



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

PRO PUBLICO BONO **MAGYAR KÖZIGAZGATÁS**

VIII. évfolyam (2020)
3. szám

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)
ISSN 2063-9066 (elektronikus)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 3. SZÁM

köszöntő	KIS NORBERT	4
tudományos közlemények/ tanulmányok	AMBRUS ISTVÁN • Akkor és most – az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése és szabályozási előképei	6
	BATHÓ GÁBOR • Hatásköri összeütközések és kihágások a minisztertanács előtt	20
	BÓDINÉ BELIZNAI KINGA • „Szegény a koldus, ha király is a neve”	38
	HOLLÁN MIKLÓS • Közigazgatási büntetőjog és alapjogi garanciák: a <i>nullum crimen et nulla poena sine lege</i> elv hatóköre és védelmi szintje	58
	ILLÉS KRISTÓF • Parkolópálya vagy autópálya az M3 Business Center?	82
	MÁTHÉ GÁBOR • A kihágás egységes anyagi jogi intézmény	98
	NÉMETH IMRE • A közerkölcs büntetőjogi védelmének indokoltsága és történelmi előképei a Kbt. rendszerében	108
	PÓKECZ KOVÁCS ATTILA • A magyar Kbt. a 19. századi európai büntetőjogi kodifikációk fényében	118
	SZABÓ MÁTYÁS • A kihágás intézménye az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyvben	130

	ANTAL TAMÁS	
	• A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – I. rész: hadiállapot, forradalmak, konszolidáció	144
	ANTAL TAMÁS	
	• A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – II. rész: a közjogi provizórium első évtizede	176
	HOMOKI-NAGY MÁRIA	
	• A bírói felelősség kérdésének megítélése a gyakorlatban	208
	PÉTERVÁRI MÁTÉ	
	• A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján	238
	VARGA NORBERT	
	• A polgármester hatásköre az 1870: XLII. tc. alapján	260
műhely	TAMÁS ANDRÁS	
	• Közigazgatási felelősség- és szankciófajták	276
	HOMOKI-NAGY MÁRIA	
	• Kutatási beszámoló. „Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban”	288

Publikációs felhívás	306
Idegen nyelvű tartalomjegyzék	308
Szerkesztőbizottság	310
Impresszum	312

Köszöntő

A *Pro Publico Bono* – Magyar Közigazgatás folyóiratunk e száma a közigazgatás- és jogtörténeti közleményeké. Különös apropót adott minderre, hogy 140. évfordulóját ünnepeltük a Kihágásokról szóló 1879. évi XL. törvénycikknek. A Nemzeti Közsolgálati Egyetemen tartott tudományos konferencián jelen sorok írójától elhangzott, a jogtörténettel és a történeti megközelítést tisztelőkkel szembeni illetlen kérdés: miért is tartjuk fontosnak, hogy egy közel másfél évszázados büntető törvénykönyvre emlékezzünk a 21. században? A választ a lapunkban olvasható közlemények adják meg, amelyek a konferencia-előadások alapján készültek. Olvasva a történeti visszatekintéseket, ráeszmélhetünk, hogy – a tudós tanulságokon túl – valójában küzdünk az elmúlás, saját korunk és alkotásaink elmúlása ellen is. Kiássuk hát időről időre az idő homoktengeréből régi értékeinket, és emlékezünk. Emlékezünk, és közben reménykedünk, hogy talán az utókor is így tesz majd velünk. Ezen túl még ott a kíváncsiság is, tudni, hogy egy olyan korban, amelyet csak könyvekből ismerünk, mit gondoltak olyan problémákról, mint a jogkövetés ösztönzése és a jogérvényesítés kikényszerítése. Tanulni akarunk arról, hogy milyen válaszokat adtak ükapáink a jogsértés ősi jelenségére, és aztán miért változott évtizedekkel később a 20. században a korábban jónak tűnő jogi modell, koncepció és jogintézmény. A változás okait és az elmúlás magyarázatát keressük. A változás triviális okai között ott találjuk a politikai megközelítést, az ideológia, a gazdasági intézmények, a társadalmi közfelfogás, sőt a társadalmi etika változásait. Ezek mind-mind alakították a jogintézményeket, miközben a jogkövetés alapproblémái szinte változatlanok maradtak: milyen jogi eszközökkel lehet a jogérvényesítést és a jogkövetést javítani? A kihágás jogintézménye végül eltűnt a magyar jogból. De mennyire volt érdemi vagy csupán névleges ez a változás? Az 1879. évi törvénycikk indoklásában a kor jogi bölcsessége köszön ránk: „[A] praeventiv justitiában található fel a kapocs, mely az egyes kihágásokat egy közös keretben egyesíti”, folytatva „helyesebb, célszerűbb a rendőri kihágásokat külön törvénykönyvbe foglalni és nem az általános büntető törvénykönyv külön részében” rendelkezni. Talán nem gondolnánk, de az állatkínzás már 1879-ben (sőt korábban is) rendőri büntetés terhe alatt megtiltatott. A miniszteri indoklás szerint „[a]z állatkínzást a műveltebb nemzetek törvényhozásai büntetéssel sújtják, mert az erkölcsiség szabályainak durva megsértései közvetve a jogrendet is veszélyeztetik; ilyenmő cselekmények elvadítják a kedélyt, és másoknak botrányoztatásul szolgálnak. E tekintetből már az 1843-ki törvényhozás az állatkínzásra vonatkozó intézkedéssel egészítette ki az országos választmány javaslatát, s ezen intézkedés szüksége ma sem csökkent.” 1950 és 1955 között a kihágások egy része bűncselekménnyé vált, másik részük szabálysértéssé minősült. Vajon miért szűnt meg névlegesen a kihágás intézménye?

Ténylegesen változott-e a jogérvényesítéssel kapcsolatos felfogás? 1968-ra a kriminális szabálysértések közös szabályozást kaptak a közigazgatás-ellenes szabálysértésekkel, és elindult egy közjogi kísérlet, amely közel 50 éven át tartott. A szabálysértési jog kényszerítő ereje már a szocialista jogrendszerben is meggyengült, a piacgazdaság keretei között pedig végképp elvesztette jogérvényesítő hatását a közigazgatás területén. A jogpolitikai következtetések levonása csak a 2012-es szabálysértési törvényben történt meg. A szabálysértések részben bírói hatáskörbe kerültek, 2020-ra pedig a közigazgatási szervek hatáskörének utolsó maradványai is megszűntek, és (újra) a rendőrség kapott általános szabálysértési hatáskört. A változások kanyargós útja, vargabetűi, a jogintézmények sajátos mutációi mögötti indokok egy-egy korszak lenyomatai. A korokon átívelő motívum megtalálni a jogrendszerbe illeszthető legjobb formákat és módokat az állami jogérvényesítés hatékonnyabbá tételére, a „represszió általi prevenció” eszközeire. A szabályozás tömege egyre nőtt, a 2012-es szabálysértési törvény általános és eljárási részének 165 paragrafusához képest az 1968. évi I. törvény 87 szakaszával karcsú balerinának tűnik. Az elmúlt 140 évet felülnézetből áttekintve azonban a kihágási törvénytől a három szabálysértési törvényen átívelő kísérletek, reformok, új szabályozások és hatáskör-átcsoportosítások története mulékony tüneménynek tűnik az állami jogérvényesítés fejlődéstörténetében. A tanulságok azonban fontosak! Napjainkban egy világjárvány közepén állunk, és a legtöbb, amit tehetünk, a biztonsági és közegészségügyi szabályok betartása. A hatékony jogérvényesítés és a szankciók életek százait, ezreit menthetik meg. A járványon majd túl leszünk, és szeretnénk tudni, hogy 50 vagy 100 év múlva merre fog kanyarogni a bagatellkriminalitás szabályozástörténete, milyen új kísérletek várnak még a jogterületre, és fontosnak tartja-e még a jövő tudománya, hogy a régi korok törvényeire emlékezzen. Folyóiratunk jelen száma talán az utókort is arra inti majd, hogy emlékezni és tanulni kell a múltból.

Lectori Salutem!

Kis Norbert,
egyetemi tanár,
főszerkesztő

Ambrus István

AKKOR ÉS MOST – AZ ÉLETVITELSZERŰ KÖZTERÜLETI TARTÓZKODÁS SZABÁLYAINAK MEGSÉRTÉSE ÉS SZABÁLYOZÁSI ELŐKÉPEI¹

Then and Now – Violation of the Rules of Lifestyle Public Presence Nowadays and in Legal History

Ambrus István, egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék, tudományos munkatárs,
Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, ambrus.istvan@ajk.elte.hu

A tanulmány az életvitszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése szabálysértését vizsgálja retrospektív és dogmatikai (elemző) módszerrel. A bevezetésben bemutatja az Alaptörvény és a szabálysértési törvény releváns, 2018. október 15. napjától hatályos módosításait, majd áttekinti a kihágás történeti és a szabálysértés jelenlegi fogalmainak jelentését. A jogtörténeti pont célja feltárni az új szabályozás büntetőjogi előképeit, amely alapján kijelenthető, hogy a tényállás nem előzmény nélküli intézmény. Ezt a szabálysértési tényállás dogmatikai elemzése követi, majd a tanulmány értékeli a szabályozás alkotmányosságát vizsgáló alkotmánybírósági határozatot. A munka konklúziója, hogy az életvitszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése, jóllehet az Alaptörvénnyel összeegyeztethető, az elkövető által a közterületen megvalósított más tényállások mellett szerepe csak kiegészítő jellegű lehet.

KULCSSZAVAK:

alkotmányjog, büntetőjog, hajléktalanság, jogtörténet, szabálysértés

The study examines the violation of the rules of living in a public place with a retrospective and dogmatical method. In the introduction, it presents the relevant amendments of the Fundamental Law of Hungary and the Regulatory Offences Act, which are in force since 15 October 2018, then analyses the definition of minor and regulatory offences. The aim of the next chapter is to reveal the antecedents of the new regulation in criminal law. This is followed by a dogmatic analysis

¹ A tanulmány elkészítését az ELTE-ÁJK Kari Kiválósági Programja támogatja.

of the new regulatory offence, and then the study evaluates the decision of the Constitutional Court examining the constitutionality of the regulation. The conclusion of the study is that the regulation of these offences, although it is compatible with the Fundamental Law, can only be considered a subsidiary regulation compared with other criminal activities committed in a public place.

KEYWORDS:

constitutional law, criminal law, homelessness, legal history, regulatory offences

1. BEVEZETÉS

Magyarország Alaptörvényének Hetedik Módosítása alapján, az Alaptörvény 2018. október 15. napjától hatályos XXI. Cikkének (3) bekezdése értelmében explicite is tilos lett az életvitelszerű közterületi tartózkodás. Az alkotmányos szabályozás módosítását eredményező cikkhez fűzött, rövid Indokolás értelmében az alkotmányozó „az otthon fizikai védelmére vonatkozó szabályokat kívánja hangsúlyozni. Továbbra is államcél, hogy az emberhez méltó lakás feltételeit és a közszolgáltatáshoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás sérti a közterületek közcélú használatát, ami ellen indokolt fellépni.” Az utcán élés – amely általában, de nem feltétlenül egybeeshet a köznyelvben hajléktalansággal azonosítható sajnálatos szociális jelenséggel – kriminalizálása ugyanakkor nem tekinthető előzmény nélkülinek hazai jogunkban. Előadásomban a kihágásokról szóló magyar büntető törvénykönyv (1879. évi XL. törvénycikk, Kbt.) megalkotásának 140. évfordulójára figyelemmel áttekintettem ezen, jelenünkben az alkotmányjog és a szabálysértési jog területén is kiemelten aktuális kérdés történeti vetületeit, illetve röviden kitértem a hatályos szabályozásra és az ezt értékelő alkotmánybírói döntésre is.

2. A KIHÁGÁS ÉS A SZABÁLYSÉRTÉS MIBENLÉTE

A napjainkban a *szabálysértési* joganyagba tartozó terület előzményét az 1950-es éveket megelőzően a *kihágások* jogintézménye jelentette.² Király Tibor akadémikus szerint „[a] kihágás, mint a bűncselekmények önálló csoportját jelölő fogalom, a büntetőjog rendszerébe a francia 1791. évi büntetőtörvénykönyvvel, majd végleg az 1810. évi Code Pénal-lal vonul be”. Magyarországon a kihágások jelentős részét – ilyen értelemben trichotómikus rendszert alkotva az első magyar büntetőtörvénnyel (1878. évi V. tc.), közismert nevén a Csemegi-kódexszel – a Kbt. kodifikálta. Ezen túl „kihágásokról, mint önálló bűncselekményi csoportról akkor beszélhetünk, amikor különválnak a bűncselekményeknek olyan csoportja, amelyek a kisebb jelentőségük miatt enyhébb, vagy másfajta büntetéssel járnak, mint a többi bűncselekmény és amelyek más bíróság vagy hatóság elbírálása alá tartoznak, mint az egyéb bűncselekmények”.³

Ami a további jogfejlődést illeti, az 1953. évi 16. tvr. elsőként említette a szabálysértés – jóllehet ekkor még véleményem szerint inkább afféle „naturális”, semmint *de iure* is létező – intézményét, amely 1955-ig párhuzamosan létezett a kihágásokkal. Ezt követően az 1955. évi 17. tvr. megszüntette a kihágás intézményét, amelyek kisebb része bűncselekménnyé, nagyobb hányada szabálysértéssé vált. Véleményem szerint a szabálysértési

² Áttekintésként lásd: Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* Budapest, ELTE Eötvös, 2019. 35–40.

³ Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből.* Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, 1953. 87–128. 88.

jog teljes körű megteremtése az 1956. évi 16. tvr. révén ment végbe. A szabálysértések joganyagát az államszocialista időszak nagyobb részében az 1968. évi I. törvény szabályozta. A jogterület a rendszerváltozást követően is fennmaradt, az említett törvényt az 1999. évi LXIX. törvény váltotta. A jelenlegi szabályozást 2012. április 15. napjától a 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) teremtette meg.

A szabálysértési jog tehát régtől fogva mint „kis büntetőjog” egészíti ki a büntetőjogot. Különbösen a tulajdon elleni szabálysértések (Szabs. tv. 177. §) szolgálhatnak erre eklatáns például, ahol a szabálysértésnek és a bűncselekménynek (például lopás) az egymástól való elhatárolási alapja főszabály szerint az elkövetés értéke. Így a lopás – hacsak felminősítő körülmény nem merül fel – 50 ezer forintig szabálysértést, e fölötti elkövetési érték esetén azonban bűncselekményt valósít meg. Ugyancsak előfordulhat, hogy a cselekmény szabálysértési alakzata kevésbé, büntetőjogi változata ugyanakkor nagyobb mértékben veszélyes a társadalomra, kiemeltebben veszélyezteti a jogi tárgyat. Így a Szabs. tv. 170. §-a szerint a garázdaság szabálysértést az követi el, aki olyan kihívóan közösségellenes magatartást tanúsít, amely alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást vagy riadalmat keltsen, szabálysértést követ el. Ezzel szemben a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 339. § (1) bekezdésében szabályozott garázdaság vétségének megvalósulásához nem elegendő a cselekmény kihívóan közösségellenes jellege, ezenfelül – konjunktíve – arra is szükség van, hogy a cselekmény (személy vagy dolog elleni kifejtett) erőszakos magatartásban öltön testet. Ugyanígy, a például nappal, egyedül, erőszak alkalmazása nélkül elkövetett magánlaksértés csupán szabálysértést valósít meg (Szabs. tv. 166. §). Ha ugyanerre azonban például éjjel (általában 23 és 05 óra közötti időben) kerül sor, a magánlaksértés büntette [Btk. 221. § (2) bek. a) pont] állapítandó meg.⁴ Feltétlenül említést igényel a Szabs. tv. 29. § (1) bekezdése is, amely akként rendelkezik, hogy bizonyos dogmatikai fogalmak (így például a szándékosság, gondatlanság, kísérlet, társtetteség, felbujtás, csoportos elkövetés stb.) kapcsán, a Szabs. tv. alkalmazásában – eltérő rendelkezés hiányában – a Btk. vonatkozó legaldefinícióit kell alapul venni és alkalmazni.

Utalni szükséges továbbá arra, hogy a bűncselekmények és a szabálysértések egymáshoz való viszonyának kérdéskörében koncepcionálisan új helyzetet teremtett legújabban a hatályos Szabs. tv., amelynek preambuluma szerint a szabálysértés – a bűncselekményhez hasonlóan, azonban a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges kockázatokkal és veszélyességgel nem rendelkező – *kriminális cselekmény*. E paradigmaváltással a jogalkotó lényegében elvetette a közigazgatási büntetőjog szakirodalmának azon – egyébként az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 11.) határozata által is akceptált – tételét, amely szerint a szabálysértés kettős természetű vagy más szóval „kétarcú” („Janus-arcú”) jogintézmény, amely a kriminális (a társadalmi együttélés szabályait megszegő, tipikusan a társadalom etikai rosszállását is kiváltó) magatartások mellett úgynevezett (tisztán) közigazgatásellenes cselekményeket (például engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése) is pónalizál.⁵ Napjainkban tehát a szabálysértési anyagi és eljárási jog

⁴ BH 1983. 347.; BH 2012. 213.

⁵ Ehhez lásd: Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása /Prekonceptió/. In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1987. 5–29. 8.; az új joghelyzetre nézve lásd: Nagy Marianna:

tartalmában olyannyira közeledett a büntetőjoghoz,⁶ hogy *kvázi kihágási jogként* funkcionál. Ezért nem alaptalanok azok a szerzői álláspontok, amelyek a formális különállás megszüntetése és a trichotómia feltámasztása mellett foglalnak állást.⁷ Mint Kis Norbert írja: „[v]éget ért az 1955-ben induló koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal”, miután a Szabs. tv. „a szabálysértési jog tárgyi hatályát a kriminális cselekményekre szűkítette”.⁸

A Szabs. tv. 1. § (1) bekezdése értelmében szabálysértés az az „e törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra”. E definíciót a Szabs. tv. 2. § (1) bekezdésével összeolvasva indokolt értelmezni, amelynek értelmében szabálysértés miatt „az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti”. A Btk. 4. § (1) bekezdése alapján bűncselekmény ugyanakkor „az a szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli”. A két idézett fogalom meghatározás lényegében tehát csak a gondatlan variáció büntetni rendeltségének mikéntjében különbözik egymástól (ez a szabálysértésnél főszabály, a bűncselekménynél kivétel). Mindezek alapján, bevezető összegzésként az állapítható meg, hogy *a szabálysértés minőségi szempontból nem, csupán mennyiségi alapon (a társadalomra veszélyesség mértéke szerint) határolható el a bűncselekménytől*. A Szabs. tv. 1. § (2) bekezdése ugyanis kifejezetten kimondja, hogy „[e] törvény alkalmazásában az a tevékenység vagy mulasztás veszélyes a társadalomra, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait”.

3. ÉLETVITELSERŰ KÖZTERÜLETI TARTÓZKODÁS ÉS KAPCSOLÓDÓ CSELEKMÉNYEK A JOGTÖRTÉNETBEN

A történeti vonatkozások feltárása körében kiemelhető, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése nem csupán nem előzmény nélküli tényállás a szabálysértési/kihágási normák körében, hanem kifejezetten régi múltra tekint vissza.

Az „orgazdaságról, a csavargásról és a piperésekről” már – szűk egy évszázaddal első írott büntető törvénykönyveinket megelőzően – 1794-ben országszéki rendeletet adtak közre.⁹

Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 67. (2012), 5. 217–226. 219.

⁶ Kiemelhető, hogy a büntetőjog is átvett egyes intézményeket a szabálysértési jogtól, például az elzárást (Btk. 46. §), így a közeledés lényegében kölcsönös.

⁷ Tóth Mihály: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 525–534. 530.; Ambrus István: A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogászai szemmel. *Közjogi Szemle*, 7. (2014), 4. 30–37. 35.

⁸ Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 49–68. 57.

⁹ Ehhez lásd: Dombovári Géza: Az orgazdaságról, a csavargásról és piperésekről szóló 1794-i u. n. országszéki rendelet. *Ügyvédek Lapja*, 46. (1929), 8–10. 5–6.

Ezt követően, a Kbt. 62. §-a már akként határozta meg a *csavargás* kihágását, hogy „[a]z, a kinek bizonyos lakhelye nincs, vagy azt elhagyja és foglalkozás vagy munka nélkül csavarog, ha a hatóság által kitűzött határidő alatt sem a fentartására szolgáló eszközöket, sem azt, hogy azok tisztességes megszerzésére törekszik, kimutatni nem képes, mint csavargó, nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő”. A 63. § alapján pedig a csavargást egy hónapig terjedő elzárással fenyegette a törvény, ha az elkövető „csavargás miatt megbüntetett és büntetése kiállása után két év alatt ismét csavargásban taláztatik”.¹⁰ E szabályozás tehát – a hatályos rendelkezésekhez részben hasonlóan – büntetni rendelte a lakóhely nélküli cél nélküli tartózkodást („csavargást”). A büntetőjog *ultima ratio* jellegére figyelemmel ugyanakkor büntethetőségi feltétellel tette, hogy a hatóság határidőt szabjon az elkövetőnek viszonyai rendezésére, és a kihágás csak abban az esetben valósult meg, ha ez a határidő eredménytelenül eltelt. Aggályos volt ugyanakkor a korabeli szabályozásban, hogy a törvény fordított bizonyítási teherrel operált, tehát az elkövetőnek kellett „kimutatnia” azt, hogy a rendezett életvitelhez szükséges eszközöket megszerezte, vagy erre legalábbis törekedett.

Fontos állomást jelentett ebben a körben – a csavargás és a *koldulás* közös kereteken belüli pönalizálására vonatkozó elképzeléseket követően¹¹ – a *közveszélyes munkakerülőkről* szóló 1913. évi XXI. törvény, amely a következő rendelkezéseket tartalmazta:

„1. § Az a keresetre utalt munkaképes egyén, aki munkakerülésből csavarog vagy egyébként munkakerülő életmódot folytat, kihágás miatt nyolcz naptól két hónapig terjedhető elzárással büntetendő.

2. § Az 1. §-ban meghatározott cselekmény vétség és nyolcz naptól három hónapig terjedhető fogházzal büntetendő, ha a tettes az 1. § alapján már két ízben meg volt büntetve és a cselekmény elkövetésekor utolsó büntetésének kiállása óta két év még nem telt el.

3. § Az 1. §-ban meghatározott cselekmény vétség és tizenöt naptól hat hónapig terjedhető fogházzal büntetendő.

1. ha a tettes magát vagy családját munkakerülő életmódjával erkölcsi romlásnak teszi ki; vagy
2. ha oly tények merültek fel, amelyekből meg lehet állapítani, hogy a tettes rendszerint bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát.”¹²

A közveszélyes munkakerülés pönalizálását – részben más formában ugyan, de – végül a rendszerváltásig ismerte hazai jogunk.¹³

Az államszocialista időszak sajátos jogfelfogására figyelemmel, a közterületen tartózkodással *önmagában* megvalósuló kihágási/szabálysértési konstellációval nem találkozhatunk. Széles körben sor került ugyanakkor a közterületen megvalósuló cselekmények

¹⁰ Ezt a szabályozást tekinthetjük az ún. „csavargási visszaesés” kategóriájának.

¹¹ Lásd: Finkey Ferenc: A csavargásról és koldulásról szóló legújabb törvényjavaslatok. *Jogtudományi Közlöny*, 45. (1910), 8. 65–67.

¹² Korabeli színvonalas elemzéséhez lásd: Degré Lajos: A közveszélyes munkakerülőkről szóló 1913. XXI. törvény-cikk. Pécs, Wessely és Horváth, 1914.

¹³ Lásd pl.: Neményi Béla: A közveszélyes munkakerülés büntetével kapcsolatos gyakorlati problémák. *Magyar Jog*, 9. (1962), 3. 97–100.; Frech Ágnes – Kiss Daisy: A közveszélyes munkakerülés jogalkalmazási problémái. *Belügyi Szemle*, 22. (1984), 2. 69–74.; Polt Péter: A közveszélyes munkakerülés és a szigorított javító-nevelő munka. *Belügyi Szemle*, 23. (1985), 10. 55–61.

büntetendővé nyilvánítására, ekkoriban sajnos nem ritkán a bírói önkénynek is zöld utat biztosító, szándékoltnak túlságosan tág megfogalmazású törvényi tényállások kodifikációja révén. Ennek eklatáns példája volt a *garázdaság* bűncselekménye. E deliktum eredeti törvényi tényállása a szovjet büntetőjog jellegzetes termékének volt tekinthető, amelyet hazánkban az 1955. évi 17. tvr. 7. §-ával transzformáltak. 1955. július 1. napjától hatályban volt alapesete – amely mai szemmel nézve a nullum crimen sine lege *certa* követelményének kevéssé felelt meg – úgy szólt, hogy „[b]üntettet követ el és egy évig terjedhető börtönnel büntetendő az, aki a társadalmi együttélés szabályait semmibe véve garázdálkodik, vagy olyképpen zavarja a közrendet, hogy garázda magatartásával nyilvánosan botrányt, felháborodást vagy riadalmat okoz”.¹⁴ Kiemelhető, hogy a garázdaság, bár ebben a formában merőben új tényállás volt hazai jogunkban, mégis a korábbi szabályozás köréből – mások mellett – a magánosok elleni erőszak és a botrányos szeméremsértés büntetével, illetve a verekezés és a csendháborítás kihágásával is rokonítható volt.

Legfrissebb előzményként kiemelhető, hogy a Szabs. tv. 186. §-a eredendően ismerte a *közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése* szabálysértését. Eme kriminális cselekmény az (1) bekezdés értelmében akkor valósult meg, ha az elkövető a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használta, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárolt. Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés azonban nem volt megállapítható, ha a feladat ellátására kötelezett önkormányzat a hajléktalan-ellátás feltételeit nem biztosította.¹⁵ E rendelkezést ugyanakkor a – most nem elemzendő – 38/2012. (XI. 14.) AB határozat alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. Ezt követte az Alaptörvény Negyedik módosítása, amely a XXII. cikk (3) bekezdését akként határozta meg, hogy „[t]örvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást”. Az e rendelkezésen alapuló önkormányzati törekvéseknek ugyanakkor a Kúria joggyakorlata útját állta.¹⁶

¹⁴ Látható, hogy a mai tényállás – különösképpen az elkövetési magatartás erőszakos jellegének törvényi kivánalmára figyelemmel – lényegesen nagyobb mértékben tesz eleget a normavilágosság követelményének. A hatályos Btk. 339. § (1) bekezdésében foglalt tényállásban általában a „kihívóan közösségellenes” kitétel értelmezése válhat adott esetben vitássá. A korabeli tényállás áttekintéséhez lásd: Békés Imre: A garázdaság. *Magyar Jog*. 2. (1955), 11. 329–333. Vö. továbbá Ambrus István: Békés Imre korai munkáiról. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 3. 5–22. 11–13.

¹⁵ A Szabs. tv. közvetlen előzményeként a helyi önkormányzatok – a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 2011. december 1. napjától 2012. április 14. napjáig hatályos 146/A. §-a alapján – ugyancsak alkothattak a hajléktalansággal összefüggő tényállást.

¹⁶ Ehhez lásd: Téglási András: A lakhatáshoz való jog – közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. In Tóth Judit (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE-ÁJTK, 2015. 528–549. 539–544.

4. A HATÁLYOS JOG

Legújabbban a Szabs. tv. módosításáról szóló 2018. évi XLIV. törvény 6. § (1) bekezdése – 2018. október 15. napjától kezdődő hatállyal – megállapította a Szabs. tv. 133/B. § alcímét, illetve 178/B. §-át, amelyek keretében büntetendővé nyilvánította az *életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése* szabálysértését, az alábbiak szerint:

„178/B. § (1) Aki életvitelszerűen közterületen tartózkodik, az szabálysértést követ el.

(2) Mellőzni kell a szabálysértési eljárás megindítását és helyszíni figyelmeztetést kell alkalmazni, ha

a) az elkövető a rendőr felszólítására az elkövetés helyét elhagyja, vagy

b) az elkövető a jelenlévő hatóság vagy más szerv vagy szervezet felajánlott segítségét elfogadva együttműködik a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében.

(3) A helyszíni figyelmeztetéssel egyidejűleg a rendőr az elkövetőt tájékoztatja a (4) bekezdésben foglalt jogkövetkezményekről.

(4) Akit 90 napon belül három alkalommal a (2) bekezdés szerint a szabálysértés elkövetése miatt a helyszínen figyelmeztettek, azzal szemben az újabb elkövetéskor a szabálysértési eljárás megindítása nem mellőzhető.

(5) Az (1) bekezdés alkalmazásában életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely alapján megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből, vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.

(6) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés

a) miatt pénzbírság nem szabható ki,

b) elkövetésén tetten ért személlyel szemben helyszíni bírság kiszabásának nincs helye.

(7) A bíróság elé állítás érdekében az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetőjét a rendőrségre elő kell állítani, meg kell hallgatni és – a (11) bekezdésben meghatározott kivétellel – szabálysértési őrizetbe kell venni.

(8) A rendőrség a szabálysértési őrizet ideje alatt gondoskodik az elkövető tisztálkodásáról és tiszta ruhával történő ellátásáról.

(9) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjének előállításakor azon ingóságokat, amelyeket az elkövető nem vesz magához, de úgy nyilatkozik, hogy azokra igényt tart, valamint amelyek vonatkozásában a nyilatkozat a helyszíni intézkedés során nem szerzhető be, a Kormány rendeletében meghatározott szerv ideiglenes tárolásba veszi.

(10) A Kormány rendeletében meghatározott szerv a (9) bekezdés szerinti ingóságot 6 hónapig őrzi meg. A megőrzési idő leteltét követően az általános szabálysértési hatóság intézkedik az ingóságok megsemmisítése iránt. Ha az ingóság gyorsan romló, bomló, tárolhatatlan dolog, akkor azt haladéktalanul meg kell semmisíteni.

(11) Akivel szemben a 10. §-ban meghatározott elzárást kizáró ok áll fenn, azzal szemben az eljárást az előkészítő eljárást folytató szerv megszünteti.

(12) Ha a meghallgatás során az elkövető úgy nyilatkozik, hogy a közérdekű munka végzését vállalja, akkor az előkészítő eljárást lefolytató szerv a szabálysértési őrizet ideje alatt intézkedik a foglalkoztathatósági szakvélemény beszerzése iránt.

(13) Az (1) bekezdés szerinti szabálysértés elkövetőjével szemben a szabálysértési őrizet a bíróság jogerős döntéséig, de legfeljebb a nem jogerősen kiszabott szabálysértési elzárás tartamáig tart. Az elsőfokú bíróság által nem jogerősen kiszabott közérdekű munka büntetés esetén a szabálysértési őrizet a 14. § (2a) bekezdésében meghatározott beszámítás szerinti tartamig tart. Ha az elsőfokú bíróság figyelmeztetés intézkedést alkalmaz, az elkövetőt haladéktalanul szabadítani kell.

(14) A bíróság az elsőfokú döntését az őrizetbe vételtől számított 72 órán belül hozza meg. Az elsőfokú döntés elleni fellebbezést a végzés kihirdetését követően a tárgyaláson be kell jelenteni, amelyet a bíróságnak írásba kell foglalnia. A bíróság az iratokat haladéktalanul felterjeszti a törvényszékhez.

(15) A bíróság a másodfokú döntését az elsőfokú döntést követő 30 napon belül hozza meg.

(16) Ha a technikai feltételek biztosítottak, akkor a bírósági eljárásban az elkövető jelenléte telekommunikációs eszköz útján is biztosítható.

(17) Az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt az e törvényben foglalt feltételek fennállása esetén figyelmeztetés intézkedés, közérdekű munka vagy elzárás szabható ki. Ha az elkövető a közérdekű munka elvégzését nem vállalja, elzárás szabható ki.

(18) Ha a bíróság elzárás büntetést szab ki, ennek azonnali foganatba vételét rendeli el.

(19) A (17) bekezdés szerint kiszabott közérdekű munka végrehajtására az elkövetés helye szerinti településen kerül sor.

(20) Ha az eljárás alá vont személyt az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző hat hónapon belül már két ízben jogerősen felelősségre vonták az (1) bekezdésben meghatározott szabálysértés elkövetése miatt, az ismételt elkövetett (1) bekezdés szerinti szabálysértés miatt közérdekű munka büntetés nem szabható ki, valamint figyelmeztetés intézkedés nem alkalmazható.

Az új szabályozás alapjogi háttérét legújabbban, mint arra a bevezetésben utaltam, Magyarország Alaptörvénye Hetedik módosítása, még közelebbről annak 6. cikke hozta létre, amely – ugyancsak 2018. október 15-től – az Alaptörvény XXII. cikkét az alábbiak szerint állapította meg:

„(1) Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(1) Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.«

(2) Az Alaptörvény XXII. cikk (2)–(3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület köz-célú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani.

(3) Tilos az életvitelszerű közterületen tartózkodás.«”

Ami az új tényállás rövid elemzését illeti, annak átfogóbb *jogi tárgyaként* a közrend jelölhető meg. A tényállás ezen belül potenciálisan a közrend számos aspektusát támadhatja. Ilyen lehet a köznyugalom, a közbiztonság, de akár a közegészség is.

A szabálysértés tényállása körében *elkövetési tárgyat* nem nevesít a törvény, annak tehát – önmagában – sem természetes személy sértettje, sem élettelen elkövetési tárgya nincs.

Az *elkövetési magatartás* ugyanakkor maga a (közterületen megvalósuló) életvitelszerű tartózkodás. Ez alatt a huzamosabb időintervallumot felölelő, alapvetően megszakítatlan, vagy csak jelentéktelen időszakokra (például néhány estére) megszakított ottlétet kell alapvetően érteni. Az (5) bekezdés értelmező rendelkezése alapján ugyanakkor, mint láttuk, életvitelszerű tartózkodásnak tekinthető minden olyan magatartás, amely nyomán megállapítható, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, és a közterületen való tartózkodás körülményeiből vagy a magatartásból arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi. Eme teljességre törekvő – és, mint látni fogjuk, az alanyi oldal vizsgálata kapcsán is kiemelt jelentőségű – legáldefiníció (valójában vélelem) kapcsán kiemelhető, hogy az „egyéb szállásra való visszatérés” kitétel kérdésessé teszi, hogy a közterületen önhatalmúan emelt egyéb szállásra (például sátor, kunyhó stb.) való visszatérés szándéka is kizárja-e a szabálysértési felelősség megállapítását.

A *közterület* tényállástanilag valójában szituációs elemnek, közelebről *elkövetési helynek* tekinthető. Annak fogalmát a Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja úgy határozza meg, hogy az a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is.

A szabálysértési tényállás immateriális, így *eredményt* nem határoz meg a törvény. Erre figyelemmel az *okozati összefüggés* vizsgálata is szükségtelen. Ebből fakad továbbá az a dogmatikai következmény, hogy a *stádiumoknak* valódi jelentősége nincs. Szabálysértés-tani értelemben legfeljebb azt lehetne ebben a vonatkozásban felvetni, hogy az *in concreto* még nem huzamosabb időszakot a közterületen töltő személy az erre vonatkozó – általában eshetőleges – szándéka alapján nem lenne-e a szabálysértés kísérlete miatt marasztalható. A szabálysértés kísérlete azonban – szemben a bűncselekmény ugyanezen stádiumával – csak akkor büntethető, ha azt a törvény kifejezetten előírja [Szabs. tv. 2. § (3) bek.]. A Szabs. tv. 178/B. §-a erről azonban explicite nem rendelkezik, így a kísérlet megállapítását e szabálysértés vonatkozásban, indirekt módon, a törvény maga zárja ki.

A szabálysértés *alanyi oldala* kapcsán az igényel figyelmet, hogy a szabálysértés gondatlan variációja – szemben a bűncselekményével [Btk. 4. § (1) bek.] – nemcsak akkor büntethető, ha azt a törvény külön előírja, hanem főszabály szerint is [Szabs. tv. 2. § (1) bek.]. Ebből tehát annak kellene következnie, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése szabálysértése gondatlanságból (Btk. 8. §) is megvalósítható. E szabálysértés

jellege ugyanakkor, a jogi tárgy jellemzőire is figyelemmel, magában kell hogy hordozza a szándékos elkövetést: így a gondatlan cselekvőség – legyen szó akár tudatos gondatlanságról, akár hanyagságról – nem alapozhatja meg a szabálysértési felelősség megállapítását.

Az elhatárolási, halmazati kérdések körében az igényelhet figyelmet, hogy az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése – amely *dogmatikailag lényegében egy sajátos, rendszeridegen, sui generis előkészületi jellegű szabálysértésként fogható fel* – gyakran velejárója más, súlyosabb szabálysértéseknek vagy bűncselekményeknek. A szabálysértések körében említhető például a rendzavarás (Szabs. tv. 169. §) vagy a koldulás (Szabs. tv. 185. §). A bűncselekmények viszonylatában pedig a zaklatás (Btk. 222. §), a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 338. §) vagy a garázdaság (Btk. 339. §), de akár a lopás (Btk. 370. §) is példaként jelentkezhethet. Ebből fakadóan pedig a halmazati problémák mindenkor kiküszöbölést igényelhetnek. A bűncselekmények viszonylatában ezt a Szabs. tv. 2. § (4) bekezdése *expressis verbis* megteszi, hiszen – egyebek mellett – akként rendelkezik, hogy nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység vagy mulasztás bűncselekményt valósít meg. Itt tehát – alaki halmazat esetén – a törvényből fakadóan egyértelműen megvalósul a büntetőjogi felelősség primátusa a szabálysértéssel szemben. Ezzel szemben az egyes szabálysértési tényállások egymáshoz való viszonya nem látszik megfelelően rendezettnek. Erre figyelemmel, *de lege ferenda* nem lenne felesleges a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében szabályozott tényállást azon – a szubszidiaritásra utaló – záradékkal ellátni, amely szerint az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése csak akkor állapítható meg, ha súlyosabb szabálysértés nem valósul meg. Ezáltal ugyanis gátját lehetne vetni a felesleges halmazati értékeléseknek.

5. A 19/2019. (VI. 18.) AB HATÁROZAT

Az új joghelyzetet 2018 végén és 2019 elején az eléjük került egyedi ügyekben számos alsóbírószak alap törvény-ellenesnek minősítette, ezért az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése alapján az AB-hez fordult. Az AB megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

Az indítványok alapjául szolgáló ügyekben felvett tényállások lényege minden esetben azonos volt. A rendőrség mint szabálysértési hatóság, a törvény által előírt háromszori figyelmeztetést követően eljárás alá vont olyan személyeket, akik folyamatosan közterületen tartózkodtak, bejelentett lakcímmel nem rendelkeztek, illetve nem tartózkodtak hajléktalanszállón, továbbá előadták, hogy a szálló vagy egyéb segélyszervezet segítségét nem kívánják igénybe venni, a felajánlott segítséget nem fogadták el. A rendőrség minden esetben megállapíthatónak találta a Szabs. tv. 178/B. § (1) bekezdésében szabályozott szabálysértés fennállását, ezért kezdeményezte a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságok előtt a gyorsított bíróság elé állítás lefolytatását a szabálysértési felelősség megállapítása és szankció alkalmazása érdekében. A szabályozás alkotmányosságát megállapító többségi döntés mögött rekonstruálható legfontosabb elvek a következők voltak:

a) az Alaptörvény XX. cikk (2)–(3) bekezdése a közösség egésze érdekének, illetve mögöttesen mások alapjogainak védelmében – az életvitelszerű közterület használatának alkotmányos tilalmával összekapcsolva – a közterület közcélú használatát alaptörvényi védelem alá helyezik;

b) az alkotmányos jogok gyakorlása elválaszthatatlan az alkotmányos kötelezettségek teljesítésétől, az alkotmányos tilalmak megtartásától, egyensúlynak kell lennie az alapjoggyakorlás, a közösség érdekei és a mások jogainak érvényesülése közt, ehhez pedig az egyén oldalán az állammal való együttműködési kötelezettség teljesítése nélkülözhetetlen;

c) a szabálysértési tényállás nem az érintett személytől független objektív tény, a hajléktalan létet, hanem egy rendészeti jellegű együttműködési kötelezettség aktív megsértését szankcionálja;

d) a szabálysértési tényállás nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, mivel nem a hajléktalanok, hanem egy jól elkülöníthető konkrét elkövetői csoport valamennyi tagjára vonatkozik;

e) az önrendelkezési jog és cselekvési autonómia korlátozása szükséges, mert az alkotmányos érték, illetve ahhoz kapcsolódóan mások alapjogai követelik meg, illetve arányos, mert a szankció ultima ratio eszköz, megfelel a szabálysértési jogra vonatkozó alkotmányossági követelményeknek;

f) az érintettek részéről az együttműködési kötelezettség tanúsítása és az alaptörvényi tilalom megtartása csak akkor várható el, ha az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében kialakítja, működteti és – a gazdasági teljesítőképességéhez mérten – folyamatosan fejleszti az ellátórendszert.

6. ÖSSZEGZÉS

Az életvitelszerű közterületi tartózkodás, noha sui generis szabályozást ebben a formában a korábbiakban, egészen a legutóbbi időkig nem kapott, egy létező társadalmi problémára kívánt reagálni: nevezetesen arra, hogy a huzamosabb idejű utcán tartózkodás melegágya lehet további jogtárgysértő magatartások elkövetésének. Az utóbbiakkal szembeni állami fellépés tehát legitim lehet, kivitelezésének ugyanakkor – jogállami keretek között – mindenkor alkotmányos formában kell történnie. A hazai Alkotmánybíróság, noha több különvélemény mellett, de végeredményben alkotmányosnak ítélte meg az életvitelszerű közterületi tartózkodásra vonatkozó új szabályozást, így az jelenleg is alkalmazandó. Véleményem szerint ugyanakkor a hatóságoknak elsősorban mindenkor a konkrét jogsértésben megnyilvánuló magatartásokkal (mint amilyen a közterületen elkövetett személy vagy tulajdon elleni támadás, garázdaság, koldulás, köztisztasági szabálysértés stb.) lehet és kell elsősorban fellépnie. Ilyen magatartás megállapíthatóságának hiányában jöhet csupán szóba a szabálysértési jog ezen új, komplementer (szubszidiárius) jellegű tényállásának alkalmazhatósága.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Ambrus István: A szabálysértési jog néhány aktuális kérdése – büntetőjogi szemmel. *Közjogi Szemle*, 7. (2014), 4. 30–37.
2. Ambrus István: Békés Imre korai munkáiról. *Iustum Aequum Salutare*, 12. (2016), 3. 5–22.
3. Békés Imre: A garázdaság. *Magyar Jog*, 2. (1955), 11. 329–333.
4. Degré Lajos: *A közveszélyes munkakerülőről szóló 1913. XXI. törvénycikk*. Pécs, Wessely és Horváth, 1914.
5. Dombovári Géza: Az orgazdaságról, a csavargásról és piperésekről szóló 1794-i u. n. országszéki rendelet. *Ügyvédek Lapja*, 46. (1929), 8–10.
6. Finkey Ferenc: A csavargásról és koldulásról szóló legújabb törvényjavaslatok. *Jogtudományi Közlöny*, 45. (1910), 8. 65–67.
7. Frech Ágnes – Kiss Daisy: A közveszélyes munkakerülés jogalkalmazási problémái. *Belügyi Szemle*, 22. (1984), 2. 69–74.
8. Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai I*. Budapest, ELTE Eötvös, 2019.
9. Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből*. Budapest, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, 1953. 87–128.
10. Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái. *Belügyi Szemle*, 63. (2015), 12. 49–68.
11. Máthé Gábor – Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása /Prekoncepció/. In Máthé Gábor – Szabó András (szerk.): *A szabálysértési jog továbbfejlesztésének elméleti megalapozása*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1987. 5–29.
12. Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 5. 217–226.
13. Neményi Béla: A közveszélyes munkakerülés büntetével kapcsolatos gyakorlati problémák. *Magyar Jog*, 9. (1962), 3. 97–100.
14. Polt Péter: A közveszélyes munkakerülés és a szigorított javító-nevelő munka. *Belügyi Szemle*, 23. (1985), 10. 55–61.
15. Téglási András: A lakhatáshoz való jog – közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. In Tóth Judit (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE-ÁJTK, 2015. 528–549.
16. Tóth Mihály: Az új Btk. bölcsőjénél. *Magyar Jog*, 60. (2013), 9. 525–534.

Ambrus István az ELTE-ÁJK Büntetőjogi Tanszékének egyetemi docense, a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének tudományos munkatársa, korábban fővárosi ügyész és kúriai főtanácsadó. 2012-ben PhD tudományos fokozatot szerzett a bűncselekményi egység és a bűnhalmazat témaköréből. Több mint 100 tudományos, magyar és angol nyelvű közlemény, köztük 6 könyv szerzője vagy társszerzője, idézettsége 370 feletti. Számos külföldi egyetem, mint például a genti, lundi, vilniusi, augsburgi, brnoi, pozsonyi egyetemek vendégprofesszora. 2018–2021 között *A 21. századi modernizációra adható jogi válaszok* című OTKA-kutatás vezető kutatója. Az ELTE több kiadást megért büntetőjog általános részi tankönyvsorozatának társszerzője, 5 PhD-hallgató és számos OTDK-dolgozatot jegyző hallgató témavezetője. Az új Digitális Btk. Novella egyik szakmai vezetője, a jogi és a közigazgatási szakvizsgabizottságok cenzora.

Bathó Gábor

HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉSEK ÉS KIHÁGÁSOK A MINISZTERTANÁCS ELŐTT

Conflicts of Competence and Petty Offences before the Council of Ministers

Bathó Gábor tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jогtörténeti Tanszék, batho.gabor@uni-nke.hu

A minisztertanácsi jegyzőkönyveket vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy alapvetően háromféle módon jelentek ott meg a kihágások. Egyrészt a kihágásokkal kapcsolatos feladatok intézése mint minisztériumi ügykör, másrészt a kihágásokkal kapcsolatos jogszabályok előkészítése, harmadrészt pedig mint kihágásokkal kapcsolatos hatásköri összeütközések. A bírósági reform elkezdéséhez kapcsolódó kompromisszum eredménye lett az 1869. évi IV. törvénycikk 25. §-a, amely a közigazgatási hatóságok és a bíróságok közötti hatásköri összeütközések rendezésének kérdését szabályozta, ideiglenesen. Szerencsétlen volt a szabályozás, mivel a kormánynak olyan kérdésekkel kellett foglalkoznia, amelyekhez sem a szükséges tudása, sem a szükséges kompetenciái, sem pedig a szükséges mennyiségű ideje nem állt rendelkezésre. Ráadásul – különösen a kihágások esetén – olyan ügyeket kellett a kormány elé vinni, amelyek jelentősége nagyon csekély volt. A kortársak szerint a kormány megfelelő önmérséklettel és óvatossággal járt el a hatásköri összeütközések feloldásánál. Azonban erre semmilyen jogszabály nem kényszerítette, semmilyen jogi jellegű garanciális elem sem volt a kormány eljárásában. A helyzet valódi megoldását a hatásköri bíróságokról szóló törvény hozta el 1907-ben.

KULCSSZAVAK:

hatásköri bíróság, hatásköri összeütközés, kihágás, kormány, minisztériumi ügykör

Examining the minutes of the Council of Ministers, we can state that there were basically three ways in which the petty offences appeared there: firstly, the management of tasks related to petty offences as ministerial competence, secondly, the preparation of legislation related to petty offences, and thirdly as conflicts of competence related to petty offences. One of the results of the compromise associated with the commencement of judicial reform was the adoption of Article 25 of Act IV of 1869, which temporarily regulated the issue of resolving conflicts of competence between administrative authorities and courts. The regulation was unfortunate because

the government had to deal with issues for which it did not have the necessary knowledge, the necessary competencies, or the required amount of time. In addition, especially in case of petty offences, cases had to be brought before the government that were of very little importance. According to contemporaries, the government acted with due restraint and caution in resolving conflicts of competence. However, this restraint was not forced by any legislation, nor was there any legal guarantee element in the government proceedings. The real solution to the situation was brought in 1907 by the Competence Court Act.

KEYWORDS:

court of competence, conflict of competence, petty offence, government, ministerial competence

1. BEVEZETÉS

Ebben az írásban a minisztertanács és a kihágások kapcsolatát vizsgálom meg a minisztertanács napirendjeiből kiindulva. A minisztertanácsi jegyzőkönyveket vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy alapvetően háromféle módon jelentek ott meg a kihágások. Egyrészt a kihágásokkal kapcsolatos feladatok intézése mint minisztériumi ügykör, másrészt a kihágásokkal kapcsolatos jogszabályok előkészítése, harmadrészt pedig mint kihágásokkal kapcsolatos hatásköri összeütközések.

2. MINISZTERIUMI ÜGYKÖRÖK RENDEZÉSE

A független magyar felelős ministerium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk 16. §-a úgy rendelkezik, hogy a „kebelébeni ügykezelés módját a ministerium maga határozza meg”.¹ E rendelkezés gyakorlatban kialakított tartalmának megfelelően a kormány az egyes ügyköröket az egyik minisztérium hatásköréből egy másik minisztérium hatáskörébe helyezhet át. Egy ilyen ügyköráthelyezést rendszerint egy sor esemény követ, amely eseménysorban valahol törvényi szintű jogalkotás is megjelenik. Az ügyköráthelyezésről szóló kormánydöntést általában egy miniszteri rendelet követi, amelyet gyakran közösen, az ügykörmódosításban érintett miniszterek együttesen bocsátják ki. Ha az ügykörmódosítás költségvetési forrásokat is érint, akkor erről az adott év tekintetében születik miniszteri vagy kormány szintű döntés, ritkán törvény. Ha az ügykörmódosítás állandósulni látszik, akkor az beépül a következő évi költségvetésbe, így végső soron törvényi szintű szabályozásban, a költségvetési törvényben jelenik meg.

Az alábbiakban a kihágásokkal kapcsolatban egy szabályt erősítő kivételt mutatok be. A minisztertanács 1870. július 21-ei ülésén döntött arról, hogy a mezői és erdészeti kihágási ügyeket a Földművelés, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium hatásköréből a Belügyminisztérium hatáskörébe helyezi át.² Ezt azonban sem 1870-ben, sem 1871-ben nem követte rendeletalkotás. Ugyancsak nem jelent meg a kérdés a következő költségvetési törvényekben sem. Ez nem meglepő arra tekintettel, hogy erre az időszakra részköltségvetések láncolata alakult ki, amely az 1869. évi költségvetésen³ alapult.⁴ A mezői és erdészeti (erdei)

¹ 1848. évi III. tc. 16. §.

² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1870. július 21. (53. ülés).

³ 1868. évi L. törvénycikk az 1869-ik évi államköltségvetésről.

⁴ A költségvetési törvények láncolata a következőkből áll az 1870. és 1871. éveket tekintve: az 1869-es költségvetést megállapító 1868. évi L. törvénycikkre építve fogadták el az 1870-ik év január 1-től ugyanazon év március 31-ig viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról szóló 1869. évi XXVI. törvénycikket, ezt követően az 1869. évi XXVI. törvénycikk hatályának kiterjesztéséről szóló 1870. évi IV. törvénycikket, amely 1870. április 30-ig terjesztette ki az ideiglenes állapotot azzal, hogy ha időközben szentesítik az éves költségvetésről szóló törvényt, akkor ez hatályát veszti. Ezt minisztériumonkénti póthitelek követték (a honvédelmi miniszternek 1870. évre megszavazandó öt millió forintnyi póthitelről szóló 1870. évi XLIV. törvénycikk, a közbiztonság helyreállítása végett tett rendkívüli intézkedések befejezéséhez megkívántató póthitelről szóló 1870. évi XLV. törvénycikk, a vallás- és közoktatási miniszter 1870. évi kiadásainak fedezésére szolgáló póthitelről szóló 1870.

kihágásokkal kapcsolatban az ezt követő években több rendelet is született,⁵ amelyek bár érintették a mezei és erdei kihágásokat, de nem a belügyminisztertől vagy a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztertől származtak. A kérdést végső soron az erdőtörvény⁶ rendezte, amelynek végrehajtására már gyakran a belügyminiszter, de szintén igen gyakran a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter is bocsátott ki rendeleteket.⁷ Úgy tűnik, mintha az ügykörátrendezésről szóló kormánydöntésnek éveken keresztül nem lett volna hatása.

3. TÖRVÉNY-ELŐKÉSZÍTÉS

A minisztertanácsnak feladata van a törvények előkészítési szakaszában is, dönteniük kellett a törvénytervezetek uralkodó, illetve országgyűlés elé terjesztéséről is. Mivel nem ennek értékelése a jelen írás tárgya, ezért csak példaképpen két alkalmat említek. A minisztertanács 1878. december 27-én 6. napirendi pontként megadta a felhatalmazást az igazságügyminiszternek, hogy a rendőri kihágásokról szóló büntető törvényjavaslatot a bizottsági tárgyalás után az országgyűlésnek előterjessze.⁸ A minisztertanács 1897. február 10-ei ülésének napirendjén pedig szerepelt a büntető törvénykönyv (1878: V. tc.) és a kihágási büntető törvénykönyv (1879: XL. tc.) módosításáról szóló törvényjavaslat bemutatása.⁹ Az igazságügy-miniszter előterjesztését itt is elfogadta a minisztertanács, megkapta a felhatalmazást, hogy uralkodói jóváhagyás után az országgyűlés elé terjessze

évi XLVI. törvénycikk). Az 1871-es év is hasonlóan, részki költségvetésekkel kezdődött: az 1871. évi január 1-től ugyanazon évi február végeig viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról szóló 1870. évi XLVIII. törvénycikkkel, valamint az 1871. évi március hóban viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról szóló 1871. évi II. törvénycikkkel. Végül az 1871. évi államki költségvetésről szóló 1871. évi X. törvénycikk rendezte a helyzetet.

⁵ Lásd pl.: A m. k. igazságügyminiszternek 1871. decz. 12-én 10.222. sz. a. kelt utasítása a szervezendő kir. bíróságok életbeléptével feloszlatandó elsőfolyamodású bíróságok iratainak, az ezek által kezelt letéteknek, telekkönyveknek átadása, valamint a törvényhatósági börtönök s fogházakban letartóztatott foglyok átszállítása tárgyában. (*Magyarországi rendeletek tára 1871.* Pest, Ráth Mór, 1871. 382–392.); A m. kir. vallás- és közokt. ministertől 1871. október 10-én 22.392. szám alatt kiadott szolgálati utasítás a közalapítványi kir. erdészek számára. (*Magyarországi rendeletek tára 1871.* Pest, Ráth Mór, 1871. 461–474.); A vallás és közoktatási m. k. miniszternek f. évi 20,377. sz. a. valamennyi megye tanfelügyelőjéhez és az egyházi hatóságokhoz intézett körlevele: a községi faiskolák berendezése tárgyában. (*Magyarországi rendeletek tára 1875.* Budapest, Vodianer, 1875. 488–497.)

⁶ 1879. évi XXXI. törvénycikk Erdőtörvény.

⁷ Lásd pl.: A m. kir. belügyminiszternek 37,635. számú körrendelete, az új erdőtörvény életbelépte előtt elkövetett erdei kihágások elbírálása tárgyában. (*Magyarországi rendeletek tára 1880.* Budapest, M. Kir. Belügyminiszterium, 1880., 627–628.); A földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. minister által 24,432. szám alatt kiadott utasítás, az erdei kihágási bíróságok által használandó érték- és árszabályzatok kidolgozásánál követendő eljárás tárgyában. (*Magyarországi rendeletek tára 1880.* Budapest, M. Kir. Belügyminiszterium, 1880., 682–696.) A földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. minister által 24,931. szám alatt kiadott utasítás, az erdei kihágások feljegyzésére szolgáló erdei rovatos naplók készítése és vezetése tárgyában. (*Magyarországi rendeletek tára 1880.* Budapest, M. Kir. Belügyminiszterium, 1880. 704–712.)

⁸ MNL W12 Minisztertanácsí jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1878. december 27. (42. ülés).

⁹ MNL W12 Minisztertanácsí jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1897. február 10. (6. ülés).

a módosító javaslatot. Tekintettel arra, hogy a minisztertanácsi jegyzőkönyvek csak ritkán, nagyobb viták esetén tartalmaznak erre való utalást, azt mondhatjuk, hogy e két esetben nem volt jelentősebb vita a kormánytagok között.

4. HATÁSKÖRI ÖSSZEÜTKÖZÉSEK

„Hja, Jani bátyám, idelent van a közigazgatás súlypontja. Azok odafent azt teszik, amit a törvény előír, mink meg azt, amit ezeknek a szegény ördögöknek az élete parancsol. Közigazgatunk; nem ahogy rendelik, hanem, ahogy lehet, Jani bátyám.”¹⁰ Kilián Zoltán szomorú novellájának közigazgatásra vonatkozó tanulsága jól illik majd ezen írás tanulmányához is. A közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti hatásköri összeütközések kormány általi rendezése azt a helyzetet okozta, hogy „a fent lett a lent”, azaz a kormánynak olyan ügyekben kellett döntést hoznia, amelyek jelentőségüknél fogva nem illeszkedtek a többi, kormány által eldönteni rendelt kérdés közé.

Ezen írás szűkebben vett célja a kihágásokkal kapcsolatos hatásköri összeütközések eldöntése gyakorlatának bemutatása. 1869 és 1908 között a kormány volt jogosult e döntéseket meghozni, a kormányt testületként illette ez a feladat. Így a minisztertanácsok napirendjét olvasva olyan jelentősnek nem mondható napirendi pontokkal találkozhatunk, mint „hatásköri összeütközés a M. Kir. Kúria és Szepes megye Másodfokú Erdei Kihágási Bírósága között Zsemba József és Zsemba János juhái által okozott kár ügyében”¹¹ vagy „hatásköri összeütközés a gyöngyösi járás szolgabírói hivatala és a Gyöngyösi Kir. Járásbíróság között Szász Jánosné kuruzslónő közegészség elleni kihágási ügyében”.¹²

A kormány hatásköri összeütközések elrendezésére irányuló feladatának az alapja a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk, illetve annak 25. §-a, amely szerint a „bíró s közigazgatási hatóságok közt felmerült illetőségi összegyzések elintézésére, a törvényhozás további intézkedéséig a ministerium hatalmaztatik”.¹³ A törvénycikk e rendelkezése mintha ellentétben állni látszana az 1. §-ban írt alaptétellel, amely szerint az „igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.”¹⁴ Az ellentét abból ered, hogy a bíróságok és a közigazgatási szervek (mint két különböző hatalmi ág részei) közötti vitákat a végrehajtás csúcsán álló szerv, a kormány dönti el. Tekintettel arra, hogy a végrehajtás teljesen más alapelvek szerint működik, mint az igazságszolgáltatás, ez a szabályozási konstrukció aggályokat ébreszt.

¹⁰ Kilián Zoltán: Erdei kihágás. *Napkelet*, 4. (1926), 9. 846–853. 851.

¹¹ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1884. március 18. (8. ülés). Ekkor ez volt a 25. napirendi pont.

¹² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1885. június 8. (12. ülés). Ekkor ez volt a 16. napirendi pont.

¹³ 1869. évi IV. tc. 25. §.

¹⁴ 1869. évi IV. tc. 1. §.

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló törvény javaslata¹⁵ a későbbi 25. §-t még 24. §-ként tartalmazta, nagyjából hasonló szövegezéssel: „A bírósági és közigazgatási hatóságok között felmerült illetőségi összeütközések elintézése, a törvényhozás további intézkedéséig a ministeriumot illeti.”¹⁶ A képviselőházi vita során sok szempontból fogalmaztak meg a képviselők aggályokat, így a bírói döntés szükségessége, a hozzá nem értés, az alkotmányos rendbe való nehézkes beilleszthetőség, az ideiglenesség, a túlzott centralizmus, a külföldi példák figyelembevétele, illetve az egyéni felelősség helyett a kollegialitás elve szempontjából.

A képviselőházi vita során Győrffy Gyula képviselő a törvényjavaslat 1. §-ában írt alaptétellel kapcsolatban mondta el aggályait. Azt mondta, hogy senki sem vonhatja kétségbe azt az elvet, „miszerint a bírói és közigazgatási hatóságok között előfordulható illetőségi összeütközések felett a bíraskodás, valamint általában véve, minden bíraskodás, a törvény alkalmazásának kérdése lévén, a bírói jog köréhez tartozik”.¹⁷ Álláspontja szerint, ha a hatásköri összeütközések kezelésének kérdése tekintetében a törvényjavaslat szerinti szöveget fogadná el a Képviselőház, azaz a kormány lenne jogosult a közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti hatásköri összeütközések eldöntésére, akkor ezzel az 1. § szerinti alapelv megdőlné.¹⁸ Győrffy képviselő aggályaival magam is egyetértek, legfinomabban fogalmazva sem szerencsés az a választás, amely szerint a közigazgatási szervek és a bírói szervek közötti hatásköri vitákat a kormány mint a közigazgatás csúcsszerve döntse el.

A későbbiek szempontjából fontos annak vizsgálata már e ponton, hogy az 1869. évi IV. törvénycikk 25. §-ában írt hatásköri összeütközés esetén mit bírál el a kormány. Különösen szembetűnő ez a szűkebb témánk, a kihágások szemszögéből nézve. A leggyakrabban előforduló hatásköri összeütközés negatív hatásköri összeütközés volt, azaz előbb a közigazgatási vagy bírói szerv állapította meg hatáskörének hiányát, majd a másik szerv tette ugyanezt. Tehát amikor a kormány eldönti a negatív hatásköri összeütközést, azt dönti el, hogy a közigazgatásra vagy az igazságszolgáltatásra tartozik a kérdés eldöntése. Azaz másként fogalmazva, a kormány azt dönti el, hogy az igazságügy-miniszter kormány számára készített előterjesztésében írt cselekmény elbírálása bíróság vagy közigazgatási hatóság kötelezettsége-e. Kihágások, vétségek, büntettek esetében az eljárásra hatáskörrel rendelkező szerv megállapításának alapja pedig az, hogy a cselekmény hogyan minősül. Alapvetően az 1878. évi V. törvénycikk¹⁹ és az 1879. évi XL. törvénycikk²⁰ határozza meg a cselekmények minősítésének lehetőségeit. E törvénycikk hatálybalépésével kapcsolatos részletszabályokat, átmeneti rendelkezéseket (ahogyan a Csemegi-kódex 486. §-a²¹

¹⁵ *Képviselőházi Irományok*, I. (1869), 20. 58–60.

¹⁶ *Képviselőházi Irományok*, I. (1869), 21. 60.

¹⁷ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 493.

¹⁸ Uo.

¹⁹ 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvény a büntettekről és vétségekről.

²⁰ 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a kihágásokról.

²¹ „486. § A jelen törvény végrehajtásával az igazságügyi miniszter bízatik meg, hatálybalépésének idejéről és az átmeneti intézkedések iránt külön életbeléptetési törvény rendelkezik.”

és a Kbt. 144. §-a²² rögzítette) az 1880. évi XXXVII. törvénycikk²³ tartalmazta. E törvénycikk 39–41. §-aiban hatásköri szabályokat is tartalmazott a kir. törvényszékek, a kir. járásbíróságok és a közigazgatási hatóságok tekintetében. A hatáskör megállapításának az alapjai pedig legnagyobbbrészt az eljárások tárgyát képező kihágások és vétségek. Tehát, amikor a kormány dönt egy közigazgatási hatóság és bíróság között fennálló hatásköri összeütközés kérdésében, akkor az igazságügy-miniszter által előterjesztett tényállás alapján arról dönt, hogy véleménye szerint hogyan, miként minősül az alapul fekvő ügyben elkövetett cselekmény. Erre tekintettel érték egyet Győrffy Gyula aggályaival, hiszen még a pusztán cselekmény előzetes minősítése esetében is helyesebb volna egy bírói szerv döntését kérni.

Az 1869. évi IV. törvénycikk leendő 25. §-ának vitájában a második jelentős vitatéma a szabályozás ideiglenessége volt. Tudvalevő, hogy ez a szabályozás egy nagyobb törvénycsomag része volt, azonban a többi, az igazságügyi reformra vonatkozó részelem elfogadására csak évekkel később került sor. Plachy Tamás képviselő felvetése egészen logikus volt: „Midőn törvényt alkotunk, törvényt a bírói hatalomra vonatkozólag, akkor nem látom szükségét, hogy ideiglen hatalmazzunk fel bárkit, miután előttünk áll a lehetőség, hogy az elintéztet azonnal codificáljuk, törvénybe iktassuk.”²⁴ A 25. § szabályozása kifejezetten ideiglenes, a szabályt „a törvényhozás további intézkedéseig” állapítja meg. Várady Gábor azt róta fel az igazságügyminiszternek, illetve a kormánynak, hogy „miért nem terjesztett elő egy az egész rendszert átölelő törvényjavaslatot, miután a még a többségből alakult központi bizottság is kijelentette szükségét annak, hogy egy legfőbb állambíróság mielőbb életbe léptetessék”.²⁵ Maga Deák Ferenc is – a képviselőházi vita vége felé – sürgette azt, hogy „határozza el a ház, hogy az igazságügyminiszter egy felállítandó legfelső állambíróság iránt mielőbb törvényjavaslatot terjesztszen a ház asztalára”.²⁶ Valóban nem tűnik logikusnak, hogy egy éppen szabályozás alatt lévő témáról szóló törvényjavaslatba olyan elem kerüljön, ami ideiglenes, és amelynek rendezésére nincs terv belátható időn belül. Az igazságügyi reform éveken belül tovább zajlik majd, azonban a kormány számára az 1869. évi IV. törvénycikkkel biztosított hatáskör még 40 évig megmarad. Többször is felmerült a vita során az úgynevezett legfelső állambíróság felállításának szükségessége, de ezt a gondolatot nem bontották ki jobban, és tettek sem követték. A törvényjavaslatot véleményező – és bőséges módosító javaslatot megfogalmazó – bizottság is ezen az állásponton volt, azaz az állambíróság felállítását támogatta. Horváth Döme, a bizottság előadója a képviselőházi vita végén elmondta: „[A]zon óhajátását fejezi ki a központi bizottság, hogy határozatilag mondja ki a ház: miszerint az igazságügyminiszter egy felállítandó legfelsőbb állambíróság iránti törvényjavaslatát mielőbb terjeszse a ház elé.”²⁷ Ez sem történt meg.

²² „144. § A jelen törvény hatályba lépte és az átmeneti intézkedések iránt külön életbeléptetési törvény rendelkezik.”

²³ 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyvek életbeléptetéséről.

²⁴ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 110.

²⁵ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 76.

²⁶ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 442.

²⁷ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 495.

A harmadik jelentős – az igazságügyi reform során talán a legjelentősebb – vita téma a centralizáció kérdése volt, amit egyesek a kormány túlhatalmával azonosítottak. Az egész vitának eleve ez, a municipalista-centralista vita volt a központja, így nyilvánvaló volt, hogy ez a hatásköri összeütközések kérdésében is meg fog jelenni. Különösen úgy, hogy a hatásköri összeütközések kérdésében a kormány olyan hatáskört kapott, amelynek kormányra telepítése – különösen az ellenzék szerint – nem volt szükséges. Plachy Tamás képviselő is erre utalt, amikor a vita során ezt mondta: „Nem kell nekünk [...] az igazságügyminiszter ur teljes centralisatiója, és nem kell [...] a miniszteri mindenhatóságnak növelése. Nem kell nekünk az igazságügyminiszter merev centralisatiója: mert azt hiszem, azzal kormányozni ugyan könnyebb és kényelmesebb, de az egyéni szabadság garantiáját a centralisatióban – legyen az törvénykezési vagy közigazgatási centralisatio – egyáltalán nem található fel. A miniszteri mindenhatóságot is kiemelttem, mint olyat, mely nekem nem kell.”²⁸ Nemcsak egyszerűen a centralizációt utasították el, hanem annak minden elemét is, hogy a központi kormányzat további hatásköröket szerezzen. Így egyértelmű volt, hogy ebből a szempontból teljes elutasítást fog kapni a törvénytervezet hatásköri összeütközésekkel kapcsolatos rendelkezése a municipalistáktól.

A következő szempontból nézve a javaslatot szintén nagyon helyénvaló a megfogalmazott kritika. Eszerint a közigazgatási hatóságok és a bíróságok között felmerült hatásköri összeütközések eldöntése esetében nem közigazgatási döntésről van szó, hanem olyan döntésről, amely az igazságszolgáltatásra tartozik, így bírói szervnek kell meghoznia. Tekintettel arra, hogy a kormány egy teljesen más elvek alapján működő hatalmi ágnak, a végrehajtásnak a csúcsszerve, nem tudja és nem is láthatja el ezt a feladatot megfelelően. Várady Gábor megfogalmazása szerint: „A kik a bírói felelősség szükségét érzik, úgy mint mi, azok, kik azt biztosítani akarják, úgy mint mi, azok nem fognak örülni ezen administrationalis intézkedésnek.”²⁹ Várady képviselő a bírói felelősséggel meghozott döntésnek épp azokat az ismérveit kérte számon, amelyeket az 1869. évi IV. törvénycikk határozott meg világosan. Azzal, hogy a törvényjavaslat a közigazgatási hatóságok és bíróságok közötti hatásköri összeütközések rendezésének feladatát a kormányra bízta, a polgári igazságszolgáltatásnak és éppen annak a törvénynek az elveit sérti meg, amelyben ezt a kormányhatáskört rögzítik. Ezzel vissza is jutottunk a kritikák legelső szempontjáiig, amely szerint a kormánynak ez a hatásköre a törvény 1. §-ával áll ellentétben.

Ghyczy Kálmán – mint az áprilisi törvények egyik megszövegezője³⁰ és így a polgári átalakulás egyik vezéralakja – egyenesen szégyennek nevezi a törvényjavaslat szerinti konstrukciót, külön kiemeli, hogy még Oroszországban is bírói szervek döntenek az ilyen hatásköri összeütközésekben: „[A] minisztérium még azon kérdés elhatározását is, hogy: mi az, a mi a bíróságok, mi az, a mi a közigazgatási hatóságok köréhez tartozik? önmagának tartja fen; s e tekintetben megszálltattatni engedi magát még az oroszországi

²⁸ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 110.

²⁹ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 76.

³⁰ Nagy Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. *Budapesti Szemle*, 219. (1930), 635. 1–28.

törvényhozás által is; mely a most uralkodó czár 1864 év november 20-án kiadott rendelete³¹ szerint az ily illetékességi összeütközések iránt az intézkedést a rendes törvényes bíróságokra bizza.”³² Ugyanezt a vonalat követte Győrffy Gyula is felszólalásában, amire már a törvénytervezet hosszúra nyúlt vitájának³³ a legvégén került sor. Ekkor azt mondta: „Nem szándékozom én, t. ház, a mintául szolgálható államokra hivatkozni, valamint azt hiszem, hogy más részről a t. jobb oldal szónokai sem fognak a francia államtanácsra,³⁴ mint e tekintetben mintára, hivatkozni; de szabad legyen arra figyelmeztetnem a t. házat, hogy a szomszéd örökös tartományoknak 1867. december 21-én kelt államtörvényében is az illetőségi kérdések eldöntése egy bíróságra, a Reichsgerichte van ruházva.”³⁵ A törvényjavaslat főrendiházi vitája során ugyanez vetődött fel. Miske Imre báró a következőket mondta: „[M]agam részéről mint ideiglenest elfogadom. De miután más országokban, valamennyi parlamenttel bíró országban oly illetékességi esetekre nézve, hol az illetékeségre nézve kérdés támad, külön független testület van meghatározva törvény által, így pl. Franciaországban az államtanács határoz, így a lajtántúli országokra nézve a törvények külön független testületet állapítottak meg; jegyzőkönyvileg azon óhajt kívánom kifejeztetni, hogy a ministerium részéről e tekintetben egy törvényjavaslat terjesztessék még a törvényhozás elé.”³⁶ Ez a javaslat Horváth Döme bizottsági előadó fentebb ismertetett javaslatára rimel, aki szintén kérte rögzíteni országgyűlési határozatban azt, hogy a kormány mielőbb egy kiegészítő törvényjavaslatot terjesszen az országgyűlés elé. Ahogyan Horváth Döme javaslatával, úgy Miske Imréével sem történt semmi a későbbiekben. A feladat nehézségét az mutatja, hogy a helyzet ideiglenességét majd csak az 1907. évi LXI. törvénycikk³⁷ oldja meg, amely felállítja a Hatásköri Bíróságot.

Horváth Boldizsár a vita zárásakor maga is elismerte, hogy nem a legszerencsésebb és nem is az ideális megoldást választották. „Kényszerűségből vette tehát ezt át a minisztérium egyelőre ideiglenesen, méltóztassanak ebben megnyugodni, s ne mindjárt administratív absolutismus és szabadság kérdést csinálni belőle. Sőt kijelentem, hogy üdvözölni fogjuk azon pillanatot, mely bennünket e teheről meg fog menteni.”³⁸ Nos, erre a pillanatra, amit Horváth Boldizsár annyira várt volna, közel 40 évet kellett még várni.

A hatásköri bíróságokról szóló törvénycikk indokolása visszautalt erre az időszakra, amikor azt mondta ki, hogy „már 1869-ben is érett volt az a gondolat, hogy ez csak ideiglenes rendezés. Jelentékeny államférfiak már akkor is pártatlan bírói fórumot követeltek. Az ily legfelsőbb bíróság szervezetének nehézségei, a felállítandó államtanács eszméje, de főképp az indokolta az ideiglenes rendezést, mert az akkor vezető politikai párt minden

³¹ Ez a rendelet II. Sándor cár igazságügyi reformját jelenti.

³² Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 242.

³³ 1869 júniusában és júliusában.

³⁴ Conseil d'État. Mezey Barna – Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris, 2003. 248. és 606.

³⁵ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 493.

³⁶ Főrendiházi napló 1869, I. kötet, 68–69.

³⁷ 1907. évi LXI. törvénycikk a hatásköri bíróságokról.

³⁸ Képviselőházi napló 1869, II. kötet, 495.

törekvése az volt, hogy a főreformot: a bírói hatalom elválasztását a közigazgatástól vigye sikerre. A törvényhozásnak az idézett törvénycikkben kilátásba helyezett intézkedése akkor elmaradt, sőt az ideiglenes hatáskör állandósult.³⁹ A törvényjavaslat e részével kapcsolatban az a helyzet állt elő, miszerint a kormánypárt és az ellenzék, a centralisták és a municipalisták is egyetértettek abban, hogy a szabályozás így nem megfelelő. Nem helyes a kormányra bízni a közigazgatási hatóságok és bíróságok között felmerült hatásköri összeütközések rendezését, sőt, még abban is egyetértés látszott kibontakozni, hogy vagy a részleteiben ki nem bontott legfőbb állambíróság feladat volna ez, vagy pedig valamilyen más bírói szervé.

Ahogy egyre hosszabbra nyúlt az ideiglenes szabály hatályban léte, a későbbi vélemények sem bántak kesztyűs kézzel a törvény megoldásával. Wlassics Gyula egy röpiratát⁴⁰ idézi a Pesti Hírlap 1880-ban: „[S]zakítunk kell, mert lehetetlen túrni oly állapotot, hogy a kormány, mely a hatásköri összeütközést rendszerint maga provokálja, maga legyen bírósága maga határozza el, hogy valamely ügy a törvény rendes útjára vagy a kormány hatásköréhez tartozik-e.”⁴¹ A cikkben idézett röpiratban Wlassics és a cikkben a szerző is arra hívja fel a figyelmet, hogy nem egyszerűen arra ad lehetőséget ez a szabályozás, hogy a kormány úgy döntsön el hatásköri összeütközéseket, hogy ahhoz sem a szükséges szakértelemmel nem rendelkezik, sem a szükséges felelősséggel. Egyenesen arra utalnak, hogy ez az ideiglenes szabályozás a hatáskörelvonás eszköze lehet. Csak a kormány önmérsékletén múlik, hogy egy felsőbb utasításra megalkotott hatásköri összeütközésen keresztül nem dönt úgy, hogy a bíróságokra tartozó ügyeket elvon onnan. Wlassics szerint így fennáll az lehetőség, hogy a kormány az államkincstárt terhelő pereket elvonhatja a rendes bíróságok elől. A cikkíró egyébként figyelmezteti a kormányt „a törvényhozás az 1869. IV. t. c. 25. §-ának e felhozott nagy hiányára”,⁴² Wlassics Gyuláról pedig mint „a fiatal szerzőről” elismerőleg szól, hogy ezt a fontos kérdést napirendre hozta.

Wlassics Gyula máshol arról a hitéről szól, „hogy [...] a ministertanács jövőben csak elvétve fog azon helyzetbe jönni, hogy az 1869:IV. tcz. 25. §-a értelmében, bagatell büntetőügyek halmaza fölött legyen kénytelen tanácskozni és határozni”.⁴³ Ahogy az 1869-es törvényhozás munkája során még nem látszott, egy évtizeddel később világossá vált: a hatásköri összeütközések, amelyeket a kormánynak el kell döntenie főleg olyan ügyekben fordulnak elő, amelyek csekély jelentőségűek. Különösen így van ez a kihágások esetében, amelyek eleve a „bagatell büntetőjog” részei, főleg kis súlyuk miatt nem tartoznak a vétségek vagy főleg a büntettek közé. Az eredeti javaslat kritikái között felmerült az, hogy a kormánynak nincsenek meg a szükséges kompetenciái ilyen hatásköri összeütközések eldöntésére. Ez kétségtelenül igaz, ráadásul sokkal kellemetlenebb is, ha ilyen egyszerű megítélésű ügyekről van szó.

³⁹ 1907. évi LXI. törvénycikk indokolása, 2. bek.

⁴⁰ Wlassics Gyula: *A hatásköri összeütközés ügye*. Nagykanizsa, 1880.

⁴¹ A 25-ik §. *Pesti Hírlap*, 2. (1880), 281. 4.

⁴² Uo.

⁴³ Wlassics Gyula: *Hatásköri összeütközések bűnügyekben. Büntető Jog Tára*, 1. (1881), 21. 321–324. 324.

Az előbbiekre tekintettel érdemes egy pillantást vetni arra, hogy melyek voltak a főbb témák, amelyekben kormány által eldöntendő hatásköri összeütközés merült fel. Ehhez a *Magyar Közigazgatás szerkesztősége* által készített, a *Közigazgatási határozatok egyetemes gyűjteménye* című (egyébként összesen hatkötetes) kiadványt használtam fel. A kormány által eldöntött hatásköri összeütközések az 1880-as évek és 1908 között a következő témákba voltak csoportosíthatók: közigazgatási és magánjogi ügyek, kihágási ügyek, közegészségügyi kérdések, cselédügyek, mezőrendőrségi ügyek, erdészeti és vadászati ügyek, vízjogi ügyek és közúti ügyek.⁴⁴ Az első két csoportba tartozott az ügyek többsége, így látható, hogy a kihágásokkal kapcsolatos hatásköri összeütközések jelentős részét adták a kormány ilyen munkájának. A minisztertanácsi jegyzőkönyvek vizsgálatával látható, hogy a kormány által elintézett hatásköri összeütközések száma az 1880-as és az 1890-es években körülbelül 50 évente, majd a századfordulót követően évi 100 körüli ügyet kell eldönteni. A számokból látszik, hogy nem teljesíthetetlen, de számottevő az ügyteher.

5. EGY TÁL MOSLÉK – A MINISZTERTANÁCS ELŐTT⁴⁵

Egy témáját véve valóban bagatell esetet ismertet egy nem ismert árvaszéki ülnök a *Pécsi Figyelő* hasábjain.⁴⁶ Az ügy népszerűségére utal, hogy a *Pesti Hírlap* is ismerteti,⁴⁷ valamint megjelent a *Büntetőjog Tárában* is.⁴⁸ A történeti tényállás szerint Kapácsi Lídia panaszt emelt a veszprémi kir. járásbírósnál, hogy Sziládi Benőné szóváltás közben egy tál moslékot öntött fejére. Az ügy kimenetele nem is annyira, sokkal inkább az ügy által megjárt szervek sora az érdekes. A veszprémi kir. járásbíróság végzésével a panaszjegyzőkönyvet áttette a veszprémi szolgabírósághoz, mert álláspontja szerint az eset a Kbt. 75. §-a szerinti közrend elleni kihágásnak minősül, és így az 1880. évi XXXVII. tc. 41. § 1. pontja értelmében az eljárásra a veszprémi szolgabírói hivatal illetékes. A veszprémi szolgabíróság a panaszoltat és két tanút kihallgatott, és arról győződött meg, hogy az eset a Btk. 261. §-a szerint minősül, és ezért az 1880. évi XXXVII. tc. 40. § 2. pontja értelmében, annak elbírálása, mint járásbíróági hatáskör a járásbíróságra tartozik. Erre tekintettel a szolgabírói hivatal az iratokat Veszprém megye alispáni hivatala útján fölterjesztette a kormányhoz a hatásköri kérdés eldöntése érdekében. A minisztertanács ebben az esetben kimondta, hogy az ügy bírói útra tartozik, mert a történeti tényállás a Btk. 261. §-a szerint minősülő becsületsértés vétségének ismérveit foglalja magában, és az 1880. évi XXXVI. tc. 40. § 2. pontja értelmében a Btk. 261. §-a szerint büntetendő vétségek a kir. bíróságok hatásköréhez tartoznak.

⁴⁴ *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye*. Új folyam. Harmadik kötet. Budapest, Pallas, 1910.

⁴⁵ Napi hírek. *Pesti Hírlap*, 3. (1881), 48. 5. és Illetőségi kérdések. *Pécsi Figyelő*, 9. (1881), 10. 2.

⁴⁶ Illetőségi kérdések. *Pécsi Figyelő*, 9. (1881b), 10. 2.

⁴⁷ Napi hírek. *Pesti Hírlap*, 3. (1881), 48. 5.

⁴⁸ *Büntető Jog Tára*. 1. (1881), 21. 324.

Látható, hogy az ügyet határozottan és egyértelműen eldöntötte a minisztertanács. Ennek értékelése előtt vesztegessünk néhány szót arra, hogy a kormány hogyan dönti el a közigazgatási hatóságok és bírói szervek közötti hatásköri összeütközéseket. A legfontosabb talán az – és ez nem merült még fel az 1869-es viták során sem –, hogy a kormány ezt a döntést mindenféle eljárási szabályozás, mindenféle garancia nélkül hozza meg. Erre Wlassics Gyula is felhívja a figyelmet egy írásában.⁴⁹ Nincs jogszabály, amely a kormány e speciális eljárásával kapcsolatban bármilyen részletszabályt tartalmazna. Egyetlen garancia van mindössze, az 1848. évi III. törvénycikk szerinti miniszteri felelősség. A kialakult gyakorlat szerint a hatásköri összeütközés kérdésében a minisztertanács az igazságügy-miniszter előterjesztése alapján dönt, aki az előterjesztés megtétele előtt egyeztet az illetékes miniszterrel.⁵⁰

Bár az ideiglenes szabály hatályban létének közel 40 éve alatt nem merült fel jelentősebb aggály a minisztertanács döntésével kapcsolatban, ha merült is volna, nem lett volna fórum, ahová azzal fordulni lehetett volna. Egy kritikával gyakran illették a kormányt a hatásköri összeütközésekben hozott döntéseivel kapcsolatban: túlságosan lojális volt a bíróságok felé, gyakran a közigazgatás rovására terjesztették ki a bíróságok hatáskörét.⁵¹

Lássuk, hogy a fentebb írt becsületsértéssel kapcsolatos ügyben, amikor a kormány eldöntötte a hatásköri összeütközést, mit is mondott ki valójában. A minisztertanács döntésének lényegét összefoglaló mondat így hangzik: „A ministertanács ez esetben kimondta, hogy az ügy bírói útra tartozik, mert az elkövetett tény a Btk. 261. §-ában meghatározott becsületsértés vétségének ismérveit foglalja magában, s mert az 1880:XXXVI. tcz. 40. §-a második pontja értelmében a Btk. 261. §-a szerint büntetendő vétségek a kir. bíróságok hatásköréhez tartoznak.” Ebben az esetben a szóhasználatnak nagy jelentősége van. A minisztertanácsi döntés a tényállás egyes ismérveit azonosítja. Konkrétan azt állítja, hogy a becsületsértés ismérveit látja felismerhetőnek a történeti tényállásban. Kifejezetten nem minősít, nem ítélik, de mégis: azt fogalmazza meg, hogy a becsületsértés tényállási elemeit látja felismerhetőnek. Miért kell ilyet tennie? Nagyon egyszerű: azért kell a tényállást azonosítani, mivel ez a hatáskör alapja. Az életbeléptetési törvény (1880. évi XXXVI. törvény) sok esetben a közigazgatási hatóság vagy a bíróság hatáskörét az elkövetett, elbírálandó bűncselekmény alapján állapítja meg.

Mi ennek a döntésnek a következménye? Az 1869. évi IV. törvénycikk 25. §-a nem határozza meg a minisztertanács döntésének következményeit. Segítségül a hatásköri bíróságokról szóló törvénycikk indokolását lehet felhívni. A törvénycikk 19. §-ához készült indokolás szerint a „hatásköri bíróság csak a fölött hivatott dönteni, hogy rendes bírói, közigazgatási hatósági vagy közigazgatási bírói útra tartozik-e az eljárás. Arra azonban, hogy a bírói vagy a közigazgatási hatóságok közül melyik bíróságnak vagy melyik közigazgatási

⁴⁹ Wlassics Gyula: A „hatásköri összeütközések” bírósága. *Jogtudományi Közlöny*, 29. (1894), 51. 401–402.

⁵⁰ Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz: *A bűnvádi perrendtartás magyarázata: Kiegészítve az esküdt-bíróságról s a bűnvádi perrendtartás életbelépéséről szóló törvényekkel* I. Budapest, Grill, 1909. 161.

⁵¹ A hatásköri összeütközések bíróságáról szóló törvényjavaslat. *Pesti Napló*, 46. (1895), 8. 1. és A hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslat. *Magyar Közigazgatás*, 25. (1907), 46. 1–2. 1.

hatóságnak kell eljárnia, a hatásköri bíróság nem nyilatkozhatik, mert ez az illetékeségi kérdés már bírói vagy közigazgatási útra tartozik. Kimondja továbbá a 19. § azt is, hogy a hatásköri bíróságnak határozata mind a bíróságot, mind a közigazgatási hatóságot kötelezi; ezek a hatóságok tehát a hatásköri döntést többé nem tehetik kérdés tárgyává. A hatáskör kijelölésének következménye az is, hogy ha az a hatóság, a mely az ügyre a hatásköri bíróság döntése szerint hatáskörrel nem bírt, érdemben határozott, eljárta vagy intézkedett, ez a határozat, eljárás vagy intézkedés hatályát veszti.” Azaz, a hatásköri összeütközés kérdésében hozott döntés köti a bíróságot, köti a közigazgatási hatóságot, egyiknek kell eljárnia, a másik pedig nem járhat el. Ha a gondolatmeneten továbbmegyünk: a kormány a tényállás valamilyen szintű ismeretében döntést hoz, valaminek minősítenie kell az elkövetett cselekményt annak érdekében, hogy a hatásköri kérdést eldöntse. Azzal, hogy a bírói vagy a közigazgatási út kötött, valamelyest a kormány minősítése is kötötté válik. Így már érthető, hogy a kormány a hatásköri összeütközéseknél miért volt túlzottan óvatos és lojális a bíróságok felé. Ha a megítélésben, minősítésben téved, inkább felfelé tévedjen a bíróságok javára, inkább engedjen teret a szabad ítélkezésnek.

Más esetekben a minisztertanács hatásköri összeütközésekben hozott döntéseinek a szóhasználata más, további aggályokat vet fel. Egy hatásköri összeütközéses ügyben a minisztertanácsi döntés így szólt: „[M]ert ezen tényállás szerint a hatósági közeg hivatalos eljárásában tetteleg bántalmaztatott, ezen büntetendő cselekmény pedig bebizonyítás esetén az 1878:V. tcz. 165. §-a szerint lévén büntetendő, közigazgatási hatóság abban el nem járhat, és mert az 1879:XL. tcz. 46. §-a melyre a nevezett kir. járásbíróság hivatkozott, csak oly esetekre vonatkozik, a melyekben a hatósági hivatalnok vagy közeg sértő kifejezésekkel illetetik, nem pedig oly esetekre, midőn a hatósági közeg tetteleges bántalmazást szenved.”⁵² Ebben az esetben a kormány megállapította a tényállást. Azt mondta kifejezetten, hogy a tényállás szerint bántalmazás történt, a hatósági közeget tetteleg bántalmazták. Itt nem minősít, megállapítja a tényállást, és rögzíti, hogy amennyiben ez bizonyítást nyer, akkor a Btk. szerint büntetendő. Egy másik esetben másként, sokkal óvatosabban, finomabban fogalmaz a minisztertanács: „A feljelentett tényállás szerint Sz. Jánosné szül. B. Verona nyílt helyről 2 db. 1 frt értékű kacsát lopott. Ezen cselekmény, tekintettel arra, hogy a kir. Curiának 10. sz. döntvénye szerint az élő kacsá is az élelmi czikk fogalma alá esik, hogy annak összértéke a 2 frtot felül nem haladja s hogy ama körülmények egyike sem panasztatnak, melyek a lopást büntetté minősítik: a Kbt. 126. §-ába ütköző kihágás tényelemeit látszik magában foglalni s minthogy ezen kihágás az 1880:XXXVII. tczikk 41. §-a értelmében a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt kihágások között nem foglaltatik, ennek elbírálása ugyanazon tcz. 40. §-a 5. pontja értelmében a kir. bíróságok hatáskörébe tartozik.”⁵³ Itt azt a kifejezést használja, hogy a „kihágás tényelemeit látszik magában foglalni”. Előtte viszont értékeli a tényállás elemeit, és megállapítja, hogy nincs olyan eleme a tényállásnak, amely ezt a cselekményt büntetté és ne kihágássá minősítené.

⁵² *Büntető Jog Tára*, 1. (1881), 26. 401.

⁵³ *Igazságügyi Közlöny*, 2. (1893), 10. (1893. október 19.) 265. és *Jogtudományi Közlöny*, 28. (1893), 43. (1893. október 27.) 344.

A minisztertanács ebben az ügyben valóságosan bírósági szerepben érzi magát, hivatkozva a Curia döntvényét, annak megfelelően minősít.

6. ÖSSZEFOGLALÁS

Annak érdekében, hogy a bírósági reform 1869-ben elkezdődhessen, sok kompromisszumra volt szükség. Ilyen kompromisszum eredménye lett az 1869. évi IV. törvénycikk 25. §-a, amely a közigazgatási hatóságok és a bíróságok közötti hatásköri összeütközések rendezésének kérdését szabályozta. A szabályozás bár megszületett, a tartalma nem a legszerencsésebb volt, és eleve ideiglenesnek tervezték. Szerencsétlen volt a szabályozás, mivel a kormánynak olyan kérdésekkel kellett foglalkoznia, amelyekhez sem a szükséges tudása, sem a szükséges kompetenciái, sem pedig a szükséges mennyiségű ideje nem állt rendelkezésre. Ráadásul – különösen a kihágások esetén – olyan ügyeket kellett a kormány elé vinni, amelyek jelentősége nagyon csekély volt. Olyan ügyek voltak ezek főleg, amelyekben a döntést a közigazgatás végein, a legalsó szinteken kellett volna eldönteni. „A fent lett a lent”, azaz tulajdonképpen méltatlan ügyekben kellett a kormánynak döntenie, ahogyan az a fentebb ismertetett moslékos esetben is látszott. A kortársak szerint is a kormány megfelelő önmérséklettel és óvatossággal járt el a hatásköri összeütközések feloldásánál. Azonban erre az önmérsékletre semmilyen jogszabály nem kényszerítette, semmilyen jogi jellegű garanciális elem sem volt a kormány eljárásában. A helyzet valódi megoldását a hatásköri bíróságokról szóló törvény hozta el 1907-ben.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balogh Jenő – Edvi Illés Károly – Vargha Ferencz: *A bűnvádi perrendtartás magyarázata: Kiegészítve az esküdtbírósról s a bűnvádi perrendtartás életbelépéséről szóló törvényekkel* 1. Budapest, Grill, 1909.
2. *Büntető Jog Tára*, 1. (1881), 21.
3. *Büntető Jog Tára*, 1. (1881), 26.
4. Főrendiházi napló 1869, I. kötet
5. *Igazságügyi Közlöny*, 2. (1893), 10. (1893. október 19.)
6. *Jogtudományi Közlöny*, 28. (1893), 43. (1893. október 27.)
7. *Képviselőházi Irományok*, 1. (1869), 1–104.
8. *Képviselőházi napló* 1869, II. kötet.
9. Kilián Zoltán: Erdei kihágás. *Napkelet*, 4. (1926), 9. 846–853.
10. *Közigazgatási elvi határozatok egyetemes gyűjteménye*. Új folyam. Harmadik kötet. Budapest, Pallas, 1910.
11. Mezey Barna – Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Budapest, Osiris, 2003.
12. Nagy Miklós: Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. *Budapesti Szemle*, 219. (1930), 635. 1–28.
13. A 25-ik §. *Pesti Hírlap*, 2. (1880), 281. 4.
14. A hatásköri bíróságról szóló törvényjavaslat. *Magyar Közigazgatás*, 25. (1907), 46. 1–2.
15. A hatásköri összeütközések bíróságáról szóló törvényjavaslat. *Pesti Napló*, 46. (1895), 8.
16. Illetőségi kérdések. *Pécsi Figyelő*, 9. (1881), 10. 2.
17. Napi hírek. *Pesti Hírlap*, 3. (1881), 48. 5.
18. Wlassics Gyula: *A hatásköri összeütközés ügye*. Nagykanizsa, 1880.
19. Wlassics Gyula: A „hatásköri összeütközések” bírósága. *Jogtudományi Közlöny*, 29. (1894), 51. 401–402.
20. Wlassics Gyula: Hatásköri összeütközések bűnügyekben. *Büntető Jog Tára*, 1. (1881), 21. 321–324.

Jogi források

1. 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
2. 1868. évi L. törvénycikk az 1869-ik évi államkötségvetésről
3. 1869. évi IV. törvénycikk a birói hatalom gyakorlásáról
4. 1869. évi XXVI. törvénycikk az olasz királysággal 1869. évi február hó 27-én a közbüntetések kölcsönös kiadása tárgyában kötött államszerződésről
5. 1870. évi IV. törvénycikk az 1869. évi XXVI. törvénycikk hatályának kiterjesztéséről
6. 1870. évi XLIV. törvénycikk a honvédelmi miniszternek 1870. évre megszavazandó öt millió forintnyi póthitelről
7. 1870. évi XLV. törvénycikk a közbiztonság helyreállítása végett tett rendkívüli intézkedések befejezéséhez megkívántató póthitelről
8. 1870. évi XLVIII. törvénycikk az 1871. évi január 1-től ugyanazon évi február végeig viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról
9. 1871. évi II. törvénycikk az 1871. évi márczius hóban viselendő közterhekről és fedezendő kiadásokról
10. 1871. évi X. törvénycikk az 1871. évi államkötségvetésről
11. 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről
12. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
13. 1879. évi XXXI. törvénycikk Erdőtörvény
14. 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek (1878:V. törvénycikk és 1879:XL. törvénycikk) életbeléptetéséről
15. 1907. évi LXI. törvénycikk a hatásköri bíróságokról
16. A földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. minister által 24,432. szám alatt kiadott utasítás, az erdei kihágási bíróságok által használandó érték- és árszabályzatok kidolgozásánál követendő eljárás tárgyában
17. A földmivelés-, ipar- és kereskedelemügyi m. kir. minister által 24,931. szám alatt kiadott utasítás, az erdei kihágások feljegyzésére szolgáló erdei rovatos naplók készítése és vezetése tárgyában
18. A m. k. igazságügyminiszternek 1871. decz. 12-én 10.222. sz. a. kelt utasítása a szervezendő kir. bíróságok életbeléptével feloszlátandó elsőfolyamodásu bíróságok iratainak, az ezek által kezelt letéteknek, telekkönyveknek átadása, valamint a törvényhatósági börtönök s fogházakban letartóztatott foglyok átszállítása tárgyában
19. A m. kir. belügyminiszternek 37,635. számú körrendelete, az új erdőtörvény életbelépte előtt elkövetett erdei kihágások elbirálása tárgyában
20. A m. kir. vallás- és közokt. ministertől 1871. október 10-én 22.392. szám alatt kiadott szolgálati utasítás a közalapítványi kir. erdészek számára
21. A vallás és közoktatási m. k. miniszternek 1875. évi 20,377. sz. a. valamennyi megye tanfelügyelőjéhez és az egyházi hatóságokhoz intézett körlevele: a községi faiskolák berendezése tárgyában

Levéltári források

1. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1870. július 21. (53. ülés)
2. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1878. december 27. (42. ülés)
3. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1884. március 18. (8. ülés)
4. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1885. június 8. (12. ülés)
5. MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1897. február 10. (6. ülés)

Bathó Gábor jogász, közgazdász. Jogászként 2009-ben szerzett oklevelet az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, 2012 és 2015 között a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájának doktorandusza volt. 2019-ben tett jogi szakvizsgát. Diplomájának megszerzése óta a felsőoktatási igazgatásban dolgozott, több intézményben (Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapesti Corvinus Egyetem, Wekerle Sándor Üzleti Főiskola), különböző beosztásokban. 2005 óta oktat, először felsőfokú szakképzésben, majd 2012-től a felsőoktatásban elsősorban alkotmány- és jogtörténeti, valamint bevezető jogi és igazgatási jellegű tárgyakat. Jelenleg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karán működő Állam- és Jogtörténeti Tanszék tanársegédje, illetve az Alkotmánybíróság tanácsadója. Kutatási területei a parlamenti jog, a magyar kormány szervezete és működése és a hatásköri összeütközések.

Bódiné Beliznai Kinga

„SZEGÉNY A KOLDUS, HA KIRÁLY IS A NEVE” KOLDULÁS ÉS BÍRÓI GYAKORLATA A KBTK. TÜKRÉBEN

‘The beggar is poor even if he is king’

Begging and Its Judicial Practice in the Criminal Code on Transgressions (1879)

Bódiné Dr. Beliznai Kinga PhD, egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, beliznai.kinga@ajk.elte.hu

A koldulás problematikája Európa-szerte szorosan kötődött a szegénység, a szegénygondozás kérdéseihez, a „szegény” fogalom felölelte a koldusokat, a vándorlókat, a beteg, család nélkül élő felnőtteket, valamint az árvákat és a családból kiesett, magukra maradt gyermekeket is.

A rendi korszak felfogásában a koldusok, csavargók, munkakerülők elsősorban a társadalomra veszélyes emberek, akikkel kapcsolatban számos jogszabály született. Ezek a jogszabályok elsősorban rendészeti, igazgatási vonatkozásban foglalkoztak a koldulással (és ezzel párhuzamosan a csavargással), valamint annak akár büntetőjogi következményeivel is. Kialakult a koldusok osztályozásának rendszere is. E szerint voltak javíthatatlan, munkaképtelen, valamint eseti koldusok.

Magyarországon a 19. század második felétől a szegénypolitika alapvető jellemzője volt, hogy az állam döntően a magánjótékonyagra, illetve a községre hárította a szegénység, ezzel együtt a koldulás kezelését. A koldulás társadalomra veszélyesebb eseteit az 1879. évi XL. tc., a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról rendelte büntetni.

KULCSSZAVAK:

csavargás, dologház, kihágás, koldulás, munkakerülés, szegénygondozás, szegénység

The problem of begging was closely linked to the issues of poverty and poor care all over Europe, and the term ‘poor’ included beggars, migrants, sick and homeless adults, as well as orphans and children left behind. In the perception of feudalism, beggars, vagabonds and shirkers are primarily people dangerous to society, in connection with whom many rules have been enacted.

These laws dealt with begging (and vagrancy) and its criminal consequences, primarily in policing and administrative terms. A system for classifying beggars was also established. According to this, there were incorrigible, incapacitated, and occasional beggars.

In Hungary, from the second half of the 19th century onwards, the basic feature of poverty policy was that the state mainly left poverty, and the treatment of begging, to private charities and municipalities. The more dangerous cases of begging are regulated by Act XL of 1879 (Hungarian Criminal Code on transgressions).

KEYWORDS:

avoiding work, begging, poor care, poverty, transgression, vagabondage, workhouse

„Bugyi Mária tizenhét éves hajadon napszámosnő tegnap délután férfi-ruhába öltözve, bekormozott arccal, hogy föl ne ismerjék, kéregetett az utcákon. A Károly-körúton egy rendőrnek feltűnt a koldus nőies hangja, bekísérte a főkapitányságra, hol kitűnt, hogy nő. Tiltott koldulás miatt s mint foglalkozás nélküli egyént is, illetőségi helyére fogják toloncolni” – közölte a *Pesti Hírlap* 1884 februárjában.¹

A 19. század második felében – és az azt megelőző, de az azt követő évtizedekben is – gyakran jelentek meg hasonló hírek a helyi és az országos napilapokban egyaránt. A koldulás megítélése sosem volt egyértelmű, önmagában véve nem tekintették bűncselekménynek, hiszen lehetetlen lett volna megtagadni a szűkölködőknek azt a jogát, hogy szerencsésebb helyzetben lévő, vagyonosabb embertársaikhoz forduljanak segítségért.

Az ókori görögök szerint a koldusok isten oltalma alatt álltak, így védelemben és szűk körű vendégjogban részesültek, bántalmazóikat pedig megbüntették. Rómában a hajótörtek szerencsétlenségüket ábrázoló képpel koldultak. A császárkorban a koldulást már mesterségként üzték, voltak, akik kitett gyermekeket vettek magukhoz, és szánalomkeltő külsejüket kihasználva kényszerítették őket koldulásra.² A középkori magyar hagyományörző településeken a koldust nem nézték le, sokszor tanácsot kértek tőle, kikérdezték a hírek felől, mi mindent látott más faluban, városban.³

1. A KOLDULÁS SZABÁLYOZÁSA EURÓPÁBAN

A középkori városok a koldulással sajnálatos módon együtt járó visszasságok megakadályozásának érdekében igyekeztek jogi úton szabályozni a koldulást. Sok helyen koldusbírókat választottak, aki lajstromot készített a koldusokról, és ellenőrizte, hogy csak az engedéllyel rendelkező személyek kolduljanak. Az idegeneket, a kóborlókat botjával elzavarta vagy bezáratta. Volt olyan település, ahol a koldusok csak a koldusbíró irányításával, illetve az ő beosztása szerint mehettek kéregetni vásár- és ünnepnapokon a templomok elé, vagy szombatonként házakhoz. A magyar falvakban a koldusbíró – kiváltságként – egyedül is végigkoldulhatta az adott helységet, vállán zsákot cipelt, és imával vagy énekléssel kereste fel a házakat.⁴ A legtöbb országban elfogadott és bevett szokás volt alamizsnát adni a kéregetőknek.

¹ Nő-koldus férfi-ruhában. *Pesti Hírlap*, 6. (1884), 56. 6.

² Kiss Bernadett: A közterületi és a közrendbe ütköző deviáns magatartás rendszeti szabályozása a XIX–XX. század fordulóján. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 10. (2009), 135–149. 140.

³ Morvay Judit – Diószegi Vilmos: Koldus. In Ortutay Gyula (főszerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. III. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980. 239.

⁴ Tárkány Szűcs Ernő: Koldusbíró. In Ortutay Gyula (főszerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. III. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980. 239.

A koldulás problematikája mindenütt szorosan kötődött a szegénység, a szegénygondozás kérdéseihez, a „szegény” fogalom felölelte a koldusokat, a vándorlókat, a beteg, család nélkül élő felnőtteket, valamint az árvákat és a családból kiesett, magukra maradt gyermekeket is.

A rendi korszakban a szegényügy kezelését társadalmi feladatnak tekintették, állami szabályozást valójában az Angliában, I. Erzsébet által 1601-ben kibocsátott szegénygondozásról szóló törvénnyel (*Poor Relief Act 1601*) kapott, de a gondoskodás mozzanatait az egyházközségek irányították.⁵ A 18. században vált csak általánossá az a nézet, hogy a „szegényügy” kezelése az állam, illetve valamely állami szerv (város, község) feladata.

A korszak felfogásában a koldusok, csavargók, munkakerülők elsősorban a társadalomra veszélyes emberek, akikkel kapcsolatban Európa-szerte számos jogszabály született. Valamennyi szabályozás elsősorban rendészeti, igazgatási vonatkozásban foglalkozott a koldulással (és ezzel párhuzamosan a csavargással), valamint annak akár büntetőjogi következményeivel is.

1707-ben például a badeni kormány egy körlevélben panaszkodott „a kolduló nemeseknek, ezek feleségei, özvegyei, árváinak, a katonatiszteknek és hozzátartozóiknak, papoknak és iskolatanítóknak, elbocsátott hivatalnokoknak, áttérteknek, utazó énekeseknek és tanulóknak, vadászoknak és más elbocsátott szolgálknak, altiszteknek, gyűjtőknek, zenészeknek csavargása s kérégetése miatt”.

1734-ben a sváb területeken született döntés arról, hogy „minden idegen koldusokat”, azaz „áttérteket, sánylóddókat, remetéket, állítólagos olasz papokat, Libanon hegyi hercegeket (mert ily kalandos neveket is vettek fel), katonatiszteket, feleségeikkel és leányaikkal, urasági szolgálkat, kolduló lengyel zsidókat stb. tekintet nélkül eltávolítatnak területükről”.⁶

Az egyes szabályok szinte kivétel nélkül megkülönböztettek ellátásra érdemes, illetve érdemtelen koldusokat, és a koldusok különböző osztályaihoz kapcsoltak ellátásokat vagy büntetéseket. Ellátásként megjelentek az ispotályok, a szegényházak, a menedékházak, általában munkavégzési kötelezettséggel. Büntetésként dologházakba, visszaesők esetében fogházakba utalták az úgynevezett hivatásos koldusokat, csavargókat.⁷

Kialakult a koldusok osztályozásának rendszere is. E szerint voltak javíthatatlan koldusok, akik a koldulást mint életpályát üzték, valamint munkaképtelen koldusok, akik egyáltalán nem voltak képesek dolgozni, és a harmadik osztályba tartoztak a munkaképesek, az eseti koldusok, akik dolgoztak volna, ha kaptak volna munkát.

Azok az országok, amelyek ezt a három kategóriát egy rendszabály alá vonták, „elkövették a legnagyobb igazságtalanságot és esztelenséget”.

⁵ Angliában az 1388-ban kiadott *Statute of Cambridge* tekinthető az első átfogó, a szegények ellátását szabályozó törvénynek. Ennek értelmében a különböző egyházaknak jövedelmeikből meghatározott összeget az egyes községek szegényeinek ellátására kellett fordítaniuk.

⁶ A szegényügy rendezéséről. *Pápai Lapok*, 2. (1875), 49. 407–410. 409.

⁷ Oross Jolán: Fejezetek a koldulás jogi szabályozásának történetéből. *Esély*, (1996), 5. 89–103. 89–90.

A javíthatatlan koldusokkal szemben szigorú szabadságvesztés-büntetést szabtak ki, „melyet cellákban kellene elszenvedniük, mert ettől irtóznak leginkább”, és amelynek letöltése után a „szigorú kényszer-munkaházba” való utalást tekintették jó megoldásnak.

A koldusok Angliában – európai viszonylatban a legszigorúbb és „fegyelmi szellemben” működő – dologházba (*workhouse*) kerültek. Belgiumban hosszabb ideig – akár hét évig is – a dologházban (*dépôt*) maradtak. Németországban a koldusokkal szembeni fellépés eszköze a szigorú fegyelmen és a rendszeres munkán alapult, itt „munkástelepeket” (*Arbeitshäuser*) alakítottak ki. Általánosan alkalmazott szabály volt, hogy a javíthatatlan koldusokat 2 és 10 év közötti időtartamra küldték dologházba annak érdekében, hogy minden munkaképes személyhez hasonlóan, ők is saját munkával szerezzék meg a megélhetésüket biztosító anyagi fedezetet.

A munkaképtelen koldusok ellátásáról a társadalomnak kellett gondoskodnia abban az esetben, ha családjuk nem tudta segíteni őket. Az 1889 nyarán 25 nemzet képviselőinek részvételével Párizsban tartott Nemzetközi Közsegélyezési Kongresszus (*Congrès international d'Assistance publique*) kimondta, hogy „a törvény rendelje el kötelezőleg a közsegélyt azon esetben, ha szegény ideiglenesen vagy végképpen fizikailag képtelen megélhetéséről gondoskodni”.⁸ Hasonló elvet fogalmazott meg már korábban az 1791. évi francia alkotmány.

Ugyan nem a legcélravezetőbb megoldás, de az eseti koldusok esetében több európai országban szintén a dologházat alkalmazták, holott úgy vélték, a munkaképes és dolgozni hajlandó koldusokkal szemben „az iniciatíva a magáncselekvőség”. Ezen a téren példaértékű a német gyakorlat, ahol 1881-től segélyezési állomások működtek. Ezeknek a lényege az volt, hogy a rászorulóknak ideiglenes természetbeni segélyt, vagyis ellátást nyújtottak, és gondoskodtak a segélyezettek elhelyezéséről különböző munkaadóknál. Tehát a segély fejébe munkát kellett végezni. Ha valaki a munkavégzést megtagadta, akkor átadták a rendőrségnek. Emellett mindaddig, míg másutt nem nyertek elhelyezést, a 22 földművelő telep (*Ackerbau-kolonie*) egyikén is dolgozhattak a munkaképes koldusok.⁹

Franciaországban jótékonyági egyesületek működtek a párizsi székhelyű „Közsegítőhivatal” (*Assistance Publique*) felügyelete alatt. A hivatal évente több mint 500 ezer szegény sorsú személynek nyújtott segítséget, egyrészt élelmiszer-adománnyal, másrészt munkajegyekkel (*bon de travail*), amelyeket a szegények és a koldusok között osztottak szét. Aki ilyen jeggyel jelentkezett az „*Assistance pour le travail*” munkatelepein, általában azonnal munkát kapott vagy ott helyben, vagy – főként nők esetében – otthon végezhető munkát, amelyért teljes ellátás vagy díjazás járt. A munkatelepeken a nők mosni, vasalni, illetve varrni tanultak, a férfiak pedig az asztaloságot tanulták ki.

A francia segítőhivatalok azon az elven működtek, hogy alamizsna helyett a munkavégzés révén „ébresszék fel” az emberekben az önbizalmat és az önbecsülést.¹⁰

⁸ Fekete Gyula: A koldulás elleni védelem. *Magyar Közigazgatás*, 16. (1898), 47. 4–5. 4.

⁹ Uo. 4–5.

¹⁰ A szegényügy rendezése. *Magyar Székesfőváros*, 6. (1903), 2. 4–5. 5.

2. A KOLDULÁS SZABÁLYOZÁSA MAGYARORSZÁGON

A középkorban a koldulást is érintő szociális problémák legelőször és legélesebben a városokban jelentek meg. Itt gyűltek össze a családjukból kiragadott, a földjüktől megfosztott, vagy az embertelen körülmények miatt a jobbágysorból megszökött, a városban könnyebb munkalehetőséget remélő férfiak és nők, a vándorló iparosok, a napszámosok vagy éppen a munkakerülők.¹¹ A koldusokkal szemben egyre erőteljesebben fellépő magyar városok statútumokba foglalt rendelkezései egyrészt azt kívánták megakadályozni, hogy idegen koldusok kéregeessenek az utcákon, másrészt a helybeliek tevékenységét igyekeztek korlátok közé szorítani.

Hódmezővásárhely 1794 júliusában például úgy rendelkezett, hogy „a házanként kéretgető személyek megvizsgáltassanak, hogy az munkára alkalmatosak-e vagy sem? mely esetben az munkára alkalmatosak, ha különben nem, testbéli büntetéssel is a koldulástól eltiltassanak és az munkára szoktattassanak, a munkára elégteleneknek pedig, bizonyos címér a megkülönböztetés (*sic!*) végett, a koldulásra adassék, – a koldulás pedig ezeknek egy héten 2 nap, azaz szerdán és szombaton engedtetik, különben (*sic!*) ha azon 2 napokon kívül koldulásban tapasztaltatnának, az 50 házgazdák által az város házához hajtassanak”.¹²

A szegényeket hozzátartozók hiányában a születési hely szerinti illetékes községnek vagy annak a községnek kellett ellátnia, ahol a szegény korábban meghatározott ideig dolgozott. A szegénygondozásban kiemelt szerep jutott az egyházaknak és a jótékonyági szervezeteknek.

Az 1723-ban felállított Magyar Királyi Helytartótanács hatásköre kiterjedt a koldusok és a csavargók ügyeire, a velük foglalkozó adománygyűjtő szerzetesek és más egyházak által is fenntartott ispotályok rendszabályozására, felügyeletére, továbbá központi fejlesztésére is. 1724 szeptemberében ezt megtoldták még azzal, hogy a származási községek kötelesek gondoskodni a – magukat csak alamizsnából fenntartani képes – koldusok és az „elidősödött” szegények eltartásáról és gondozásáról.

A Helytartótanács 1775. október 12-én 4698. szám alatt kiadott rendelete a koldusok és a kóborlók (*Regulatio mendicorum et vagorum*) megregulázását célozta. A *Regulatio* bevezetőjéből kiderül, hogy azt rendészeti célokból bocsátották ki, mivel az uralkodó gondoskodása és szándéka „főképp arra irányul, hogy mi módon lehetne megtisztítani ezt az országot a csavargó és a henye emberektől és e részben jobban gondoskodni a közbiztonságról”.¹³

A koldusok és a kóborlók megzabolásának szükségességét indokolva a Helytartótanács utalt arra, hogy sajnálatos módon a koldusok nagy része „csak munkakerülés végett, a laza

¹¹ Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1977. 16.

¹² Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye. III. kötet*. Budapest, M. T. Akadémia Történelmi Bizottsága, 1892. 795.

¹³ Csizmadia (1977) i. m. 25.

és tunya életmódért öltik fel a koldus-condrákat. Hogy aztán még látványosabbá tegyék költött balsorsukat egyikük-másikuk önként és szántszándékkal félmeztelenül jár-kel, mások a legrongyosabb ruhát hordják [...]. Addig, amíg az alamizsna tart, szokásos lustaságban élnek, ha érzik a hiányt, visszatérnek a kolduláshoz, vagy tolvajlásra és rablásra vetemednek. [...] Mások pedig elviselhetetlen alkalmatlankodással, sőt némelyikük fenyegetéssel és különféle rémítgetéssel csikarják ki az alamizsnát.”¹⁴

A rendelet értelmében a koldusokat minden törvényhatóságnak össze kellett írnia, és a lajstromot fel kellett terjesztenie a Helytartótanácsához. A koldusokat két osztályba sorolták, a külföldieket (ínségre jutott külföldről vándorló iparossegédek, kóborló – szakértelemmel nem rendelkező – munkanélküliek és „nyomorúságosan bolyongók”) viszsztatoloncolták származási helyükre, a belföldieknek (szabad költözködési jogú jobbágyok, illetve szökött parasztok és alkalmazottak) pedig vissza kellett költözniük származási vagy születési helyükre.¹⁵ Ha valaki nem költözött el, akkor az „ellenszegülőt” elő kellett állítani, és „kenyéren és vízen kell tartani, munkával kell gyötörni” három–négy hétig.¹⁶ El kellett tiltani a koldulástól minden olyan személyt, aki szülőhelyén vagy tartózkodási helyén munkával vagy szolgálattal – még ha szűkösen is, de – biztosítani tudta megélhetését. A rendelet felhívta a figyelmet a vándorló, alkalmi koldusokra. A Helytartótanács a koldusok házasságát is igyekezett meggátolni. A koldulás felszámolása érdekében elengedhetetlennek tartották újabb ispotályok, lazarétumok létesítését, illetve a meglévők bővítését.¹⁷

A *Regulatio* értelmében a koldusok istápolására vásár- és ünnepnapokon perselyeket kellett elhelyezni a templomok bejáratánál. A koldusok mindössze hetente egyszer, pénteken járhattak házról házra koldulni, de mindig párosával. Az adományozók a pénzt a koldusok nyakába akasztott, zárral ellátott perselybe dobták. A perselyeket szombatonként nyitották ki a városházán a városi magisztrátus és a választott község egy-egy tagjának jelenlétében. Az összegyűlt pénzt a lajstromba vett koldusok között osztották szét.¹⁸

II. József 1785-ben betiltotta a koldulási engedélyeket, és 1788-ban kiadott 3262. számú rendeletében megállapította, hogy az országban „mindenütt koldusok és tekergők kóvályognak, akik büntetésre méltó henyéléssel élven, táplálásukat a polgári rendtartásnak káros, főképpen a mezei embernek terhes módokkal keresik”. A koldusokat bottal való megveréssel büntették, ha a bűnös testi ereje ezt nem tette lehetővé, akkor böjttel súlyosbított fogságra vetették. A munkakerülő koldusokat egy hónapi, a visszaesőket pedig két hónapi kényszmunkára ítélték. Akit minden tilalom ellenére harmadszor is elfogtak, azt vasra verték.¹⁹

Az elkövetkezendő évtizedekben nem sokat változott a koldusok megítélése, illetve az igény a kéregetés megszüntetésére. Európához hasonlóan Magyarországon is létesültek

¹⁴ Csizmadia (1977) i. m. 27.

¹⁵ Uo. 25.

¹⁶ Oross (1996) i. m. 94.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Keller Imre: Adat a szegényügy történetéhez. *Századok*, 43. (1909), 1. 58–59. 59.

¹⁹ Csizmadia (1977) i. m. 31–32.

dologházak, például Kassán 1838-ban, Pozsonyban 1844-ben.²⁰ A koldulás betiltásával sokszor nemcsak a kéregetést tiltották be, hanem az alamizsnaadást is. Ezek az intézkedések azonban nem mondhatók sikeresnek, amelyet jól példáz a kassai városi tanács 1847-ben a Helytartótanácsához intézett jelentése, miszerint a tiltás ellenére több magánszemély adományait nem a szegénypénztárba fizeti be, hanem közvetlenül a koldusok között osztja szét, „ezáltal sok idegen kóborlónak a városbai beköltözésre alkalom szolgáltatott”.²¹

1843-ban a rendőri kihágásokról szóló törvényjavaslat kapcsán az országos választmány úgy foglalt állást, hogy nem lehet a rendőrségnek „minden ágaiban kimerítő és részletes szabályokat” alkotni, mivel Magyarországon számos olyan intézkedés hiányzott még, amelyek nélkül a rendőrségi szabályok „kivihetetlenek vagy igazságtalanok” lettek volna. Így például „igazságot és emberiséget sértene a koldulást általánosan eltiltani, és a koldulót büntetni, mielőtt gondoskodva lesz arról, hogy a szegény, ki dolgozni tudna, de munkát nem talál, kereset nélkül ne szűkölködjék, vagy a nyomorult, ki dolgozni nem tud, táplálékot nyerjen”.²²

Figyelemre méltó Koller Ferencnek, Pest kerületi miniszteri biztosának 1850. július 28-án kelt 9315. számú leirata, amelynek középpontjában a Pesten és Budán egyaránt tapasztalható koldulás, annak legkülönbözőbb nevei állnak. Annak érdekében, hogy „a bajnak valahára komolyabb gát vettessék” a miniszteri biztos elengedhetetlennek tartotta a szegényügy átfogó szabályozását, illetve a koldulás visszaszorítását az erre illetékes hatóságok bevonásával.

A hatékony szegényellátást elképzelhetetlennek tartotta a meglévő intézetek számának gyarapítása, de legalább bővítése nélkül. Kiemelt feladatnak tekintette a szegényházak rendezését.

A koldulásra vonatkozó szabályokat külön rendeletben javasolta rögzíteni, az alábbiak szerint:

- „1. A házi és utcai koldulás akármily alakban űzése szigorúan tilalmaztatik.
2. Cél nélküli elhelyezkedés vagy üldögélés az utcákban, vagy kérő tekintet és jelek által az utcákon jövő-menőket, könyörületre, alamizsna adására indítani tilos.
3. Tilos a házalás, mely leginkább csak ürügy a koldulásra.
4. A rendelet áthágóit a nyilvános biztonsági szervezet letartóztatni és az illetékes hatóságnak átszolgáltatni fogja.
5. Minthogy a koldulás magában is kihágás, az ideiglenes fenyítő törvényi rendelet 4. §-a szerint három hónapig terjedhető fogházzal büntetendő.
6. A büntetés után a hatóság a kebelébe nem tartozókat továbbszállíttatja, ismételt visszatérés esetén pedig szigorú fenyítés után, örökre kiutasítja.
7. Testhiányoknak mutogatása szigorúan fenyítettetik.

²⁰ Csizmadia (1977) i. m. 50.

²¹ Czoch Gábor: A reformkori közigazgatás az éhínséggel szemben (1845–47). In Bódy Zsombor – Mátay Mónika – Tóth Árpád (szerk.): *A mesterség iskolája. Tanulmányok Bácskai Vera 70. születésnapjára*. Budapest, Osiris, 2000. 388.

²² Ökröss Bálint: Az 1843/44. évi országgyűlés. *Jogtudományi Közlöny*, (1866), 26. 409.

8. A 14 éven aluliakról szülőik felelősek: gondozóik, ha tudva túrik a koldulást, vagy a koldulásra saját hasznuk tekintetéből serkentették a kiskorúakat, fogsággal fenytetnek.

Különös tevékenységgel járjanak el a hatóságok a látogatottabb sétahelyek megfigyelésében, ahol a koldusok valóságos állomásokat tartanak.”²³

A kéregetések és az eltoloncolás szabályozása tárgyában 1867. július 28-án kelt belügyminiszteri rendelet kibocsátását egyfelől az indokolta, hogy a koldusok „résztint községi, résztint pedig koholt bizonyítványokkal ellátva különféle elemi csapások ürügye alatt kéregetnek”, másfelől pedig az, hogy „az ily munkakerülő egyének csavargásaitak szakadatlanul folytatják”.

A közbiztonságot veszélyeztető koldulás „gyökeres orvoslására és megszüntetésére” a jogalkotó a leghatásosabb eszköznek a segélyre szorulókat „munkávali ellátását” tartotta. A „kebelbeli” munkaképtelen szegényeket viszont a községeknek kellett eltartaniuk.

A rendelet értelmében könyöradomány-gyűjtési engedélyeket csak rendkívüli elemi csapások okozta „nagyobb mérvű szerencsétlenségek” esetén adhattak ki a megyei, a kerületi, illetve a városi törvényhatóságok, és csak a saját területükre és csak meghatározott időtartamra. A szabályszerű engedély nélkül koldulókat azonnal el kellett toloncolni illetőségi helyükre.

3. A KOLDULÁS ÉS A SZEGÉNYPOLITIKA SZABÁLYOZÁSÁNAK ÖSSZEFÜGGÉSEI AZ 1870-ES ÉVEKBEN

A dualizmus éveiben a szegénypolitika alapvető jellemzője volt, hogy az állam döntően a magánjótékonyosságra, illetve a községekre hárította a szegénység kezelését. A községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. tc. 131. §-a kimondta, hogy „amennyiben a jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya a község szegényeinek ellátására elegendő nem volna, a község a helyi viszonyokhoz képest gondoskodni tartozik a községben illetékes mindazon szegények ellátásáról, kik magukat közsegély nélkül fenntartani egyáltalában nem képesek”.

Ennek költségét a községeknek kellett állniuk, de a törvényalkotó szolt arról is, hogy „ha ez ellátás csak a községi lakosok rendkívül súlyos terhelésével eszközölhető: a község kivételesen a törvényhatóságnak, s ha ez sem bírná, az államnak veheti igénybe segélyét”.

A községi törvény javaslatának tárgyalása során nem volt egységes a képviselők álláspontja ebben a kérdésben. Többen úgy vélték, hogy a szegények ellátása és ezzel együtt a koldulás felszámolására tett erőfeszítések szabályozását nem a községi, hanem a rendőri törvénynek kell tartalmaznia. A szintén a koldulás megszüntetését támogató Halász

²³ Wildner Ödön: Buda és Pest közigazgatásának története az 1849–1865. évi abszolutizmus és provizórium alatt. *Statisztikai Közlemények*, (1939), 1. 75–76.

Boldizsár szerint „a koldulás nem egyéb, mint egyesek könyöradományának, azaz azon fil-léreknek beszédese, amelyeket a koldusoknak adunk. [...] Tartsuk úgy a koldusokat, mint kötelességünk volna, de hogy házról házra járjanak könyöradományokat kérni, ezt nem tartom megengedhetőnek, és minek is? A könyörtelen úgy sem ad, a jószívű pedig meg nem állhatja, hogy ne adjon, és így ki van téve a folytonos unszolásnak.”²⁴

Az 1871. évi (első) községi törvény, majd a második községi törvény (1886. évi XXII. tc.) községi illetőségre vonatkozó rendelkezései értelmében a helyi szegények egy része eleve ki volt zárva a közsegélyezésből, másokat pedig az illetőség elismerésének megtagadása címén utasíthattak el a községek.

Az első községi törvény alapján az illetőség megszerzésének két év helyben lakás és adó-fizetés volt a feltétele, a második községi törvény négy év helyben lakást és adófizetést írt elő. Bár e kikötések később enyhültek, és a 20. század elején a négyévi helyben lakás alatt elegendő volt egyszer hozzájárulni a község terheihöz, amit bizonyos szakmák esetében személyes szolgálat formájában is le lehetett róni, de sokan még így sem vehették igénybe ezeket a lehetőségeket.²⁵

A jogszabályi korlátokon kívül adott esetben a települések maguk is igyekeztek meg-nehezíteni a községi illetőség megszerzését. Előfordult, hogy azért tagadták meg az ille-tőség elismerését, mert a község lakói a nem szívesen látott bevándorlót zsarolással gya-núsították, másnál azt hiányolták, hogy nincsen vagyona, de az elutasítás indoka lehetett az is, ha a települőről azt vélelmezték, hogy „a községi kötelékbe való felvétel után” kereső-képtelenné válik.²⁶

A községi illetőség megtagadása azonban nem oldotta meg sem a koldusok, sem a sze-gények helyzetét. Az a gyakorlat alakult ki, hogy a közsegélyezésből ily módon kizártakról mégiscsak a község „gondoskodott”, méghozzá úgy, hogy szemet hunyt a koldulás bizo-nyos formái felett. Ezt könnyen megtehetette, mivel a koldulási engedélyek kiadása megle-hetősen ellenőrizetlenül zajlott. Ugyan a törvényhatóságok csak bizonyos célokra enge-délyezhették az adománygyűjtést, utóbb ezt érdemben egyetlen hatóság sem vizsgálta, így sokszor olyanok is hozzájutottak az engedélyekhez, akik arra nem voltak jogosultak.²⁷ A rendezetlenség pedig visszaélésekhez vezetett.

A fentiek ismeretében nem meglepő, hogy a napi- és hetilapok is rendszeresen foglal-koztak a koldulás „mesterségével”, különösen a közbiztonság és a „közserkölcsiség” szem-pontjait kielégítő szabályozás hiányával. Az *Eger hetilap*ban 1871 nyarán megjelent cikk szerzője sokak véleményét osztva abban látta a koldulás felszámolásának egyik lényeges akadályát, hogy „nem könnyű dolog, munkára és szorgalomra szoktatni azon szegényt, ki legyőzte szegényét akkor, midőn meggondolta, s elhatározta, hogy alamizsnából fog

²⁴ *Képviselőházi Napló*, 1869. XV. kötet, 1871. március 13. – április 4., Ülésnapok 1869–322, 208.

²⁵ Kocsis Attila: A koldulás helyi szintű kezelése Magyarországon a dualizmus korában. *Aetas*, 25. (2010), 1. 5–23. 9.

²⁶ Pomogyi László: *Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon*. Jogtörténeti Értekezések 24. Buda-pest, Osiris, 2001. 43.

²⁷ Kocsis (2010) i. m. 10.

élni; mert az ilyenek ritkán van annyi önereje, hogy szorgalom- és kitartással munkálkodjék”.²⁸

Egy másik vélekedés szerint az alamizsna „megölője a munkakedvnek és az erkölcsi öntudatnak”.

Az első közszégi törvény közsegélyezéssel kapcsolatos rendelkezéseinek Budapest területén való végrehajtásáról rendelkezett az 1872. évi XXXVI. törvénycikk, amely kimondta, hogy a fővárosnak gondoskodnia kell az ott illetőséggel bíró szegények segélyezéséről, ápolásáról, neveltetéséről, valamint szegénységi bizonyítványokat kell kiállítania, és a beteg szegények számára ingyen gyógyszerrel köteles biztosítani.

Az 1875 decemberében kiadott, a szegényügy rendezését tárgyzó rendszabály (348/1875. kgy. sz.)²⁹ pedig ezt a törvényt részletezte, főként a közsegélyezés módját, továbbá a szegényházak és az aggápoldák működésének rendjét szabályozta, de kitért a koldulás kérdéskörére is.³⁰

A rendszabály 14. §-a kimondta, hogy a koldulás „a főváros területén eltiltatik, s ennek meggátlására segédkezet nyújtani a rendőrség lesz hivatva”.

„A kolduláson ért egyének a rendőrség által letartóztatandók, s ha nem helybeli illetőségűek, legyenek azok felnőttek vagy gyermekek, illetőségük helyére eltoloncolandók, ha pedig helybeli illetőségűek, szabályszerű elbánás végett a lak- vagy tartózkodási helyük után illetékes kerületi elöljáróságnak átadandók.”

Az így előállítottak közül a munkaképeseket első ízben iparosoknál vagy más vállalkozóknál kellett elhelyezni, hogy így munkára kényszerítsék őket. Ha erre nem volt lehetőség, akkor az erre vonatkozó döntésnek megfelelően közsegélyben vagy aggápoldai elhelyezésben is részesülhettek.

A visszaeső koldusokat az első alkalommal három hónapig, ezt követően pedig egy évig terjedő dologházra ítélték. A gyerekeket koldulásra szoktató vagy kényszerítő felnőtteket 20 forintig terjedő pénzbüntetéssel vagy ennek megfelelő elzárással sújtották.

A koldulás visszaszorítása érdekében a következő megelőző rendelkezéseket tartalmazta a rendszabály (20. §):

„a) Minden idegen, ki munka-keresés végett a fővárosba jön, tartozik megérkezése után 24 óra alatt a rendőrségnél jelentkezni, s ott igazolni, hogy bizonyos időre elégséges élelmi költséggel el van látva, vagy foglalkozást nyert, mely esetben a rendőrségtől bizonyos időre szóló tartózkodási jegyet nyer, ellenkező esetben pedig kötött útlevéll hazájába visszaküldetik.

²⁸ L. L.: Veszélyes üzlet. *Eger*, 9. (1871), 30. 233.

²⁹ Budapest Főváros Törvényhatósága által alkotott szabályrendeletek, szabályzatok és utasítások gyűjteménye. I. rész. Budapest, Budapest Főváros kiadása, 1888, 367–373. In Sipos András – Donáth Péter (szerk.): *„Kelet Párizsától” a „bűnös városig”. Szöveggyűjtemény Budapest történetének tanulmányozásához. I. kötet 1870–1930.* Budapest, Budapest Főváros Levéltára – Budapesti Tanítóképző Főiskola, 1999. 146–151.

³⁰ Kocsis (2010) i. m. 11.

- b) A fővárosba érkezett idegen munkásoknak vagy más idegen egyéneknek, kik nem igazolhatják magukat, hogy elégséges élelmi költséggel el vannak látva, 24 órán túl szállást adni tilos.
- c) Minden háztulajdonos vagy annak megbízottja és a családfő, ki a b) pont alatt említett egyéneket befogad, köteles azokat a rendőrségnél 24 óra alatt bejelenteni.
- d) A b) alatti tilalom áthágói, valamint azok, kik a c) pont alatti feljelentést elmulasztják, a rendőrség által a fővárosi szegényalap javára fizetendő, s 100 frt-ig terjedhető pénzbírságban marasztaltatnak, mely bírság behajthatatlanság esetében, 5 frt-ra 1 napi fogásgot számítva, a bírságösszegnek megfelelő letartóztatásra változtatik át.”

E rendszabályban megjelent az a szemlélet, amelyet 1879-ben a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról emelt törvényerőre. E szerint azt is a potenciális koldusok közé sorolták, aki ugyan nem koldult, de a hatóság megítélése szerint életkörülményeiből erre lehet következtetni, például nem tudja igazolni, hogy „bizonyos időre elégséges élelmi költséggel el van látva”. Az ilyen személyekkel, az őket hosszabb időre elszállásolókkal, illetve az elszállásolást be nem jelentőkkel szemben a koldulás miatt kiszabott szankciókhoz hasonló intézkedéseket (toloncolás, bírság, elzárás) alkalmaztak.³¹

A rendszabály hatálybalépése azonban továbbra sem oldotta meg a koldulás problémáját, amit mi sem bizonyít jobban, hogy a kérdés nem került le a törvényhatósági bizottsági ülések napirendjéről az elkövetkezendő években sem.

A fővárosi törvényhatósági bizottság 1876. november 15-én tartott közgyűlésén Horvát János tanácsjegyző – egy interpellációra válaszolva – azokat a hatósági intézkedéseket sorolta fel, amelyek a koldulás megszüntetésére irányultak, jelesül, hogy „a fővárosi illetőségű szegények elhelyezésére szolgáló intézeti épületek a főváros mindkét oldalán teljes mérvben igénybe vétettek; hogy ezeknek elégtelensége miatt fiókintézeti helyiségek rendeztetek be; hogy a koldulás megszüntetése céljából helyhatósági szabály alkottatott; hogy az utcai koldusoknak összefogdosására a Fővárosi Államrendőrség felhívott”.

Válaszában kitért arra is, hogy az intézkedések ellenére miért nem szüntethető meg véglegesen az utcai koldulás. Ennek egyik okát abban látta, hogy „az utcai koldusok legnagyobb száma vidékről érkező lévén, midőn ezek a rendőrség által összefogatva, ugyanaz által a városból kitoloncoztatnak, a legközelebbi megyei állomásra gyakran korábban érkeznek vissza a fővárosba, mint rendőri kísérőik; mely körülményből látható, hogy a fővárosba érkező idegen koldusokkal csak azon esetben lehet célszerűen elbánni, ha a toloncozási ügy országosan törvény által rendeztetni fog”.

A helybeli koldusok kéregetése pedig csak akkor szűnhetne meg – véleménye szerint –, ha „a főváros azon helyzetben lesz, hogy a maga szegényeinek elhelyezésére elégséges intézeti helyiséggel fog rendelkezni”.³²

³¹ Kocsis (2010) i. m. 16.

³² *Budapest főváros közgyűlési jegyzőkönyvei 1873–1949.* Budapest főváros törvényhatósági bizottsága közgyűlési jegyzőkönyvei 1876. 1876. november 15-én tartott közgyűlés jegyzőkönyve, 262.

A rendőrség egyik feladata az volt, hogy a helybeli és keresetképtelenségük, vagy „testi fogyatkozásaik” miatt közsegélyre igényt tartó személyeket „közellátás céljából” az illetékes helyi hatóságnak átadják, valamint az, hogy a koldulást „keresetképpen űző szokásos koldusok a törvény teljes szigorával sújtassanak”. A rendőrségnek a nem helybeli koldusokat és a munkakerülő csavargókat illetőségi helyeikre kellett toloncolnia.

4. A KOLDULÁS A KBTK.-BAN

A koldulás „veszedelmesebb eseteit” az 1879. évi XL. tc., a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról (Kbtk.) rendelte büntetni.

A törvény indokolása szerint a legtöbb kihágás „nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekményből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvénynek megszegését. A koldulás által például nem sértetik meg sem a magán-, sem a közjog, de azon veszélyek megelőzése végett, melyek a tapasztalás szerint abból származnak, hogy gonosztevők gyakran szánalmat gerjesztő alakot felvéve, a magánlakba behatolnak, vagy egy később kiviendő merénylet céljából fürkészik ki a viszonyokat, ezen tapasztalás szükségessé teszi, hogy koldulás vagy egészen eltiltassék, vagy pedig külön rendőri szabályoknak vetessék alá, mely tilalomnak vagy szabályoknak megsértői büntetés alá vonatnak; nem azért, mert valakin jogsértést követtek volna el, hanem azért, mert a törvény tilalmát szegték meg.”³³

Nyolc napig – visszaesés esetén egy hónapig – terjedő elzárással kellett sújtani azt a személyt, aki hatósági engedély nélkül nyilvános helyen vagy házról házra koldult, vagy aki tizenhat éven aluli gyermeket koldulásra biztatott vagy koldulni küldött.

Két hónapig terjedő elzárással kellett büntetni azokat a hatósági engedéllyel vagy anélkül koldulókat,

- „1. akik éltük tizennegyedik évét túlhaladták, ha három tagnál nagyobb számban ugyanazon helyen együtt; vagy
2. akik a hatóság által megállapított időn kívül koldulnak;
3. akiknél a koldulás alkalmával fegyver van;
4. akik nyitva nem lévő lakásba, előzetes engedély nélkül bemennek;
5. akik nyomort, szerencsétlenséget, testük valamelyik tagjának hiányát vagy hibás voltát, látó-, halló-, beszélő-tehetségük hiányát, vagy elmetehetségük megzavaródását szinlik”.

A toloncolásra nézve a korábbi szabályok maradtak érvényben. A koldulás miatt elítélt bel-földi személynek a büntetés kiállása után illetőségi helyére kellett visszamennie, a külföldit pedig kiutasították.

³³ Indokolása a magyar büntető-törvénykönyv iránti törvényjavaslatnak. *Képviselőházi Irományok*, 1872. XX. kötet, Irományszámok 1872–860. 10.

A törvényjavaslat tárgyalása során az igazságügyi bizottság az „aki hatósági engedély nélkül” kitétel helyett a pontosabb „aki hatósági engedély nélkül nyilvános helyen vagy házról-házra koldul” megszövegezést javasolta, mert a bizottság a koldulást csak ezeknek a feltételeknek a teljesülésével látta „megfenyítendőnek”, holott „általánosságban [...] a kéregetést fenyték alatt nem vélte megtiltandónak”.³⁴

Szintén az igazságügyi bizottság proponálta, hogy a törvénybe az „akik a hatóság által megállapított időn kívül koldulnak” szöveg kerüljön az eredetileg benyújtott „nyáron reggeli 7, télen reggeli 8 óra előtt, vagy pedig az estszürkület beállta után koldulnak” szövegrész helyett. A bizottság nézete szerint azért, mert a koldulás idejét „az egész ország minden községére nézve a viszonyok különbségénél fogva célszerűen alig lehet törvény által meghatározni, az iránt intézkedni, a mennyiben azt szükségesnek találnák, azt illető hatóságok köréhez tartozik”.³⁵

A Kbt.-ban foglaltakhoz kapcsolódóan a 18.613/1882. számú belügyminiszteri rendelet kimondta, hogy könyöradományok országszerte csak a belügyminiszter engedélyével gyűjthetők. E rendelkezést az indokolta, hogy a hatóságok egy része a fennálló szabályokat nem vagy hiányosan alkalmazta. Előfordultak olyan esetek, amikor a hatóságok még külföldieknek is („kivált osztrák vigéczeknek”)³⁶ saját hatáskörükben adtak ki gyűjtési engedélyeket, még olyanoknak is, akiknek nem volt Magyarországra szóló útlevelük.

1898-ban Polónyi Géza éles kritikával illette a segélygyűjtések szabályozása tárgyában kiadott 35.100/1897. számú belügyminiszteri körrendeletet. Ennek kibocsátását főként az indokolta, hogy magán- és jogi személyek részben hírlapokban közzétett, részben postán küldött vagy egyéb úton terjesztett felhívásokkal, illetve gyűjtőívekkel szólították fel „a közönséget valamely emberbaráti vagy egyéb közérdekű célra (például templom-, illetve iskolaépítés, emlékszobor-felállítás stb.) leendő adakozásra”. A gyűjtésnek ezek a módjai kiváltképp alkalmasak voltak arra, hogy „a hatóságok figyelmét és ellenőrzését kikerüljék, minél fogva azzal könnyebben is történhetik visszaélés, még pedig nemcsak az által, hogy a begyűlt összegnek a megjelölt célra fordítása iránt kellő biztosíték nem nyújtatik, hanem burkoltan, vagy néha bevallottan is, a törvényben tiltott, vagy államellenes célra is történnek gyűjtések”.

Polónyi szerint ezért történhetett meg az, hogy a hatóságok lefoglalták „a legkegyelesebb, legszentebb célra, templomokra stb. történt gyűjtéseket, azokat koldulásnak minősítve”. A rendelet lehetővé tette, hogy a rendőrség „behatolhat magánosok házába, könyveket vizsgálhat, pénzt elkobozhat, és az illetőket 100 forint bírsággal sújthatja”. „Ha ezt szigorúan alkalmaznák” – tette hozzá Polónyi, akkor „mindazon lapokat, magánosokat, intézeteket, a kik és a melyek Erzsébet királyné szobrára gyűjtést rendeztek, 100 forintig

³⁴ Jelentése a képviselőház igazságügyi bizottságának, „a magyar rendőri büntetőtörvény” című törvényjavaslat tárgyában. *Képviselőházi Irományok*, 1875. XXVI. kötet, Irományszámok 1875–891. 142.

³⁵ Uo.

³⁶ Polónyi Géza felszólalása a képviselőházban. *Képviselőházi Napló*, 1896. XVIII. kötet, 1898. november 3–26. Ülésnapok 1896–355, 160.

terjedő pénzbüntetéssel kellett volna sújtani, a pénzt pedig el kellett volna kobozni, mert a kihágás hivatalból üldözendő. De ez nem történt meg.”³⁷

Nagyiványi Fekete Gyula királyi törvényszéki bíró 1891-ben a *Magyar Jogászegyleti Értekezések*ben megjelent tanulmányában a koldusok és a csavargók dologházi elhelyezését javasolta, hiszen „a társadalom munkakerülőinek egy művelt és nemes erkölcsű nemzet sem hozhat anyagi áldozatot oly értelemben, hogy folytathassák henye életmódjukat. Rengeteg vagyon az, melyet évenként elpusztítanak csavargóink és koldusaink.”

A koldust azért tartotta ugyanolyan veszélyesnek a társadalomra nézve, mint a csavargót, mivel „a munkaképes koldus jogellenesen csikarja ki a társadalom vagyonos osztályai jövedelmének egy részét”. Véleménye szerint koldus és csavargó „közös bűne” a megélhetést biztosító munka megvetése, lényeges különbség közöttük viszont az, hogy a koldus „családot alapít, és állandó lakhellyel bír, melyhez, ha kiállotta büntetését, visszatérhet, de a csavargó ezek hiányában folytatja vándor életét”.³⁸

Az 1898. évi községi törvény javaslatának parlamenti vitájában Heltai Ferenc 1898. június 11-i felszólalásában megállapította, hogy „[...] a koldulási szabadság [...], nemcsak létezik és létezett szerte a hazában, hanem sajnos, már közigazgatásilag rendezett intézmény, úgy hogy a község nemcsak tűri, mint egy orvoshatatlan bajt a koldulást, hanem szükségesnek tartotta a koldulást magát intézményesen rendezni. Én tudok számtalan községet és várost az Alföldön, a melyek fenntartanak szegényházakat, tudniillik egy helyiséget, a melyben a szegények lakást találnak. A szegények ellátásáról és ételmezéséről azonban úgy gondoskodik a község, hogy a hét bizonyos napjain felváltva megengedi, hogy az úgynevezett pecsétos koldusok az egész várost beházhassák és természetben gyűjthessék a könyöradományokat.”³⁹

A törvények végrehajtására sem a vármegyék, sem a községek nem igyekeztek szabályrendeleteket alkotni. Kivételnek tekinthető Eger, ahol a képviselő-testület 1905-ben statútumot alkotott a koldulás megszüntetésének érdekében, betiltva a koldulást a város utcáin, és a rendőrségre bízva az ezzel kapcsolatos hatósági teendőket.⁴⁰ Ugyanebben az évben Finkey Ferenc jogakadémiai tanár kidolgozta a hatékony megelőzés programját, majd 1907-ben az Igazságügyminisztérium felkérésére törvénytervezetet dolgozott ki a koldulás és a csavargás megakadályozásáról.

Finkey szerint „szociológiai szempontból [...] a csavargás és koldulás társadalmi betegség ugyan, de egyúttal a társadalom érettségének, erkölcsi színvonalának, gazdasági jólétének, munkaszeretetének fokmérője. Minél egészségesebb viszonyok közt él valamely társadalom, minél nagyobb gondot fordít a népnevelésre, az erkölcsi törvényekre, minél jobb a gazdasági viszonyai, minél jobban áthatja a társadalom minden rétegét a munka

³⁷ Polónyi Géza felszólalása a képviselőházban. (1896) i. m.

³⁸ Nagyiványi Fekete Gyula: A dologház és lakói. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 7. (1891), 4. 7–8.

³⁹ *Képviselőházi Napló*, 1896. XVI. kötet, 1896. május 4.–június 28., Ülésnapok 1896–311, 345.

⁴⁰ Oross (1996) i. m. 99.

szeretetet, annál kevesebb százalék kerül a rossz útra, a csavargás és a koldulás lejtőjére és megfordítva.”⁴¹

5. MI MINŐSÜL KOLDULÁSNAK? JOGESETEK A BÍRÓI GYAKORLATBÓL

5.1. Koldulás levélben

D. G. budapesti lakost 1882-ben letartóztatták, mivel postai úton különböző személyeknek kolduló leveleket küldött, ezzel a koldulást „mintegy üzletszerűleg űzte”. Az első, illetve a másodfokon eljáró közigazgatási hatóság ezért az 1879. évi LX. tc. 62. §-a alapján csavargás miatt két hónapi elzárásra ítélte.

A vádlott fellebbezett, és az ügyében végső fokon eljáró belügyminiszter 1882. május 31-én a fővárosi rendőrség kapitányának, illetve főkapitányának első, majd másodfokon hozott ítéletét hatályon kívül helyezte, és a vádlottat felmentette. Döntését azzal indokolta, hogy nem lehetett minden kétséget kizáróan bizonyítani, hogy a vádlott nyilvánosan vagy házról házra járva koldult volna, és a Kbt. csak ezeknek a tényállási elemeknek a megvalósulása esetén rendeli büntetni koldulásként a vádlott által elkövetett cselekményt.⁴²

5.2. Kalaplevétel még nem koldulás

A budapesti királyi törvényszék 1884. május 19-én hozott ítéletet a „két hónaljmarkón járó nyomorék, vagyontalan” Schaszni Jakab ügyében, akit a Btk. 470. §-ába ütköző megvesztegetés vétségével és a Kbt. 66. §-ába ütköző közbiztonság elleni kihágással vádoltak.

A bíróság az eset körülményeinek feltárása nyomán megállapította, hogy Schaszni Jakab a *Redoute* oszlopcsarnokában állt, és „kalapját a mellette elhaladó egyének előtt levette”, és „kalapjába egyik-másik elhaladott egyén valamit tett”. Pikó Pál és Szabó Elek tanúk, akik látták a vádlottat a Vigadó előtt, ugyanakkor azt nem állították, hogy Schaszni koldult volna és alamizsnát kért volna, hanem erre „tényleges helyzetéből kifolyólag inkább csupán csak úgy szólván következtettek”.

A törvényszék nem látta bizonyítottnak sem a megvesztegetés, sem a koldulás elkövetését, így a vádlottat felmentette, amelyet azzal indokolt, hogy „nincs kizárva az eshetősége annak, hogy vádlott egyik vagy másik ismerőst kalapja levétele által csakis köszöneti akarta”.

A budapesti királyi ítélőtábla másodfokon részben megváltoztatta az elsőfokú bíróság által hozott ítéletet. Schaszni Jakabot bűnösnek nyilvánította a Kbt. 66. §-ában meghatározott kihágásban, és emiatt háromnapos elzárásra ítélte. Döntését egyfelől azzal indokolta,

⁴¹ Finkey Ferenc: A csavargás, koldulás és iszákosság törvényhozási szabályozásához. *Büntetőjogi Értekezések*, 8. (1910), április, 10.

⁴² Koldulás levelek által. *Büntető Jog Tára*, (1882), 14. 224.

hogy a vádlott nem rendelkezett koldulási engedéllyel, és tényként állapította meg, hogy a vádlott nyilvános helyen koldult, amelyet a tanúvallomások is alátámasztottak.

1885. február 3-án a Kúria Schaszni Jakabot felmentette az ellene felhozott vádak alól.⁴³

5.3. Alamizsna és újságárusítás

1907-ben határozott a belügyminiszter Sch. M. újságárus ügyében, akivel szemben a budapesti rendőrkapitány indított eljárást engedély nélküli ismételt koldulás címén. A belügyminiszter az elsőfokú ítéletet helybenhagyva és a másodfokú büntető ítéletet megváltoztatva, az újságárust felmentette az ellene felhozott vádak és azok jogkövetkezményei alól.

Az indokolásban kitért arra, hogy azzal, hogy Sch. M. az engedéllyel végzett újságárusítás közben „szánalmas megjelenése miatt egyesektől alamizsnát kapott, a nélkül, hogy kért volna, a terhére rótt kihágás ismérveit magában nem foglalja, annál kevésbé, mert a feljelentő rendőr maga sem állítja azt, hogy panaszlott koldult volna, hanem csak azt mondja, hogy az újságárulás csak ürügy volt a koldulásra, mi egymagában véve marasztalására elegendő indokul nem szolgálhat”.⁴⁴

5.4. Tiltott koldulás és együttélés

1915-ben a Kúria kimondta ítéletében, hogy „a feleségnek más érdekében elkövetett tiltott koldulás miatti elítélését a bíróság adott esetben nem vette elegendő oknak” a házasságok együttélésének megszakítására, mert „az emberbaráti érzületből elkövetett cselekmény nem meggyalázó”.

Az ítélet indokolásában a legfőbb ítélkező fórum kifejtette, hogy a feleség (a felperes) egy beteg, szegény özvegy édesanya 13–14 év körüli leányán szeretett volna segíteni „pusztán jószívűségből”, ezért ismerőseitől kisebb összegű könyöradományokat gyűjtött. E miatt eljárás indult ellene koldulás vádjával, és – végrehajtásában felfüggesztett – egy napi elzárással sújtották. Az a tény, hogy a feleség a közbiztonságot sértő koldulás kihágását „nem alantas anyagi érdekből, hanem emberbaráti érzületből nélkülözésekkel küzdő embertársának segítése céljából követte el, nem meggyalázó”.⁴⁵

* * *

⁴³ Adalék a tiltott koldulás bizonyításához. *Büntető Jog Tára*, (1885), 25. 399.

⁴⁴ Felsőbb hatóságok elvi jelentőségű határozatai. *Magyar Közigazgatás*, 26. (1908), 5. 3.

⁴⁵ Kúria Rp. II. 1153/1915. sz. Szladits Károly (szerk.): *Magánjogi döntvénytár IX. kötet*. Budapest, Franklin Társulat, 1916. 207–208.

Paul Magnaud, „*le bon juge*”, a *Tribunal de Chateau-Thierry* (Franciaország) jeles elnöke, 1899. január 20-án felmentett egy 17 éves Chiabrandó nevű fiatalembert, aki La Ferté-Milon utcáin koldult. Az ítélet indokolásában a szegénység és a koldulás összefüggéseire is utalt. Hangsúlyozta, hogy ahhoz, hogy méltányos döntés szülessen egy hasonló esetben, a bírónak „egy pillanatra el kell felejtene azt a jólétet, amelyet élvez, és bele kell képzelnie magát, amennyire csak lehet, annak a helyzetébe, akit mindenki elhagyott, aki rongyokban, pénz nélkül, az időjárás viszontagságainak kitéve rója az utcákat, és általában csak bizalmatlanságot kelt azokban, akikhez munkáért fordul”.⁴⁶

⁴⁶ Henry Leyret (réunis et commentés par): *Les jugements du Président Magnaud*. Paris, P.-V. Stock Éditeur, 1900. 98.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A szegényügy rendezése. *Magyar Székesfőváros*, 6. (1903), 2. 4–5.
2. A szegényügy rendezéséről. *Pápai Lapok*, 2. (1875), 49. 407–410.
3. Adalék a tiltott koldulás bizonyításához. *Büntető Jog Tára*, (1885), 25. 399.
4. *Budapest főváros közgyűlési jegyzőkönyvei 1873–1949. Budapest főváros törvényhatósági bizottsága közgyűlési jegyzőkönyvei 1876. 1876. november 15-én tartott közgyűlés jegyzőkönyve*. Elérhető: library.hungaricana.hu/hu/collection/mltk_bfl_bpszkj/ (A letöltés dátuma: 2020. 12. 17.)
5. Czoch Gábor: A reformkori közigazgatás az éhínséggel szemben (1845–47). In Bódy Zsombor – Mátyás Mónika – Tóth Árpád (szerk.): *A mesterség iskolája. Tanulmányok Bácskai Vera 70. születésnapjára*. Budapest, Osiris, 2000.
6. Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1977.
7. Fekete Gyula: A koldulás elleni védelem. *Magyar Közigazgatás*, 16. (1898), 47. 4–5.
8. Felsőbb hatóságok elvi jelentőségű határozatai. *Magyar Közigazgatás*, 26. (1908), 5. 3.
9. Finkey Ferenc: A csavargás, koldulás és iszákosság törvényhozási szabályozásához. *Büntetőjogi Értekezések*, 8. (1910), április.
10. Indokolása a magyar büntető-törvénykönyv iránti törvényjavaslatnak. *Képviselőházi Irományok*, 1872. XX. kötet, Irományszámok 1872–860.
11. Jelentése a képviselőház igazságügyi bizottságának, „a magyar rendőri büntetőtörvény” című törvényjavaslat tárgyában. *Képviselőházi Irományok*, 1875. XXVI. kötet, Irományszámok 1875–891.
12. Keller Imre: Adat a szegényügy történetéhez. *Századok*, 43. (1909), 1. 58–59.
13. *Képviselőházi Napló*, 1869. XV. kötet, 1871. március 13. – április 4., Ülésnapok 1869–322.
14. *Képviselőházi Napló*, 1896. XVI. kötet, 1898. május 4. – június 28., Ülésnapok 1896–311.
15. *Képviselőházi Napló*, 1896. XVIII. kötet, 1898. november 3–26., Ülésnapok 1896–355.
16. Kiss Bernadett: A közterületi és a közrendbe ütköző deviáns magatartás rendészeti szabályozása a XIX–XX. század fordulóján. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 10. (2009), 135–149.
17. Kocsis Attila: A koldulás helyi szintű kezelése Magyarországon a dualizmus korában. *Aetas*, 25. (2010), 1. 5–23.
18. Koldulás levelek által. *Büntető Jog Tára*, (1882), 14. 224.
19. Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *A magyar törvényhatóságok jogszabályainak gyűjteménye. III. kötet*. Budapest, M. T. Akadémia Történelmi Bizottsága, 1892.
20. L. L.: Veszélyes üzlet. *Eger*, 9. (1871), 30. 233.
21. Leyret, Henry (réunis et commentés par): *Les jugements du Président Magnaud*. Paris, P.-V. Stock Éditeur, 1900.
22. Morvay Judit – Diószegi Vilmos: Koldus. In Ortutay Gyula (főszerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. III. kötet*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.
23. Nagyiványi Fekete Gyula: A dologház és lakói. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, 7. (1891), 4.

24. Nő-koldus férfi-ruhában. *Pesti Hírlap*, 6. (1884), 56. 6.
25. Oross Jolán: Fejezetek a koldulás jogi szabályozásának történetéből. *Esély*, (1996), 5. 89–103.
26. Ökröss Bálint: Az 1843/44. évi országgyűlés. *Jogtudományi Közlöny*, (1866), 26.
27. Pomogyi László: Szegényügy és községi illetőség a polgári Magyarországon. *Jogtörténeti Értekezések* 24. Budapest, Osiris, 2001.
28. Sipos András – Donáth Péter (szerk.): „Kelet Párizsától” a „bűnös városig”. *Szöveggyűjtemény Budapest történetének tanulmányozásához. I. kötet 1870–1930.* Budapest, Budapest Főváros Levéltára – Budapesti Tanítóképző Főiskola, 1999.
29. Szladits Károly (szerk.): *Magánjogi döntvénytár IX. kötet.* Budapest, Franklin Társulat, 1916.
30. Tárkány Szűcs Ernő: Koldusbíró. In Ortutay Gyula (főszerk.): *Magyar Néprajzi Lexikon. III. kötet.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1980.
31. Wildner Ödön: Buda és Pest közigazgatásának története az 1849–1865. évi abszolutizmus és provizórium alatt. *Statisztikai Közlemények*, (1939), 1.

Jogi forrás

1. Kúria Rp. II. 1153/1915. sz.

Bódiné Dr. Beliznai Kinga PhD, egyetemi docens az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, a Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszékének oktatója és kutatója, az MTA-ELTE Jogtörténeti Kutatócsoport közreműködő tagja. Fő kutatási területei a bírói felelősség szabályozása a 19–20. századi Európában, bírói függetlenség és bírói fizetésrendezés a 19–20. századi Magyarországon, parlamentek a középkori és kora újkori Európában, ítélkezési jelképek és szertartások az európai jogi kultúrtörténetben.

Hollán Miklós

KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ÉS ALAPJOGI GARANCIÁK: A *NULLUM CRIMEN ET NULLA POENA SINE LEGE* ELV HATÓKÖRE ÉS VÉDELMI SZINTJE

*Administrative Criminal Law and Fundamental Rights Guarantees:
The Scope and Level of the Legality Principle*

Dr. Hollán Miklós PhD, egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, hollan.miklos@uni-nke.hu

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a *nullum crimen et nulla poena sine lege* alapelv miképpen érvényesül a közigazgatási szankciók tekintetében. A szerző áttekinti az Európai Emberi Jogi Bíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve az Alkotmánybíróság válogatott döntéseit. Különös figyelmet fordít a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatra, amely lényeges fordulatot hozott az ítélkezési gyakorlatban. A testület ugyanis ebben a döntésében kifejezetten kiterjesztette az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében biztosított garancia hatályát a közigazgatási szankciókra, miközben azonban annak védelmi szintjét ezekre nézve lecsökkentette a klasszikus büntetőjoghoz képest.

KULCSSZAVAK:

Alkotmánybíróság, Emberi Jogok Európai Bírósága, Európai Unió Bírósága, közigazgatási szankciók, versenyjog

*The study analyses whether and how application of the legality principle (*nullum crimen et nulla poena sine lege*) is realised concerning administrative sanctions. The author reviews selected decisions of the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and the Constitutional Court of Hungary. The study focuses on Decision No. 30/2014 (IX. 30.) of the Constitutional Court of Hungary which brought a significant turn in the case law.*

The Constitutional Court explicitly extended the scope of the fundamental rights guarantee enshrined in Article XXVIII, Paragraph (4) of the Basic Law of Hungary to administrative sanctions, but at the same time reduced the level of protection as compared to the level provided for the 'hard core' of criminal law.

KEYWORDS:

Constitutional Court, European Court of Human Rights, Court of Justice of the European Union, administrative sanctions, competition law

1. BEVEZETÉS

A kihágási büntetőjog és a szabálysértési jog egész történetét végigkíséri a (büntetőjogi) garanciák érvényesülésének (pontosabban gyakorta inkább hiányának) a problematikája.¹ Ugyanez megjelenik akkor is, ha a különböző alapjogi garanciák alkalmazhatóságát a közigazgatási szankciók tekintetében vizsgáljuk. Ebben az utóbbi vonatkozásban a (talán) legizgalmasabb kérdéskört a *nullum crimen et nulla poena sine lege* alapelvvel² kapcsolatos kérdések elemzése jelenti.³ Tanulmányomban alapjog-dogmatikai elemzés keretében áttekintem az Európai Emberi Jogi Bíróság, az Európai Unió Bírósága, illetve az Alkotmánybíróság válogatott döntéseit, különös figyelmet fordítva a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatra, amely az utóbbi testület ítélkezési gyakorlatában a közigazgatási büntető szankciók vonatkozásában lényeges fordulatot hozott.⁴

2. EJEB

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) szerint „senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely elkövetése idején a hazai vagy nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni.”⁵

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a büntetés fogalmát önállóan értelmezi,⁶ így egy szankció akkor is az EJEE 7. cikk 1. bekezdésének védelmi körébe tartozik, ha azt a nemzeti jog nem sorolja ebbe a kategóriába vagy akár büntetőjogba sem.

¹ Király Tibor: A szabálysértések. *Állam- és Igazgatás*, (1955), 9. 549–555.; illetve Nagy Marianna: Quo vadis domine? Elmélkedés a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közlemény*, (2012), 5. 217–226.

² Az alapelv európai vonatkozásaira lásd: Mikkel Timmerman: *Legality in Europe: on the principle 'nullum crimen, nulla poena sine lege' in EU law and under the ECHR*. Antwerp, Intersentia, 2018. Első és mindmáig legátfogóbb elemzésként a hazai szakirodalomban lásd: Nagy Ferenc: A nullum crimen sine lege, és a nulla poena sine lege alapelvről. *Magyar Jog*, (1995), 5. 257–270.

³ Juhász Miklós: Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és a versenyjog kapcsolatáról. *Magyar Jog*, (2013), 9. 515–524. 519.

⁴ A határozat több alapjogot is érintő (átfogó) elemzésére lásd pl.: Bak László: Alkotmányos versenyjog – a versenyfelügyeleti eljárás az Alkotmánybíróság fókuszában. *Versenytitűkőr*, 10. (2014), 2. 52–60.; Szilágyi Pál: Az Alkotmánybíróság határozata kartellügyben. *Jogesetek Magyarazata*, 6. (2015), 2. 17–21.; Kopácsi István: Versenyfelügyeleti eljárásban biztosított alapjogi garanciák az Alkotmánybíróság döntései tükrében. *Versenytitűkőr*, 11. (2015), 2. 13–21.; illetve Kopácsi István: Alaptörvényben biztosított jogok használata a versenyjog tükrében. In Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2016*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2018. 42–50.

⁵ Emberi Jogok Európai Egyezménye 7. cikk.

⁶ *Welch v. the United Kingdom*, Judgement of 9 February 1995, Series A, no. 307, § 27. Elemzésére lásd Gellér Balázs: A „büntetés” fogalma az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény 7. cikkének 1. bekezdésében. *Magyar Jog*, (1992), 2. 105–107.; illetve Hollán Miklós: *A büntetőjog-ellenes cselekményből eredő vagyon elkobzása. Szankció a büntetőjog és a jogállamiság határán*. Doktori értekezés. Szeged, 2006. 150–167.

Az EJEE 7. cikk 1. bekezdés alkalmazási körébe tartozott egy olyan közigazgatási szankció (100%-os mértékű építési bírság) alkalmazása is, amelyet a nemzeti jog szerinti bűncselekménynek nem minősülő cselekmény miatt szabtak ki. Az EJEB ebben a vonatkozásban figyelembe vette, hogy a szankció célja nem a sérelem pénzügyi kompenzációja volt, hanem lényegében az elkövetők megbüntetésére irányult az építésügyi szabályok megsértésének megelőzése érdekében. A jogkövetkezmény tehát megelőző és büntető funkciót is ellátott, amely utóbbi rendszerint a büntetőjogi büntetések megkülönböztető eleme. Az EJEB döntésében a ténylegesen kiszabott szankció súlya (a panaszosra kiszabott bírság összege) is közrehatott. Az EJEB nem tartotta viszont meghatározónak azt, hogy a szankciót a fizetés elmulasztása esetén nem lehetett börtönbüntetéssé alakítani, illetve azt objektív alapon a kérelmező társaság ellen alkalmazták anélkül, hogy bűncselekmény szándékának vagy gondatlanságának bizonyítására lett volna szükség. A kérelmező panasza egyébként arra irányult, hogy a törvényi szabályozás ellenére nem volt előre látható, hogy a szankció olyan esetekben is alkalmazható-e, amikor az építménynek nem volt káros hatása a tájképre. Az EJEB szerint azonban e kérdés (igenlő) megítélése a panaszos számára a nemzeti bíróságok közzétett gyakorlata alapján észszerűen előre látható volt.⁷

A rendelkezés alkalmazási köre azonban nem korlátlan, abba nem tartozik bele például egy adókedvezmény elvesztése. Ennek megítélésénél az EJEB kifejezetten az Engel-ügyben az EJEE 6. cikk 1. bekezdése tekintetében kidolgozott kritériumokat⁸ alkalmazta a 7. cikk tekintetében is. Az első alapján megállapította, hogy a szankció nemzeti kategorizálása pénzügyi jogi volt, nem pedig büntetőjogi. A második kritérium körében az EJEB szerint nem vonható le olyan következtetés, hogy az adókedvezmény elvesztése megelőző és megtorló célt követő előíráson alapult volna. Egyszerűen ugyanis arról volt szó, hogy egy olyan árukereskedőtől vonták vissza egy kedvezményes adózási konstrukció előnyeit, aki nem tartotta tiszteletben annak feltételeit. A harmadik feltétel körében figyelembe vették, hogy a panaszos által megfizetendő összegek jelentősek voltak, de ezek az adóhiány és a késedelmi kamat összegére korlátozódtak.⁹

3. EU BÍRÓSÁGA

Az Európai Unió elsődleges joga explicit formában korábban nem tartalmazta a *nullum crimen* elvet. Az EU Bírósága szerint azonban „a jogbiztonság általános elve, amely a közösségi jog alapvető elvének minősül, különösen megköveteli, hogy a szabályozás egyértelmű és világos legyen, lehetővé téve azt, hogy a jogalanyok egyértelműen megismerjék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járjanak el”. Ha pedig egy „irányelv [...] arra kötelezi a tagállamokat, hogy bizonyos magatartásokat jogsértésnek tekintsenek és azokat szankcionálják, tiszteletben kell, hogy tartsa a bűncselekmények és büntetések

⁷ Valico SLR v. Italy (dec.), 21 March 2006, no. 70074/01.

⁸ Engel and others v. Netherlands, Judgement of 8 June 1976, Series A, no. 22., § 82.

⁹ Société Oxygène Plus c. France (dec.), 17 May 2016., no. 76959/11.

jogszerűségének elvét (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), amely a jog általános elvei közé tartozik, és a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak alapját képezi, továbbá amely a jogbiztonság általános elvének különös kifejezésre juttatását jelenti. A bűncselekmények és büntetések jogszerűségének elve azt jelenti, hogy a közösségi jogszabályok egyértelműen meghatározzák a jogsértéseket és a hozzájuk kapcsolódó büntetéseket. E feltétel akkor teljesül, ha a jogalany – a releváns rendelkezés megfogalmazásából, szükség esetén a bíróságok által nyújtott értelmezés segítségével – megtudhatja, hogy mely cselekmények és mulasztások vonják maguk után a büntetőjogi felelősségét.”¹⁰

A *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv „mind a büntetőjogi jellegű szabályokra, mind pedig a közigazgatási szankciókat kiszabó vagy azt engedélyező, sajátos közigazgatási intézkedésekre kötelező”.¹¹ Az EU Bíróság ennek kapcsán arra is rámutatott, hogy az EU Bizottsága előtti „17. rendelet szerinti eljárás [...] közigazgatási jellegű [...], és hogy következésképpen a közösségi jog általános elveinek és különösen a közösségi versenyjogra alkalmazandó bűncselekmények és büntetések törvényessége elvének (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) [...] nem feltétlenül ugyanaz a terjedelme, mint valamely, a szigorú értelemben vett büntető jog által érintett helyzetre való alkalmazás[...] esetén”.¹²

Az EU Bíróság azonban az alapjogot nem feltétlenül e „terjedelmileg” szűkebb formájában érvényesítette, sőt az érvelés nem is igazán tesz különbséget a *nullum crimen* elv tekintetében a szorosabb értelemben vett büntető és a közigazgatási szankciók között. Az ítélet utal arra, hogy bizonyos (a tettesek és részesek megkülönböztetésére vonatkozó) szabályok tekintetében a felperes nem igazolta, hogy azok „alkalmazandók-e, és ha igen, mennyiben a nemzeti jogrendekben a közigazgatási büntetésekre, és különösen a versenyellenes magatartások szankcionálására vonatkozóan is”.¹³ Ez az utóbbi megállapítás azonban nem a vonatkozó alapjogi standard különbségére vonatkozott, hanem a szakjogi szabályozás garanciális szempontból megítélendő tartalmát érintette.

Az AC-Treuhand ítéletet követően elfogadott Alapjogi Charta úgy rendelkezik, hogy „senkit sem szabad elítélni olyan cselekményért vagy mulasztásért, amely az elkövetése idején a hazai vagy a nemzetközi jog alapján nem volt bűncselekmény. Ugyancsak nem lehet a bűncselekmény elkövetése idején alkalmazható büntetésnél súlyosabb büntetést kiszabni. Ha valamely bűncselekmény elkövetése után a törvény enyhébb büntetés kiszabását rendeli, az enyhébb büntetést kell alkalmazni.”¹⁴

¹⁰ C-308/06. sz. International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) és mások v Secretary of State for Transport 2008. június 3-án hozott ítélet, 69–71. pont.

¹¹ T-99/04. sz. AC-Treuhand AG kontra Bizottság ügyben 2008. július 8-án hozott ítélet, 139. pont.

¹² AC-Treuhand ítélet, 113. pont.

¹³ AC-Treuhand ítélet, 148. pont.

¹⁴ Az Európai Unió Alapjogi Chartája 49. cikk.

4. AZ ALKOTMÁNY IDŐSZAKA

Az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 1949-es szövegváltozata az állampolgárok jogai és kötelességei között nem nevesítette a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét. Ennek alkotmányos garanciaként való megjelenése (más alapjogokhoz hasonlóan) a rendszerváltáshoz köthető.¹⁵ Az 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a iktatta az „alapvető jogok és kötelességek” közé azt a rendelkezést, amely alapján „senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog szerint nem volt bűncselekmény”.¹⁶

Ezen rendelkezés helyébe a 2007. évi CLXVII. törvény 1. §-a alapján a következő lépett: „Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”¹⁷

4.1. Az alkotmányos garancia tartalma

Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány 57. § (4) bekezdését gyakorlatának kezdeitől kizárólag a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmaként értelmezte.¹⁸ A határozott büntetőtörvény követelményét a testület nem ebből a rendelkezésből, hanem az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből vezette le. Így egyik ügyben kimondták, hogy „az indítványozó [...] érvelését arra alapozta, hogy a törvényi tényállás határozatlansága folytán sérül a *nullum crimen sine lege* elve. Ez a hivatkozás azonban az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság körében értékelhető [...]. Az indítványozó által felvetett összefüggésben az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének sérelme így nem állapítható meg.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy „a jogbiztonság [...] az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak, és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek”.²⁰ A testület szerint „különösen vonatkozik

¹⁵ Szomora Zsolt: *Alkotmány és büntetőjog. A büntető jogalkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015. 14.

¹⁶ Alkotmány 57. § (4) bek. Hatályos 1989. október 23. napjától.

¹⁷ Hatályos 2009. december 1. napjától. Elemzésére lásd Chronowski Nóra: *Nullum crimen sine EU? Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 4. 39–60.

¹⁸ Így pl. 435/B/1999. AB határozat, Indokolás III.1. pont.

¹⁹ Így pl. 435/B/1999. AB határozat, Indokolás III.3. pont; illetve hasonlóan 571/D/2010. AB határozat, Indokolás III.2.2. pont.

²⁰ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, Indokolás IV.1. pont.

ez az elv az anyagi büntetőjog területére, közelebből az egyes bűncselekmények törvényi tényállásaira”.²¹

Az Alkotmánybíróság döntéseiben azonban nem nyert tisztázást az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve és az Alkotmány 57. § (4) bekezdésében írt garancia viszonyának kérdése,²² így védelmi szintjük esetleges különbségének kérdése sem. A jogirodalomban volt olyan megközelítés, hogy a büntetőjogra az általános jogállami garanciákhoz képest éppen az Alkotmány 57. § (4) bekezdésére is tekintettel fokozott követelmények irányadók.²³

Az Alkotmánybíróság viszont – az Alkotmány 8. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó szükségességi arányossági teszt körében – egy speciális követelményrendszert érvényesített a büntetőjogi tényállások meghatározottságára vonatkozóan. Eszerint a „büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Alkotmányossági követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása. Egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia, hogy az egyén mikor követ el büntetőjogilag szankcionált jogsértést. Ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.”²⁴ Ez is tekinthető olyan garanciának, amely a jogállamiság általános standardjához képest a büntetőjog vonatkozásában magasabb szintű követelményeket támaszt.

4.2. A közigazgatási szankciók

Az Alkotmánybíróság gyakorlata kezdetben annak megállapítására korlátozódott, hogy „az Alkotmány nem tartalmaz [specifikus] rendelkezéseket a közigazgatási [...] szankciókra”, így például az építésügyi bírságra vonatkozóan. A testület szerint a „jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik [e] szankció[k] alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány [általános] rendelkezései szabnak korlátot (például az alkalmazott szabályozás nem sértheti alkotmányellenes módon az Alkotmány 70/A. §-ában szabályozott jogegyenlőség elvét, az emberi méltósághoz való jogot, a személyes szabadságot, a jogállamiság követelményeit stb.).”²⁵

Így tehát „a közigazgatási jogi szankció mértékének, és egyéb szabályainak kialakításakor [...] a jogalkotót alapvetően csak az Alkotmányban biztosított alapvető jogok és elvek korlátozzák: viszont ezeket sértő módon nem szabályozhatók a közigazgatás által

²¹ 435/B/1999. AB határozat, Indokolás III.3.1. pont.

²² Sonnevend Pál: Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1997), 195–228. 199.

²³ Gyórfi Tamás – Jakab András: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 184. 183. msz.

²⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, Indokolás IV. 5. pont.

²⁵ 498/D/2000. AB határozat, Indokolás III. pont.

alkalmazandó joghátrányok”. Így „a közigazgatási jogi szankciók (is) csak abban az esetben illeszkednek az alkotmányos rendszerbe, ha azok – egyebek között – az arányosság követelményének megfelelnek, máskülönben sérül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve”.²⁶

Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában – lényegében minden indokolás nélkül – megállapította, hogy egy adójogi szankció és az Alkotmány 57. § (4) bekezdése között „alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem áll fenn”. A kifogásolt rendelkezés alapján „a járuléktartozás megfizetésén túl a járulék mértékével azonos, de legkevesebb 50 000 forint mulasztási bírság megfizetésére köteles az a forgalomba hozó, aki forgalomba hozatali járulékfizetési kötelezettségének határidőre nem tesz eleget”. Az indítvány ennek kapcsán azt sérelmezte, hogy „a fizetési kötelezettség elmulasztása nem bűncselekmény, így a bírság kivetése alkotmányos jogalap nélküli”.²⁷

Az Alkotmánybíróság egy másik határozata szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése „a nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvét, valamint a visszaható hatályú büntető jogalkotás alkotmányos tilalmát” mondja ki „tartalmuk általánosságban arra irányul, hogy a büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és a megbüntetésnek kell törvényesnek lennie, valamint hogy az elkövetőket csak az elkövetéskor hatályos törvény alapján lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani”. A testület azt állapította meg, hogy „a közigazgatási bírság, mint objektív szankció, sem jogági besorolása, sem pedig egyes jellemzői alapján – nem büntetés, nem eredményez büntetett előéletet – nem hozható összefüggésbe a büntetőjogban alkalmazandó fenti alkotmányos elvek sérelmével”.²⁸

Ebben a döntésben a testület konklúziója nem, de megközelítése némileg változott. Abban ugyanis már (elég rejtetten, de) megjelenik a tételes jogi kategorizáláson való felülemelkedés módszere is. Ez azonban a (konkrét esetben közlekedéssel kapcsolatos) közigazgatási bírság tekintetében nem volt elég ahhoz, hogy a testület annak szabályozását az alkotmányos garancia védelmi köré vonja. A figyelembe vett szempontok tekintetében egyébként az Alkotmánybíróság eltért az EJEB gyakorlatától, hiszen az utóbbi testület a szankció bűnösség nélkül való alkalmazhatóságát (azaz az objektív felelősséget) nem tekintette olyan körülménnyel, amely a büntetés megállapítása ellenében hatna.²⁹

A jogirodalomban már ekkoriban is volt olyan nézet, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése védelmi köre egyértelműen kiterjed a közigazgatási szankciókra és az azokkal büntendő cselekményekre is.³⁰

²⁶ 309/B/2007. AB határozat, Indokolás III.3.1. pont.

²⁷ 359/B/2006. AB határozat, Indokolás I. pont.

²⁸ 60/2009. (V. 28.) AB határozat, Indokolás, IV.5.4. pont.

²⁹ Vö. 2. fejezet.

³⁰ Hollán Miklós: A nullum crimen elve – a (4) bekezdés magyarázata. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég, 2009. 2087. 187. msz.

5. AZ ALAPTÖRVÉNY IDŐSZAKA

Az Alaptörvény azt mondja ki, hogy „senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”.³¹

Az Alkotmánybíróság szerint „a korábban hatályos Alkotmány 57. § (4) bekezdése [...] azonos az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt szabállyal”.³² Ez a magyar jog alapján büntetendő cselekmények vonatkozásában – ha eltekintünk a külföldi és a nemzetközi joggal kapcsolatos kérdésektől – valóban így van. Ettől függetlenül a testület gyakorlata több vonatkozásban is megváltozott a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvből eredő alaptörvényi garanciák hatókörére és különösen azoknak a közigazgatási szankciókra való alkalmazása tekintetében.

5.1. A garancia tartalma

Az Alkotmánybíróság újabb gyakorlata kifejezetten beleértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe (is) a büntető törvény meghatározottságának követelményét, amelyet az ezt megelőző gyakorlat még inkább a jogállamiság elvéhez kapcsolt. Így a testület (először még csak *obiter dictum*) megállapította, hogy „nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét”.³³ Majd érdemben is kimondta, hogy a „nullum crimen sine lege jogelvből adódik a büntető tényállások határozott megfogalmazásának kötelezettsége a törvényhozó számára. Valamely cselekmény törvényi tényállás alá vonhatóságának következnie kell a törvényi megfogalmazásból.”³⁴

A garancia védelmi szintje tekintetében a testület lényegében a korábbi büntetőjogra vonatkozó követelményrendszer vette át, de azt már (legalább részben) kifejezetten az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből vezette le. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság a korábbiakhoz hasonlóan kimondta, hogy „a büntetőjogi szankció kilátásba helyezésével tilalmazott magatartást leíró diszpozíciónak határozottnak, körülhatároltnak, világosan megfogalmazottnak kell lennie. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó fontos követelmény a védett jogtárgyra és az elkövetési magatartásra vonatkozó törvényhozói akarat világos kifejezésre juttatása, melynek egyértelmű üzenetet kell tartalmaznia arra vonatkozóan, hogy mikor valósul meg

³¹ Alaptörvény XXVIII. Cikk (4) bek.

³² 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [22].

³³ 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33].

³⁴ 3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [33]; illetve 3046/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [37].

büntetőjogilag szankcionált jogsértés, ugyanakkor korlátoznia kell az önkényes jogértelmezés lehetőségét a jogalkalmazók részéről.”³⁵ Ennek kapcsán a testület később – érdekes módon éppen egy a közigazgatási büntetőjogot érintő határozatában – azt is explicitté tette, hogy „az alapjogként megfogalmazott nullum crimen/nulla poena sine lege elve a jogbiztonság [...] tartalmi elemeinek magasabb szintű érvényesülését jelenti elsősorban a büntetőjog területén”.³⁶

5.2. A közigazgatási szankciók

Az Alkotmánybíróság „az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt nullum crimen sine lege és a nulla poena sine lege elvének alkalmazhatóságát adott esetben, annak összes körülményei figyelembe vételével, nem zárta ki a versenyjogi jogsértésekre sem”.³⁷ Másrészt ezzel egyidejűleg azt is megállapította, hogy „ez nem jelenti egyben a büntetőjogi legalitás mint alkotmányos elv egészének kiterjesztését a versenyjogi jogsértésekre, és nem kívánja meg azt sem, hogy a[z Alaptörvény] XXVIII. cikk (4) bekezdése a tulajdonképpeni büntetőjoggal teljesen azonos szinten érvényesüljön a versenyjog területén”.³⁸

6. ALAPJOG-DOGMATIKAI ELEMZÉS

A következőkben alapjog-dogmatikai elemzés során – a német jogban érvényesülő, de a hazai szerző által is elfogadott³⁹ konstrukcióban – megkülönböztettem az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt garancia védelmi körét és normatív tartalmát (ezen utóbbin belül annak védelmi szintjét), illetve kitérek az ezekhez kapcsolódó eljárásjogi kérdésekre is.

6.1. A garancia védelmi körének kiterjesztése

Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alkalmazható a versenyjogi bírságokra,⁴⁰ azaz a közigazgatási szankciók egyik esetére.⁴¹

³⁵ 4/2013. (II. 21.) AB határozat, Indokolás [59].

³⁶ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [107].

³⁷ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103].

³⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

³⁹ Zakariás Kinga: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2019), 2. 27. 66. jegyzet.

⁴⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103].

⁴¹ Vö. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [29].

6.1.1. A kiterjesztés indokai

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt garancia védelmi körének kiterjesztése mindenképpen újdonság a testület gyakorlatában. Összhangban volt viszont az alapjogi bíraskodást folytató nemzetközi fórumok gyakorlatával, illetve az Alkotmánybíróság más garanciák [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (2) bek.] kapcsán követett gyakorlatával (azok szerves folytatásának tekinthető), sőt kifejezetten azokra figyelemmel történt.⁴²

Az Alkotmánybíróság a kiterjesztés tekintetében alapvetően az EU Bíróság gyakorlatát tartotta szem előtt,⁴³ aminek kapcsán utalt az ügy versenyjogi tematikájára, illetve a hazai versenyjog európai uniós meghatározottságára is.⁴⁴ Ebben a vonatkozásban azonban ki kell emelni, hogy az EU Bíróság gyakorlatára olyan ügyekben is figyelemmel kell lenni, amelyek más szektorba tartozó közigazgatási szankcionálás kapcsán születtek.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy „az EJEB gyakorlatában [...] nem lelhető fel olyan ügy, amelyben a Bíróság kartellügyek kapcsán állást foglalt volna az Egyezmény 7. Cikkének alkalmazhatóságát illetően”. A testület azonban arra is utalt, hogy „a strasbourgi esetjogból [...] egyértelműen kiolvasható, hogy a[z EJEE] 7. Cikk[é]ben használt bűncselekmény [...], illetve »büntetés« [...] fogalmaknak az Egyezmény alkalmazása szempontjából önálló jelentésük van, miként a[z EJEE] 6. Cikk (1) bekezdésében foglalt »büntetőjogi vád« fogalmának. Így annak érdekében, hogy a[z EJEE] 7. Cikkben biztosított védelem hatékony legyen, a Bíróság szabadon értékeli az alkalmazott intézkedés lényegét abból a szempontból, hogy az büntetésnek minősül-e.”⁴⁵ Ehhez hozzátehető, hogy – amint bemutattuk⁴⁶ – az esetjogban vannak olyan (az Alkotmánybíróság által nem hivatkozott) strasbourgi döntések is, amelyek e garancia hatókörét kifejezetten a közigazgatási (bár nem versenyjogi) szankcionálásra is kiterjedően határozzák meg.

Az alaptörvényi garancia védelmi körének meghatározása kapcsán az EJEB vagy az EU Bíróság gyakorlatának recepciója indokolt lehet az Alkotmánybíróság részéről. Ennek kapcsán azonban fontos figyelembe venni azt, hogy a garanciák kontextusa mégis különböző. Az EU jogában a hivatkozott ítéletek idején tételes jogi garanciaként meg nem fogalmazott általános elvek alkalmazásáról volt szó. Az EJEE és az Alaptörvény tételes garanciákat tartalmaz, azok szövege igen hasonló is, de az egyezmény a jogállamisági klauzúlához hasonló általános rendelkezést nem tartalmaz. Erre figyelemmel akár annak sem lett volna akadálya, hogy nemzetközi és európai uniós konstrukciókat az Alkotmánybíróság – az alaptörvény dogmatikai rendszerében is – a jogállamiság elve körébe illessze be. Lényegében ezt tette a jogirodalomban Juhász Miklós, aki 2013 szeptemberében megjelent cikkében, a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv tekintetében az AC-Treuhand ítélet

⁴² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [94]–[102].

⁴³ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103].

⁴⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [26].

⁴⁵ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [96].

⁴⁶ Vö. 2. fejezet.

megállapításait olyan megállapításokkal hozta összefüggésbe, amelyeket az Alkotmánybíróság a jogállamiság általános elve körében (nem büntető ügyekben) tett.⁴⁷

A testület saját korábbi gyakorlatára annyiban hivatkozik, hogy annak alapján nem tartozik a garancia védelmi körébe a jövedéki bírság mint adójogi (közigazgatási) szankció.⁴⁸ Ezzel szemben a 60/2009. (V. 28.) AB határozatra⁴⁹ érdekes módon nem reflektál, pedig abban a garancia hatókörének vizsgálata tekintetében legalább a lehetősége megjelent a közigazgatási szankciók 57. § (4) bekezdése szerinti elbírálásának. Az utóbbi döntés szempontrendszeréhez képest viszont a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatból levezethető (ha abban nincs is kimondva), hogy a szankció objektív jellege már nem olyan faktor, amely a büntetőjogi garancia érvényesülésének ellenében hatna.

A garancia hatókörének fenti kiterjesztését a testületből egyedül csak Salamon László vitatta, akinek párhuzamos indokolása szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikke a (7) bekezdés kivételével kizárólag bírósági eljárásra (büntető, illetve polgári peres eljárásra) vonatkozó alkotmányos követelményeket tartalmaz”.⁵⁰ A bírósági eljárás pedig „a Pp. hatálya alá tartozó, azaz polgári peres eljárás, melyből következően az említett alaptörvényi cikk büntetőjogi természetű rendelkezései nem rendelkeznek relevanciával”.⁵¹

Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése anyagi jogi garancia, amelynek alkalmazási köre teljesen független a cselekmény elbírálására szolgáló eljárás besorolásától. E rendelkezés alkalmazását a versenyjogra (más közigazgatási szankciókra) még akkor sem lehetne tagadni, ha az Alaptörvény XXVIII. cikk valóban eljárásjogi garanciáinak alkalmazási körét – Salamon felfogását követve, de a nemzetközi és európai fórumok gyakorlatával⁵² egyébként élesen szembe menve – a tételes jog kategorizálásához kötnénk.

6.1.2. A kiterjesztés jellege és az azt megalapozó tényezők

A testület az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés alkalmazhatóságát „nem zárta ki”, illetve „adott esetben, annak összes körülményei figyelembe vételével” tartotta lehetségesnek. Ez arra utalhat, hogy az alaptörvényi garancia alkalmazása a közigazgatási jogsértések szankcionálására nem automatizmus, hanem mindig az adott ügy fényében megállapítható faktoroktól függ. Ezek köre azonban a határozatból nehezen rekonstruálható, mivel azok értékelése – a testület által szándékoltan,⁵³ de nem igazán szerencsés módon – összefonódott a konkrét sérelmek értékelésével kapcsolatos érveléssel.

⁴⁷ Juhász (2013) i. m. 521.

⁴⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [95].

⁴⁹ Vö. 4. fejezet.

⁵⁰ Salamon László párhuzamos indokolása a 30/2014. (IX. 30.) AB határozathoz, Indokolás [135].

⁵¹ Salamon László párhuzamos indokolása a 30/2014. (IX. 30.) AB határozathoz, Indokolás [138].

⁵² Vö. 2. és 3. fejezet.

⁵³ Az abban szereplő „az alább kifejtett okoknál fogva” megfogalmazásból eredően. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [103].

A határozat későbbi részei alapján ilyen megfontolás lehet azonban, hogy „a GVH bírságolási jogosítványának „célja [...] egyrészt a jogsértő vállalkozások »büntetése« a kartelltilalom megsértése miatt, másrészt ezen és más vállalkozások elrettentése általános-ságban a tisztességes versenyre épülő gazdasági rend működési elvét sértő (adott esetben súlyos, akár nemzetgazdasági szinten kárt okozó) jogsértések elkövetésétől”. A jogalkotó „a közigazgatási természetű bírsággal [...] a vállalkozásokat (vagyis jellemzően jogi személyeket) akarja visszatartani a versenykorlátozó vagy -torzító kartell-megállapodásoktól és összehangolt magatartásoktól”. Lényeges lehetett a szankció súlya is, habár a határozat ennek kapcsán csak annyit mond, hogy „súlyos bírság (mind abszolút értékben, mind az egyes vállalkozáskora nézve, amely miatt jelentősen megváltozhat a vállalkozás piaci helyzete) [...] csak a jogállamiság követelményeinek megfelelően alkalmazható”.⁵⁴ Ez utóbbi követelmény azonban bármilyen jogkövetkezményre igaz, amihez képest súlyos bírságok esetén – az EJEB és EU Bíróság az Alkotmánybíróság által is idézett gyakorlata⁵⁵ alapján – indokolt a büntetőjogi garanciák biztosítása is.

6.1.3. A kiterjesztés hatóköre

Az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában részben a bírói jogértelmezés korlátait, részben a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát vizsgálta az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján.⁵⁶ A testület szerint a garancia kiterjesztése „nem jelenti egyben a büntetőjogi legalitás mint alkotmányos elv egészének kiterjesztését a versenyjogi jogsértésekre”.⁵⁷ Lehetnek tehát a *nullum crimen nulla poena sine lege* elvnek olyan további aspektusai, amelyek csak a szorosabb értelemben vett büntetőjogra vonatkoznak. Az Alkotmánybíróság azonban ezek körét határozatában nem nevesítette, mivel az nem volt szükséges az ügy eldöntéséhez.

6.2. A védelmi szint csökkentése

Az Alkotmánybíróság szerint a garancia kiterjesztése „nem kívánja meg [...], hogy XXVIII. cikk (4) bekezdése a tulajdonképpeni büntetőjoggal teljesen azonos szinten érvényesüljön a versenyjog területén”.⁵⁸ A megfogalmazás a döntés kontextusából következően nyilvánvalóan egy alacsonyabb védelmi szint lehetőségének felvetését jelenti, amely a jogirodalom egy részének kifejezett helyeslésével találkozott.⁵⁹ Álláspontom szerint viszont

⁵⁴ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [105].

⁵⁵ Vö. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [96], illetve [37].

⁵⁶ Vö. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [94]–[120], illetve [121]–[124].

⁵⁷ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

⁵⁸ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

⁵⁹ Bak (2014) i. m. 58.

a védelmi szint csökkentésére vonatkozó érvelés a határozat *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvvel kapcsolatos érvelésének leginkább problematikus része.

6.2.1. A védelmi szint csökkentésének indokai

Az Alkotmánybíróság határozatában az alacsonyabb védelmi szint felvetése részben az európai uniós gyakorlat recepcióján, illetve hazai jogon alapul érvelésen alapul.

6.2.1.1. A recepció érveléssel kapcsolatos kérdések

Az alacsonyabb garanciaszintre vonatkozó jogtétel alapja kifejezetten az Elsőfokú Bíróság (most: Törvényszék) AC-Treuhand ügyben hozott döntése volt. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint „a bűncselekmények és büntetések törvény általi meghatározottsága elvének versenyügyekben való érvényesülését az Elsőfokú Bíróság megerősítette, ugyanakkor bizonyos fokban le is szűkítette”.⁶⁰

Az európai uniós standard az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés körében való átültetése ebben a vonatkozásban sem magától értetődő.⁶¹ Egy alacsonyabb standard recepciójára ugyanis (ha azt helyesnek tartjuk) az Alaptörvény dogmatikai rendszerében inkább a jogállamiság elve kívánczolt volna. Ennek keretében a közigazgatási szankciókra vonatkozó megemelt (a szorosabb értelemben vett büntetőjoghoz képest alacsonyabb) standard érvényesítésének sem lett volna akadálya.

6.2.1.2. A hazai jogon alapuló érvelés

A hazai jogon alapuló érvelés alapján „a GVH-nak biztosított eszközök alaptermészetüket tekintve kevesebb jogkorlátozással járó közigazgatási szankciók” a szoros értelemben vett büntetőjoghoz képest. Ebben a vonatkozásban a testület szerint „nem hagyható [...] figyelmen kívül a büntetőjog ultima ratio jellege, s az sem, hogy ebből fakadóan számos alapjog korlátozására is sor kerülhet egy büntetőjogi felelősségre vonás folytán, ez elítéléshez pedig további hátrányos jogkövetkezmények is társulnak”.⁶²

Ez az érvelés sajnos több sebből vérzik, abból sem részleteiben, sem egészében nem következik a közigazgatási szankciókra vonatkozó alacsonyabb védelmi szint követelménye.

⁶⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [102].

⁶¹ Vö. 6.1.1. fejezet.

⁶² 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

A büntetőjog *ultima ratio* jellege a jogalkotást vagy a jogalkalmazást korlátozó garanciális princípium,⁶³ amely nem hozható fel indokként más garanciák védelmi szintjének leszállítására. Ha a versenyre vonatkozó büntetőjogi fellépés⁶⁴ meg is felel ennek az elvnek, abból nem következik, hogy a versenyjogra alacsonyabb alapjogi standardot kell érvényesíteni. Ha pedig a versenyre vonatkozó büntetőjogi fellépés ennek az elvnek nem felel meg, annak a büntetőjogi szabályozás alkotmányossága tekintetében lehet következménye [az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésére figyelemmel]. Azonban ez nem indokolja azt, hogy a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv védelmi szintjét a versenyjogi szabályozásra vonatkozóan leszállítsuk.

A vagyont érintő szankciók tekintetében a közigazgatási (ezen belül versenyjogi) bírság⁶⁵ a jogkorlátozás mértékét tekintve legalább akkora mértékű, sőt némely esetben súlyosabb, mint a büntetőjogban a pénzbüntetés⁶⁶ vagy a jogi személy elleni pénzbírság.⁶⁷

Más vonatkozásban – például éppen az *ultima ratio* elv tekintetében – lényeges faktor lehet, hogy a versenyjogi szankciók nem tartalmaznak szabadságelvonást, illetve a versenytörvény szerinti bírságok nem válthatók át szabadságelvonásra. Ez azonban nem feltétlenül elég annak kimondására, hogy akkor versenyjogi szankciókra a XXVIII. cikk (4) bekezdéséből eredő garancia alacsonyabb szinten érvényesül. Az Alaptörvény e rendelkezése ugyanis nem szabadságelvonásról (vagy arra való átválthatóságról), hanem egységesen büntetésről rendelkezik.

Azon az Alkotmánybíróság által kiemelt körülmény pedig, hogy az elítéléshez további hátrányos jogkövetkezmények is társulnak, egyáltalán nemcsak a büntetőjog jellemzője, hanem a versenyjogi szankcionálásé is. A Tptv. szerint ugyanis „a bírság összegét az eset összes körülményeire [...] így különösen [...] a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására [...] tekintettel kell meghatározni”.⁶⁸

6.2.2. A védelmi szint csökkentésének jellege

Az új dogmatikai konstrukció az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi szintjét megkettőzte, az egész garanciarendszer jogértelmezést érintő standardjainak számát pedig háromra emelte. Ettől kezdődően ugyanis egy (magas) standard vonatkozik

⁶³ Lásd pl. Amberg Erzsébet: *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében*. Doktori értekezés. Budapest, Pécsi Tudományegyetem, 2019.; Garzuly Éva: *A büntetőjog mint ultima ratio az egyes alkotmánybírói határozatok tükrében*. *Bűnügyi Szemle*, (2015), 1–2. 42–49.; valamint kritikailag Karsai Krisztina: *Az ultima ratio elvről – másképpen*. In *Sapientia sat. Ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 253–260.

⁶⁴ Vö. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) 420. §.

⁶⁵ 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (Tptv.) 78. § (1b) bek.

⁶⁶ Btk. 50. § (3) bek.

⁶⁷ 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről 6. § (1) bek.

⁶⁸ Tptv. 78. § (3) bek.

a szorosabb értelemben vett büntetőjogra, egy második (közepes) a közigazgatási büntető szankciókra, és egy harmadik (alacsony) az egyéb jogszabályok értelmezésére. A közigazgatási szankciókra vonatkozó (a szorosabb értelemben vett büntetőjoghoz képest leszálított) standard ugyanis nem lehet azonos a jogállamiságéval. Ekkor ugyanis megtörne azon – ugyanezen határozatban kimondott⁶⁹ – jogtétel, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés védelmi szintje magasabb a B) cikk (1) bekezdéséhez képest.⁷⁰ Így viszont az a kérdés merül fel, hogy hogyan lehet majd a testület gyakorlatában tartalommal kitölteni a bírói jogértelmezés előre láthatóságának három különböző szintjét.

A 30/2014. (IX. 30.) AB határozatban a közigazgatási szankciókra irányadó köztes standard lényege még homályban maradt, illetve az inkább *obiter dictum* jellegű megállapításként jelent meg. A határozatból nem állapítható meg, hogy az Alkotmánybíróság azt alkalmazta-e az ügyben, illetve ha igen, akkor az kihatott-e a döntés érdemére.

Az Alkotmánybíróság ugyan utalt arra, hogy „a joggyakorlatnak [...] a versenyfelügyeleti eljárásokban kiemelt szerepe van”, mivel „a tilos magatartások körét a jogalkotó meglehetősen elvont módon határozta meg, a jogalkalmazók (végső soron a bíróságok) feladatává vált, hogy [...] kibontsák a versenyjogi felelősség elemeit”.⁷¹ Ez azonban nem a garanciális rendelkezések, hanem az azok alapján megítélendő szakjogi szabályozás jellemzése volt.⁷²

Könnyen elképzelhető egyébként, hogy a rendes bíróság döntése nemcsak a közigazgatási szabályozásra vonatkozó közepes, hanem a büntető ügyekben érvényesülő magasabb standard szerint is megfelelt volna az Alaptörvénynek. Ezt mutatja az, hogy a jogkövetkezmények előre láthatóságának kérdését az Alkotmánybíróság jórészt az EJEB és az EU Bíróságának a szorosabb értelemben vett büntetőjogra vonatkozó gyakorlata alapján vizsgálta.⁷³

6.2.3. A védelmi szint csökkentésének hatóköre

A határozat szövege alapján a védelmi szint leszállításának konstrukciója csak a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvből levezethető egyik követelményt, nevezetesen a jogkövetkezmények észszerű előreláthatóságát érintette. A határozat rendszertani értelmezése⁷⁴ alapján az nem vonatkozott a garancia más aspektusaira, így nem érinti a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát sem.⁷⁵

⁶⁹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [107].

⁷⁰ Vö. 5.1. fejezet.

⁷¹ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [114].

⁷² Hasonló megkülönböztetésre az AC-Treuhand ítélet kapcsán lásd a 3. fejezetet.

⁷³ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [111]–[112].

⁷⁴ Vö. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108], illetve [121]–[124].

⁷⁵ Ebben a vonatkozásban egyébként elvileg lehetne szó különböző standardok alkalmazásáról, de ennek elemzése meghaladja e tanulmány kereteit.

6.3. Az eljárásjogi aspektusok

Az „Alaptörvény, majd az annak alapján megszületett új alkotmánybíróági törvény jelentősen átalakította az Alkotmánybíróóság hatáskörét. Egyfelől megszüntette a bárki által érintettség nélkül kezdeményezhető absztrakt utólagos normakontrollt (az úgynevezett *actio popularist*), másfelől viszont az alkotmányjogi panasz új fajtájának [...] a bevezetésével megnyitotta a lehetőséget a bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálata előtt.”⁷⁶

Az Alkotmánybíróaságról szóló törvény szerint az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybíróasághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés [...] az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és [...] az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.⁷⁷

6.3.1. A határozat anyagi jogi érvelése alapján

Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróóság tanácsa befogadta, mivel „a panaszos részben hivatkozott az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmére”.⁷⁸ A testület teljes ülése sem jutott ezzel ellentétes következtetésre,⁷⁹ amiben komoly szerepe lehetett annak, hogy ugyanezen határozat kibővítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt alapjogi garancia védelmi körét. Erre tekintettel ugyanis az indítvány vitán felül az „Alaptörvényben biztosított jog sérelmére” hivatkozott, mégpedig mindkét vonatkozásban, azaz a visszaható hatály, illetve a bírói jogalkotás tilalmának megsértése tekintetében is. Minderre figyelemmel az is felvetődik, hogy az alapjogi védelmi kör kiterjesztésének (az anyagi jogi érvelésnek) egyenesen az alkotmányjogi panasz elbírálását érintő (eljárásjogi) motivációi (is) voltak. Erre utal a határozat azon megfogalmazása, amely szerint a jogkövetkezmények előre láthatósága „nem csupán az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdéséből, vagyis a jogállamiság és jogbiztonság elvont elvéből levezethető [...] normavilágosság követelménye által kijelölt módon, hanem alapjogként illeti meg az eljárás alá vont vállalkozásokat”.⁸⁰

⁷⁶ Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróóság alkotmányvédő szerepéről. *Alkotmánybíróági Szemle*, (2014), 1. 105–110. 108.

⁷⁷ 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróaságról (Abtv.) 27. § (1) bek.

⁷⁸ Vö. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [20].

⁷⁹ A befogadhatóság tekintetében nehéz a határozatból elkülönült következtetéseket levonni. A testület szerint ugyanis „a megalapozatlanság és az alkotmányjogi szempontból érdemi vizsgálatra alkalmatlanság az alkotmányjogi panaszban oly mértékben összefonódnak, hogy az Alkotmánybíróóság az indítvány által nyolc pontba foglalt jogsérelmet érdemben és egységesen vizsgálta” {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [27]}. Ha azonban a testület egyértelműen a befogadhatóság hiányát észlelte, akkor egyértelműen az indítvány érdemi határozatban visszautasításáról rendelkezett. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Rendelkező rész 2. pont, Indokolás [125]–[126].

⁸⁰ 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [108].

6.3.2. Az anyagi jogi garancia kiterjesztésének hiányában

Érdemes megvizsgálni az eljárásjogi kérdéseket (hipotetikusan) akkor is, ha a testület nem ismerte volna el annak lehetőségét, hogy a közigazgatási szankció tekintetében lehet hivatkozni az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdés megsértésére.

6.3.2.1. Az AB befogadhatóságra vonatkozó gyakorlata alapján

A testület gyakorlata a jogállamiságra hivatkozó alkotmányjogi panaszt akkor tartotta befogadhatónak, ha az a hátrányos visszamenőleges hatályú jogalkotás elvének megsértésére hivatkozott. Ha viszont az indítványozó a jogállamiság sérelmét a bírói jogértelmezés előreláthatósága kapcsán kifogásolta, akkor az indítványt az Alkotmánybíróság általában nem fogadta be.⁸¹

Az Alkotmánybíróság e gyakorlata alapján az adott ügyben előterjesztett panasz befogadható lett volna, mivel a visszaható hatály sérelmére vonatkozó érvelést tartalmazott. Az előreláthatóság kérdése pedig – az elkövetési időpont meghatározásán keresztül – lényegében a visszaható hatály kérdéskörének része volt, így az (előkérdésként való) arra vonatkozó érdemi vizsgálatának sem lehetett volna semmi akadálya.

Ha egy olyan (hipotetikus) panaszról lett volna szó, amely egymástól függetlenül részben a visszaható hatály tilalmára, részben a jogkövetkezmények előreláthatóságára hivatkozik, álláspontom szerint az is befogadható lett volna.

A testület ebben az utóbbi esetben nem lett volna elzárva attól, hogy a jogkövetkezmények észszerű előreláthatóságával kapcsolatos kérdéseket vizsgálja. Alkotmányjogi panasznak ugyanis az „alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben” van helye,⁸² a döntés alaptörvény-ellenességének viszont az Abtv. megfogalmazása szerint nem feltétlenül kell az Alaptörvényben biztosított („befogadást megalapozó”) jog sérelméből erednie.

Az „Alkotmánybíróság gyakorlatában tetten érhető volt egy olyan értelmezési irány, amely szerint, ha az indítványozó a jogállamiság sérelme mellett valamely Alaptörvényben foglalt jog sérelmét is állítja – és az indítvány az egyéb törvényi feltételeknek megfelelne, tehát befogadható lenne –, akkor az érdemi döntésben az Alkotmánybíróság már elbírálja a jogállamiság sérelmét állító indítványi elemet is”,⁸³ amelyre tekintettel a panasz nem lenne befogadható. Ennek alapján jelen ügyben a testület elbírálhatta volna a jogállamiság

⁸¹ Vö. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. *MTA Law Working Papers*, (2017), 25. 1–26. 15.; illetve Gárdos-Orosz Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2013), 1. 82–90. 84. 10. jegyzet és az ott megjelölt döntések.

⁸² Abtv. 27. § (1) bek.

⁸³ Gárdos-Orosz (2013) i. m. 84.

olyan aspektusát érintő indítványi elemét is, amelyre tekintettel önmagában a panasz nem lett volna befogadható.

Nem lett volna akadálya ekkor az érdemi vizsgálatnak az indítványhoz kötöttség szabálya sem, amely szerint „az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik”.⁸⁴ Az Alkotmánybíróság vizsgálata ugyanis az indítványhoz, nem pedig a befogadás jogcíméhez kötött. Márpedig az ügyben a jogkövetkezmények előreláthatóságára vonatkozó indítvány rendelkezésre állt, még akkor is, ha az a jogállamiság olyan aspektusát érintette, amely önmagában befogadhatóságot (ha nem büntetőjogi ügyről van szó) nem alapozna meg.

Sőt a testület ekkor jogosult lett volna akár a bírói döntés megsemmisítésére is, mivel ennek feltétele az, hogy az Alkotmánybíróság „megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét”,⁸⁵ mégpedig nem feltétlenül abból az okból, amire tekintettel az indítványt befogadták.

Ha viszont egy (szintén hipotetikus) alkotmányjogi panasz kizárólag a jogkövetkezmények előreláthatóságának hiányára hivatkozott volna (azaz a visszaható hatály tilalmával kapcsolatos érvelést nem tartalmaz), akkor azt az AB fenti gyakorlata alapján az Abtv. 64. § b) pontja alapján az érdemi határozatban kellett volna visszautasítani.

6.3.2.2. A befogadhatóság eltérő értelmezésének lehetősége

Az Alkotmánybíróság a befogadhatóságára vonatkozó gyakorlatának megváltoztatásával kimondhatta volna, hogy alkotmányjogi panasznak akkor is helye van, ha a jogbiztonságra hivatkozó érvelés a jogkövetkezmények észszerű előreláthatóságával kapcsolatos. Ennek a megoldásnak az előnye az lett volna, hogy minden jogterületre nézve megszűnik a jogbiztonság követelményének kettébontása az alkotmányjogi panasz tekintetében. Ez a megoldás azonban az ügyteher jelentős növekedését okozhatta volna, mivel ekkor a bírói jogértelmezés határainak átlépésére vonatkozó indítványokat (ha azok az Abtv. által támasztott feltételeknek egyébként megfelelnek) nemcsak a szorosabb értelemben vett büntetőjogi és a közigazgatási szankciókkal kapcsolatos, hanem bármilyen tárgyú ügyben az Alkotmánybíróságnak (tanácsainak) legalább be kellett volna fogadnia. A testület ennek lehetőségét feltehetően problematikusabbnak tartotta, mint azt, ha korábbi anyagi jogi gyakorlatától tér el. Az előnyök és hátrányok lehetséges mérlegelésében valószínűleg az is közrehatott, hogy az utóbbi vonatkozásban a testület a védelmi szint leszállításának biztonsági szelepét is beépítette az új dogmatikai konstrukcióba.

⁸⁴ Abtv. 52. § (2) bek.

⁸⁵ Abtv. 43. § (1) bek.

7. ÖSSZEGZÉS

Az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata szerint a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvét megjelenítő alkotmányos rendelkezés [Alkotmány 57. § (4) bekezdése] a büntetőjog vonatkozásában a törvényi szintű szabályozás követelményét és a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát foglalta magában. A testület az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság (azon belül a jogbiztonság) követelményéből vezette le azokat a további garanciákat (így például a határozott büntetőtörvény követelményét), amelyeket a jogirodalom a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv tartalmi elemeként jelölt meg.

Az Alkotmánybíróság ebben az időszakban nem mondta ki, hogy az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a jogbiztonság tekintetében az általános szabályokhoz képest szigorúbb követelményeket támaszt. A testület a büntetőjog vonatkozásában alkalmazott külön tesztje azonban (ténylegesen) képezhetett ilyen emelt szintű standardot, erre utaló megállapítások egyébként egyes határozatokban és a jogirodalomban is megjelentek.

Ebben az időszakban a közigazgatási szankciók az Alkotmánybíróság szerint egyáltalán nem tartoztak az Alkotmány 57. § (4) bekezdésének alkalmazási körébe. Ezekre vonatkozóan a jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány általános rendelkezései, így például a 2. § (1) bekezdésében szereplő jogállamiság elve szabtak korlátot. A jogirodalomban azonban ebben a vonatkozásban is megjelent olyan dogmatikai konstrukció, amely szerint az Alkotmány 57. § (4) bekezdése a közigazgatás büntető hatalmának is korlátját képez(het)i (vö. 1. táblázat).

1. táblázat • Garanciák a szorosabb értelemben vett büntetőjogban és azon túl az Alkotmány időszakában (Forrás: a szerző szerkesztése)

Az Alkotmány időszakában	szorosabb értelemben vett büntetőjog	közigazgatási (versenyjogi) szankciók
garancia	Alkotmány 57. § (4) bek.	Alkotmány 2. § (1)
garancia tartalma	visszaható hatály tilalma	visszaható hatály tilalma határozott törvény követelménye
garancia védelmi szintje	2. § (1) bek. + 1 szint [?]	2. § (1) bek.

Az Alaptörvény a korábbiakkal alapvetően azonos szabályozása ellenére az Alkotmánybíróság felfogása több vonatkozásban is megváltozott a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elvet meghatározó alaptörvényi rendelkezés [XXVIII. cikk (4) bekezdés] hatókörének és tartalmának értelmezése tekintetében.

A testület kibővítette a garancia tartalmát – az elkövetőre kedvezőtlen büntető törvény visszaható hatályának tilalmán felül – a büntető törvény pontos meghatározottságának és az ítélkezési gyakorlat előreláthatóságának követelményével.

Az Alkotmánybíróság egyértelművé tette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése a büntetőjog területén a jogállamiság elvéhez képest magasabb szintű követelményeket támaszt.

Ezt követően kifejezetten az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének védelmi körébe tartozhatnak a közigazgatás által alkalmazott (így például versenyjogi) büntető szankciók is.

Ezen utóbbiak vonatkozásában azonban a testület abból indult ki, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a szorosabb értelemben vett büntetőjoghoz képest alacsonyabb, de a jogállamiság általános követelményeihez képeset magasabb védelmi szintet határoz meg (vö. 2. táblázat).

2. táblázat • Garanciák a szorosabb értelemben vett büntetőjogban és azon túl a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat alapján (Forrás: a szerző szerkesztése)

30/2014. (IX. 30.) AB határozat	szorosabb értelemben vett büntetőjog	közigazgatási (versenyjogi) szankciók
garancia hatóköre	XXVIII. cikk (4) bek.	XXVIII. cikk (4) bek.
garancia tartalma	• visszaható hatály tilalma • határozott törvény követelménye • bírói jogértelmezés korlátai	• visszaható hatály tilalma • határozott törvény követelménye • bírói jogértelmezés korlátai
garancia védelmi szintje	B) cikk + 1 szint	B) cikk + 1/2 szint

A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat jelentősége, hogy kibővítette és megerősítette azoknak a garanciáknak a körét, amelyek az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése alapján a közigazgatási büntető szankciók szabályozására és alkalmazására vonatkoznak. A döntés az Alaptörvényben biztosított védelem tekintetében összességében értékelve mindenképpen bővítést jelent. Még azzal együtt is, hogy amit az Alkotmánybíróság az egyik kezével adott (a garancia kiterjesztése tekintetében), annak egy részét (a védelmi szint csökkentésével) vissza is vette.

A határozat anyagi alapjogi kihatásainál sokkal jelentősebb az alkotmányjogi panaszt érintő azon következménye, hogy lehetőséget ad az indítványok befogadására olyan ügyekben is, amikor az indítványozó a közigazgatási szankciók tekintetében kizárólag – a visszaható hatályra való hivatkozás nélkül – a szabályozás határozottságát, illetve a bírósági jogértelmezés határainak áthágását kifogásolja.

A határozat megállapításai érdekes módon mindegyik vonatkozásban inkább *obiter dictum* jellegűek, azaz a konkrét indítvány megítéléséhez nem is voltak feltétlenül szükségesek. Az Alkotmánybíróság későbbi gyakorlatára marad(t) annak kimunkálása, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése a közigazgatási szankciókra nézve a *nullum crimen et nulla poena sine lege* elv pontosan mely aspektusaiban érvényesül, illetve mennyiben biztosít eltérő szintű védelmet a szorosabban vett büntetőjoghoz, illetve a jogrendszer más területeihez képest. Ennek elemzése reményeim szerint egy másik tanulmányom tárgyát képezi majd.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Amberg Erzsébet: *A büntetőjogi felelősség helye és ultima ratio szerepe a felelősségi alakzatok rendszerében*. Doktori értekezés. Budapest, Pécsi Tudományegyetem, 2019. Elérhető: <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/amberg-erzsebet/amberg-erzsebet-muhelyvita-ertekezes.pdf> (A letöltés dátuma: 2020. 08. 05.)
2. Bak László: Alkotmányos versenyjog – a versenyfelügyeleti eljárás az Alkotmánybíróság fókuszában. *Versenytükrök*, 10. (2014), 2. 52–60.
3. Chronowski Nóra: Nullum crimen sine EU? *Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 4. 39–60.
4. Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: Mire lehet alkotmányjogi panaszt alapítani? A jogvédelem alapjául szolgáló alaptörvény-ellenesség és az Alaptörvényben biztosított jog fogalma. *MTA Law Working Papers*, (2017), 25. 1–26.
5. Gárdos-Orosz Fruzsina: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok befogadhatósága II. – az Abtv. 27. §-a. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2013), 1. 82–90.
6. Garzuly Éva: A büntetőjog mint ultima ratio az egyes alkotmánybírósági határozatok tükrében. *Bűnügyi Szemle*, (2015), 1–2. 42–49.
7. Gellér Balázs: A „büntetés” fogalma az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény 7. cikkének 1. bekezdésében. *Magyar Jog*, (1992), 2. 105–107.
8. Györfi Tamás – Jakab András: 2. § [Alkotmányos alapelvek; ellenállási jog]. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 184. 183. msz.
9. Hollán Miklós: *A büntetőjog-ellenes cselekményből eredő vagyoni elkobzása. Szankció a büntetőjog és a jogállamiság határán*. Doktori értekezés. Szeged, 2006. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/5248/1/2006_hollan_miklos.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 08. 05.)
10. Hollán Miklós: A nullum crimen elve – a (4) bekezdés magyarázata. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Századvég, 2009.
11. Juhász Miklós: Kriminális versenyjog? – gondolatok az emberi jogok és a versenyjog kapcsolatáról. *Magyar Jog*, (2013), 9. 515–524.
12. Karsai Krisztina: Az ultima ratio elvről – másképpen. In *Sapienti sat. Ünnepi kötet Dr. Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012. 253–260.
13. Király Tibor: A szabálysértések. *Állam- és Igazgatás*, (1955), 9. 549–555.
14. Kopácsi István: Alaptörvényben biztosított jogok használata a versenyjog tükrében. In Miskolczi Bodnár Péter (szerk.): *XI. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2016*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2018. 42–50.
15. Kopácsi István: Versenyfelügyeleti eljárásban biztosított alapjogi garanciák az Alkotmánybíróság döntései tükrében. *Versenytükrök*, 11. (2015), 2. 13–21.
16. Nagy Ferenc: A nullum crimen sine lege, és a nulla poena sine lege alapelvről. *Magyar Jog*, (1995), 5. 257–270.

17. Nagy Marianna: Quo vadis domine? Elmélkedés a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, (2012), 5. 217–226.
18. Paczolay Péter: Az Alkotmánybíróság alkotmányvédő szerepéről. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2014), 1. 105–110.
19. Sonnevend Pál: Verjährung und völkerrechtliche Verbrechen in der Rechtsprechung des ungarischen Verfassungsgerichts. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, (1997), 195–228.
20. Szilágyi Pál: Az Alkotmánybíróság határozata kartellügyben. *Jogesetek Magyarázata*, 6. (2015), 2. 17–21.
21. Szomora Zsolt: *Alkotmány és büntetőjog. A büntető jogalkalmazás alkotmányosságának egyes kérdései*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2015.
22. Timmerman, Mikhel: *Legality in Europe: on the principle 'nullum crimen, nulla poena sine lege' in EU law and under the ECHR*. Antwerp, Intersentia, 2018.
23. Zakariás Kinga: A bírói döntések alkotmánybírósági felülvizsgálatának terjedelme a német és magyar gyakorlatban. *Alkotmánybírósági Szemle*, (2019), 2.

Jogi források

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
3. 1989. évi XXXI. törvény az Alkotmány módosításáról
4. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról
5. 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről
6. 2007. évi CLXVII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról
7. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
8. 11/1992. (III. 5.) AB határozat
9. 16/2014. (V. 22.) AB határozat
10. 30/1992. (V. 26.) AB határozat
11. 30/2014. (IX. 30.) AB határozat
12. 3037/2014. (III. 13.) AB határozat
13. 3046/2017. (III. 20.) AB határozat
14. 309/B/2007. AB határozat
15. 359/B/2006. AB határozat
16. 4/2013. (II. 21.) AB határozat
17. 435/B/1999. AB határozat
18. 498/D/2000. AB határozat
19. 571/D/2010. AB határozat
20. 60/2009. (V. 28.) AB határozat

21. C-308/06. sz. International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) és mások v Secretary of State for Transport 2008. június 3-án hozott ítélet
22. Engel and others v. Netherlands, Judgement of 8 June 1976, Series A, no. 22
23. Az Európai Unió Alapjogi Chartája
24. Soci     Oxygène Plus c. France (dec.), 17 May 2016., no. 76959/11
25. T-99/04. sz. AC-Treuhand AG kontra Bizottság   gyben 2008. július 8-  n hozott   t  let
26. Valico SLR v. Italy (dec.), 21 March 2006, no. 70074/01
27. Welch v. the United Kingdom, Judgement of 9 February 1995, Series A, no. 307

Dr. Hollán Miklós PhD, egyetemi docens a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán, illetve tudományos főmunkatárs a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében. Kutatási területe az el  kobz  s, az emberkereskedelem, illetve a korrupciós bűncselekmények.

Illés Kristóf

PARKOLÓPÁLYA VAGY AUTÓPÁLYA AZ M3 BUSINESS CENTER?¹

SZABÁLYSÉRTÉS A GYAKORLATBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A FŐVÁROS HELYZETÉRE

Jurisprudence of Administrative Offences with Special Regard to the Situation in the Capital

Dr. Illés Kristóf bírósági fogalmazó, Fővárosi Törvényszék, illeskristof46@gmail.com

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy Magyarország bíróságai miként vesznek részt a szabálysértésekkel összefüggő jogalkalmazásban, illetőleg betekintést adni a fővárosban zajló peres és nemperes szabálysértési ítélkezés volumenébe és minőségébe a statisztikai adatok elemzése útján, kiegészítve mindezt a bíróság jogalkalmazói tevékenysége körében felmerülő nehézségek bemutatásával, amihez a szerző közvetlen jogalkalmazói tapasztalata szolgál alapul. A kutatás eredményeként megállapítható volt, hogy az utóbbi években a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjának ügyérkezése folyamatosan csökkent, de az egy főre jutó ügyteher magas. A vizsgált csoportban eljáró, döntően bírósági titkárokat többértű kihívások érik. Elsősorban az eljárási határidők rövidsége, valamint hogy a rendőrség által szabálysértési ügyekkel összefüggésben folytatott előkészítő eljárások alapossága gyakran elmarad a büntetőügyek vonatkozásában végzett munkától. Mindezek ellenére a munkavégzés színvonala magas, ezt támasztja alá, hogy az elmúlt években a folyamatban maradt ügyek száma évről évre csökkent, a szabálysértési elzárással is büntethető ügyekben meghozott ügydöntő végzéseknak csak csekély számát támadta fellebbezés, és a fellebbezett ügyek tekintetében is kimagasló arányban született helybenhagyó másodfokú döntés.

¹ A szójáték alapja, hogy az előadás idején a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja a 1146 Budapest, Hungária körút 179–187. szám alatt az M3 Business Center épületének VIII. emeletén működik.

KULCSSZAVAK:

bíróági titkár, helyszíni bíróság, szabálysértés, szabálysértési eljárás, szabálysértési elzárás, pénzbírság, ügyteher, ügyérkezés

The aim of this paper is to present how the courts of Hungary participate in the application of law related to administrative offences, and to give an insight into the volume and quality of settlements of litigation and non-litigation cases in the capital by analysing statistical data and also to present the upcoming difficulties during the process which is based on the author's direct legal experience. As a result of the research, it could be stated that in the last years the number of the new cases of the Administrative Offence Group of the Central District Court of Pest has been steadily declining, but the per capita case burden is high. The group in question, where mainly senior court officials work, face a number of challenges. In particular, the shortness of procedural deadlines and the thoroughness of the police's preparatory procedures for cases related to administrative offences, often lag behind the work done in criminal matters. Nevertheless, the standard of work is high, as evidenced by the fact that the number of pending cases has decreased year by year in recent years, only a small number of orders have been appealed and a high proportion of appealed decisions have been confirmed by the upper tribunal.

KEYWORDS:

administrative offence, case burden, on the spot penalty, pecuniary penalty, senior court official

1. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány a fenti cím alatt, a Nemzeti Közszerológati Egyetemen 2019. november 29. napján elhangzott előadás gondolatait rögzíti írásos formában. Célja annak bemutatása, hogy Magyarország rendes bíróságai miként vesznek részt a szabálysértésekkel összefüggő jogalkalmazásban, illetőleg betekintést adni a fővárosban zajló peres és nemperes szabálysértési ítélkezés volumenébe és minőségébe a statisztikai adatok elemzése útján, kiegészítve mindezt a bíróság jogalkalmazói tevékenysége körében felmerülő nehézségek bemutatásával, amihez a szerző közvetlen, 2019. január és február hónapjaiban szerzett jogalkalmazói tapasztalata szolgál alapul.

2. A TÉMA AKTUALITÁSA A JOGTÖRTÉNET TÜKRÉBEN

A szabálysértés jogintézményét a magyar jogrendszerben az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet intézményesítette, ami azonban nem volt előzmény nélküli. Jogrendszerünk a kihágási büntető törvénykönyv, a Kbt. megalkotása óta ismerte a kihágások jogintézményét, amit Király Tibor a bűncselekmények olyan önálló csoportjaként írt le, amelyek kisebb jelentőségüknel fogva enyhébb vagy másfajta büntetéssel járnak, mint a többi bűncselekmény, és amelyek más bíróság vagy hatóság elbírálása alá tartoznak, mint az egyéb bűncselekmények.² Annak ellenére, hogy a kihágásokat Király Tibor definíciója a büntetőjog terrénumába vonta, a kihágásokat majd szabálysértéseket már a kezdetektől fogva jóval csekélyebb érdeklődés övezte a jogalkotó, illetve a jogtudomány részéről, mint a büntető anyagi vagy eljárásjogi kérdéseket. Ennek oka részint a kihágások, illetve szabálysértések jogági besorolása vonatkozásában, a jogtudományban mind a mai napig jelen lévő, eltérő álláspontokban rejlik, amit a következőképp fogalmazott meg Finkey Ferenc 1909. március 8. napján a Magyar Tudományos Akadémián felolvasott székfoglalójában: a kihágás „a büntetőjog és a közigazgatási jog határvillongása közben két szék közt a pad alá került. A büntetőjogász nem tartja magához méltónak azokkal foglalkozni, a közigazgatás jog művelői pedig óriási tárgyhalmazuk miatt azzal rázzák le magukról, hogy azok tárgyalása a büntetőjogba tartozik.”³ A kihágások a szabálysértések 1953-as megjelenését követően még két évig voltak részei a magyar jogrendszernek, majd az 1955. évi 17. törvényerejű rendelet a kihágások nagyobb részét szabálysértéssé, kisebb részét pedig bűncselekménnyé minősítette, ezzel megszüntetve a kihágások jogintézményét.

² Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdéseiről*. Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953. 87.

³ Finkey Ferencz: *A jogtalanság mint a büntetendő cselekmény ismertetése*. Székfoglaló értekezés. Budapest, 1909. 35.

Finkey Ferenc székfoglalójának felolvasása óta már több mint egy évszázad telt el, és ez idő alatt több jogtudós foglalkozott mind a büntetőjog,⁴ mind pedig a közigazgatási jog⁵ neves művelői közül a szabálysértések mibenlétével, jogági besorolásával. A dogmatikai kérdések tisztázásán túl a szabálysértések vizsgálatát a jogalkalmazói gyakorlatban betöltött szerepük is messzemenőig megalapozza. Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) 2019. I. félévi ügyforgalmi adatai alapján a vizsgált félévben országos szinten 17 922 peres szabálysértési ügy érkezett a járásbíróságokra (értve járásbíróságok alatt a fővárosi kerületi bíróságokat is), ami 1936-tal meghaladja az ugyanezen időszakban a járásbíróságra érkező 15 986 büntetőügy számát. A járásbíróságra érkező peres ügyek megoszlásában a szabálysértési ügyek ezzel 18,3%-ot, míg a büntetőügyek 16,3%-ot tettek ki.⁶ Ennél még erősebb eltérés mutatkozott a szabálysértési ügyek javára a nemperes ügyérkezés terén 2019. I. félévében, ugyanis, míg nemperes büntetőügyből 36 757 érkezett a járásbíróságokra, addig szabálysértési nemperes ügyből 93 074.⁷ Mindezek alapján álláspontom szerint érdemes a szabálysértéseket gyakorlati oldalról megközelítve is vizsgálat tárgyává tenni.

3. A JÁRÁSBÍRÓSÁGOK SZEREPE A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁSBAN

Ezek után, ha megvizsgáljuk a járásbíróságok szerepét a szabálysértési jogalkalmazásban, akkor azt találjuk, hogy egyrészt e fórumra tartozik a hatósági szinten meghozott döntésekkel szemben előterjesztett kifogások elbírálása, másrészt pedig elsőfokon eljárva dönt a járásbíróság a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések miatt indult eljárásokban. E – büntetőügyektől eltérő – kettős szerepet⁸ a szabálysértés jogintézményének Janus-arcú mivolta indukálja, amit Magyarország Alkotmánybírósága (AB) a 63/1997. (XII. 12.) számú határozatában a következőképp fogalmazott meg: „[A] szabálysértés két-arcú jogintézmény: a szabálysértések egy része úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedélyköteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés szabályait sértő magatartás, úgynevezett kriminális cselekmény (például a tulajdon elleni bűncselekmények értékhattárral elválasztott alakzatai).” Eme két-arcúság pedig a következőket eredményezi a jogi szabályozásban az AB fenti határozata szerint: „a szabálysértési eljárás rendje inkább közelít az államigazgatási eljárás általános

⁴ Legfrissebb szakirodalom vonatkozásában lásd: Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 35–40.

⁵ Az utóbbi időből lásd többek között: Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Könyvkiadó, 2006. 550.; Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, (2012), 5. 217–226.

⁶ A polgári ügyek 61,7%-ot, míg a gazdasági ügyek 3,7%-ot képviselnek az összes járásbíróságra érkezett ügyből 2019. I. félévében.

⁷ Ügyforgalmi elemzés 2019. I. félév 36–37.

⁸ Kettős szerep alatt azt értem, hogy a járásbíróság bírāja vagy bírósági titkára kifogások elbírálása során jogorvoslati fórumként, míg szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések vonatkozásában elsőfokú fórumként jár el.

szabályaihoz, de a büntetőeljárás egyes elemeiből is építkezik”; míg „a szabálysértési felelősség – legyenek bár az elkövetett jogsértések igazgatásellenesek vagy kriminális jellegűek – alapvetően bűnfelelősség, azaz természetes személy múltban elkövetett jogsértésére válaszol, s a felróhatóság alapján meghatározott – represszív jellegű – joghátrányt helyez kilátásba”. Az idézett AB határozat szövegéből is jól kirajzolódnak a közigazgatási büntetőjog vegyesjogi jellemzői. Egyrészt, hogy a felelősségre vonás és a szankcionálás normái a büntető anyagi jog elveinek figyelembevételével születtek meg, másrészt, hogy a terület a fórumrendszer és az eljárás oldaláról markánsan kötődik a közigazgatási joghoz.⁹

A fent leírt kettős szerep megértése után még egy dimenziót szükséges vizsgálni, hogy teljes egészében rálátást nyerjünk a járásbíróság eljárására a szabálysértések terén, ugyanis akár jogorvoslati fórumként, akár elsőfokú szervként jár el a járásbíróság, a 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs. tv.) meghatározott feltételek teljesülése esetén lehetőséget teremt arra, hogy a járásbíróság tárgyalás tartásával vagy tárgyaláson kívül bírálja el az adott ügyet.

Mindezekon túlmenően a végrehajtási szakban is megjelenhet a járásbíróság, amennyiben a jogerős ügydöntő határozatban kiszabott szabálysértési pénzbírságot, helyszíni bírságot, illetve szabálysértési közérdekű munkát az eljárás alá vont személy önként nem, vagy csak részben teljesíti, akkor – ha azt a végrehajtásért felelős szerv indítványozza – a járásbíróság dönt a meg nem fizetett pénzbírság, helyszíni bírság, illetve le nem dolgozott közérdekű munka szabálysértési elzárásra történő átváltoztatásáról, főszabály szerint tárgyalás tartása nélkül, de az eljárás alá vont személy kérheti tárgyalás tartását.

A járásbíróság szabálysértési ügyek vonatkozásában betöltött szerepét az alábbi táblázat szemlélteti:

1. táblázat • Szabálysértési ügytípusok a járásbíróság előtt (Forrás: a szerző szerkesztése)

Szabálysértési hatóság határozatával szemben előterjesztett kifogás elbírálása jogorvoslati fórumként tárgyalás tartása nélkül	Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések elsőfokú elbírálása tárgyalás tartása nélkül	Szabálysértési pénzbírság, helyszíni bírság, illetve szabálysértési közérdekű munka átváltoztatása szabálysértési elzárásra tárgyalás tartása nélkül
Szabálysértési hatóság határozatával szemben előterjesztett kifogás elbírálása jogorvoslati fórumként tárgyaláson	Szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések elsőfokú elbírálása tárgyaláson	Szabálysértési pénzbírság, helyszíni bírság, illetve szabálysértési közérdekű munka átváltoztatása szabálysértési elzárásra tárgyaláson

⁹ Gellér–Ambrus (2017) i. m. 37.

4. ELJÁRÁSI REZSIM A SZABÁLYSÉRTÉSI ELZÁRÁSSAL IS BÜNTETHETŐ SZABÁLYSÉRTÉSEK ESETÉN

Amint az a fenti táblázatból is kiolvasható, a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések vonatkozásában a járásbíró első fokon jár el. Az eljáró bíró, illetőleg bírósági titkár az előkészítő eljárásról készült jelentés bíróságra érkezését követően megvizsgálja az iratanyagot, hogy a tényállás tisztázott-e, szükséges-e álláspontja szerint az eljárás alá vont személy, tanú(k) vagy szakértő meghallgatása, illetőleg adottak-e az ügy vonatkozásában a közvetítői eljárás feltételei. Amennyiben az eljáró bíró, illetőleg bírósági titkár úgy ítéli meg, hogy a tényállás kellőképpen tisztázott, és az eljárásbeli személyek egyikének meghallgatása sem szükséges, továbbá a közvetítői eljárás feltételei sem állnak fenn, úgy az előkészítő eljárásról készült jelentés bíróságra érkezését követő 15 napon belül ügydöntő végzést hoz, amelyben az iratok és az előkészítő eljárásról szóló jelentés alapján büntetést szab ki, illetőleg intézkedést alkalmaz, valamint rendelkezik az eljárás költségeinek viseléséről, illetőleg a szabálysértéssel okozott kár megtérítéséről.¹⁰ Ilyen esetben a bíróság végzésével szemben nincs helye fellebbezésnek, de az eljárás alá vont személy vagy képviselője a végzés kézhezvételétől számított nyolc napon belül tárgyalás tartását kérheti.¹¹ Amennyiben az iratok alapján meghozott végzés közlését követően az eljárás alá vont személy vagy képviselője kérésére tűz ki tárgyalást a járásbíró, akkor relatív súlyosítási tilalom érvényesül, ugyanis határozatát az eljárás alá vont személy hátrányára csak akkor változtathatja meg, ha a tárgyaláson új bizonyíték merül fel.¹²

Egyébiránt a járásbíró szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések elbírálása során akkor tart tárgyalást, ha az iratok alapján történő döntéshozatal feltételei nem állnak fenn, illetőleg, ha azok fennállnak, de valamely körülménynél fogva hivatalból szükségesnek tartja az ügy tárgyalás tartásával való elbírálását.¹³ Utóbbi esetkörre lehet példa, ha az iratok alapján úgy ítéli meg az eljáró bíró, illetve bírósági titkár, hogy szabálysértési elzárás kiszabása szükséges az eljárás alá vont személlyel szemben. Szabálysértési elzárás kiszabására ugyanis tárgyalás tartása nélkül – a 3/2007 (II. 13.) AB határozat következő megállapításával összhangban „a szabálysértési eljárás kriminális jellegéből következik, hogy a büntető eljárással szemben támasztott, Alkotmányban megfogalmazott követelményeknek ennek az eljárásnak is meg kell felelnie” – nem ad lehetőséget a Szabs. tv.¹⁴

Amennyiben a járásbíró tárgyalás tartásával bírálja el az ügyet, úgy az iratok bíróságra érkezését követő 30 napon belül hozza meg ügydöntő végzését,¹⁵ ami ellen a végzés közlésétől számított nyolc napon belül halasztó hatályú fellebbezést nyújthat be az eljárás alá vont személy, illetőleg képviselője, a bírósági tárgyaláson jelen lévő előkészítő eljárást

¹⁰ Szabs. tv. 118. § (1)–(2) bek.

¹¹ Szabs. tv. 119. § (1) bek.

¹² Szabs. tv. 120. § (7) bek. 2. mondat.

¹³ Szabs. tv. 120. § (1) bek. 1. mondat.

¹⁴ Szabs. tv. 118. § (4) bek.

¹⁵ Szabs. tv. 107. § (2) bek.

lefolytató szerv, továbbá a szabálysértéssel okozott kár megtérítésére kötelezés esetén – kizárólag ezen rendelkezés vonatkozásában – a sértett is.¹⁶ A fellebbezésre jogosultak vonatkozásában a Szabs. tv. a fent írtak szerint fogalmaz, azonban ez álláspontom szerint annyiban korrigálásra szorul, hogy a tárgyaláson nyilván nem az előkészítő eljárást lefolytató szerv mint jogi személy, hanem annak képviselője az, aki fellebbezést jelenthet be a bíróság ügydöntő végzésével szemben.

Amennyiben az eljárás valamely résztvevője fellebbezést jelent be a járásbíróság végzésével szemben, azt a törvényszék másodfokú tanácsa bírálja el az ügy iratainak törvényszékre érkezésétől számított 30 napon belül tanácsülésen. A törvényszék az elsőfokú határozatot az eljárás alá vont személy hátrányára csak az előkészítő eljárást lefolytató szerv képviselőjének, az eljárás alá vont személy terhére bejelentett fellebbezése esetén változtathatja meg.¹⁷

Tovább cizellálja az eljárásrendet, ha az eljárás alá vont személynek a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés elkövetése miatti őrizetbe vételére kerül sor, és a rendőrség a gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából az eljárás alá vont személyt bíróság elé állítja. Ilyen esetben, ha a fogva lévő eljárás alá vont személynek meghatalmazott képviselője nincs, a rendőrség intézkedik részére ügyvéd kirendelése iránt.¹⁸ Ezt követően a rendőrség biztosítja, hogy az eljárás alá vont személy képviselője az ügyet megismerhesse és az eljárás alá vont személlyel a tárgyalás időpontja előtt érintkezhesen.¹⁹ A rendőrség az iratokat és tárgyi bizonyítási eszközöket a tárgyaláson adja át a bíróság részére, majd szóban terjeszti elő a feljelentést, valamint javaslatot tesz a büntetés mértékére.²⁰ A bíróság, amennyiben a tárgyalás megtartásának nincs akadálya – azaz az eljárás alá vont személyt képviselő ügyvéd vagy ügyvédjelölt jelen van, illetve az őrizetbe vétel kezdő időpontjától eltelt idő a 72 órát nem haladta meg –, meghallgatja az eljárás alá vont személyt, valamint szükség esetén a sértettet, illetve tanúkat,²¹ majd ezt követően – ha a közvetítői eljárásra utalás feltételei nem állnak fenn – meghozza az ügydöntő végzést, amit a jogorvoslati nyilatkozatok jegyzőkönyvbe vételét követően nyomban írásba is foglal, és kézbesít az eljárás alá vont személynek, képviselőjének, valamint a rendőrség képviselőjének.²²

Fentiek alapján megállapítható, hogy a szabálysértési eljárások, még a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény innovatív, büntetőeljárásokat gyorsító és egyszerűsítő rendelkezéseivel összevetve is rendkívüli gyorsasággal zajlanak, kiváltképp gyorsított bíróság elé állítás esetén, amely nem kis kihívást jelent a bíróság számára, figyelemmel arra, hogy gyorsított bíróság elé állítás esetén a rendőrség a tárgyaláson adja át az eljáró bírónak, illetve bírósági titkárnak részére az ügy iratait és a tárgyi bizonyítási eszközöket, így a rendelkezésre

¹⁶ Szabs. tv. 121. § (1) bek.

¹⁷ Szabs. tv. 122. § (1) bek.

¹⁸ Szabs. tv. 124. § (1) és (3) bek.

¹⁹ Szabs. tv. 124. § (4) bek.

²⁰ Szabs. tv. 125. § (1) bek.

²¹ Szabs. tv. 125. § (3) bek.

²² Szabs. tv. 125. § (6) bek.

álló felkészülési idő nagyon minimális, aminek következtében a tárgyalásvezetés különösen magas koncentrációt követel meg az eljáró bírótól, illetve bírósági titkártól. További nyomásként jelentkezik az időszerűség tartása, kiváltképp a fővárosban, ahol a rendőrség gyakran folyamatosan hozza bíróság elé állítás céljából az eljárás alá vont személyeket, így egy elhúzódó kihallgatás sorozatos megcsúszást jelenthet az adott napi tárgyalási rendben. Minderre jön még rá, hogy – a büntetőeljárásokkal ellentétben – a gyorsított bíróság elé állítások végén meghozott ügydöntő határozatoknak nemcsak a rendelkező részét, hanem az indokolását is nyomban írásba kell foglalnia az eljáró bírónak, illetve bírósági titkárnak. Arra, hogy mindezen nehézségekkel és nyomással mennyire eredményesen tudnak megbirkózni a fővárosban szabálysértési ügyeket tárgyaló bírák, illetve bírósági titkárok, álláspontom szerint az első fokon jogerőre emelkedő határozatok, valamint a másodfokon helybenhagyással záruló határozatok számarányából lehet következtetést levonni, amely adatokat a főváros vonatkozásában a későbbiekben ismertetni fogok.

5. ELJÁRÁSREND A SZABÁLYSÉRTÉSI HATÓSÁG HATÁROZATÁVAL SZEMBEN ELŐTERJESZTETT KIFOGÁS ELBÍRÁLÁSA ESETÉN

A járásbíróságnak lehetősége van a kifogás elbírálása során is tárgyalás tartása nélkül eljárni. Amennyiben az iratok alapján az eljárás lefolytatható és a kifogásban sem kérték tárgyalás tartását, úgy a járásbíróság ügydöntő végzését az iratoknak a bíróságra érkezésétől számított 15 napon belül meghozza. Ezt meghaladóan a járásbíróság akkor is mellőzheti tárgyalás tartását, ha azt ugyan a kifogásban kérték, de az iratok alapján azt állapítja meg, hogy a kifogás alapos és döntése a kifogásban foglaltakkal megegyezik, vagy azt az eljárás alá vont személy javára meghaladja. A bíróság akkor tart tárgyalást, ha ezt a kifogásban kérték és a fent kifejtettek szerint nem lát lehetőséget tárgyalás tartásának mellőzésére, valamint ha azt hivatalból szükségesnek tartja.²³

Fontos kiemelni, hogy kifogás előterjesztése esetén relatív súlyosítási tilalom érvényesül, ugyanis a bíróság a határozatot az eljárás alá vont személy hátrányára csak jogszabály helytelen alkalmazása esetén változtathatja meg, feltéve ha a tárgyaláson új bizonyíték merül fel, aminek alapján a bíróság olyan új tényt állapít meg, amelynek folytán súlyosabb minősítést kell megállapítani vagy jelentős mértékben súlyosabb büntetést kell kiszabni.²⁴

A bíróság végzése meghozatalakor jogerős, még akkor is, ha az az eljárás alá vont személyre nézve hátrányosabb rendelkezést tartalmaz, mint a szabálysértési hatóság határozatában foglaltak. A járásbíróság végzésével szembeni jogorvoslat hiánya ilyen esetekben alapjogi szempontból abból kifolyólag nem aggályos, hogy a járásbíróság második vagy – amennyiben a szabálysértési hatóság határozata ellen fellebbezésnek volt helye – harmadik fórumként vizsgálta meg az ügyet.

²³ Szabs. tv. 109. §, 110. § (1) bek.

²⁴ Szabs. tv. 116. § (1) bek. c) pont, 116. § (1a) bek.

6. A JÁRÁSBÍRÓSÁGOK SZEREPE A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS VÉGREHAJTÁSI SZAKÁBAN

Amennyiben az eljárás alá vont személy a jogerős ügydöntő határozatban kiszabott pénzbírságot, illetve helyszíni bírságot nem, vagy csak részben fizeti meg, illetőleg a szabálysértési közérdekű munkát nem, vagy csak részben teljesíti, úgy a végrehajtásért felelős szerv a járásbírószágon indítványozhatja a meg nem fizetett pénzbírság vagy helyszíni bírság, illetve le nem dolgozott közérdekű munka szabálysértési elzárásra történő átváltoztatását. Ilyen esetekben a bíróság az iratok megvizsgálását követően, ha az átváltoztatás törvényi feltételeinek hiányát állapítja meg, úgy mellőzi az átváltoztatást, míg ha a végrehajtási eljárásban felmerült törvénysértést észlel, akkor a végrehajtásért felelős szervet a végrehajtási eljárás folytatására utasítja, vagy ha az alapeljárás vonatkozásában észlel törvénysértést, úgy az alapügyben hozott határozatot hatályon kívül helyezi és az alapeljárás lefolytatására jogosult szabálysértési hatóságot új eljárásra és új határozat meghozatalára kötelezi.²⁵

Amennyiben a fentiek szerinti kizáró ok nem merül fel, úgy a bíróság az iratok érkezésétől számított öt napon belül végzést hoz, amelyben tájékoztatja az eljárás alá vont személyt az átváltoztatási indítvány tényéről, továbbá az önkéntes teljesítés előmozdítása érdekében tájékoztathatja az eljárás alá vont személyt az átváltoztatásra vonatkozó szabályokról, az átváltoztatást kizáró okokról, és felhívhatja az esetlegesen fennálló átváltoztatást kizáró oknak a végzés kézbesítésétől számított nyolc napon belül történő bejelentésére, valamint annak bejelentésére, hogy tárgyalás tartását kéri-e, egyben figyelmezteti, hogy amennyiben nem kéri tárgyalás tartását, úgy a bíróság anélkül határoz az átváltoztatás kérdésében.²⁶

A bíróság a meg nem fizetett pénzbírság, illetve helyszíni bírság szabálysértési elzárásra való átváltoztatásáról rendelkező végzését az iratok bíróságra érkezésétől számított 45 napon belül hozza meg, amely ellen nincs helye jogorvoslatnak.²⁷

Amellett, hogy jogi szempontból az egyik legkönnyebb megítélésű ügytípushoz sorolható véleményem szerint a szabálysértési pénzbírság, helyszíni bírság, illetve szabálysértési közérdekű munka szabálysértési elzárásra történő átváltoztatására irányuló nemperes eljárás, mégis nagyfokú együttműködést kíván a végrehajtásért felelős szerv és a járásbírószág között. A fővárosban a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjában külön munkafolyamatot képez az átváltoztatási indítvánnyal beérkező iratanyagnak az úgynevezett előszűrése. Számos esetben előfordul ugyanis, hogy az elektronikus úton megküldött iratanyag hiányos, ami érdemi elbírálásra alkalmatlanná teszi az ügyet. Gyakran fordul elő az is, hogy a beszkenelt helyszínbírság-nyomtatvány fele lemarad, vagy a megküldött fájl tartalma homályos, olvashatatlan, így kellő bizonyossággal nem tud meggyőződni az eljáró bírósági titkár a helyszínbírság-nyomtatvány adattartalmáról. Szintén típushibaként említhető a közérdekű munka átváltoztatása körében, hogy az átváltoztatási

²⁵ Szabs. tv. 141. § (7) bek., (13) bek. d), e) pontok.

²⁶ Szabs. tv. 141. § (9) bek.

²⁷ Szabs. tv. 141. § (8) bek.

indítvány megtétele előtt a végrehajtásért felelős szerv nem keresi meg az eljárás alá vont személy tartózkodási helye szerint illetékes foglalkoztatási szervet a közérdekű munka teljesítése kapcsán, holott az eljárás alá vont személynek lehetősége van nemcsak az állandó lakóhelye, hanem a tartózkodási helye szerint illetékes foglalkoztatási szervvel is felvenni a kapcsolatot és teljesíteni a jogerős végzésben kiszabott közérdekű munkát. Ebből adódóan az eljárás alá vont személy tartózkodási helye szerint illetékes foglalkoztatási szerv nyilatkozata hiányában a járásbíróság nem tud érdemben állást foglalni az átváltoztatás feltételeinek fennállása körében.

7. A PESTI KÖZPONTI KERÜLETI BÍRÓSÁG SZABÁLYSÉRTÉSI ÜGYEKBEN VALÓ JOGALKALMAZÓI GYAKORLATA A SZÁMOK TÜKRÉBEN²⁸

A jogi háttér és az egyes jogalkalmazói nehézségek után jelen fejezetben kitérek azon adatok bemutatására, amelyek birtokában az olvasó a címben feltett kérdést megválaszolhatja a maga számára.

A szabálysértési ítélkezési gyakorlat volumenének megismerése érdekében az újonnan érkező, a befejezett és a folyamatban maradt ügyek számát mutatom be először az elmúlt évek vonatkozásában, a következő diagram segítségével.

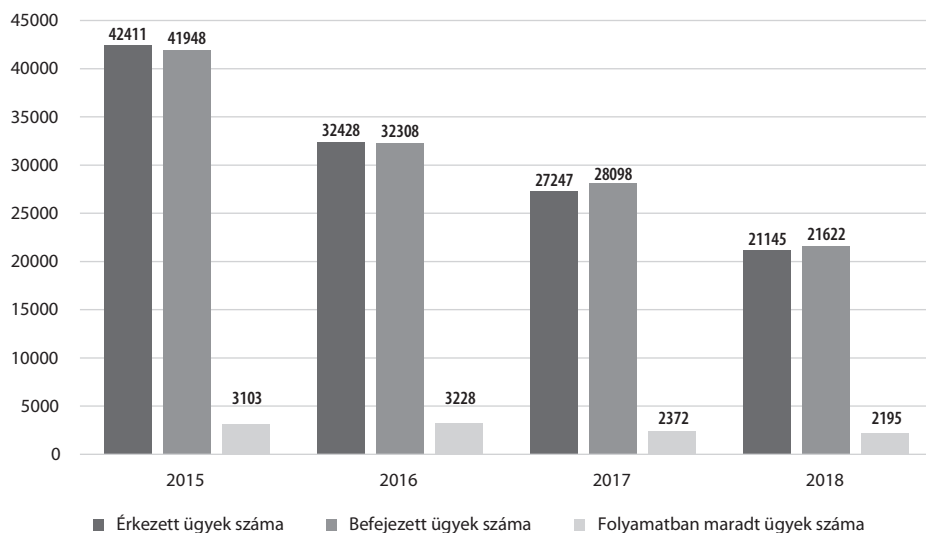
Az érkezett, befejezett és folyamatban maradt ügyek terén jelentkező tendenciózus változást még jobban szemlélteti, ha az egyes évek érkezett, befejezett és folyamatban maradt ügyeinek számát közvetlenül egymás mellé helyezzük, ahogy az a 2. diagramon látható.

Az 1–2. ábrák adattartalma alapján kiszámítható, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja egész számra kerekítve 2015-ben havonta átlagosan 3496, 2016-ban 2692, 2017-ben pedig 2342 ügyet fejezett be. Látható az is, hogy 2015 óta az ügyérkezés jelentős mértékben töretlenül csökkent, ezzel párhuzamosan pedig 2016-tól a folyamatban maradt ügyek száma is folyamatosan csökkent. 2017-től kezdve a befejezett ügyek száma meghaladta az érkezett ügyek számát.

Ha külön megvizsgáljuk a táblázatban szereplő legfrissebb, 2018-as év adatait, akkor azt találjuk, hogy egész számra kerekítve 2018-ban havonta átlagosan 1787 ügy érkezett, míg a befejezett ügyek száma havonta átlagosan 1802 volt. Ezáltal havonta átlagosan 15 ügyel többet fejeztek be, mint amennyi érkezett, így 2018-ban év végére 180-nal kevesebb ügy maradt folyamatban, mint az azt megelőző évben.

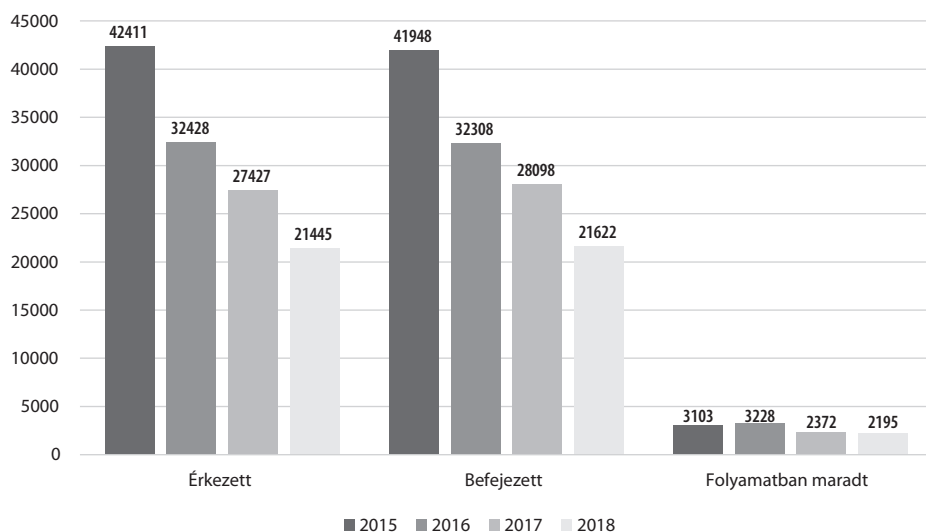
A 3. diagram a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja egy tanácsra vetített havi átlag befejezésszámait szemlélteti 2017 és 2018 évek vonatkozásában.

²⁸ Az e fejezetben szereplő statisztikai adatok megismerése és az előadás elkészítése körében nyújtott támogatásukért e helyen szeretnék köszönetet mondani dr. Bódisné dr. Besenyei Kingának, a Pesti Központi Kerületi Bíróság általános elnökhelyettesének és dr. Fekecs Beátának, a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoport csoportvezető bírójának.



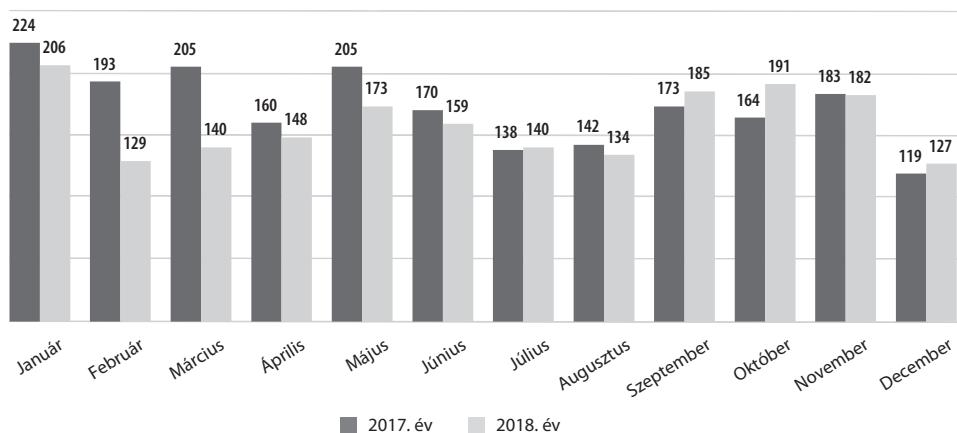
1. ábra • A PKKB által intézett szabálysértési ügyek száma 2015 és 2018 között

(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)



2. ábra • Érkezett, befejezett és folyamatban maradt ügyek száma 2015 és 2018 között

(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)



3. ábra • Egy tanács által befejezett ügyek száma

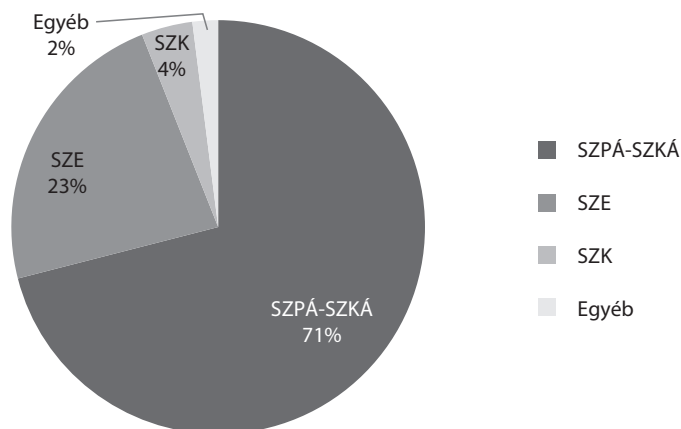
(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)

Ahhoz, hogy pontos képet kapjunk, miszerint egy adott tanácsra mekkora munkateher hárul a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjában, további számításokat végeztem 2018. január hónap vonatkozásában, amikor a legmagasabb volt az egy tanácsra vetített befejezett ügyek száma. A naptárban való visszakeresés útján megállapítható, hogy 2018 januárjában összesen 22 munkanap volt, így egy további osztás segítségével kiszámítható, hogy egy tanács naponta átlagosan 9,36 ügyet fejezett be, amely meglátásom szerint egy nagyon magas szám.

A 3. diagram alapján további kiemelést érdemel, hogy a befejezések száma a nyári ítélezési szünet idején²⁹ sem esett vissza, olyannyira, hogy 2018 júliusában és augusztusában az egy tanácsra vetített átlagban befejezett ügyek száma külön-külön meghaladta az ugyanezen év februári, illetve decemberi befejezések átlagának számát.

A 4. kördiagram azt mutatja be, hogy az egyes szabálysértési ügytípusok aránya miként oszlott meg a Pesti Központi Kerületi Bíróságra érkezett valamennyi szabálysértési ügy vonatkozásában. A kördiagramon SZE-vel jelölöm a szabálysértési elzárással is büntethető ügyek miatt indult eljárásokat, SZK-val a szabálysértési kifogásokat, SZPÁ-SZKÁ-val a szabálysértési pénzbírság, helyszíni bírság, illetve közérdekű munka szabálysértési elzárásra történő átváltoztatása iránt indított eljárásokat, továbbá egy egyéb ügyek kategória jelöli a szabálysértési perújítás, valamint egyéb kategorizálatlan ügyek halmazát.

²⁹ A nyári ítélezési szünet ideje minden naptári évben július 15. és augusztus 20. napja közé esik.



4. ábra • A PKKB-ra érkezett szabálysértési ügyek arány a különböző ügycsoportok szerint
(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)

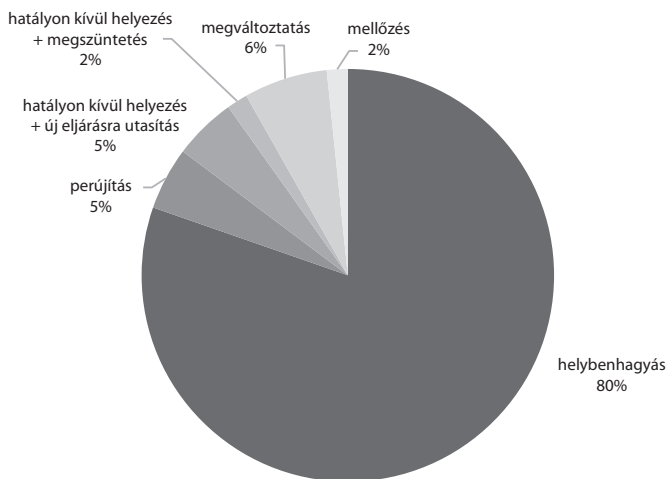
A fenti számok, bár sok mindent elárulnak a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjának munkájáról, azonban az ítékezés „minőségébe” nem nyújtanak teljes körű betekintést. Ahhoz, hogy tovább árnyalhassam a képet, a következőkben a másodfokú bíróság – konkrétan a Fővárosi Törvényszék – felülbírálati tevékenységén keresztül vizsgálom a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjának statisztikai mutatóit.

A korábbi fejezetek tartalmára visszautalva szabálysértési ügyekben ügydöntő határozatok vonatkozásában a szabálysértési elzárással is büntethető eljárásokban meghozott ügydöntő végzésekkel szemben van helye fellebbezésnek. Azonban, még e szűkítés mellett is,³⁰ már önmagában beszédes, hogy 2015-ben 61, 2016-ban 72, majd 2017-ben 63 esetben jelentettek be fellebbezést. Látható – kiváltképp a befejezések volumenének ismerete tükrében –, hogy igen csekély számban támadja fellebbezés az elsőfokú ügydöntő végzést. A fellebbezések száma vonatkozásában a vizsgált három évben nagyobb kilengés nem történt.

Az alábbi kördiagramok a Fővárosi Törvényszék másodfokú, felülbírálati tevékenységének tükrében mutatja be a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjának munkáját a vizsgált évek vonatkozásában:

³⁰ A fent bemutatott befejezésszámok valamennyi szabálysértési ügytípust magukban foglalják.

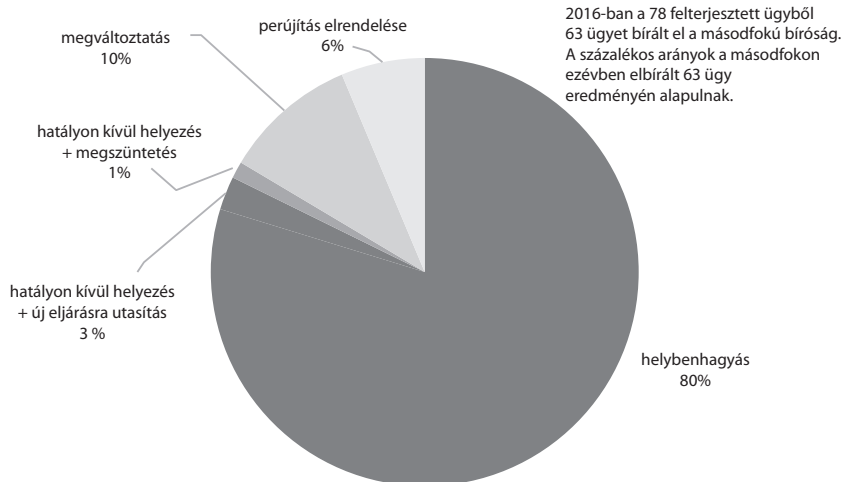
2015: amikor összesen 61 ügyben jelentettek be fellebbezést



5. ábra • Másodfokú döntéstípusok aránya 2015-ben

(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)

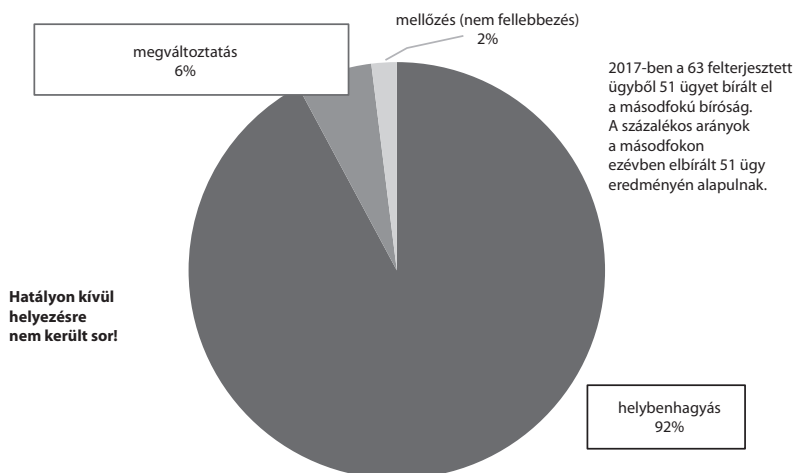
2016: amikor összesen 78 ügyben jelentettek be fellebbezést



6. ábra • Másodfokú döntéstípusok aránya 2016-ban

(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)

2017: amikor összesen 63 ügy került felterjesztésre



7. ábra • Másodfokú döntéstípusok aránya 2017-ben

(Forrás: a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportja részéről szolgáltatott adatok alapján a szerző szerkesztése)

8. ÖSSZEGZÉS

A Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjának ügyérkezése folyamatosan csökken, de az egy főre jutó ügyteher magas. A vizsgált csoportban, ahol döntően bírósági titkárok látnak el ítélkezési tevékenységet³¹ többreüt kihívások jelentkeznek. Ahogy korábban bemutattam, az eljárási határidők valamennyi szabálysértési ügytípus vonatkozásában rövidek, amit tovább nehezít, miszerint – annak ellenére, hogy a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések az állampolgárok alapvető életviszonyait érintik – a rendőrség által szabálysértési ügyek miatt folytatott előkészítő eljárások alapossága gyakran elmarad a büntetőügyek vonatkozásában végzett előkészítő eljárásokétól. A nehézségek ellenére a statisztikai adatok tükrében megalapozottan kijelenthető, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjában magas színvonalú munkavégzés folyik, ezt támasztja alá különösen, hogy az elmúlt években a folyamatban maradt ügyek száma évről évre csökkent, a szabálysértési elzárással is büntethető ügyekben meghozott ügydöntő végzéseknek csak csekély számát támadta fellebbezés, és a fellebbezett ügyek tekintetében is kimagasló arányban születik az elsőfokú végzést helybenhagyó másodfokú döntés.

³¹ A fent részletesen elemzett 2018. januári hónapban például 1 bíró és 15 bírósági titkár, akikből két titkár 4 órában, egyikőjük pedig 6 órában dolgozott a Pesti Központi Kerületi Bíróság Szabálysértési Csoportjában. Ezen adatok a Pesti Központi Kerületi Bíróság intranet oldalán található információkon alapulnak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Fazekas Marianna – Ficzer Lajos: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris, 2006.
2. Finkey Ferencz: *A jogtalanság mint a büntetendő cselekmény ismérve.* Székfoglaló értekezés. Budapest, 1909.
3. Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.
4. Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam és a jog kérdései köréből.* Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953.
5. Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, (2012), 5. 217–226.

Jogi források

1. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2. 1955. évi 17. törvényerejű rendelet a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről
3. 1953. évi 16. törvényerejű rendelet a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása
4. 3/2007. (II. 13.) AB határozat
5. 63/1997. (XII. 12.) AB határozat
6. OBH Ügyforgalmi elemzése 2019. I. félév Elérhető: kpintra.justice.hu/sites/default/files/ugyforgalom_2019.felevev.pdf [bíróági intraneten elérhető forrás] (A letöltés dátuma: 2020. 07. 22.)

Dr. Illés Kristóf jelen tanulmányt a Fővárosi Törvényszék bírósági fogalmazójaként készítette el, aki a széles értelemben vett büntetőjog területén dolgozik a gyakorlatban. Érdeklődése fókuszában a nemzetközi elemet hordozó büntetőügyek állnak, kiváltképp a bírósági jogalkalmazás tükrében, azonban egyéb büntetőjogi vonatkozású témákban is előszeretettel végez kutatómunkát.

Máthé Gábor

A KIHÁGÁS EGYSÉGES ANYAGI JOGI INTÉZMÉNY

Trespass as a Unitary Substantial Law Institution

Prof. Dr. Máthé Gábor, CSc professor emeritus Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, mathe.gabor@uni-nke.hu

A tanulmány a kriminalitás határán lévő jogellenes cselekmények 19–20. századi kodifikációjának főbb jellemzőit tekinti át, így az 1843. évi büntetőjogi javaslatok részeként a „Toldalék”-ot és az 1840:IX. (mezőrendőri) törvényt. Kiemelten elemzi a jubiláris Btk.–Kbt.-viszonyt: az európai trichotomikus rendszert, továbbá a 20. század közepén megfogalmazott tételt, a „kihágás nem nélkülözhetetlen büntetőjogi kategória” jegyében született szabálysértést. Bemutatja a két szabálysértési törvény (1968, 1999) főbb jellemzőit, majd értékeli a harmadik Sztv.-t (2012). A szabályozás konklúziója, hogy a szabálysértések kvázi kihágássá „visszaválásának” folyamata: jogdogmatikai törvény.

KULCSSZAVAK:

dichotomikus-trichotomikus rendszer, kihágás-szabálysértés, szabálysértés „visszaalakulása” kihágássá

The study concerns the main characteristics of the 19th–20th-century codification of malfeasances on the fringe of criminalism. First, it examines parts of the 1843 penal law propositions, the so-called Addendum and Act IX of 1840, the field-guard law. It pays particular attention to the jubilarian relationship of Penal Code and Trespass Code, the European trichotomic system. It analyses the thesis composed in the mid-20th century, ‘the trespass is not an indispensable criminal category’, and the infringement that was formulated accordingly. It introduces the two infringement laws of 1968 and 1999 and their main characteristics, then evaluates the third infringement law of 2012. The conclusion of the regulation is that the regression of infringements into trespass is a juridical dogmatism.

KEYWORDS:

dichotomic-trichotomic system, trespass infringement, infringement regressing into trespass

1. ELMÉLETI ALAPVETÉS

A kihágás, mint a bűncselekmények önálló csoportját jelölő fogalom, az 1791. évi francia büntető törvénykönyvvel, majd az 1810. évi Code Penal révén vonult be a büntetőjog rendszerébe. A bűncselekmények súly szerinti osztályozása alapozta meg a trichotomikus (bűntett – vétség – kihágás) és a dichotomikus (bűntett – kihágás) rendszerű büntetőkódexeket.

A kisebb súlyú cselekmények megítélésének egyik jelentős kérdése tehát a bűncselekményekhez való viszonyuk tisztázása. Ebből következik, hogy ezek a büntetőjogi felelősségnél enyhébb felelősségi formát alapoznak meg. A további problémát az jelenti, hogy a kisebb súlyú cselekmények nem homogén természetűek. Azaz igen jelentős az a kör, amely nem egyszerűen a bűncselekmények büntetőjogilag már nem értékelhető alakzataként, hanem valamilyen normaszegés következményeként jelenik meg.

E komplex jellegű jogellenes magatartások az intézményfejlődés során a büntetőjogi alapelvekkel, és a hatalommegosztási tannal történő „összebékítést” is szükségessé tették. Alkotmányjogi kérdésként vetődött fel továbbá, hogy az igazgatási szervek büntető ítélezést folytathatnak-e, kiszabhatnak-e büntetéseket – azaz megsérthetik-e az igazságszolgáltatás bíróságok útján posztulátumát.

A vonatkozó jogi szabályozás „évszázados dilemmája” – leegyszerűsítve – egy ellentét-párban fejezhető ki:

- a kihágás a büntető anyagi jog része – elbírálása bírósági és közigazgatási hatáskörben történik;
- a közigazgatás, posztulátumok szintjén a büntetőhatalom gyakorlásából ki van rekesztve.

A két egymást kizáró lehetőség közötti választás kényszerűségének eredője a közigazgatási büntetőjog. Az anyagi jogi egység és az eljárásban a cselekmények szerinti megosztottság értelemszerűen a bűncselekmények további minőségi osztályozását felvállaló elméletek térhódításához vezetett.¹

A polgári kori büntetőjogi elméletek fokozatosan épültek egymásra. A bűncselekmény – kihágás első elhatárolási kísérleteiben lényegében már megjelenik a közigazgatás-ellenesség fogalmi köre, azaz a „törvényes rend múltó jelentőségű megzavarása”, amely formális büntetőjogi és büntetőjogon kívüli szabályszegésként vagy áthágásként is értékelhető.

A természetjogi felfogás pedig a bűncselekmény az embernek a természettől fogva létező jogosítványait sérti, míg a kihágás csak a pozitív jogot. Ebből következett továbbá a morális tartalomban mutatkozó különbségtétel. Azaz a bűncselekmények erkölcsellenesek, a természetnél fogva „önmagukban tilalmazott” *mala in se* cselekmények, míg a kihágások az ember alkotta jog folytán bűncselekménnyé lett *mala prohibita* cselekmények. A veszélyeztetési koncepcióval ugyanakkor a közigazgatás-ellenesség újabb elkülönítő ismérve,

¹ Máthé Gábor (szerk.): *Közigazgatási büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1988. 155–165.

az absztrakt veszély jelent meg. A jogtárgy szintjén, illetve a jogellenesség alapján alapuló elméletek pedig a büntetőjog megoszthatóságát juttatták kifejezésre, amelynek eredménye az igazságügyi, illetve a közigazgatási büntetőjog lett.

A közigazgatási büntetőjog elméletét a magyar jogtudományban *Angyal Pál* alapozta meg. E szerint a kihágás rendbontó közigazgatás-ellenesség, amely a büntetthez hasonlóan jogellenes, a közigazgatás-ellenesség egyben a közigazgatási büntetőjogba tartozó cselekményeket jellemző materiális ismérv. A büntetőjog materiális eleme társadalomra veszélyességet hordoz, de ez a kihágásoknál olyan csekély mértékű, hogy a közigazgatás-ellenességben feloldható. A közigazgatás-ellenesség egyfelől a kisebb fokú társadalomra veszélyesség szinonimája, másrészt pedig a közigazgatás működésének rendjét akadályozó veszélyeztető cselekményeknek az előbbivel azonos mértékű kifejezője.

2. KIHÁGÁSI JOGALKOTÁS A 19. SZÁZADBAN

Ismert, hogy a jogállamot realizáló, továbbá nagy jogalkotásokat teremtő 19. század konzekvens volt az alkotmányos, illetve a büntetőjogi alapelvek alkalmazása terén.

Az intézmény fejlődésének első szakasza a büntetőjogi kodifikáció egyetemes eredményeihez és hazai kísérletéhez kötődött. Az 1843. évi *Javaslatokhoz csatolt Toldalék* (A közfenyték alá tartozó rendőrségi kihágásokról, s azoknak büntetéséről) a *Btk-tervezet büntettekről és büntetésekről szóló részének* szoros tartozéka. A büntetőjog általános és különös részre bontását a Toldalék is átvette. Az általános részben foglaltak (hatály, felelősség, stádium, elkövetők, büntetési nemek) kisebb módosításokkal a kihágásokra is kiterjedtek.

A kisebb súlyú cselekmények meghatározásának nehézségeit felismerve, az akkori kodifikáció előtt is világos volt, hogy nem csupán a kriminalitás határán mozgó cselekmények és büntetőjogi relevanciájuk a teljes kör, hanem olyan magatartások is, amelyek igazgatási viszonyból fakadnak. Ám ezekre nem lehetett általános érvényű szabályokat adni, különösen nem volt mód a törvénybe foglalásukra, hanem kisebb közösségeket érintő normák alkotására is kellett törekedni.

A Toldalék felsorolta azokat a *kihágás természetű szabálytalanságokat* (például tűz-, vízrendészet, építésügyi, egészségügyi szabályok megszegése; utcákon, hidakon veszélyt okozó sebes nyargalás), amelyek formulázása, büntetése részben kormány szintű rendeletekben, részben törvényhatósági statútumokban történhetett. Tehát már ennél a kodifikációs kísérletnél találkozunk a mai jogi megoldás előzményével: kihágást törvény, kormány szintű rendelet és szabályrendelet határozhatott meg.

Az 1843. évi *javaslatok* a büntett – kihágás egysége mellett a *büntetőeljárás – rendőri eljárás párhuzamát* is megteremtették. A kihágásokat elbíráló szervek nem egyesbírósként, hanem kollegiális testületként funkcionáltak. A rendőrbíró az előjáróság által delegált két fővel tanácsban ítélezett. Az eljárás egészére a büntetőeljárási javaslat vonatkozó

szakaszait kellett alkalmazni. A jogorvoslati rendszer az egyfokú fellebbezést pedig a bírói út igénybevételével kívánta megteremteni.²

A fent említett büntetőjogi javaslatok mellett az *első kihágási törvényünk, a mezei rendőrségről szóló 1840: IX. tc.* érdemel még figyelmet. Ez a jogszabály elsőként tett kísérletet az ügyek egy meghatározott csoportjában a veszélyeztető cselekmények összefogására és büntetésére. E cselekmények általános jellemzője volt, hogy a tevékenység vagy mulasztás kárt eredményezett. A károkozás két felelősségi formát, a kártérítési és a „rendészeti” felelősséget alapozta meg. A vétkes gondatlanságból létrejött veszélyeztető cselekmény elkövetőjét a költségtérítésen felül kétszeres kártérítés, azaz pénzbüntetés; a vétkes gondatlanság ismétlődése esetén pedig fogság sújtotta. E büntetéseknél a cselekmény jellege, súlya, illetve a felelősség mértéke volt a meghatározó. A cselekmények elbírálása a *sommás eljárás* alapján történt.

A kisebb súlyú, veszélyeztető cselekmények forrásainak tekintett 1840: IX. tc. és a Toldalék javaslatok olyan megoldásokat kínáltak, amelyektől – mint látni fogjuk – a későbbi kodifikáció sem tudta teljesen függetleníteni magát.

3. A JUBILÁRIS KLASSZIKUS KIHÁGÁSI KÓDEX – A KBTK. – (1879: XL. TC.)

A *kihágási jog fejlődésének második szakaszát az 1878/79. évi kodifikáció* nyitotta meg. A klasszikus büntetőjogi dogmatika remeke: a *Csemegi-kódex* a bűncselekmények hármas felosztásának elvén alapul, a korabeli többségi külföldi büntetőjogi szabályozáshoz hasonlóan. A büntetendő cselekményeket azonban nem egy törvénykönyvben helyezte el. A bűncselekményekből (büntett – vétség) a heterogén természetű és felrőhatósági szempontból már egyébként is differenciált magatartások leváltak: a kihágások külön kódexbe kerültek. A hármas felosztás összhangját a két törvénykönyv szerkezeti egysége fejezte ki. Mind a Btk., mind a Kbt. általános és különös részre tagolódott. Az általános részt tartalmazó fejezetek a Kbt.-ban megfogalmazott eltérésekkel lényegileg adekvátak voltak.

A *Csemegi-kódex (Btk.) – Kbt.* formálisan teremtette meg az anyagi jogi egységet: a kihágás büntetőjogi intézményként jelent meg. Ám a kódex legalizálta a közigazgatási normába ütköző szabályszegés egy részének a kihágás fogalmi körébe vonását is. Igaz, hogy a közigazgatási hatóságoknak igazgatásellenes magatartások pönalizálására való jogát csak törvény által megszabott szűkebb körre korlátozva ismerte el. A közigazgatási büntetőjog látszen létezett, de csak embrionálisan, a kihágáson belül. Innen származtatható a későbbi különválás következménye; így az igazságügyi büntetőjogról, *Justizstrafrecht* – leválasztandó *Verwaltungsstrafrecht* létrehozásának kívánalma.³

Ugyancsak ismert, hogy a Kbt. általános része két szabálycsoportot tételez. Az egyik része a statuáló jogforrásokkal, a másik része a büntetőjogi viszonyhoz való kapcsolattal

² Az 1843-ik évi Magyar Büntető-törvénykönyvi javaslat – Toldalék 1865. 136–143.

³ Máthé Gábor: Bagatel deliktumok? In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*. Budapest, 2018. 998–1006.

foglalkozik. A kerettényállás csak a tárgyra, irányra nézve megjelölt hatósági rendelkezés megsértése a büntetési tétel rögzítésével. A tevékenység elemei más szabályokban öltenek testet. A másik variáns az, hogy sem a tárgy, sem a viszony nincs meghatározva, s ezekre a kormány, illetve a törvényhatóság hoz büntetőszabályt.

Így megfogalmazható az *első tézisünk*:

A kihágási jog egysége, a súly szerinti egységesítés mellett, a törvény és a többfokozatú büntetőrendeletek összhangjával értelmezhető csupán.

A büntetőjoggal való kapcsolatra továbbá jellemző, hogy a Btk. általános része adja az egységet, a Kbt. pedig a különbségeket rögzíti. A Kbt. alapvetően a gondatlan magatartásokért állapított meg felelősséget, az alanyi felróhatóságot érvényesítve.

A kihágások hatásköri elbírálását pedig a Btké. (1880: XXXVII. tc.) szabályozta. A közigazgatási büntetőhatóságok és a járásbíróóságok közötti hatáskört nem arányosan osztotta meg. A túlsúlyt a közigazgatási szerveknek biztosította (80:44 az igazgatás javára). Ám a különös rész öt fejezetében rögzült cselekményeket tekintve viszont csak bírói eljárásnak volt helye, ugyanakkor a másik öt fejezet párhuzamos hatáskört tett lehetővé.

Az előzőekből következik a *második tézisünk*:

A Btk. – Kbt. különös részének összevetéséből egyértelmű, hogy a súly szerinti egységesítés és ennek megfelelő hatásköri megosztás Janus-arcú volt. Az előbbiben a heterogenitás húzta át az egységet, az utóbbiban a következetlenség a garanciális követelményeket. Összegezve megállapítható, hogy a múlt század végi kodifikáció sem tudott úrrá lenni az ellentmondásos helyzeten. Egyben azonban következetes volt: a differenciáltságot egy általános szabályozástechnikában próbálta feloldani.⁴

4. A KIHÁGÁS INTÉZMÉNYTÖRTÉNETÉNEK ZÁRÓSZAKASZA

A 19. század jogelvekhez kötődő szabályozási gyakorlata a 20. század közepére átalakult. Közismert, hogy a jog tartalma és formája között az összefüggés ugyanis nem funkcionális, mivel a jogpolitikai célok különböző dogmatikai elképzelésekben ragadhatók meg. Így a Kbt. általános része 1951. január 1-jéig, a *Rendőri Büntető Szabályok (Rbsz.)* 1952. július 15-ig maradt hatályban. A büntetőbíráskodás alakulása kétirányúvá vált. A dichotomikus (büntett-kihágás) rendszert, a bűncselekmények súly szerinti megosztásának szűkítésével az 1950. évi II. törvény (*Btá.*) hívta életre. A kihágás megítélésének pedig különös vonása lett, hogy a büntettel azonos társadalomra veszélyességet hordozott. A különbségtétel csak a jogkövetkezményben jelentkezett.

⁴ Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam- és a jog kérdései köréből*. Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953. 87–128.

A Btá. hatálya ugyanakkor nem terjedt ki a kihágási jog különös részére. Ezt általános érvénnyel az 1951. évi 35. törvényerejű rendelet (*Kihágási Eljárás Szabályai* – KESz) határozta meg. Ebből következett, hogy a kihágás büntett megítélésében inkább a hatáskörrel felruházott fórumoknak, s nem a törvényeknek volt meghatározó szerepe.

A kihágást elbíráló szervek különbözősége, az *eljárás megkettőzése* (*Bűnvádi perrendtartás*; KESz), az *eljárás funkcióinak egybeolvadása* (a nyomozószerv egyben bíraskodik) elkerülhetetlenné tették a fórumrendszer egyszerűsítését. Ezt részben az 1953. évi 16. tvr. teljesítette. Megszüntette a rendőrségi kihágási bíraskodás jogkörét, az általános hatáskörön pedig a helyi tanács Végrehajtási Bizottsága és a bíróság osztozott.

Az úgynevezett jogalkotási „tradicionális korszak végét” így a bűncselekmények súly szerinti felosztásának megszüntetése, az egységes büntett fogalmon nyugvó anyagi büntetőjog megteremtése jelentette, ami az 1955. évi 17. tvr.-rel következett be. A tvr. a kihágások egy részét a büntettekhez sorolta, a jelentősebb hányadukat pedig a *szabálysértés gyűjtőfogalom* alá vonta. Megerősítette azt a korabeli szakirodalmi tételt, hogy a kihágás nem nélkülözhetetlen büntetőjogi kategória. Röviden formulázva, fő jellemvonása volt a fórumrendszer egységesítése, a büntetőjogtól való eltávolodás, és az államigazgatási felelősségen nyugvó konstrukció megteremtése, amely a szabadságkorlátozási szankciót is kiiktatta.

5. A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGI KONCEPCIÓK A KÉT SZTV.-BEN (1968, 1999)

Az új jogintézményt, a szabálysértést releváló törvényerejű rendeletet követően az Igazságügyminisztérium mellett életre hívott *Igazságügyi Tanács kodifikációs testülete* széles körű szakmai vita keretében, majd egy felkért professzori team közreműködésével vizsgálta az elméleti variánsokat, a szervezeti – eljárási kérdéseket.⁵ A büntetőjog-történeti szempontból meghatározó értékű levéltári források bemutatására vállalkozó, közel-múltban megjelent tanulmány hasznos „iránytű” a közel egy évtizedes szakmai tervekről. Ilyen előkészületekkel kezdte „újkori karrierjét” a szabálysértés az államigazgatás rendjét sértő, veszélyeztető magatartásokkal, amelyekhez az első Szabálysértési törvényben (Sztv.) – 1968. évi I. törvény – a társadalmi együttélési szabályok elleni magatartások is járultak, ami egyértelművé tette, hogy az új intézmény továbbra is „Janus-arcú” maradt.

Igen kifejezően értékeli mindezt a kiváló igazgatási jogász *Szatmári Lajos professzor* meghatározó közigazgatási dogmatikai monográfiájában: „[A]z államigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatos jogellenes magatartásokkal nem a társadalmi együttélési szabályokat sértő magatartások állnak szemben, hanem az un. bagatell büntetőjogba tartozó szabálysértési tényállások.”⁶

⁵ Magyar Nemzeti Levéltár – Igazságügyminisztérium – Igazságügyi Tanács Iratok; lásd: Máthé (2018) i. m.

⁶ Satmári Lajos: *A bírság a magyar államigazgatásban*. Kandidátusi értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1990. 19–30.

Ezt a tézist erősíti a téma ugyancsak kiemelkedő képviselője, *Madarász Tibor* professzor kiváló kismonográfiájában:

„[A] bagatell büntetőjoghoz tartozó tényállások, a »kis bűncselekmények« (a kriminális szabálysértések) kívül esnek az államigazgatási jogi szankció fogalmi körén [...] A kriminális szabálysértések a jogági minősítésben kétarcúak. A tételes jog szerint és a hivatalos jogi besorolás szerint ezek is államigazgatási jogi szankciók. Elméleti mérce alapján azonban ez az álláspont nem fogadható el, hiszen a »kis bűncselekmények« jogi szabályozása annyira büntetőjogi, hogy sokkal erősebbek a szálak, amelyek ezen cselekmények jogi rezsimjét a büntető anyagi és eljárási joghoz fűzik, mint amelyek az államigazgatási joghoz kötik. Ugyanannyira, hogy a szakirodalom szinte egységesnek látszik a mai helyzet megváltoztatásának igénylésében.”⁷

Rövid utalásként feltétlenül említendő, hogy az *első Sztv.-nk, amely tagadta a büntetőjogi korrelációt*, sajátos átalakuláson ment át. Az egyik trend a *dekriminalizáció* volt, a másik a klasszikus *alanyi felelősség* jelentős *kibővülése a jogi személy felelősségének* társításával. Ezt tetézte harmadik jellemzőként a *törvényességi, pénzügyi felügyelet* mellett fokozatosan kibontakozó *ágazati szakmai felügyeleti* tevékenység. A kettőzött felelősségre vonhatóság az alternatív választással már önmagában konfliktusteremtő tényezővé vált. Még szembe-tűnőbb lett a *szakmai felügyelet*ek *intézkedési jogosultságainak eltérő jellege*. Meghatározott felügyeleti fajták esetében az érintett államigazgatási szerv egyben szabálysértési hatóságként is funkcionált, míg másoknál csak kezdeményezési jogkörrel rendelkezett.

A kodifikációs idősorban jelentős változást eredményezett továbbá az első kódex utáni; így az *Alkotmánybíróság* 63/1997. (XII. 12) *határozatával született második kódex*: az 1999. évi LXIX. törvény, amely kötelezően megnyitotta a *bírói felülvizsgálat* lehetőségét, ezzel *fel-támasztva a Kbt. modell megoldását*.⁸

6. A HARMADIK SZTV. (2012) – A SZABÁLYSÉRTÉSEK KVÁZI KIHÁGÁSSÁ VÁLÁSA

Az 1955-ben indult kísérlet a szabálysértés intézményének létrehozására, az átalakulások sikertelenségeivel együtt 2012-ben véget ért – írja *Kis Norbert* professzor a szabálysértési jog, a közigazgatási szankciók megkerülhetetlen elméleti művelője. Kifejező az értékítélete, miszerint a *harmadik Sztv.* „földindulást” idézett elő a *közigazgatási represszió jogában*. Több évtized kellett, hogy a jogpolitika levonja a következtetéseket a már az 1980-as

⁷ Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE ÁJK, 1989.; lásd még: Árvai Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bírósági tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

⁸ Máthé Gábor: Csatlakozási fenntartás – Szabálysértési jogalkotási dilemma. In Lapsánszky András – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó (Wolters Kluwer), 2014. 383–394.

években megfogalmazott tételekből, azaz ebből az időből a közigazgatási jog saját rendszertani és elvi tartományába húzta vissza a közigazgatási védelmet.

Magyarul: az egységes közigazgatási védelem koncepciója elbukott, mivel egyre szélesebb körben a szabálysértési jogon kívüli igazgatási szankciók domináltak.⁹

A közigazgatási ágazati jogalkotás elterelte a közigazgatási védelem represszív eszközrendszerét a szabálysértési kodifikációtól, és ágazatonként különböző szankciórendszert alkotott. Ezt a folyamatot egyébként kiváló monográfiájában, dogmatikai alapossággal Nagy Marianna professzor asszony is elemzően ábrázolja.¹⁰ Az elmúlt évtized vonatkozó joggyakorlatának értékelését *A közigazgatás büntetőhatalmának problematikája és a jogérvényesítés hatékonyságának jogállami korlátai* című habilitációs monográfiájában talán a „legmélyebbre hatóan” végzi el Kis Norbert. Így az ellentmondásos fejlődés két hatását az alábbiakban jelöli meg: hangsúlyozza egyfelől a szabálysértési jog súlytalanná válását, represszióját, és különösen az ágazati adminisztratív büntetési rendszer expanzióját kárhoztatja. Ennek több okát megjelölve – *hic et nunc* – csupán két elemét helyezük előtérbe. Az egyik: a szabálysértési jog szankciórendszerét a büntetőjoghoz viszonyító kis büntetőjog elmélete nem engedte differenciálttá tenni, míg az ágazati jogalkotás ezt az elméleti dilemmákon túllépve meghaladta. A másik okot pedig a következőkben jelöli meg a szerző: „[A]z ágazati szankciók a szabálysértési jognál hatékonyabb, elrettentőbb feltétel-rendszerben érvényesülnek, ami pedig az alkotmányos elvi keretek hiányával magyarázható.”

Továbbá dogmatikai levezetésben pedig hangsúlyozza, hogy az új Sztv. bekapcsolta az alkotmányos büntetőjog kriminalizációs tesztjét. Azaz a magatartás szabálysértéssé nyilvánításának vizsgálata során alkalmazandók az alkotmányos büntetőjog követelményei. A szabálysértéssé nyilvánításhoz az AB – helyesen – a jogi tárgy materiális veszélyeztetését igényli. Valós paradigmaváltást jelent az, hogy az alkotmánybíróság történetében először a szabálysértési jogon kívüli büntetésekre is kiterjesztette a büntetőjogi legalitás elveit.¹¹

A végkonklúzió pedig szellemes zárógondolatot ad, ugyanis a továbbiakat tekintve keretbe foglalja a kihágástól a kihágásig terjedő idősor – 140 esztendő – megszívlelendő jogtudományi tanulságát:

A szabálysértések kvázi kihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi relevanciót, amely felismeri, hogy a közigazgatási büntetőhatalmat csak a jogpolitikai mérlegelés választja el a büntetőjogtól.

⁹ Kis Norbert: *A közigazgatás büntetőhatalmának problematikája: a jogérvényesítés hatékonyságának korlátai*. Kézirat. 2015.

¹⁰ Nagy Marianna: *A közigazgatási szankciók elmélete*. Budapest, 2002.

¹¹ Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 34–40.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Az 1843-ik évi Magyar Büntető-törvénykönyvi javaslat – Toldalék 1865.
2. Árva Zsuzsanna: *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.
3. Király Tibor: Kihágások a magyar jogban. In Móra Mihály (szerk.): *Tanulmányok az állam- és a jog kérdései köréből*. Budapest, Jogi és Közgazdasági Könyvkiadó, 1953. 87–128.
4. Kis Norbert: *A közigazgatás büntetőhatalmának problematikája: a jogérvényesítés hatékonyságának korlátai*. Kézirat. 2015.
5. Kis Norbert: *Az állami jogérvényesítés és a közigazgatási büntetés dilemmái*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
6. Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1989.
7. Máthé Gábor: Csatlakozási fenntartás – Szabálysértési jogalkotási dilemma. In Lapsánszky András – Patyi András (szerk.): *Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapjára. Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben*. Budapest, Akadémiai Kiadó (Wolters Kluwer), 2014. 383–394.
8. Máthé Gábor (szerk.): *Közigazgatási büntetőjog*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1988.
9. Máthé Gábor: Bagatell deliktumok? In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara*. Budapest, 2018. 998–1006.
10. Nagy Marianna: *A közigazgatási szankciók elmélete*. Budapest, 2002.
11. Szatmári Lajos: *A bírság a magyar államigazgatásban*. Kandidátusi értekezés. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1990.

Jogi források

1. 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről
2. 1950. évi II. törvény a büntetőtörvénykönyv általános részéről
3. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
4. 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek (1878:V. törvénycikk és 1879:XL. törvénycikk) életbeléptetéséről
5. 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
6. 1951. évi 35. törvényerejű rendelet a kihágási bíróságokról és azok eljárásáról (dec. 28.)
7. 1953. évi 16. tvr. a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása (aug. 28.)
8. 1955. évi 17. tvr. a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről (jún. 8.)

Prof. Dr. Máthé Gábor, CSc professor emeritus a Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Karán, valamint az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Fő kutatási területei a magyar alkotmány és közigazgatás jogintézményeinek története, a közigazgatás és a bírászkodás határterületeinek egyes kérdései, valamint a közigazgatás büntetőhatalma.

Németh Imre

A KÖZERKÖLCS BÜNTETŐJOGI VÉDELME INDOKOLTSÁGA ÉS TÖRTÉNELMI ELŐKÉPEI A KBTK. RENDSZERÉBEN

*Arguments and Historical Antitypes of Criminal Law Protection of Public Morality
in the System of the Criminal Code of Tresspasses*

Dr. Németh Imre LL.M. (Helsinki), PhD (SZE), egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd
Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszék, nemeth.imre@ajk.elte.hu

A tanulmány háttere a Kbt. 140. évfordulójára rendezett konferencia. A cikk igyekszik megvilágítani, melyek voltak azok a kihágások, amelyek célja a közerkölcs védelme. Ezt követően a tanulmány kitér arra is, manapság hogyan befolyásolja a közerkölcsvédelem a kriminalizációt, mindezt nemzetközi szempontból röviden elemzi. A munka jellemzően jogtörténeti módszert alkalmaz. A szerző megállapítja, hogy a büntetőjogi jogalkotás a Kbt. megalkotásakor is figyelmet fordított a közerkölcs jogi tárgyának védelmére, sőt módszerében és terjedelmében a szabályozás a mai nemzetközi jogi standardoknak is megfeleltethető.

KULCSSZAVAK:

Kbt., kihágás, közerkölcs védelme, kriminalizáció, nemzetközi jogi standardok

The background of the study stems from a conference organised for the 140th anniversary of the first Hungarian Criminal Code on Tresspasses. The article aims to highlight those criminal misdemeanours (tresspasses) which used to cover the protection of public morality, followed by general remarks and thoughts on how public morality influences criminal legislation nowadays in an international context. Thus, the study mainly applies historical method. The article argues, that criminal legislation historically takes account of those minor offences which endangered public morality, nevertheless nowadays' international standards for criminalisation are very much similar to that methodology which one may discover while scrutinizing the first Hungarian Criminal Code on Tresspasses.

KEYWORDS:

criminalisation, criminal legislation, misdemeanours, public morality, tresspasses

1. BEVEZETÉS

Jogtörténeti szempontból a Csemegi-kódex érája alatti trichotóm rendszerben az 1879. évi XL. törvénycikk (Kbt.) kitüntetett szerepet töltött be. Fontos megjegyezni, hogy a Kbt. hatálybalépésekor a büntetőjogi dogmatika ma ismert alapaxiómái még csak kialakulóban voltak.¹ Még inkább igaz ez az állítás az alkotmányos büntetőjog kontextusában, azaz a kriminalizáció és dekriminalizáció alkotmányos korlátai és előfeltételei a Kbt. időszakában még hiányoztak. Ugyancsak nem beszélhetünk ebben az időszakban nemzetközi kriminalizációs kötelezettségekről, mint ahogyan a nemzetközi emberi jogi standardok sem érvényesültek a belső jogi jogalkotásban.²

Előjáróban a fentieket azért tartom szükségesnek megjegyezni, mert e rövid tanulmányom témájaként a közerkölcsre vonatkozó kihágások vizsgálatát választottam, mert ez az a terület (t.i. a közerkölcs), amely az állam büntetőhatalmának (*jus puniendi*) a magánszférába történő behatolását a legképletebben szemlélteti, és lakmuszpapírként mutatja az egyének rendelkezési jogának terjedelmét, az egyén és az állam jogviszonyát. Az erkölcsi minimumelvárások jogba integrálása nemcsak kodifikációs előnyökkel jár, hanem kifejezi a mindenkor érvényes, általánosan elvárható magatartás zsinórmértékét is. Ha a jogrendszerben erkölcsi tételek is megjelennek – persze megfelelően érvényes jogi normában – azzal számolhatunk, hogy az erkölcsi normarendszer megfelelő mintául szolgál majd az állampolgárok számára.³

Az erkölcs és a jog összefüggésének kérdéskörére külön jogfilozófiai irányzat, a jogi moralizmus alakult. Az erkölcs és jog közötti kapcsolat egy szelete, nevezetesen a büntetőjogi erkölcsvédelem legmarkánsabban a Devlin–Hart-vitában domborodott ki.⁴ A jogfilozófiai nézőpontokon túlmenően azonban mára már egyes nemzetközi szerződések is tartalmazznak az erkölcsök védelme érdekében büntetőjogi jogkorlátozást lehetővé tevő passzusokat.⁵

Mindezen hiátusok ellenére érdekes a Kbt. kodifikációja, az egyes tényállások megfogalmazása a fenti szempontok szerinti, mai kriminalizációs standardoknak egyértelműen megfeleltethetők. A „közerkölcs” védelmének Kbt.-ban megjelenő előképei egyúttal pillanatfelvételt nyújtanak az akkori polgári Magyarország büntetőpolitikájáról.

¹ A kontinentális büntetőjogi dogmatika a 19. század utolsó harmadának terméke. Ahogyan Pokol fogalmaz: „Csak a tényállásszerűen megfogalmazott bűncselekményekből álló büntetőjog felel meg a nullum crimen sine lege elvnek, az analógia büntetőjogban való használatának szigorú tilalma mellett, és a feszes büntetőjogi dogmatika ezutáni kiépítése az 1800-as évek folyamán ebből nyerte az ösztönzést.” Pokol Béla: *Büntetőjogelméleti vizsgálódások*. Budapest, Rejtjel, 2016. 58–59.

² A humanitárius jogi abszolút kriminalizációs kötelezettséget alapvetően az 1949. évi genfi konvencióktól szármíthatjuk, amely időpontra a Kbt. már-már hatályát veszítette.

³ Németh Imre: Gondolatok az erkölcsi alapú kriminalizációról. *Közjogi Szemle*, (2011), 3. 28–37. 37.

⁴ A vita kiobbantója a beleegyezésen alapuló homoszexuális kapcsolat dekriminalizációjára javaslatot tevő Wolfenden-jelentés volt.

⁵ Így például az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikk (2) bekezdése szerint a magán- és családi élethez való jog korlátozása bizonyos feltételek együtthállása esetén a közerkölcs védelme érdekében jogszerűnek minősül.

2. KÖZERKÖLCS ÉS BÜNTETŐJOGI JOGKORLÁTOZÁS

A római jogi *mos* rendszere áthatotta a „római büntetőjog” alapvonalait is azáltal, hogy mind az *iniuriák* esetén, mind pedig a közösséggel szembeni cselekedetknél megjelenik a jó erkölcsökkel szembeni (*adversus bonos mores*) magatartás.⁶ Az erkölcs és jog viszonyának történetileg első megjelenési formája a római jogi normatív *mos (mores)*⁷ szabályában manifesztálódott, amely a szokások alapján elvárható, illendő magatartás zsinórmértékét támasztotta a polgárokkal szemben.

A büntetőjognak az a feladata, hogy a társadalom által elfogadott alapértékeket védje. Ebből következően a büntetőjognak értékvédő, egyúttal értékteremtő szerepe van. Specialitása, hogy a büntetőpolitika konstans értékekkel tölti meg a büntetőjogot, másrészt viszont az aktuális berendezkedés értékeinek rendszere közvetlenül befolyásolja a büntetőjogi értékvilágot.⁸ Tény, hogy a büntetőpolitika soha nem nélkülözte az erkölcsi normák támasztékát. Az erkölcsi minimumelvárások büntetőjogba építése azon túl, hogy kodifikációs előnyökkel is jár, egyúttal kifejezi az általánosan elvárható magatartás zsinórmértékét is. Ha a jogrendszerben erkölcsi tételek is megjelennek – persze megfelelően érvényes jogi normában –, azzal számolhatunk, hogy az erkölcsi normarendszer megfelelő mintául szolgál az állampolgárok számára.

Az erkölcstelenség kriminalizációjával kapcsolatos jogfilozófiai irányzatok a Hart–Devlin-vitában csúcsosodtak ki. A konzervatív álláspontot megjelenítő Devlin úgy véli, hogy a büntetőjog mindaddig biztosíthatja a társadalom integritásával összeegyeztethető maximális egyéni szabadságot, amíg az emberi cselekedet el nem éri a tolerancia határát. Ahol az intolerancia kezdődik, ott már nem lehet szerepe az egyéni jogoknak és érdekeknek, mert ott már a társadalom integrációjáról van szó. Az intolerancia kezdőpontja pedig az ahol a közösség, illetve az átlagember valódi undort érez az adott cselekedet iránt. Az intolerancia határai Devlin szemlélete szerint folyamatosan változnak, ezért a jog csak óvatosan teheti magáévá az új igényeket, mert előbb meg kell bizonyosodni, hogy a társadalmi undor elég komoly és általános. Mivel azonban a társadalom által alkotott erkölcsi elvek hálózatának teljességét lehetetlen lenne jogi úton kikényszeríteni, a társadalmat összetartó minimális erkölcsi tartalom jogi kikényszerítése a reális cél, egyben feladat.⁹

⁶ Molnár Imre: Az ókori római bűncselekmény-fogalom ismérvei. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, (2010), 73. 565–590. 576.

⁷ A *mos*ból eredeztetett erkölcs a *mores maiorum*, azaz „az ősök szokásai” fogalomból származik. Vö. Hamza Gábor – Földi András: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 27.

⁸ Nagy Ferenc: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntető-jogtudományban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013. 34.

⁹ A társadalmi undorra alapozott kriminalizáció példaként Devlin az állatkínzást említi, amelyet szerinte kizárólag az erkölcstelenség alapján lehet tiltani, és a társadalmi megvetés az illetet tevő emberrel szemben olyan mértékű, hogy a jognak be kell avatkoznia az erkölcs ezt tiltó szabályának kikényszerítése végett. Hasonlóképpen, a homoszexualitás büntetendőségét is attól teszi függővé, hogy az átlagember undora bevonja-e a büntetőjogi értékelési körbe az ilyen cselekedetet. Vö. Patrick Devlin: *The Enforcement of Morals*. Oxford, Oxford University Press, 1965. 17–18.

Hartnak az erkölcsre tett megállapítása szerint a fennálló, társadalmi pozitív erkölcs kritizálható, tehát létezik valamiféle kritikai erkölcs, ami elvi szinten megalapozható. A kritikai erkölcs része azonban, hogy az emberi szabadság olyan önmagában vett érték, amelynek korlátozása helytelen, illetve csak megfelelő mérlegelés és ellensúly esetén lehetséges.¹⁰ A Devlin által felvetett „társadalmi undorral” párhuzamba állítva a megbotránkoztatást mint kriminalizációs indokot vizsgálva Hart állítása az, hogy pusztán a cselekmény megbotránkoztató jellegét ilyen indokként kezelni azért veszélyes, mert ezáltal valamennyi erkölcstelenség kriminalizálható volna, amennyiben a megbotránkoztatás bélyegét rácsütjük. Gondolatmenete szerint megbotránkoztató csak nyilvános cselekmény lehet, így a magánszféra keretein belül megvalósuló privát erkölcstelenségek a jogi szabályozás körén kívül esnek. Annál is inkább, mivel az ember elismert cselekvési szabadsága is amellet indokol, hogy e privát erkölcstelenségek kapcsán az állam ne korlátozza az egyén cselekvési szabadságát.

A paternalizmus, illetve a *jogi moralista* felfogás szerint tehát az állam egyes cselekményeket pusztán azon indokból büntetendővé nyilváníthat, hogy az adott cselekmény súlyosan erkölcstelen. A moralista jogi paternalizmus pedig az elkövetőt saját morális sérülésétől kívánja megvédeni a kriminalizáció útján.¹¹

George P. Fletcher – annak megállapítása mellett, hogy a jogszabályi rendelkezésekbe ütköző magatartás egyben helytelen is – kiemeli, hogy a jogszabályba ütköző magatartás nem feltétlenül tekinthető erkölcsi értelemben is rossznak. Annak ellenére ugyanis, hogy a legtöbb bűncselekménynek morális gyökerei vannak, léteznek olyan tényállások, amelyek jellemzően pusztán preventív tilalmakat állítanak fel. E bűncselekményekre jó példa lehet valamely dolog birtoklásának tilalmazása útján történő kriminalizáció, amely tiltás megszegése – annak ellenére, hogy jogellenes – morálisan mégsem tekinthető rossznak. Vannak azonban olyan bűncselekmények, amelyek már eleve magukban hordozzák az erkölcsi elítélendőséget, tehát elkövetésük materiális és morális értelemben is helytelelíthető.¹²

Ahogy Viski mindezt a társadalomra veszélyesség tudatánál részletesen kifejti: „[A] cselekményekkel kapcsolatban, amelyeknek társadalmi károosságáról az egyén csak a jogszabályokból szerezhet tudomást, és amelyeknél ennél fogva a közösségi motívum csak a jogszabály ismeretén keresztül, közvetve érvényesülhet, még egy lehetőséget kell felvetni. Ez pedig a közösségi motívum érvényesüléséhez elengedhetetlen tudattartalom hiánya. A hiány oka lehet az, hogy az egyén egyáltalán nem szerzett soha tudomást a vonatkozó tiltásról vagy előírásról, de lehet az is, hogy az nála csupán feledésbe merült, vagy egyszerűen nem gondolt arra a cselekmény tudati előkészítése során. Az erkölcsi rosszalás lehetősége abban az esetben hiányzik, ha az egyénnek egyáltalán nem is volt módjában a tudomás megszerzése. Minden más esetben rosszalást érdemel a magatartása,

¹⁰ H. L. A. Hart: *Jog, szabadság, erkölcs*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999. 86.

¹¹ Joel Feinberg: *The Moral Limits of the Criminal Law IV. Harmless Wrongdoing*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1990. 3–9.

¹² George P. Fletcher: *Basic Concepts of Criminal Law*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1998. 77.

hiszen a társadalmi elvárás nem kis részben éppen arra irányul, hogy a közösség tagjai tegyenek meg mindent a közösség érdekeiről való tudomásszerzés, a társadalom igényeinek megismerése érdekében.”¹³

Büntetőjog-filozófiai szempontból tehát az egyes büntetőjogi törvényi tényállások a mai jogtudományban is feloszthatók aszerint, hogy a büntetőjogi tilalom miként érvényesül. Az úgynevezett adminisztratív jellegű bűncselekmények (*mala prohibita*) nélkülözik az erkölcsi háttérnormát. E cselekményeknél a kriminalizáció indoka, hogy állami kényszerrel érvényesíthető legyen valamely ágazati (közigazgatási norma). Ezzel szemben az önmagában vett rossz cselekedet – vagy ahogy az angolszász jogban illetik, *malum in se* – a cselekmény negatív töltetét valamely közösségi, erkölcsi, elemi szabály megsértéséhez kapcsolja.¹⁴

Sajátos erkölcs- és értékvédelmi funkciót lát el a büntetőjog az úgynevezett szimbolikus jogalkotás jelenségén keresztül, amelybe azok a jogszabályok, jogi rendelkezések tartoznak, amelyek tényleges regulatív funkcióval nem rendelkeznek, hanem valamely érték elvont, absztrakt védelmét szolgálják.¹⁵ A büntetőjogi jogalkotásban a szimbolikus elem a Ramsay által megfogalmazott másodlagos funkcióban érhető tetten, azaz amikor a büntetőjogi szabályozás a regulatív funkciót meghaladóan értékvédelmi jelentéstartalmat közvetít. Magyarországon az utóbbi évek gyakorlati kriminálpolitikájának fő jellemzője a (szimbolikus) büntetőjog expanziójában, a punitivitás reneszánszában foglalható össze.¹⁶ Rixer kiemeli, hogy a szimbolikus jogalkotás célja, hogy egyes átmeneti időszakokban az új alapelveket és eszméket megjelenítse a jogi dokumentumokban annak érdekében, hogy fokozatosan alakítsa át a jogrendszert. Egyes értéktelítettebb alapelvek beépítése ugyanis hosszabb folyamat eredményeként lehetséges csak.¹⁷

Az erkölcssértő cselekmények büntetendővé nyilvánítása a szabálysértési jogban is megjelenik. A szabálysértésekről szóló 2012. évi II. törvény (Szabstv.) 192. §-a egy meglehetősen általános tilalmat fogalmaz meg a Közerkölcs megsértése törvényi tényállásában. Eszerint: Aki a közterületen, nyilvános helyen vagy közforgalmú közlekedési eszközön a közerkölcsbe ütköző magatartást tanúsít, szabálysértést követ el.¹⁸ A törvényi tényállás érdekessége, hogy – Gellér és Ambrus megfogalmazásával élve – quasi nyitott törvényi tényállás, amely elkövethető akár tevessel, akár mulasztással, viszont – eltérően a (valódi) nyitott törvényi tényállásos bűncselekményektől – nem eredmény-bűncselekmények.¹⁹

¹³ Viski László: A szándékos bűnösség és a közösségi motiváció fogalma. *Jogtudományi Közöny*, 11. (1956), 9. 512–524. 521.

¹⁴ A „*malum prohibitum*” (*statutory wrongdoing*) és a „*malum in se*” (*wrong in themselves*) fogalmakra lásd részletesen: Fletcher (1998) i. m. 77.

¹⁵ Szilágyi Péter: Jogalkotás, törvényhozás, kódex. In *Kodifikáció – Szakmai tájékoztató az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar VII. Budapesti Nyári Egyetemének hallgatói számára*. Budapest, ELTE ÁJK, 2002. 6.

¹⁶ Nagy (2013) i. m. 167–168.

¹⁷ Rixer a konkrét ellenségkép megjelenítését is a szimbolikus jogalkotás egyik megjelenési formájának tekinti. Vö. Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei. *Kodifikáció*, (2012), 2. 37–54. 42.

¹⁸ Szabstv. 192. § (1) bek.

¹⁹ Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 212.

Ez a kodifikációs technika alkotmányossági szempontból kifogásolható, tekintve hogy olyan tág megfogalmazásokhoz és önkényes értelmezéshez vezethet, amely a jogbiztonsági klauzulának ellentmond.

3. A KBTk. KÖZERKÖLCSI KIHÁGÁSAI

A Kbt. rendszerében ugyancsak megjelent a közerkölcs védelme. Kodifikációs technikáját illetően a Kbt.-ban az egyes konkrét erkölcsi elvárások külön-külön tényállásban, nyílt üzenetként közvetítették, hogy pontosan mely etikai zsinórmértéket várja el a jogalkotó. A kódex VII. fejezete „A közrend és közszemérem elleni kihágások” fejezetcím alatt tárgyalta azokat a törvényi tényállásokat, amelyekben a „közszemérem” jogi tárgyának egyes vonatkozásai jelennek meg. A 74–80. §-okban egyértelműen a közrend elleni, ezen belül hatósági rendelkezések megtartásával kapcsolatos, többnyire mulasztásos kihágások szerepelnek, amelyek témánk tekintetében figyelmen kívül maradnak, mert kívül esnek a közerkölcsi kriminalizáció körén. A Kbt. 81. §-ában szereplő kihágás azonban már kétarcú e tekintetben, ugyanis a kéjnkre vonatkozó hatósági szabályok megszegésére vonatkozik, amely kerettényállást tartalommal kitöltő rendelkezések közerkölcsi, közszeméremre vonatkozó rendelkezéseket is tartalmaztak.²⁰ A Kbt. 82–86. §-ai azonban már egyértelműen közszeméremre vonatkozó (azaz közerkölcsi) büntetőjogi tényállásokat fogalmaztak meg, amelyek között helyet kaptak a fedetlen testtel való megjelenést tilalmazó rendelkezések,²¹ csakúgy, mint a mai rendbontáshoz és garázdasághoz hasonló tényállások,²² valamint az állatkínzás tilalmára vonatkozó rendelkezések.²³

Ezenfelül a Kbt. tartalmazott olyan immanens közerkölcsöt sértő cselekményi tényállásokat, amelyek *expressis verbis* ugyan nem tartalmazták a közszemérem vagy közerkölcs kifejezéseket, mégis valamely etikai vagy társadalmi együttélési norma megsértését szankcionálták. Hatásukat tekintve a közerkölcsöt sértő magatartások kriminalizációjáról van szó e tényállások esetén is.

²⁰ „Kéjnk, a kik a reájuk vonatkozó hatósági szabályokat meg nem tartják: egy hónapig terjedhető elzárással büntetettnek” (Kbt. 81. §).

²¹ „82. § A ki a gyógy- vagy szülészintézetek, úgyszintén a fürdők felállítására és kezelésére nézve, a közszemérem szempontjából kiadott szabályokat megszegi: háromszáz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetettik. 83. § A ki a közönség szemléletének kitett helyen, szemérmét sértő módon, öltözet nélkül fürdik: nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő.”

²² 84. § A ki nyilvános helyen botrányt okozó részeg állapotban jelen meg: huszonöt forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.

85. § A ki más korcsmában, vendéglőben, utcán vagy más nyilvános helyen szándékosan lerészegít, továbbá a kik szeszes italok eladásával iparszerűleg foglalkoznak, és ezek megbízottjai, ha részegnek – noha ezen állapotát tudják – még szeszes italt adnak, ötven forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendők.”

²³ „86. § A ki nyilvánosan, botrányt okozó módon állatot kínoz, vagy durván bántalmaz, úgyszintén, ki az állatkínzás ellen kiadott rendeletet vagy szabályrendeletet megszegi: nyolcz napig terjedhető elzárással és száz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”

Idesorolom a Kbt. 45. §-ában foglalt hatóságok és közcsend elleni kihágást, amely ténylegesen az egyének társadalmi állásának szokványos rendjét sérti. Megszövegezése szerint: „A ki őt jogosan meg nem illető olyan czimet vagy rangfokozatot használ, a mely által a közönség tévútra vezetettetik, valamint az is, a ki őt jogosan meg nem illető belföldi rend- vagy díszjeleket, vagy engedély nélkül külföldi rend- vagy díszjeleket nyilvánosan visel: száz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”

Ugyancsak a társadalmi minimumelvárásokat (közkerültsöt) sértő cselekmények a valláserkölcsi vonatkozású kihágások, mint például a Kbt. 51. §-ában foglalt „közbotrányt okozó” vallási tisztelet tárgyára elkövetett gyalázkodási tényállás.²⁴

Különösen rejtett módon – keretdiszpozícióba ágyazva – jelenik meg a Kbt.-ban a vallási alapú társadalmi szokások megsértésére vonatkozó tényállás. Eszerint: „A ki az 1868:LI. tc. 19 §-ának az ünnep- és vásárnapokra vonatkozó intézkedését megszegi: száz forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”²⁵ A tényállást a hivatkozott ágazati norma tölti ki tartalommal, amelynek 19. §-a úgy rendelkezik, hogy „egyik vallásfelekezetnek tagjai sem kötelezhetők arra, hogy más vallásfelekezetbeliek egyházi szertartásait és ünnepeit megtartsák, vagy hogy ezen napokon bármilyen munkától is tartózkodjanak. Vásárnapokon azonban minden nyilvános és nem elkerülhetetlenül szükséges munka felfüggesztendő. Ugyanígy bármely vallásfelekezetnek ünnepén a templom közelében, s egyházi menetek alkalmával azon téren és utcán, melyeken az ily menet keresztül vonul, mindaz mellőzendő.” A tényállás nyilvánvalóan a vallásszabadságon túlmenően az egyes felekezetek szokásainak megtartását hivatott biztosítani, amely pedig túlmutat a vallási kérdéseken.

Sajátos kérdés az életvitelszerű utcán tartózkodás, illetve a léha életmód büntetendősége, amely büntetőpolitikai szempontból kizárólag közkerültségi alapú jogkorlátozásként értelmezhető, tudniillik nincs más olyan kriminalizációs indok vagy más alkotmányos jog, amelynek védelme érdekében a csavargás és koldulás tényállását büntetendővé lehet nyilvánítani. A Kbt. három tényállást is szentelt az ilyen típusú cselekményeknek. A 62. §-ban a csavargás tényállását rögzíti, amelynek lényege szerint „akinek bizonyos lakhelye nincs, vagy azt elhagyja és foglalkozás vagy munka nélkül csavarog, ha a hatóság által kitűzött határidő alatt sem a fentartására szolgáló eszközöket, sem azt, hogy azok tisztességes megszerzésére törekszik, kimutatni nem képes, mint csavargó, nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő”. A 66. § a koldulást szabályozta kihágásként.²⁶

Sajátos tiszta mulasztásos törvényi tényállást fogalmazott meg a 64. §-ban a Kbt. azzal, hogy a szülők, gyámok, gondnokok és felügyelők a házi fegyelmi jog alkalmazásának elmulasztása miatt felelnek, amennyiben a gyermek a csavargás törvényi tényállását

²⁴ „A ki az állam által elismert valamely hitfelekezet vallásos tiszteleténétárgyát, a vallásos szertartásra rendelt helyiségen kívül és nem a vallásszertartás alkalmával nyilvánosan meggyalázza és ez által közbotrányt okoz: nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő.”

²⁵ Kbt. 52. §.

²⁶ „A ki hatósági engedély nélkül nyilvános helyen, vagy házról-házra koldul, vagy a ki tizenhat éven alóli gyermekeket a koldulásra biztat, vagy koldulni küld, vagy e célból másnak rendelkezésére bocsát: nyolcz napig terjedhető elzárással büntetendő” (Kbt. 66. §).

valósítja meg. Ez a büntetőjogi felelősséget kiterjesztő kodifikációs technika a mai Btk.-ban sem ismeretlen, miszerint valamely kriminális cselekményhez többletfelelősséget társít a jogalkotó azzal, hogy nem magát a bűncselekményt, hanem annak rizikóját, illetve azt a mulasztást bünteti, amely a bűncselekmény megvalósulását megakadályozhatta volna.

4. KONKLÚZIÓ GYANÁNT

Az erkölcsi alapú kriminalizáció azt a célt szolgálja, hogy a társadalmi alapokat képező köz-erkölcsi és közrendi normák adott életviszonyhoz igazításával az adott társadalom folyamatos fennmaradása biztosított legyen. A Csemegi-éra kihágásokról szóló büntető törvénykönyve nem nélkülözte a társadalmi minimumelvárások büntetőjogba integrálását. Érdekessége, hogy a mai kiforrott alkotmányjogi és nemzetközi emberi jogi háttér nélkül is képes volt a szükségesség-arányosság józan mércéjét megtartva olyan törvényi tényállásokat alkotni, amelyek a lényegi erkölcsi elvárásokat normativizálták, és nem hatoltak indokolatlanul a privát cselekvési szabadság terebélyébe.

Különösen fontosnak tartom, hogy a Kbt. a mai szabálysértési törvényben megfogalmazott kvázi nyitott törvényi tényálláshoz (közerkölcs megsértése) képest pontosan kifejezett és jól körülhatárolható cselekményeket tartalmazott. Míg a közerkölcs megsértésének mai szabálysértése a túlkriminalizáció jelenségébe illeszthető, és nehezen állja ki a pontos meghatározottság büntetőjogi tényállásokkal szemben támasztott alkotmányos követelményét, addig a Kbt. közerkölcsi vonatkozású törvényi tényállásai egyértelmű üzenetet hordoznak. E tényállások tehát nem lépik túl a jog-, illetve erkölcsvédelemhez szükséges indokolt határokat. Megjegyzendő, hogy a tényállásokban foglalt szankciók sem túlzók, azaz arányossági problémát sem vetnek fel.

Következtetésem szerint a közerkölcsi kriminalizáció Kbt.-ban megjelenő történelmi előképei a társadalmi morálból táplálkozó, a polgári Magyarország mindennapjaiba organikusan illeszkedő tényállások voltak és megfelelő mintául szolgálhatnak azon mai kriminális szabálysértések kodifikációjához, amelyek ténylegesen vagy immanensen a köz-erkölcs védelmét célozzák.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Devlin, Patrick: *The Enforcement of Morals*. Oxford, Oxford University Press, 1965.
2. Feinberg, Joel: *The Moral Limits of the Criminal Law IV. Harmless Wrongdoing*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1990. DOI: <https://doi.org/10.1093/0195064704.001.0001>
3. Fletcher, George P.: *Basic Concepts of Criminal Law*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1998.
4. Gellér Balázs – Ambrus István: *A magyar büntetőjog általános tanai*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017.
5. Hamza Gábor – Földi András: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.
6. Hart, H. L. A.: *Jog, szabadság, erkölcs*. Budapest, Osiris, 1999.
7. Molnár Imre: Az ókori római bűncselekmény-fogalom ismérvei. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, (2010), 73. 565–590.
8. Nagy Ferenc: *Régi és új tendenciák a büntetőjogban és a büntető-jogtudományban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013.
9. Németh Imre: Gondolatok az erkölcsi alapú kriminalizációról. *Közjogi Szemle*, 4. (2011), 3. 28–37.
10. Pokol Béla: *Büntetőjogelméleti vizsgálódások*. Budapest, Rejtjel, 2016.
11. Rixer Ádám: Az újabb jogalkotás jellegzetességei. *Kodifikáció*, (2012), 2. 37–54.
12. Szilágyi Péter: Jogalkotás, törvényhozás, kódex. In *Kodifikáció – Szakmai tájékoztató az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar VII. Budapesti Nyári Egyetemének hallgatói számára*. Budapest, ELTE ÁJK, 2002. Elérhető: www.ajk.elte.hu/file/Kodifikacio_SzilagyPeter.pdf (A letöltés dátuma: 2020. 12. 12.)
13. Viski László: A szándékos bűnösség és a közösségi motiváció fogalma. *Jogtudományi Közlöny*, (1956), 9. 512–524.

Jogi források

1. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
2. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről

Dr. Németh Imre LL.M., PhD egyetemi adjunktus az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Büntetőjogi Tanszékének munkatársa. Egyetemi tanulmányait 2000-ben fejezte be az ELTE ÁJK-SzIF Oktatási Intézményben. Ezt követően a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán tevékenykedett 2019-ig, ahol legmagasabb beosztása szerint egyetemi docensként dolgozott. A szerző 2004-ben nemzetközi LL.M. fokozatot szerzett a Helsinki Egyetem Jogi Karán, ahol részt vett az Utrechti Egyetem jogi karával közös csereprogramban is. PhD-fokozatát 2012-ben a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte. Kutatási témái: a sértetti beleegyezés büntetőjogi megítélése, az egészségügyi önrendelkezési jog büntetőjogi vetületei, a büntetőjog paradigmaváltása.

Pókecz Kovács Attila

A MAGYAR KBTK. A 19. SZÁZADI EURÓPAI BÜNTETŐJOGI KODIFIKÁCIÓK FÉNYÉBEN

The Hungarian Criminal Code of Infringements in the Light of 19th Century European Criminal Codifications

Prof. Dr. Pókecz Kovács Attila, egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék,
pokecz.kovacs.attila@uni-nke.hu

Jelen tanulmány az NKE ÁNTK szervezésében 2019. november 29-én „A kihágásokról szóló büntetőtörvénykönyv az 1879. évi XL. törvénycikk elfogadásának 140. évfordulója alkalmából” címmel megrendezett konferencián elhangzott referátum átdolgozott, szerkesztett változata. A tanulmány az összehasonlító jogtörténeti módszerrel vizsgálja a Csemegi Károly által szerkesztett magyar kihágási törvénykönyv európai modelljeit. Vizsgálatai során az 1810-es francia Code Pénal, az 1867-es belga Büntető törvénykönyv és az 1871. évi német Btk. kihágásokat tartalmazó részeinek elemzésére és a magyar szabályozással való összevetésre fókuszál. A szerző megállapítja, hogy a magyar Kbt. ugyan figyelembe vette az európai mintákat, de egyiket sem követte szolgai módon. A kihágások anyagi jogát európai színvonalon szabályozta ugyan, de az eljárások hatékony lefolytatásához szükséges szervezeti változtatások nem történtek meg, így nem jött létre a francia és a belga mintának megfelelően működő egységes és általános kihágási bíróság, ezáltal az eljárások anyagi és személyi feltételei sem lettek kielégítően biztosítva.

KULCSSZAVAK:

belga büntető törvénykönyv (1867), Csemegi Károly, francia Code Pénal, kihágások, kihágási bíróságok, magyar Kbt., német büntető törvénykönyv (1871)

The present study is a revised and edited version of the paper presented at the conference organised by the University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies on 29 November 2019, entitled ‘Criminal Code of Infringements on the occasion of the 140th anniversary of the adoption of Article XL of the Act of 1879’. The study examines the European models of the Hungarian infringement code edited by Károly Csemegi using the comparative legal history method. In his investigations of the French Code Pénal of 1810, the Belgian Penal Code of

1867, and the German Criminal Code of 1871 he focuses on the analysis of the parts containing infringements and the comparison with the Hungarian regulations. The author states that the Hungarian Kbt., although it took European patterns into account, did not follow any of them in a slavish manner. Although the substantive law of the infringements was regulated at European level, the organisational changes necessary for the effective conduct of the proceedings were not made, so that a uniform and general infringement court modeled on the French and Belgian models was not created, neither were the material and personal conditions.

KEYWORDS:

Belgian Penal Code (1867), Károly Csemegi, French Code Pénal, infringements, infringement courts, Hungarian Kbt., German Criminal Code (1871)

1. BEVEZETÉS

A 19. századi kodifikációk történetének valamennyi jogtudományi terület vonatkozásában elengedhetetlen elemét képezi az európai minták tanulmányozása.¹ Ez a megállapítás fokozottan érvényes a Csemegi-kódexre és a magyar Kbt.-ra, mivel mindkét törvény a 19. századi modernizációs törekvések azon időszakában született, amikor a magyar jogalkotók körében a legnagyobb nyitottság mutatkozott a recepcióra.² Mindkét törvény javaslatának megfogalmazása egyetlen személyhez, Csemegi Károly nevéhez fűződik. A büntett és a vétség kategóriákat a Csemegi-kódexben, az enyhébb súlyú cselekményeket (a kihágásokat) pedig egy különálló törvényben – az 1879. évi XL. törvénycikkben (Kbt.) – szabályozták. Az 1879. évi XL. tc. 1. §-a szerint kihágást képez azon cselekmény, amelyet: 1. a törvény, 2. miniszteri rendelet, 3. a törvényhatóság, vagy 4. törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város, vagy rendezett tanáccsal bíró város által kiadott szabályrendelet kihágásnak nyilvánít.³

Csemegi Károly (1826–1899) – a Kbt. kodifikátora – több idegen nyelvet beszélő, művelt jogász volt.⁴ Anyja csak németül beszélt vele, apja kiválóan értett franciául, mivel korábban Párizsban dolgozott banki alkalmazottként. A gimnázium elvégzésekor latin, görög, német, francia és olasz nyelvismerettel rendelkezett. Kedvenc olvasmányai az 1843. évi büntetőjogi javaslat és a napóleoni büntető törvénykönyv, a *Code Pénal* voltak.⁵ Az 1849–1850. évi aradi és temesvári várfogsága idején megtanult angolul is. Széles körű műveltségével és az öt idegen nyelvre kiterjedő nyelvismeretével már kortársai elismerését is kivívta.⁶

Fayer László (1842–1906), a 19. század neves büntetőjogásza az 1895-ben Budapesten megjelent *A büntetőjog kézikönyve I.* című művében a Csemegi-kódex kapcsán írta a következőket, amely megállapításai a Kbt.-ra is igazak: „[M]elyik külföldi törvénykönyvre támaszkodott Csemegi? Munkája eklektikus jellegű. Először is használta az osztrák 1870-iki bizottsági javaslatot (Ausschuss-Entwurf), melyet a kormányjavaslat átdolgozásával az osztrák birodalmi tanács bizottsága készített. Másod sorban használta a német büntető-törvénykönyvet, és pedig leginkább technikai kérdések tekintetében, harmad sorban a francia-belgát, negyed sorban az olasz javaslatokat. Es egyáltalán az európai szakirodalmat.”⁷

¹ Bruno Opetit: *Essai sur la codification*. Paris, PUF, 1998. 57–66.

² Kajtár, István: Strafrechtsrezeption in Ungarn in dem 19. Jahrhundert. In Mezey, Barna (szerk.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Budapest, Gondolat, 2003. 27–53.

³ 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról, 1. §.

⁴ Sebestyén István: Csemegi Károly. In Hamza Gábor – Siklósi Iván (szerk.): *Magyar jogtudósok 3.* Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006. 43–44.

⁵ Mezey, Barna: Strafrechtscodifikation in Ungarn im Jahre 1878. In Mezey, Barna (szerk.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Budapest, Gondolat, 2003. 161–163.

⁶ Mezey Barna: Egy jogászkarrier a 19. században. Csemegi Károly (1826–1899). In *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére, 1826–1899*. Budapest, Osiris, 2001. 9–23. 21.

⁷ Fayer László: *A büntetőjog kézikönyve I.* Budapest, Franklin Társulat, 1895. 53.

A Csemegi által elkészített törvénytervezet alapjául szolgáló európai modellek között a kortárs büntetőjogász jogtudós véleménye alapján tehát az osztrák, a német, a francia, a belga és az olasz törvényeket kell figyelembe venni. Rövid tanulmányomban – mivel ennek a kérdésnek a vizsgálata önálló tanulmány tárgya is – nem vállalkozom az osztrák hatások vizsgálatára.⁸ Az olasz büntető törvénykönyvet a magyar Kbt. hatálybalépése után fogadták el, és 1890-ben *Codice Zanardelli* néven lépett hatályba.⁹ Bár a betérjesztő igazságügy-miniszter nevét viselő olasz kódex a 19. század egyik legjobban sikerült büntető törvénykönyve,¹⁰ a Kbt. elkészülte előtt megjelent tervezetek későbbi változásai miatt (az elfogadásáig 12 tervezet készült)¹¹ tudományos szempontból jelentős hatás kimutatására nem alkalmasak.

Vizsgálataimat a terjedelmi korlátokra, valamint fentiekben kifejtett megszorításokra tekintettel ezért az 1810-es francia *Code Pénal* (*Code des délits et des peines*), az 1867-es belga Büntető törvénykönyv (*Code Pénal*) és az 1871. évi német Btk. (*Reichsstrafgesetzbuch*) kihágásokat tartalmazó részeinek elemzésére fókuszálva kívánom elvégezni.

2. A FRANCIA KIHÁGÁSI JOG 19. SZÁZADI SZABÁLYOZÁSA

Az 1810-es francia büntető törvénykönyv (*Code Pénal*) a 19. század első jelentős és egyben a legnagyobb hatású büntető törvénykönyve. Fayer László álláspontja szerint a napóleoni *Code Pénal* európai anyakódexnek számít, nemzetközi hatásában ez azt jelenti, hogy több kódexnek az anyja, míg többeknek a nagyanyja.¹² Keletkezését tekintve a francia büntetőjogi kódex létrejötté illeszkedett a jelentősebb napóleoni kódexek megalkotásának folyamatába. Fontos történeti adalék, hogy az anyagi büntetőjogot tartalmazó kódex két évvel az eljárásjogi törvénykönyv (*Code d'instruction criminelle*, 1808) után készült el, aminek az az indoka, hogy pragmatikus okokból Napóleon a reformokat a bírósági szervezetrendszer átalakításával kívánta kezdeni.¹³ Mindkét törvénykönyv – az anyagi és az eljárási jogot szabályozó is – 1810. január 1-jén lépett hatályba.¹⁴ A *Code Pénal* összeállítására öttagú bizottságot (Treilhard, Blondel, Veillard, Target és Oudart) állított fel a császár, amelynek

⁸ Az osztrák hatásokat dolgozza fel e lapszámban megjelenő tanulmányában Szabó Mátyás.

⁹ Hajdú Lajos: Az államszervezet és jog fejlődése Itáliában. In Horváth Pál (szerk.): *Általános jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991. 465–466.

¹⁰ Rigó Balázs: A büntetőjog történetéből II. Kora újkor – újkor. In Földi András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 351–352.

¹¹ Luigi Lacchè: Un code pénal pour l'Unité italienne, le code Zanardelli (1889): la genèse, le débat, le projet juridique. In *Le pénal dans tous ses États: Justice, États et sociétés en Europe (XII–XXe siècles)*. Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1997. 306–319.

¹² Fayer (1895) i. m. 16.

¹³ Gabriel Lepointe: *Histoire des institutions du droit public français au XIXe siècle (1789–1914)*. Paris, Montchrestien, 1992. 415–421.

¹⁴ Romuald Szramkiewicz – Jacques Bouineau: *Histoire des institutions 1750–1914. Droit et société en France de la fin de l'Ancien régime à la Première Guerre mondiale*. Paris, Litec, 1989. 336.

tagjai között a kor neves büntetőjogászai Treilhard¹⁵ és Target¹⁶ személyében képviselve voltak. A csaknem 500 szakaszból (*articles*) álló francia büntető törvénykönyv 4 fejezete közül az utolsó tárgyalja a kihágásokat („*Des contraventions*”). A bűncselekmények felosztásánál a francia kódex a trichotóm rendszert követte, amelynek alapján megkülönböztették a büntett (*crime*), a vétség (*délit*) és kihágás (*contravention*) alakzatait. A törvénykönyv szabályozási filozófiáját tekintve átmenetet képez a francia forradalom előtti (*ancien régime*) és forradalmi jogfelfogás között (*révolutionnaire*).¹⁷ A hármas felosztás a forradalom hatása, a büntetések alkalmazásának rugalmas módja és az enyhítő körülmények figyelembevétele pedig az *ancien régime* hatásait mutatja.¹⁸

Kiemelném annak jelentőségét, hogy a napóleoni törvénykönyv a hármas felosztást a bírósági hatáskörök tekintetében is következetesen végigvitte. Ennek megfelelően az egyes bűncselekménytípusok saját bírói fórumot kaptak. Így a büntettek a *Cour d'assis* (Esküdtszék), a vétségek a *Cour correctionnel* (Vétségi büntetőbíróság), a kihágások pedig a *Tribunal de Police* (Rendőri kihágási bíróság) hatáskörébe tartoztak. Ezzel a megoldással áttekinthető büntetőbírósági rendszer jött létre, amely a tárgyi és személyi feltételek biztosítása révén hatékonyan alkalmazta az anyagi jogi rendelkezéseket.

Bár a francia megoldás a bűncselekményeket tárgyaló bíróságokat három részre osztotta, ennek ellenére a három alakzat egy törvénykönyvben nyert szabályozást. A francia törvény a kihágásokat súlyuk szerint három osztályba sorolta (art. 464–484).

Az 1. osztályba tartozó kihágások az 1–5 frank pénzbüntetéssel, vagy legfeljebb 3 napi elzárással büntethető cselekmények voltak. Pénzbüntetéssel voltak szankcionálhatók például a tűzrendvédelmi szabályokba ütköző, utak tisztításának, karbantartásának elmulasztásával kapcsolatos, a közterületek kivilágításának elmaradása miatti cselekmények. Legfeljebb 3 napi elzárással voltak sújthatók például a tiltott tűzijáték és a természetben okozott károk miatti kihágások.

A 2. osztályba tartoztak a 6–10 frank pénzbüntetéssel vagy 3–5 napi elzárással büntethető cselekmények. E körben pénzbüntetést lehetett például alkalmazni vendéglősök, fogadósok bejelentési nyilvántartási kötelezettségének elmulasztása, épületek elhanyagolása, állatok elhagyása esetén; 3 nap elzárással lehetett szankcionálni az állatokkal vontatott járművel való károkozást, amely 5 nap elzárásra volt növelhető visszaeső elkövetőknél.

A 3. osztályban 11–15 frank büntetés vagy 5 nap elzárás volt alkalmazható. Ebben a kategóriában pénzbüntetést lehetett kiszabni például mások állatainak megsebesítése, megölése, óvatlan fegyverhasználatból okozott károk esetén, illetve 5 nap elzárást éjszakai csendháborítás, súlyok, mértékek hamisítása esetében.

¹⁵ Pierre Lenoël: Treilhard Jean-Baptiste. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (sous la direction): *Dictionnaire historique des juristes français XIIe – XXe siècle*. Paris, PUF, 2007. 977–978.

¹⁶ André Cabanis: Target Guy-Jean-Baptiste. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (sous la direction): *Dictionnaire historique des juristes français XIIe – XXe siècle*. Paris, PUF, 2007. 955–956.

¹⁷ Szramkiewicz–Bouineau (1989) i. m. 337.

¹⁸ André Laingui – Arlette Lebigre: *Histoire du droit pénal I*. Paris, Cujas, 1979. 135–136.; Jean-Marie Carbasse: *Introduction historique au droit pénal*. Paris, PUF, 1990. 315–329.

A fenti példák alapján látható, hogy a kihágásokat szankcionáló büntetések a pénzbírság, az elzárás és kivételes esetekben a lefoglalás voltak. A pénzbüntetés nem haladhatta meg a 15 frankot, az elzárás az 5 napot. A legrövidebb idejű elzárás időtartama 24 óra volt, a legtöbb 14 nap. Az érintett kérelmére a szabadságvesztés jellegű kihágási büntetéseket – ha nem visszaesőről volt szó – ugyanolyan hosszúságú, a község érdekében való közmunkára (*travail au profit de la commune*) változtathatták. A pénzbírságot annak a településnek a javára kellett befizetni, ahol a kihágás történt.¹⁹

A francia törvénykönyv 19. századi hatását jól érzékelteti, hogy bár a magyar jogászok az osztrák, illetve a német eszmékhez állnak közelebb, erről a francia törvénykönyvről magyar fordítás is készült 1867-ben Sopronban az alábbi címlappal: „*A törvényjavaslat bemutatásakor az 1810. évi francia törvényhozótest üléseiben kifejtett miniszteri előterjesztvényekkel, és a törvényen egész a legújabb időkig tett változtatásokkal együtt.* A hivatalos szöveggel egyeztetett kiadások nyomán fordította: Németh Antal, T. Sopron megye szolgabírája. Sopron, 1867.”

3. A BELGA KIHÁGÁSI JOG 1867-ES SZABÁLYOZÁSA

Az 1867-es belga büntető törvénykönyv az első olyan kódex Belgiumban, amely egy napóleoni törvénykönyv helyébe lépett. Az 1867-es belga Btk. előkészítő munkálatai már 1848-ban elkezdődtek, miután egy királyi rendelet bizottságot hozott létre az 1810-es francia *Code Pénal* revíziójáról. A bizottság munkájában meghatározó szerepet játszott Jacques-Joseph Haus (1796–1881), a genti egyetem professzora, aki kezdetben az 1832–1836 között publikált büntetőjogi tárgyú munkáira támaszkodott. A törvénykönyv tervezetének első részét *A bűncselekmények és a büntettek általában* (*Des infractions et de la répression en général*) címmel már 1853-ban elfogadta a belga Képviselőház (*Chambre des représentants*), nem lépett azonban hatályba, mert az akkori tervek szerint ezt csak a második, különös rész elkészülte után tervezték. A különös részi tervezetet azonban csak 1858-ban terjesztették a törvényhozás alsóháza elé, majd hosszan tárgyalták. A parlamenti viták során a már korábban elfogadott általános rész egyes rendelkezéseit is módosították.²⁰ A belga Szenátus elé 1862-ben került a képviselőház által elfogadott szöveg, a viták azonban csak 1866-ban kezdődtek el. Az eljárás végén a Szenátus a Képviselőháznak egyszer vissza-küldve végül 1867. május 17-én szavazta meg a belga Btk. szövegét.²¹ Az 1867-es belga Btk.

¹⁹ Fayer (1895) i. m. 29.

²⁰ John Gilissen: Codification et projets de codifications belgique au XIXe siècle (1804–1914). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 14. (1983), 1–2. 243–245.

²¹ Jérôme de Brouwer: Jacques-Joseph Haus et l'esprit de la réforme du Code pénal de 1810. *Journal des Tribunaux*, (2000). 646–650. 649–650.

tehát elsősorban Haus professzor munkásságának eredménye, s továbbra is francia hatásokat tükröző törvénykönyv maradt.²²

A belga Btk. Általános része azt a cselekményt tekinti kihágásnak, amelynél rendőrségi büntetést szabnak ki (art. 5.). Ezek a büntetések a következők voltak: pénzbüntetés (1–25 frank); elzárás (általában 1–7 napig); kivételes esetben speciális lefoglalások. A belga Btk. 2. fejezetének X. címe tárgyalja a kihágások egyes neveit. A belga 1867-es Btk. francia hatásra a kihágásokat szintén osztályokba sorolta.

Az 1. osztályba tartoztak az 1–10 frank pénzbüntetéssel büntethető cselekmények (art. 551–554.), mint például a tűzrendvédelmi szabályokba ütköző, az utak tisztításának, karbantartásának elmulasztásával kapcsolatos és a közterületek kivilágításának elmaradása miatti esetek.

A 2. osztályba a 5–15 frank pénzbüntetés kiszabását eredményező cselekmények tartoztak (art. 555–558.), mint például a vendéglősök, fogadósok bejelentési, nyilvántartási kötelezettségének elmulasztásával, épületek elhanyagolásával, állatok elhagyásával, a segítségnyújtás elmulasztásával, a hazardjátékokkal, a károsító anyagok elhagyásával és a terméklopással kapcsolatos esetek.

A 3. osztály a 10–20 frank pénzbüntetéssel sújtható cselekmények (art. 559–562.) kategóriája volt. Idetartoztak például a más tulajdonában való károkozás enyhébb esetei, a kidozott vagy veszélyes anyagok miatti károkozás, a fegyverrel okozott károk, a leomlással fenyegető épület, a más által legálisan elhelyezett plakátok letétele, az éjszakai csendháborítás, ételek, italok hamisítása, súlyok, mértékek meghamisítása, állatokkal való kegyetlen bánásmód, állatviadatok szervezése, rágalmazás és a rosszindulatú hírbe hozás.

A 4. osztály a legsúlyosabban minősülő kihágásokat magában foglalva már 15–25 frank pénzbüntetést és 1–7 napig történő elzárást is eredményezhetett (art. 563–564). Idetartozott többek között a jósák üzemeltetése, a városi, vidéki elválasztó falak megrongálása, a rágalmazással nem járó személysértések esetei, a kővel való megdobás és a telefon-, telegráfvezetékek gondatlan megrongálása.

A belga Btk.-ban az egyes kihágások típusai mellett közös rendelkezések voltak a visszaesőkre, enyhítő körülmények esetén való büntetésmérséklésre és a büntetések végrehajtására.

A Haus professzor irányításával 17 évnyi parlamenti vita után elfogadott 1867-es Btk.-ban található belga kihágások szabályozása erősen magán viselte a napóleoni 1810-es francia törvénykönyv hatásait. Ez abban is megmutatkozott, hogy a szankciók kiszabására a kifejezetten a kihágások elbírálására felállított bíróságok, az első fokon eljáró Rendőri Kihágási Bíróságok (*Tribunal de police*) voltak jogosultak.

²² Fred Stevens: La codification pénale en Belgique, héritage français et débats néerlandais (1781–1867). In René Lévy – Xavier Rousseaux (dir.): *Le pénal dans tous ses États: Justice, États et sociétés en Europe (XIIIe–XXe siècles)*. Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1997. 298–302.

4. AZ 1871. ÉVI NÉMET BTK. SZABÁLYAI A KIHÁGÁSOKRÓL

Közismert, hogy a német büntetőjog kialakulására a római jog is jelentős hatást gyakorolt, különösen a *libri terribiles*nek nevezett Digesta 47–48. könyvei.²³ Az első német Btk. (RStGB) főként az 1851-es porosz büntető törvénykönyv (*Preussisches Strafgesetzbuch*) és a francia *Code pénal* hatására jött létre 1871-ben (*Reichsstrafgesetzbuch*).²⁴ Az 1871. május 15-én elfogadott és 1872. január 1-jén hatályba lépő törvény egyik célja a német birodalmi jogegység megteremtése volt.²⁵ Elsősorban a különös rész rendkívüli precizitással megalkotott tényállásai voltak jelentős hatással a Csemegi-kódex összeállítóira.²⁶

A német törvénykönyv a bűncselekmények tekintetében a klasszikus hármas felosztást tartalmazta büntett (*Verbrechen*), vétség (*Vergehen*) és kihágás (*Übertretungen, Ordnungswidrigkeit*) között különbséget téve.²⁷ A kihágásokat a törvénykönyv utolsó része 360–370. § tartalmazta.²⁸ A német törvénykönyv a szankciók tekintetében a hegeli és a kanti filozófia jegyében a generálprevenció elvét követte, így kihágások tekintetében két szankciót irányzott elő: a pénzbüntetést (*Geldstrafe*) és a fogva tartást (*Haft*).

A német RStGB a kiróható büntetés súlyossága szerint osztályozta a kihágásokat. A két büntetésnem figyelembevételével és kombinációjával az alábbi kihágási osztályokat hozta létre: az ötven tallérig, vagy fogva tartással büntethetők (360. § és 370. §); fogva tartással büntethetők (361. §); a 20 tallérig és 14 napi fogva tartással büntethetők (366. § 368. §); a 30 tallérig vagy négy hét fogva tartással büntethetők (369. §).

A német kihágási eljárás bírósági eljárás, amelynek során az általános hatáskörrel eljáró illetékes közigazgatási bíróság (*Amtsgericht*) állapította meg a bűnösséget és az esetleges szankciót.

Tehát a német kihágási jogot a 19. századi modelleknek megfelelően a többi bűncselekménytípussal együtt egységes törvénykönyvben szabályozták – a francia és belga kódexek mintájára a szankciók súlya szerinti csoportokba osztva.

5. ÖSSZEFOGLALÁS

Rövid tanulmányom összefoglalásaként határozottan megállapítható, hogy a Csemegi által kodifikált magyar büntetőjog szakított a bűncselekmények hármas felosztásának egy

²³ Fayer (1895) i. m. 23.

²⁴ Wolfgang Sellert: Strafrecht und Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert in Deutschland. In Mezey Barna (szerk.): *Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Band 21. Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Budapest, Mezey Barna, 1997. 131–139. 139.

²⁵ Thomas Vorbaum: *Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte*. Heidelberg, Springer, 2011. 85–88.

²⁶ Rigó (2016) i. m. 350–351.

²⁷ Stipta István: A német és osztrák állam és jog fejlődése a porosz-osztrák háborút (1866) követő időszakban. In Horváth Pál (szerk.): *Általános jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991. 451.

²⁸ Wolfgang Mitsch: Geschichte des Ordnungswidrigkeitenrechts. In *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. Berlin-Heidelberg, Springer Verlag, 2005. 23–28. 23–24.

törvénykönyvbe való elhelyezésével (francia, belga, német modell). Nem követi a francia és belga modellt, amely a bűncselekménytípusnak megfelelő egységes bíróságot hozott létre, hanem a kihágások elbírálását részben a járásbíróságok, részben a közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalta. Nem követte a francia és belga modellt a kihágások büntetési tételei szerinti osztályokba sorolásnál sem. A magyar Kbt. ugyan figyelembe vette az európai mintákat, de egyiket sem követte szolgai módon. A magyar törvény főként az osztrák Btk. osztályozását tekintette modellnek. A kihágások anyagi jogát európai színvonalon szabályozta ugyan, de az eljárások hatékony lefolytatásához szükséges szervezeti változtatások nem történtek meg, így nem jött létre a francia és a belga mintának megfelelően működő egységes és általános kihágási bíróság, ezáltal az eljárások anyagi és személyi feltételei sem lettek kielégítően biztosítva. Ez vezetett oda, hogy a magyar közigazgatási hatóságok által hozott ítéletekkel szemben a Kormányhoz is lehetett fellebbezni, ami azt eredményezte, hogy a kormánytagok a fontos állami döntések mellett bagatell jellegű kihágási ügyekkel is kénytelenek voltak foglalkozni üléseiken. Ez – mind a fentiekben láttuk – a francia, belga és német törvénykönyvek alapján nem volt lehetséges.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Cabanis, André: Target Guy-Jean-Baptiste. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (sous la direction): *Dictionnaire historique des juristes français XIIe – XXe siècle*. Paris, PUF, 2007. 955–956.
2. Carbasse, Jean-Marie: *Introduction historique au droit pénal*. Paris, PUF, 1990.
3. Brouwer, Jérôme de: Jacques-Joseph Haus et l'esprit de la réforme du Code pénal de 1810. *Journal des Tribunaux*, (2000), 646–650.
4. Fayer László: *A büntetőjog kézikönyve I*. Budapest, Franklin Társulat, 1895.
5. Gilissen, John: Codification et projets de codifications belgique au XIX^e siècle (1804–1914). *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 14. (1983), 1–2. 203–285.
6. Hajdú Lajos: Az államszervezet és jog fejlődése Itáliában. In Horváth Pál (szerk.): *Általános jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991. 455–466.
7. Illés Károly: *A kihágásokról szóló magyar törvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata*. Budapest, Singer és Wolfner Kiadása, 1892.
8. Kajtár, István: Strafrechtsrezeption in Ungarn in dem 19. Jahrhundert. In Mezey, Barna (szerk.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Budapest, Gondolat, 2003. 27–53.
9. Lacchè, Luigi: Un code pénal pour l'Unité italienne, le code Zanardelli (1889): la genèse, le débat, le projet juridique. In *Le pénal dans tous ses États: Justice, États et sociétés en Europe (XII–XX^e siècles)*. Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1997. 303–319. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.pusl.19152>
10. Laingui, André – Arlette Lebigre: *Histoire du droit pénal I*. Paris, Cujas, 1979.
11. Lepointe, Gabriel: *Histoire des institutions du droit public français au XIX^e siècle (1789–1914)*. Paris, Montchrestien, 1992.
12. Lenoël, Pierre: Treillard Jean-Baptiste. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (sous la direction): *Dictionnaire historique des juristes français XII^e – XX^e siècle*. Paris, PUF, 2007. 977–978.
13. Mezey Barna: Egy jogászkarrier a 19. században. Csemegi Károly (1826–1899). In *A praxistól a kodifikációig. Csemegi Károly emlékére, 1826–1899*. Budapest, Osiris, 2001. 9–23.
14. Mezey, Barna: Strafrechtskodifikation in Ungarn im Jahre 1878. In Mezey, Barna (szerk.): *Strafrechtsgeschichte an der Grenze des nächsten Jahrtausendes*. Budapest, Gondolat, 2003. 151–177.
15. Mitsch, Wolfgang: Geschichte des Ordnungswidrigkeitenrechts. In *Recht der Ordnungswidrigkeiten*. Berlin-Heidelberg, Springer, 2005. 23–28.
16. Oppetit, Bruno: *Essai sur la codification*. Paris, PUF, 1998. DOI: <https://doi.org/10.3917/puf.oppet.1998.01>
17. Rigó Balázs: A büntetőjog történetéből II. Kora újkor – újkor. In Földi András (szerk.): *Összehasonlító jogtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 325–354.
18. Sebestyén István: Csemegi Károly. In Hamza Gábor – Siklósi Iván (szerk.): *Magyar jogtudósok 3*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2006. 43–44.

19. Sellert, Wolfgang: Strafrecht und Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert in Deutschland. In Mezey Barna (szerk.): *Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Band 21. Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Budapest, Mezey Barna, 1997. 131–139.
20. Stevens, Fred: La codification pénale en Belgique, héritage français et débats néerlandais (1781–1867). In René Lévy – Xavier Rousseaux (dir.): *Le pénal dans tous ses États: Justice, États et sociétés en Europe (XII^e-XX^e siècles)*. Bruxelles, Presses de l'Université Saint-Louis, 1997. 287–302. DOI: <https://doi.org/10.4000/books.pusl.19149>
21. Stipta István: A német és osztrák állam és jog fejlődése a porosz-osztrák háborút (1866) követő időszakban. In Horváth Pál (szerk.): *Általános jogtörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991. 443–454.
22. Szramkiewicz, Romuald – Jacques Bouineau: *Histoire des institutions 1750–1914. Droit et société en France de la fin de l'Ancien régime à la Première Guerre mondiale*. Paris, Litec, 1989.
23. Vorbaum, Thomas: *Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte*. Heidelberg, Springer, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-16788-1>

Jogi forrás

1. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról

Prof. Dr. Pókecz Kovács Attila az NKE ÁNTK Állam- és Jogtörténeti Tanszékének és a KRE ÁJK Polgári Jogi és Római Jogi Tanszékének egyetemi tanára. Állam- és jogtudományi végzettséggel rendelkezik. Jogi tanulmányait Pécsen, Párizsban (Paris II) és Toulouse-ban végezte. Párizsban 1996-ban összehasonlító jogi diplomát, valamint jogtörténeti DEA-fokozatot szerzett. A Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2006-ban szerezte PhD-fokozatát, majd ugyanitt habilitált 2013-ban. Több félévet oktatott külföldi, elsősorban francia egyetemeken. Így vendégprofesszora volt a Paris I, a Paris V, a Paris X egyetemeknek, a Bordeaux IV, valamint a tours-i és a nantes-i egyetem jogi karának. Az NKE államtudományi képzésben az Egyetemes államtörténet tantárgyfelelőse és előadója. Kutatási területei közé tartozik az ókori római közjog, a francia közigazgatási jog története, a római magánjog, a jogi oktatás története és a borjog. Tudományos művei francia, német, angol és magyar nyelven jelennek meg.

Szabó Mátyás

A KIHÁGÁS INTÉZMÉNYE AZ 1852. ÉVI OSZTRÁK BÜNTETŐ TÖRVÉNYKÖNYVBEN¹

The Legal Institute of Transgressions in the Austrian Penal Code of 1852

Szabó Mátyás tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék, szabo.matyas@uni-nke.hu

E tanulmány az 1879:XL. törvénycikk elfogadásának 140. évfordulója kapcsán a kihágás intézményének a nagy európai büntető kódexek közül az 1852. évi osztrák Strafgesetzben történt szabályozásának rövid bemutatására vállalkozik. A kutatás során a magyar koronataromány kormányzóságának (Katonai- és Polgári Kormányzóság), az osztrák Birodalmi Tanács szervezőbizottságának (Organisierungskommission des Reichsrats), illetve Anton Hye hagyatékának feldolgozására került sor. A tanulmányban a kódex kidolgozását, szerkezetét és legalapvetőbb jellemzői mellett magyarországi bevezetésének körülményeit vizsgálom.

KULCSSZAVAK:

büntetőjog, kodifikáció, kihágási jog, államreformok, Habsburg Birodalom, neoabszolutizmus

This study aims to present a concise introduction about the institution of transgressions in the Austrian Penal Code of 1852, related to the 140th anniversary of Act XL of 1879. The archival research was based on the records of the Military and Civil Governorship of the Kingdom of Hungary, the Commission of Organisation of the Imperial Council of Austria (Organisierungskommission des Reichsrats) and the heritage of Austrian codifier Anton Hye. In this study the process of the codification, the structure and main specifics of the Code are going to be observed, as the circumstances and effects of its adoption in Hungary.

KEYWORDS:

criminal law, codification, transgression, state reforms, Habsburg Empire, neoabsolutism

¹ Az Innovációs és Technológiai Minisztérium ÚNKP-19-3-I-NKE-128 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának szakmai támogatásával készült.

1. BEVEZETÉS

Az 1879. évi XL. törvénycikk elfogadásának jeles évfordulója méltó alkalomnak bizonyult a Csemegi-kódex és az európai büntetőjogi kódexek áttekintésére. A 2019. novemberi konferencia alkalmával arra jutottunk, hogy a kihágás intézményének az ausztriai büntető törvénykönyv alapján történő külön ismertetése nem csak azért indokolt, mert az osztrák jogrendszer az európai jogtörténet megkerülhetetlen részét képezi. Az 1852. május 27-én kiadott Büntető törvénykönyv a büntettről, vétségről és kihágásról számunkra azon okból is kiemelt figyelmet érdemel, mert a kódexet 1852. szeptember 1-jei hatállyal Magyarországon is bevezették, így a magyar bíróságok gyakorlatában kötelezően és elsődlegesen alkalmazandó joganyaggá vált egészen 1861. június 23-ig, amikor az Országbírói Értekezleten (OBÉ) megalkotott Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (ITSZ) az 1848 előtti állapotokat állította vissza.²

Az OBÉ-től a Csemegi-kódex elfogadásáig tartó átmeneti időszakban (1861–1878) a büntető törvénykezési gyakorlat legjelentősebb támpontja az ITSZ mellett Pauler Tivadar több kiadást megélt *Büntetőjogtana*³ volt. Pauler munkái arról tanúskodnak, hogy az osztrák büntetőjog hatása a gyakorlatban 1861 után is tapasztalható volt. Az osztrák büntető törvénykönyv (OBTK) bár hivatalosan 1861-ig volt hatályban Magyarországon,⁴ az 1861-es Országbírói Értekezleten a büntetőkodifikáció megoldatlan maradt, így a bíróságok Pauler Tivadar Büntetőjogtanát (de facto büntető törvénykönyvként) alkalmazták,⁵ amely a korábban hatályban lévő osztrák büntetőkódexet a gyakorlatban fennmaradtként írja le.⁶

Az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyv trichotómikus rendszere (amelyről később részletesebben is szót ejtünk) a későbbi Csemegi-kódextól szerkezetében némileg eltért. Hiszen míg az osztrák megoldásban az egységes büntető törvénykönyv I. része a bünteteket (*Verbrechen*) tartalmazta, addig a II. része a vétségeket és kihágásokat (*Vergehen und Übertretungen*) együttesen tárgyalta. Ezzel szemben a magyar kodifikációs folyamatok során büntető törvénykönyv a büntettekéről és vétségekről (1878. évi V. tc.), illetve külön a kihágásokról (1879. évi XL. tc.) készült. Finkey Ferenc az 1870-es évek magyar kodifikációs munkálataiban az 1870-es osztrák javaslat hatását is felfedezni véli.⁷ Mezey Barna

² Ráth György (szerk.): *Az országbírói értekezet a törvénykezés tárgyában*. Pest, Landerer és Heckenast, 1861.; *Ideiglenes Törvénykezési Szabályok*. Pest, Landerer és Heckenast, 1861.; Degré Alajos: *A magyar büntetőjoggyakorlat általános jellemzése (1861–1867)*. Jogász szövetségi értekezések II. Budapest, 1979. 15.

³ Pauler Tivadar: *Büntetőjogtan*. Pest, Pfeiffer Ferdinánd, 1864–1865. I–II. k.

⁴ Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok nem terjedtek ki Erdélyre és Horvátországra, így ezeken a területeken az osztrák büntető törvénykönyv továbbra is hatályban maradt. Lásd: Veress Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2018. 318.; Heka László: *Horvát alkotmány- és jogtörténet. II. rész (1848-tól 1918-ig)*. Szeged, JATE Press, 2004. 224.

⁵ Máthé Gábor: A kihágás intézménye I. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980a), 8. 673–683. 680.

⁶ Képesy Imre: Az osztrák büntetőjog hatása a magyar büntetőjogi kodifikációra. In Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok 2018*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 260–270. 262.

⁷ Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest, Grill Károly, 1914. 84.

ugyanezen osztrák javaslatot a Csemegi-kódex egyik elsődleges forrásaként nevezi meg, hozzátéve, hogy a vezérfonalat az 1871. évi német Strafgesetz nyújtotta.⁸

Az 1852. évi osztrák büntetőjogi reformot is vezető Anton Hye 1863. évi tervezete már egy, a büntettekről és vétségekről szóló törvénykönyvet tartalmazott, míg a rendőrségi kihágásokról (*Polizeistrafgesetz*) szóló javaslat 1870-re készült el.⁹ Azonban e két (talán a sors fitorának is tekinthetően a magyar kodifikációra ható) plánum – hasonlóan Julius Glaser (1874), Prasak (1881), Schönborn (1889–1891), Hugo Hoegel (1905) által kidolgozott javaslatokhoz, valamint Klein, Lammasch, Gleispach, Lenz és Schober (1909) tervezetéhez¹⁰ – sem emelkedett törvényerőre, így lényegében az 1852. évi törvény rendszere maradt tartós.

E tanulmányban tehát egyrészt a nagy európai büntetőjogi rendszerek és kódexek felelevenítéséhez csatlakozva, másrészt az 1870-es évek magyar büntetőjogi kodifikáció történeti előzményeihez adalékként szolgálva igyekszem bemutatni az 1852. évi osztrák Strafgesetz megalkotásának és bevezetésének folyamatát és dilemmáit, a kódex szerkezetét, a kihágás intézményének¹¹ benne foglalt koncepcióját, illetve a közigazgatás és igazságszolgáltatás szétválasztásához, valamint a neoabszolutizmus államreformjaihoz való egyes kapcsolódási pontjait.

2. AZ OBTK LÉTREJÖTTE

Az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyv bevezetése elválaszthatatlan volt az olmtützi alkotmány (*Märzverfassung*)¹² nyomán megindult birodalmi reformoktól. Az Ausztria újjáalakításaként (*Neugestaltung Österreich*) ismert államszervező munkálatok célja az egységes és oszthatatlan Osztrák Császárság megteremtése, az összmonarchia (*Gesamtmonarchie*) centralizált intézményrendszerének, birodalmi elvek (*Reichsidee*) mentén történő felépítése, a jogharmonizáció megvalósítása az örökös tartományok, illetve a ciszlajtán és transzlajtán területek között.

A monarchia egységállama kialakításának tervét a szilveszteri pátens (1851. december 31.) tette véglegessé. A pátenshez csatolt, Schwarzenberg miniszterelnökhöz intézett legfelsőbb kézirat tartalmazta az államszervezés alapelveit, amelyben Ferenc József az osztrák büntetőtörvény egész birodalomban történő bevezetéséről is rendelkezett.¹³

⁸ Mezey Barna: „A föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke”. Az első magyar büntetőtörvénykönyv. In Horváth Attila (szerk.): *Tanulmányok a Csemegi-kódex megalkotásának 140. évfordulója tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 44.

⁹ AVA Nachlässe AN Hye 10.10.

¹⁰ Finkey (1914) i. m. 71.

¹¹ A kihágás anyagi intézményéről részletesen lásd: Máthé (1980a) i. m.; Máthé Gábor: A kihágás intézménye II. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980b), 9. 804–818.

¹² Edmund Bernatzik: *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien, Manzsche k. u. k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, 1911. 246–266.

¹³ Uo. 215.

A birodalmi kormányzat a bécsi egyetem büntetőjogász és észjogtan professzorát, Anton Hye-t bízta meg a büntetőjogi reformmunkálatokkal, aki az igazságügyi kormányzatban és kodifikátorként is maradandót alkotott.¹⁴

Anton Hye teljes mértékben megfelelt a kor jogász-kodifikátor karakterének. Több mint négy évtized szövevényes joganyagát kellett egységes rendszerbe szerveznie, olyan módon, hogy a saját humánus meggyőződése és a korszerű megoldások mellett a jogpolitikai megfontolások, a szilveszteri pátens rendelkezései, valamint a Birodalmi Tanács (*Reichsrat*) és a Minisztertanács (*Ministerrat*) kívánalmai is teljesüljenek.

Hye először Sommaruga igazságügy-minisztertől még a politikai bűncselekményekre vonatkozó módosítás megalkotására kapott felhívást 1848 augusztusában, majd Alexander Bach 1849-ben igazságügy-miniszterként egy teljesen új, egységes kódex mellett foglalt állást. Anton Schmerling miniszter 1850-ben bizottságot állított fel a munkálatokra, egyúttal az örökös tartományokban bevezették az új osztrák büntető perrendtartást, az 1803. évi büntető törvénykönyv alaki részét hatályon kívül helyezve. Hye 1850-ben és 1851-ben is benyújtott egy-egy javaslatot, ez utóbbit az év folyamán a Birodalmi Tanács és a Minisztertanács hosszasan tárgyalta, aminek következtében Ferenc József egy közös bizottságot (*gemischtes Minister- und Reichsrath-Comité*) volt kénytelen felállítani.¹⁵ A bizottság munkája nyomán Hye kénytelen volt a tervezetet a szilveszteri pátensben megfogalmazott államszervezési elvekhez is hozzáigazítani, a büntető törvénykönyv így végül csak 1852. szeptember 1-jén lépett hatályba.

A jogalkotónak az európai büntetőjogbeli széles körű tájékozottsága, jogtörténeti és a birodalmi kormánylap szerkesztésében szerzett tapasztalata és levéltári gyakorlata mellett – hagyatékából és jegyzeteiből – technokrata attitűdje és hatalmas munkabírása is kitűnik. Munkamódszerét vizsgálva: az 1863. évi javaslat készítése során mind a jogellenes magatartásokról, mind a büntetésekről, mind az alapelvekről és alakzatokról táblázatos rendszerbe foglalt összefoglalások és jegyzetek is fennmaradtak. Hye az egyes tényállásokról külön-külön táblázatba szedett összehasonlítást készített a különböző európai kódexekkel.¹⁶ Az általános részhez tartozó összehasonlításban 16 európai büntetőtörvény

¹⁴ Anton Ritter Hye-Glunek 1849-ben nyert rendes minisztertanácsosi állást a cs. kir. Igazságügyi Minisztériumban, egyúttal a Birodalmi Kormánylap Intézetének elöljárójává is kinevezést kapott. 1857-től a minisztérium jogalkotásért felelős osztályának vezetője, 1865-től titkos tanácsos és a börtönügy főfelügyelője, az 1867-es évben igazságügy-miniszter, majd 1869-től az Urak Házának (*Herrenhaus*) örökös tagja, illetve a Birodalmi Törvényszék állandó referense. Az 1849. évi sajtórendtartás, az 1852. évi büntető törvénykönyv, az 1853. évi büntetőeljárás törvény, a közjegyzőségről szóló törvény, illetve számos tervezet és vitaanyag kidolgozása fűződik Hye nevéhez, amelyet számos kitüntetéssel ismertek el. Lásd: *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950*, Bd. 3. Bécs, VÖAW, 1961. 22.

¹⁵ Olechowski, Thomas: Zur Entstehung des österreichischen Strafgesetzes 1852. In Thomas Olechowski – Chirstian Neschwara – Alina Lengauer (szerk.): *Grundlagen der österreichischen Rechtskultur*. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag. Böhlau, Wien, 2010. 326–336.

¹⁶ AVA Nachlässe AN Hye 10.1.

és javaslat, míg a különös részhez készített táblázatokban az 1852. évi osztrák kódex mellett 19 európai büntetőtörvény és javaslat szerepel.¹⁷

Az 1852. évi büntető törvénykönyv kommentárjában Anton Hye kifejti a munkálatok során felmerült dilemmát egy teljesen újonnan megalkotandó joganyag fogadtatásáról és alkalmazásának nehézségeiről.¹⁸ Bár a kodifikáció szempontjából egyszerűbbnek tartotta volna egy teljesen új büntető törvénykönyv megalkotását, 1851–52-ben végül mégis az 1803. évi büntetőtörvény módosítására, javítására és kiegészítésére került sor.

A döntésben jelentős szerepet játszott az udvari hatóságok (*Hofstellen*) és a különböző tartományok hatóságainak (*Landesstellen*) jogalkotó tevékenysége is, amely éppen a kihágások rendszerét kezdte inkonzisztenssé tenni. Hye kiemelte, hogy a kódex az 1803 óta alkotott szabályokra épül, és mélyen gyökerezik az elmúlt évtizedek „hazai” (ausztriai) bírósági gyakorlatában. Egyúttal túlzott optimizmussal remélte – az Ausztriának a Magyarországgal közös fejedelem alatti több évszázados léte okán – a revideált büntető törvénykönyv könnyebb elfogadását (kevésbé idegen voltát) a transzljajtán koronatarományokban, így a szűkebb értelemben vett Magyarországon is.¹⁹

A beépített rendelkezésekről alkotott ismertetésében, a büntettek vonatkozásában (a legfontosabbak közül) Hugo Hoegel majd 120 különböző udvari és tartományi „decretumot” (*Hof- und Landes-Decrete*), rendeletet (*Verordnung*), legfelsőbb elhatározást (*Allerhöchste Entschließung*), pátenst (*Patent*) és törvényt (*Gesetz*) gyűjtött össze. Ami pedig a vétségek és kihágásokhoz kapcsolódó joganyagot illeti, ezek tételes felsorolását (hatalmas mennyiségük miatt) értelmetlen vállalkozásnak vélte és eleve meg sem kísérelte.²⁰ Így az 1852. évi kódexben éppen a vétségeket és kihágásokat tartalmazó rész jelentette a legnagyobb kihívást, elválaszthatatlan összefüggést alkotva az államreformokkal, valamint a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásával is, amely Magyarországon legkritikusabban éppen a vétségeket és kihágásokat elbíró eljárásbíróságok szintjén exponálódott.

Hye kódexe tehát nem egy újonnan alkotott joganyagot foglalt magában. Ahogyan az I. Ferenc császár által bevezetett 1803. évi büntetőtörvény az 1787. évi *Sanctio Criminalis Josephina* – amelyet egyébként rövid időre Magyarországon is bevezettek²¹ – számos jegyét magán hordozta, úgy az 1852. évi *Strafgesetzbuch* is tulajdonképpen az 1803-as revideált

¹⁷ Hye forrásai között főként német hercegségek büntetőtörvényei szerepeltek: Szász-Altenburg (1835), Württemberg (1839), Braunschweig (1840), Hannover (1843), Hessen (1844), Baden (1845), Nassau (1849), Weimar (1850), Porosz Királyság (1851), Szászország (1855), Oldenburg (1858) Bajorország (1861). A német büntetőtörvények mellett azonban Hye támaszkodott a francia Code Penalra, a toszkán (1856) és szardíniai (1859) kódexekre, a brit büntetőjogra, az orosz büntető törvénykönyvre (1845), valamint brémai (1861) és hamburgi (1862) tervezetekre is. AVA Nachlässe NA Hye 10.1.

¹⁸ Anton Hye Ritter von Glunek: *Das österreichische Strafgesetz über Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen, und die Pressordnung vom 27. Mai 1852*. Wien, Verlag von Friedrich Manz, 1855. 8.

¹⁹ Hye (1855) i. m. 8–9.

²⁰ Hugo Hoegel: *Geschichte des Österreichischen Strafrechtes. Erstes Heft*. Wien, Manzschke u. k. u. k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, 1904. 91–94.

²¹ A *Sanctio Criminalis Josephina* bevezetéséről lásd Barna Attila: Kísérlet a magyar vármegyerendszer átalakítására. II. József közigazgatási és büntetőjogi reformjai a magyarországi vármegyékben. In: Mezey Barna – Révész Tamás: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 88–91.

változatának volt tekinthető. Az eredeti 1803. évi *Strafgesetz über Verbrechen und schwere Polizei-Übertretungen* alapvetően Franz Zeiller munkája, de más természetjogászok is jelentős hatást gyakoroltak rá, úgymint Karl Anton Martini, – a kódex II. részét összeállító – Joseph von Sonnenfels,²² Matthias von Haan, vagy Franz von Kees.²³ Ezen kódex a dichotómikus felosztást követve a büntetésre méltó cselekményeket (*strafbare Handlungen*) büntettekre (*Verbrechen*) és súlyos rendőri kihágásokra (*schwere Polizei-Übertretungen*) osztotta fel.

2.1. Az osztrák büntetőjog rendszere

Az osztrák büntetőjog rendszerében a büntetendő cselekmények közül az 1803. évi törvénykönyv csak a büntettekre és a súlyos rendőri kihágásokra (ez utóbbiak lényegüket tekintve vétségek és kihágások) vonatkozóan rendelkezett, azonban természetesen léteztek a büntető törvénykönyv hatályán kívül eső csekélyebb kihágások is,²⁴ amelyek lényegét jobban kifejezi az *Übertretung* szó expressis verbis jelentése, amely általában véve a jog áthágására utal.

Hye kódextervezetében a büntetésre méltó cselekményeket két fő kategóriába javasolta beosztani: egyrészt (A) a közvetlen és szándékos jogsértések (*unmittelbare und absichtliche*), másrészt (B) az egyéb jogsértések kategóriájába. Utóbbi kategóriát a büntettek komplementereként határozta meg egységes szankciórendszerrel és eljárási szabályokkal. Ezen magatartásokat tovább osztályozva megkülönböztette (B1) a csekély büntetteket; (B2) a közvetlen (de csupán) vétkes törvénysértéseket, azaz meghatározott jogszabályok áthágását (vétség); és végül (B3) a közvetett törvénysértéseket, amelyek esetében egy a törvénysértés prevencióját szolgáló rendőri norma megszegése történik.²⁵

Vagyis a büntettek alapvetően a gonosz szándékot (*dolus, böser Vorsatz*) vagy károkozást, a vétségek a vétkességet (*culpa, Fahrlässigkeit*) feltételezték, míg a kihágások egy rendkívül heterogén csoportját adták a büntetendő cselekményeknek (*strafbare Handlungen*). Ami pedig a kihágásokat általában véve a normaszövegtől elvonatkoztatva illeti, Georg Lienbacher e deliktumokat az eljárásjog szempontjából rendszerezve három kategóriába sorolta. Ezek közül elsőként a bíróságok hatáskörébe tartozó kihágásokat nevezte meg (*Gerichtsübertretungen*). Másodikként a pénzügyi kihágásokat (*Gefällsübertretungen*) határozta meg, amelyeket külön törvényben meghatározott hivatalok vizsgáltak és büntettek. Végül harmadikként a legáltalánosabb kategóriát a rendőri kihágások (*Polizeiübertretungen*) alkották, ezek vizsgálata és büntetése a községi előljárók

²² Az 1803. évi kódex 2. részét elkészítő Sonnenfelsre Martini mellett a kánonjogász Paul Joseph Riegger volt nagy hatással. Helga Strauss: Das STGB von Verbrechen und Schweren Polizeiübertretungen vom 3.9.1803. In Mezey Barna (szerk.): *Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Band 21. Strafrechtsskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Budapest, Mezey Barna, 1997. 63.

²³ Olechowski (2010) i. m. 319–320.

²⁴ Hye (1855) i. m. 50–51.

²⁵ Uo. 57–58.

(*Gemeindevorstände*), városi testületek (*Magistrate*), rendőri (*Polizei-*), közigazgatási (*politische*), bánya (*Berg-*) és más egyéb hatóságok (*andere Behörden*) hatáskörébe tartozott.²⁶

2.2. Vétségek és kihágások

Az 1852. évi törvény II. része együttesen tartalmazta a vétségeket és kihágásokat. Ezeknek három nemét különböztette meg a jogalkotó, aszerint, hogy a jogellenes magatartás a közbiztonság ellen, az egyén biztonsága ellen vagy a közerkölcsiség ellen irányult (275–277. §§). A kihágások természetük szerinti osztályozását érdemes röviden áttekintenünk a törvény szerkezetét alapul véve, e büntetendő cselekményeket együttesen a II. rész 9. fejezetében szabályozták:

- a közcsend és rend elleni vétségek és kihágások (278–310. §§);
- a közbiztonságra tartozó közintézetek és előintézkedések elleni kihágásokról (311–330. §§)
- a közhivatal kötelességei elleni kihágásokról (331–334. §§);
- az élet biztonsága elleni vétségek és kihágások (335–392. §§);
- az egészség elleni vétségek és kihágások (393–408. §§);
- a testi biztonságot sértő vagy fenyegető egyéb kihágások (409–433. §§);
- a tulajdon biztonsága elleni vétségek és kihágások (434–486. §§);
- a becsület biztonsága elleni vétségek és kihágások (487–499. §§);
- a közerkölcsiség elleni vétségek és kihágások (500–525. §§).

Az 1852. évi törvény szerkezetében tehát nem különülnek el a vétségek és a kihágások, sok tényállás szabályozásában az alakzat vagy a büntetendő cselekmény eredménye minősítette azt vétségge vagy kihágássá. Olyan tényállások is előfordultak, amelyek esetében a kihágásban a vétség feltételelesen foglaltatott benne. Erre példaként az élet biztonsága elleni vétségek és kihágások csoportja említhető (II. rész, VIII. fejezet), de a testi biztonságot sértő vagy fenyegető egyéb kihágások csoportjában (II. rész, X. fejezet) is találunk hasonló tényállásokat. Kihágásnak minősült például tárgyak ablakbóli kihajítása vagy azok nem megfelelő rögzítése, azonban ha a lehulló tárgy egy arra járó személy halálát okozta, a cselekmény (vagy mulasztás) vétségnek minősült (426. §.).

2.3. Az OBTK büntető rendszere és az eljárási szabályok

A vétségek és kihágások esetében a törvénykönyv a büntetéseknek három fajtáját tartalmazta, a vagyonbüntetés és a szabadságvesztés mellett kiutasítást is, amely utóbbi

²⁶ Georg Lienbacher: *Das österreichische polizeiliche Strafrecht*. Wien, Georg Lienbacher, 1873. 3.

önmagában nem volt kiszabható. Ennek megfelelően a büntetési nemek a következők voltak (240. §): pénzbüntetés; portékák, áruk, eszközök elkobzása; jogok és jogosítványok elvesztése; fogság; testi fenytetés; kitiltás (valamely helyből, valamely koronaországból vagy az ausztriai császárság minden koronaországból, amely utóbbi csak külföldiekre szabható).²⁷ A fogság büntetése súlyosbításként (253. §) böjttel, nehezebb munkával, kemény fekhely kirendelésével, magánfogsággal, sötét kamrábani magánelzárással és testi fenytetéssel volt súlyosbítható.²⁸ Az említetteken kívül a serdületlen (10–14 éves korig) által elkövetett kihágásképp minősülő büntettek esetében külön őrizeti helyen elzárással (270. §), míg a tényállás szerint vétség és kihágást képező cselekmények atyai fenytéttel büntetettek (237. §).²⁹

A monarchia egész területére kiterjesztett büntető perrendtartás (*Strafprozessordnung*) 1853-ban történt bevezetéséig az örökös tartományokban az 1803. évi kódex alaki szabályai és az 1850. évi StPO³⁰ volt érvényben, míg a szabadságharc során megszállt magyar területeken az 1849-ben³¹ és 1853-ban ideiglenes büntető perrendtartást³² vezették be. Az új (végleges) *Strafprozessordnung* a vétségek felett történő ítélezést a társas – vagy I. osztályú – járásbírószágra (*Bezirks-Collegialgericht*) hagyta, míg a kihágások felett egyesbírószárok (*Bezirksgericht*) ítéleztek,³³ majd az 1854. évi szervezéseket követően a vegyes szolgabírói hivatalok ítélték.

3. AZ OBTK BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON

Ahogy az Osztrák Császárság egészében (a Határőrvidéket nem számítva), úgy Magyarországon is 1852. szeptember 1-jével lépett hatályba az új büntető törvénykönyv, amelyre több tekintetben is égető szüksége volt a császári-királyi kormánynak.

Az egységesebb osztrák büntetőjogi szférához képest Magyarországon tradicionális büntetőjog volt érvényben a régi törvények és szokások szövevényes együttesével,³⁴ amely az 1849 óta alkotott osztrák rendelkezésekkel is kiegészült. A szerteágazó feudális jellegű büntetőjog a Bach-kormányzat államszervező reformjait is hátráltatta. Az olmtüzi alkotmány (1849), majd a szilveszteri pátens (1851) rendelkezéseinek gyakorlati megvalósítása számos jogi és társadalmi problémát felvetett, illetve megvilágított. Egy-egy kérdéskör

²⁷ Csatskó Imre: *Az 1852-iki május 27-iki Ausztriai Birodalmi büntetőtörvény magyarázata*. Pest, Geibel Ármin, 1853. 294–295.

²⁸ Uo. 300.

²⁹ Uo. 299.

³⁰ *Allgemeines Reichs-Gesetz- und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich*, (1850), 25.

³¹ Hirdetés a teljhatalmú polgári biztostól 1850. január 14-dikéről. II. Ideiglenes rendelet fenytítő bíróságok illetősége és bűnvádi eljárás tárgyában. *Magyar koronaországot illető Országos Törvény- és Kormánylap*, (1850), 2.

³² 1853. július 29. kelt császári nyiltparancs. *Magyarországot illető Országos Kormánylap*, 4. (1853), II./171.

³³ Varga Endre: III. Az osztrák abszolutizmus korszaka (1849–1861). In Varga Endre (szerk.): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Budapest, Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya, 1961. 137–140.

³⁴ Olechowski (2010) i. m. 324.

vagy jogterület új szabályozásának bevezetése – úgy mint az ideiglenes, majd a végleges bírósági és közigazgatási szervezet felállítása, az úrbéri kérdés, az ősiség megszüntetése, az osztrák kódexek és perrendtartások bevezetése stb. – többnyire más kérdések jogi rendezésétől volt függőben, gyakran újabb rendezendő szervezési kihívásokat felszínre hozva. Így az egymásba nyúló ideiglenes rendelkezések, részleges jogalkotási folyamatok, vagy éppen az átfogó szabályok hosszasan húzódó kidolgozása az osztrák kormányzat szervezőmunkája során számos nehézséget okozott.

Az Olmützi Alkotmány által előírányzott alapelvek az ideiglenes rendezés során a gyakorlatban nem tudtak kiteljesedni. Azonban szervezeti értelemben a klasszikus jogállam egyik fundamentumát – még ha rövid időre is – mégis megvalósította a Bach-kormányzat, amely a közigazgatást az igazságszolgáltatástól a legalsóbb járási szintig szétválasztotta. A helyzetet nehezítette a testi fenytítés megszüntetése is, ami aztán ahhoz is vezetett, hogy a politikai hatóságok bírói hatalmuktól megfosztva képtelenek voltak rendet tartani. A pozsonyi kerület főispánja Forgách Antal 1851-ben jelentette a Helytartóságnak, hogy a politikai szolgabírói hivatalok botoztatni kezdtek. Majd körutazását követően kétségbeesetten számolt be róla, hogy a botbüntetés megvonása a politikai hatóságoktól végzetes következményekkel járt, mivel a csekély pénz- és fogságbüntetéseknek visszatartó ereje nincs. A kormány álláspontja hosszabb távon oda vezet, hogy a kormányrendeleteket csak katonai karhatalommal lehet majd végrehajtani.³⁵

A másik ellenmondást éppen az előremutató büntetőjogi törekvések jelentették, úgy mint a szabadságvesztés-büntetések előtérbe helyezése (a testi fenytítéssel szemben), ami a börtönviszonyok rendezését is szükségessé tette. A budai helytartóság sürgette a bíróságok végleges rendezését, egyúttal felhívta a figyelmet a börtönügy tarthatatlan állapotára.³⁶ Albrecht kormányzóvá kinevezésekor (1851. november) Geringer, mint a Helytartóság addigi vezetője részletes és átfogó jelentésben számolt be a főhercegnek. A jelentés köznyugalom és közbiztonságról szóló IV. fejezetében Geringer a börtönügy szabályozása mellett felhívja a figyelmet célszerűen kialakított dologházak (*Arbeitshäuser*) és javítóintézetek (*Korrekptionsanstalten*) fenyegető hiányára is. Geringer az elhanyagolt börtönökben büntetésüket töltő elítéltek állapotát siralmasnak nevezi, aminek következtében az intézetekben rendszeres személyes ellenőrzéseket fognak tartani.³⁷

Egy a büntető törvénykönyv bevezetését közvetlenül megelőző ügy a magyar büntetőnormák bizonytalanságaira is rámutatott. Az 1849-ben bevezetett alkotmányos vívmányok ugyanis büntetőjogi garanciák nélkül korlátozottan érvényesültek. 1851-ben egy állásából elbocsátott görög-keleti vallású tanár, Basil Popovics a cs. k. Soproni Kerületi Tanhatóságnál vesztegetéssel próbálta elérni visszahelyeztetését. Mivel a vesztegetési kísérletet a hatályos törvényekben még nem rögzítették (a hivatalnokok számára az ajándékok elfogadásának tilalmát is csupán Geringer Károly egyik rendeletében említették),³⁸ törvényben

³⁵ Sashegyi Oszkár: *Az abszolutizmuskori levéltár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965. 55–58.

³⁶ Berzeviczy Albert: *Az abszolutismus kora Magyarországon 1849–1865*. I. kötet. Budapest, Franklin, 1922. 323.

³⁷ MNL OL D39. I.d. 149. üggydarab.

³⁸ *Magyarországot illető Országos Kormánylap*, (1852), 37.

meghatározott tényállás hiányában a cs. k. Pécsi Megyei Törvényszék (*k.k. Landesgericht zu Fünfkirchen*) felmentette Popovicsot.

A kényes ügy hatalmas visszhangot vert, egészen 1852 nyaráig húzódott (amikor az új büntető törvénykönyv már közzététetett, de hatályba még nem lépett), és már-már jogelméleti vitákat kavart a magyarországi hatóságok, Geringer Károly helytartó és Krauss igazságügy-miniszter között. A soproni kormánykerület főispánja, Hauer báró hevesen támadta a pécsi törvényszék felmentő ítéletét és a soproni kerületi főügyész, Hengelmüller báró passzivitását is. Hauer Albrecht főherceghez intézett 1852. május 17-i feliratában az ítéletet rendkívül rossz precedensnek tartja, amely a végleges rendezés (*definitivum*) szervezési munkálatainak kellős közepén aláassa a hivatali ethoszt, és megnehezíti a – magyar területeken oly mélyen gyökeredző – vesztegetés gyakorlásának felszámolását.³⁹ Végül Hauer beletörődött a közben jogerőssé vált ítélet megmásíthatatlanságába, Krauss igazságügy-miniszter reményét fejezte ki, hogy az új büntető törvénykönyv bevezetése elejét veszi a hasonló problémáknak.⁴⁰

Függetlenül Hye reformmunkálataitól, Magyarországon égető szükség volt egy büntetőkódex megalkotására, a magyar kodifikációs törekvések története ekkor már hosszú időre nyúlt vissza,⁴¹ és az osztrák császári királyi kormányzat államszervező tevékenysége során is világossá vált. A bécsi minisztertanács és a birodalmi tanács a magyar koronatarományban felállított ideiglenes osztrák hivatalok szervezőmunkája révén figyelemmel kísérte a magyarországi provizorikus államszervezés nehézségeit, éppen ezekre a fejleményekre tekintettel volt kénytelen Hye 1852-ben egy kevésbé ambíciózus kódexet összeállítani. A Strafgesetz fogadtatása több szempontból is kedvezőtlen volt. Már az 1803. évi eredeti kódex is hamar reformokra szorult. Zeiller utólag maga is kritikusan viszonyult a kódexhez, hangsúlyozta az általános megelőzés (*Generalprevention*) fontosságát, a polgári szabadságjogok lehető legkisebb korlátozásával.⁴² Az OBTK még kevésbé tűnt előremutónak, különösen a Deák-féle 1843-as javaslatához képest. Ennek ellenére mégsem csupán dogmatikai, sokkal inkább érzelmi, az 1848–49-es eseményekre visszavezethető okai voltak az osztrák kódex 1861-ben történt kivezetésének, ugyanis Pauler az 1861-ben fennálló bírói gyakorlatot adaptálta *Büntetőjogtanában*. Csatskó tervezete, amely a Deák-féle 1843-as javaslatot vette alapul, nem emelkedett törvényerőre, míg a Csemegi-féle kódexek, összességében sokkal közelebb álltak két (később törvényerőre nem emelkedett) osztrák javaslat, az 1863. évi osztrák büntető törvénykönyv és a 1870. évi Polizeistrafgesetz szerkezetéhez.

³⁹ MNL OL D46 1852/1877. Hauer Albrechtnek. Sopron, 1852.05.17.

⁴⁰ MNL OL D46 1852/1877. Krauss Albrechtnek. Bécs, 1852.06.19.

⁴¹ Mezey Barna: *Über die Rolle der Kodifikationsbewegung in der Ungarischen Rechtsgeschichte*. Rechtsgeschitliche Abhandlungen 21. Budapest, 1997. 90–94.

⁴² Christian Neschwara: *Franz Zeiller und das Strafrecht: Seine Ambitionen zur Verbesserung des österreichischen Strafgesetzes von 1803*. Revista Chilena de Historia del Derecho, 22. (2010), 366–367.

Az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyv összességében nem volt modernnek mondható, mégis számos pozitív hatását bizonyítja Pauler adaptációja is. A kódex a törvények és az írott jog primátusának szemléletét erősítette, keretbe fogta a bírói praxist, erősítette a büntetőjogi szakirodalmat,⁴³ előtérbe helyezte a szabadságvesztés-büntetést, illetve trichotomikus rendszert alakított ki.

⁴³ Mezey Barna: A büntetőjogi kodifikáció kérdése a monarchikus diktatúrák korában. In Béli Gábor – Korsósné Delacasse Krisztina – Herger Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit. Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Publikon, 2016. 186.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. 1853. július 29. kelt császári nyiltparancs. *Magyarországot illető Országos Kormánylap*, 4. (1853), II./171.
2. Barna Attila: Kísérlet a magyar vármegyerendszer átalakítására. II. József közigazgatási és büntetőjogi reformjai a magyarországi vármegyékben. In Mezey Barna – Révész Tamás: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 77–96.
3. Bernatzik, Edmund: *Die österreichischen Verfassungsgesetze mit Erläuterungen*. Wien, Manzschke k. u. k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, 1911.
4. Berzeviczy Albert: *Az absolutismus kora Magyarországon 1849–1865*. I. kötet. Budapest, Franklin, 1922.
5. Csatskó Imre: *Az 1852-iki május 27-iki Austriai Birodalmi büntetőtörvény magyarázata*. Pest, Geibel Ármin, 1853.
6. Degré Alajos: *A magyar büntetőjoggyakorlat általános jellemzése (1861–1867)*. Jogász szövetségi értekezések II. Budapest, 1979.
7. Finkey Ferenc: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Budapest, Grill Károly, 1914.
8. Heka László: *Horvát alkotmány- és jogtörténet. II. rész (1848-tól 1918-ig)*. Szeged, JATE Press, 2004.
9. Hirdetés a teljhatalmú polgári biztostól 1850. január 14-dikéről. II. Ideiglenes rendelet fenytő bíróságok illetősége és bűnvádi eljárás tárgyában. *Magyarkoronaországot illető Országos Törvény- és Kormánylap*, (1850), 2.
10. Hoegel, Hugo: *Geschichte des Österreichischen Strafrechtes. Erstes Heft*. Wien, Manzschke k. u. k. Hof-Verlags und Universitäts-Buchhandlung, 1904.
11. Hye Ritter von Glunek, Anton: *Das österreichische Strafgesetz über Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen, und die Pressordnung vom 27. Mai 1852*. Wien, Verlag von Friedrich Manz, 1855.
12. *Ideiglenes Törvénykezési Szabályok*. Pest, Landerer és Heckenast, 1861.
13. Képeßy Imre: Az osztrák büntetőjog hatása a magyar büntetőjogi kodifikációra. In Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi tanulmányok 2018*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018. 260–270.
14. Lienbacher, Georg: *Das österreichische polizeiliche Strafrecht*. Wien, Georg Lienbacher, 1873.
15. *Magyarországot illető Országos Kormánylap*, (1852), 37.
16. Máthé Gábor: A kihágás intézménye I. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980a), 8. 673–683.
17. Máthé Gábor: A kihágás intézménye II. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980b), 9. 804–818.
18. Mezey Barna: A büntetőjogi kodifikációk kérdése a monarchikus diktatúrák korában. In Béli Gábor – Korsósnné Delacasse Krisztina – Herger Csabáné (szerk.): *Ut juris ordo exigit. Ünnepi tanulmányok Kajtár István 65. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Publikon, 2016.
19. Mezey Barna: „A föltétlen igazság és a társadalom fenntartásának érdeke”. Az első magyar büntetőtörvénykönyv. In Horváth Attila (szerk.): *Tanulmányok a Csemegi-*

- kódex megalkotásának 140. évfordulója tiszteletére. Budapest, Dialóg Campus, 2020. 39–46.
20. Mezey Barna: *Über die Rolle der Kodifikationsbewegung in der Ungarischen Rechtsgeschichte*. Rechtsgeschichtliche Abhandlungen 21. Budapest, 1997.
 21. Neschwara, Christian: Franz Zeiller und das Strafrecht: Seine Ambitionen zur Verbesserung des österreichischen Strafgesetzes von 1803. *Revista Chilena de Historia del Derecho*, 22. (2010), 363–388.
 22. Olechowski, Thomas: Zur Entstehung des österreichischen Strafgesetzes 1852. In Thomas Olechowski – Christian Neschwara – Alina Lengauer (szerk.): *Grundlagen der österreichischen Rechtskultur*. Festschrift für Werner Ogris zum 75. Geburtstag. Böhlau, Wien, 2010. 319–341. DOI: <https://doi.org/10.7767/boehlau.9783205790907.319>
 23. *Österreichisches Biographisches Lexikon 1815–1950*, Bd. 3. Bécs, VÖAW, 1961.
 24. Pauler Tivadar: *Büntetőjogtan*. Pest, Pfeiffer Ferdinánd, 1864–1865. I.–II. k.
 25. Ráth György (szerk.): *Az országbírói értekezlet a törvénykezés tárgyában*. Pest, Landerer és Heckenast, 1861.
 26. Sashegyi Oszkár: *Az abszolutizmuskori levéltár*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965.
 27. Strauss, Helga: Das STGB von Verbrechen und Schweren Polizeiübertretungen vom 3.9.1803. In Mezey Barna (szerk.): *Rechtsgeschichtliche Abhandlungen Band 21. Strafrechtskodifikation im 18. und 19. Jahrhundert*. Budapest, Mezey Barna, 1997.
 28. Varga Endre: III. Az osztrák abszolutizmus korszaka (1849–1861). In Varga Endre (szerk.): *A magyar bírósági szervezet és perjog története*. Budapest, Művelődési Minisztérium Levéltári Osztálya, 1961. 33–150.
 29. Veress Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Kolozsvár, Forum Iuris, 2018.

Levéltári források

1. MNL OL D46 – Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Abszolutizmuskori Levéltár, Katonai és Polgári Kormányzóság (Militär- und Civil-Gouvernement), Polgári Ügyosztály (Civil Section)
2. AVA Nachlässe AN Hye 10. – Österreichisches Staatsarchiv, Allgemeine Verwaltungsarchiv, Nachlässe, Anton Hye, Karton 10.

Szabó Mátyás egyetemi tanársegéd, a magyar alkotmány- és közigazgatástörténet oktatásával és kutatásával foglalkozik. Tanulmányait a Nemzeti Közszerológati Egyetemen végezte, 2016-ban igazgatásszervező, majd 2018-ban nemzetközi közszológati szakértő képesítést szerzett. Jelenleg doktori tanulmányait a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola Állam- és közigazgatás-történet kutatási területén folytatja, amelynek keretében az Osztrák–Magyar Monarchia közös külügyminisztériumának szervezetét és működését kutatja. 2017-ben a XXXIII. Országos Tudományos Diákköri Konferencián I., míg 2019-ben III. helyezést ért el, ugyanebben az évben Pro Scientia Aranyéremben részesült.

Antal Tamás

A MAGYAR KIR. IGAZSÁGÜGYMINISZTERIUM BIZALMAS ÜGYEIBŐL – I. RÉSZ: HADIÁLLAPOT, FORRADALMAK, KONSZOLIDÁCIÓ¹

*From the Secret Documents of the Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary
Part I: War, Revolution, Consolidation*

Dr. habil Antal Tamás PhD, LL.M. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Európai Jogtörténeti Tanszék, antalt@juris.u-szeged.hu

E tanulmány a Magyar Királyi Igazságügyminisztérium megmaradt archivált iratain alapul, amelyek a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában találhatók, azon belül is az I. világháború alatti és utáni évek dokumentumai áttanulmányozása nyomán összegyűjtött adatok felhasználásával készült. Olyan témákat foglal magában, mint a király helyetti gyámkormányzás és a nádor tisztének újragondolása, a trianoni békeszerződés megkötéséhez és végrehajtásához szükséges igazságügyi intézkedések megtétele, a hazai nemzetiségek jogállásának megítélése, egyrészt adalékokat szolgáltat az utolsó magyar király, IV. Károly, valamint gr. Károlyi Mihály és több miniszter életútjához, különösen Tomcsányi Vilmos Pál működéséhez, aki a háború és a forradalmak utáni stabilizációban vállalt jelentős szerepet.

KULCSSZAVAK:

I. világháború, igazságügy, Magyarország 1918–1920., nemzetiségek, népköztársaság 1918–1919., Trianon

¹ E közlemény a KÖFOP-2.1.2–VEKOP-15-2016-00001. azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projektben, a *Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban* című Államtudományi Kutatóműhelyben (NKE/4826-4/2017) valósult meg a Nemzeti Köszolgálati Egyetem támogatásával.

The author of the present paper examines the archived sources of the history of the former Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary during and after World War I. This part contains data about the ministerial regulation on the provisory in war conditions as well as the drafted legal norms on the establishment of the institution of regentship for the case when the king cannot perform his duties. The pre-activities concerning the conclusion of the Peace Treaty of Trianon and some of the diplomatic problems that came up with the neighbour states in the same period can also be found in the chapters. One can read supplements to the life of King Charles IV and Count Mihály Károlyi, the fate of the minorities living in Hungary, and the career of the then ministers of justice, especially Vilmos Pál Tomcsányi who took part in the stabilisation of the post-war public law.

KEYWORDS:

World War I, administration of justice, People's Republic, Trianon, Hungary 1918–1920, minorities

1. BEVEZETÉS

Az egykor volt Magyar Királyi Igazságügyminisztérium (Igazságügyminisztérium) (1848–1849, 1867–1944) történetének kutatását jelentősen megnehezíti az a széles körben ismert tény, miszerint annak iratanyaga az Országos Levéltárban az 1956. évi szabadságharc alatt keletkezett tűzben elégett,² ezáltal a megmaradt kútfők forrásainak szigorúan kronologikus rendben való feldolgozása csaknem lehetetlenné vált. Minderre tekintettel részletes tudományos munkák nem keletkezettek, noha a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának a K577. és a K578. számú állományában találhatók szakmailag értékes, de nagyon heterogén, eshetőleges tartalmú dokumentumok. Így e minisztérium működésének lineáris időrendben történő rekonstruálása – a hagyományos kutatói módszerrel és a teljesség igényével – valóban nem végezhető el, de a bombatalálatot túlélő iratok még ekként is nyújtanak ismeretlen vagy kevésbé ismert adalékokat a magyar igazságügyi igazgatás múltjához.

Érdekességgént hozzátesszük, hogy a megmaradt iratanyag egy jelentős része annak köszönheti a létét, hogy még a szabadságharc előtt kiemelték különféle célokból, ezért nem az eredeti helyükön őrizték azokat, amikor a tűz kitört. Számos irat a magyar és a nemzetközi munkásmozgalom múltjának kutatása végett került át az Országos Levéltárból a párt- és munkásmozgalom-történeti archívumokba az 1950-es évek első felében, ezzel véletlenül kerülve el a fizikai megsemmisülést.

Az iratanyag két állománya közül a K578. sorszámban úgynevezett elnöki *bizalmas iratok* (= B.i.) találhatók, amelyek a mindenkori igazságügy-miniszter által titkosítani rendelt dokumentumokat tartalmazzák. Az egyes ügydarabokat növekvő rendszámmal látták el a keletkezésük során folyamatosan, miáltal kronologikusan haladnak 1906-tól 1945-ig.³ Az éppen aktuális történelmi–politikai helyzet határozta meg, mely minisztériumi iratok kerültek e kategóriába. Az I. világháború idején például az igazságügyi szervezet igazgatásával kapcsolatban kibocsátott minisztertanácsi és szakminiszteri rendelkezések – mai fogalmaink szerint normatív szervezetszabályozó eszközök, utasítások – szerepelnek bennük, amelyek lehetnek konkrét esetet érintők, de generálisan követendő normák is. Némelyek csupán egy-két lapból, mások vaskos iratkötegekből állnak. Közös jellemzőjük ebből következően az is, miszerint az ismert nyilvános közlönyökben és hivatalos jogszabálygyűjteményekben – különösen az *Igazságügyi Közlönyben* s a *Magyarországi*

² Gyenesei József: A magyar levéltári szervezet 1956-ban. *Levéltári Szemle*, 56. (2006), 3. 16–23., ide különösen: 20–22.

³ A levéltári állomány dokumentumai összesen 1438 vegyes tartalmú és terjedelmű iktatási tételbe vannak rendezve. Ezek egy időrendi mutató alapján kutathatók, amelynek bejegyzései röviden a tartalomra és a jellemző évre utalnak. A mappák gyakran nem tartalmazzák az adott ügyben keletkezett összes iratot, de az események fonala rendszerint rekonstruálható belőlük. A B.i. jelzetszám folyamatosan növekvő azoknál az ügydaraboknál, amelyeket anno ezzel láttak el. Bizalmas természetű iratok ugyanakkor a K577. állományban is találhatóak. A lelőhelyre történő hivatkozás: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (a továbbiakban: MNL OL).

Rendeletek Tárában – nem publikálták őket, azaz a megismerésük csak levéltári forrásokból lehetséges.

A szóban lévő anyagokban számos ismert történelmi személy – jogász és nem jogász – kéziratára bukkanhatunk. Mivel a mechanikus írógépet éppen a 19. és a 20. század fordulóján találták fel, a szövegek egy része gépelt, viszonylag könnyen olvasható, azonban a múlt század elejéről inkább még a kéziratos lapok dominálnak. Megtapasztalhatja a kutató többek mellett, hogy miként szerkesztették és iktatták ez időben a hivatali dokumentumokat: a négyoldalas papírdossziék előlapján (külzetén) akkoriban is az irattározási adatokat tüntették fel, majd a kívánt szöveget a második, belső oldalon kezdve, hasábosan kezdték rávezetni a papírra. Ha a rendelkezésre álló hely (tehát összesen három oldal) nem volt elegendő, külön sorszámozott belveken folytatták, amelyeket végül a dossziémapába helyeztek. Szükség szerint mellékleteket szereltek hozzájuk, amelyek gyakran ma már hiányoznak a levéltári állagból. Nem lévén még modern másolási technológia, ha többszörözésre volt szükség, vagy indigólapokat használtak az írógéphez, vagy a tintával írott dokumentumokról kézzel készítették egyeztetett másolatokat, hitelesített kiadmányokat. A lényegesebb körözüvényeket általában nyomdai úton sokszorosították.

2. A TÖRTÉNELMI HÁTTER

A jelen tanulmány a történelmünk azon éveinek megismeréséhez nyújt adalékokat, amelyek az ezeréves királyi Magyarország megszűnésének időszakára, vagyis jobbra az 1918 és 1922 közötti intervallumra esnek. Ennek a rövid, de annál inkább sorsfordító korszaknak a jobb megértéséhez az alábbi alkotmány- és politikatörténeti eseményeket emeljük ki.

A közzsájon forgó vélekedéssel szemben az Osztrák–Magyar Monarchia voltaképp sohasem minősült *államnak* a szó nemzetközi jogi és alkotmányjogi értelmében. Inkább egy politikai kifejezés volt a maga korában is, mintsem egzakt közjogi jogalany. Arra utalt, hogy két szuverén közép-európai ország: az Osztrák Császárság (az osztrák örökös és egyéb tartományok), valamint a Magyar Királyság (a magyar Szent Korona országai) egy sajátos államkapcsolatot hoztak létre egyező akarat-elhatározással, vagyis egy reáluniót, miközben a szuverenitását egyébként mindkettő megőrizte. Ekként nem létezett a közös kül- és hadügyön kívül más olyan, az állami főhatalomhoz tartozó joghatósági kör, amelyet a két ország együtt gyakorolt volna, miként nem létezett jogilag közös államfő vagy kormány sem.

A külügy is csupán részben – diplomáciai értelemben – volt közös, mert a nemzetközi szerződések ratifikációját már külön-külön végezte el a két állam, pontosabban a Magyar Országgyűlés és a Birodalmi Tanács (*Reichsrat*). Előfordulhatott, hogy az egyikük bevázette a saját jogrendszerébe a külügyminiszter által parafált nemzetközi szerződést, míg a másik nem; ez utóbbi esetben csak az előbbi államban lépett hatályba. Nem létezett közös törvényhozó szerv, a két legiszlátíva a delegációk útján érintkezett, aminek azonban nem volt önálló döntési jogköre: a megállapodásokat a két törvényalkotó külön-külön hozta

meg lehetőleg – de nem mindig – megegyező tartalommal.⁴ Mind a nemzeti kormányok és a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási rendszer, mind a központi költségvetések, nemkülönben az igazságszolgáltatási szervek, teljesen függetlenek voltak egymástól, tehát nem léteztek „szövetségi” (osztrák–magyar) orgánumok sem föderatív, sem konföderatív értelemben, amit *post festum* az Állandó Nemzetközi Bíróság is megerősített.⁵

Mindebből következően az I. világháborút követő békeszerződések ezt a speciális fejedelmi uniót szüntették meg – s nem egy önálló államot. Éppen 100 éve annak, hogy gyors egymásutánban mindkét ország történelmi területe feldarabolódott az ugyancsak egyedi körülmény, az I. világháborús vereség okán,⁶ ami a Kárpát-medencében részben új államok létrejöttével, részben a már létezők területének megváltozásával járt. 1918. október 28-án deklarálta Csehszlovákia a megalakulását, nem sokkal rá a Lajtán túl kikiáltották az örökös tartományokra nézve a köztársaságot, amit az ottani ideiglenes nemzetgyűlés november 12-én erősített meg (az Ausztria elnevezés csak ezután vált hivatalossá).⁷ Ezzel párhuzamosan, november 11-én újjáalakult Lengyelország, miután véget ért az 1795 óta tartó permanens felosztása, bár a szovjet-orosz és ukrán intervenciók miatt nyomban védekezésre kényszerült. December 1-jén összeforrt a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, a későbbi Jugoszlávia is, miután október végén Horvátország és Szlovénia kivált az addigi államkötelékből.⁸ A román csapatok megszállták Erdélyt, mint a „harmadik román fejedelemséget”, és a Partiumot; például október 6-án – éppen az aradi vértanúk emléknapján – foglalták el Aradot. Erdély és a Román Királyság unióját szintén december 1-jén proklamálták.⁹

A bizonytalan államterületűvé vált Magyarországon november 16-án kikiáltották a *nép-köztársaságot* (az akkori fogalom a demokratikus köztársaságnak felelt meg!), amelynek kormánya a rövid fennállása alatt azonban nem tudta a végrehajtó hatalmat az ország

⁴ Lásd a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról szóló 1867. évi XII. tc. 29–40. §-ait.

⁵ E kérdést elemzi: Szabó István: Decentralizált egységállam – szövetségi állam – államszövetség. In Gosztonyi Gergely – Révész T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti Parerga 2. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2018. 255–261.; Nagy Károly: *A nemzetközi jog*. Budapest, Antológia, 1999. 101–102.

⁶ Ruzsoly József: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Budapest, Püski, 2005. 395–396.; Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, Korona, 1995. 8–12.; Görög Staub Károly – Patay Géza: *Wekerle Sándor*. Budapest, Helikon, 2011. 210–227.; Horánszky Lajos: *Tisza István és kora*. Budapest, Tellér, 1994. 1287–1323.; Hajdu Tibor: A nemzeti kérdés és az 1918–1919-es forradalmak. A dualizmus nemzeti politikájának csődje és a Monarchia felbomlása. In Andics Erzsébet (szerk.): *A magyar nacionalizmus kialakulása és története*. Budapest, Kossuth, 1964. 232–279.; Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1982.

⁷ Szabó István: *Ausztria államszervezete, 1918–1955*. Budapest, PPKE JÁK, 2010. 37–51.; Wilhelm Brauneder: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, 1994. 235–249.; Soós Katalin: *Burgenland az európai politikában (1918–1921)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971. 7–27.

⁸ Jerzy Topolski: *Lengyelország története*. Budapest, Gondolat, 1989. 301–317.; Heka László: *Szerbia állam- és jogtörténete*. Szeged, Bába, 2005. 147–171.; Heka László: *A szláv államok jogrendszerei*. Szeged, JATEPress, 2008. 24–29., 66–81., 85–87.

⁹ Fráter Olivér: *Erdély román megszállása, 1918–1919*. Tóthfalu, Logos Grafikai Műhely, 1999; Veress Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Budapest, Forum Iuris, 2018. 369–371. (A hivatkozott fejezet Fegyveresi Zsolt munkája.)

egészére kiterjeszteni, illetve a hadiállapot nem várt fennmaradása – valójában a kapituláció ellenére bekövetkező fokozódása – közepette a *de facto* működő államszervezetet kialakítani. Az országgyűlés szünetelt, az országos Nemzetgyűlés összehívásának meg több közjogi akadálya is létezett – főként, hogy nem szerepelt a magyar (történeti) alkotmányban. Az sem volt tisztázott, miként szervezzék meg a választásokat: az utolsó dualizmuskori választójogi törvény, az 1918. évi XVII. tc. nem lépett hatályba, az 1913. évi XIV. és az 1914. évi XV. tc.-eket pedig a megváltozott körülmények miatt nem szándékozták, illetve már nem lehetett végrehajtani. Az 1918. évi I. és az 1919. évi XXVI. néptörvényeket (demokratikus választójog) az ideiglenes népkormány ugyan a Nemzeti Tanáccsal egyetértésben bocsátotta ki, de csak az anyagi jogi szabályokat tartalmazták sommásan.¹⁰ A tervbe vett alkotmányozó nemzetgyűlés még nem ültetett össze, a nemzetközi és diplomáciai helyzetben teljes káosz uralkodott, így végül a baloldali hatalomátvételt és a *tanácsköztársaság* létrehozását (1919. március 21.) nem tudta sem az új államfő, gr. Károlyi Mihály, sem az általa kinevezett, Berinkey Dénes vezette népkormány megakadályozni.¹¹

A Garbai Sándor és Kun Béla nevével jelzett szovjet (bolsevik) típusú „tanácskormány” még súlyosabb legitimációs deficittel nézett szembe, mint az elődje, ennek ellenére az államhatalom gyakorlatában – főként a nemzeti véderő újjászervezésében és a Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya kiadásában¹² – négy hónap alatt mégis tudott eredményeket felmutatni, ám mindezt az addigi alkotmányos intézményekkel és a többségi társadalmi értékrenddel nyíltan szembefordulva tette, ami miatt szükségképpen nem lehetett tartós életű. Közben Aradon egy ellenkormány alakult gr. Károlyi Gyula elnökletével, amely hamarosan a francia megszállás alatt lévő Szegedre menekült – e város ténylegesen kívül állt a tanácsköztársaságon, mert a francia haderő folytonos jelenléte okán a munkások direktóriuma öt nap után távozni kényszerült¹³ –, s aminek a közjogi (alkotmányjogi) helyzete utóbb is szinte definiálhatatlan.

Az 1919 augusztusában létrejött hatalmi vákuum végül egy *de facto* – tehát valójában csak politikai konszenzuson nyugvó – minisztertanács alakításának kedvezett, amely maga sem látta időszerűnek használni sem a „királyi”, sem a „nép” jelzőket, mivel az államforma tulajdonképpen rendezetlen volt. Ugyanakkor a Friedrich István vezette ideiglenes kormány a népköztársaság intézményeitől részben, a tanácsköztársaságéitól teljesen elhatárolta magát. Az ősz folyamán létesített *fővezéri méltóság* legalább annyira nem

¹⁰ Siklós András: A népköztársaság. In Ránki György – Hajdu Tibor – Tilkovszky Loránt (szerk.): *Magyarország története, 1918–1919, 1919–1945*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 85–98., 125–144., 161–177.; L. Nagy Zsuzsa: *Magyarország története, 1918–1945*. Debrecen, Multiplex Média, 1995. 27–42.; Hajdu Tibor: *Az 1918-as magyarországi polgári demokratikus forradalom*. Budapest, Kossuth, 1968.

¹¹ Pölöskei-Gergely-Izsák (1995) i. m. 13–18.; Hajdu Tibor: *Károlyi Mihály. Politikai életrajz*. Budapest, Kossuth, 1978. 293–295.; Hajdu Tibor: *Ki volt Károlyi Mihály?* Budapest, Napvilág, 2012.; Károlyi Mihály: *Az új Magyarországért*. Litván György (szerk.): *Válogatott írások és beszédek, 1908–1919*. Budapest, Magvető, 1968. 256–267.

¹² Halász Pál – Kovács István – Peschka Vilmos (szerk.): *A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 55–72., 143–147., 183., 195.; Borsányi György: *Kun Béla. Politikai életrajz*. Budapest, Kossuth, 1979. 139–198.; Hajdu Tibor: *A Magyarországi Tanácsköztársaság*. Budapest, Kossuth, 1969.

¹³ Blazovich László: *Szeged rövid története*. Dél-alföldi évszázadok 21. Szeged, 2005. 125.

volt része a történeti alkotmánynak, mint az év elején létrehozott köztársasági elnöki sem, az államszervezetbeli közjogi helye úgyszintén vitatott volt: a minisztertanácsnak nem lehetett tagja a felelős minisztériumra addig irányadó szabályok szerint (1848: III. tc.), de államfő sem volt, az pedig, hogy a hadügyminiszternek legyen alárendelve, ellenkezett a céljaival.¹⁴ Ebben a paradox helyzetben egy ideiglenes, egykamarás, ezért nem országgyűlésnek, hanem „csak” Nemzetgyűlésnek hívott törvényhozó testület alakítása mutatkozott megoldásnak, amihez a választási rendszert kénytelen kelletlen ismét rendeleti úton konstruálták.¹⁵ Horthy Miklós budapesti bevonulása így demonstratív, nem közjogi aktus volt, az utóbbira az 1920. évi I. és II. tc.-ig várni kellett. A kormányzó által kinevezett magyar minisztertanács jogállása abban feltétlenül különbözött a dualizmuskoriakétól, hogy a felelősségre vonásának módját az 1920. évi X. tc. rendezte egy új fórum, az Alkotmányvédelmi Bizottság útján, ami legalább annyira fontos változás volt, mint az államfői hatalom közjogi provizóriuma.

A trianoni békeszerződés csak 1921 júliusában lépett hatályba, ezáltal a hadiállapot *de jure* az 1918. évi novemberi kapitulációs nyilatkozatok ellenére majdnem három évvel később ért véget, ami nem csupán jogi szempontból igaz: a szerb csapatok Újszegedet például 1921 augusztusáig ténylegesen megszállva tartották. Addigra azonban a Kárpát-medencében és Csonka-Magyarországon is sok minden megváltozott.

3. AZ IGAZSÁGÜGY-MINISZTER JOGÁLLÁSA

A Magyar Igazságügyminisztérium a szóban lévő években, a hadiállapot és a forradalmak alatt is működött, mi több: éppen 1918 őszén költözött be az új székházába, ami hosszú várakozás után akkorra készült el. A népköztársaság hónapjaiban a minisztériumok továbbra is az 1848. évi III. tc. jogi bázisán álltak¹⁶ – annyival egészítették ki, hogy a minisztereket a kezeikre bízott pénzek vagy egyéb értékek netalán elsikkasztásáért a törvény rendes útján kellett felelősségre vonni (1919: XXII. ntv.) –, valamint ahhoz képest bővültek is, mivel a vallás- és közoktatásügyi igazgatás ketté vált egy-egy önálló szakminisztériumra, továbbá a kormány döntött a Német Minisztérium és a Nép gazdasági Minisztérium felállításáról

¹⁴ MNL OL K578, B.i. 502/1., 502/2.

¹⁵ Ruszoly József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In Ruszoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 188–203.; Ruszoly József: A nemzetgyűlési választások ügye a Friedrich-kormány előtt 1919 augusztusában. In Ruszoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 204–206.; Szabó István: A választási rendszer az 1920-as nemzetgyűlési választásokon. In Máthé Gábor – Révész T. Mihály – Gosztonyi Gergely: *Jogtörténeti Parerga 1. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2013. 348–355.; Szabó István: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. In Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 585–597.

¹⁶ Szabó István: Néhány gondolat a miniszterek jogi felelősségéről a Lajtán innen és túl. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta. De iuris peritorum meritis 10*. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 417–428.; Ruszoly József: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848: III. tc. létrejötte. In Ruszoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 7–25.

(1919: VI. és X. ntv.) is. A tanácsköztársaság alatti igazságügyi igazgatás azonban nem volt ily módon a korábbi jogszabályainkhoz kapcsolható, a létezését csak a „hatalom átadására” és a szükségszerű folytonosságra alapozhatta.

Friedrich István és Huszár Károly kormányai kimondva-kimondatlanul is visszatértek az 1848/1867. évi gyökerekhez, ugyanakkor a kinevezésük a történeti alkotmányra tekintettel nem volt szabályos, és a közjogi felelősségük sem volt tisztázott. Az előbbi problémát a *kormányzói méltóság* konstruálása oldotta meg később (1920: I. tc.), a közjogi felelősség tekintetében azonban – igazodva az egykamarássá vált törvényhozó szervhez és az 1918. október 31. után 1919 augusztusának végéig kiadott jogszabályok megkérdőjelezett alkalmazhatóságához – változtatásokra nyílt szükség.

E célból fogadta el az első Nemzetgyűlés (1920–1922) az 1920. évi X. tc.-et, amely szerint a miniszterek felelősségre vonására irányuló közjogi bíraskodást egy újonnan létrehozott testület, az *Alkotmányvédelmi Bizottságból* alakuló bíróság gyakorolta, amely a vád alá helyezettakkal szemben a Nemzetgyűlés feloszlata esetén is köteles volt eljárni. Az Alkotmányvédelmi Bizottságba a Nemzetgyűlés titkos szavazással elnököt, két helyettes elnököt és 30 tagot választott a magyar állam olyan „független állású” polgárai közül, akik nem voltak tagjai a törvényhozó szervnek.¹⁷ Ezzel egy időben a Curia és a Közigazgatási Bíróság a teljes üléseikben titkos szavazással 15-15 tagot választottak az elnökeik, a másodelnökeik, a tanácselnökeik és az egyéb bíráik sorából.¹⁸ A megválasztott 60 személy e tisztelet nem utasíthatta vissza. A Nemzetgyűlés a miniszter vád alá helyezését az összes tagjai általános többségének szavazatával rendelhette el. Ennek megtörténtekor az ítélőbíróságot az Alkotmányvédelmi Bizottság elnöke az alábbiak szerint alakította meg, míg a vádlóbiztost maga a Nemzetgyűlés jelölte ki.

¹⁷ Az 1920-ban megválasztott elnök dr. Törty Gusztáv volt igazságügy-miniszter, az elnökhelyettesek dr. Szilassy Aladár volt közigazgatási bírósági másodelnök és dr. Concha Győző egyetemi tanár, kir. udvari tanácsos lettek. A Nemzetgyűlés által választott tagok: Raffay Sándor bányakerületi ágostai evangélikus püspök, gr. Mikes János szombathelyi püspök, Hanauer A. István váci püspök, dr. Zsigmondy Jenő ügyvéd, bányai evangélikus felügyelő, Petri Elek református püspök, dr. Juhász Andor budapesti kir. ítélőtáblai elnök, gr. Desseffy Aurél belső titkos tanácsos, gr. Esterházy László belső titkos tanácsos, Nagy Ödön volt kereskedelmi és váltótörvényeségi elnök, Darányi Ignác volt földművelésügyi miniszter, Dubravszky Róbert volt földművelésügyi államtitkár, gr. Somssich László belső titkos tanácsos, gr. Széchenyi Bertalan belső titkos tanácsos, Pap Elek nyugalmazott államtitkár, dr. Gaál Jenő műegyetemi tanár, dr. Popovics Sándor volt pénzügyminiszter, Bernáth István magyar gazdaszövetségi alelnök, Berzeviczy Albert az MTA elnöke, br. Kürthy Lajos volt közlélemezési miniszter, Végh József nyugalmazott kúriai bíró, Grosschmid Béni egyetemi tanár, dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár, dr. Nagy Ernő egyetemi tanár, dr. Réz Mihály egyetemi tanár, dr. Polner Ödön egyetemi tanár, dr. Kossalka János műegyetemi tanár, dr. Sebest Dénes volt igazságügyi államtitkár, Németh István református püspök, Bartheldy István nyugalmazott tábornagy és Csanády Frigyes belső titkos tanácsos. Forrás: MNL OL K577, L8. (1920).

¹⁸ A bíró tagok felsorolása (1920): Vargha Ferenc, Deák Péter és dr. Balogh György kúriai tanácselnökök, Adolf Sebestyén, Rötth László, Füzeséry Tibor, Istvánffy Lajos, Dániel Lajos, Olchváry Zoltán, Agoraszto Péter, Magyar István, Dicsőfi Sándor, Jékey Dániel, Módly Béla és Csizinszky Ágost kir. kúriai bírák; Sárfy Guidó és dr. Szinyei-Merse József közigazgatási bírósági tanácselnökök, Baróti Ede, Gulya László, Gyurkovich László, Horváth Géza, Lampel Hugó, Szeless László, Várady József, LeFevre Dezső, Szász Béla, Majzik Viktor, Bothos Gyula, Kéler Gyula és Székács Aladár kir. közigazgatási bírák. Forrás: MNL OL K577, L8. (1920).

A Bizottság elnöke a kitűzött határnapon a megjelentekhez kérdést intézett, tudniillik, hogy nem állt-e a megválasztott tagok valamelyike a vádlottal egyenes ágon vagy unokatestvérig bezárólag oldalágon rokonságban, vagy a tagok valamelyikére nézve a vádlott elítélése, illetve felmentése nem járt-e vagyoni előnnyel vagy kárral, és általában volt-e tudomásuk olyan viszonyról vagy körülményről, amely a megválasztott tagok valamelyikének elfogulatlanságát aggályossá tette. Az esetleg bejelentett akadályok felett az elnök a jelen levő bizottsági tagok előtt – az illető tagnak, a vádlóbiztosnak és a vádlottnak vagy a védőjének meghallgatása után – határozott. Ha az elnök a rokonsági viszonyt vagy a vagyoni érdekeltséget megállapította, illetve az aggályt alaposnak találta, az érintett tagot a bírói tiszt alól felmentette, valamint azt is, akit e tisztség ellátásában súlyos betegség gátolt. Az *ítélőbíróság* megalakítását akkor lehetett folytatni, ha mind a tagsággal rendelkező bírák, mind az egyéb polgárok sorából választottak közül legalább 18-18 fő bennmaradt és jelen is volt.

A bíróságot 12 rendes és négy póttag kiválasztásával úgy kellett létrehozni, hogy hat rendes és két póttagja a bírák, illetve ugyanennyi az egyéb polgárok sorából választottak közül származó legyen. E tagok kiválogatásánál fele-fele arányban mind a vádlóbiztost (vádlóbiztosokat), mind a vádlottat (vádlottakat) esküdtszéki jellegű visszautasítási jog illette meg (*voir dire*).¹⁹ Mindkét csoportból annyi tagot utasíthattak vissza, ahánnyal több volt a megmaradtak száma a bíróság megalakításához szükséges rendes és póttagokénál. Ha ez a szám páratlan volt, a vádlott eggyel több személyt utasíthatott el. A bíróság az így kiválasztott 12 rendes tagból állt, de a vádbeli kérdések tárgyalásánál e tagokon felül a póttagoknak is jelen kellett lenniük, ugyanis a rendes tag akadályoztatása esetén a helyébe a sorshúzás sorrendje szerinti és ugyanazon csoportba tartozó egyik póttag lépett.²⁰

A bíróság az elnökét a saját kebelében titkos szavazással választotta meg, aki ezután a tárgyalás előkészítése végett a tagokból egy háromtagú tanácsot hozott létre. A beérkezett indítványok felől, valamint általában a tárgyalás kitűzése előtt esetleg felmerülő minden olyan kérdésben, amely előzetes bírói intézkedést tett szükségessé, a tanács határozott. Maga az érdemi bizonyításfelvétel nyilvános, szóbeli tárgyaláson történt. A vád alá

¹⁹ Badó Attila: *Ártatlanok vagy bűnösök? Az Egyesült Államok esküdtszékeinek vitatott döntései*. Szeged, 2016. 248–251., 259–276.; Antal Tamás: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdtszék*. Dél-alföldi évszázadok 23. Szeged, 2006. 197–200., 265–277., Antal Tamás: Az angliai esküdtszéki rendszer kritikája és reformja a 19. század elején. *Jogtudományi Közlöny*, 70. (2015), 2. 79–89.

²⁰ A törvény 8. §-a a *voir dire*-ről ekként rendelkezett:

„(1) A bíróság tagjainak kiválasztása úgy történik, hogy az alkotmányvédelmi bizottság elnöke a megmaradt bizottsági tagoknak külön papírszeletre írt nevét felolvassa és egyfelől az ítéző bírák sorából, másfelől az egyéb polgárok sorából választott tagok nevét külön-külön urnába helyezi. (2) Az elnök az urnában levő papírszeleteket előbb az egyik, azután a másik urnából egyenkint kihúzza, és mindegyik papírszeletnek kihúzása és a rajta levő névnek felolvasása után kérdést intéz előbb a vádlóbiztoshoz, azután a vádlotthoz, illetőleg védőjéhez, hogy az illető tagot elfogadják-e? (3) Erre a vádlóbiztos és utána a vádlott »elfogadom« vagy »visszautasítom« szóval nyilatkozik. A nyilatkozás elmulasztását elfogadásnak kell tekinteni. (4) Ha az elnök az urnából annyi olyan tag nevét húzta ki, akiket a jogosultak egyike sem utasított vissza, amennyi az illető csoportból a bíróság megalakításához szükséges, vagy ha a jogosultak visszautasító jogának kimerülte után a szükséges számból még hiányzó tagok neveit az urnából kihúzta: a bíróság tagjainak névsorát felolvastatja. (5) Póttagok azok lesznek, akiknek nevét az elnök utoljára húzta ki az urnából.”

helyezett miniszter bűnösségének megállapításához legalább nyolc szavazatra volt szükség, egyéb kérdésekben a bíróság egyszerű szavazattöbbséggel határozott. Szavazategyenlőség esetében az vált határozattá, ami a vádlottra nézve kedvezőbb volt. Az eljárási rendjét egyebekben a bíróság a bűnvádi és a polgári perrendtartás alapelveinek figyelembevételével maga állapította meg.

A vádlott bűnösségének és a cselekmény súlyának figyelembevételével a bíróság a büntető törvényekben ismert bármely büntetést a belátása szerint, szabadon alkalmazhatta, ezenfelül a vádlottat az államkincstár javára megállapítandó összeg megfizetésében is maraszthalhatta, az alkotmány súlyos megsértése esetében pedig ellene a hazaárulók vagyoni felelősségéről szóló 1915. évi XVIII. tc.-ben megállapított jogkövetkezményeket²¹ szintén kimondhatta. Az állam magánjogi igénye felől a bíróság maga határozhatott. Az ítélettel szemben nem létezett jogorvoslat, azaz végérvényes volt, mivel az 1920. évi XVII. tc.-ben foglalt kormányzói kegyelem erre az esetre nem vonatkozott; végrehajtási kegyelmet legfeljebb csak a törvényhozó szerv adhatott.

E rendelkezéseket – *visszaható hatállyal!* – alkalmazni kellett azokra nézve is, akiket a Nemzetgyűlés, mint az e törvény életbelépte előtt – habár nem alkotmányos úton – létrejött minisztérium (kormány) tagjait, avagy mint az 1919. március 21. előtt alakult népköztársaság elnökét (azaz gr. Károlyi Mihályt) vagy miniszterét az 1848. évi III. tc.-ben meghatározott valamely cselekmény²² miatt netán vád alá helyezte. A jogszabály célja tehát nemcsak a jövő minisztereire és kormányaira tételeződött, hanem megalapozta a Károlyival szemben érvényesítendő későbbi felelősségre vonás egyik lehetséges módzatát is.

²¹ Az 1915. évi XVIII. tc. 1. és a 2. §-ainak (1) bekezdései ekként rendelkeznek:

„1. § (1) Akit a háború idejében az a nyomatékos gyanú terhel, hogy az ellenséghez pártolt és azt kémkedéssel, fegyveres szolgálattal vagy másnemű szolgáltatással támogatta, vagy evégből ellenséges csapathoz csatlakozott, vagy önként ellenséges területre távozott, annak belföldön található ingó és ingatlan vagyonára az állam igényének biztosítása végett a kir. ügyészség indítványára, akár a polgári, akár a katonai büntetőbíróság hatáskörébe tartozik az elkövetett bűncselekmény miatt a bűnvádi eljárás, azonnal – a veszély igazolása nélkül is – a végrehajtási törvénynek megfelelő zárlatot kell elrendelni. Az ily zárlatot az igazságügyminiszter által külön kijelölendő vizsgálóbíró rendeli el.”

„2. § (1) Aki az 1. §-ban említett cselekménnyel a magyar büntető törvényekben meghatározott felségsértés vagy hűtlenség bűncselekményét követi el, a cselekményéből keletkező kár, sérelem és egyéb hátrány megtérítéséért – tekintet nélkül a hátrány nagyságára és arra, hogy tényleg bekövetkezett-e – a belföldön található vagyonával akként felel, hogy az a bűncselekmény elkövetésével törvénytől fogva az államra száll.”

²² Az 1848. évi III. tc. 32. §-a ekként fogalmazott:

„A ministerek feleletre vonathatnak: a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, mely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követetik el, vagy illetőleg adatik ki. b) A kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért. c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának.”

4. A GYÁMKORMÁNYZÓI ÉS A NÁDORI MÉLTÓSÁG TERVEZETE

Az I. világháború és az azt követő forradalmak idején az Igazságügyminisztérium többször foglalkozott az utolsó magyar király, IV. Károly joghelyzetével a trónfosztásról szóló 1921. évi XLVII. tc.-et megelőzően is.²³ Gr. Tisza István kormánya készítettett egy tervezetet 1917-ben, amit azonban átdolgozás végett akként kért Wekerle Sándor módosítani, hogy a magyar király tartós akadályoztatása esetén elsősorban a királyné, míg a király kiskorúsága idején elsődlegesen az anyakirályné lássa el a *gyámkormányzó tisztségét*.²⁴ Töry Gusztáv igazságügy-miniszter²⁵ a gyámkormányzóról szóló második tervezetet 1918 júniusában véglegesítette, egyúttal mellékelte egy lényeges észrevételt arról, hogy e kérdésben az osztrák *Reichsrat*nak ugyancsak döntenie kellett, mert a fent említett reálunióból eredően, s arra tekintettel, hogy az osztrák császár és a magyar király egyazon személyben perszonalifikálódott, az államfő jogállása kérdésköreiben a két állam törvényeinek egymásra tekintettel kellett lenniük.²⁶ Az 1848 ősze óta betöltetlen *nádori méltóság* újjáélesztése szintén szóba került lehetséges megoldásként: a vonatkozó törvénytervezet 1918. október 28-án megállapított szövegét éppen az őszirózsás forradalom idején küldte el a minisztérium a kormányfőhöz, aki a kézbesítéskor már gr. Károlyi Mihály volt.²⁷

Ugyan mindkét jogszabálytervezet a népköztársaság két héttel későbbi kikiáltása miatt meghaladottá vált, az alkotmánytörténeti jelentőségük okán és mert tudomásunk szerint ezek szövegét eddig – legalábbis a szóban lévő forrásból – még nem publikálták, az alábbiakban először közöljük azokat:

Törvényjavaslat a gyámkormányzóról [Tervezet, 1918]²⁸

1. § Ha a király kiskorú, vagyis tizenhatodik életévét még nem töltötte be, vagy ha őt a királyi hatalom gyakorlatában egyéb ok tartósan akadályozza, a királyi hatalmat kiskorúságának vagy akadályoztatásának megszűntéig gyámkormányzó gyakorolja.

2. § Azt, hogy az 1. § értelmében gyámkormányzóságnak helye van, vagy, hogy véget ér, a kormány előterjesztésére az országgyűlés mindkét háza együttes ülésen állapítja meg.

²³ [Anonim]: *IV. Károly visszatérési kísérletei*. Kiadja a M. Kir. Minisztérium (2 füzetben). Budapest, é.n.; Somogyi István: *Hartensteintől Funchalig. Egy királydráma története hiteles adatok nyomán*. Budapest, Szerzői kiadás, 1936.; Zsiga Tibor: *Horthy ellen, a királyért*. Budapest, Gondolat, 1989. 97–158.; Hegedűs Sándor: *Az utolsó trónfosztás*. Budapest, Kossuth, 1970. 173–184.

²⁴ MNL OL K578, B.i. 444/1–4.

²⁵ Bódiné Beliznai Kinga: Töry Gusztáv – kodifikátor és kúriai elnök (1857–1925). In Bódiné Beliznai Kinga (szerk.): *A Kúriai és elnökei IV*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 11–51.

²⁶ MNL OL K578, B.i. 444/5–7.

²⁷ MNL OL K578, B.i. 444/8.

²⁸ MNL OL K578, B.i. 444/5.

A kormány az országgyűléshez a gyámkormányzóság fennmaradásáról évenként, megszüntetésére nézve pedig az ezt maga után vonó ok beálltával haladéktalanul jelentést tesz.

3. § Amennyiben a 4. § értelmében más intézkedés nem történt, a gyámkormányzói tiszttel abban az esetben, ha a királyi hatalom gyakorlásában a nagykorú király van tartósan akadályozva, első sorban a királynét, másodszorban az özvegy anyakirálynét, harmadszorban az uralkodóháznak cselekvőképes nagykorú tagjait illeti meg, mégpedig az utóbbiakat abban a sorrendben, amelyben az 1723. évi I. és II. törvénycikk értelmében²⁹ a trónöröklésre hivatva volnának.

A király kiskorúságának tartamára a gyámkormányzói tiszttel betöltésére, amennyiben a 4. § értelmében más intézkedés nem történt, elsősorban az özvegy anyakirálynét, utána pedig az előző bekezdésben harmadszorban felsoroltak az ott megállapított sorrendben hivattottak.

4. § A nagykorú király arra az esetre, ha a királyi hatalom gyakorlásában tartósan akadályozva volna, önmagának, valamint az 1. § esetére utódainak gyámkormányzót rendelhet a 3. § szerint erre hivatottak közül, tekintet nélkül az ott megállapított sorrendre. Ugyanígy kirendelheti továbbá közülük azt is, aki a gyámkormányzó halálának vagy őt tartósan gátló más körülmény beálltának esetében a gyámkormányzó tiszttel viselje.

Az előbbi bekezdésben említett kirendelések érvényességéhez okirat szükséges, amelyet a király a közös külügyminiszternek, továbbá a magyar és az osztrák miniszterelnöknek jelenlétében ír alá, és amelyet, ha azt a király szellemi és elhatározó képességének teljes birtokában állította ki, a nevezett miniszterek ellenjegyeznek.

²⁹ Az 1723. évi II. tc. a hivatkozott tárgykörben ekként rendelkezett:

„5. § Ő legszentségebb császári és királyi felsége [=III. Károly] férfiágának magvaszakadtával (mely magvaszakadást Isten legkegyelmesebben távol tartani méltóztatnék) az öröklési jogon való utódlást Magyarországon és koronájában, s az Isten segedelmével már visszaszerzett és visszaszerzendő ehhez tartozó részekben, országokban és tartományokban, felséges osztrák házában [=Habsburg-ház] nőágára is és pedig első helyen a fent tisztelt most uralkodó legszentségebb császári és királyi felségnek.

6. § Azután, ennek magvaszakadtával, a néhai boldogult Józsefnek [=I. József],

7. § S ezeknek is magvaszakadtán, a néhai dicső Lipótnak [=I. Lipót], császároknak s Magyarországon királyainak ágyékából leszármazókra, és ezeknek törvényes, római katolikus, mindkét nemű ausztriai főherczeg utódaira, a most uralkodó legszentségebb császári és királyi felség részéről a Németországban s azon kívül fekvő és Magyarországgal, meg az ehhez kapcsolt részekkel, országokkal és tartományokkal, az előrebocsátott jog s rend szerint, feloszthatatlanul s elválaszthatatlanul, kölcsönösen és együttesen örökösödésileg birtoklandó más országaiban s tartományaiban is megállapított elsőszülöttségi rendhez képest, uralkodás és kormányzás végett átruházzák. [...]

9. § És ekképpen, a felséges osztrák házba [=Habsburg-ház] behozott és elismert eme női utódlást (kiterjesztve arra most, mindenkorra az 1687. évi 2. és 3., s hasonlóképen az 1715. évi 2. és 3. törvénycikkeket) a fentebb említett rend szerint megállapítják.

10. § S elhatározzák, hogy azt e felséges ház említett nőága az előbbi módon örökösökül és utódokul megjelölt mindkét nemű ausztriai főherczegek azt elfogadják, helybenhagyják és az ország s a hozzá kapcsolt részek, országok és tartományok karainak és rendjeinek az előrebocsátott és a legszentségebb császári és királyi felségtől [=III. Károly] hasonlóan legkegyelmesebben előzetesen megerősített hitleveles, valamint más fentebb kijelentett szabadságaival s előjogaival együtt, a fent idézett cikkek tartalma szerint, minden következő időkben, koronázás alkalmával megtartsák.”

A király a jelen § alapján tett intézkedéséről a kormány az országgyűléshez haladéktalanul jelentést tesz.

5. § A gyámkormányzó a királyt megillető összes fejedelmi jogokat az alkotmány keretei közt a király nevében gyakorolja. Gyámkormányzói tisztének viselésében személye sérthetetlen és felelősségre nem vonható.

Gyámkormányzó a tisztét csak akkor gyakorolhatja, ha az országgyűléshez a miniszterelnök ellenjegyzésével ünnepélyes okiratot intéz, amelyben magát az alkotmány sértetlen fenntartására, valamint általában a törvények megtartására kötelezi, és ezt az országgyűlés mindkét házának együttes ülésében esküjével megerősíti.

6. § A gyámkormányzót a kiskorú király személyére, különösen az ő nevelésére vonatkozó kérdésekben uralkodói gyámtanács támogatja, amely a gyámkormányzón mint elnökön felül négy tagból áll. E négy tag közül kettőt a magyar, kettőt pedig az osztrák kormány előterjesztésére a gyámkormányzó nevez ki.³⁰

A kiskorú király nevelésének irányítása azonban abban az esetben is az özvegy anyakirálynét illeti meg, ha a gyámkormányzói tiszte nem ő viseli. E feladatában őt az előző bekezdésben említett uralkodói gyámtanács támogatja.

7. § Ha azt, aki a gyámkormányzói tisztre hivatva van, e tiszt viselésének megkezdésében vagy folytatásában súlyos betegség vagy más ok tartósan gátolja, és akadályoztatását az országgyűlés mindkét háza együttes ülésben megállapítja, a gyámkormányzói tiszte mással kell a 3. § értelmében betölteni.

Az előbbi bekezdés rendelkezését kell alkalmazni akkor is, ha a gyámkormányzói tisztre hivatott özvegy anyakirályné újabb házasságot köt, vagy ha az uralkodóháznak az a tagja, aki a gyámkormányzói tisztre hivatva volna vagy az uralkodóháznak az ő ágához tartozó más tagja [egy] harmadik államban az állam feje.

A királyi hatalmat a jelen törvény értelmében már gyakorló gyámkormányzó nem veszti el a gyámkormányzói tisztét azért, mert az uralkodóháznak a királyhoz a 3. § szerint közelebb álló tagja időközben nagykorúvá vált, vagy, mert időközben megszűnt az az egyéb ok, amely miatt a gyámkormányzói tiszte nem ő viseli.

8. § Ha a 2. vagy a 7. §-on alapuló megállapítás végett az országgyűlés egybehívása szükséges, a minisztérium előterjesztésére és a miniszterelnök ellenjegyzésével az, akit a gyámkormányzói tiszt a jelen törvény értelmében megillet, az országgyűlés egybehívását a királyi hatalom gyakorlásának reá szállása előtt is elrendelheti.

9. § E törvény hatályba lépésének és érvényben maradásának az a feltétele, hogy Ausztriában, az ott fennálló jogszabályok értelmében alkotott hasonló rendelkezések lépjenek hatályba és maradjanak érvényben.³¹

³⁰ Ez a paritás az 1723. évi *Pragmatica Sanctio*ból következett, amely az uralkodói államfői hatalom feloszthatatlan és elválaszthatatlan (*indivisibiliter ac inseparabiliter*) gyakorlását írta elő a Magyar Korona országaira és az osztrák örökös tartományokra nézve. Lásd ehhez az 1723. évi II. tc. 7. §-át az előző lábjegyzetben!

³¹ Lásd az 1867. évi XII. tc.-nek a 4. lábjegyzetben hivatkozott §-ait, valamint konkrét példaként hasonló jogtechnikai megoldásra: Antal, Tamás: *A Hundred Years of Public Law in Hungary (1890–1990): Studies on the Modern Hungarian Constitution and Legal History*. Novi Sad, Agape Doo, 2012. 55–76.

Ha a 2. §-on alapuló megállapítás értelmében az egyik államban gyámkormányzóságnak helye nincs vagy ott véget ért, az nem állhat be vagy nem maradhat fenn a másik államban sem.

A gyámkormányzói tisztnak a 7. § értelmében mással való betöltése csak abban az esetben állhat be, ha a gyámkormányzói tisztre hivatott személy akadályoztatásának a 7. §-on alapuló megállapítása mindkét államban bekövetkezett.

10. § *A jelen törvény életbe lépésével hatályukat veszítik azok a korábbi jogszabályok, amelyek az ezúttal szabályozott kérdésekre vonatkoznak.*³²

11. § *Ezt a törvényt a minisztérium hajtja végre.*

Törvényjavaslat a nádori méltóság betöltéséről és a nádor jogköréről [Tervezet, 1918]³³

1. § *A nádori méltóságot haladéktalanul be kell tölteni.*³⁴

A nádort az országgyűlés mindkét háza együttes ülésben szabadon választja a magyar állampolgárok közül.

*A nádor megválasztását törvénybe kell iktatni.*³⁵

2. § *Ha a király kiskorú, vagyis a 16. életévét még be nem töltötte, vagy ha őt a királyi hatalom gyakorlásában egyéb ok tartósan akadályozza, a koronás királyt megillető összes fejedelmi jogokat az alkotmány korláta közt a király nevében a nádor gyakorolja. Ugyanez áll, ha a király a miniszterelnök ellenjegyzésével az országgyűléshez intézett okiratában kijelenti, hogy a királyi hatalom gyakorlásával a nádort bízta meg.*

*Azt, hogy a királyi hatalom gyakorlása az előbbi bekezdés értelmében a nádorra száll, a kormány előterjesztésére az országgyűlés állapítja meg. Ugyancsak a kormány előterjesztésére az országgyűlés állapítja meg, hogy a királyi hatalom gyakorlása a nádorral a királyra száll vissza.*³⁶

3. § *A második § első bekezdésében megállapított tisztnak viselésében a nádor személye sérthetetlen és felelősségre nem vonható.*

A nádor tisztét csak akkor gyakorolhatja, ha az országgyűléshez a miniszterelnök ellenjegyzésével ünnepélyes okiratot intéz, amelyben magát az alkotmány sértetlen fenntartására, valamint általában a törvények megtartására kötelezi, és ezt az országgyűlés mindkét házában együttes ülésében esküjével megerősíti.

Az előbbi bekezdésben említett okiratot és a nádor eskütételét törvénybe kell iktatni.

³² E rendelkezések különösen a nádor jogállását érintették. Lásd a 34–37. lábjegyzeteket!

³³ MNL OL K578, B.i. 444/8.

³⁴ Az 1847/8: III. tc. azon intézkedéseinek, amelyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módosításáról és a nádorválasztás elhalasztásáról szóló 1867. évi VII. tc. 2. §-a szerint „mindaddig, míg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg, törvény által szabályozva nem lesz: a nádorválasztás elhalasztatik”.

³⁵ Lásd ehhez az 1608. évi koronázás előtti 3. tc., az 1848. évi II. és III. tc., illetve az 1867. évi VII. tc. rendelkezéseit.

³⁶ Vö.: 1485. évi 2. és 10. tc.-kel, az 1526. évi 22. tc.-kel és az 1848. évi III. tc.-kel.

4. § Ez a törvény kihirdetésének napján lép életbe.

Ugyanakkor hatályukat veszítik a fennálló törvényeknek mindazok a rendelkezései, melyek a jelen törvényben foglaltakkal ellenkeznek; különösen hatályukat veszítik azok a rendelkezések, amelyek a nádort a királyi hatalom gyakorlásán kívül hatósági jogkörrel is felruházták.³⁷

5. § Ezt a törvényt a minisztérium hajtja végre.

A két szöveg között a legjelentősebb különbség abban áll, hogy míg az első a gyámkormányzói méltóság létesítésével egy új közjogi intézményt hozott volna létre, külföldi mintákra, addig a második a magyar alkotmánytörténet keretei közé törekedett beilleszteni a jogi probléma megoldását. Szintén lényeges rámutatni arra, hogy a nádorról szóló tervezet csak néhány nappal a forradalom előtt készülhetett el, körülbelül a birodalmi reformról kiadott császári manifesztummal egy időben, ezért az osztrák törvényhozásra már nem is utalt, attól függetlenül kívánta a király helyettesítését szabályozni. Érdemes összevetni *A Magyar Szent Korona országai függetlenségéről* szóló törvénytervezettel, amelyet Wekerlével és Sztérényi Józseffel együttműködve ugyancsak Töry Gusztáv (minisztériuma) fogalmazott meg.³⁸ Viszont megegyeztek a fentebbiek abban, hogy kiemelt jelentőséget tulajdonítottak az országgyűlés jogainak, valamint a felelős magyar kormány *parlamentáris kötelességeinek*; egyben akarva-akaratlan mintául szolgálhattak a későbbi kormányzói tisztség formulázásához is.

5. KÖZJOGI ÉS NEMZETKÖZI JOGI KÉRDÉSEK A BÉKESZERZŐDÉS ÉS A FOGOLYCSEK KÖRÜL

1919 novemberében a Külügyminisztérium arról kért állásfoglalást, hogy a tanácsköztársaság alatt a „vörös hadsereg” által a szövetséges (antant) és a társult hatalmaknak a fegyverszüneti megállapodást megsértve okozott károkért a magyar állam vajon *felelősséggel tartozott-e?* Az aláírás nélküli válaszirat – ami ténylegesen egy tervezet lehetett – több szempontból érdekes. Először, mert *expressis verbis* rögzítette a következőket: „[A] gróf Károlyi Mihály vezetése alatt álló kormány már kezdettől fogva képtelennek bizonyult a rend fenntartására, s helyett csupán a kormányzat látszatának a felkeltésére szorítkozott, amidőn saját akarata gyanánt tüntette fel azt, ami a lakosság egy csekély, minden zavargásra kapható és részben a felbomlasztott fegyveres erő kereteibe illeszkedett rétege egyes felbujtók üzelmei folytán töle zavargások, fegyveres tüntetések útján és más hasonló módokon kierőszakolt.”³⁹ Ugyanakkor hozzátette a véleményező, hogy a helyzetet súlyosbította

³⁷ Pl.: az ország és a jászok-kunok főkapitánysága, az örökös Pest vármegyei főispánság, a birtokadományozási jog, a helytartói hatalom, az egyes különbíráskodási jogok. L. különösen az 1485. évi 4., 9., 11. tc., 1498. évi 47. és 70. tc., 1523. évi 51. tc., 1556. évi 35. tc., 1608. évi k.u. 2. tc., 1609. évi 66. tc., 1715. évi 5. és 33. tc. s az 1723. évi 4. tc. rendelkezéseit.

³⁸ Görög Staub – Patay (2011) i. m. 213–214.

³⁹ MNL OL K578, B.i. 505/1.

a szomszédos megszálló államok azon jogszerűtlen magatartása, amellyel a demarkációs vonalat egyféle „gazdasági határvonal gyanánt kezelték”, és a magyar javakat a maguk részére elszállították. Másodsor, azért is érdekes, mert kifejezetten úgy fogalmazott: „amidőn gróf Károlyi Mihály kormánya a növekvő anarchiát már egyre kevésbé tudta leplezni, az uralmat a bolsevikiekkel szövetkezett szociáldemokrata vezéreknek adta át, akik nyomban hozzáltak a rémuralom szervezéséhez, oroszországi mintára”. Azonban nyomtatékosan jelezte az Igazságügyminisztérium átírata, hogy az antanthatalmak a kialakult és az orosz mintából ismert körülményeket nem akadályozták meg, noha a fegyverszüneti megállapodások tartalma és a tanácskormány kezdeti szervezetlensége miatt a stratégiai helyek megszállásával elejét vehették volna a kibontakozott proletárdiktatúrának. De nemcsak ezt nem tették meg, hanem még a Szegeden működő, gróf Károlyi Gyula-féle ellenkormány tevékenysége elé is akadályokat gördítettek.

Végkövetkeztetésül a válaszirat úgy fogalmazott: azon jogelv alapján, miszerint nem tarthattak igényt kártérítésre, akik a kár bekövetkezését a jogaikkal élve maguk elháríthatták volna, „a bolsevista rémuralom alatt nekik okozott károk megtérítését nem követelhetik”. Ezt támogatta az a hivatalos nézet is, miszerint a forradalmi kormányzótanács „nem volt a magyar állam képviselője”, a vörös hadsereg pedig „nem volt a magyar állam hadserege”, ezért azok magatartását és a nemzetközi kötelezettség megszegését nem lehetett a magyar állam terhére róni.⁴⁰ A trianoni békeszerződés jóvátételre vonatkozó cikkei egyébként e károkról kifejezetten nem rendelkeztek, de az is igaz, hogy maga a hadiállapot nemzetközi jogi értelemben csak a diktátum életbelépésekor, 1921. július 26-án szűnt meg.⁴¹

Az Igazságügyminisztérium a *fogolycserék előkészítésébe* is aktívan befolylt, mivel a mindenkori külügyminiszter 1920 szeptemberétől kapcsolatot tartott az igazságügyi kormányzervekkel különböző, esetünkben a román állam által kiadni kért, politikai bűncselekmények miatt vagy egyébként fogva tartott személyek ügyeiben is. A felkutatásuk annál inkább érdekében állt a magyar hatóságoknak, mert „az illetők feltalálásuk esetén a közel jövőben valószínűleg felhasználhatók lesznek román börtönökben sínylő magyar állampolgárok kicserélés útján való kiszabadítására. [...] E tárgyalások esetleg lehetővé teszik nagyobb számú érdemes honfitársunk kicserélését elítelt vagy bűnvádi eljárás alatt lévő, általunk fogva tartott román állampolgár[ral] vagy román nemzetiségű büntetettessel.” Mindezekre tekintettel Tomcsányi Vilmos Pál – immár miniszterként – szeptember 14-én felszólított több főügyészséget, hogy mielőbb készítsenek kimutatást a felügyeletük alatt álló büntetés-végrehajtási intézetekben lévő említett fogvatartottakról, különösen a súlyosabb büntettek miatt elítéltekről. Annak érdekében, hogy

⁴⁰ MNL OL K578, B.i. 505/1.

⁴¹ A m. kir. minisztérium 1921. évi 7.200. M.E. számú rendelete a trianoni békeszerződés életbelépéséről. In Magyarországi Rendeletek Tára (a továbbiakban: MRT) 1921. Budapest, 1922. 241–242. (A jelen tanulmány 39–41. jegyzetpontjaihoz tartozó két bekezdésnyi fenti szöveg első közlésének helye: Antal Tamás: Az Igazságügyi Minisztérium története, 1867–1944. *Fejezetek a polgári kor évtizedeiből. Az Igazságügyi Minisztérium története, 1867–1990, 1. kötet.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2018. 86–87.)

mennél több egyenkénti cserére kerülhessen sor, utasította az ügyészségeket arra is, hogy a folyamatban állott perek „fokozott szigorral kezeltesse, értve ez alatt azt, hogy vitás esetekben a királyi ügyészség az ilyen bűnügyekben lehetőleg a megengedett legsúlyosabb minősítés alapul vétele mellett tegye folyamatba a bűnvádi eljárást, illetőleg emeljen vádat”. A külügyminiszter, Csáky Imre szigorúan bizalmas megkeresésében egyébként a „bizonyos társadalmi állással bíró, értékes magyar állampolgárok kiszabadítása” fordulat szerepelt. Ugyanakkor tudatában volt, hogy „a büntettek kicserélése a nemzetközi jognak nem intézménye”, valamint annak is, hogy ez a csere nem lesz hosszú távon fenntartható, mivel jóval több magyar rekedt Románia területén, mint fordítva. Egyúttal máris megnevezett egy férfit, az egyik oláh püspök rokonát, aki iránt az átírat szavai szerint a „románok élénk érdeklődést” mutattak, továbbá hét másik személyt, akik szintén Magyarország területén tartózkodtak.⁴²

1920 szeptembere végén a miniszterelnökségről rövid úton érkezett az újabb megkeresés, amely részint bővítette, részint pontosította az előzőt, mivel abban a közölt nevek még hiányosan és többször pontatlanul szerepeltek. Szóba hozott 11 román és egy szlovák nemzetiiségű egyént, akik neveit az előző jegyzékben feltehetően élőszó alapján rögzítették, ez lehetett az elírások oka. Volt közöttük többek közt egy főszolgabíró, egy csendőrőrmester, két főhadnagy, egy battonyai lelkész és leánya, valamint egy mérnök is, azonban az nem derült ki, miért tekintették őket lényegesnek a román hatóságok. Október elején pedig sürgető átírat érkezett az igazságügy-miniszterhez; az addigi kutatások nemigen vezettek eredményre.⁴³

Egy későbbi dokumentumból megtudhatjuk, miszerint elterjedt az a hír, hogy az egyik keresett román állampolgár mintegy „túszként” volt internálva Debrecenben, és ezért az ő kicserélését kötötték ki feltételül egy Kolozsváron egyébként felmentett férfi bíróság általi szabadon bocsátásához. A túszként való fogva tartásról szóló hírverést a magyar hatóságok határozottan tagadták, de az államhatár mindkét oldalán ismerhették azt, mert az igazságügy-miniszter ekként utasította a debreceni királyi főügyészt: „[A] közvélemény felvilágosításának módja a Méltóságod belátása szerint társadalmi úton, amennyiben azonban a híresztelések amúgy is közzsájon forognának, és a megcáfoló nyilatkozatnak a román hatóságokhoz való eljuttatása másként nem volna remélhető, sajtóközlemény útján is történhetnék. Amennyiben méltóságod az utóbbi módot megfelelőbbnek találná, a legcélszerűbb volna, ha a helyi sajtóban a bűnügy valamely perszakáról jelennék meg közlés, s ezzel kapcsolatban a cikk illetékes helyről szerzett információként helyezni el a közleményben a fentebbieket.”⁴⁴ A sajtóközlemény meg is jelent, amit a Külügyminisztérium köszönettel nyugtázott, azonban november végén az ügyben fokozódó diplomáciai nehézségekre és nyomásra hivatkozva némi magyarázkodással a külügyminiszter mégis arra kérte Tomcsányit, hogy a Debrecenben 8–9 hónapja fogva tartott Selagian nevű személyt

⁴² MNL OL K578, B.i. 536/1.

⁴³ MNL OL K578, B.i. 536/3., 536/15.

⁴⁴ MNL OL K578, B.i. 536/22.

bocsáttassa szabadon cserébe egy Flohr néven hivatkozott tisztért oly módon, „amint ezt az ügy mai állása jogászai szempontból leginkább megengedi”.⁴⁵

1921 januárjában a további fogolycserék előkészítése befejeződött, aminek keretében ezúttal Szegeden fogva lévő újabb három román egyén sorsa tűnt kedvezőre fordulni. Az igazságügy-miniszter ekként fogalmazott: „[E] kérdésnél a külügyminiszter úr rámutatott arra, hogy a diplomáciai tárgyalások elhúzódása ránk nézve azzal a káros következménnyel is járt, hogy független bíróságaink, így különösen a katonai bíróság, azok közül a foglyok közül, akikre az oláh kormány különös súlyt helyezett, a vád alól többet jogerősen felmentettek és szabad lábra helyeztek.” Ezzel szemben a külügyi kormányzat a még jogerősen fel nem mentett vagy szabadon nem bocsátott román állampolgárok, illetve ily nemzetiségű személyek kicserélését találta volna megfelelő tárgyalási alapnak, ezáltal Tomcsányi kénytelen volt az illetékes királyi főügyészeket oda utasítani, hogy a potenciális „kicserélési objektumokat” (vádlottakat) lényegében tartsák vissza, a további intézkedésekre pedig dr. Csopey Dénes budapesti ítéltáblai bírót rendelte be minisztériumi szolgálattételre.⁴⁶

Az ideiglenesen gr. Teleki Pál vezette külügyminisztérium január közepén egy tanulságos átiratban összegezte az addig történeteket. Ebből kiderül, miszerint a két állam között nem hogy közvetlen, de még „quasi-diplomáciai összeköttetés” sem állott fenn, ezért a tárgyalások egy Fouchet nevű főmegbízott és a francia kormány közvetítésével zajlottak, ez utóbbi külügyminisztere azonban a bukaresti követségen keresztül érintkezett a román kormánnyal számjelsürgönyök útján, amely eljárás felettébb megnehezítette és időben elnyújtotta a kommunikációt. Mindezt a román fél valaminő szándékos késleltetésnek tekinthette, noha Magyarország részéről a cserék ajánlata hamar elfogadtatott, csak a számok és a személyek tekintetében nem volt egyezség. Úgy látszott, hogy az 1920 szeptemberében Franciaországon keresztül küldött diplomáciai jegyzékünk nem a maga teljességében jutott el Bukarestbe, hozzájárulva ezzel is a félreértésekhez. Közben egy átmenetileg internált mérnök azt a rémhírt terjesztette Romániában, hogy a szóban lévőkkal Magyarországon kegyetlenül bántak, sőt, ők már nem is éltek, amit egy kolozsvári ügyvéd nyomban politikai agitációra használt fel: „[Á]llítólag 100 román városban és helységben, mindenesetre Bukarestben, Kolozsváron és Crajován s még néhány helyen monstre népgyűléseket tarttatott, amelyeken a névszerint felsorolt magyar tisztek által megölt román testvérek[ért], valamint a magyar tisztek által megvert Popescu, a román katonai miszsió vezetőjéért bosszúállásra, s e végből a román hadseregnek a Tiszáig való előnyomulására izgatott.” Ezzel párhuzamosan a román törvényhozás képviselőházának egyik alelnöke hasonló értelemben szólalt fel Bukaresten. Súlyosbította a szerencsétlen helyzetet, hogy – miként már említettük – a kiadandókról közvetve átnyújtott román jegyzék komoly névelírásokat tartalmazott, így többeket a magyar hatóságok nem tudtak azonosítani, amit a szomszédos államban szintén úgy értelmezhettek, mint annak eufemisztikus bevallását,

⁴⁵ MNL OL K578, B.i. 536/25.

⁴⁶ MNL OL K578, B.i. 536/26. (8108–Pol. számú, 1921. január 24–25-i igazságügy-minisztériumi irat.)

hogy „az illetőket már eltettük volna láb alól”. „Az Amos Fráncu [ügyvéd] úr által terjesztett híreket arra ürügyül használni tehát, hogy, ha már a [trianoni] béke ratifikálva van is, legalább a quasi-diplomáciai összeköttetést velünk felvenni ne legyen kénytelen, nagyon közel fekvő célja volt a román kormánynak” – következtetett a külügyminiszteri átirat fogalmazója, Kánya Kálmán államtitkár, megtoldva azzal, hogy a félrevezetett vagy eleve rosszhiszemű román kormány sajtója szerint állítólag az már a tervezett cseréknek sem volt hajlandó eleget tenni. A ránk nézve kedvezőtlen állapot csak akkor indult változásnak, amikor a magyar diplomácia a párizsi képviselőjén keresztül végül a nagykövetek tanácsához fordult, ami után Románia delegációt küldött Budapestre; ekkor a tárgyalások nyomán hazánk – tekintettel a nemzetiségek eltérő arányára – 24 román személy ellenében 63 magyar kiadását követelte.⁴⁷ Április 18-án a két szóban lévő minisztériumunk a fogolycseré ügyében még egyeztetést is tartott, de a közvetlen folytatásról nincs adatunk.⁴⁸

Ott tudjuk felvenni ismét az események fonalát, amikor fél évvel később, 1921. október 5-én az *egyezmény* végre perfektuálódott. A fogolycserék tényleges végrehajtása mindkét fél részéről konkrétan, név szerint megjelölt egyénekből szervezett csoportokban történt, amelyeket a magyar Külügyminisztérium és a budapesti román követség egy-egy megbízottja állított össze. Azután e személyeket – mielőtt kölcsönösen a borsi határállomásra szállították őket – Budapesten a román követség egy kiküldöttje, illetve Nagyváradon a magyar állam kiküldöttje által, a személyazonosságuk és az egyezmény rendelkezéseinek való megfelelésük szempontjából még egyszer megvizsgálták. A szerződő felek megállapodtak abban is, miszerint a szövetséges (volt antant)hatalmaknak az egyezményben említett ellenőrzési tevékenysége csak a szükség esetén felkérendő döntőbíráskodásra szorítkozzék, aminek következtében a „főhatalmak” saját képviselői a cseréknél egyelőre nem voltak jelen.⁴⁹ Így tehát az először csak francia mediációval, majd közvetlenül zajló tárgyalások a két ország között csupán a békeszerződés megkötése után több, mint egy évvel, annak hatályba léptét követően vezettek olyan eredményre, amit bilaterális egyezménybe lehetett foglalni.

Október 12-én a budapesti büntető törvényszéken az első terheltek személyazonosságának ellenőrzése meg is történt a magyar állam különböző szerveinek (Igazságügyminisztérium, Külügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Államrendőrség) tisztviselői és egy román követségi titkár jelenlétében. Ekkor a 15 román személy közül négyen(!) kijelentették, hogy nem akartak Romániába visszamenni, hanem inkább Magyarországon kívántak élni vagy éppen Párizsban tanulni. A jegyzőkönyv tanúsága szerint egyébként már létezett az úgynevezett kicserélési állomás is.⁵⁰ Később a nemzetközi szerződés mellett is adódtak feszültségek a román fél újabb állításai miatt, amelyekben azt hangoztatta – éppen a nyugat-magyarországi kérdés, Sopron és Kőszeg hovatartozása

⁴⁷ MNL OL K578, B.i. 536/26. (8108–Pol. számú, 1921. január 13-i külügyminisztériumi irat.)

⁴⁸ MNL OL K578, B.i. 536/28.

⁴⁹ MNL OL K578, B.i. 536 (5993–Pol. számú, *Pontozatok*, valamint *Pro domo* megjelölésű iratok.)

⁵⁰ MNL OL K578, B.i. 536/31. (1921. október 13-i jegyzőkönyv.)

rendezésének időszakában⁵¹ –, hogy nem tartottuk be az egyezményben vállaltakat. Az év októberében végül mégis sikerült megállapodni 72 magyar politikai fogoly több alkalommal történő kicserélésében, ami e hónap 14-én vette volna kezdetét a bors-biharkezesztesi határállomáson, azonban aznap még meghiúsult.

Gr. Bánffy Miklós külügyminiszter így is köszönetét küldte Tomcsányi Vilmos Pálnak: „[A]mi a kicserélés végrehajtását illeti, méltóztassék megengedni, hogy köszönetemet fejezzem ki Méltóságodnak azért a készséges segítségért, melyet e tekintetben a vezetése alatt álló Igazságügyminisztérium ügyészi osztálya, s különösen annak [az] ez ügyben a külügyi tárgyalókkal való közvetlen érintkezésre már hosszabb idő óta kiküldött tagja részéről tapasztalni mindenkor alkalmam volt. E segítség nagyban hozzájárult, hogy a kizárólag politikai bűncselekménnyel terhelt román foglyoknak az ország különböző letartóztatási intézeteiben való felkutatása a neveknek román részről való [pontos] közlése hiányában is oly gyorsasággal és pontossággal megtörténhetett. Nagy köszönettel tartozom a budapesti kir. ügyészség által a Markó-utcai fogházban a Budapesten összegyűjtött román foglyok részére rendelkezésre bocsátott cellákért, s az identifikálásuknak a román követség kiküldöttjei jelenlétében való megejtése céljaira felajánlott tárgyalási termekért. E segítségek tették lehetővé, hogy a foglyok összegyűjtése tekintetében a románok felett időben oly előnyt nyertünk.”⁵² A fogolycserék eredményeként végül 1921. december 8-án érkezett meg Budapestre az első magyar csoport,⁵³ de e diplomáciai tevékenység még a következő években is folytatódott (részletes dokumentumok az 1922 és 1925 közötti időszakból is vannak).⁵⁴

A trianoni békeszerződés megkötése és ratifikálása közismerten szinte megszámlálhatatlan közjogi problémát vetett fel.⁵⁵ Ezek közül az igazságügyi levéltárban megmaradt egy 1921. évi iratváltás dokumentációja, amelyben Belitska Sándor honvédelmi miniszter állásfoglalást kért az igazságügy-minisztertől arról, hogy a közös haderő megszűnése után az arra vonatkozó jogszabályok miként alkalmazhatók az akkori, korlátozott magyar hadseregre. A május elején – tehát még az implementálást tartalmazó 1921. évi XXXIII. tc. elfogadása előtt – érkezett megkeresésében a honvédelmi tárca vezetője egyben javasolta: a magyar nemzetgyűlés általában is alkosson egy „felhatalmazási törvényt”, amely a minisztereket feljogosítaná, „hogy a volt közös ügyekre és a volt közös

⁵¹ Soós (1971) i. m. 161–177.

⁵² MNL OL K578, B.i. 536/31. (5993–Pol. számú, 1921. október 22-i külügyminiszteri irat.)

⁵³ MNL OL K 578, B.i. 536/[?]. (189–Pol. számú, 1922. január 18-i külügyminiszteri irat.)

⁵⁴ MNL OL K578, B.i. 536/56–233.

⁵⁵ Nagy Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Lakitelek, 1995. 150–163.; Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris, 2010. 141–149.; Zeidler Miklós: *A magyar békeközvetítő tevékenysége*. In Zeidler Miklós: *A magyar békeközvetítő naplója. Neuilly – Versailles – Budapest (1920)*. Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2017. 13–44. Igazságügyi vonatkozásban: Kengyel Miklós: *A magyar bírósági szervezet a két világháború között*. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta*. De iuris peritorum meritis 10. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 195–207., ide: 195–201.; Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története, 1871–1945*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011. 215–247.; Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség emlékezete, 1875–1949*. Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2010. 52–56.

ügyekkel kapcsolatos ügyekre vonatkozó ama törvények rendelkezéseinek alkalmazása, amelyekben közös hatóságokról, közös szervekről vagy költségekről van szó, [általuk] rendeletileg szabályoztassék”.⁵⁶

A hetekkel később Tomcsányi válaszul küldött jogértelmezése számos figyelemre méltó fejtegetést tartalmazott. Ebben kifejtette, hogy a békeszerződés jogi hatálya az 1921. július 26-i életbeléptetésével addigra beállt, tehát az azzal ellentétes jogszabályi rendelkezések a *lex posterior derogat priori* elv alapján eleve – külön ez irányú törvények elfogadása nélkül – hatályukat veszítették. A magyar kormány e módosításokat figyelembe véve hajtotta végre az állampolgársági jogviszonyra irányuló, a békeszerződésből eredő új normákat is.⁵⁷ Úgy vélte Tomcsányi, a haderőre vonatkozóan ugyanígy kellett eljárni azon esetekben, amelyekre a békeszerződés egyértelmű és kellően részletes tartalommal bírt. Ha azonban ez csupán – az addigi magyar szabályozással ellentétes – *elveket* tartalmazott, a törvénycikk „rendelkezései a hatóságok részéről az állampolgárokkal szemben való alkalmazás tekintetében nem lépnek a békeszerződéssel egyidejűleg hatályba, hanem a belső jog szempontjából a régi szabályok mindaddig hatályban maradnak, amíg az állam, megfelelő új törvény alkotása által, vállalt [nemzetközi] kötelezettségének eleget tesz”. Úgy vélte továbbá, hogy csak azon tárgyakra kellett kifejezetten törvényt elfogadnia a nemzetgyűlésnek, amelyekre nézve ez következett a fenti elvekből és magából a békeszerződésből, egyébként elegendőnek látta a miniszteri vagy kormányrendeleti szintű végrehajtási normaalkotást, illetve – ha a szerződés tartalma kellően részletes volt – akár annak mellőzését is.⁵⁸

Egy, feltehetően az év őszén keletkezett anonim – valószínűleg Egyed Istvántól származó⁵⁹ – igazságügyminisztériumi irat szintén a trianoni békeszerződéshez nyújt az előbbiekkal összefüggő, de kevésbé ismert adalékot. E szerint azt hazánkban kívül 1921 júliusáig Nagy-Britannia, Franciaország, Olaszország, Japán, Belgium, Románia, a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság, Sziám és Csehszlovákia vezette be a belső jogrendszerébe, míg az Amerikai Egyesült Államok kongresszusa a szerződés elfogadása ellen döntött, ezért a kormánya 1921. augusztus 29-én Budapesten külön kötött békét Magyarországgal, amely számos pontjában lényegesen különbözött a trianonitól (például az USA semmi kötelezettséget sem vállalt a területi rendelkezésekre vonatkozóan). A többi részes állam – Kína, Kuba, Görögország, Nicaragua, Panama, Lengyelország és Portugália – általi megerősítés pedig késett. Megismételte az előzőekben ismertetett álláspontot a szükséges vagy szükségtelen újabb jogalkotásról kiegészítve azzal az értelmezéssel, miszerint „a békeszerződés

⁵⁶ MNL OL K578, B.i. 573/1.; MNL OL K27 X57, Jkv. 1921. június 24. (2. pont.)

⁵⁷ Lásd az 1921. évi XXXIII. tc. 3. §-ába foglalt, 1920. június 4. napján Trianonban kötött békeszerződés 61–66. cikkelyeit.

⁵⁸ MNL OL K578, B.i. 573. (Irat az 58.247/1921/VII. számhoz megjelöléssel.) [A jelen tanulmány 56–58. jegyzetpontjaihoz tartozó két bekezdésnyi fenti szöveg első közlésének helye: Antal (2018) i. m. 88.]

⁵⁹ Egyed István: A békeszerződés mint magyar jogforrás. *Magyar Jogi Szemle*, 2. (1921), 6. 337–344. A szerző a 341. oldalon így fogalmazott: „Mindezeket összefoglalva: a békeszerződés közönséges törvény, amely a belső közjog szempontjából a rendes törvényhozás útján megváltoztatható és módosítható.” Vö.: Buza [László]: Alaptörvény a békeszerződésben. *Magyar Jogi Szemle*, 2. (1921), 1. 74–75.

rendelkezéseinek a megváltoztathatóság tekintetében a belső közjog szempontjából nincsen más törvényeinktől eltérő jogi hatályuk, még akkor sem, hogyha az illető rendelkezés megváltoztatását a szerződés a Népszövetség hozzájárulásától teszi függővé, vagy az illető rendelkezést a szerződés a magyar állam alaptörvényének nyilvánítja”. Mindez ugyanis a magyar állam által vállalt *nemzetközi kötelezettségekre* irányult, viszont a belső jogban a legiszláció tekintetében az 1921. évi XXXIII. tc. csak egy törvény volt a sok közül, tehát a szöveget akár önállóan, szuverén módon meg is lehetett változtatni.⁶⁰

6. KÁROLYI MIHÁLY VAGYONELKOBZÁSI ÜGYÉNEK JOGI HÁTTÉRÉHEZ

Az előzőkben már röviden utaltunk az 1918. november 16-án proklamált népköztársaságra. Később, a konszolidáció idején Hegedűs Lóránt pénzügyminiszter 1921. március 17-i keltezéssel avégett fordult az igazságügyi tárca vezetőjéhez, Tomcsányi Vilmos Pálhoz, hogy az akkor – és többek által talán még ma is – hazaárulónak tekintett Károlyi Mihály gróf *hitbizományt* képező ingatlanait⁶¹ a magyar állam vagyonháramlási perekben (modernebb, de nem mindenben egyező kifejezéssel: vagyonelkobzás keretében) megszerzhesse. Az ekkor kezdeményezni szándékolt törvényjavaslat célját a bizalmas átirat egyértelművé tette: „[A] kincstári jogügyi igazgatóságnak az 1915. évi XVIII. t.c. kiegészítése tárgyában nálam előterjesztett beadványát, melléklete kapcsán másolatban azzal a kérelemmel van szerencsém Nagyméltóságodhoz áttenni, hogy az előterjesztésben foglaltakra vonatkozó nagyrabecsült véleményét az ügy sürgősségére tekintettel lehetőleg minél előbb közölni méltóztassék, annyiival is inkább, mert a magam részéről föltétlenül szükségesnek tartom, hogy mielőbb megállapíttassék az a jogi forma, amelyben Károlyi Mihály vagyona ellen a kincstár jogigénye teljes erővel érvényesíthető legyen; ily példa statuálása az erkölcsi rend helyreállítására okvetlenül szükségesnek mutatkozik.”⁶²

A két minisztérium által végül közösen szerkesztett törvénytervezetet a minisztertanácsi előterjesztésben Tomcsányi a következőkkel magyarázta: az 1915-ben a hazaárulók tulajdonairól alkotott törvény értelmezési kételyeket hagyott annak vonatkozásában, hogy a hatálya kiterjed-e az olyan vagyona, amely a korlátolt tulajdon jellegével bír (például hitbizományi birtoklás). Az előbb idézett iratban alkalmazott szófordulat, az „erkölcsi rend helyreállítása” itt is szerepelt a „közérdekű igazságos bűnhődés” kívánalmával kiegészítve: vagyis a fő cél az volt, hogy „a hazaáruló bűncselekményéből keletkező sérelem vagyoni megtorlása hatályosan, a bűncselekmény súlyosságához mérten érvényesüljön”. Az alkalmazandó rendelkezések nem voltak elég egyértelműek a hitbizományi birtokra nézve, mivel csak a terheltek az ingatlanon fennálló birtoklási és várományosi

⁶⁰ MNL OL K578, B.i. 573. (Irat a békeszerződésről mint jogforrásról.)

⁶¹ Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2000. 300–302.; Ruzsoly József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. Opera Iurisprudentiae I. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011. 177–178.

⁶² MNL OL K578, B.i. 516. (Az 1.449/921. P.M. számú irat.)

jogát lehetett általuk biztosan elvonni, magát az ingatlant nem, noha „a hitbizományi birtokossal szemben azonban teljesen indokolt a kivételes, szigorúbb vagyoni elégtétel”. Úgy vélte az igazságügy-miniszter, hogy a hitbizomány alapítására adott uralkodói engedély a haza szolgálatáért cserébe megnyilvánuló kivételes kegy volt, különösen pedig az, hogy „e jutalom gyümölcseit az alapító ivadékai szedik”. Ha tehát valakire nézve megvalósul, miszerint „hazája ellen fegyvert fog vagy a saját hazája ellen az ellenséget segíti, vagy a hűtlenség egyéb bűnébe esik, az a tiszta erkölcsi felfogás szerint eljátszotta a kivételes kegyelemből fakadó azt a jogát, hogy családja fényét, társadalmi és vagyoni állását az érdekeiben súlyosan megsértett állam továbbra is kivételes jogszabályokkal védje”.⁶³

A javaslat így ahhoz hasonlóan szankcionált volna, ahogy a feudális jogunk egykor a hűtlenséggel járó infámiát szabályozta, mivel nemcsak a birtoknak az állam magához váltására okot adó személyt, hanem annak utódait – a teljes egyenes rokonok ágát – is sújtotta. Az Országos Földbirtokrendező Bíróság döntése alapján⁶⁴ a kincstárt a hitbizományi javak tiszta értékének legalább fele illette volna, a maradvány pedig átszállott az alapító okiratban megjelölt másik családi ágra, míg az eredeti várományosokat *de jure* nem létezőknek kellett tekinteni. A törvényt a hatálybalépése előtt elkövetett magatartások miatt indult ügyekben – azaz visszahatóan – is alkalmazni kellett a javaslat szerint arra tekintettel, hogy e jogszabály csak mintegy autentikus „magyarázata” volt a korábbiak.⁶⁵

A királyi kincstári jogügyi igazgatóság részéről a három szakaszból álló rövid, de annál radikálisabb tartalmú javaslatot Marinovich Imre helyettes államtitkár írta alá 1921. május 6-i keltezéssel. Az elfogadása gyorsan megtörtént; a minisztertanácsi és a nemzetgyűlési tárgyalása után ez év augusztus 19-én már meg is jelent a hivatalos lapban (1921: XLIII. tc.). Annyi változtatás történt rajta, miszerint, ha az állam az ingatlant természetben vette át, köteles volt azt egy éven belül preferált földbirtok-politikai célokra (1920: XXXVI. tc.) – elsősorban a rokkantak javára – fordítani, és evégből felosztani. A közben jött zárgondnok eljárásának részleteit az igazságügy-miniszter állapíthatta meg.

A Károlyi-birtokok elvonásáról 1923 februárjában keletkezett az első bírósági ítélet.⁶⁶ Ellenben hosszú évekkel azután, 1946-ban a nemzetgyűlés meg – közvetlenül a köztársaság deklarálását követően – gr. Károlyi Mihály államférfiúi és történelmi érdemeiről alkotott önálló törvényt (1946: II. tc.), amelyben a rá kiszabott vagyonekobzásról rendelkező ítéleteket hatálytalanná nyilvánította. Így két „Lex-Károlyi” létezett: az egyik hazáruulónak, a másik a magyar demokrácia hőroszának tekintette őt...

⁶³ MNL OL K578, B.i. 516. (Minisztertanácsi előterjesztés megjelölésű irat.)

⁶⁴ A m. kir. földmívelésügyi miniszter és a m. kir. igazságügymin. 1921. évi 60.000. F.M. sz. rendelete a földbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről szóló 1920: XXXVI. tc. végrehajtásához szükséges részletes szabályokról. In: MRT 1921. Budapest, 1922. 361–462., ide különösen: 228–229. §§.

⁶⁵ A magyarázó törvény fogalma ma nem használatos, a polgári korban azonban ismert volt, és az akkori értelmezés szerint a „hiteles magyarázatot megállapító törvények tartalmukra nézve nem új törvények. [...] Ebből következik, hogy ezen magyarázó törvény kiterjed alkalmazásában mindazon cselekményekre, amelyek annak létrejötte előtt, a korábbi megmagyarázott törvény uralma alatt keletkeztek.” Erről lásd: Antal Tamás: *Szilágyi Dezső és műve. Jogtörténeti Tár 4.* Szeged, Iusperitus, 2016. 139.

⁶⁶ Hajdu (1978) i. m. 377–379.

7. TÖREKVÉSEK A MAGYARSÁG ÉS A NEMZETISÉGEK JOGI VÉDELME

Bethlen István miniszterelnök 1921 májusában arról érdeklődött Tomcsányinál, hogy a minisztériuma „tőlünk elszakított véreink szolgálatában és a magyarság védelme érdekében ez ideig fejtett-e ki és minő tevékenységet akár a belföldön, akár a megszállott vagy elszakított területeken vagy a külföldön, s ha igen, a ministerium mely ügyosztálya foglalkozik vagy mely, a ministerium által megbízott[ak] vagy ideiglenesen alkalmazottak foglalkoznak ily ügyek intézésével”. Közölni kérte továbbá, hogy milyen pénzügyi támogatást nyújtott az Igazságügyminisztérium az előbbi célból társadalmi szervezeteknek, egyesületeknek?⁶⁷ A válasz sajnos nem áll rendelkezésünkre, de ez a levél is bizonyítja: Bethlen mielőbb a minisztertanács elé kívánta vinni a kérdést kormányzati szintű összehangolás végett.

A Szerb–Horvát–Szlovén Királyság által megszállt délvidéki, egészen Szegedig és Pécsig nyúló, ám *de jure* Magyarországhoz tartozó területek átvételére csupán 1921 nyarán kerülhetett sor.⁶⁸ Mivel az állam intézményeinek újrászervezése előre láthatóan számos nehézséget vetett fel, egy *kormánybiztosság felállításáról* döntött a minisztertanács.⁶⁹ A feladata a magyar nemzeti és kulturális érdekek szem előtt tartásával azon államhatalmi intézmények életbeléptetése volt, amelyek az ország más részeiben már 1920-tól működtek. „A feladat megvalósításának mikéntjére nézve a célszerűség, de főleg az a szempont – így az e tárgyban készült fogalmazvány –, hogy a kormánybiztossággal lényegileg a magyar államhatalom az erőszakos megszállás alul felszabaduló területre és, hogy a magyar államhatalom bármely, de különösen a politikai igazgatás legkülönbözőbb nemei által ily messzeemenően behálózott területre a kompromittáltatás kockázata nélkül, csak saját fegyveres erejére támaszkodva vonulhat fel, két fázisra osztja a kormánybiztosság működését.” Az elsőbe a szoros értelemben vett megszervezése tartozott, amely tevékenységben minden tárca képviseltette magát a szakszerűség és a parlamentáris felelősség követelményei szerint, majd ezt követte a második szakasz: a haderő bevonulása és az államélet tényleges újjászervezése a déli területeken.⁷⁰

Az Igazságügyminisztériumot illetően a legfőbb feladatok „az igazságszolgáltatás és különösen a személyes szabadság és tulajdonjog kérdésével összefüggő ügyekre” terjedtek ki. A kormánybiztossá kinevezett Kiszely Gyula belügyminiszteri tanácsos a megbízatása keletkezése napján, 1921. július 1-jén kibocsátott és idézett dokumentumában kiemelte, hogy a magyar joghatóság helyreállításakor az államhatalom „legfőbb díszének” tekintendő „joguralmat” kellett mindenekelőtt szavatolni: „[A] fehér terror néven ismét és ismét feltámadó vádaskodással szemben különösen kiemelni bátorkodom azt, hogy

⁶⁷ MNL OL K578, B.i. 576/1.

⁶⁸ Blazovich (2005) i. m. 124–125.; Kristó Gyula (szerk.): *Szeged története. Kronológia a kezdetektől 1944-ig*. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1992. 87.; Nánási (2011) i. m. 236–237.

⁶⁹ MNL OL K27 X57, Jkv. 1921. június 24. (1. pont), Jkv. 1921. július 1. (4., 5. pontok).

⁷⁰ MNL OL K578, B.i. 585. (1–2. p.)

a bírói igazságszolgáltatásnak a bevonulással egyidejű felvételét mellőzhetetlennek tartom akként, hogy a rendőrség által letartóztatottak azonnal a kir. ügyészségnek átadhatók legyenek. Az első fokú bíróságnak tehát azonnal, a kormánybiztossággal együtt teljes apparátusban kellene működésbe lépnie, és ennek előkészítése volna az igazságügyi tárcza fentebb kért delegáltjának egyik főbb feladata.” Ugyanakkor a polgári szabadságok terén az átmenetet elkerülhetetlennek találta: „[A] rendőri záróra, éjszakai közlekedés, csoportosulás, fegyvertartás és viselés megszorításai mellett a gyülekezési jog főleges korlátozásának, és a Magyarország mai területei felé való forgalom bizonyos megszorításainak előre láthatólag helyt kell nyerniök.”⁷¹

A magyar haderővel elvégzendő reokkupáció után az igazgatási teendőkkel összefüggő „vezérlő motívumként” Kiszely még a következő elveket jelölte meg: „[B]első politikai meggyőződéséért senki üldöztetést ne szenvedjen, de az ottani nehéz helyzetre való köteles tekintettel szinte kétszeres súllyal toroltassék meg, ha valaki bármely politikai meggyőződés alapján a fegyelmetlenség, a közrend, társadalmi rend vagy éppen az állam biztonsága ellen akár maga tetteket követ el, akár másokat ilyen tettekre felszólít vagy reá bír.” Erre a lakosságot nyomatékosan figyelmeztetni ajánlotta, megtoldva az amnesztia és a sajtószabadság megfelelő rendezésével. A nézete szerint a kormánybiztosság első székhelye Kaposváron, a körletparancsnokság székhelyén volt felállítandó.⁷²

Az így felszabadult déli területeken élő *nem magyar* (elsődlegesen szerb és bunyevác) ajkú lakossággal összefüggésben ugyancsak az óvatosság jellemezte a kormányt. Megvolt minden oka rá, hiszen a Versailles-környéki békék a közép-európai rendezés alapjává a nemzetállami rendezőelvet tették.⁷³ Bethlen István a honvédelmi miniszterhez e tárgyban írott bizalmas átíratát 1921. augusztus 17-én Tomcsányinak is megküldte: „[N]em szükséges Nagyméltóságod előtt külön hangsúlyoznom, hogy a kérdésnek a helyi jelentőséget messze túlhaladó fontossága van, s hogy ezen a téren esetleg előforduló hibák súlyos következményekkel járnának jövő külpolitikánk sikerét illetőleg is. Baranyában s a bajai háromszögben – hogy úgy mondjam – ízelítőt fogunk adni arra nézve, hogy milyen lesz a jövő nemzetiségi politikája. Ezért e politikának olyannak kell lennie, hogy az elszakított területeken élő nemzetiségek kézzel foghatólag bizonyítottan lássák, hogy a magyar kormányt az őszinte békülékenység s engesztelődésszellem hatja át, s hogy a magyar szent korona jogara gazdasági s kulturális erőiknek szabad kifejtését a legjobban biztosítja.” A miniszterelnök sietve hozzátette: „még a látogatást is kerülni kell a bosszú politikájának”, mi több, éppen a megbocsátást és az együttműködést kell előtérbe helyezni, ami vonatkozott a nem hatósági szervek tevékenységére is. Ennek egyik indoka a „strict jog” szempontjából a békeszerződésben rögzített azon követelmény volt, miszerint „a volt osztrák–magyar monarchia területének egyik

⁷¹ MNL OL K578, B.i. 585. (2–4. p.)

⁷² MNL OL K578, B.i. 585. (6.) L. még: B.i. 589., 590.

⁷³ Szarka László: Nemzetfejlődés és kisebbségpolitika Közép-Európa multietnikus államaiban. A versailles-i békerendszer első éve. In Tomka Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015. 283–310.

lakosát sem lehet zavarni vagy zaklatni sem amiatt a politika magatartása miatt, amelyet az illető 1914. július hó 28. napjától kezdve az említett területek állami fennhatóságának végleges elismeréséig tanúsított, sem pedig állampolgársági viszonyainak a jelen szerződés alapján való rendezése miatt”. Magyarország az 1868. évi nemzeti törvényben elismert jogokat továbbra is biztosítani kívánta az érintetteknek; „különösen biztosítja tehát az anyanyelv szabad használatát a törvény értelmében a községi közigazgatásnál, a közigazgatási hatóságokkal való érintkezésben s a bíróságok előtt”, valamint a közoktatásban ott, ahol a nemzeti nyelvű népoktatásra igény mutatkozott.⁷⁴

Ugyanakkor egy másik levelében Bethlen oda utasította az igazságügy-minisztert, hogy határozottan rendelje el az igazságügyi hivatalokban a külföldi missziók és hatóságok részére történő „felvilágosítások” kiadásának *tilalmát*, valamint, hogy az információk átadása helyett a köztisztviselők mindig irányítsák a külképviseletek érdeklődő tagjait a felettes szervekhez, ők pedig a kérdéseket küldjék a külügyminisztériumhoz. Már egy évvel korábban, 1920 nyarán létrehozták az úgynevezett miniszterközi és a törvényhatósági sajtótájékoztató bizottságokat bizonyára hasonló, a kormány kommunikációját összehangolni szándékozó megfontolásból.⁷⁵ A fokozott óvatosság oka hazánkban a Népszövetségbe történő felvételi reménye volt: 1921. augusztus 30-án küldött a miniszterelnök egy újabb megkeresést, amelyben – kifejezetten az említett célból – arra utasította Tomcsányit, állíttasson össze jegyzéket, hogy a kivételes hatalom alapján (1912: LXIII. tc.) korlátozott közszabadságok tekintetében⁷⁶ időközben milyen enyhítő rendelkezéseket hozott. A válaszában a miniszter nyolc, már kibocsátott rendeletet jelölt meg a sajtórendészet, a rögtönbíráskodás és a bűnvádi eljárás köréből.⁷⁷ Mint ismert, végül a Népszövetségbe való felvételünk csak 1922 szeptemberében valósult meg.

8. RÖVID ÖSSZEGZÉS

A bemutatott események s jogintézmények alapján is jól látható, milyen sokrétű volt a hazai igazságügyi igazgatás működése a polgári kor „érett” szakaszában. A hivatkozott dokumentumok több magyar igazságügy-miniszter, de főként Tomcsányi Vilmos Pál (1920–1922) munkásságát idézték meg számunkra. Egyiküknek sem az átlagos miniszteri szerep jutott; azoknak, akik 1918 októbere végéig szolgálták Magyarországot, az I. világháború, az utódaiknak a forradalmak közbeni és utáni közjogi és politikai konszolidáció

⁷⁴ MNL OL K578, B.i. 595/1. L. még az 1921. évi XXXIII. tc. 3. §-ába foglalt, 1920. június 4. napján Trianonban kötött békeszerződés 54–60. cikkelyeit.

⁷⁵ MNL OL K578, B.i. 591/1., 599. (9223/1920. M.E. rendelet.)

⁷⁶ Az idevonatkozó rendeletek első hivatalos közzétételét lásd: *Budapesti Közlöny*, 1914. július 26. (170. szám, rendkívüli kiadás) 1., valamint MNL OL K578, B.i. 492/1. (Jegyzék.)

⁷⁷ MNL OL K578, B.i. 599. (6976/1921. M.E.I. számú irat.)

időszakában felmerült különleges kihívásoknak kellett megfelelniük. E működésük ugyan nem a nagy kodifikációk szempontjából vagy az országgyűlési felszólalásaik miatt volt jelentős – mint ahogy gyakran e témák köré szokás csoportosítani az igazságügy-miniszterek értékelését⁷⁸ –, ám a kivételes közjogi és történelmi, illetve kül- és belpolitikai helyzetek mentése legalább akkora szaktudást, koordinációkészséget, felelősséget igényelt a részükről, mint aminők ismertek a békeidők konstruktív évtizedeiből.

⁷⁸ Lásd pl.: Antal (2016) i. m. 3–84.; Csibi Norbert – Domanicky Endre (szerk.): *Deák és utódai. Magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2004. A szerzők: Bárándy Péter, Deák Ágnes, Katus László, Mezey Barna, Laký Ferenc, P. Miklós Tamás, Dobos Gyula, Stipta István, Kengyel Miklós, Gergely Jenő, Kajtár István, Somogyi Éva, Szabó Dániel.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Antal, Tamás: *A Hundred Years of Public Law in Hungary (1890–1990): Studies on the Modern Hungarian Constitution and Legal History*. Novi Sad, Agape Doo, 2012.
2. Antal Tamás: Az angliai esküdszéki rendszer kritikája és reformja a 19. század elején. *Jogtudományi Közlöny*, 70. (2015), 2. 79–89.
3. Antal Tamás: Az Igazságügyi Minisztérium története, 1867–1944. In *Fejezetek a polgári kor évtizedeiből. Az Igazságügyi Minisztérium története, 1867–1990*. 1. kötet. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2018.
4. Antal Tamás: *Szilágyi Dezső és műve*. Jogtörténeti Tár 4. Szeged, Iusperitus, 2016.
5. Antal Tamás: *Törvénykezési reformok Magyarországon (1890–1900). Ítéltáblák, bírói jogviszony, esküdszékek*. Dél-alföldi évszázadok 23. Szeged, 2006.
6. Badó Attila: *Ártatlanok vagy bűnösök? Az Egyesült Államok esküdszékeinek vitatott döntései*. Szeged, 2016.
7. Blazovich László: *Szeged rövid története*. Dél-alföldi évszázadok 21. Szeged, 2005.
8. Bódiné Beliznai Kinga: Töry Gusztáv – kodifikátor és kúriai elnök (1857–1925). In Bódiné Beliznai Kinga (szerk.): *A Kúriai és elnökei IV*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 11–51.
9. Borsányi György: *Kun Béla. Politikai életrajz*. Budapest, Kossuth, 1979.
10. Brauner, Wilhelm: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem, 1994.
11. Buza [László]: Alaptörvény a békeszerződésben. *Magyar Jogi Szemle*, 2. (1921), 1. 74–75.
12. Csibi Norbert – Domanický Endre (szerk.): *Deák és utódai. Magyar igazságügyi miniszterek 1848/49-ben és a dualizmus korában*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2004.
13. Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2000.
14. Egyed István: A békeszerződés mint magyar jogforrás. *Magyar Jogi Szemle*, 2. (1921), 6. 337–344.
15. Fráter Olivér: *Erdély román megszállása, 1918–1919*. Tóthfalu, Logos Grafikai Műhely, 1999.
16. Görög Staub Károly – Patay Géza: *Wekerle Sándor*. Budapest, Helikon, 2011.
17. Gyenesi József: A magyar levéltári szervezet 1956-ban. *Levéltári Szemle*, 56. (2006), 3. 16–23.
18. Hajdu Tibor: *A Magyarországi Tanácsköztársaság*. Budapest, Kossuth, 1969.
19. Hajdu Tibor: A nemzeti kérdés és az 1918–1919-es forradalmak. A dualizmus nemzeti politikájának csődje és a Monarchia felbomlása. In Andics Erzsébet (szerk.): *A magyar nacionalizmus kialakulása és története*. Budapest, Kossuth, 1964. 232–279.
20. Hajdu Tibor: *Az 1918-as magyarországi polgári demokratikus forradalom*. Budapest, Kossuth, 1968.
21. Hajdu Tibor: *Károlyi Mihály. Politikai életrajz*. Budapest, Kossuth, 1978.
22. Hajdu Tibor: *Ki volt Károlyi Mihály?* Budapest, Napvilág, 2012.
23. Halász Pál – Kovács István – Peschka Vilmos (szerk.): *A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959.

24. Hegedűs Sándor: *Az utolsó trónfosztás*. Budapest, Kossuth, 1970.
25. Heka László: *A szláv államok jogrendszerei*. Szeged, JATEPress, 2008.
26. Heka László: *Szerbia állam- és jogtörténete*. Szeged, Bába, 2005.
27. Horánszky Lajos: *Tisza István és kora*. Budapest, Tellér, 1994.
28. Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1982.
29. Károlyi Mihály: *Az új Magyarországért. Válogatott írások és beszédek, 1908–1919*. [Litván György (szerk.)] Budapest, Magvető, 1968.
30. Kengyel Miklós: A magyar bírósági szervezet a két világháború között. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta. De iuris peritorum meritis* 10. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 195–207.
31. Kristó Gyula (szerk.): *Szeged története. Kronológia a kezdetektől 1944-ig*. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1992.
32. L. Nagy Zsuzsa: *Magyarország története, 1918–1945*. Debrecen, Multiplex Média, 1995.
33. Nagy Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Lakitelek, Antológia, 1995.
34. Nagy Károly: *A nemzetközi jog*. Budapest, Antológia, 1999.
35. Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története, 1871–1945*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.
36. Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, Korona, 1995.
37. Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség emlékezete, 1875–1949*. Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2010.
38. Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris, 2010.
39. Ruzsoly József: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848: III. tc. létrejötte. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Püski, 2002. 7–25.
40. Ruzsoly József: A nemzetgyűlési választások ügye a Friedrich-kormány előtt 1919 augusztusában. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Püski, 2002. 204–206.
41. Ruzsoly József: Az első nemzetgyűlési választások előzményeihez. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949*. Válogatott tanulmányok. Budapest, Püski, 2002. 188–203.
42. Ruzsoly József: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Budapest, Püski, 2005.
43. Ruzsoly József: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. Opera Iurisprudentiae 1. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.
44. Siklós András: A népköztársaság. In Ránki György – Hajdu Tibor – Tilkovszky Loránt (szerk.): *Magyarország története, 1918–1919, 1919–1945*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 85–177.
45. Somogyi István: *Hartensteintől Funchalig. Egy királydráma története hiteles adatok nyomán*. Budapest, 1936.

46. Soós Katalin: *Burgenland az európai politikában (1918–1921)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971.
47. Szabó István: A választási rendszer az 1920-as nemzetgyűlési választásokon. In Máthé Gábor – Révész T. Mihály – Gosztonyi Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Parerga 1. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2013. 348–355.
48. Szabó István: *Ausztria államszervezete, 1918–1955*. Budapest, PPKE JÁK, 2010.
49. Szabó István: Az államforma kérdése 1919/1920 fordulóján. In Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, 2006. 585–597.
50. Szabó István: Decentralizált egységállam – szövetségi állam – államszövetség. In Gosztonyi Gergely – Révész T. Mihály (szerk.): *Jogtörténeti Parerga 2. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 255–261.
51. Szabó István: Néhány gondolat a miniszterek jogi felelősségéről a Lajtán innen és túl. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta*. De iuris peritorum meritis 10. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 417–428.
52. Szarka László: Nemzetfejlődés és kisebbségpolitika Közép-Európa multietnikus államaiban. A versailles-i békerendszer első éve. In Tomka Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015. 283–310.
53. Topolski, Jerzy: *Lengyelország története*. Budapest, Gondolat, 1989.
54. Veress Emőd (szerk.): *Erdély jogtörténete*. Budapest, Forum Iuris, 2018.
55. Zeidler Miklós: A magyar béke delegáció tevékenysége. In Zeidler Miklós: *A magyar béke küldöttség naplója. Neuilly – Versailles – Budapest (1920)*. Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2017. 13–44.
56. Zsiga Tibor: *Horthy ellen, a királyért*. Budapest, Gondolat, 1989.

Jogi források

1. 1485. évi II. törvénycikk a nádor az ország örökösének gyámja vagy gondnoka
2. 1485. évi IV. törvénycikk ő a főkapitány
3. 1485. évi IX. törvénycikk ő az ország legfőbb bírása
4. 1485. évi X. törvénycikk a király távollétében ennek helytartója
5. 1485. évi XI. törvénycikk a nádor a kunok bírása; és annak fizetése
6. 1498. évi XLVII. törvénycikk a kunok, jászok és ruthének a nemesek jobbágyságait el ne vigyék; különben a nádor elébe kell őket idézni
7. 1498. évi LXX. törvénycikk két tisztséget viselhetnek: a nádor, az országbíró és a dalmátországi bán
8. 1523. évi LI. törvénycikk hogy a nádor a kunok s a szomszédos nemesek közt a határokat igazítsa ki
9. 1526. évi XXII. törvénycikk a nádor tiszte élethossziglan tartson
10. 1556. évi XXXV. törvénycikk a Dunán inneni és túli vármegyékben a törvényszéket a nádor folytonosan tartsa

11. 1608. évi k.u. II. törvénycikk a nádor urnak, a bánnak és a kassai generális kapitánynak, úgy a fő- és alispánoknak is jogot adnak, hogy a rablókat mindenütt megfoghassák és érdemük szerint büntethessék
12. 1609. évi LXVI. törvénycikk a királyi felség a nádor urnak jogot ad arra, hogy harminczkét jobbágyig, de nem tovább, a fiscusra háramlott fekvőjóságokat bármely czimen eladományozhassa
13. 1715. évi V. törvénycikk Erdődi Pálffy Miklós grófot, Vöröskő örökös urát stb. az ország nádorispánjává választják
14. 1715. évi XXXIII. törvénycikk a nádorispáni s egyszersmind helytartói hatalomról a javak adományozásában
15. 1723. évi II. törvénycikk Ő császári és királyi legszentségebb felsége fölséges osztrák háza nőágának Magyarország szent koronájában s a régtől fogva hozzákapcsolt részekben való folytonos királyi örökösödéséről
16. 1723. évi IV. törvénycikk a nádori s egyszersmind helytartói hatalomról
17. 1848. évi II. törvénycikk fenséges cs. kir. austriai főherczeg István Magyarország nádorává választatik
18. 1848. évi III. törvénycikk független magyar felelős ministerium alakításáról
19. 1867. évi VII. törvénycikk az 1847/8:III. tc. azon intézkedéseinek, melyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módosításáról és a nádorválasztás elhalasztásáról
20. 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról
21. 1915. évi XVIII. törvénycikk a hazaárulók vagyoni felelősségéről
22. 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről

Levéltári források

1. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára:
Az igazságügyi levéltár iratai: K577., K578. állomány
Minisztertanácsi jegyzőkönyvek másolatai mikrofilmen: K27 X57. állomány

Dr. habil Antal Tamás PhD, LL.M. egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Európai Jogi Történelmi Tanszékén. Kutatási területei a 19. és 20. századi közigazgatás-történet, a magyar bírósági szervezet története, az angol és a magyar esküdszék története, az igazságügyi igazgatás múltja. 12 könyv szerzője. Bővebb publikációs adatai az MTMT2 adatbázisban olvashatók.

Antal Tamás

A MAGYAR KIR. IGAZSÁGÜGYMINISZTERIUM BIZALMAS ÜGYEIBŐL – II. RÉSZ: A KÖZJOGI PROVIZÓRIUM ELSŐ ÉVTIZEDE¹

*From the Secret Documents of the Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary
Part II: The First Decade of the Public Law Interregnum*

Dr. habil. Antal Tamás PhD, LL.M. egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Európai Jogtörténeti Tanszék, antalt@juris.u-szeged.hu

E tanulmány folytatása annak a korábbinak, amelyben a szerző a Magyar Királyi Igazságügyminisztérium megmaradt titkos iratai alapján tett kísérletet az I. világháború utáni hazai igazságügyi állapotok bemutatására. A jelen, második részben a Horthy-korszak első évtizedének egyes dokumentumai kerülnek sorra: kirajzolódik belőlük a minisztérium és a kormány viszonya, a nemzetiségek joghelyzetének szabályozása, a trianoni békeszerződés végrehajtása során keletkezett nemzetközi jellegű kihívások, valamint az utolsó magyar király, IV. Károly politikai végrendeletének sorsa és a volt királyi család ingatlanvagyonának jogállása. Szintén ide kapcsolódó témák, amelyek a hazai bírósági szervezetbe engednek betekintést, nemkülönben a gr. Bethlen István miniszterelnök és több igazságügy-miniszter tevékenységét érintő fejtegetések abból a közjogilag is különleges korból, amikor az antantkényszerpálya nyomása nehezedett Magyarországra.

KULCSSZAVAK:

Bethlen-korszak, bírósági szervezet, Habsburg-család, igazságügy, Magyarország 1920–1930., Trianon

¹ E közlemény a KÖFOP-2.1.2–VEKOP-15-2016-00001. azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projektben, a *Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban* című Államtudományi Kutatóműhelyben (NKE/4826-4/2017) valósult meg a Nemzeti Közszolgálati Egyetem támogatásával.

The author of the present paper examines the archived sources of the history of the former Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary after World War I and during the first decade of the so-called Horthy system. He deals with the connection between the ministry and the state government, the special features of the disciplinary law, the legal status of the minorities living in Hungary as well as the conditions of the actual jurisdiction matters. The activities concerning the implementation of the Peace Treaty of Trianon and some of the diplomatic problems that came up with the neighbour states can also be found in the chapters. One can read supplements to the testament of King Charles IV and the real estates of the ex-royal family, the political carrier of PM Count István Bethlen, and the career of the then ministers of justice taking part in the stabilisation of the post-war public law interregnum under the pressure of the obligations dictated by the former Entente coalition.

KEYWORDS:

administration of justice, Bethlen era, Trianon, system of courts, Habsburg family, Hungary 1920–1930

1. BEVEZETÉS

Az e témakörben előzőleg közzétett tanulmányunkban a magyar igazságügyi igazgatás olyan bizalmassá minősített kérdéseivel foglalkoztunk, mint az I. világháborús hadiállapot, a kapitulációt követő forradalmak és hatalomátvételek, végül az interregnum („a király nélküli királyság”) fenntartásáról hozott alkotmányos reformok időszakának szervezeti és közjogi kihívásai – a csak nagyon töredékesen fennmaradt minisztériumi levéltári források alapján.² A megkezdett feldolgozás *folytatásaként* a jelen közleményben a gróf Bethlen István nevével jelzett korszak, vagyis az antantkényszerpálya évtizedének³ fragmentumai, bizalmas természetű ügyei tükrében mutatjuk be az egykori Magyar Királyi Igazságügyminisztérium (Igazságügyminisztérium) intézménytörténetének néhány tanulságos fejezetét. Ez évtizedben Tomcsányi Vilmos Pál, Daruváry Géza, Nagy Emil, Pesthy Pál és Zsitvay Tibor emelkedtek fel – hosszabb-rövidebb intervallumokban – az igazságügy-miniszteri méltóságba.

A vizsgált éveket végigkísérte és -kísértette a volt szövetséges (antant)hatalmaknak és a megváltozott határaink mentén elhelyezkedő, barátinak nem nevezhető nemzetállamoknak való megfelelési kényszer, ami részint az aktuális kelet-közép-európai politikai helyzetből, részint magából a trianoni békeszerződésből eredt, mivel annak végrehajtása messze nem merült ki és fejeződött be a területi elcsatolásokban. A magyar királykérdés – benne különösen az interregnum és a Habsburg-ház harmadik trónfosztása (1921) –, a gazdasági és monetáris válság, amely a világháborút Európa-szerte követte, a jóvátételi kötelezettségeink, a Kárpát-medencében új arculatot öltő nemzetiségi probléma, a megváltozott hazai pártstruktúra, valamint az úgynevezett torlódott szerkezetű társadalom⁴ valamennyi szegmensét érintő szociális mélypont – mind befolyásolta, illetve behatárolta az igazságügyi szervek mozgásterét is.

Az ország ingatag közjogi és belpolitikai viszonyai csak 1922 tavaszán látszottak konszolidálódni, amikor az Egységes Párt megalakításával – a keresztény polgári és a kisgazda erők egy részének fúziójával – stabilizálódott a kormányzatot támogató többség a második nemzetgyűlésben,⁵ ami analogikusan hasonló jelentőségű volt, mint 1875-ben a Szabadelvű Párt létrejötte. Bethlen miniszterelnöki megbízatása és határozottsága annak ellenére

² Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – I. rész: hadiállapot, forradalmak, konszolidáció. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 144–173.

³ Ránki György: *Mozgásterek, kényszerpályák. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1983. 341–382.; Romsics Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest, Magyarságkutató Intézet, 1991. 72–236.

⁴ Mózes Mihály: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen, Cosmos, 1998. 115–125.

⁵ Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos: *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, Korona, 1995. 70–73.; Ruszoly József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. In Ruszoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 207–263.; Ruszoly

is előre mutatott, hogy a parlamentáris kormányzás *de facto* csupán korlátozott formában juthatott érvényre, és hogy a szocialista történetírásában inkább csak az éra negatívumait hangsúlyozták, mintsem az eredmények objektív kritikai mérlegét.⁶ A „Horthy-fasizmus” kifejezés még az 1980-as évek publikációiban is rendre olvasható volt...

2. A SZAKMINISZTERIUM ÉS A MINISZTERTANÁCS VISZONYA

Még az 1897. július 14-én tartott minisztertanácsi ülésen született határozat az igazságügyi igazgatás körébe tartozó ügytípusokról, amelyeket a döntést megelőzően *a kormány vagy az uralkodó elé* kellett terjeszteni:⁷ „[E]zen minisztertanácsi határozat alapján kifejlődött gyakorlat körülbelül a világháború kitöréséig nagyjában szorosan szem előtt is tartotta azt a követelményt, hogy csupán olyan kormányzati, illetve igazgatási ügyek terjesztendők a minisztertanács elhatározása elé, amelyek ezen utóbb említett jegyzékben bennfoglaltak, avagy amelyekre nézve a később született törvények, esetleg kormányrendeletek, illetve minisztertanácsi megállapodások, illetőleg királyi rendeletek vagy netán házhatározatok tartalmaztak utasítást arra nézve, hogy elintézésükre a minisztertanács döntése kikérendő.” Egy 1924. évi vizsgálat megállapította, miszerint „a kifejlődött [korábbi] gyakorlat – alkotmányunk szellemének megfelelően is – a lehetően szorosan értelmezte ezt a szabályozást, és az olyan ügyeket, amelyek a miniszterek által önállóan intézhetők, nem juttatta minisztertanácsi elhatározás alá, hanem a miniszteriális hatóság a szóban forgó ügyekben egyénileg és felelősséggel döntött”.⁸

A világháború és az 1912. évi LXIII. tc.-en nyugvó kivételes rendeletalkotási hatalom miatt 1914 után mind nagyobb számú ügytípus került a kormány érdemi döntése vagy előzetes állásfoglalása alá, amit a forradalmak éve és a politikai-gazdasági válság még inkább szaporított a következő esztendőkből. Mindez oda vezetett, hogy „hova-tovább olyan ügyek tárgyalása és intézése is bekapcsoltatott a minisztertanácsba, amely ügyek intézése pedig – törvényesen – az illető szakminiszterek” önálló feladata lett volna.⁹ Így az 1920-as évtized közepére elérkezett a belső hatásköri revízió ideje. Később, 1929-ben pedig Kaas Albert egyetemi tanár (volt országgyűlési képviselő) fordult a kéréssel Zsitvay Tiborhoz, hogy az egyetemi előadásában szeretné bemutatni e speciális ügyköroket, miért is kérte: az igazságügy-minisztérium bocsássa rendelkezésére a hatályosnak

József: A választási bíráskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés idején, 1920–1926. *Acta Juridica et Politica*, 15. (1968), 6. 1–47.

⁶ Lásd pl.: Szinai Miklós – Szűcs László (szerk.): *Bethlen István titkos iratai*. Budapest, Kossuth, 1972; Nemes Dezső: *A Bethlen-kormány külpolitikája, 1927–1931*. Budapest, Kossuth, 1964.; Pölöskei Ferenc: *Horthy Miklós és hatalmi rendszere, 1919–1922*. Budapest, Kossuth, 1977.

⁷ Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára (a továbbiakban: MNL OL) K578, B.i. 758. (ad 12.455/M.E.897. számú iratmáskolat).

⁸ MNL OL K578, B.i. 758. („a legszigorúbban bizalmas” megjelölésű irat).

⁹ Uo.

tekintett tárgyjegyzékeket.¹⁰ Az igazságügy-miniszter az említett revízióval 1924-ben foglalkozott, az év márciusában több ügyosztály el is küldte a maga lajstromát és *pro futuro* javaslatait.

Az elnöki ügyosztály az államfői (kormányzói) hatáskörbe eső – az 1883. évi I. tc. szerinti VI. köztisztviselői fizetési osztályba vagy az e felettiébe felvett, valamint a bírói és ügyészi – kinevezéseket, az igazságügy-miniszteri hatáskörben lévő kinevezések közül pedig a VII. fizetési osztályba tartozók iránti előterjesztéseket, továbbá a cím- és jellegadó-mányozási kérdéseket, a legfelsőbb kitüntetésekre való előterjesztéseket, ha nem a miniszterelnökség hatáskörébe voltak utalva, továbbá a kegyelmi ellátásokkal vagy ezek meghosszabbításával kapcsolatos ügyeket, a hitelátruházással és a póthittel összefüggő költségvetési tételeket, végül a külföldi kitüntetések viseletének engedélyezését jelölte meg a tárgyalta kategóriába tartozókként. Az I. számú vagy törvény-előkészítő ügyosztály részéről a törvényjavaslatok, a nemzetgyűlés elé terjesztendő kormányzati (minisztériumi) jelentések, az előkészített és kibocsátandó minisztériumi rendeletek, a kormány politikájára kiható fontosabb igazságügy-miniszteri rendeletek, jelentések, előterjesztések és „kijelentések” voltak a minisztertanács elé viendő, amely gyakorlat fenntartását javasolták is. A II. (magánjogi) ügyosztály csak a hitbizományok alapításával, megerősítésével vagy megváltoztatásával kapcsolatos tárgyakat vitte a kabinet plénuma elé. A IV. (büntetőjogi) ügyosztályhoz ekkor nem tartoztak releváns feladatkörök, míg a VI.-ban (börtönügyi) a póthitel és a kinevezések kérdéseinél alkalmazták a rendszeres felterjesztést mint egyébként jogszabályon alapuló kötelezettséget. A IX. (közjegyzői és ügyvédi) ügyosztály a minisztertanács előzetes döntését az alábbi esetekben kérte ki: jogszabály szerint az állami tulajdonban lévő ingatlanok elidegenítése vagy ingatlanok állami tulajdonba vétele, egyes külföldi gyártmányú iparcikkek beszerzése, a pót- vagy rendkívüli költségvetési hitel felvétele, a gyakorlat alapján a nagyobb értékű ingatlanok rabgazdaságok céljára történő haszonbérbe vétele és a költségvetésben előirányzott beruházási hitelek igénylése. A X. (építési) ügyosztálytól érkezett kimutatás szerint ugyancsak a túlkiadás miatti pót- és az előirányzat nélküli rendkívüli hitelek kieszközlése, a bírósági és büntetés-végrehajtási építkezések engedélyeztetése, az új járásbíróságok felállítása vagy a meglévők székhelyének, székházának, területének megváltoztatása, valamint a törvényszékek illetékességi területének módosítása tartozott ide. A XI. (gazdasági és jóléti ügyeket intéző) ügyosztály viszont csupán az előbbieknél is említett hitelek igénylését végezte a kormánytestület közben jöttével.¹¹

A magyar kormány ez idő táján a hivatali kommunikációval ugyancsak foglalkozott. 1922-ben többször előfordult, hogy a *hivatali titoktartás* fontosságára hívta fel a minisztertanács a tagjainak és a minisztériumok köztisztviselőinek a figyelmét, amit az igazságügyi osztályvezetőkkel az év októberében nyomatékosan közöltek is. A sajtónak adandó tájékoztatásokat a kormány szintén több alkalommal korlátozhatta, a levéltári anyagok között

¹⁰ MNL OL K578, B.i. 758. (Prof. Kaas Albert levele).

¹¹ MNL OL K578, B.i. 758. (ügyosztályi iratok).

egy 1924. december 22-én kelt irat tanúskodik erről: „[E]gyes tisztviselők nem minden körülmények között és nem minden vonatkozásban tartják be a hivatali titoktartásnak rendkívül fontos és a közszolgálat, valamint a kormányzat érdekében mellőzhetetlen követelményét.” A minisztertanács döntése nyomán Bethlen István arra utasította Pesthy Pált, hogy a minisztériumában a legszigorúbban tartassa be a hivatali titok közlésének tilalmát, ha pedig azt észlelné, hogy az alkalmazottak ezt a kötelezettségüket mégis megszegik, „a szükségessé váló megtorló fegyelmi, avagy az elkövetett vétség súlyosabb minőségéhez képest a bünvádi eljárás megindítása iránt a szükséges lépéseket megtenni méltóztassék”. A felhívást a minisztériumban körözték is, azt minden ügyosztály vezetője tudomásulvételével aláírta.¹² Hasonló problémákat a kormány a későbbiekben is megvitattott.

Miután a hadi- és a kivételes közjogi állapot Magyarországon csak 1921-ben, illetve 1923-ban szűnt meg,¹³ az *állami költségvetés tervezése* is nehézségekbe ütközött, amit jól mutat, hogy az első nemzetgyűlés feloszlataáig az 1922–1923. évi büdzsét nem sikerült elfogadnia a törvényhozó szervnek. Ez ugyanakkor az új Bethlen-kormány megalakítását és az Egységes Párt létrehozását politikailag megkönnyítette.¹⁴ Minderre tekintettel Kállay Tibor pénzügyminiszter – az 1924. évi fiskális és monetáris stabilizáció egyik kidolgozója¹⁵ – csak 1922. augusztus 15-én hívta fel az igazságügy-minisztert és társait arra, hogy az ideiglenesen meghosszabbított 1921–1922. évi költségvetésükből kiindulva állíttassák össze az újabb tervezeteket a folyó évi szeptember 30-ig.¹⁶ (A költségvetési év ekkoriban július 1-jétől június 30-ig tartott.)

Mellékelte ugyanakkor a szempontrendszert, amely egyértelműen rávilágít az ország gazdasági helyzetére. E szerint további szigorú takarékoság volt követendő a személyi kiadásoknál is: „[M]inden közigazgatási ágnál, intézménynél és üzemnél csak olyan számú állás lesz felveendő, amely számú állás elkerülhetetlenül szükséges az illető ágazat, intézmény és üzem leggazdaságosabban berendezendő működésének a fenntartásához. Új állásoknak a felvétele és személyzet szaporításnak az el[ő]irányzása tehát általában elvileg az egész vonalon szigorúan elkerülendő lesz. Amennyiben pedig [...] az 1922. évi június 30-ával a vonatkozó törvények alapján végrehajtott létszámredukció dacára még mindig mutatkoznak feles számú alkalmazottak: úgy ezeknek a feles számú alkalmazottaknak az állásai az illető költségvetési címnél előirányzandók lesznek ugyan, egyidejűleg azonban az egész tárcára nézve egy külön kimutatást kérek készíteni arról, hogy mely címnél és mennyi ilyen

¹² MNL OL K578, B.i. 627/4.

¹³ A m. kir. minisztérium 1921. évi 7200. M.E. számú rendelete a trianoni békeszerződés életbelépéséről. In *Magyarországi Rendeletek Tára* (MRT) 1921. Budapest, 1922. 241–242.; a m. kir. minisztériumnak 6310/1922. M.E. számú rendelete a háború esetére szóló kivételes hatalom megszűnése napjának közzététele tárgyában. *Igazságügyi Közlöny*, (1922), 7. 243.; a m. kir. minisztériumnak 960/1923. M.E. számú rendelete a kivételes hatalom alapján kibocsátott egyes rendeletek hatályának megszűnése tárgyában. *Igazságügyi Közlöny*, (1923), 2. 41–42. és a melléklet.

¹⁴ Romsics (1991) i. m. 141–150.; Gergely Jenő – Glatz Ferenc – Pölöskei Ferenc (szerk.): *Magyarországi pártprogramok, 1919–1944*. Budapest, ELTE Eötvös, 2003. 58–61., lásd még: 62–80.

¹⁵ Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002. 278–282.

¹⁶ MNL OL K578, B.i. 635. (3135/1922. P.M. számú irat) 1–5., 16.

felesleges állás van, és kérem ezt a kimutatást a részemre a költségvetési előirányzattal egyidejűleg megküldeni.” Megtoldotta mindezt Kállay azzal, hogy „személyzet szaporítás semmi esetre se foglaljon helyet” az előirányzatokban, „mert ha vannak is egyes ágak, amelyeknél munkaerő többlet van szükség, úgy ezt a szükségletet nézetem szerint nem tisztviselői, hanem kisebb qualitatív és kevesebb igényű bíró alkalmazottaknak a felfogadása útján kell törekedni kielégíteni”. A fizetési fokozatban történő előmenetelleket vagy az ezzel járó státuszrendezéseket szintén mellőzni kérte a pénzügyminiszter azzal, hogy erre esetenkénti „megállapodások szerint” kívánt rátérni a költségvetési év folyamán.¹⁷

A hivatali szervezeti kereteket¹⁸ is megváltoztatni ajánlotta a pénzügyi tárca vezetője: általában összevonásokat és ezzel állások megszüntetését hozta javaslatba, amiről ugyancsak külön kimutatást kért. Már a mesterséges szuperinflációt jelezte azon iránymutatás, miszerint a „jutalmak és segélyek” rovatban „minden egyes címnél olyan összeget méltóztassék előirányozni, amely a háromszorosát teszi ki annak az összegnek, amely az 1921/22. évre előirányoztatott”. A segélyek jogcímén történő kifizetéseket a minimálisra kellett szorítani, mivel azokat a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium vette át. A trianoni határokon kívülről „menekült” igazságügyi alkalmazottakra nézve pedig megtudhatjuk, hogy e kategóriával már nem számolt az új költségvetés, mert vagy véglegesen elhelyezték, vagy 1922. június 30-i hatállyal végelbánás alá vonták őket, azaz nyugállományba kerültek, illetve az állami közszolgáltatuk egyébként megszűnt. „Az újabban netán ide menekülő alkalmazottak pedig a vonatkozó (1922. évi július hó 14-én hozott) minisztertanácsi határozat értelmében jelentkezésük esetén végelbánás alá lesznek veendő; ilyenek részére tehát ténylegességi illetmények az 1922. évi július 1-től kezdve csak az esetben lesznek utalványozhatók, ha az így végelbánás alá vont egyén később netán valamely állásra a tényleges szolgálatban alkalmaztatik.”¹⁹ A dologi kiadásokra és bevételekre szintén a szigorú takarékosság volt irányadó, az átiratnak e részleteit itt mellőzzük.

A költségvetési tervszettel és annak indoklásával együtt az állami alkalmazottak rangsorozati névjegyzékeit is a pénzügyminiszter rendelkezésére kellett bocsátani, amelyekben feltüntették minden alkalmazott nevét, „a fizetés természetével bíró” illetményeinek összegét, valamint a közszolgálata tényleges kezdetének, nemkülönben az aktuális és a közvetlenül megelőző fizetési fokozatba történt kinevezésének napját, továbbá azt, hogy fel volt-e ruházva valamilyen magasabb állásnak (státusznak) a címével vagy jellegével. Egyelőre nincs teljes jegyzékünk sem az Igazságügyminisztérium, sem az igazságügyi igazgatás 1922. évi személyi állományáról, azonban ismerjük a szűken vett minisztériumi tisztviselőknek 1920 tavaszán készített lajstromát. Ebben a táblázatban 94 személy neve olvasható az alábbi megosztásban: államtitkárok, helyettes államtitkárok, miniszteri tanácsosok, miniszteri osztálytanácsosok, miniszteri titkárok, miniszteri segédtitkárok,

¹⁷ MNL OL K578, B.i. 635. (3135/1922. P.M. számú irat) 6–7.

¹⁸ A M. Kir. Igazságügyminisztérium ekkor fennálló belső hivatali struktúráját 1920-ban állapították meg, amely szerint 12 ügyosztállyal működött, mindez 1923 elején 11-re apadt. Részletesen lásd: 743/1920. I.M.E. *Igazságügyi Közlöny*, (1920), 1. 9–17.; 2139/1923. I.M.E. *Igazságügyi Közlöny*, (1923), 1. 11–18.

¹⁹ MNL OL K578, B.i. 635. (3135/1922. P.M. számú irat) 8–9.

berendelt kúriai tanácselnök, berendelt kúriai és ítélőtáblai bírák, berendelt törvényszéki elnök és bírák, berendelt királyi főügyész-helyettes és ügyészek, berendelt járásbíró, továbbá hasonlóan foglalkoztatott törvényszéki és járásbíróági jegyzők, végül a központi telekkönyvi hivatal főnökei.²⁰ Egy másik ismert lajstromban pedig az országosan vett igazságügyben 1921 elején rendkívüli családi pótlékban részesülők nevei olvashatók, szám szerint 143 közszolgálati alkalmazotté (közülük nő csupán három volt).²¹

Idé kapcsolódik, hogy a korábban hiányolt *önálló bírói és ügyési státusz* ekkor már létezett: a javadalmazásuk sokáig az egyéb köztisztviselőkével azonos rendszerben történt az 1883. évi I. tc. és az 1893. évi IV. tc. alapján, mígnem ezen először az 1908. évi VI. tc. változtatott azáltal, hogy az egyes fizetési fokozatokba beosztható királyi bírák, ügyészek és igazságügyi jegyzők számát normatívan rögzítette, így arányosítva a század elején, különösen az 1904–1905-ben kibontakozott politikai válság alatt és után kialakult egyenetlenségeket.²² A csak rájuk vonatkozó bérrendszert végül a forradalmak után sikerült kiharcolniuk: az 1919. évi XXVII. néptörvény nyomán az 1920. évi XX. tc. önálló illetményezést vezetett be a bírák és az államügyészek részére, ami egy rövid időre valóban garantálta a fizetésüket, a lakáspénzüket, a pótlékaikat és az egyéb illetményeiket. De e vívmányokat csupán 1924-ig élvezhették, mivel a gazdasági megszorítások és a mesterséges infláció hatásai őket is elérték. Az egymást követő takarékosági programok következtében a korszakban a javadalmaik vásárlóértéke végül sosem emelkedett fel az I. világháború előtti szintre.²³ A gazdasági világválságot követően a közszolgálat viszonyait, különösen az állami nyugellátást először az 1934. évi I. tc. módosította, de a miniszteri rendeletek vagy úgynevezett elnöki rendeletek útján történő illetményi és/vagy szolgálati korrekció mindvégig gyakorlatban maradt.

3. A FEGYELMI ÉS A KEGYELMI JOG GYAKORLÁSÁNAK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI 1920–1921-BEN

A magyar tanácsköztársaság jogforrásait, egyéb döntéseit²⁴ és általában a közjogi legitimitását egyértelműen elutasították az 1919 őszétől alakult kormányok és az első nemzetgyűlés nagy része. Friedrich István miniszterelnök már az év szeptemberében kibocsátott

²⁰ MNL OL K577, A1. 1920. (1533/1920. P.M. számú őrzési egység).

²¹ MNL OL K577, A2. 1920. II. (266/1921. főig. számú iratok).

²² Antal Tamás: *A Szegedi Királyi Ítélőtábla története 1890 és 1914 között. Bírásgéztörténeti könyvek. Fejezetek a Szegedi Ítélőtábla történetéből I.* Budapest–Szeged, Országos Bíróági Hivatal – Szegedi Ítélőtábla, 2014. 45–46.

²³ Antal Tamás: *A Szegedi Királyi Ítélőtábla története 1914 és 1921 között. Bírásgéztörténeti könyvek. Fejezetek a Szegedi Ítélőtábla történetéből II.* Budapest–Szeged, Országos Bíróági Hivatal – Szegedi Ítélőtábla, 2015. 42., 56–57.; Antal Tamás: A trianoni békeszerződés hatásai a királyi ítélőtáblákra – különös tekintettel a szegedire. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, (2017), 1. 31–44., ide különösen: 39–43.; Navratil Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon (1868/69–1937)*. ELTE Jogi kari Tudomány 25. Budapest, ELTE, Eötvös, 2014. 115–139.

²⁴ Halász Pál – Kovács István – Peschka Vilmos (szerk.): *A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959. 10–32., 55–72.

egy rendeletet a közszolgálati alkalmazottaknak a *tanácsköztársaság alatti magatartását* vizsgáló bizottságok tárgyában, amelyeknek azt kellett feltárniuk, hogy kik szegődtek „a bolsevizmus fokozott szolgálatába”, vagyis kik voltak, akik a tisztviselőtársaik terrorizálását, üldözését, politikai megbízhatóságuk minősítését, valamint nemzetellenes nyilatkozatokhoz való csatlakozásra kényszerítésüket és a propagandaterjesztést végezték.²⁵

Az eljárásokhoz a rendes fegyelmi szerveken kívül *ad hoc* bizottságot alakíthatott minden miniszter, az államtitkárokra nézve pedig maga a kormány. Az így létrehozott bizottságok a fegyelmi eljárás szabályait alkalmazták azzal, hogy az ügydöntő határozatukat kihirdetés előtt a miniszter elé kellett terjeszteniük jóváhagyás végett. Az Igazságügyminisztériumban 1919 szeptemberében fel is állítottak egy öttagú *különbizottságot*, amely a szankciókat az adott eset összes körülményeihez képest alkalmazta. A felfüggesztett személy a vizsgálóhelyezése esetén – ha azt a bizottság az eljárást megszüntető vagy felmentő határozatában elrendelte, avagy a hivatalvesztésnél enyhébb szankciót alkalmazott – az addig vizsztatartott illetményét pótlólag megkaphatta. Maga a bizottság fegyelmi tárgyalás nyomán döntött, kivéve, ha a vizsgáló előterjesztése alapján szolgálati vétség nem látszott fennállni. Az utóbbi esetben az eljárást megszüntető határozatot tanácsülésein hozták. A zárt tárgyaláson a vizsgáló ismertette a feltárt adatokat és a terhelt nyilatkozatára teendő észrevételeit, de a terheltnek módot kellett adni, hogy ott helyben is védekezhessen. Az érdemi határozatot zárt ülésben hozták; a jegyzőkönyvet a vizsgálóbiztos vezette, de szavazati jogot nem gyakorolhatott. A négy rendes tag szavazatának egyenlő megoszlása esetén a bizottság elnöke döntött, de más arány mellett is nyilváníthatott jegyzőkönyvezett különvéleményt.²⁶

A tanácsköztársaság idején elkövetett cselekmények miatti vizsgálatok és felelősségre vonások számát tekintve – amelyek jórészt 1919-ben és 1920-ban folytak – a levéltári források alapján a következő adatokat ismerjük: a már 1919. március 21. előtt is szolgáló igazságügyi tisztviselők közül összesen 98-at vizsgáltak meg, ezek közül 83 taggal szemben nem tartották szükségesnek az eljárás folytatását, míg további eljárásra utaltak 15 személyt: büntetőre hármat, fegyelmi-re hetet, a bírói ügyviteli szabályokban részletezett igazságügyi felügyeletire pedig ötöt. A március 21. után berendeltek közül vizsgálat alá kerültek 48-an, akik közül további eljárást nem talált szükségesnek a bizottság kilenc személynél, míg büntetőeljárásra utal 13-at, fegyelmi-re pedig 26-ot.²⁷

Az 1919. évi baloldali fordulatban részt vett állampolgárok felelősségre vonása egyébként a rendes bűnüldöző szervek, bíróságok hatáskörébe tartozott, miként ezt Friedrich már a hivatalba lépésekor megfogalmazta: a „bolsevik rendszer bűneiért felelős személyek a közönséges büntetőtörvények súlya alá esnek; jogellenes cselekményeikért bűnhődni fognak, de ez a megtorlás nem lehet felelőtlen egyéni bíraskodás tárgya, s még kevésbé szolgálhat ürügyül a felekezeti és faji harcok felszítására”. Erről, és az államügyészség

²⁵ A minisztérium 4359/1919. M.E. számú rendelete a közszolgálati alkalmazottak részéről a tanácsköztársaság ideje alatt elkövetett magatartást elbíráló külön fegyelmi bizottság tárgyában. (MNL OL K577, A5. 1903–1920. I.)

²⁶ MNL OL K577, A.5. 1903–1920. (I.) csomó, 5–8. f.

²⁷ MNL OL K577, A.5. 1903–1920. (I.) csomó, 51. f., 53–59. f.

szerepéről Nánási Lászlónak a Váry Albert pályafutásáról írott monográfiájában olvasható részletes elemzés.²⁸

Az általunk tárgyalt közigazgatási eljárásokkal összefüggésben 1922 elején számosan felvetették az esetleges *revízió szükségességét*, megkérdőjelezve utóbb az ügydöntő határozat vagy az egész vizsgálat jogszerűségét. Gróf Bethlen István miniszterelnök Tomcsányi Vilmos Pál igazságügy-miniszterhez februárban írott bizalmas leveléből egyértelműen kiderül, miként vélekedett minderről a kormányfő: „[R]észemről teljes mértékben osztom azokat az aggályokat, amelyek ezen bizonyára tömegesen kívánt felülvizsgálatok fogantatba vétele ellen támaszthatók. Kormányzati érdekből nem tartható kíváncsnak, ha állítólagos sérelmek, vitatható jogsértések újra felvonultatásával a már egyszer lebonyolított igazolások nagyrésze jóformán újból kezdetnék, és ezen új eljárás rendjén megismételt vádak az egyes hivatalokban folyó munka megzavartatnék, s egyes hivatalok békés rendjébe új izgalmak vitetnének be.” Ugyanakkor a miniszterelnök elismerte, hogy neki is tudomására jutottak „nyilvánvalóan kétségtelen és szembeötlő” tévedések, sérelmek, amelyek arra indították a minisztertanácsot, hogy korlátozott keretek között mégis újrafelvételt engedélyezzen a vétkesnek ítélt tisztviselők részére, de nem hivatalból, hanem kifejezetten csak azok *saját kérelmére* (kivéve néhány közérdekű vagy jogos magánérdekű tényálást). Ez a felülvizsgálat a hivatalvesztés hatálya alatt álló vagy a hivatalukból elmozdított egyének ügyeire terjedhetett ki, a más büntetéssel sújtottakéra nem, és rájuk is csupán abban az esetben, ha az inkriminált határozat „nyilvánvalóan sérelmes módon”, illetve „a nagymértékben valószínűvé tett téves ténybeli adatok alapján” keletkezett. Az újrafelvétel engedélyezése körül még így is a „legszigorúbb mérlegelésre” hívott fel Bethlen.²⁹

Megjegyzendő: ehhez hasonló jogkérdések korábban és később is felmerültek. 1923-ban a kormányzó kabinetirodájának főnöke, Bartha Richárd egy, a m. kir. államvasutaknál alkalmazott kiadóőr fegyelmi ügyében kért állásfoglalást, mivel a kereskedelemügyi miniszter szerint a szóban lévő munkáltató fegyelmi bíróságainak ítéleteivel szemben nem volt helye semmilyen kegyelemnek. 1924-ben pedig a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium egyik tanácsosa fordult egy elvi problémával az igazságügy-miniszterhez, miszerint kormányzói vagy egyéb kegyelem adható-e a tanácsköztársaság alatti magatartása okán indított fegyelmi eljárásban a foglalkozásától jogerősen eltiltott tanítónőnek az eltiltás még hátra lévő tartamára, ha az akadályát képezi annak, hogy egy magániskolában elhelyezkedjen.³⁰

Az Igazságügyminisztérium megfelelő ügyosztálya már előbb is foglalkozott a *fegyelmi határozatok* kegyelmezési jog alá tartozásának kérdésével, miről Szász Béla államtitkár egy figyelemre méltó állásfoglalást terjesztett elő még 1921-ben, amit *pro domo* utána is követtek a gyakorlatban. Megállapította az előadó, hogy sem a bírósági hivatalnokok felelősségre vonásáról szóló 1871. évi VIII. tc.-ben, sem a vasúti szolgálati rendtartásról

²⁸ Nánási László: *A jogrend szolgálatában: Váry Albert élete és működése, 1875–1953*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2015. 56–74., 184–239. (az idézet: 56.)

²⁹ MNL OL K578, B.i. 631/1.

³⁰ MNL OL K578, B.i. 631/2.

alkotott 1914. évi XVII. tc.-ben nem voltak direkt rendelkezések a tárgykörben, azonban ez még nem jelentette azt, hogy a joggyakorlat alapján ne lehetett volna helye államfői kegyelemnek. Például az 1878. évi Büntető törvénykönyv előtt is létezett ez az intézmény, mint „kitűnő királyi jog”, törvényi felhatalmazás nélkül. Abban az esetben látott általában lehetőséget az alkalmazására – akár kifejezett normatív rendelkezés híján –, ha „az egyén megsemmisítését jelenti anélkül, hogy az a konkrét esethez fűződő államérdekből mulhatatlanul szükséges lenne”. Erre tekintettel, mint a büntetőjogon kívül is létező közjogi intézményt fogta fel, „mely az állam zavartalan életrendje érdekében szükséges mindazonokon a tereken, ahol bizonyos közjogi jellegű jogi következmények végrehajtása egyéneknek a konkrét közérdekkel arányban nem álló súlyos megterhelését vonhatja maga után, ami az igazságosságról táplált fogalmainknak nem felel meg, és végső eredményben, ha az ilyen esetek gyakoriak, még az állam rendjének a megrázkódtatásához is vezethet”.³¹

A fegyelmi jog mibenlétét nézve Szászy arra hajlott, hogy annak volt valamennyi kötődése az anyagi büntetőjoghoz, még ha a különbözőségek domináltak is inkább: ez utóbbiak egyike, hogy szorosan körülírt büntetendő tényállások nincsenek a fegyelmi jogban, a másik pedig, hogy az alkalmazható szankció nemek viszonylagosan enyhébbek, mint a büntetőjogiak, és csak a hivatali renddel függnek össze. Külhoni példát citálva a német birodalmi köztisztviselők szolgálati pragmatikájáról is szóló 1873. évi törvény (*Reichsgesetz betreffend die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten*)³² kifejezetten felhatalmazta a császárt a fegyelemi büntetések elengedésére vagy enyhítésére. Összességében oda konkludált, miszerint a kegyelmi jog gyakorlása nem kizárt a közszolgálati fegyelmi jogkövetkezmény terén, de csak akkor alkalmazható, ha az különben „az egyénre egyenesen megsemmisítő hatással lenne” (értve ez alatt elsősorban a túlzott mérvű jogi „megsemmisülést”). Rámutatott továbbá arra, hogy mindez még ebben a formában is teljesen diszkrecionális lehetőség, a hatáskör gyakorlójának az adott ügyben a különös méltánylást érdemlő körülményeket szabadságában áll rugalmasan mérlegelni. Erre tekintettel a *túl tágan értelmezett* közjogi kegyelem sem a fegyelmi joggal, sem magával a kegyelmi joggal nem volt szabatosan összeegyeztethető, hanem annak a praxisban „csak csekély jelentősége lehetett”.³³

Az állásfoglaláshoz Szászy saját kézírásával hozzátoldott még egy folytatódólagos részt. Ebben a következő összegzést fogalmazta meg: „[J]ogrendszerünk nem zárja ugyan ki, hogy állami közszolgálati alkalmazott fegyelmi ügyében a megindított fegyelmi eljárás vagy a fegyelmi ítélet egyik-másik jogkövetkezménye kegyelem útján elengedtessek, azonban nem lehet szó arról, hogy a kegyelem az elbocsátott alkalmazottra nézve teljesen in integrum restitúcióval járhasson.” Tehát mindez az érintett erkölcsi kvalifikációjának a visszaadására irányult s nem jelentette azt, hogy „az elbocsátott kegyelem útján állásába visszahelyeztetik, a kegyelemnek csak az lehet a jogkövetkezménye, hogy [...] újra kinevezhető, nem foglalja azonban magában a kinevező hatóságra nézve azt a kötelezettséget, hogy a megkegyelmezettet a régi állására vagy bármely más állásra újra ki is nevezze”.

³¹ MNL OL K578, B.i. 631/2. (1630/1921. I.M. IV.)

³² Deutsches Reichs-Gesetzblatt. No. 1873/10., 61–90.

³³ MNL OL K578, B.i. 631/2. (1630/1921. I.M. IV.)

Így az esetleges kegyelem a vasúti alkalmazottakra nézve egyébként megállapított kötelező feltételek alól nem mentesíthetett, miként a kegyelemben részesült személy újabb kinevezése is csak akkor volt lehetséges, ha más alkalmasabb vagy méltóbb pályázó nem mutatkozott.³⁴ Felmerült egyúttal a kvázi közkegyelem problémája, pontosabban: vajon a politikai bűncselekményekre vonatkozó, az 1920. december 24-i kormányzói elhatározáson alapuló kegyelem (amnesztia)³⁵ vonatkozhatott-e a tisztán fegyelmi szankciókra és eljárásokra is? Erre egyértelmű nemmel felelt az előterjesztő, mivel a közérdek azt kívánta, hogy amíg az állások teljesen kifogástalan előéletű személyekkel betölthetők voltak, addig közülük kellett kiválasztani a munkavállalókat. Mindebből következett az államfői diszkrécionális kegyelem ma is létező természete: általa csak *jogilag* tekintünk el a hátrányos következménytől, a kifogásolható magatartás negatív megítélését nem változtatja meg.

Az említett 1920. évi kormányzó általi fegyelmi elhatározást egy újabb követte 1921. november 3-án,³⁶ amely „az állam és társadalmi rend ellenségei által »fehér terror« gyűjtőnév alá foglalt bűncselekményekre vonatkozó kegyelmi rendelkezéseket lényegesen enyhítette s a kegyelem alá eső bűncselekmények körét ebben a vonatkozásban jelentékenyen kiterjesztette”, decemberben pedig még újabb *közkegyelmi intézkedést* hozott javaslatba a kormány, immár a forradalmak résztvevőire vonatkozóan. „A közkegyelmi intézkedés a hozzám intézendő magas elhatározás alakjában és ellenjegyzésemmel jelennék meg” – fogalmazott Tomcsányi Vilmos Pál igazságügy-miniszter a Horthy Miklós elé terjesztett átiratában.³⁷ Az újabb államfői kegyelmet 1921. december 22-én el is rendelte a kormányzó.³⁸

A kegyelemnek más – ma szokatlan – formái is előfordultak. Például Bethlen István arról értesítette az igazságügy-minisztert 1922 januárjában, hogy Horthy eljárási kegyelmet gyakorolt a gr. Bánffy Miklós külügyminiszter és gr. Sigray Antal nemzetgyűlési képviselő, valamint a maga Tomcsányi Vilmos Pál igazságügy-miniszter és Rakovszky István nemzetgyűlési képviselő ellen párviadal miatt indított büntetőeljárásokban. Minderről a budapesti királyi ügyészség vezetőjét bizalmas, saját kezéhez címzett átiratban értesítette Timkó Zoltán, a büntetőjogi ügyosztály vezetője.³⁹ Szintén 1922-ben történt, hogy a magyar Külügyminisztérium Csehszlovákia azonos kormányzati szervével *kölcsönös politikai amnesztia* ügyében folytatott tárgyalásokat megnevezett politikai foglyok szabadon bocsátása érdekében. Miként tanulmányunk előző részében bemutattuk, hasonló egyezkedések

³⁴ MNL OL K578, B.i. 631/2. (1630/1921. I.M. IV.)

³⁵ A m. kir. igazságügyminiszternek 49.900/1920. I.M. számú rendelete a kormányzó Úr Főméltósága részéről 1920. évi december hó 24. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás végrehajtása tárgyában. *Igazságügyi Közöny*, (1920), 12. 753–760.

³⁶ A m. kir. igazságügyminiszternek 59.391/1921. I.M. számú rendelete a Kormányzó Úr Főméltósága részéről 1921. évi november hó 3. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás végrehajtása tárgyában. *Igazságügyi Közöny*, (1921), 11. 769–774.

³⁷ MNL OL K578, B.i. 622/1.

³⁸ A Kormányzó Ur Főméltósága részéről 1921. évi december hó 22. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás; a m. kir. igazságügyminiszternek 66.800/1921. I.M. számú rendelete a Kormányzó Ur Főméltósága részéről 1921. évi december hó 22. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás végrehajtása tárgyában.

³⁹ MNL OL K578, B.i. 613/3.

időközben Romániával is zajlottak. Bizonyára az Igazságügyminisztériumnak kellett most is a legfelsőbb döntést végrehajtania, azaz a követelt foglyokat felkutatnia az ország különböző büntetés-végrehajtási intézeteiben.⁴⁰

4. IV. KÁROLY POLITIKAI VÉGRENDELETE

Az utolsó magyar király nem sokkal a trónfosztása előtt⁴¹ Hertensteinben tett politikai jellegű, német nyelven írott végintézkedést 1921. október 15-én („*Mein letzter Wille!*”),⁴² amelyben a még gyermekkorú trónörökös fiának, Ottó főhercegnek, valamint az egyéb gyermekeinek gyámságáról, illetve a régensségről nyilvánított akaratnyilatkozatot. Ennek értelmében az említett gyám és az ideiglenes kormányzó azonos személy lett volna, de nem a legközelebbi atyai agnát rokon, hanem elsősorban a királyné. Másfél évvel később, a testamentumnak 1923. január 9-én a főudvarnagyi bíróság előtti felnyitása és kihirdetése után, az igazságügy-miniszter abban kellett állást foglaljon: mindennek volt-e még valamilyen kötelező hatálya Magyarországra nézve?

A gr. Bethlen István miniszterelnökhöz címzett, március 28-án kelt szigorúan bizalmas jelentésében Daruváry Géza megállapította, miszerint bár a szóban lévő végrendelet a trónfosztást megelőzően keletkezett, de tekintettel az 1920. évi I. tc.-re és az 1921. évi XLVII. tc.-re, az nem volt végrehajtható Magyarországon. Az előbbi törvény ugyanis a kormányzói jogköréről rendelkezvén az államfői jogok új keletű gyakorlását már szabályozta 1920 elején, a végrendelet e tekintetben tehát a jogszabályainkkal *ab ovo ellentétben állt*. Daruváry úgy látta, ha netalán e jogszabályokat utóbb hatályon kívül helyezni is a magyar országgyűlés (nemzetgyűlés), akkor sem lehetett a törvényhozó szerv jóváhagyása nélkül alkalmazni a végrendeletben foglalt gyámkormányzó intézményét, „ősi alkotmányunk szerint ugyanis a királyi hatalom gyakorlása a király kiskorúsága idején a nádort illeti, s illetőleg minthogy a nádori állás betöltése ez idő szerint törvénnyel fel van függesztve, a gyámkormányzóságról az országgyűlés lenne hivatva rendelkezni”.⁴³ Miként e tanulmányunk első részében érintettük,⁴⁴ IV. Károly ez irányú normatív törekvései nem voltak újak: már 1918 nyarán felvetette egy, a gyámkormányzóról szóló jogszabály megalkotását, ami azonban nem valósult meg, míg az akkori Wekerle-kormány ennek hatására a nádori méltóság újraélesztésében kezdett el gondolkodni, a köztársaság kikiáltása miatt szintén eredménytelenül.

⁴⁰ MNL OL K578, B.i. 635.

⁴¹ IV. Károly visszatérési kísérletei. Budapest, Kiadja a M. Kir. Minisztérium (2 füzetben), é. n.; Somogyi István: *Hartensteintől Funchalig. Egy királydráma története hiteles adatok nyomán*. Budapest, 1936.; Zsiga Tibor: *Horthy ellen, a királyért*. Budapest, Gondolat, 1989. 97–158.; Hegedűs Sándor: *Az utolsó trónfosztás*. Budapest, Kossuth, 1970. 173–184.; Romsics (1991) i. m. 127–141.

⁴² MNL OL K578, B.i. 686. (*Mein letzter Wille!*)

⁴³ MNL OL K578, B.i. 686. (Jelentés).

⁴⁴ Antal (2020) i. m.

Az igazságügy-miniszteri okiratban Daruváry áttekintette a nádori méltóság releváns jogtörténeti hátterét is (1485: 2. tc., 1681: 1. tc., 1741: 4. tc.), hivatkozott az 1861. évi felirati javaslatban foglaltakra és neves közjogászokra (Deák Ferenc, Korbuly Imre, Lechner Ágoston, Kiss István, Nagy Ernő, Ferdinandy Gejza), akik egyetértettek abban, miszerint „a nádori törvénynek idézett cikke a nádort mint gyámot (tamquam tutor) említi ugyan, de tartalmából nyilvánvaló, hogy az tulajdonképpen a nádornak közjogi kormányzói jogkörére kíván vonatkozni”. Történelmi precedensként Mária Teréziát hozta fel, aki szintén az országgyűlés jóváhagyásával jelölte ki a férjét az ország kormányzójául azon esetre, ha a fia, a későbbi II. József kiskorúsága alatt távozna el. Ugyanakkor az igazságügy-miniszter ismételtén rámutatott arra, hogy a nádori tisztség 1867 óta betöltetlen lévén, és a felmerült problémára nem létezvén egyéb hatályos törvényünk sem, e közjogi helyzetben – miként más államfői jogokról – *de jure* a magyar törvényhozást – „mint az államhatalom másik cselekvőképes tényezőjét” – illette a döntés joga, aminek a nemzetgyűlés 1920-ban eleget is tett. Azonban a miniszter elismerte: a végrendelet tisztán magánjogi része, azaz a kiskorú gyermekeknek történő gyámrendelés önmagában megállhatott, mivel a trónfosztást deklaráló törvény arról nem rendelkezett, hogy majdan a családi jogi gyámság tekintetében mely jogot (a hatályos magyart vagy a Habsburg-család házi törvényeit) kell alkalmazni. Ennek a kérdésnek az értelmezését azonban elhárította magától azzal, hogy az egykori uralkodóház tagjainak minden magánjogi ügyeiben a *főudvarnagyi bíróság* volt hivatott dönteni, ha előtte konkrét eljárás indult, tehát a magyar kormánynak az idő szerint ez ügyekben nem kellett külön állást foglalnia.⁴⁵

Ugyanebben az időben szintén kérdésként merült fel, hogy a trónvesztés tekintetében a magyar állam által a békeszerződésben vállalt *nemzetközi jogi kötelezettség* Romániával, Csehszlovákiával és a Szerb–Horvát–Szlovén Királysággal szemben vajon hatályos volt-e, és jogosultak voltak-e a nevezett államok a detronizációról kibocsátott, 1921. november 10-én kelt okmánynak a Nemzetek Szövetsége (Népszövetség) főtitkáránál⁴⁶ történő *iktatását kérni*? 1922 szeptemberében a magyar Külügyminisztérium azt a hivatalos választ küldte el, miszerint a szóban lévő okmányt csupán a nagykövetek tanácsában képviselt főhatalmakhoz címezték, tehát csak azoknak állt jogában a beiktatását kérni. A „kis-Entente” államok ezt az álláspontot vitatták többek között arra hivatkozva, hogy a Habsburg-ház trónfosztásáról 1921. október 31-én kiadott korábbi nyilatkozatot – mint egyfajta nemzetközi megállapodást – a magyar kormány velük is közölte, illetve annak a jegyzéknek ebbéli mivoltát a Népszövetség kifejezetten, Magyarország pedig hallgatólagosan elfogadta, tehát az ezzel összefüggő újabb okmány iktatását, mint érintett harmadik államok, jogszerűen követelhették.⁴⁷

Az igazságügy-miniszter részére Lupkovics György készített előadói szakvéleményt. Az 1923. február 9-i iratában megállapította, hogy a kérdéses okmány valóban nemzetközi

⁴⁵ MNL OL K578, B.i. 686. (Jelentés.)

⁴⁶ Nagy Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Lakitelek, Antológia, 1995. 54–55., 59–61.

⁴⁷ MNL OL K578, B.i. 688/1.

megállapodás természetű volt, azonban az csupán a „nagy-Entente” és Magyarország között jött létre, így a benne meg nem nevezett egyéb országok az esetleges érintettségük mellett sem voltak szerződő feleknek tekinthetők. A szomszédos államokhoz ezért eleve másolatban és nem eredeti példányban juttatta el a magyar kormány az említett novemberi nyilatkozatot. Olyan jog vagy kötelezettség tehát, ami szerint a „kis-Entente” államok a magyar királyválasztáshoz hozzájárulhatnának, nem következett sem a jegyzékváltásból, sem a békeszerződésből, továbbá arra irányuló jog sem, hogy a másolatban megküldött okmányt – esetünkben annak valójában csak egy részletét! – maguk népszövetségi nyilvántartásba vétethessék. Az Országos Levéltárban őrzött dokumentumon még egy tanulságos megjegyzés is szerepel: „[A] szóban forgó kérdés tanulmányozásánál természetesen teljesen figyelmen kívül hagytam a politikai kérdéseket, és így különösen annak megbíráását, hogy a szóban forgó esetben a főhatalmak elsősorban és főleg szomszédaink fenyegető magatartása miatt közvetítettek, és elsősorban szomszédaink lettek volna azok, amelyek velünk szemben a hadműveleteket nyomban megindították volna, ha a Habsburg kérdésben nem alkalmazkodunk a nagykövetek tanácsához”⁴⁸ – vagyis a restaurációt nem akadályozzuk meg.

Ugyancsak ide kapcsolódik a következő problémakör is: a királyi család vagyonára még 1918 végén, a népköztársaság idején rendelték el az *állami zárlatot*, amelyet 1920-ban is fenntartott a kormány,⁴⁹ mígnem az 1925. évi VIII. tc. 48. §-a úgy rendelkezett, miszerint a zárlat kérdésében való további hatáskörök a főudvarnagyi bíróság elnökét illették. Egyébként a bírói zárlat rendes szabályait kellett alkalmazni, a különleges normákat pedig az igazságügy-miniszter határozhatta meg, de ezzel a jogával az elkövetkező években nem élt. A zár alóli feloldás kérdése 1930-ban, a jóvátételi tárgyalásokkor (lásd alább, a 6. pontban!) vetődött fel újra a magyar minisztertanács előtt, amikor is a miniszterelnök február 10-én az Igazságügyminisztérium állásfoglalását kérte. Az addigi gyakorlat szerint a vagyontömeg jövedelmét IV. Károly, az elhunyt után pedig a volt királyné, felvette, ehhez rendre előzetesen kikérték és kinyerték a Habsburg-Lotharingiai-család Magyarországon tartózkodó tagjainak a hozzájárulását is. Azonban mindez csak a zárolt vagyon éves hozadékaira vonatkozott; az egész kiadása már nem nélkülözhetette a család külföldön lakó tagjaival történő kapcsolatok felvételét. Az sem volt jogilag világos, hogy a főudvarnagyi bíróság hitbizományi hatásköre kiterjedt-e erre a kötött családi alapítványi vagyonra is, illetve, hogy mi volt a sorsa az úgynevezett udvari vagyonnak, ami hegyaljai szőlőket jelentett, és a jogi természete részben eltért az előbbiektől. A kérdések tisztázása végett Zsitvay Tibor 1930. május 2-ára egy értekezletet szervezett, amelyre meghívta a szóban lévő bíróság elnökhelyettesét és a minisztériuma több vezető tisztviselőjét (Szász Béla, Egyed István, Vladár Gábor, Berczelly Jenő, Sárffy Andor) azzal, hogy a Földművelésügyi

⁴⁸ MNL OL K578, B.i. 688/1.

⁴⁹ A Magyar Népköztársaság kormányának 6165/1918. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróságról és a területenkívüliek bíróságáról; a Magyar Népköztársaság kormányának 6694/1918. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróság személyzetéről; a m. kir. minisztériumnak 8760/1920. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróságról és személyzetéről szóló rendeletek alkalmazásának megszüntetése tárgyában.

Minisztérium és a Pénzügyminisztérium később szintén bevonandók lesznek az egyeztetésbe. Az elnöki ügyosztály az alábbi elvi álláspontra helyezkedett: „[A] királyi család vagyonának a bírói zár alól feloldására akkor sem érkezik el az idő, ha a hágai és a párizsi tárgyalások eredményesen befejeződnek, vagy a jóvátételnek és a békeszerződésből folyó más kötelezettségeinknek a kérdései másképpen rendeződnek. Nemzetközi vonatkozásban ugyanis a királyi család vagyona nem csak Magyarország és az úgynevezett szövetséges és társult hatalmak közti viszonyban bír jelentőséggel, hanem a Magyarország és az Osztrák Köztársaság közti viszonyban is.”⁵⁰

Bár az értekezlet döntéseiről egyelőre nincs közvetlen adatunk, de úgy tűnik, hogy az a zárlat fenntartása mellett határozott – bizonyára az újabb külföldi államkölcsön igénylésére tekintettel is –, mivel két 1932-ben kiadott rendelet arról szólt,⁵¹ miszerint az 1925: VIII. tc. 48. §-ának első bekezdése értelmében zárlat alatt álló vagyonból a királyi családi alapítványi vagyont alkotó vagyontárgyak állagán zálogjogot, jelzálogjogot vagy más korlátozott dologi jogot a zárgondnok jognyilatkozata útján lehetett alapítani. A jognyilatkozat hatályához a főudvarnagyi bíróság jóváhagyása volt szükséges, amit e bíróság csak akkor adhatott meg, ha a terhelés a gazdálkodás folytatása érdekében mellőzhetetlenül szükségesnek mutatkozott. A főudvarnagyi bíróság hatáskörébe tartozó kérdésben a bíróság elnöke egyesbíróként járt el. Ha a zárlat alatt álló vagyont vagy annak valamely részét a reá nehezedő aránytalanul súlyos terhek miatt jelentékeny csorbítás vagy más fogyatkozás veszélye fenyegette volna, a zárgondnok el is idegeníthette a vagyonnak azt a részét, amely ellenértéke által, a terhek megszüntetése vagy csökkentése útján, a veszély előnyös módon elhárítható volt.

5. A MAGYARORSZÁGI KISEBBSÉGEK HELYZETÉRŐL

Az 1868. évi XLIV. tc.-ben – vagyis az akkor még európai mércével is haladónak számító, később azonban kevésnek bizonyult nemzeti törvényben⁵² – elismert speciális jogokat Magyarország a tárgyalt korszakban is biztosítani kívánta az érintett állampolgárainak: „[K]ülönösen biztosítja tehát az anyanyelv szabad használatát a törvény értelmében a községi közigazgatásnál, a közigazgatási hatóságokkal való érintkezésben s a bíróságok előtt”, valamint a közoktatásban ott, ahol a nemzetiségi nyelvű népoktatásra igény

⁵⁰ MNL OL K578, B.i. 981/1. (alapirat).

⁵¹ A m. kir. igazságügyminiszter 1932. évi 16.000. I.M. számú rendelete az 1925: VIII. tc. 48. §-ának első bekezdése értelmében zárlat alatt álló egyes vagyontárgyak zárlati kezelésének részletes szabályozásáról; a m. kir. igazságügyminiszter 1932. évi 46.700. számú rendelete az 1925: VIII. tc. 48. §-ának első bekezdése értelmében zárlat alatt álló egyes vagyontárgyak zárlati kezelésére vonatkozó részletes szabályok kiegészítéséről.

⁵² Ruzsoly József: Az 1849. július 28-i nemzeti törvény (határozat) létrejöttéhez. *Jogtudományi Közlöny*, 54. (1999), 7–8. 285–292.; Ruzsoly József: Frankfurt–Kremsier–Szeged: adalékok az első közép-európai nemzeti jogi alapvetési kísérletekhez, 1848–1849. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 106–119.; Jási Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1982. 391–474.

mutatkozott – fogalmazott gr. Bethlen István egy levelében még 1921-ben.⁵³ Valójában már foglalkozott a minisztertanács a kérdéssel 1920-ban is,⁵⁴ a békeszerződés ratifikálása és az államhatáron belüli nemzetiségi arányok rendeződése után pedig a hazai nemzetiségi politika elsősorban a *kisebbségi nyelvhasználat* köré fonódott.

A miniszterelnökségnek alárendelten három *kormánybiztosság* jött létre 1922-ben: a szlovák, a román és a német ajkú magyar állampolgárokkal kapcsolatban felmerülő, leginkább politikai természetű kérdések intézésére, míg „a hazai szerb, horvát, vend, bunyevác ajkú lakosság ügyeinek ugyancsak a miniszterelnökség útján való intézéséről egy külön szakreferens bevonásával” gondoskodott a minisztertanács. Az igazságügy-miniszter a jövőben a kiemelt három nemzetiséggel összefüggő kérdésekben az új szervekhez fordulhatott – általában a miniszterelnökségen keresztül. E kormánybiztosságok valójában csak informatív orgánumok voltak, így a vezetésükkel megbízott személyeken túl – akik elsődlegesen a saját kiszállásaik útján vizsgálták az érintett népcsoportok helyzetét és kulturális igényeit – érdemi kezelői apparátussal vagy önálló költség-előirányzattal nem rendelkeztek.⁵⁵

1923 júniusában a Bethlen-kormány egy *quasi* alaprendeletet bocsátott ki a békeszerződésben vállalt, a hazai kisebbségekkel összefüggő kötelezettségek végrehajtása céljából,⁵⁶ „amely kimerítően szabályozza az ún. kisebbségi kérdés egész komplexumát. [...] főként külpolitikai indokokból fontos és szükséges, hogy a rendeletben foglalt rendelkezések végrehajtása végett szükséges részletes szabályok – a rendelet 23. §-ában körülírt módon – mielőbb megállapíttassanak. Ezért tisztelettel kérem Nagyméltóságodat, hogy az említett rendeletnek a Nagyméltóságod bölcs vezetése alatt álló minisztérium ügykörét érintő rendelkezéseire vonatkozóan a részletes végrehajtási szabályok sürgős megállapítása iránt megfelelően intézkedni méltóztassék” – fogalmazott átiratában a miniszterelnök augusztus 11-én.⁵⁷

A kisebbségi nyelveknek a *törvénykezés körében* való alkalmazásáról szóló új igazságügy-miniszteri rendelet első, összesen 23 szakaszból álló változatát feltehetően Egyed István készítette el vagy korrigálta, ami a végleges változatban 17 §-ra rövidült. Elvi éllel állapította meg e jogszabálytervezet, hogy „a kir. bíróságok hivatalos nyelve a kisebbségi nyelvek megengedett használata mellett is a magyar marad. Érintetlenül marad továbbá a magyar állampolgárnak az a joga, hogy mindenütt, ahol őt a szólás joga megilleti, az állam hivatalos nyelvét szabadon használhatja; az állam hivatalos nyelvén készült beadványára

⁵³ MNL OL K578, B.i. 595/1.

⁵⁴ A magyar igazságügyminiszternek 1262/1920. I.M. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról szóló kormányrendelet törvénykezési szabályainak végrehajtása tárgyában. E témáról új összefoglalóként lásd: Szarka László: Nemzetfejlődés és kisebbségpolitika Közép-Európa multietnikus államaiban. A versailles-i békerendszer első éve. In Tomka Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Hivatal, 2015. 283–310.

⁵⁵ MNL OL K578, B.i. 651/1.

⁵⁶ A m. kir. minisztériumnak 4800/1923. M.E. számú rendelete a trianoni békeszerződésben a kisebbségek védelmére vállalt kötelezettségek végrehajtása tárgyában.

⁵⁷ MNL OL K578, B.i. 695. (5987/M.E. II. számú irat).

minden bíróság a választ vele minden esetben az állam hivatalos nyelvén köteles közölni.” Ugyanakkor szavatolta, hogy „a nyelvi kisebbséghez tartozó magyar állampolgár” a királyi járásbíróságok és törvényszékek előtt – némely kivételekkel – az állam hivatalos nyelvén kívül „szóban és írásban anyanyelvét is használhatja, ha ez a nyelv az illető bíróság területén a lakosság legalább egyötödének anyanyelve”.⁵⁸

Mindez csupán két nemzetiségi/kisebbségi nyelvre szűkölt a gyakorlatban. A *német nyelvhasználat*tal érintett hazai bíróságok a következők voltak: a pécsi és a szekszárdi királyi törvényszékek, valamint az utóbbi bajai kirendeltsége,⁵⁹ továbbá a bácsalmási, a bonyhádi, a bajai, a gyönki, a kőszegi, a magyaróvári, a móri, a pécsváradi, a pestvidéki, a sásdi, a soproni, a szekszárdi és a szentendrei járásbíróságok; a *szlovák nyelv* vonatkozásában pedig a békéscsabai és a szarvasi járásbíróság tartozott e rendelkezések alá az 1920. évi népszámlálás adatai szerint.⁶⁰ Az ügyvédeknek és a velük a pervitelben egy tekintet alá esőknek (1911: I. tc. 97. §, 1896: XXXIII. tc. 55., 523. §) azonban mindig a hivatalos nyelvet, vagyis a magyart kellett használniuk. A községekben közzéteendő hatósági hirdetményeket az adott község jegyzőkönyvi nyelvén is ki kellett adni, míg a kifüggesztendő bírósági hirdetményeket a községi elöljárósággal rendszerint csak magyarul kellett közölni, a kisebbségi nyelvre fordítástól már az elöljáróság gondoskodott.⁶¹

A rendelettervezet szerint a bíróságok maguk voltak kötelesek a tolmácsolást vagy a fordítást elvégezni, ha a jogosult ez iránt kérelmet terjesztett elő. A jogosultságot abban az esetben kellett kifejezetten vizsgálniuk, ha indokolt kétség merült fel arra nézve, hogy az adott személy valóban a kisebbségi nyelv (anyanyelv) használatára jogosult magyar állampolgárok közé tartozott (a kedvezmény tehát csak nekik szólt), egyébként a bíróságoknak e jog gyakorlását nem lehetett azzal nehezíteniük, hogy az érintettektől minden esetben igazolást igényeltek. Az esetleges kétségek eloszlátása végett akkor minősült a magyartól különböző nyelv az érdekelt anyanyelvének, ha azon magát érthetően ki tudta fejezni, ellenkező esetben a bíróság nem volt köteles a fordítást (tolmácsolást) elvégezni. Egyébként az első fokon eljáró bíróságot terhelte a fordítatás kötelezettsége, ezért azoknál megfelelő német vagy szlovák nyelvismerettel rendelkező alkalmazottakról kellett gondoskodni. Ha az érintett bíróságon a nyelvi követelményeknek megfelelő igazságügyi tisztviselő nem működött, a személyzetnek *két éven belül* – állásvesztés terhével – a megfelelő szinten el kellett sajátítania a kisebbségi nyelvet; mindezt a felüyeleti eljárások során az ítéletáblai vagy a törvényszéki elnökök ellenőrizni tartoztak. Addig is, ha szükséges,

⁵⁸ MNL OL K578, B.i. 695. (rendelettervezet).

⁵⁹ A m. kir. igazságügyminiszternek 44.100/1922. I.M. számú rendelete a bácsalmási királyi járásbíróság hatóságának ideiglenes kiterjesztése és Baján kir. törvényszéki kirendeltség felállítása tárgyában; a m. kir. igazságügyminiszternek 35.400/1923. I.M. számú rendelete a Baján működő kir. törvényszéki kirendeltség hatáskörének kiterjesztéséről.

⁶⁰ A nyelvismeret adatait lásd: Az 1920. évi népszámlálás. Részletes demográfia. *Magyar Statisztikai Közlemények*, 73. (1928), 5. 102–153.

⁶¹ MNL OL K578, B.i. 695. (rendelettervezet).

állandó hiteles tolmácsot rendszeresítettek.⁶² A kisebbségi egyenjogúságról szóló korábbi kormányrendelet végrehajtási rendeletét az új joganyaggal hatályon kívül helyezni szándékozták.⁶³

Nem sokkal később azonban az addig csak rendeleti szintű szabályozást – a jogszabályi hierarchia követelményeire kényszerű tekintettel⁶⁴ – *törvényi szintre* emelte a második nemzetgyűlés az 1924. évi II. tc. formájában, ezért a hivatkozott rendelettervezet egyelőre talonban maradt. A törvényjavaslat tervezete szintén az Igazságügyminisztériumban keletkezett, amely annyiban tért el a végleges jogszabálytól, hogy még nem szerepelt benne a bírákra vonatkozó speciális kitétel (tudniillik a kellő nyelvismeret hiánya miatt az áthelyezésük vagy a szolgálati jogviszonyuk megszüntetése a két év elteltét követő *egy éven belül* lehetséges!),⁶⁵ ami azért fontos, mert lényegében – habár időben korlátozott módon – egy újabb kényszerű elmozdíthatósági okot hozott létre az 1871-ben megállapított és az 1891. évi igazságügyi reform alkalmával is fenntartott szolgálati klauzulákhoz képest.⁶⁶ Egyebekben a fenti rendelettervezetet vették a szövege alapjául, így az egyötödös arány is változatlan maradt.

Ezzel egy időben – de még a törvény elfogadása előtt – érkezett a minisztériumba a szegedi ítélőtábla elnökének, Hamza Gézának⁶⁷ egy januári jelentése, amely bepillantást enged a reális viszonyokba. Ebben megírta ugyanis, hogy a hivatkozott szarvasi és békéscsabai járásbíróságokon egyetlen ítélőbíró sem beszélt szlovákul, „annál kevésbé bírják e nyelvet írásban”, mi több: a gyulai és a szegedi törvényszékek területein a kisebbségi szlovák nyelv megtanulására egy bíró sem vállalkozott, idegen nyelvű nyomtatványok pedig akkor a tábla kerületében egyáltalán nem voltak használatban. Hamza szerint az új jogszabályokban foglalt kisebbségi nyelvi jogok lényegesen meghaladták azokat a kívánalmakat, amelyeket a trianoni békeszerződés 58. cikkelye előírt.⁶⁸ Így kifogásolta az igazságszolgá-

⁶² MNL OL K578, B.i. 695. (rendelettervezet).

⁶³ A magyar kormánynak 4044/1919. M.E. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról; a magyar igazságügyminiszternek 1262/1920. I.M. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról szóló kormányrendelet törvénykezési szabályainak végrehajtása tárgyában.

⁶⁴ Lásd az 1920. évi I. tc. 10. §-át.

⁶⁵ MNL OL K578, B.i. 695. (törvényjavaslat).

⁶⁶ Antal Tamás: *Szilágyi Dezső és műve*. Jogtörténeti Tár 4. Szeged, Iusperitus, 2016. 16–20., 64–68.; Antal Tamás: A bírói hatalom gyakorlásának jogszabályi változásai a dualizmus korában (1890–1914). In Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok*. Szeged, 2011. 9–21.

⁶⁷ Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Szemelvények a Szegedi Törvényszék bíráinak életéből. A Szegedi Törvényszék története II.* Szeged, Szegedi Törvényszék, 2015. 23.

⁶⁸ „A Magyar Kormánynak a hivatalos nyelv megállapítására vonatkozó intézkedését nem érintve, a nemmagyar nyelvű magyar állampolgárok [a] nyelvüknek a bíróságok előtt akár szóban, akár írásban való használata tekintetében megfelelő könnyítésekben fognak részesülni. Azok a magyar állampolgárok, akik faji, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartoznak, jogilag és ténylegesen ugyanazt a bánásmódot és ugyanazokat a biztosítékokat élvezik, mint a többi magyar állampolgárok. Nevezetesen: joguk van saját költségükön jótékonyági, vallási vagy szociális intézményeket, iskolákat és más nevelőintézeteket létesíteni, azzal a joggal, hogy azokban saját nyelvüket szabadon használják és vallásukat szabadon gyakorolják.” L. az 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről szóló 1921. évi XXXIII. tc.-et (58. cikkely).

tatás szerveinek az idegen nyelv kifejezett megtanulására kötelezését, ami a szomszédos országokban sem állt fenn a magyar nyelvre vonatkozóan. „A viszonyosság hiánya nem zárja ugyan ki, hogy a magyar állam a kisebbségek védelmét szélesebb mértékben biztosítsa, ámde a nyújtott biztosítékoknak csak akkor lesz jelentőségük, ha azok a gyakorlatban megvalósíthatók, mert ellenkező esetben a csupán írásban maradt biztosítékok elégedetlenséget váltanak ki, amire a múlt idők nemzetiségi mozgalmak eléggé szomorú példákat nyújtanak” – figyelmeztetett a szegedi ítélőtábla elnöke. A nyelvkérdés új felfogása részben ellenkezett még az 1868. évi nemzetiségi törvény 13. §-ával, amely már az 1869. évi IV. tc. előtt kimondta, miszerint „az államkormány által kinevezett minden bíróságok hivatalos nyelve kizárólag a magyar”. Minderre tekintettel maga is ajánlotta a nemzetiségi törvény módosítását, azonban csak a nemzetközi viszonyosság szavatolása esetén: „[S]zolgálni kívánom ugyanis ezzel a kikötéssel az utódállamok területén lakó volt magyar állampolgárok érdekét, akik bár ott nagy számban vannak, még sem élveznek olyan jogokat, amiket a tervezet a trianoni szerződéssel alakított Magyarország területén sokkal kisebb számban lakó idegen nyelvű magyar állampolgároknak biztosítani kíván.”⁶⁹

A kétévi határidő utolsó napja 1926. április 12. volt, de már a törvény kihirdetésekor látni lehetett, hogy az érintett bírák „nem nagy hajlandóságot mutatnak” a szlovákul tanulás iránt, ezért 1924 decemberében nyomatékosan figyelmeztette őket az Igazságügyminisztérium a lehetséges negatív következményekre. A személyzeti kérdésekben eljáró elnöki ügyosztályt bízták meg azzal, hogy az új kinevezési feltételt – a kisebbségi nyelvtudást – minden állásra nézve máris érvényre juttassa. Annyira eltökélt volt az igazságügyi kormányzat, hogy csupán abban az esetben adott – akkor is csak egy évi – haladékot, ha a nyílt pályázatra egyetlen alkalmas személy sem jelentkezett. Ugyanakkor a másik oldalról biztosítani kellett, hogy „legalább a legfontosabb törvényeknek” német és szlovák fordításai a magyarországi bíróságok rendelkezésére álljanak. Ez utóbbiak kinyomtatásáról a VIII. (bíróági felügyeleti) ügyosztállyal együttműködő X. (építési) ügyosztálynak kellett intézkednie. Mivel a szükséges tolmácsok sem álltak kellő számban rendelkezésre, ezért azok rendszerezésére a VII. (nemzetközi jogi) ügyosztály kapott megbízást.⁷⁰

Történt mindez akkor, amikor az állami takarékosági program egyébként is elérte a bíróságainkat, és a monetáris közéletben elterjedt a szuperinfláció. Bizonyára ennek okából az *igazságügyi iratminták* tekintetében három csoportot képeztek: az elsőhöz azok tartoztak, amelyek fordítása és sokszorosítása, illetve a váci fegyintézetnél való rendszerezése már most (1924-ben) szükséges volt, vagyis a legsűrűbben használt iratoké; a másodikba a ritkábban használt irattípusok kerültek azzal, hogy a hivatalos fordításuk az *Igazságügyi Közlönyben* közzéteendő, de a sokszorosításukat már a bíróságoknak „házilag” kellett elvégezniük; végül a legritkábban előforduló mintákat egyelőre csak nyilvántartásba vették, a fordításukról a tapasztalatok alapján később kívántak gondoskodni.⁷¹ Természetesen maguk az akkori igazságügyminisztériumi vezetők is érezték a helyzet nehézségét,

⁶⁹ MNL OL K578, B.i. 695/12. (Hamza Géza bizalmas jelentése).

⁷⁰ MNL OL K578, B.i. 695/16. (I. ív).

⁷¹ MNL OL K578, B.i. 695/16. (II. ív).

erről árulkodik az alábbi, a levéltári iratokhoz toldott megjegyzés: „[A] kisebbségi nyelvek elsajátítása nemcsak idő és szorgalom kérdése, hanem a legtöbb esetben anyagi áldozatokba is kerül. A közszolgálati alkalmazottak mai szomorú anyagi helyzete méltányossá tenné, hogy az állam a nyelvek megtanulásában tanfolyamok rendezésével vagy más alkalmas módon segítségükre legyen. E megoldás azonban nem csak igazságügyi feladat, hanem valamennyi igazgatási ágazatot egyaránt érdekli. Minden esetre célszerű volna a végrehajtási rendelet kibocsátása után erre a kérdésre a miniszterelnök úr figyelmét felhívni.”⁷²

Mivel az 1924. évi II. tc. szövege szándékoltan lakonikus volt, ahhoz továbbra is szükségeltettek az előző mondattal érintett részletesebb – és immár a szakminiszterek által kiadott – *végrehajtási rendeletek*. Az igazságügy-miniszter által kibocsátandó előkészítésére 1924. október 30-án adott utasítást Pesthy Pál az I. ügyosztálynak. Mivel azonban már a Belügyminisztériumban is folyt hasonló munkát, hamar a két rendelettervezet egyesítése mellett döntöttek, amit így magasabb szinten a minisztertanács fogadott el október 31-én.⁷³ Az igazságügyminisztériumi előadó, Egyed István szerint a további speciális részletszabályok kibocsátásához nem volt szükség még egy újabb miniszteri rendeletre, mivel azok a fent említett 4800/1923. M.E. rendeletet végrehajtó normákba is inkorporálhatók voltak, amihez a kormányfő hozzájárult, illetve elégnak látszott csak adminisztratív (ügyleti) intézkedéseket tenni a VIII. (bíróági felügyeleti) ügyosztály által.⁷⁴

6. EGYÉB KÖTELEZETTSÉGEK A TRIANONI BÉKESZERZŐDÉS ALAPJÁN

E tanulmányban és az előzőben⁷⁵ már többször tettünk említést a trianoni békeszerződésből folyó különböző kötelezettségekről, amelyek a magyar államot terheltek, és amelyek megoldása a kormány vagy a miniszterelnök döntése alapján az Igazságügyminisztérium feladata lett.⁷⁶ Ehhez szolgálunk még néhány adalékkal.

Gróf Bethlen István 1923 novemberében a következő bizalmas üzenetet küldte Nagy Emil igazságügy-miniszternek és más szakminisztereknek is: „[A] szomszédállamok Budapesten székelő követségei, főképpen pedig a budapesti csehszlovák követség, újabban ismételt panaszt emeltek a miatt, hogy a magyar hatóságok a hivatalos iratok szövegében, s ezek között olyanokéban is, amelyek külföldi hatóságokhoz intéztetnek vagy ily hatóságnál bemutatásra kerülnek, a trianoni békeszerződés életbelépte előtt Magyarországhoz

⁷² MNL OL K578, B.i. 695/16. (II. ív).

⁷³ A m. kir. minisztériumnak 7500/1924. M.E. számú rendelete a közhivatalokban megüresedő állásokra a kisebbségi nyelvekben jártas személyek alkalmazása tárgyában.

⁷⁴ MNL OL K578, B.i. 695/15.

⁷⁵ Antal (2020) i. m.

⁷⁶ Antal (2017) i. m. 31–44.; Kengyel Miklós: A magyar bírósági szervezet a két világháború között. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta*. De iuris peritorum meritis 10. Budapest, 2017. 195–207., ide: 195–201.; Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története, 1871–1945*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011. 215–247.; Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség emlékezete, 1875–1949*. Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2010. 52–56.

tartozott területek megjelölésére »megszállott terület« vagy egyéb, ehhez hasonló s a békeszerződés rendelkezéseivel ellentétben álló elnevezést használnak.” A miniszterelnök a legszigorúbban *megtiltotta az e kifejezések* papírra vetését: „[K]ülönösen jelenleg a szomszédállamokkal folyamatban lévő tárgyalások miatt is különös figyelmet kell fordítanunk arra, hogy a szomszédállamok érzékenységét sértő minden zavaró körülmény okvetlen kiküszöböltessek.” Elsősorban a minisztérium és az annak alárendelt szervek hivatalfőnökeit terhelte a felelősség azért, hogy a békeszerződés által „jogilag teremtetett helyzettel” szemben álló szófordulatok az előadomány-tervezetekből és a kiadmányokból kimaradjanak. Így például a „megszállt terület” vagy a „demarkációs vonal” helyett az „elszakított terület” vagy a „hódított terület” jelzős szerkezeteket kellett használni a külügyminiszter akkori javaslata szerint. A probléma 1923-ban egyébként nem volt újszerű, az első felszólítás minderre 1921 decemberében történt meg a miniszterelnök részéről; akkor az államtitkárok, az ügyosztályvezetők és a számvevőség főnöke figyelmét hívták fel rá az Igazságügyminisztériumban.⁷⁷

Úgy tűnik, e diplomáciai nehézség még később is ránehezedett a magyar kormány vállára. Egy 1926-ból származó irat tanúsága szerint a külpolitikailag nem megfelelő vagy egyenesen irredenta kifejezések továbbra is használatban voltak, amikből „felette hátrányos és káros súrlódások származnak”. A konkrétan meg nem nevezett, egyik szomszédos ország kormánya tudomására hozta a magyar külügyminiszternek, miszerint „a jövőben a békeszerződéssel összhangban nem lévő ily kifejezéseket, felírásokat vagy jelmondatokat tartalmazó megkereséseknek nem tesz eleget, a kézbesítés végett megküldött iratokat pedig egyszerűen vissza fogja küldeni”. Mivel a kifogásolt magatartás „a magyar államnak az idegen államokkal békés nemzetközi érintkezését és a magyar királyi kormánynak külügyi érdekeinket szolgáló felelősségteljes és nehéz működését hátrányosan befolyásolja”, a miniszterelnök ismét elrendelte *némely szavak* mellőzését vagy éppen kötelező használatát (például a „megszállt” helyett „átcsatolt” területek), illetve a megkeresésekben, átiratokban a települések magyar nevei helyett az utódállamokban hivatalosan használt *új helységnevek* alkalmazását (a régi magyar név szükség vagy célszerűség esetén volt feltüntethető, akkor is csak zárójelben írva).⁷⁸ Bizonyára vizsgálatot tartottak a szakminisztériumokban, mert az illetékes helybeli tisztviselő jelentette: „[I]rredenta jelmonddal vagy jelképpel ellátott fogalmazvány vagy kiadmány célját szolgáló nyomtatvány, esetleg boríték, úgyszintén annak nyomására alkalmas készülék az Igazságügyminisztériumban nincsen használatban.” Mindenesetre bizalmas körlevélben tájékoztatta a VII. ügyosztály az igazságügyi hatóságokat azzal a megjegyzéssel, miszerint a román, szerb és cseh–szlovák településneveket csak akkor tudják a magyar közigazgatási szervek a kíváncsalmnak megfelelően alkalmazni, ha azokat a szomszédos államok egy-egy helységnévtárban a magyar kormány rendelkezésére bocsátják. Addig is törekedni kellett a hazai hatóságok előtt ismert külföldi

⁷⁷ MNL OL K578, B.i. 621/1–3.

⁷⁸ MNL OL K578, B.i. 621/4.

elnevezések használatára, cserébe a magyar kormány a viszonzosságra hivatkozva *vice versa* elvárta ugyanezt.⁷⁹

A trianoni békeszerződés megkötése után tíz évvel aláírt úgynevezett *párizsi egyezmények*⁸⁰ kihirdetéséről az 1931. évi XI. tc.-ben gondoskodott az országgyűlés, a belső végrehajtásukat pedig több szakminiszter: a külügy-, a belügy-, a népjóléti és munkaügyi, a honvédelmi és a pénzügyminiszter együttműködve végezték el. Ehhez 1931. április 15-e és május 16-a között folytak az egyeztetések, amelyeket az igazságügy-miniszter meghatalmazottja, Berczelly Jenő helyettes államtitkár koordinált. Az értekezlet akként működött, hogy a minisztériumok képviselői ismertették a hatáskörükbe tartozó, felmerült ügy- és kérdéscsoportokat, majd javaslatokba foglalták az álláspontjaikat összesen nyolc fő területen, bennük 25 tételes kérdésben: 1. közigazgatási tartozások; 2. alapítványok; 3. törvényhatóságok, városok és községek; 4. gyámpénztárak; 5. vízi társulatok; 6. egyesületek; 7. társadalombiztosító intézmények; 8. vegyes ügyek. Minden csoportra nézve megállapították az irányelveket, amelyek szerint azok a belföldi vonatkozásban elintézendők voltak, ha pedig külügyi relevanciájuk volt, akkor ez utóbbi elveire ugyancsak kitértek. A javaslatok az értekezlet egyhangú álláspontját tükrözték, kivéve azt a „ceskély jelentőségű kérdést”, hogy a Budapestre hozott és a központi állampénztárban kezelt, „értéket nem képviselő alapítványi ingóságok (főleg elértéktelenedett állampapírok) tekintetében minő eljárás követessék”. Az értekezlet törekedett úgy megtenni a javaslatait, hogy új jogszabályalkotásra lehetőleg ne kerüljön sor; ebből éppen az igazságügy-miniszter volt részbeni kivétel az alapítványi perek kérdésében, mivel a tanácskozás rendelettel ajánlotta utasítani a bíróságokat, miszerint „a királyi közalapítványi ügyigazgatóságot az alapítványok pereiről értesítsék”. A teljes, 1931. június 18-i keltezésű dokumentum 126 oldal terjedelmű volt.⁸¹

Az ebbe fel nem vett vagy újonnan fölmerülő ügyekre nézve hasonló *tárcaközi egyeztetésben* állapodtak meg az érintett kormánytagok. Ilyen téma volt az egyezményeknek az egyházi alapítványokra és vagyonokra gyakorolt hatása, amelynek rendezését Jugoszlávia egy diplomáciai jegyzékben kifejezetten kívánta is. Így a második találkozára 1932. április 7-én került sor, amelyen a miniszterelnökség, a kultuszminisztérium és a vegyes döntőbíróóságok mellett működő kormány megbízottak hivatala,⁸² valamint az érdekelt katolikus egyházi szervek képviselői szintén megjelentek. A protestáns és a görögkeleti egyházakat a vallás- és közoktatásügyi miniszter külön nem hívta meg,

⁷⁹ MNL OL K578, B.i. 621/5.

⁸⁰ A Magyarország és a Hitelező Hatalmak részvételével Hágában tartott értekezlet 1930. január 20-án hozott határozatahoz képest, a trianoni békeszerződésből folyó kötelezettségekre vonatkozólag Párizsban, 1930. április 28. napján a részes államok a következő egyezményeket írták alá: 1. a bevezető egyezmény; 2. a Magyarország és a Hitelező Hatalmak között létrejött megállapodásokra vonatkozó I. számú Egyezmény; 3. a földreformokra és a vegyes döntőbíróóságokra vonatkozó kérdések rendezéséről szóló II. számú Egyezmény; 4. egy agráralap (ún. A-alap) létesítésére és működésére vonatkozó III. számú Egyezmény a hozzá tartozó melléklettel és a 20. cikkére vonatkozó pótmegállapodással.

⁸¹ MNL OL K578, B.i. 1012/1.

⁸² A m. kir. minisztériumnak 1520/1924. M.E. számú rendelete a „Vegyes Döntőbíróóságok mellett működő kormány megbízottak hivatala” tárgyában.

de az érdekeik „kellően mérlegeltettek”. Az újabb javaslatokat egy 14 oldalas, április 14-én kelt dokumentum tartalmazta, amelyet ezúttal is Berczelly szerkesztett, majd használat végett elküldött a többi tárcához.⁸³

7. A BÍRÓSÁGI SZERVEZET ÉS A BÍRÓI SZOLGÁLATI JOGVISZONY PROBLÉMÁI

1923 júliusában egy körrendeletet intézett az ítélőtáblai elnökökhöz Nagy Emil az alábbi tendenciózus okból: „[H]ivatalba lépésem óta gyakran tapasztaltam, hogy a bírói és ügyész kar egyes tagjai személyi ügyekben – kinevezéseknél, előléptetéseknél, áthelyezéseknél, címadohányozásoknál stb. – nemzetgyűlési képviselők vagy más befolyásos tényezők közbenjárását veszik igénybe.” Elismerte a frissen hivatalba lépett miniszter, hogy a nemzetgyűlési képviselőknek a saját kerületükre vonatkozó észrevételei jogosak és méltányosak lehetnek, de léteztek az igazságügyi adminisztrációnak olyan területei (itt az 1901: XXIV. tc. 13. §-ának utolsó bekezdésében foglaltakat⁸⁴ emelte ki), ahol „a képviselői közbenjárásokat, de általában minden más, nem az igazságügyi hatóságoktól származó közbenjárást is teljesen kizárni óhajtok, és ez: az ítélőbírák és ügyészek személyi ügyeinek intézése. Meggyőződésem ugyanis, hogy a féltve őrzött bírói függetlenséggel a legélesebb ellentétben áll az, hogy a bírói és az ügyész kar tagjai személyi ügyekben pártfogókat vegyenek igénybe; ezt az eljárást a magam részéről a legnagyobb mértékben helytelenítem, és minden rendelkezésre álló eszközzel gondoskodni kívánok arról, hogy hasonló esetek a jövőben meg ne történjenek.” Erre tekintettel határozottan felhívta az ítélőtáblák elnökeit és a királyi főügyészeket, miszerint szíveskedjenek „megfelelő bizalmas úton a legkomolyabb figyelemztetésben részesíteni” az érintetteket arról, hogy a jövőben a szolgálati úton kívülről netán érkező ily megkeresés „semmi esetre sem fog a kérelmezők előnyére szolgálni”.⁸⁵ Ugyanabban az időben tilalmazta a kormány a *nemzetgyűlési képviselők közbenjárására* történő, az alsóbb fokú közigazgatási hatóságok határozatainak a szakminiszter engedélye nélküli megváltoztatására irányuló – bizonyára több minisztériumot érintő – rossz gyakorlatot is.⁸⁶

Szintén helytelen úzusra utalt egy Bethlen István részéről Zsitvay Tibornak küldött levél, amelyből kiderül: a miniszterelnök személyes elnökletével az igazságügyi és a belügyi államtitkárok tárcaközi értekezletet tartottak 1930 novemberében a sajtó útján elkövetett bűncselekmények miatt kiszabott szabadságvesztésekkel kapcsolatban, mivel az elítéltek nem egyszer haladékbán részesültek a büntetésük kitöltésére nézve. Mindezt

⁸³ MNL OL K578, B.i. 1012/7–8.

⁸⁴ Az összeférhetetlenségről szóló 1901. évi XXIV. tc. 13. §-ának utolsó bekezdése szerint: „[K]inevezések vagy előléptetésekre vonatkozó közbenjárást a ministerek senkitől sem fogadhatnak el. E tilalom azonban őket nem gátolja, hogy tájékozás végett ily ügyekben képviselőhöz vagy máshoz fordulhassanak”

⁸⁵ MNL OL K578, B.i. 721/1.

⁸⁶ MNL OL K578, B.i. 870.

Bethlen – nemcsak igazságszolgáltatási, hanem *sajtópolitikai kérdésnek* is tartva – határozottan rosszalta, így felhívta az igazságügy-minisztert, hogy a jövőben minden halasztásra irányuló kérelemről tájékoztassa őt még az intézkedés megtétele előtt, az addig végre nem hajtott büntetések tekintetében pedig azok azonnali megkezdését és az elítéltek behívását szorgalmazta.⁸⁷ Máskor meg a királyi ügyészség budapesti sajtóellenőrzési tevékenységét bírálta, és állandó sajtóügyi státuszt javasolt létesíteni.⁸⁸

A mindenkori bírói függetlenség a demokratikus értékek egyik *sine qua non*-ja,⁸⁹ ahogyan azt Paraszky Gyula, a szegedi törvényszék (később az ottani ítélőtábla) elnöke mondogta: „[E]z a bírói függetlenség nemcsak és elsősorban a mi féltve őrzött drága kincsünk, hanem a magyar alkotmánynak egyik legerősebb pillére, és a nagyközönség lelkiületét megnyugtató, azt rendíthetetlen bizalommal eltöltő szilárd hit és élő valóság.”⁹⁰ Ám olykor természetesen a jog- vagy okszerű kritika sem maradhatott el: az igazságügy-miniszterekhez rendre érkeztek beadványok, amelyek fogalmazói a bírói jellem idealizált márványszobrát törekedtek a valóság talajára helyezni. Ilyenről tanúskodik például egy 1929. évi, dr. Urbik Ferenc fővárosi ügyvéd által jegyzett bejelentés, amiben egy érdekes anomáliára hívta fel Zsitvay Tibor figyelmét nem sokkal a hivatalba lépése után.

Ebben a levélben hosszas ismertetés olvasható egy, a budapesti királyi törvényszék előtt zajlott perről, amely több gazdasági társaság és a jogügyi igazgatóság, illetve a vallás- és közoktatásügyi miniszter koncessziós szerződési vitájában keletkezett. A nevezett ügyvéd oda konkludált, miszerint „a jogügyi igazgatóságot egy, a kincstár képében jelentkező magánérdekeltség nem csak alaptalan, de egyben rosszhiszemű perlekedésének eszközévé süllyesztette, s a jogügyi igazgatóság – jobb meggyőződése ellenére és tisztán a hivatali függőségi viszonyból fogva – hivatalos formában megnyilvánult eredményként egészen rendkívüli eszközt vett igénybe avégből, hogy a per folytatásának lehetőségét hiúsítsa meg”. Ez utóbbi fordulat arra utalt, hogy a jogügyi igazgatóság a rá nézve kedvezőtlen közbenső ítélet után kezdeményezte az egyik érintett cégnek a bíróság általi megszüntetését, ami végül be is következett. Urbik ugyan nem kért konkrét intervenciót az ügyben, de a biztonság okáért csatolta a részletes periratokat – bizonyára az igazságügyminiszteri főfelügyelet eszközeinek alkalmazásában reménykedett –, a géppel írott levelét pedig kinyomtatattatta, valamint az egész beadványát eljuttatta a kormányzónak is.⁹¹ Hogy volt-e folytatása az esetnek, nem tudni, de a benne felvetett kritikák részben ma is aktuálisak lehetnek.

A bírói szolgálati jogviszony tartalmi kérdéseit tárgyzó jogszabályok közül – bár kívül esett a Bethlen-éra évtizedén – a legjelentősebb a korszakban a még 1935-ben elfogadott

⁸⁷ MNL OL K578, B.i. 995/1.

⁸⁸ MNL OL K578, B.i. 998.

⁸⁹ A jelenkori dilemmákról ír újabban Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány – Iusperitus, 2013.; Attila Badó: *Some Aspects of Impartiality in the Hungarian Judicial System*. Timișoara, Editura Universitatii de Vest, 2017.

⁹⁰ „A bírói függetlenség nemcsak a mi féltve őrzött drága kincsünk, hanem az alkotmány egyik legerősebb pillére”. *Délmagyarország*, 12. (1936), 11. 3.

⁹¹ MNL OL K578, B.i. 945.

1936. évi III. tc. volt,⁹² amely 65 év után megújította a *fegyelmi eljárás és a nyugdíjazás* intézményeit, amelyeket eredendően még 1871-ben fogadott el az országgyűlés.⁹³ „Ehhez képest a törvényjavaslat külön fejezetben szabályozza a fegyelmi felelősséget – ebben a körben rendelkezik a fegyelmi felelősség alá eső személyekről, a fegyelmi vétségéről, a fegyelmi büntetésekről, a fegyelmi eljárást és a fegyelmi büntetést kizáró okokról, a fegyelmi bíróságokról, a fegyelmi eljárásról és a felfüggesztésről – és külön fejezetben szabályozza a közszolgálat érdekében fegyelmi vétség elkövetésétől függetlenül elrendelhető áthelyezést és nyugdíjazást. [...] Az áthelyezésre vonatkozó szabályozás a közérdek szolgálata mellett gondoskodik azoknak a követelményeknek az érvényesüléséről, amelyek a bíraskodás függetlenségének alkotmányjogi értelme alapján figyelembevételre tarthatnak számot, a nyugdíjazás feltételei pedig az 1871: IX. tc.-ben, továbbá az 1912: VII. tc. 10. §-ában és az 1934: I. tc.-ben foglalt szabályozás alap gondolatának megfelelően, a bírói függetlenség alkotmányjogi elvével összhangban vannak megállapítva” – értékelte Lázár Andor igazságügy-miniszter a jogszabályt.⁹⁴

E törvény az *igazságügyi felügyeleti vizsgálatot* kötelezővé tette a fegyelmi eljárás esetén is, amely így a korábbi fegyelmi vizsgálatot helyettesítette. Ennek előnye, hogy azt az 1891. évi XVII. tc. szerinti felügyeleti jogkör gyakorlóit végezték, akik a járásbíróságok és a törvényszékek bírái felett általában az ítélőtáblai elnökök voltak. Mindez a jogkörüket lényegesen bővítette. A járásbírák és az első fokon ítélkező törvényszéki bírák, továbbá a némely bírósági titkárok és jegyzők felett döntő *fegyelmi bíróságokat* pedig az ugyancsak a táblákon évente szervezett fegyelmi tanácsok képezték. A felügyeleti vizsgálat célját ezúttal a fegyelmi eljárás elrendelése kérdésében szükséges ténykörülmények és bizonyítékok feltárása jelentette; magát a fegyelmi eljárást is a felügyeleti hatóságnál kellett kezdeményezni.

A tábla elnöke e jogkörében, ha – akár feljelentés, akár hivatalból folytatott felügyeleti vizsgálat eredménye alapján – fegyelmi vétség megállapítására látott okot, a vizsgálat iratait és a feljelentést a megfelelő indítványtétel végett az illetékes közvádlónak (ügyésznek) küldte meg a terhelt egyidejű értesítésével; míg kisebb „hivatali rendetlenség” esetén az ügyet a saját felügyeleti hatáskörében intézhette el.⁹⁵ Ha a fegyelmi eljárás megindítását a jogaiban sértett magánfél amiatt kérte, mert a terhelt a hivatali kötelességét gondatlanságból súlyosan vagy szándékosan megszegte, ám az ítélőtábla elnöke mint törvényességi felügyeleti hatóság az ügyet indítványtétel végett nem juttatta el az illetékes közvádlóhoz,

⁹² Az 1936. évi III. törvénycikk a kir. ítélőbíráknak és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról, továbbá a kir. bírósági és kir. ügyészségi tisztviselők fegyelmi felelősségéről.

⁹³ Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 53–62.; Antal Tamás: *A bírák nyugdíjazása Magyarországon (1867–1945).* *Magyar Jog*, 50. (2003), 12. 723–728.; Kozári Monika: *A nyugdíjrendszer Magyarországon Mária Teréziától a második világháborúig.* Budapest, Gondolat, 2012. 43–45.; Antal (2015) i. m. 146–149.; Bódiné Beliznai Kinga: *Hivatás és függetlenség. A M. Kir. Kúria elnökei (1869–1937).* In *Jogtörténeti értekezések* 48. Budapest, Gondolat, 2020. 287–288.

⁹⁴ Magyarország igazságügye az 1935. évben. Kny. *A m. kir. kormány 1935. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv* című, a m. kir. miniszterelnök által az 1897: XXXV. tc. 5. §-a értelmében az országgyűlés elé terjesztett műből. Budapest, 1937. I–II. 7–8.

⁹⁵ Antal Tamás: *A bírói jogviszony reformja Magyarországon a dualizmus korában (1891).* *Acta Juridica et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 3. (2003), 5–32.

vagy a fegyelmi vétség megállapítására nem látott alapot, erről a magánfelet azzal a figyelemztetéssel értesítették, hogy meghatalmazott ügyvéd által képviselve maga indítványozhatta a fegyelmi eljárás elrendelését. Ha a magánfél indítványára a fegyelmi bíróság mégis fogantatba tette a fegyelmi eljárást, a magánvádló jogaira és kötelességeire a közvádlóra vonatkozó rendelkezések voltak megfelelően irányadók azzal, hogy nem illették meg a királyi ügyészség közhatósági jellegéből folyó jogok. Amennyiben a fegyelmi bíróság a magánfél indítványára sem rendelte el az eljárást, erről őt értesítette; e határozat ellen nem volt jogorvoslat. A gyakorlatban az ügyvédek próbálkoztak olykor ilyen panaszokkal mintegy „fellebbezésként” használva azokat az ügyfelük érdekében, de mivel a bírói jogértelmezés fegyelmi vétség megállapítására alapot önmagában nem adhatott, ezért rendszerint elutasították azokat.⁹⁶

Az elsőfokú eljárásra az a fegyelmi bíróság volt illetékes, amelynek területén az aktív terhelt a felügyeleti vizsgálat elrendelésekor, a nyugállományú pedig a nyugdíjazását közvetlenül megelőzőleg működött. A terhelt attól az időponttól kezdve, amikor a felügyeleti hatóság az iratokat indítványtétel végett a közvádlóval közölte, volt jogosítva védőt igénybe venni és a dokumentumokat megtekinteni. A tábla elnöke az eljárás alá vont személyt a hivatalából ideiglenesen felfüggeszthette, ha az ügy sürgős intézkedést kívánt; ha pedig arról győződött meg, hogy az igazságszolgáltatás érdekében és a fegyelmi eljárással kapcsolatban szükség volt a törvényességi felügyelete alatt álló bíró áthelyezésére is, indokolt jelentést terjesztett a táblán alakított elnöki tanács elé. E szerv hatáskörébe tartozott a véleményezés és határozathozatal minden igazságügyi igazgatási kérdésben, amelyet az igazságügy-miniszter akár általános, akár egyes ügyeket érintően elébe utalt (1891: XVII. tc. 11. §). Ha az elnöki tanács az intézkedést szükségesnek tartotta, indokolt javaslatot terjesztett a főfelügyeleti hatósághoz, vagyis az igazságügy-miniszterhez; *de jure* csak ez utóbbi rendelhette el az áthelyezést.

8. ÉRTÉKELES

A politikai és közjogi alapok átalakítása egy részben új igazságügyi koncepciót indukált a dualizmuskori előzményekhez képest az 1920-as években: a jogi kontinuitás ellenére az igazságügyi igazgatás működésében a korábbi relatíve nagy önállóságot a szorosabb minisztertanácsai kontroll váltotta fel. Ez érezhető volt a tárca *sui generis* hatásköreiben és az összkormányzati jellegű feladataiban egyaránt. Azonban dicséretére váljék igazságügy-minisztereinknek, hogy a megoldások keresése közben zsinórmértéknek tekintették a történeti/történelmi alkotmányunk fundamentumait, mindvégig törekedve a még elfogadható szintű összhang biztosítására.

A világháború előtti kodifikációs fő irányvonalat a közjogi provizórium kiútkeresése váltotta fel az Igazságügyminisztérium munkájában. Új típusú miniszterekre volt szükség:

⁹⁶ Navratil (2014) i. m. 131.

immár nem a hagyományos értelemben vett jogtudósokra, hanem taktikus jogpolitikusokra, akiknek a gyakori politikai és jogi konfliktusokat kellett kezelniük a hagyományos igazságügyi tevékenységek mellett, és akiknek sokkal jobban kellett vitéz Horthy Miklós kormányzó és gróf Bethlen István miniszterelnök politikai bizalmát bírniuk, mint a dualizmus idejében szolgáló elődeiknek az akkori állam- és kormányfőként.

A tanulmányban bemutatott, az 1956. évi országos levéltári tüzet túlélte *iratfragmentumok alapján* teljes képet egyáltalán nem festhettünk a tárgyalt korról, de olyan adalékokat talán nyújthattunk, amelyek tartalmilag kiegészítik a politikai-köztörténeti és gazdaságtörténeti ismereteket. Ugyanis a példák jól kidomborodik a bevezetésben jelzett kényszerpálya-modell, ami a békeszerződés megkötése után még tíz évvel is egyértelműen éreztette a determináló jogi hatását Magyarország állami szuverenitására nézve.

Konklúzióként álljon itt egy anonim szegedi cikkíró hírlapi közleményéből vett, 1923-ban közzétett, a magyar identitási kataklizmát találóan kifejező idézet: „[M]irajtunk nem segít semmiféle orientáció addig, míg más nemzetek érdemesnek nem tartanak bennünket arra, hogy ők orientálódjanak felénk, akik ma szövetségesnek nem vagyunk kíváncsiak, ellenségnek nem vagyunk féltelmesek, tehát semmiképpen nem vagyunk számottevők. [...] Míg az igazi belső konszolidáció nincs, addig miránk nem hasad a hajnal.”⁹⁷ *Nota bene!*

⁹⁷ *Délmagyarország*, 4. (1923), 234. 1.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Az 1920. évi népszámlálás. Részletes demográfia. *Magyar Statisztikai Közlemények*, 73. (1928), 5. 102–153.
2. *IV. Károly visszatérési kísérletei*. Budapest, Kiadja a M. Kir. Minisztérium (2 füzetben), é. n.
3. Antal Tamás: A bírák nyugdíjazása Magyarországon (1867–1945). *Magyar Jog*, 50. (2003), 12. 723–728.
4. Antal Tamás: A bírói hatalom gyakorlásának jogszabályi változásai a dualizmus korában (1890–1914). In Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról. IV. Szegedi Jogtörténeti Napok*. Szeged, 2011. 9–21.
5. Antal Tamás: A bírói jogviszony reformja Magyarországon a dualizmus korában (1891). *Acta Juridica et Politica, Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 3. (2003), 5–32.
6. Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – I. rész: hadiállapot, forradalmak, konszolidáció. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 144–173. DOI: [10.32575/ppb.2020.3.10](https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.10)
7. Antal Tamás: *A Szegedi Királyi Ítéltábla története 1890 és 1914 között. Bíróságtörténeti könyvek. Fejezetek a Szegedi Ítéltábla történetéből I.* Budapest–Szeged, Országos Bírósági Hivatal – Szegedi Ítéltábla, 2014.
8. Antal Tamás: *A Szegedi Királyi Ítéltábla története 1914 és 1921 között. Bíróságtörténeti könyvek. Fejezetek a Szegedi Ítéltábla történetéből II.* Budapest–Szeged, 2015.
9. Antal Tamás: *Szilágyi Dezső és műve*. Jogtörténeti Tár 4. Szeged, Iusperitus, 2016.
10. Antal Tamás: A trianoni békeszerződés hatásai a királyi ítéltáblákra – különös tekintettel a szegedire. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, (2017), 1. 31–44.
11. Badó Attila: *Az igazságszolgáltató hatalom függetlensége és a tisztességes eljárás*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány – Iusperitus, 2013.
12. Badó, Attila: *Some Aspects of Impartiality in the Hungarian Judicial System*. Timișoara, Editura Universitatii de Vest, 2017.
13. *Délmagyarország*, 4. (1923), 234. 1.
14. *Délmagyarország*, 12. (1936), 11. 3.
15. Gergely Jenő – Glatz Ferenc – Pölöskei Ferenc (szerk.): *Magyarországi pártprogramok, 1919–1944*. Budapest, ELTE Eötvös, 2003.
16. Halász Pál – Kovács István – Peschka Vilmos (szerk.): *A Magyar Tanácsköztársaság jogalkotása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1959.
17. Hegedűs Sándor: *Az utolsó trónfosztás*. Budapest, Kossuth, 1970.
18. Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Szemelvények a Szegedi Törvényszék bírának életéből. A Szegedi Törvényszék története II.* Szeged, Szegedi Törvényszék, 2015.
19. Jászi Oszkár: *A Habsburg-monarchia felbomlása*. Budapest, Gondolat, 1982.
20. Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2002.

21. Kengyel Miklós: A magyar bírósági szervezet a két világháború között. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta. De iuris peritorum meritis* 10. Budapest, 2017. 195–207.
22. Kozári Monika: *A nyugdíjrendszer Magyarországon Mária Teréziától a második világháborúig*. Budapest, Gondolat, 2012.
23. *Magyarország igazságügye az 1935. évben. Kny. „A m. kir. kormány 1935. évi működéséről és az ország közállapotairól szóló jelentés és statisztikai évkönyv” című, a m. kir. miniszterelnök által az 1897: XXXV. tc. 5. §-a értelmében az országgyűlés elé terjesztett műből*. Budapest, 1937. I–II.
24. Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982.
25. Mózes Mihály: *A kiegyezéstől Trianonig. Regionális gazdaságtörténeti tanulmányok*. Debrecen, Cosmos, 1998.
26. Nagy Károly: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Lakitelek, Antológia, 1995.
27. Nánási László: *A jogrend szolgálatában: Váry Albert élete és működése, 1875–1953*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2015.
28. Nánási László: *A magyar királyi ügyészség története, 1871–1945*. Budapest, Legfőbb Ügyészség, 2011.
29. Navratil Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon (1868/69–1937)*. ELTE Jogi kari Tudomány 25. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.
30. Nemes Dezső: *A Bethlen-kormány külpolitikája, 1927–1931*. Budapest, Kossuth, 1964.
31. Pölöskei Ferenc: *Horthy Miklós és hatalmi rendszere, 1919–1922*. Budapest, Kossuth, 1977.
32. Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos: *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, Korona, 1995.
33. Ránki György: *Mozgásteretek, kényszerpályák. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1983. 341–382.
34. Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség emlékezete, 1875–1949*. Budapest, Magyar Országos Közjegyzői Kamara, 2010.
35. Romsics Ignác: *Bethlen István. Politikai életrajz*. Budapest, Magyarországtudományi Intézet, 1991.
36. Ruzsoly József: Az 1849. július 28-i nemzetiségi törvény (határozat) létrejöttéhez. *Jogtudományi Közöny*, 54. (1999), 7–8. 285–292.
37. Ruzsoly József: Frankfurt–Kremsier–Szeged: adalékok az első közép-európai nemzetiségi jogi alapvetési kísérletekhez, 1848–1849. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 106–119.
38. Ruzsoly József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. In Ruzsoly József: *Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Püski, 2002. 207–263.
39. Ruzsoly József: A választási bíráskodás Magyarországon a két nemzetgyűlés idején, 1920–1926. *Acta Juridica et Politica*, 15. (1968), 6. 1–47.

40. Somogyi István: *Hartensteintől Funchalig. Egy királydráma története hiteles adatok nyomán*. Budapest, 1936.
41. Szarka László: Nemzetfejlődés és kisebbségpolitika Közép-Európa multietnikus államaiban. A versailles-i békerendszer első éve. In Tomka Béla (szerk.): *Az első világháború következményei Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Hivatal, 2015. 283–310.
42. Szinai Miklós – Szűcs László (szerk.): *Bethlen István titkos iratai*. Budapest, Kossuth, 1972.
43. Zsiga Tibor: *Horthy ellen, a királyért*. Budapest, Gondolat, 1989.

Jogi források

1. 1901. évi XXIV. törvénycikk az összeférhetetlenségről
2. 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről
3. 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákiával 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről
4. 1936. évi III. törvénycikk a kir. ítélőbírásnak és a kir. ügyészség tagjainak fegyelmi felelősségéről, áthelyezéséről és nyugdíjazásáról, továbbá a kir. bírósági és kir. ügyészségi tisztviselők fegyelmi felelősségéről
5. 743/1920. I.M.E. *Igazságügyi Közlöny*, (1920), 1. 9–17.
6. 2139/1923. I.M.E. *Igazságügyi Közlöny*, (1923), 1. 11–18.
7. A Magyar Népköztársaság kormányának 6165/1918. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróságról és a területenkívüliek bíróságáról
8. A Magyar Népköztársaság kormányának 6694/1918. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróság személyzetéről
9. A magyar kormánynak 4044/1919. M.E. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról; a magyar igazságügyminiszternek 1262/1920. I.M. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról szóló kormányrendelet törvénykezési szabályainak végrehajtása tárgyában
10. A m. kir. igazságügyminiszternek 49.900/1920. I.M. számú rendelete a kormányzó Úr Főméltósága részéről 1920. évi december hó 24. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás végrehajtása tárgyában. *Igazságügyi Közlöny*, (1920), 12. 753–760.
11. A magyar igazságügyminiszternek 1262/1920. I.M. számú rendelete a nemzeti kisebbségek egyenjogúságáról szóló kormányrendelet törvénykezési szabályainak végrehajtása tárgyában
12. A m. kir. minisztériumnak 8760/1920. M.E. számú rendelete az állami zárlati bíróságról és személyzetéről szóló rendeletek alkalmazásának megszüntetése tárgyában

13. A m. kir. igazságügyminiszternek 59.391/1921. I.M. számú rendelete a Kormányzó Úr Főméltósága részéről 1921. évi november hó 3. napján kiadott magas kegyelmi elhatározás végrehajtása tárgyában. *Igazságügyi Közlöny*, (1921), 11. 769–774.
14. A m. kir. igazságügyminiszternek 44.100/1922. I.M. számú rendelete a bácsalmási királyi járásbíróság hatóságának ideiglenes kiterjesztése és Baján kir. törvényszéki kirendeltség felállítása tárgyában
15. A m. kir. igazságügyminiszternek 35.400/1923. I.M. számú rendelete a Baján működő kir. törvényszéki kirendeltség hatáskörének kiterjesztéséről
16. A m. kir. minisztériumnak 4800/1923. M.E. számú rendelete a trianoni békeszerződésben a kisebbségek védelmére vállalt kötelezettségek végrehajtása tárgyában
17. A m. kir. minisztériumnak 7500/1924. M.E. számú rendelete a közhivatalokban megüresedő állásokra a kisebbségi nyelvekben jártas személyek alkalmazása tárgyában
18. A m. kir. minisztériumnak 1520/1924. M.E. számú rendelete a „Vegyes Döntőbíróságok mellett működő kormány megbízottak hivatala” tárgyában
19. A m. kir. igazságügyminiszter 1932. évi 16.000. I.M. számú rendelete az 1925: VIII. tc. 48. §-ának első bekezdése értelmében zárlat alatt álló egyes vagyontárgyak zárlati kezelésének részletes szabályozásáról
20. A m. kir. igazságügyminiszter 1932. évi 46.700. számú rendelete az 1925: VIII. tc. 48. §-ának első bekezdése értelmében zárlat alatt álló egyes vagyontárgyak zárlati kezelésére vonatkozó részletes szabályok kiegészítéséről

Levéltári források

1. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára:
Az igazságügyi levéltár iratai: K577., K578. állomány

Dr. habil Antal Tamás PhD, LLM. egyetemi docens a Szegedi Tudományegyetem Európai Jogtörténeti Tanszékén. Kutatási területei a 19. és 20. századi közigazgatástörténet, a magyar bírósági szervezet története, az angol és a magyar esküdtszék története, az igazságügyi igazgatás múltja. 12 könyv szerzője. Bővebb publikációs adatai az MTMT2 adatbázisban olvashatók.

Homoki-Nagy Mária

A BÍRÓI FELELŐSSÉG KÉRDÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE A GYAKORLATBAN¹

The Assessment of the Responsibility of Judges in Practice

Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária egyetemi tanár, tanszékvezető, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék, homoki@juris.u-szeged.hu

Az 1871: VIII. tc. rendelkezett a bírák fegyelmi felelősségéről. A fegyelmi vétség két nagy csoportját határozta meg, az egyiket az úgynevezett hivatali büntettek képezték, amelyeknek a körét a törvény taxatív felsorolta. Ebben az esetben rendes büntetőeljárást kellett indítani. A fegyelmi vétségek másik körét a hivatali kötelességszegések alkották. A tényleges szabályszegés mellett ide tartoztak mindazon cselekmények, amelyekkel a bíróság tekintélyét, a bíróságba vetett bizalmat csorbította valaki. A Szegedi Ítéltábla fennmaradt iratai között a szerző arra kereste a választ, mely cselekményeket minősítettek olyannak, amelyek esetében fegyelmi vétséget a fegyelmi bíróság megállapított. A feltárt levéltári források alapján a bírák által betartandó ügyrendi szabályok megsértése, jegyzőkönyvek aláírásának elmaradása volt a leggyakoribb. A bíróság tekintélyének a csorbítását azok a cselekmények képezték, amelyek esetében a kor erkölcsi szabályainak a megsértését állapították meg.

A források alapján megállapítható, hogy írásbeli figyelmeztetés vagy feddés a legtöbb esetben elegendő volt, néhány súlyosabb esetben pénzbüntetést szabtak ki, esetleg az áthelyezés kivételes eszközét alkalmazták.

KULCSSZAVAK:

bírói felelősség, fegyelmi vétség, kötelességszegés, erkölcsi magatartás, a bíró áthelyezése

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Act VIII of 1871 regulated the disciplinary responsibility of judges. Two categories of disciplinary offences were determined by the legislator. One group was the malfeasances, which were enumerated by the act itemised. If somebody committed a malfeasance, which was specified by this paragraph of the act, criminal procedure had to be started against him, consequently these actions were offences. The other group of disciplinary offences according to the act was infringements while in office. This category included actions when the judge failed in his duty, but did not want to cause damage purposely. Nevertheless, all the actions were infringements while in office which impaired the prestige of court and confidence in court. We are not able to determine these infringements exactly on the basis of the act, therefore the author examined the documents of the Court of Appeal in Szeged, in which cases the disciplinary court stated facts of disciplinary offences.

KEYWORDS:

responsability of judges, jurisdiction, criminal procedure, infringement, Court of Appeal

1. BEVEZETŐ

A kiegészési törvényeket követő törvényalkotási munkák között jelentős szerepet töltöttek be az igazságszolgáltatás szervezetét és működését meghatározó törvények, amelyek közül kiemelkedik az 1869: IV. tc., amely a közigazgatás és a bírói hatalom szétválasztása mellett először rendelkezett a bíróvá válás feltételeiről, a bírói függetlenségről és a bírói összeférhetlenség kérdéséről.² Ezt egészítette ki az 1871: VIII. tc., amely a bírói felelősség kérdését, illetve az erre vonatkozó eljárási szabályokat rögzítette. Az alkotmányos államberendezkedés kiépítésének folyamatában a bírói függetlenség alapelvének rögzítése mellett szükségessé vált egyrészt annak kimondása, hogy a bírák és a bírósági hivatalnokok kötelessége a törvények betartása és betartatása, másrészt hangsúlyozni kellett, hogy a törvényekben meghatározott módon kell igazságszolgáltatási tevékenységüket ellátni. A felelősség szempontjából a törvény különbséget tett a között, hogy hivatali büntettet vagy fegyelmi vétséget követett-e el valaki.

Azon cselekményeket, amelyek alapján a bíró felelőssége megállapítható volt két csoportba sorolta a jogalkotó. Az egyik csoportot a *hivatali büntettek* képezték, amelyet akkor lehetett megállapítani, ha a bíró vagy a bírósági hivatalnok azzal a tudattal követte el cselekményét, hogy „magának vagy másoknak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek jogtalan kárt okozzon” [1871: VIII. tc. 10. §].³ Ezen túlmenően a törvény taxatív felsorolta azokat a bűncselekményeket – a hivatali titok közlése, a megvesztegettetés, a zsarolás, az erőszak, a hamisítás és a sikkasztás –, amelyek elkövetése esetén a hivatali büntett megállapítást nyerhetett. Ha a hivatali büntett elkövetésének gyanúja felmerült, akkor rendes bűnvádi eljárást kellett lefolytatni.⁴ Ezzel szemben a másik csoportba a *fegyelmi vétségek* tartoztak, amelyeket az követett el, „[a] ki hivatali kötelességét vétken, de nem azon bűnös célból szegi meg, hogy ez által magának vagy másnak illetéktelen hasznot szerezzen, vagy valakinek jogtalan kárt okozzon; [a] ki botrányos magaviselete miatt tiszteletre s bizalomra méltatlanná válik” [1871: VIII. tc. 20. §].⁵ Dogmatikailag jól elhatárolható a két cselekménycsoport közötti különbség, hiszen a hivatali büntettet a bíró vagy a bírósági hivatalnok az illetéktelen haszonszerzés és a jogtalan károkozás szándékával követhette el, ezzel szemben a fegyelmi vétség esetében ez a tudati magatartás hiányzik. Itt a hivatali kötelességszegésre helyezte a hangsúlyt a jogalkotó, illetve minden olyan emberi magatartásra, amelynek megítélése a társadalom részéről megbotránykozást keltett, ahogy egyes konkrét esetekben meghatározták: az elkövetett magatartás alkalmas arra,

² Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982.; Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex Media, Debrecen, 1997; Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség az 1869:IV. tc. alapján. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 45–68.

³ Máthé (1982) i. m. 56.; 1871: VIII. tc. 10.

⁴ Székely Miksa: *A bírák és bírói hivatalnokok felelősségéről szóló törvényjavaslat*. Magyar Jogászegyleti Értekezések XLIII. V. kötet, (1989), 2. 22–23.

⁵ Máthé (1982) i. m. 56.; Navratil Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon (1868/1869–1937)*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 59–60.; 1871: VIII. tc. 20. §.

„hogya a társadalomban megbotránkozást keltsen”.⁶ Éppen ezért a fegyelmi vétség körébe tartozó magatartási formákat nem lehetett – ma sem lehet – taxatív felsorolni.⁷ Minden esetben azt kell, azt kellett elemzés tárgyává tenni, hogy az adott magatartás, az adott közösségben megbotránkozást vált, váltott-e ki, vagy sem. A hivatali köteleességszegés mellett tehát a bíró és a bírói hivatalnok magatartásának az erkölcsi megítélése is történt. Éppen ezért ez a magatartási kör koronként változhat, de a bíróval szemben támasztott társadalmi elvárás, amelyet az alapoz meg, hogy a bíró független, az ítélet meghozatalában senki sem befolyásolhatja, viszont köteles a törvényt betartani és betartatni, és lehetőség szerint az igazságnak megfelelően dönten, ma is megkívánja az úgynevezett feddhetetlen magatartást. A bírótól elvárt felelős magatartás volt a garanciája a bírói függetlenségnek.⁸

A fegyelmi vétség fogalmának pontos tartalmi meghatározása nemcsak a törvény keletkezésének idején, hanem a 20. század elején is felmerült, amikor az 1871. évi törvény módosítására készültek. Márkus Dezső állapította meg, hogy „e fogalom meghatározása nem könnyű. Fix pont benne csak annyi, hogy fegyelmi vétség az olyan szabályellenes magatartás, cselekmény vagy mulasztás, amely nem ütközik a büntetőtörvényekbe.”⁹ Márkus a francia, a svájci és a német törvények szövegét elemezve megállapítja, hogy azok sem törekszenek arra, hogy pontosan meghatározzák azokat a cselekvéseket vagy mulasztásokat, amelyekkel a fegyelmi vétség cselekménye megvalósítható lenne. Ezek a jogszabályok is megelégszenek azzal, hogy a bírák kötelezettségszegése elegendő ahhoz, hogy a fegyelmi vétséget megállapítsák. Márkus szerint a bírától és az ügyészekről nemcsak az várható el, hogy hivatali kötelezettségeiket teljesítsék, hanem általában az emberi magatartásuknak kell mintaszerűnek lenni. „A bíró és ügyész életének mintaszerűnek kell lennie, és korrektség szempontjából helyt kell állnia a képzelhető legszigorúbb bírálattal szemben is, mert csak így lehet jogosult embertársainak erkölcsi fogatkozásai és gyöngeségei fölött ítélni, sőt őket azokért megbüntetni.”¹⁰

Annak megértéséhez, hogy a 19–20. század fordulóján miért tekintettek a bírói felelősség szabályozására úgy, mint a bírói függetlenség garanciájára, elengedhetetlen az e területen

⁶ Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára (CSML) VII. 1. 1891–1950, Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok VII.1. 1896 Schnell F. esete.

⁷ Máthé (1982) i. m. 56.; Navratil Szonja a hivatali vétségeket három csoportba sorolja, de ez a csoportosítás nem az 1871: VIII. tc. rendelkezése alapján történik. Navratil (2014) i. m. 60–61. Bár az 1871: VIII. tc. 21. §-ában a törvényalkotók meghatároztak három esetcsoportot, amelynek elkövetése a fegyelmi vétséget megalapozta, ez nem ölelte fel azokat a magatartási formákat, amelyek megalapozhatták a fegyelmi vétség miatt elindítandó eljárásokat.

⁸ A törvényjavaslat képviselőházi vitáján többen kritizálták a javaslat szövegét. Ezek közé tartozott Ghyczy Kálmán, aki a bírák függetlenségét a felügyeleti hatóságoktól látta veszélyeztetve: „[M]iután ezentúl a bírák lefelé tökéletesen függetlenek lesznek, felfelé, a kormány irányában is éppen úgy függetlenekké tétessenek; ezen célznak pedig a törvényjavaslat meg nem felel, mert fennhagyja a lehetőséget, hogy a kormány, melytől a bírák előléptetése függ, folytonosan beavatkozassék a bíróságok ügyvitelébe.” Tóth Lőrinc (szerk.): *A bírói felelősségi törvény az országgyűlésen s az ügyvédi egyletekben*. 441.

⁹ Márkus Dezső: A bírói felelősségről szóló törvény módosítása. *Jogtudományi Közlöny*, (1909), 41. 354–359. 354.; lásd ehhez: Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.

¹⁰ Márkus (1909) i. m. 355.

kialakult gyakorlatnak a megismerése.¹¹ Arra nincs lehetőség e tanulmány keretei között, hogy valamennyi kir. ítélőtábla kebeléből szervezett fegyelmi bíróság tevékenységét megvizsgáljam, elegendő ehhez a Szegedi Ítélőtábla elnöki iratai között fellelhető fegyelmi eljárások megismerése.¹² A Szegedi Ítélőtábla és ezen belül a Szegedi törvényszék történetének feltárása során megállapítást nyert, hogy a Szegedi Ítélőtábla illetékességébe tartozó törvényszéki iratok jelentős része megsemmisült, ugyanakkor az úgynevezett elnöki iratok között egyrészt megtalálhatók az egyes bírák szoros értelemben vett személyi anyaga, másrészt bizonyos fegyelmi eljárások iratai is. Tekintettel arra, hogy ezek az ügytípusok az ítélőtábla elnökének hatáskörét képező igazgatási ügyeket érintő tevékenységét megőrző más iratok között lelhetők fel, a Szegedi Ítélőtábla illetékességébe tartozó valamennyi törvényszék és járásbíróság anyaga nem tekinthető át. A levéltári kutatások viszont lehetővé tették, hogy a bírói felelősség kérdésének gyakorlati megítélését, ezen belül elsősorban a fegyelmi vétség körébe tartozó magatartások értelmezését feltérképezzük. A meghozott ítéletek bizonyos általános megállapításokra is lehetőséget adnak, mert sok esetben, a jogorvoslati eljárások során a királyi Kúria hozta meg a jogerős ítéletet, ezért a Kúria joggyakorlata is megismerhető.

A tanulmány keretei között csak az 1871: VIII. tc. fegyelmi vétségre vonatkozó rendelkezéseinek a gyakorlati alkalmazását vizsgáltam azért, hogy az egyes konkrét esetek alapján meghatározhassam azon magatartási formákat, amelyek a fegyelmi vétség elkövetési magatartását megalapozhatták.

Az ítélőtáblák decentralizálására 1890-ben került sor, ezért a fegyelmi vétség megítélésének a vizsgálata – különös tekintettel a Szegedi királyi Ítélőtáblára – ténylegesen ettől az időponttól kutatható.¹³ Az átvizsgált iratok között nem találtam olyan esetet, amikor hivatali büntett miatt rendes bírósági eljárás indult volna. Ez a megállapítás nem jelenti azt, hogy nem fordulhatott elő olyan eset, amikor egy bírót vagy bírósági hivatalnokot jogtalan haszonszerzés miatt ne vontak volna büntetőeljárás alá, de a feltárt források a Szegedi Ítélőtábla iratai között erre nem utalnak.¹⁴ Navratil Szonja az általa tényleges fegyelmi ügyeknek minősített eseteknél azt állítja, hogy ezekben az esetekben „a fegyelmi hatóság

¹¹ Különösen fontos ez azért is, mert a kiegyezést követő törvényalkotás idején, a polgári értelemben vett jogállam kialakításának kezdetén nagy figyelmet fordítottak nemcsak a bírák, bírói hivatalnokok magatartásának megítélésére, hanem a közigazgatási tisztségviselők felelősségének megállapítására is. Az 1870: XLII. tc. a köztörvényhatóságokról, valamint az 1871: XVIII. tc. a községekről ugyancsak szólt a közigazgatási tisztségviselők kártérítési felelőssége mellett a hivatali tevékenységük során elkövetett mulasztásokért járó fegyelmi felelősségről.

¹² Az Igazságügyi Minisztérium iratai között fellelhető más ítélőtábláknál előforduló fegyelmi eljárásokra utalás található Máthé Gábor és Navratil Szonja monográfiáiban és Papp László kéziratában.

¹³ Hangsúlyozni szeretném, hogy e tanulmány keretei között csak a Szegedi Ítélőtábla illetékességébe tartozó bírák által elkövetett esetleges fegyelmi vétségek hátterét, illetve magát a fegyelmi eljárásokat elemzem. Ezért adatokat csak 1890-től lehet levéltári források alapján feltárni. 1871–1890 közötti időszakra Máthé Gábor és Navratil Szonja munkáiban található utalás.

¹⁴ Navratil Szonja a fegyelmi ügyeket három csoportba sorolta: 1. fegyelmi ügyek, mint fellebbezések; 2. tényleges fegyelmi ügyek; 3. azok a fegyelmi ügyek, ahol a politikai történések tetten érhetőek. A tényleges fegyelmi ügyek között utal olyan esetekre, amikor bíró által elkövetett bűncselekmény miatt indult fegyelmi eljárás. Navratil (2014) i. m. 60–61. és 132–133.

kivétel nélkül megállapította a bepanaszolt bíró véttségét, ám ennek feltehetőleg nem a bírói kar hivatásbeli etikai tudatossága volt az oka, hanem az, hogy a tényleges fegyelmi ügyek között sok volt a bíró által elkövetett bűncselekmény. Bűncselekmény esetén pedig a fegyelmi eljárás megalapozottsága nem lehetett kétséges.”¹⁵ A szerző által vizsgált levéltári források valószínűleg sok olyan ügyet őriztek meg, ahol a fegyelmi eljárást egy, a bíró által elkövetett bűncselekmény alapozta meg. A Szegedi Ítéltábla területén ilyen megállapítást nem lehet tenni. Sőt, fegyelmi eljárásra az általam vizsgált évtizedekben csak az 1871: VIII. tc. 20. §-ában foglalt hivatali kötelezettségszegések miatt került sor elsősorban.

Az 1871: VIII. tc. 20. § a) pontja rendelkezik a fegyelmi vétség azon változatáról, amikor a bíró hivatali kötelezettségét vétkesen szegte meg, a b) pontban pedig a bíró „botrányos magaviseletéről”, amely ténylegesen a bíróság tekintélyét, az igazságszolgáltatásba vetett bizalom csökkenését eredményezte.

Tekintettel arra, hogy a törvény rendelkezése értelmében a fegyelmi vétség tartalmát csak mint hivatali kötelezettségszegést lehetett megállapítani, érdemes azt megvizsgálni, hogy a mindennapok gyakorlatában végső soron mit tekintettek hivatali kötelezettségszegésnek és mit olyan „csekélyebb rendetlenségnek”, amely legfeljebb a figyelmeztetés körébe esett (1871: VIII. tc. 28. §).

Az 1871. évi törvény javaslatának tárgyalásakor a képviselőházi vitában többek, annak a félelmüknek adtak hangot, hogy a bírakat alaptalan támadásoknak teszi ki a törvény a peres felek vagy éppen az ügyvédek részéről.¹⁶ Felvetődik a kérdés, hogy mennyiben volt megalapozott ez a félelem. Ehhez azonban érdemes néhány konkrét ügyet megvizsgálni, ami azért is lényeges, mert csak így lehet megállapítani, hogy a gyakorlatban mit ítélt meg olyan kötelezettségszegésnek, amely fegyelmi vétségnek minősült.

2. AZ ELJÁRÁSI SZABÁLYOK MEGSÉRTÉSE

1896. január 22-én történt az az eset, amikor a csendőrség arra kérte az illetékes járásbíró albiróját, aki egyébként vizsgálóbírói feladatokat is ellátott, hogy egy gyilkosság gyanúsítottjait helyezze el a járásbíró fogdájában. Az ezt követő napon a csendőrség pontosan meg nem határozott nyomozati cselekmények elvégzése miatt, a fogházból elkérte a gyanúsítottakat. Ezt az albiró megengedte. Minderről a gyanúsítottak ügyvédjét nem értesítették, aki panaszt emelt a járásbíró vezetőjénél. A panasz tartalmazta egyrészt, hogy a gyanúsítottak a nyomozás során 6–8 napon belül gyógyuló sérüléseket szereztek,

¹⁵ Navratil (2014) i. m. 62.

¹⁶ Az így előforduló ügyeket sorolta Navratil Szonja a „fegyelmi ügyek mint fellebbezés” kategóriájába. A Szegedi Ítéltábla gyakorlatában egy esetet találtam, amikor a felet képviselő ügyvéd olyan szavakkal illette az eljáró bírót, ami ha igaz, a fegyelmi vétség tényállását kimerítette volna. Ezért a bíró saját maga ellen kérte a fegyelmi eljárás megindítását. Mivel a törvény ezt nem tette lehetővé, ezt a törvényszék elutasította. Ugyanakkor az ügyvéd sem emelt panaszt a bíró ellen. Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára (CSML) Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1.8. doboz.

amelyeket orvosi látellellettel bizonyítottak, valamint azt a tényt, hogy az eljáró vizsgálóbíró anélkül utasította a fogházőrt a gyanúsítottak elzárására, hogy a szabályszerű kihallgatásról határozatot hozott volna. Sőt, az újabb nyomozati cselekményekről sem készített feljegyzést, és a gyanúsítottak elzárásáról csak 1896. január 25-én adta ki határozatát. Az ügyvéd állítása szerint a vizsgálóbíró megszegte a büntető ügyviteli szabályokat, különösen azt, amely kimondta: „a vizsgálóbíró köteles az elővezetett terheltek letartóztatása felől azonnal határozni és azt a kir. ügyészséggel közölni”.¹⁷ Az ügyvédi panasz alapján megindult fegyelmi eljárásban az ügyészség is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vizsgálóbíró kötelezettségszegést követett el, mert a terheltek fogházban való elhelyezéséről, azok kihallgatásáról nem készített azonnal jegyzőkönyvet, a csendőrség által végzett nyomozati cselekményt, valamint azt, hogy a terhelteket ez ügyben újból kiadta a csendőrségnek elhallgatta. Ezáltal lehetetlenné tette, hogy a járásbíróság vezetője teljesítthesse azt a kötelezettségét, hogy a terhelteket azonnal kihallgathassa és a szükséges intézkedéseket megtegye. Az ügyészség ugyanakkor már a vádiratban megfogalmazta, hogy az adott esetben a vizsgálóbíró „hivatali buzgóságból” szegte meg kötelezettségét, de ez a mulasztás tette lehetővé, hogy a vezető járásbíró sem tehette meg azokat az intézkedéseket, amelyeket a terheltek fogházban való elhelyezése és a nyomozati cselekmények ellenőrzése miatt meg kellett volna tennie.

A fegyelmi eljárás során a vizsgálóbíró azzal védekezett, hogy a csendőrség a terhelteket megfelelő szoba hiányában csak *megőrzés végett* hozta a járásbíróság fogdájaiba. A megőrzés ideje alatt a csendőrség rendelkezett a terheltekkel. Az eljárás alá vont albíró védője viszont érdekes indokkal állt elő védence érdekében. Állítása szerint hivatali kötelességszegést és ebből kifolyólag fegyelmi vétséget csak akkor lehet megállapítani, ha az elkövető vétkes, de legalább súlyos hanyagság terheli. A konkrét esetben azonban „nem fordult elő hivatali kötelezettségszegés, mert a sárga könyv, sem törvény sem törvényes rendelet erejével nem bír, bűnvádi eljárásunk annyira hézagos, hogy annak alapján védencem ellen vádat emelni nem lehet”.¹⁸

Amikor a konkrét eset történt, még nem léptették hatályba a Bűnvádi perrendtartásról szóló 1896: XXXIII. törvényt. Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok hatályon kívül helyezte 1861-ben az osztrák bűnvádi perrendtartást, és a kiegészítést követően Csemegi Károly kapott megbízást arra, hogy az ügyészség számára készítsen egy „ügyrendet”, amelyet egységesen lehet alkalmazni az ország egész területén. Ezt a munkát nevezték borítójáról Sárga könyvnek, amelyet iránymutatásként nemcsak az ügyészségek, hanem a bíróságok is megkaptak. A Sárga könyv nem tekinthető jogforrásnak, „csak” magánmunka volt, amelyet éppen a törvény hiánya miatt általános zsinórmértékül használtak. Erre vonatkozott az ügyvéd megállapítása, hogy nem lehet jogszabálysértés címén fegyelmi eljárást indítani, ha nincs jogszabály.¹⁹ Az első fokon eljáró fegyelmi bíróság nem fogadta

¹⁷ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz S. K.

¹⁸ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz.

¹⁹ A híres tiszsaeszlári pernél is ez volt az egyik gond, hogy a Sárga könyvbe foglalt szabályok nem voltak elegendők arra, hogy eljárásjogilag teljesen biztos alapon megállhasson a vád. Vö. Stipta István: A tiszsaeszlári

el a védőnek ezt az érvelését, és az 1871: VIII. tc. 20. § a) pontja alapján vétkesnek mondta ki az albíró hivatali kötelezettségének megszegése miatt, és a „rosszallás” büntetését mondta ki. Fellebbezésre a Kúria kisebb fegyelmi tanácsa módosította az I. fokú fegyelmi bíróság ítéletét. Felmentette a vizsgálóbíró, de „kisebb rendetlenség” miatt az illetékes felügyeleti szervet intézkedés céljából értesítette. A Kúria elfogadta azt a védekezést, hogy a gyilkosság terheltjeit csak megőrzés végett adta át a csendőrség, és nem volt tiltó szabály arra, hogy a nyomozás kiegészítése érdekében a vizsgálóbíró a csendőrség kérésére a terhelteket kiadja. Ezért e vonatkozásban az albíró fegyelmi vétséget nem követett el. Ugyanakkor az megállapítást nyert, hogy az albíró a terhelteket, amikor a csendőrség megőrzésre a járásbíróság fogházában átadta, azonnal kihallgatta, de a terheltek vallomásáról készített jegyzőkönyvet csak három nap múlva vette fel, és csak ekkor határozott azok letartóztatásáról. A csendőrségnek úgy adta ki nyomozati cselekmények elvégzésére őket, hogy sem szóbeli, sem írásbeli határozatot erről nem hozott. Ezek a mulasztások az 1871. évi VIII. tc. 28. §-ába ütköztek, amellyel az albíró az említett csekélyebb rendetlenség kategóriáját kimerítette. Az albíró személyi iratai őrizték meg, hogy ezért a kisebb rendetlenségért *elnöki hivatali megintésben* részesült.

Ugyancsak az úgynevezett előnyomozati cselekmények határozata körüli kötelezettség-szegés miatt indult fegyelmi eljárás egy másik vizsgálóbíró ellen, akivel szemben az volt a vád, hogy előnyomozati határozatát csak hét év után foganatosította, amikor az ügy már elévült. Vele szemben is kötelezettség-szegést állapítottak meg, de mivel az ügyesség nem emelt vádat, ezért a fegyelmi eljárás sem indult meg, csekélyebb rendetlenség miatt szóbeli figyelmeztetést kapott. (Ismerve egy másik esetet, amelyet az alábbiakban bemutatok, a csekélyebb rendetlenséget csak azért állapíthatták meg, mert egyszer fordult elő az érintett bíró gyakorlatában.)²⁰

2.1. A jegyzőkönyvezés szabályai

Ugyancsak eljárási szabályok be nem tartása, illetve megsértése miatt indítottak fegyelmi eljárást egy törvényszéki aljegyző ellen. A vád alapját az képezte, hogy egy adósság teljesítését követelő sommás per fellebbviteli tárgyalásáról készült jegyzőkönyvben a vádlott mint a fellebbezési tanács jegyzője, a „jegyzőkönyv lezárását jelző »Kmf« kivakarása után ama rendelkezést, hogy az ítélet a felek képviselőinek kézbesíttessék, azzal toldotta meg, hogy a felülvizsgálati határidő az ítélet kézbesítésétől fog számíttatni”.²¹ Mindezt tette úgy, hogy a felek erre irányuló kérelmet nem terjesztettek elő, és ilyen tartalmú határozat nem született. A sommás eljárásról szóló 1893: XVIII. tc. 118–119. §§, amelyek ügyviteli eljárási szabályokat is rögzítettek, kimondta, hogy „a felek jelenlétében hozott ítéletnek közlése

per és a korabeli büntető eljárásjog. *Jogtörténeti Szemle*, (2012), 4. sz. 22–34.; Blutman László: *A rejtélyes tiszaszéki per*. Budapest, Osiris, 2017.

²⁰ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz, M.K.

²¹ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. S. Sz.

kihirdetés által történik”. A törvény kizárta, hogy a felülvizsgálati határidőt a kihirdetéstől eltérően más időponttól számítsák. E tényekre alapozva az ügyész a vádiratban úgy fogalmazott, „minthogy szabálytalan cselekmény semmiképpen nem menthető, s mint-hogy olyan szabálytalanság, a hivatali kötelességnek olyan megszegése forog fenn, mely esetleg más alkalommal a közbizalom megrendülését vonja maga után, »rosszallásban«”²² kérte marasztalni a jegyzőt. A fegyelmi eljárás során a tanúk, sőt az eljáró bírói tanács tagja is megerősítette a vádlott azon állítását, hogy a fellebbezési eljárás végén a tanács elnöke az ítéletnek csak a rendelkező részét hirdette ki, az indokolást nem. A bírói tanács még együtt volt, amikor az alperes ügyvédje azt kérdezte az elnöktől, „miként éljen a felülvizsgálati kérelemmel, ha az indokolást nem ismeri?”. A tanács elnöke azt válaszolta, hogy az ítéletet megkapja írásban. A vádlott a fegyelmi eljárás során azt is elmondta, hogy a törvényszéken az volt a gyakorlat, hogy a tárgyalás jegyzője úgynevezett jegyzetet készített, azt adták át ellenőrzésre a tanács elnökének. Amikor ő azt jóváhagyta, akkor írták le és vitték aláírni. Ebben az esetben is így gondolta a jegyző, hogy az általa az elnöknek előterjesztett jegyzőkönyvet – ahol a „Kmf” jelzést kivakarta és beleírta, hogy a felülvizsgálati kérelem előterjesztésének a határideje a kézbesítéstől fog kezdődni – az elnök még kijavítja, de nem ez történt, hanem minden módosítás nélkül aláírta.

A sommás ügyviteli szabályok tiltották, hogy jegyzőkönyvekben „vakarással” bármilyen javítást tegyenek. A vádlott arra a kérdésre, amelyet többször, ismételten feltettek neki – mikor írta bele a jegyzőkönyvbe a vád tárgyává tett mondatot –, mindig azt válaszolta, hogy a jegyzőkönyvet – amelyet úgy vitt be az elnöknek, hogy ő azt átnézi – az előtt javította ki, illetve toldotta bele a felülvizsgálatra vonatkozó megjegyzést, mielőtt az elnök aláírta volna. A fegyelmi eljárás során az is bizonyítást nyert, hogy a tanács elnöke az ítéletnek csak a rendelkező részét hirdette ki, sőt ő maga válaszolta az ügyvéd kérdésére, hogy az ítéletet kézbesítik. Ebből a törvényszéki jegyző azt következtethette – miután mindenki hallotta, hogy az elnök mit válaszolt az ügyvédnek –, hogy a felülvizsgálatra vonatkozó határidő módosul. A jegyző nem tagadta, hogy a leírt jegyzőkönyvet módosította, de még az elnök aláírása előtt. Az eljárás során tanúként meghallgatták a tanács elnökét is, aki azt vallotta, „lehetséges, hogy a jegyzőkönyv aláírásakor a kérdéses záradék a jegyzőkönyvbe már be volt vezetve”.²³ Mindezekre tekintettel, a törvényszéki aljegyzőt felmentették a fegyelmi vétség vádja alól. Az indokolásban a fegyelmi bíróság kimondta, hogy a vádlott „a tárgyalási jegyzőkönyvbe a valóságnak meg nem felelő záradékot vezetett be, melyet menthető tévedésnek kellett tekinteni, s ekként cselekménye miatt vétkes kötelességszegést nem lehet megállapítani”.²⁴

(A feltárt iratok között nem szerepel utalás arra, hogy a bírói tanács elnökét figyelmeztették-e, hiszen azzal, hogy az ítéletnek csak a rendelkező részét hirdette ki, és az indokolást nem, megszegte az ügyviteli szabályokat. Ténylegesen a tanácsvezető bíró követte el a kötelességszegést.)

²² CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. S. Sz.

²³ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. S. Sz.

²⁴ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. S. Sz.

3. „A FELETTES HATÓSÁGNAK TARTOZÓ TISZTELET MEGTAGADÁSA”

Az eljárási szabályok megsértésének egy sajátos esete fordult elő az egyik törvényszéken. Súlyos testi sértés büntetében folyó eljárás végére érték, de a végtárgyalásról a bírói tanács egyik bírása anélkül távozott déli 12 órakor, hogy erre az elnök engedélyt adott volna. Ez a magatartása a bírónak azt eredményezte, hogy az elnöknek szünetet kellett elrendelni, hiszen egy büntetőeljárásban a bírói tanács minden tagjának az eljárás elejétől a végéig ott kell lennie. A tanács elnöke jelentette az esetet a törvényszék elnökének, aki megtette a szükséges intézkedéseket ahhoz, hogy az ügyészség fegyelmi vétség miatt eljárást indítson. Miután ennek az esetnek az iratai nagyobb részt megmaradtak, a konkrét eset sok más, a bíróságok működésével kapcsolatos dologra is rávilágít. A fegyelmi eljárás alá vont bíró valójában nem tudta megindokolni, miért hagyta el a tárgyalótermet. Védekezésében arra hivatkozott, hogy szédült, rosszul volt, de ezt a tárgyaláson ott lévők közül senki nem vette észre. Majd azt hozta fel saját védelme érdekében, hogy nagyon meg van terhelve, túl nagy az ügyforgalom, hétvégén is benn kell lennie, és senki sem kötelezheti őt arra, hogy 12 óra után is tárgyaljon. Betegségét orvos szakértő nem támasztotta alá, bár több bírótárs vallotta, hogy a fegyelmi eljárást megelőző időben gyakran panaszkodott szédülésre. Ha az érintett bíró volt az eljáró tanács elnöke, a tárgyalást 12-re vagy befejezte, vagy szünetet rendelt el. Ha más vezette a tárgyalást, akkor többször kérte az érintettet, hogy 12-kor tartsanak szünetet. A fegyelmi eljárás irataiból az is egyértelművé válik, hogy a konkrét esetben a bírói tanácsot vezető bíróval a vádlott nem ápolt jó kapcsolatot, sőt kifejezetten negatív véleményt írt róla. Az eljárás során elismerte, sőt fenntartotta nemcsak a bírói társát, de feletteseit is sértő megjegyzéseit. Ezek közül még az utókor olvasója számára is meglepő az a kijelentése, amelyet a törvényszék elnökére tett, és amit a fegyelmi eljárás során is elismert. „Mióta Méltóságod a [...] törvényszéket vezeti, már több ízben büntető tanácsi vezetőket kinevezett. Egy-két esetet kivéve, ezen kinevezések oly szerencsétlenül ütöttek ki, hogy bátran állíthatom, hogy ők okozták mindazon botrányos állapotokat.”²⁵ Ezzel az állításával nemcsak a törvényszék elnökét, de szinte valamennyi bírótársát is megsértette, akik vele együtt büntető ügyszakba voltak beosztva. Mindezeket figyelembe véve az ügyészség a vádat arra alapozta, hogy „a vádlott az elnöklő bíró tiltakozása ellenére távozott, bírótársa és a törvényszék elnökének megsértésével elkövetett kötelességszegései egy akaratelhatározással eredő és folytatólagos, tehát egységes cselekményt képeznek, a fegyelmi vétség tényálladékát magában foglalja, ezért egyrendű fegyelmi vétségben vétkezik”.²⁶ Súlyosbító körülményként ítélték meg, hogy a vádlott eltávazása a tárgyalóteremből az ott levőkben megütközést keltett, magatartása az igazságszolgáltatás tekintélyét felette érzékenyen csorbította, és fokozta a vádlott vétkeességét, hogy magatartásával helyenként a „hivatali hatalommal való visszaélés” vétségének ismérveit is feltünteti. Ez a megállapítás azért fontos, mert a hivatali hatalommal való visszaélés tényállását az 1878: V. tc 480. §-a

²⁵ CSML Szegedi Ítéletkönyv Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896.

²⁶ CSML Szegedi Ítéletkönyv Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896.; Homoki-Nagy (2017) i. m. 55–57.

szabályozta.²⁷ Ha ez valóban fennállt, akkor büntetőtörvénybe ütköző magatartása miatt, a bíró ellen rendes bűnvádi eljárást kellett volna indítani. Ez nem történt meg, de a súlyos kötelességszegés miatt a fegyelmi eljárás elindult. A vádiratban kiemelte az ügyész, hogy „a hivatali állás tekintélye, valamint a hivatalos érintkezésnek természetes szabályai megkövetelik azt, miszerint a hatóságot tagjai úgy a hivatalos működés körében általában, mint különösen egymás hivatali intézkedéseinek megbírálásában a tisztesség követelményeit szem előtt tartsák [...] Éppúgy hivatali kötelessége a bírónak, mint minden köztisztviselőnek, hogy a felügyeleti hatósággal szemben kellő tiszteletet tanúsítson, s nem menti a kötelességszegést sem az egyik sem a másik esetben az, hogy a sértések védelmi nyilatkozat előterjesztése alkalmából követték el.”²⁸

A fegyelmi vétség miatt eljárás alá vont bíró nem először hivatkozott arra, hogy bírótársai nem alkalmasak bizonyos ügyek tárgyalására, és éppen ezért öneki kellett sokkal nehezebb és bonyolultabb ügyeket tárgyalni. Túlterhelték, ezért volt rosszul, állította az eljárás során. Ez volt az az állítása, amely miatt a fegyelmi bíróság jelentést kért arról, hogy a törvényszék büntetőbírái mennyi ügyet kaptak, hány büntetőtárgyaláson voltak tanácselnökök, hányban csak tagok, mennyi ügyben kellett ítéletet írni, volt-e ügyhátralékuk. A büntetőtanácsok elég sok ügyet tárgyaltak, de a jelentés szerint a bírák átlagban napi négy órát töltöttek hivatali helyiségükben. Ez a megállapítás az érintett bíróra is igaz volt. Sőt az eljárás tárta fel azt is, hogy több bírótárs az érintett bíró személyisége miatt panaszkodott, de betegségére hivatkozva írásbeli panaszt nem terjesztettek elő.²⁹

Ugyancsak a fegyelmi eljárás során váltak ismertté azok az esetek, amikor fegyelmi vétség miatt már korábban is eljárást indítottak a bírók ellen. Miközben társait bírálta, és alkalmatlannak állította őket, aközben egy büntetőügy végtárgyalási jegyzőkönyvét „elfelejtette aláírni”. Más esetben is megszegte az ügyviteli szabályokat, amelyek miatt a törvényszék elnöke többször megintette, és ezt személyi lapjára is rávezették.³⁰

A bírót mind az első fokon eljáró fegyelmi tanács, mind a másodfok vétkesnek találta, és nemcsak azt a cselekményt minősítették fegyelmi vétségnek, amiért elhagyta engedély nélkül a tárgyalótermet, hanem azt is, hogy „a felettes hatóságnak tartozó tisztelet megtagadásával, közhivatalban lévő egyén hivatali kötelességét is megszegi; ezért vádlott e tényével is fegyelmi vétséget követett el”.³¹ Az ítélet indokolásában még azt is kiemelte a másodfokon eljáró fegyelmi bíróság, hogy a vádlott eljárásában „rossz példa rejlik, mert ha követőkre találna, veszélyes helyzetet teremtené”.³² A súlyos kötelezettségszegés miatt a bírót vétkesnek, ezért feddésre és 50 forint pénzbüntetésre ítélték.³³

²⁷ „Hivatali hatalommal való visszaélés vétségét követi el és három hónapig terjedhető fogházzal büntethető azon közhivatalnok, aki hivatali kötelességének teljesítését megtagadja.”

²⁸ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. Sch. F.

²⁹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. 14. doboz 1896. Sch. F.

³⁰ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. 14. doboz Sch. F.

³¹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. 14. doboz Sch. F.

³² CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. 14. doboz Sch. F.

³³ A konkrét fegyelmi eljárás irataiban olvasható állítások jogossá teszik azt a kérdést, hogy az ítéltábla elnöke, a törvényszékek és a járásbíróságok kötelező ellenőrzése során kitért-e a büntetőbírák tevékenységére? A másik

4. RÁGALMAZÁS GYANÚJA MINT FEGYELMI VÉTSÉG

A Szekszárdi kir. törvényszék rágalmazás miatt indított büntetőeljárást V. L. ügyvéd ellen, aki az eljárás közben abbahagyta ügyvédi praxisát, és bírói statust pályázott a Szegedi törvényszéknél. Bírói kinevezést nyert, így a rágalmazás miatt megindított büntetőeljárás következtében már mint bíró ellen indították el a fegyelmi eljárást. Az 1869: IV. tc. 6. §-ának rendelkezése szerint bírónak csak feddhetetlen jellemű embert lehetett kinevezni. Ezért, amikor a királyi törvényszék elnökének tudomására jutott, hogy büntetőeljárás indult a bíró ellen, szükségszerű volt a fegyelmi eljárás megindításának kezdeményezése a királyi ügyészség előtt.

A bíró ellen indított büntetőeljárás alapját az képezte, hogy ügyvédként a paksi járásbírótság előtt, árdrágítás vétsége³⁴ miatt indult bűnvádi eljárás során, mint a terhelt védője, a terhelt ellen szóló és a paksi községi előjáróság által kiállított községi bizonyítvánnyal szemben azt a kijelentést tette: „Ismerem az Ilyen községi bizonyítványok bizonyító erejét, hozzatok más vagy ellenkező tartalmú bizonyítványt!”³⁵ Ezt az ügyvédi állítást az érintett község bírója és jegyzője úgy értelmezte, hogy az ügyvéd olyan tényről állított, amely alkalmas arra, hogy ellenük bűnvádi vagy fegyelmi eljárást indítsanak. Miért kellett a községi bírónak és jegyzőnek úgynevezett községi bizonyítványt kiadni? Az árdrágítással megvádolt terhelt eladott egy kazal szalmát 5 000 koronáért. A vevő a megállapodás ellenére nem vette át a szalmát, sőt, az eladó ellen pert indított árdrágításra hivatkozva. Állításának alapját az képezte, hogy a község előjárói kiadtak egy bizonyítványt, amely szerint egy kazal szalma az eladás időpontjában Pakson 4 000 korona volt. Eszerint az eladási ár és a község igazolásában meghatározott érték között olyan lényeges különbség volt, amely az árdrágítás vétségének tényállását kimerítette. Az I. világháborút követő gazdasági válság szükségszerűen hozta magával, hogy a hiánycikkek ára megemelkedett. A törvényalkotó igyekezett keretek között tartani a hiánycikkek árának növekedését, és ezzel függött össze az árdrágító magatartások visszaszorítását célzó törvény megszületése is. Esetünkben a terhelt a törvényi tényállás első mondatát valósította meg, ha bizonyítást nyer, hogy a községi bíró és jegyző által kiállított okirat szerint egy kazal szalmáért ténylegesen csak 4 000 koronát kérhetett az eladó. A kérdés természetesen az volt, hogy az egy kazal szalma árának meghatározására jogosult hatóság az adásvételt megelőzően ezt 4 000 koronában maximálta-e, vagy sem. Az ügyvédi állításból – „hozzatok más vagy ellenkező tartalmú bizonyítványt” – tagadhatatlanul kiolvasható az, hogy lehetne más összeget

kérdés, ami ilyen esetekben elgondolkodtatja a késő kor kutatóját, miképpen tudtak ezt követően együtt dolgozni a bírók? Hiszen a bírókat nem lehetett egyik helyről a másikra áthelyezni, így a fegyelmi eljárás során hozott ítéletben sem merült fel az áthelyezés kérdése, ezért továbbra is együtt kellett működniük a bírónak. Vö. Navrátil (2014) i. m. 134.

³⁴ „Árdrágító visszaélés vétségét követi el: 1. aki közszükségleti cikkért a törvény értelmében erre jogosult hatóság részéről megszabott vagy megengedett legmagasabb árnál magasabb árt követel, köt ki vagy fogad el, vagy aki közszükségleti cikket nyereséget célzó továbbadás végett a legmagasabb árnál magasabb áron vásárol.” Az árdrágító visszaélésekről szóló 1920. évi XV. tc. 1. §.

³⁵ CSML Szegedi Ítéletkönyv Elnöki iratok 8. sz. doboz.

tartalmazó községi bizonyítványt is beszerezni, adott esetben éppen a terhelt védelmére. Paks község korabeli bírója és jegyzője ezt tekintette magára nézve sértőnek,³⁶ hiszen mint a község választott tiszttségviselői felelősséggel tartoztak hivatali kötelezettségeik teljesítéséért. Márpedig, ha valaki azt állítja, hogy a bizonyításra alkalmas hivatali iratot valakinek az érdekében adták ki, az bizony megalapozhatta a fegyelmi eljárás megindítását velük szemben. Ezért tekintették az ügyvéd állítását rágalmazásnak, ami viszont az ügyvéd ellen a büntetőeljárás szükségszerű megindítását eredményezte.

A büntetőeljárásban a bíró elismerte állítását, és azzal védekezett, hogy egyrészt a község elöljáróinak nem volt hatásköre arra, hogy a tőzsdén jegyzett árura vonatkozóan az árat megszabják, másrészt az általuk kiállított bizonyítvány közokirat, amely ellen ellenbizonyítást kérhetett. Ezért kérte szakértők meghallgatását az eljáró bíróságtól.

A Szekszárdi kir. törvényszék, az ekkor még ügyvéd V. L.-t rágalmazás vétségében marasztalta, pénzbüntetésre és 400 korona mellékbüntetésre ítélte, amelyet a vádlott büntetlen előéletére hivatkozva három év próbaidőre felfüggesztett. A törvényszék az ítélet indokolásában kiemelte, hogy „a vádlott a községi bizonyítványra vonatkozó kritikáját megtehetette volna olyan formában is, amely a bizonyítványt kiállító elöljárósági tagokat nem sértette volna”.³⁷

A bíró fellebbezett az ítélet ellen – időközben már a szegedi kir. törvényszék bírója lett – és a jogorvoslati eljárás során a Pécsi Ítéltábla a szekszárdi törvényszék ítéletét megsemmisítette, és a bírót felmentette a rágalmazás vádja alól. Az ítéltábla indokolásában részletesen kifejtette, hogy az ügyvéd „a vád tárgyává tett kijelentés az annak megtételekor tárgyalat bűnügyben – árdrágítás – a jog célirányos érvényesítésére [...] az ügyfél érdekében történt és szükséges volt [...] mivel a vádlott ellenbizonyítást akart elérni [...] (továbbá) kizárja a rágalmazás vagy becsületsértés megállapítását az ügyfél képviselőjének hatóság előtt folyamatban levő ügyben tárgyalás alkalmával szóval tett nyilatkozata, amennyiben a nyilatkozat az üggyel összefügg és a nyilatkozat az ügyfél érdekében szükséges volt”.³⁸

A rágalmazás vádja miatt, az időközben bírói statust elnyert bíró ellen a királyi ügyészség fegyelmi eljárást kezdeményezett. Miután a Pécsi Ítéltábla megsemmisítette a szekszárdi törvényszék ítéletét, az elsőfokú fegyelmi bíróság 1924. május 20-án a fegyelmi eljárást mellőzte. A döntés ellen a kir. főügyészség semmisségi panaszt nyújtott be, amelyet a koronaügyész fenntartott. Ezért a fegyelmi ügy a Kúria elé került, ahol a másodfokon eljáró fegyelmi bíróság fenntartva a Pécsi Ítéltáblának az indokolás során kifejtett álláspontját, amely szerint nem minősül rágalmazásnak, ha az ügyvéd az ügyfele érdekében tesz olyan nyilatkozatot, amellyel ellenbizonyítást kíván elérni, a semmisségi panaszt elutasította, és ezzel a bírót a fegyelmi vétség vádja alól is felmentette.

³⁶ „Rágalmazás vétségét követi el, aki valakiről más előtt oly tényt állít vagy híresztel, amely valóság esetében az illető ellen bűnvádi vagy fegyelmi eljárás megindításának oka lehet vagy pedig őt közmegegyezésnek tenné ki.” 1914: LXI. tc. a rágalmazásról és a becsületsértésről 1. §.

³⁷ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 8. sz. doboz V. L.

³⁸ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 8. sz. doboz V. L.

Az adott ügy rámutat arra, hogy büntető törvénybe ütköző magatartást sem ügyvéd, sem bíró nem követhet el. A rágalmazás gyanúja megalapozta a fegyelmi eljárás megindítását. A rendes büntető eljárásban a bíróságnak azt kellett eldöntenie, hogy a rágalmazás megtörtént-e, vagy sem. Ezt a kérdést a Pécsi Ítéltábla tisztázta, és felmentette a vádlottat, mivel nem valósult meg a rágalmazás tényállása. Ugyanakkor a fegyelmi eljárás során azt is tisztázni kellett, hogyha rágalmazás nem történt, a tárgyalás során elhangzott ügyvédi kijelentés megalapozhatta-e a köteleességszegés miatt megindítható fegyelmi eljárást. Ezt a fegyelmi kérdésben hatáskörrel rendelkező bíróságok tisztázták, hiszen az ügyvéd, ügyvédi köteleességét teljesítve, ellenbizonyítást akart elérni. Ezzel nem követett el olyan magatartást, amely a fegyelmi eljárást megalapozta volna.

5. A JOGTALAN HASZONSZERZÉS

Egy járásbíró azért panaszolt be egy ügyvéd, mert egy telekkönyvi ügyben kérvényt szerkesztett, illetve a telekkönyvi irat másolatáért, a hivatalosan megállapított illetéken felül, 3 forintot kért. Az eljárás során arra is fény derült, hogy a járásbíró más esetben is elvárta, hogy ingatlanl kapcsolatos jogügyletekhez az adott ingatlan telekkönyvi adatait kiírja, és a szükséges iratokat elkészíti. Ezekért a cselekményeiért pénzt kért és kapott.

A bírói ügyviteli szabályok tiltották, hogy bírósági hivatalnokok a felek érdekében kérvényeket szerkesszenek, így a bepanaszolt bíró, miután az általa készített fogalmazványok és iratok bizonyítékként a fegyelmi bíróság rendelkezésére álltak, fegyelmi vétséget követett el. Súlyosbította az esetet, hogy pénzt kért és kapott a felektől. A fegyelmi bíróság az 1871: VIII. tc. 20. § a) pontja alapján többrendbeli fegyelmi vétségben marasztalta a járásbíró, külön-külön rosszallással, és 15 forint pénzbüntetésre ítélte.³⁹

Azt nem lehet az iratokból megállapítani, hogy miért fegyelmi vétséget és miért nem hivatali büntetett állapotot kapott meg, hiszen bizonyítást nyert, hogy a bíró jogtalan haszon-szerzéshez jutott azáltal, hogy a telekkönyvi adatok másolásáért és az elkészített fogalmazványokért pénzt fogadott el; bár tagadhatatlan, hogy a telekkönyvi bíró cselekedete nem merítette ki azoknak a cselekményeknek a törvényi tényállását, amelyeket az 1871: VIII. tc. taxatív felsorolt hivatali büntettként. Ezért az állapítható meg, hogy a jogtalan haszon-szerzést ebben az esetben olyan súlyos kötelezettségszegésnek ítélték, amely a pénzbüntetés kiszabását alapozta meg.

6. „ZÁRÓRÁN TÚL TERJEDŐ MULATSÁG”

A fegyelmi vétség tényállását meghatározó törvény 20. § b) pontja rögzíti azt az esetet, amikor a bíró „botrányos magaviselete” alapozta meg a fegyelmi eljárást.

³⁹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII.1. Z. A.

B. Gy. járásbíró becsületsértés miatt jelentette fel a kevermesi községi bírót, mert a községi bírót azt állította róla, hogy „egy kiszállás alkalmával annyira lerészegedett, hogy az árokban fetrengett és ezzel a magatartásával közbotrányt okozott”.⁴⁰ A vádat a királyi ügyészség ejtette, ezért maga az eljárás megszűnt. Ezt követően viszont az ügyészség fegyelmi eljárást indított a járásbíró ellen arra hivatkozva, hogy a járásbíró magatartását megnyugtatóan nem tisztázták, márpedig „a járásbíróról tett állítások olyan súlyosak, hogy azok valóságának megállapítása feltétlenül szükséges”.⁴¹ A bizonyítási eljárás során megállapítást nyert, hogy a járásbíró „kiszállások alkalmával zárórán túl terjedő mulatásokban szokott részt venni”,⁴² ahova a bíróság nagyobb számú ügyek miatt – árverések alkalmával, azt megelőzően ingatlan árbevétele – küldték ki. A mulatozásokon az a zár-gondnok is részt vett, akinek működése ellen a község polgárai többször panasszal fordultak az illetékes bírósághoz. Az is bizonyítást nyert, hogy a bírót ellen is panasszal éltek, és a járás főszolgabírája, mint I. fokú rendőri büntetőbíróság kihágás miatt 20 pengő pénzbüntetésre ítélte a járásbíró.⁴³ Az is bizonyítást nyert, hogy a járásbíró mellé jegyzőkönyvvezetőnek kirendelt telekkönyvvezető egy alkalommal szintén botrányosan viselkedett, amelyről a járásbíró nem értesítette felettesét. A fegyelmi bíróság többrendbeli fegyelmi vétség miatt a bírót „feddással” büntette.

7. MULATOZÁS A KÖZSÉG VENDÉGLŐJÉBEN

Ugyancsak az 1871: VIII. tc. 20. § b) pontja alapján állapították meg a fegyelmi vétség elkövetését annál a bírónál, aki 1896. október 15-ről 16-ra virradó éjjel az egyik község vendéglőjében mulatott, majd éjfél után 2 óra tájban ugyanazon vendéglő kávéházában a segédtelekkönyvvezetővel, egy kereskedősegéddel és egy kereskedővel kártyázott reggel fél hétig. Ekkor a kártyázásból adódóan 5 ft-ot követelt a kereskedősegédtől, aki a követelést vitatta, majd összeverekedtek, és csak a kocsmáros tudta őket szétválasztani. Az eset akkor történt, amikor a község lakosai reggel betértek a kávéházba, és mindezt látták. A bírónak a segédtelekkönyvvezetővel együtt 9 órakor egy ingatlan jogüggyel kapcsolatban meg kellett volna jelennie egy általa meghirdetett szemlén, amelyen mámoros állapota miatt nem jelent meg. A helyszíni szemlén megjelent szakértők, az ügyfelek és képviselőik panaszt emeltek, aminek következtében megindult a fegyelmi eljárás. A bírót magatartását súlyosbította, hogy neki kellett volna felügyelnie a segédtelekkönyvvezető munkáját, amit nem tett meg, és természetesen nem jelentette felettesének, hogy a segéd ittas volt. A fegyelmi

⁴⁰ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 8. doboz B. Gy.

⁴¹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 8. doboz B. Gy.

⁴² CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 8. doboz B. Gy.

⁴³ Az iratok tanúsága szerint a járásbíró az 1879: XL. tc. 74. §-ába ütköző cselekményt követett el. Ez a szakasz a közrend és a közszemérem elleni kihágásokról szóló tényállást rögzíti. „Azon vendég [...] aki a záróra után a vendéglős kocsmáros, kávéház tulajdonos vagy ezek megbízottjának vagy a hatósági közegnek felhívására el nem távozik, vagy elrejtőzik: huszonöt forintig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.”

bíróság vétkesnek mondta ki a bírót botrányos magaviselete miatt, amely alkalmas volt arra, hogy „a bíró tiszteletre és bizalomra méltatlanná váljon”. Ezért pénzbüntetésben marasztalták.⁴⁴

8. ELINTÉZETLEN ÜGYEK MIATTI HANYAGSÁG

A hivatali kötelezettség megszegésének „többszörös” esetével találkozhatunk egy 1929-ben megtörtént esetben. Az egyik járásbíróság vezető bírója azzal a panasszal fordult hivatali feletteseihez – az illetékes törvényszék és az ítélőtábla elnökéhez –, hogy „súlyosabb természetű elintézési késedelmek és egyéb hanyagság miatt felügyeleti vizsgálatot kér a bíró ellen”.⁴⁵ A vizsgálat során megállapították, hogy 1930. február 14-én büntetőügyekben 107 db elintézetlen beadványa volt, amiből a legrégebbi 1928. december 26-án érkezett. Néhány ügyben az eljárás már elévült. Ezenkívül a bíró kezén volt 74 db aláíratlan és elintézetlen tárgyalási jegyzőkönyv, a legrégebbi ügyet 1929. augusztus 20-án tárgyalta. 41 db megfellebbezett, és ugyanannyi jogerős írásba nem foglalt ítélet is a bíró asztalán hevert. 1929. szeptember 28-tól 1930. február 11-ig kitűzött, de elnapolt tárgyalások közül 28 ügyben a jegyzőkönyveket nem készítette el. Az 1929. augusztus 28. és 1929. december 21. között kihirdetett ítéletek ellen bejelentett fellebbezések alapján az iratokat 28 ügyben a kir. törvényszékhez nem terjesztette fel. A vezető járásbíró mindezekon túl azt is panaszolta, hogy a bíró, amikor nincs tárgyalása, igen ritkán, vasárnap és hétfőn pedig egyáltalán nem jár be a hivatalba. Bünvizsgálatok elvégzésével is megbízták, de a sürgős cselekményeket sem végezte el, tárgyalásairól gyakran igazolatlanul távol maradt. Távollétét soha sem tudta igazolni. Végso soron a közvetlen felettes azt kérte, hogy a bepanaszolt bíró „hivatalos működése közben és magánéletében is oly botrányos magatartást tanúsított, hogy a bírói állás tekintélyének megóvása szempontjából, közérdekből eddigi székhelyéről a lehető legsürgősebben áthelyeztessék”.⁴⁶ A felettes hatóság előbb kötelezte a járásbíró, hogy rövid határidőn belül – ez két hónapot jelentett – dolgozza le hátralékát, és „csekélyebb rendtelenségre és késedelemre” hivatkozva írásbeli hivatalos megintésben részesítette a bírót. Ezt követően a bírót 1930-ban egy másik járásbíróságra áthelyezték.

1933-ban ennek a járásbíróságnak a vezetője is panasszal élt az áthelyezett bíró ellen, mondván: az ítéleteket nem foglalta írásba, a 9 órára kitűzött tárgyalásokon nem jelent meg, távollétét nem igazolta. Ha délben bement a hivatalába, feladatát nem volt képes ellátni. Estéit zugkocsmákban, bírói állásával össze nem férő társaságban töltötte, ahol gyakran leittasodott. Egyik alkalommal „este 9 óra tájban teljesen ittas állapotban nyílt utcán a járdára zuhant, s onnan felkelni nem tudott. Nagymérvű és rendszeres alkohol

⁴⁴ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 1896. E. G. személyi adatlapjából megtudható, hogy az esetnek további következményeképpen a bíró kérte, hogy másik járásbírósághoz helyezték át.

⁴⁵ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 13. doboz L. E.

⁴⁶ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 13. doboz L. E.

fogyasztás miatt idegrendszere kóros tüneteket mutat s szervezetének ellenállási képessége annyira lecsökkent, hogy csekélyebb mennyiségű alkohol fogyasztása is mámorossá teszi.”⁴⁷

Az újabb fegyelmi eljárás során a bíró azzal védekezett, hogy a háború alatt katonai szolgálatot teljesített, amiből kilenc hónapot súlyos körülmények között a fronton töltött, és idegei ez idő alatt romlottak meg.⁴⁸ A vádakat tagadta. Kérte, tekintsenek el a fegyelmi úton való kényszernyugdíjazástól, mert a Sátoraljaújhelyen élő özvegy édesanyját és két, tanítónői diplomával rendelkező, de állás nélküli nővérét is ő tartja el bírói fizetéséből. Egy bíró kényszernyugdíjazására csak különösen súlyos esetben kerülhetett sor.⁴⁹ Ekkor még eltekintettek a kényszernyugdíjazástól és ezáltal a hivatalvesztés kimondásától.

A fegyelmi eljárás alatt a bíró a hátralékokat feldolgozta. Az ítélőtábla elnöke viszont törvényszéki orvosi vizsgálatot kért annak eldöntésére, hogy a bíró a bírói tiszt viselésére alkalmas vagy alkalmatlan. A bírót a Szegedi Egyetem ideggyógyászati osztályán kezelték négy hónapig.⁵⁰

Egy rövid ideig a bíró megpróbálta hivatali teendőit ellátni, de néhány hét után kezdődött minden előlről. Az is kiderült, hogy nemcsak zugkocsmákba jár, hanem rendszeresen látogatta a bordélyházat. Éjszakai élete miatt reggel nem tudott felkelni, így bírói hivatását sem tudta teljesíteni, „hivatali és magánéletében olyan magatartást tanúsított, ami az ítélő-bíró tisztaságával össze nem egyeztethető”. Miután a bíró mulasztásai és a panaszokban jelzett magatartások mindig újból kezdődtek, sőt egyre rosszabb lett, 1933-ban már nem tudtak eltekinteni felettesei a legsúlyosabb döntéstől. Az 1912: LXV. tc. rendelkezése szerint a bírót saját kérésére nyugdíjazták.

9. A POLITIKAI ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

A bírói hatalomról szóló 1869: IV. tc. egyik igen fontos rendelkezése volt a bírói függetlenséggel összefüggésben az összeférhetetlenség kérdésének a szabályozása. E szabályok között rendelkezett a jogalkotó arról, hogy „a bíró nem lehet tagja valamely politikai vagy munkás-egyletnek, illetőleg gyülekezetnek, nem vehet részt azok gyűléseiben; nem folyhat be sem közvetve, sem közvetlenül azok működésébe, s nem járulhat az ily egylet vagy gyülekezet határozatához vagy kérvényéhez”.⁵¹ A társadalmi, gazdasági és anyagi értelemben vett függetlenség kérdését a politikai életre is kiterjesztette a jogalkotó, és bár a törvény

⁴⁷ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 13. doboz L. E.

⁴⁸ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 13. doboz L. E. személyi lapjába is bejegyezték, hogy 1914. december 14-én vonult be, de 1915. január 6-án elbocsátották, majd 1915. június 17-én ismét bevonult, 9 hónapos frontszolgálatot teljesített, és ott szerzett betegsége miatt 1918. november 30-a és 1919. augusztus 4-e között kórházban volt.

⁴⁹ Patyi Zsófia: A bírák fegyelmi felelősségének bő évszázados alakulása I. (1868–1954). *Acta Juridica et Politica: Forum Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 6. (2016), 147–164. 155.

⁵⁰ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok VII.1. 13. doboz Miskolczi Dezső jelentése.

⁵¹ 1869. évi IV. tc. 11. §.

keletkezésének idején a politikai pártok, érdekképviselői szervek jóval jelentéktelenebb szerepet kaptak, mint a 19–20. század fordulóján, mégis biztosítani kívánták az igazságszolgáltatás politikai értelemben vett érinthetlenségét.

Az I. világháborút követően azonban több fegyelmi eljárás is indult, amelyek hátterében az 1918 és 1920 közötti időszak történelmi eseményei álltak.⁵² 1918 őszén, amikor a világháború elvesztését Tisza István miniszterelnök bejelentette, majd november 13-án IV. Károly kiadta eckartsauai nyilatkozatát, amelyben ténylegesen lemondott a közügyek viteléről, a Budapesten kirobbant zavargások hatására 1918. október 25-én megalakult a Magyar Nemzeti Tanács és Tisza megölését követően Károlyi Mihály lett az ország miniszterelnöke. Ténylegesen olyan helyzet alakult ki az országban, amely lehetetlenné tette a helyi közigazgatási szervek működését. Vidéken a közrend biztosítása érdekében, november elején megalakították a helyi nemzeti tanácsokat, amelyek tagjait az adott község, város megbecsült polgárai közül választotta a közösség. Ez történt többek között Szarvason is, ahol 1918. november 3-án választották meg a szarvasi nemzeti tanács tagjait. Ennek elnöke dr. Tóth Pál lett, aki „az elnöki tisztet népszerűségének köszönte, melyet a háború alatt szerzett. Mint fő- majd ezredorvos, barátságos és szelíd bánásmódjával megszeretette magát a Neuhaus-ban előtte megfordult sok ezer katonával s kedves ember lett azok szarvasi hozzátartozói előtt. [...] Az elnökséget elvállalta, állítása szerint azért, hogy a forradalom zavaros világában a rend helyreállításán hatékonyabban munkálkodhasson.”⁵³ A Szarvasi Nemzeti Tanács tagjaivá választották „Nagy Sándor posta és táv. felügyelőt, Áts Nagy Ferenc vezető járásbíró, dr. Haviár Gyula kir. közjegyzőt, Pataki János tanítót, Dr. Kész Ármin ügyvédet, Klein János, Klucsjár Mihály és Ambrus Mátyás iparosokat”.⁵⁴

1920-ban a Gyulai törvényszék elnöke fegyelmi eljárást kezdeményezett Áts Nagy Ferenc járásbíró ellen, amely eljárást az a tény alapozott meg, hogy a bíró „tagja, sőt alelnöke volt a Károlyi féle forradalom alatt a szarvasi nemzeti tanácsnak [...] annak november 16-án tartott ülésén a nemzeti tanács a megyei nemzeti tanács gyűlésére küldötte ki, mint egyik képviselőjét, amelyet elfogadott és a megyei központi nemzeti tanács alakuló ülésén részt vett”.⁵⁵ A bíró elismerte ezt, és e tény alapján 1921-ben az ügyészség vádat emelt ellene.

Mielőtt az iratokat részletesebben ismertetném – 100 év távlatából nézve az eseményeket –, könnyebben mondhatjuk azt, hogy az 1918 novemberében országszerte felállított nemzeti tanácsok valójában politikai testületek voltak még akkor is, ha az országban kialakult helyzetre tekintettel az abban részt vevők elhitték – legalább is kezdetben –, hogy a meg nem szüntetett, de ténylegesen nem megfelelően működő közigazgatási szervek helyett, a közrend és a közbiztonság biztosítása érdekében a helyi közösség életének működtetését kellett megvalósítaniuk. „Az államszervezet központi és helyi szerveinek egy része továbbra is megmaradt változatlan, vagy részben módosított szervezettel, feladat- és hatáskörrel, más részüket új szervek váltották fel, s mindezek mellett a forradalom

⁵² Lásd ehhez: Navratil (2014) i. m. 134–135.

⁵³ Neumann Jenő: *Szarvas nagyközség története; az új Szarvas alapításának 200 éves jubileuma*. Szarvas, 1922.

⁵⁴ Uo. 101–113.

⁵⁵ CSML Szegedi Ítéletkönyv Elnöki iratok 13. sz. doboz ATS.

során jelentkezett új állami feladatok és funkciók ellátására új forradalmi szervek is alakultak. [...] A károlyi-rendszer ezt [...] az igazgatási szervezetet az országos gyakorlatnak megfelelően [...] igyekezett eleinte érintetlenül hagyni. [...] Az 1918. október 25-én létrehozott Magyar Nemzeti Tanács mintájára november elején sorra alakultak a helyi nemzeti tanácsok, [...] és ezek mellett alakultak meg a munkások, parasztok, katonák tanácsai, amelyek igyekeztek rendet teremteni a közellátásban.”⁵⁶

Az ügyész a vádiratban a vádat az 1871: VIII. tc. 20. § a) és b) pontjára alapította. Állítása szerint a járásbíró hivatali kötelességét vétkesen megszegte, és botrányos magaviselete miatt méltatlanná vált a bizalomra, hiszen egy olyan politikai szervezet tevékenységében vett részt, amely egyrészt politikai okokból működött, ez összeférhetetlen volt a bírói hivatással, megszegte az 1869: IV. tc. 11. §-t, amely a politikai összeférhetetlenségről szólt. Másrészt a Károlyi-féle kormány tevékenysége, majd az azt követő Tanácsköztársaság eseményei méltatlanná tették mindenkit, akik ezekben az eseményekben bármilyen szerepet játszottak. A vádiratban az ügyész részletesen kitért arra, hogy a járásbíró a nemzeti tanács ülésein oly értelmű indítványt tett, „hogy a nemzeti tanács szólítsa fel a szarvasi képviselő testületet, hogy [...] mondjon le, mert a nemzeti tanács vele, mint testülettel szemben bizalmatlansággal viseltetik, a nov. 16-iki ülésen a néphangulatra hivatkozva azt indítványozta, hogy az akkori népkormány belügyminiszteréhez távirati megkeresés intéztessék, hogy a járási főszolgabíró, a községi jegyzők, községi előljárók és képviselőtestület eltávolítása és helyettesítése iránt 8 napon belül feltétlenül intézkedjék, mert a »Nemzeti Tanács« tovább felelősséget nem vállal, s ezen idő letelte után megbízatását a nép kezébe visszaadja, magáról minden felelősséget elhárít”.⁵⁷

A vád alá helyezett járásbíró azzal védekezett, hogy a község lakosai megbíztak benne, és ezért keresték meg azzal a felkéréssel, hogy vegyen részt a helyi nemzeti tanács munkájában. Mielőtt ezt elvállalta, tájékozódott, és megállapította, hogy a gyulai törvényszék több bírása is tagja lett a helyi nemzeti tanácsoknak: „tudomása szerint ez ellen az akkori igazságügyminiszternek sem volt ellenvetése, s felügyeleti hatóságai székhelyein Gyulán és Nagyváradon is beléptek egyes bírúk az ottani Nemzeti Tanácsba”.⁵⁸ Legfőképpen azért vállalta el ezt a feladatot, és vett részt tevőlegesen is ennek munkájában, mert a helyi közigazgatási szervek nem működtek. „A Károlyi féle forradalom kitörését követő általános felfordulásban Szarvason a fejüket vesztett, részben állásukat ott hagyott, s különösen a háború utolsó évében már minden téren visszatetszést és felháborodást keltő módon működött közigazgatási szervek és közjogi képviselő testület nem lévén képesek a rendet fenntartani és a polgárok személyét és vagyonát a harctérről visszaözönlő elkeseredett katonák és azok hozzátartozói részéről fenyegető veszélyekkel szemben megoltalmazni.”⁵⁹ A világháborúban részt vett katonákat hazaengedték, azoknak nem volt munkája, nem volt

⁵⁶ Buzás József: Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején. In Kovács Kálmán (szerk.): *Jogtudományi Értekezések* 2. Budapest, ELTE, 1971. 5–8.

⁵⁷ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. sz. doboz Áts.

⁵⁸ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. sz. doboz Áts.

⁵⁹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. sz. doboz Áts.

megfelelő az élelmszer-ellátás, ezért a zavargásoktól félve, alapvető feladatuknak tartották, hogy a községben a rendet fenn tudják tartani. Ezért javasolta a nemzeti tanács ülésén, hogy az elnök kérje meg a helyi önkormányzatot, oszlassa fel magát, mert így új választásokra kerülhet sor, amelyek révén legitim közigazgatási testület működhet. Ugyanakkor, amikor érzékelte, hogy a nemzeti tanácsban belül nem a békés közigazgatási feladatok megszervezésére helyezik a hangsúlyt, december 11-én lemondott tagságáról. Többet nem vett részt semmilyen ülésen, a politikai élettől távol tartotta magát.

A járásbíró mind az elsőfokú fegyelmi bíróság, mind pedig a Kúria fegyelmi tanácsa, amely az ügyész fellebbezése folytán tárgyalta az ügyet, felmentette. A fegyelmi vétség alól felmentő ítélet indokolásából érdemes részletesen idézni a bíróság álláspontját: „A Nemzeti Tanács, mint a forradalom által proklamált népköztársaság egyik szerve, s amely az állam, megye, város vagy járás közigazgatási ügyeivel a gyakorlatban foglalkozott, politikai természetű gyülekezetnek lévén tekintendő, s a vádlott abban az időben is érvényben volt 1869. évi IV. tc. 11. §-ának tiltó rendelkezéséhez képest a Nemzeti Tanácsnak tagja nem lehetett volna, mégis az alább kifejtettek szerint úgy találta, hogy a vádlott a jelen kivételes esetben a Szarvasi Nemzeti Tanácsban való közreműködésével nem követett el fegyelmi vétséget megállapító hivatali kötelességszegést s magatartása sem vehető olyanak, amilyent az idézett 1871: VIII. 20. § pontjai feltételeznek. Köztudomású ugyanis, hogy a forradalom kitörése után, különösen a harctereken felbomlott hadsereg hazaözönlött katonái főleg a vidéken a személyi és vagyonbiztonságot mennyire veszélyeztették, valamint az is, hogy a, bár nem alkotmányos úton, hanem a forradalom hatása alatt létesült, s magát korlátlan hatáskörrel felruházott Nemzeti Tanács a lakosság személyi és vagyonbiztonsága feletti védelemre is vállalkozott. A lakosság az ő védelme alá helyezte javait és értékeit. A vádlott tehát ilyen rendkívüli körülmények között, [...] azért lépett a közóhajnak megfelelően a kétségtelenül politikai gyülekezetet képező nemzeti tanácsba, s vett részt ennek ülésein s tett a helyzetnek megfelelő indítványokat, hogy állása tekintélyének súlyával is a lakosság biztonságának és nyugalmanak a megvédését szolgálja az akkori kivételes, jogrend ellenes és közveszélyes viszonyokra tekintettel. Tehát mintegy erkölcsi kényszer hatása alatt elkövetettnek tekintendő cselekménye annál is inkább nélkülözi a fegyelmi vétség tényálladékát, mert a vádlott meg nem cáfoltt védekezése szerint mihelyt a közrend és közbátorság megfelelő mértékben biztosítottnak jelentkezett, még 1918. évi december hó 11-dikén leköszönt abbéli tisztségéről s nem vett többé részt a Nemzeti Tanács ülésein, [...] vádlott nem hatalmi vágyból vállalta el eme tisztséget, amelyet a vádirat a fegyelmi vétség alapjául tekintett.”⁶⁰

A másodfokú fegyelmi bíróság elfogadva az elsőfokú fegyelmi bíróság ítéletét és annak indokolását, megerősítette, hogy a járásbíró hivatali kötelességét nem szegte meg vétkeken, hiszen a bíró, aki a helyi közéletben szereplő egyén választás útján nyerte el a tisztséget, amelyet közérdekből, a személyi és vagyoni megmentése miatt vállalt el.⁶¹

⁶⁰ CSML Szegedi Ítéletábrla elnöki iratok 13. sz. doboz Áts.

⁶¹ CSML Szegedi Ítéletábrla elnöki iratok 13. sz. doboz Áts.

A levéltár által megőrzött iratokat ismerve meggyőződéssel állítom, hogy a konkrét esetben a felmentő ítéletet ténylegesen az alapozta meg, hogy a járásbíró már 1918 december elején lemondott a nemzeti tanácsban viselt tagságáról, amikor világossá vált számára, hogy a politikai események nem teszik lehetővé, hogy helyi szinten függetleníteni tudják magukat az országos politikától.

10. POLITIKAI SZEREPVÁLLALÁS 1919-BEN

Egészen másként ítélték meg annak a bírónak a tevékenységét, aki 1919-ben „a szovjet 21-es végrehajtó bizottságban kifejtett ténykedése és a szellemi munkások szakszervezetének a szegedi igazságügyi vezetők kicserélésének szükségességét kimondó határozatának meghozatala körüli működése és tevékenysége miatt, valamint a »Proletár« c. lapban közzétett nyilatkozatai miatt” vontak fegyelmi eljárás alá már 1919 novemberében. P. A.-t és társait az 1871: VIII. tc. 62. § b) pontja értelmében hivatali állásából felfüggesztették,⁶² a vezetői állások betöltése körül kifejtett tevékenységük és a bírói állással össze nem egyeztethető magatartásuk miatt.

Az érintett törvényszék bírái, ügyészei és a jegyzők 1919. május 9-én testületileg kimondták, hogy az érintett bíróval és társaival a hivatali és a társadalmi érintkezést megszakítják. A városban működő Kaszinó választmánya „a hazafiatlan magatartást tanúsított tagok ellen igazolási eljárást indított, ennek végrehajtására bizottságot küldött ki, de a kompromittáltak nem merték magukat a becsületbírósnak alávetni”. Az érintett bíró 1919. szeptember 13-án lemondott kaszinói tagságáról.⁶³

Az elsőfokú fegyelmi bíróság P. A.-t, 1919-ben tanúsított magatartása miatt – különösen a törvényszék bírának és elnökének áthelyezésére vonatkozó megjegyzései következtében – a fegyelmi eljárás megindításának időpontjától kezdve hivatalából felfüggesztette, majd ítéletében hivatalvesztésre ítélték. Az ítélet ellen az érintett fellebbezéssel, majd pedig 1926-ban perújítással élt, amelyet a Kúria elutasított. A perújítási kérelemhez csatolt bizonyítékokból, illetve a perújítási kérelmet elutasító végzés indokolásából válik egyértelművé, hogy a törvényszéki bíró arra hivatkozott, hogy „elme- és idegállapota az elítélés alapjául szolgáló cselekmények elkövetése idején olyan volt, hogy fegyelmi úton akkor sem lett volna felelősségre vonható, ha azokat a cselekményeket, illetve nyilatkozatokat, melyek az alapperben terhére rovattak tényleg elkövette, illetve megtette volna”.⁶⁴ A vádlott védekezése egyértelműen beszámíthatatlanságra utal, amit orvosi szakértői véleményekkel kívánt alátámasztani. E vélemények szerint „a vádlott a forradalmi események befolyása folytán sérülékeny, kóros reakciókra alkatánál fogva hajlamos idegrendszere

⁶² „A fegyelmi bíróság hivatalától felfüggeszti a vádlottat: b) ha a felfüggesztés a feljelentett fegyelmi vétség súlyos voltánál vagy természeténél fogva szükségesnek mutatkozik.” 1871. évi VIII. tc. 62. § b) pontja.

⁶³ Czimer Károly: *A Szeged-belvárosi Kaszinó százéves története (1829–1929)*. Szeged, Szeged-belvárosi Kaszinó, 1929.

⁶⁴ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok 8. doboz P.A.

következtében 1918. év őszén és 1919. év első felében kétségtelenül annyira súlyos endogén nervositasban szenvedett, hogy tetteit, szavait kellően megfontolni, azok következményeit objektíve mérlegelni betegsége folytán képes nem lehetett”.⁶⁵ A Kúria ítéletében leszögezte, hogy a perújítás alapját képező orvosi bizonyítvány „hét-nyolc évre visszamenőleg csupán következtetéseket magában foglaló orvosi bizonyítvány [...] nem állapítja meg, hogy a vádlott elmeállapota a kérdéses időben meg lett volna zavarva és emiatt akaratának szabad elhatározási képességével nem bírt”.⁶⁶ A vádlott nagyfokú idegessége nem alapozza meg azt, hogy „a törvényszéki bíró fegyelmileg nem lenne vétkes”.⁶⁷ Ezért a hivatalvesztést kimondó ítélet hatályát fenntartotta. Ugyanakkor megerősítette az elsőfokú ítélet azon rendelkezését, hogy éppen az orvosilag igazolt ideggyengeség olyan enyhítő körülményt jelentett a törvényszéki bíró esetében, amelynek figyelembevételével a hivatalban eltöltött idő arányában nyugdíjban részesítették. „Miután ezt az idegességet, mint enyhítő körülményt az alapítéletek teljes mértékben értékelték már akkor, midőn vádlott igen súlyos természetű magatartásának elbírálásánál nyugdíjigényét az 1912:VII. tc. 8. §-a alapján a hivatalvesztés kimondása dacára fenntartották.”⁶⁸

Ha a két esetet összehasonlítjuk, megállapítható, hogy az 1918. novemberi eseményekben részt vett bíró és az 1919 tavaszán történtek hatására tett bírói kijelentések egészen más megítélés alá estek. Az első esetben bár az összeférhetetlenséget megállapították, a fegyelmi vétség alapját képező vétkes magatartást nem, míg a második esetben a bíró kijelentéseit, amelyek még sajtóban is megjelentek, olyan mérvű vétségnek tekintették, amely a hivatalvesztést megalapozta, ugyanakkor a nyugdíj jogosultságot megítélték számára.

11. AZ IRODAIGAZGATÓ KÖTELESSÉGE

Ugyancsak 1919-ben elkövetett hivatali kötelesség megszegése miatt emeltek vádat a törvényszéki iroda főigazgatója ellen. A vád szerint „a szociáldemokrata pártvezetőség határozata folytán a sztrájkolni készülő igazságügyi tisztviselőket és altiszteket, ahelyett, hogy a sztrájkban való részvételtől eltiltotta volna azt mondta: aki akar dolgozik, aki akar

⁶⁵ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 8. doboz P. A.

⁶⁶ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 8. doboz P. A.

⁶⁷ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 8. doboz P. A.

⁶⁸ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 8. doboz P. A.; az 1912: VII. tc. 8. §-a kimondta: „Az 1871:VII. tc. 26. §-a a következő bekezdéssel egészítették ki: A fegyelmi bíróság hivatalvesztést megállapító határozatában különös méltánylást érdemlő okból kimondhatja, hogy a hivatalvesztés a nyugdíjtörvényben meghatározott ellátási igény tekintetében a hivatalvesztésre ítéltre és hozzátartozóira, avagy csupán hozzátartozóira nem jár azzal a következménnyel, a melyet a törvény a szolgálat kötelekéből büntetéskép történt elbocsátáshoz fűz. Ebben az esetben az ellátási igény a jogosultat úgy illeti meg, mintha a hivatalvesztésre ítelt a szolgálat kötelekéből végleges szolgálatképtelenség alapján vált volna meg.” Ezen törvényi rendelkezés alapján a hivatalvesztést kimondó elsőfokú ítélet „a felfüggesztett állapotban töltött 2 évi és 1 hónapi 2 napi szolgálati idő figyelmen kívül hagyásával – 19 évre terjedő beszámítható és az idézett tc. 11. és 20 §§ szerint 21 év 8 hónapnak ill. 22 évnél számítható szolgálat után utolsó beszámítható javadalmazása évi összegének 64 %-ával felérő nyugdíjat [...] állapított meg”. Ezt tartotta hatályban a perújítási kérelmet elutasító kúriai végzés.

sztrájkol”. Másrészt az irodaigazgató az igazságügyi szakszervezet vezetőségének döntése alapján átiratot fogalmazott meg a bírák, ügyészek és jegyzők szakszervezetéhez, amely átiratban a bírák és ügyészek által elkövetett sérelem miatt nyilvános megkövetést követelt. „E cselekményével a vádlott oly botrányos magaviseletet tanúsított, hogy tiszteletre és bizalomra méltatlanná vált.”⁶⁹

A szociáldemokrata párt a közalkalmazottakra is kiterjedő általános sztrájkot hirdetett 1919. június 15-én, a sztrájk betartását az ügynevezett bizalmi férfiak ellenőrizték, az igazságügyi kezelő tisztviselők bizalmi férfinja az irodaigazgató volt. A sztrájk napján a díjnokok egy része nem ment be a hivatalba, és amikor egyesek megkérdezték tőle, hogy mit tegyenek, azt a kijelentést tette, hogy köztisztviselőt az esküje köti, annak sztrájkolnia nem szabad, és felolvasta a büntetőtörvény rendelkezéseit a hivatali kötelesség megszegéséről. A vádlott ugyanakkor írásban jelentette a törvényszék elnökének, hogy a díjnokok egy része a sztrájk miatt nem jött be a hivatalba. A következő napon azonban már mindenki dolgozott. Ez alól a vádpont alól a fegyelmi bíróság felmentette, mivel „a vádlott semmilyen kötelességszegést nem követett el, sztrájkra bátorító kijelentést nem tett, figyelmeztetésen és a felsőbb vezetésnek tett jelentésen kívül más kötelessége nem volt”.⁷⁰

12. ALKALMATLANSÁG MIATT KÉNYSZERNYUGDÍJAZÁS

A fent ismertetett esetek elég jól tükrözik, mikor állapítottak meg a fegyelmi bíróságok olyan súlyos kötelezettségszegést, amely a fegyelmi vétség tényállását megalapozta. Utolsó esetként egy olyan történetet ismertetek, amely ugyanakkor arra is rávilágít, hogy bár a hivatali felettesek igyekeztek a bírákat még fegyelmi vétség elkövetése esetén is menteni, végső soron jobb lett volna, ha időben meghozzák azt a döntést, amely a bíró hivatalának elvesztéséhez vezethetett.

Az egyik járásbíróság vezetője még 1916-ban azzal a panasszal fordult hivatali feletteséhez, hogy alkalmatlanság miatt az egyik beosztott járásbíró hivatalából mentsék fel, végső esetben indítsák el az ügynevezett kényszernyugdíjazási eljárást. A járásbíróság elnökének állítása szerint a bepanaszolt bíró nem tudja a tárgyalásokat vezetni, nem tud fegyelmet tartani. „A tárgyalásokon mindenki beszél csak a bíró nem.” Nem tudja eldönteni melyik fél indítványát fogadja el. „Az a benyomásom, hogy annak a félnek indítványát fogadja el, aki hangosabban beszél.” Nem hozott határozatot. Összegezve a járásbíró ellen szóló érveket, a bepanaszolt közvetlen hivatali főnöke azt állította, hogy „a járásbíró állását betölteni képtelen, helyzete tarthatatlan, nem engedhető meg, hogy tudatlanságával a bíróság tekintélyét továbbra is sértse”.⁷¹ A fegyelmi vétség megállapításának ez volt az elsődleges szempontja, amely a bírói függetlenség kérdésével is összefüggött. Nem lehet a bíróság tekintélyét, méltóságát semmilyen körülmények között megsérteni.

⁶⁹ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 13. doboz irodaigazgató.

⁷⁰ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok VII.1. 13. doboz irodaigazgató.

⁷¹ CSML Szegedi Ítéletábrá Elnöki iratok 17. doboz MK járásbíró.

Az eset megítélését nehezíti, hogy az I. világháború alatt a bírák egy jelentős része is katonai szolgálatot, ezen belül gyakran frontszolgálatot teljesített, ezért az ügyek vite-lére nem volt elegendő bíró. Ugyanennek a járásbírósnak a vezetője kérte feletteseitől, hogy helyezzenek oda kisegítő bírót meghatározott időre, mert gyakorlatilag egyedül viszi az ügyeket. A járásbírósnak vezetője mindezek mellett engedélyt kért arra, hogy a telek-könyvi betétszerkesztőnek kinevezett bírót a vétségek és kihágások ügyszak vitelével bízsa meg, és ezzel egyidejűleg a bepanaszolt bírót bízsa meg az öröklési ügyek, valamint a bírói végrehajtást igénylő ügyek elvégzésével. Az engedélyt erre a cserére megkapta, de a helyzet nem változott. A panaszlott továbbra is lassú volt, nem hozta meg időben a döntéseket, ha meghozta, akkor nem foglalta írásba. Mindennek azt lett a következménye, hogy a fegyelmi eljárás megindítása mellett úgynevezett alkalmassági „vizsgának” is alávetették az érin-tettet, sőt, a kényszernyugdíjazás miatt elmeorvosi vizsgálatot is elrendeltek. Ez utóbbira azért volt szükség, mert a kinevezett bírókat idő előtt csak akkor lehetett nyugdíjaztatni, „ha testi vagy elmebeli fogyatkozás miatt hivatalos kötelességének teljesítésére véglegesen vagy legalább tartósan képtelenné válik”.⁷²

A fegyelmi eljárásra 1921 márciusában került sor. A tárgyalási jegyzőkönyv adataiból megállapítható, hogy a vádlottat hasonló kötelességszegések miatt, fegyelmi eljárás keretei között előbb írásban megintették, majd az 1912: VII. tc. rendelkezése alapján egy másik járásbíróshoz hivatalból áthelyezték. Az új helyen hasonló kötelességszegéseket köve-tett el, amelyek eredményeképpen újabb fegyelmi eljárások lefolytatását követően előbb „rosszallásra,” majd még egy fegyelmi eljárás végén „feddésre” büntették. A bepanaszolt bíró újból és újból ígéretet tett arra, hogy megjavul, de ez soha sem következett be. Ennek lett a következménye, hogy 1920-ban a járásbírósnak vezetője a bíró alkalmatlanság miatti kényszernyugdíjazását kérte. A fennmaradt iratok között megtalálható a törvényszéki orvos véleménye. Ebben az orvos leírta, hogy az érintett bíró „idegrendszerében súlyos fokú elváltozásokat találtam. [...] figyelmét alig bírtam a beszédtemánál tartani. E közben a gyors kifáradás, a szellemi műveletek vontatottsága volt érzékelhető, könnyen elérzéke-nyül, majd ingerlékeny lesz, fejfájásról, fejneműről panaszkodik. Beszéd közben minden átmenet nélkül más tárgyra tér. [...] A feltett kérdéseket többször ismételni kell. Gondo-latainak kifejezésére nem találja meg a kellő szavakat [...] megállapítható, hogy a járás-bíró úr igen súlyos idegbetegségben szenved [...] összességében a paralysis progressiva kezdeti szaka mutatkozik.” Mindezek után az orvos még azt a megállapítást is tette, hogy ez a betegség idősebb korban visszafordíthatatlan, és tekintettel arra, hogy a vizsgált beteg már 52 éves „az ő jelenlegi munkaképtelensége véglegesnek és állandónak véleményezhe-tő”.⁷³ Ugyanakkor egy másik orvos szakértő a betegség tüneteit nem állapította meg, sőt a bírót „teljesen épelméjűnek mondta és csak korlátozt szellemi képességű egyénnek találja, akinek szellemi fogyatékosai még a fiziológiai határok közt mozognak”.⁷⁴ A vádlott a rá terhelő orvosi vélemény alaposságát megfellebbezte – miután tagadta, hogy beteg lenne –,

⁷² 1912: VII. tc. 10. §.

⁷³ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 17. doboz 1920. június 26-án kiadott törvényszéki orvos véleménye.

⁷⁴ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 17. doboz orvosi tanács 3.

a fegyelmi bíróság két eltérő orvosi véleményre nem támaszkodhatott, ezért a fegyelmi bíróság az igazságügyi orvosi tanácstól újabb véleményt kért. Az igazságügyi orvosi tanács, mivel a vádlott nem jelent meg a megadott időben a személyes vizsgálaton, úgy adott ki orvosi véleményt, hogy a két korábbi szakvélemény tartalmát, valamint a rendelkezésére álló egyéb nyilatkozatokat, amelyek a vádlott személyiségére, viselkedésére vonatkoztak, hasonlította össze. Az orvosi tanács a két szakértő véleményét egybevetve arra a megállapításra jutott, hogy az egyik szakvéleményben leírt elmebaj bizonyos fokára utaló jelek nem valósak, mert ha igen, akkor az eljárás alá vont bíró „már a laikus előtt is elmebajosnak tűnt volna”.⁷⁵ A fegyelmi eljárás alá vont bíró által vezetett tárgyalásokon mind a peres feleknek, mind a jelen lévő ügyvédeknek fel kellett volna tűnnie. Az egyik, tanúként meghallgatott bírótárs is azt nyilatkozta, hogy „a vádlott nagyon szorgalmasan dolgozik, ott ahol felekkel nem kell tárgyalni el tudja végezni teendőit és a hagyatéki ügyeket most elég jól intézi”.⁷⁶ Az eljárás során kiküldött vizsgálóbíró is arra a megállapításra jutott, hogy a bíró „testileg és lelkileg teljesen ép, az orvosi jelentésben leírt betegségnek nyoma sem észlelhető rajta”.⁷⁷

Az orvosi tanács jelentésében arra is kitért, hogy a bíró terhére rótt köteleességszegéseket már sok évvel korábban is elkövette, amiért feddésben, dorgálásban részesült. Végső következtetésként megállapították, hogy a bíró „veleszületett szellemi képességei nem olyanok, hogy hivatásos ügykörének bármely ágában egyformán kellőképpen tudjon megfelelni, hanem csak egyszerűbb feladatoknak tud eleget tenni”.⁷⁸

Az egyik tanú, aki a büntető ügyszakot átvette az érintett bírótól, vallomásában azt állította, hogy tapasztalta, miszerint a bíró néhány ítéletét a Kúria megsemmisítette, ezeket a tanúnak át kellett néznie, és ekkor tapasztalta, hogy „valószínűleg sok dolga volt az ítékezésnél, ezért a befejezésen könnyen túl akart esni”, nem fogalmazott kellő körültekintéssel.⁷⁹ Egy másik tanú mint ügyvéd vallomásában kifejtette, hogy a bepanaszolt bíró „az ügyek elemzését rendkívüli nagy szorgalommal és jó akarattal végzi, azonban az ítékezésnél nincs meg benne az a határozottság és képesség, amely az ügyek helyes megítéléséhez szükséges [...] a tárgyalás rendjét fenntartani nem tudta, túlságos befolyást engedett a felek képviselőinek, úgy hogy gyakran valóságos tanácskozás fejlődött ki közte és a felek képviselői között”.⁸⁰

A fegyelmi eljárás során a bepanaszolt bírót úgynevezett minősítő eljárásnak vetették alá. Ez egyébként nem volt szokatlan, hiszen egy-egy bíró előmenetelének megítélésénél hasonló eljárást folytattak le. A minősítő eljárásban a bíró jogismeretét, felfogását, ítélőképességét, szorgalmát, magatartását, a felekkel való előadásmódját és a vezető állásra

⁷⁵ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz Igazságügyi Orvosi Tanács véleménye 2.

⁷⁶ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz Igazságügyi Orvosi Tanács véleménye 3.

⁷⁷ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz.

⁷⁸ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz.

⁷⁹ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz Dr. Halaktovics Jenő tanúvallomása.

⁸⁰ CSML Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok 13. doboz az ügyvéd vallomása. Hasonló megállapítást tett egy másik bírótárs, aki még hozzátette, hogy a bíró egyedül, elzárkózva élt, „fejtífusza is volt, s az okozhatta azt, hogy elhatározó és ítélkező képessége nagyon meggyengült”.

való alkalmasságot vették szemügyre a felettes bíróságok. A fegyelmi eljárás alá vont bírót közepesnek minősítette mind az első, mind a másodfokú minősítő bizottság azzal a megjegyzéssel, hogy a bíró „jogismerete nem felel meg az átlagosnak”.⁸¹ A levéltárban fellelhető iratokból kiolvasható panaszok ismeretében, és annak tudatában, hogy a bíró hivatali képtelensége miatt kényszernyugdíjaztatni szándékoztak, óvatosan azt a megállapítást kell tenni, hogy egy ilyen minősítő eljárás során jogismeretét a bírónak közepesre, felfogását szintén közepesre, vezető állásra való alkalmasságát szintén közepesre értékelték, miközben az indokolásban megjegyezték, hogy jogismerete nem felel meg az átlagosnak. Miképpen lehetett a magasabb vezetői állásra való alkalmasságát közepesként értékelni? A kutatóban óhatatlanul felmerül a gyanú, hogy a fegyelmi vétséggel megvádolt bíró valószínűleg tényleg nem rendelkezett azzal a képességgel, hogy büntető ügyszakban ítélkezzen, de hagyatéki ügyek tárgyalására, esetleg telekkönyvi betétszerkesztőnek megfelelő volt. Ugyanakkor az I. világháborút követően több bírói status üres volt, mert a katonai szolgálatot töltő bírák még nem értek haza, vagy sebesülés miatt betegszabadságon voltak. Ilyen körülmények között egy vezetőnek olyan bírákra volt szüksége, akik szorgalmasan, gyorsan, kellő körültekintéssel vizsik az ügyeket.

Az ügyész a bíró kényszernyugdíjazására vonatkozó kérelmét fenntartotta, és kifejtette, hogy az 1912: VII. tc. 10. §-a szerint arra csak a bíró testi vagy szellemi fogyatkozása esetén van helye, ha ez az állapot tartósan alkalmatlanná teszi hivatali kötelezettségeinek ellátásában. „Nemcsak elmebetegség, hanem a bírói hivatal kellő ellátásához szükséges szellemi képességek, nevezetesen a kellő felfogás és ítélőképesség hiánya is értendő. [...] Hogy ez a szellemi vagy elmebeli fogyatkozás fegyelmileg vádlottban oly nagy mértékben van meg, hogy további tényleges bírói működése nemcsak a bírói tekintély rovására szolgálna, hanem a jogkereső közönség szempontjából is sérelmes lenne, véleményem szerint az eljárás eddigi adatai nevezetesen az előző fegyelmi tárgyalások és felügyeleti intézkedések eredménytelensége, valamint a jelenlegi fegyelmi eljárás során beszerzett szakértői vélemények és tanúvallomások alapján sem lehet kétséges, a kényszernyugdíjazás [...] ezek alapján is kimondandó lett volna.”⁸²

A fegyelmi tárgyalás során az is ismertté vált, hogy hasonló panaszok miatt már 1905-ben és 1908-ban is írásbeli figyelmeztetést kapott. A vádlott tiltakozott az orvosi véleményben megfogalmazottak miatt, azt felületesnek állította. Kijelentette, hogy mind testileg, mind lelkileg frissnek, egészségesnek, munkaképesnek érzi magát. Hivatali szabálytalanságokat állítása szerint azért követett el, mert „olyan ügybeosztást kapott, melyben túl volt terhelve, s emberfeletti munkát kellett végeznie”.⁸³ Az egyik tanú azt állította, hogy nincs meg benne az ítélőbírónál feltétlenül szükséges határozottság abban, hogy a törvényt miként alkalmazza. A közvetlen felettese a fegyelmi tárgyaláskor azt mondta, hogy a büntető ügyszakot

⁸¹ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok 13. doboz Minősítő jegyzék, amelyet első fokon kir. törvényszék elnöke, másodfokon az ítélőtábla elnöke írt alá.

⁸² CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok 17. sz. doboz, szegedi kir. főügyész indítványa 1921. 2.

⁸³ CSML Szegedi Ítélőtábla Elnöki iratok 17. sz. doboz, az első fokú fegyelmi tárgyaláson tett nyilatkozata a bírónak.

elvette tőle, és olyan feladatokkal bízta meg a járásbíró, amelyekben nem kellett közvetlenül a felekkel tárgyalni. „Ezeket az ügyeket elég jól ellátta. A vádlottal gyakran érintkezett, beszélgetett s ily alkalmakkor nála betegségre mutató szellemi képességi hiányokat nem észlelt. A vádlott [...] gyenge szellemi képességű bíró, ítélőképessége nincs, de igen szorgalmas.”⁸⁴ Egy másik bíró azt állította, hogy a vádlott tárgyalásait hallgatva azt tapasztalta, hogy „emlékezőtehetsége nagyon fogyatékos, ítélőképessége nincs, erélytelen, a tárgyalásokon nem tud rendet tartani, az ügyek elintézésekor sok szabálytalanságot követ el, a hagyatéki ügyek elintézésében is követ el hibákat”.⁸⁵

A fegyelmi bíróság elutasította a kényszernyugdíjazásra irányuló kérelmet, és a járásbíró ellen a fegyelmi eljárást megszüntette. A fegyelmi bíróság indoklásában kifejtette, „hogy a vádlott az átlagon aluli, korlátozottabb képességű gyenge bíró, nemcsak az orvosi véleményekkel hanem az előző fegyelmi és felügyeleti eljárások adataival az összes tanúvallomásokkal [...] is bizonyítva van, mégis a fegyelmi bíróság nézete szerint ez a szellemi fogyatkozás nem oly nagy fokú, mely miatt [...] hivatalos kötelessége teljesítésére képes egyáltalán nem lenne”.⁸⁶

A bíró kényszernyugdíjazására nem került sor, de a fegyelmi eljárás során a bíró ellen felhozott panaszok rövid idő múlva újból megismétlődtek, amiért később, ugyanezekért az ismételten elkövetett mulasztásokért, másik járásbírószágra helyezték át a bírót. A levéltári forrásokban megőrzött vélemények, állítások alapján érezhető, hogy a kinevezett bírókat kötelezettségszegés esetében is igyekeztek a feletteseik megvédeni. A többszöri figyelmeztetés eredményezhette a bíró számára azt a hátrányt, hogy nem engedték egy magasabb fizetési osztályba lépni. Ugyanakkor az igazságszolgáltatás érdeke, a fegyelmi eljárások során készült jegyzőkönyvekből kiolvasható azon törekvés, hogy a bíróságokba vetett bizalmat meg kell őrizni, mert a jogbiztonságot is ez szolgálja, véleményem szerint azt kívánta, hogy jobb lett volna, ha az adott esetben a fegyelmi bíróság a kényszernyugdíjazás mellett dönt. Hiszen a bíró személyi anyaga megőrizte azt a tényt, hogy az új szolgálati helyén sem tudott megfelelő munkát végezni, és a kötelezettségszegései miatt a panaszok kezdődtek előlről.

13. ÖSSZEFOGLALÁS

A levéltári források alapján feltárt esetek segítségével elsődlegesen azt kívántam vizsgálni, mit tekintettek elődeink olyan kötelezettségszegésnek, amely megalapozta a fegyelmi vétség tényállását. Összességében megállapítható, hogy az esetek többségében ez konkrét mulasztást, az ügyviteli szabályok be nem tartását jelentette. Az is egyértelmű, hogy ha egy-egy alkalommal fordult elő az ilyen típusú mulasztás, akkor a hivatali megintés vagy a rosszallás törvényben meghatározott büntetését vezették be a bíró személyi lapjára.

⁸⁴ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 17. sz. doboz tárgyalási jegyzőkönyv.

⁸⁵ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 17. sz. doboz tárgyalási jegyzőkönyv.

⁸⁶ CSML Szegedi Ítéletábla Elnöki iratok 17. sz. doboz 1922-ben megszületett ítélet.

Több esetben még ezt is soknak ítélte a fegyelmi bíróság, és ezért az 1871: VIII. tc. 28. §-ban szabályozott „csekélyebb rendetlenség” tényét állapította meg, amely legtöbb esetben a felettes szóbeli figyelmeztetésével párosult.

Más volt a helyzet, ha többrendbeli fegyelmi vétséget, vagy olyan súlyú vétséget követett el valaki, ami már pénzbüntetéssel járt. De ehhez kellett a pénzbeli jogtalan haszonszerzés, vagy a felettes szerveknek a súlyos megsértése.

A jelenleg feldolgozott források két esetben zárultak, ha nem is a legsúlyosabb büntetéssel, a hivatalvesztéssel, hanem a nyugdíjazással. A törvény lehetővé tette a kényszer-nyugdíjazást is, ez történt abban az esetben, amikor bizonyítást nyert, hogy a bíró ténylegesen politikai tevékenységet folytatott, a másik esetben betegsége miatt, végül maga a bíró kérte nyugdíjazását.

A különböző eseteket összevetve azért az megállapítható, hogy a felettesek mindent elkövettek annak érdekében, hogy magát a bírót, a bírósági hivatalnokot megvédjék, ha kell, akár áthelyezéssel is. Viszont a bírói tekintélyt csorbító, a bíróságba mint az igazságszolgáltatásért felelős testületbe vetett bizalom megsértését, csorbítását, a bírói tekintély csökkentését már keményebben ítélték meg még akkor is, ha ez az utókor számára nem mindig egyértelmű.

A tanulmányban legtöbb esetben nem írtam ki a fegyelmi vétségben marasztalt bírók, bírói hivatalnokok nevét. Tettem ezt azért, mert magát a bírói felelős magatartást, a bírói kötelezettség megszegésének eseteit, azok megítélését és az azt megsértővel szemben alkalmazott eljárást kívántam feltárni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Blutman László: *A rejtélyes tiszaszlári per*. Budapest, Osiris, 2017.
2. Buzás József: *Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom idején*. In Kovács Kálmán (szerk.): *Jogtudományi Értekezések* 2. Budapest, ELTE, 1971.
3. Czímer Károly: *A Szeged-belvárosi Kaszinó százéves története (1829–1929)*. Szeged, Szeged-belvárosi Kaszinó, 1929.
4. Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség az 1869:IV. tc. alapján. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 45–68.
5. Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982.
6. Márkus Dezső: A bírói felelősségről szóló törvény módosítása. *Jogtudományi Közlöny*, (1909), 41. 354–359.
7. Navratil Szonja: *A jogász hivatásrendek története Magyarországon (1868/1869–1937)*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.
8. Neumann Jenő: *Szarvas nagyközség története; az új Szarvas alapításának 200 éves jubileuma*. Szarvas 1922. Elérhető: https://rchive.org/stream/szarvasnagyks00neum/szarvasnagyks00neum_djvu.txt (A letöltés dátuma: 2018. 03. 28.)
9. Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.
10. Patyi Zsófia: A bírák fegyelmi felelősségének bő évszázados alakulása I. (1868–1954). *Acta Juridica et Politica: Forum Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 6. (2016), 147–164.
11. Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media, 1997.
12. Stipta István: A tiszaszlári per és a korabeli büntető eljárásjog. *Jogtörténeti Szemle*, (2012), 4. 22–34.
13. Székely Miksa: A bírák és bírói hivatalnokok felelősségéről szóló törvényjavaslat. *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, XLIII. 5. (1889), 2.
14. Tóth Lőrinc (szerk.): *A bírói felelősségi törvény az országgyűlésen s az ügyvédi egyletekben*.

Jogi források

1. 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról
2. 1871. évi VIII. törvénycikk a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről
3. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
4. 1912. évi VII. törvénycikk egyes igazságügyi szervezeti és eljárási szabályok módosításáról
5. 1920. évi XV. törvénycikk az árdragító visszaélésekről

Levéltári forrás

1. Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád Megyei Levéltára (CSML) VII. 1. 1891–1950, Szegedi Ítéltábla Elnöki iratok VII. 1.

Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária egyetemi tanár a SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék vezetője. A szerző a magyar magánjogi jogintézmények történeti hátterét kutatja, elsősorban a 18–19. század gazdasági, történeti hátterét is figyelembe véve. Mindez kiegészül a magyar magánjogi kodifikáció történetének elemzésével, amely szükségessé teszi az I. világháborút követő változások vizsgálatát, különös tekintettel a háborúnak a magánjogi intézményekre gyakorolt hatására. Ehhez kapcsolódva elemzi az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatását a magyar jogéletre. Az utóbbi idők bíróságtörténeti kutatásaiba bekapcsolódva, a Szegedi Törvényszék és a Szegedi Ítéltábla történetén belül, az egyes bírák szerepét, a bírói összeférhetetlenséget, a bírói felelősségen belül a fegyelmi vétségekkel összefüggő eljárásokat és a törvényszék magánjogi joggyakorlatát kutatja. Tagja a jogi néprajz – jogi kultúrtörténeti kutatócsoportnak, amelynek keretein belül a szokásnak, a jogszokásnak és a szokásjognak a szerepét elemzi a magánjog területén.

Péternári Máté

A SZOLGABÍRÁK HATÁSKÖRÉNEK BEMUTATÁSA AZ 1870: XLII. TC. RENDELKEZÉSEI ALAPJÁN¹

The Authority of District Administrators on the Basis of Act XLII of 1870 in Hungary

Dr. Péternári Máté, adjunktus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék, petervari.mate@juris.u-szeged.hu

A magyar területi önkormányzatok működését átszervező 1870: XLII. tc. jelentős változást hozott a 13. század második felében létrejött szolgabírói tisztség vonatkozásában is, ugyanis a köztörvényhatósági törvény rendelkezéseinek értelmében a törvénynek való megfelelést biztosító belügyminiszteri irányítás mellett a vármegyék újraszabályozták alsó középszintű közigazgatási szervezetüket. A szolgabírák hatásköréről csupán egyetlen szakaszban rendelkezett a jogalkotó, amelynek következtében a vármegyék szabadon határozhatták meg járási tisztviselők feladatait. A törvény végrehajtása alkalmával valósulhatott meg az 1869: IV. tc.-nek a közigazgatást és az igazságszolgáltatást elválasztó rendelkezése is. A hat évszázada törvénykezési feladatokat ellátó vármegyei tisztviselő ezáltal veszítette el bíraskodási feladatait. Tanulmányomban az 1870. évi XLII. tc. végrehajtására alkotott vármegyei szabályzatok alapján vizsgáltam a szolgabírák hatáskörét a levéltári források segítségével (Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok K150 117, 118. csomók), így a partikuláris operátumok feldolgozásával igyekeztem egységes képet nyújtani a szolgabírák munkájáról.

KULCSSZAVAK:

dualizmus, járás, közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása, községek feletti felügyelet, törvényhatósági törvény, újoncosság, vármegyék

Act XLII of 1870 (the first Hungarian Municipal Act) reorganised the middle level of public administration of Hungary. This act transformed the administration level under the counties and the districts, too. The counties had rights to regulate their districts, the operation of which were

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

checked by the Royal Ministry of Interior. The districts were directed by the district administrators, whose authorities were determined by only one article in the act. For this reason, the counties were able to form the duties of the district administrators in detail. The execution of this act realised the separation of jurisdiction and public administration in the level of districts in Hungary. In my paper, I examined the authority statutes of the counties, and I presented the duties of the district administrators based on archival material (National Archives of Hungary, Ministry of Interior K150, bundles 117 and 118) after the execution of the Act XLII of 1870.

KEYWORDS:

counties, district, dualism, Municipal Act, recruitment of soldiers, separation of jurisdiction and public administration, supervision of the communities

1. A SZOLGABÍRÁK HATÁSKÖRE A KÖZTÖRVÉNYHATÓSÁGI TÖRVÉNYBEN

A közigazgatási szervezet modernizálása a kiegyezés után hivatalba lépő Andrássy-kormányra hárult,² mivel az áprilisi törvények ismételt hatályba léptetése ennek megvalósítására alkalmatlan volt. Az 1848: XVI. tc. csupán ideiglenes rendelkezéseket tartalmazott, valamint azt a célkitűzést, hogy a vármegyét a népképviselő elvével kívánják összhangba hozni.³ A köztörvényhatóságokról szóló 1870: XLII. tc. és a községi törvény (1871: XVIII. tc.) országgyűlési elfogadásával végül sikeresen lezárult a magyar végrehajtási szervezet kiépítése,⁴ bár a vármegyék és a törvényhatósági jogú városok egy törvényben való szabályozása vagy a virilizmus bevezetése komoly vitákat generált.⁵ A vármegyei törvényhatóságok számára a köztörvényhatósági törvény viszont biztosította, hogy önkormányzati jogköreik gyakorlásával maguk hozhassák létre közigazgatási szervezetük részletes szabályozását. A vármegyékben működő állandó bizottmányokat bízta meg azzal, hogy egy küldöttséget állítsanak fel a főispánok elnökletével, amelyek a szükséges operátumokat kidolgozták.⁶ Az így elfogadott tervezeteket az állandó bizottmányoknak kellett jóváhagyniuk, majd a belügyminiszternek megerősítés céljából felterjeszteni.

E tervezetek között dolgozták ki a törvény 91. §-a értelmében a vármegyéken belüli alsó középszintű közigazgatási egységek, a járások beosztását, valamint a tisztviselők hatáskörét, fizetését és napidíját. A törvény mindössze egyetlen szakasz erejéig (61. §) rendelkezett a szolgabírákról, így a szolgabírói hivatalokat e keretek között a vármegyék szabadon alakíthatták ki. A jogalkotó ebben általános jelleggel szabályozta a járás élén álló tisztviselők hatáskörét, miszerint felügyel a hatósága alatt álló községekre, és gyakorolja azon jogokat és teljesíti azon köteleességeket, amelyeket a törvény és a szabályrendeletek ráruháznak.⁷ A községek működésében betöltött kiemelt szerepén túl, így a törvényhozó feladatköreiket részletesen nem határozta meg. Emiatt a már említett vármegyei munkálatok szabályozhatták pontosan a szolgabírák hatáskörét. A közigazgatás polgári

² Székely Tamás: A közigazgatás átalakításának programja. Modernizáció és nemzetállam-építés a dualizmus korában. In Csibi Norbert – Schwarczwölder Ádám (szerk.): *Modernizáció és nemzetállam-építés. Haza és/vagy haladás dilemmája a dualizmus kori Magyarországon*. Pécs, Kronosz, 2018. 165–180. 165.

³ Stipta István: Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI. tc). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 42. (1992), 5. 3–34. 3–4.

⁴ Máthé Gábor: Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői. In Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula, 2006. 262–267. 263.

⁵ Varga Norbert: A főispáni tisztségbevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 606–623. 606–607.; Varga Norbert: A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden. *Jogtörténeti Szemle*, 13. (2011), 1. 43–47. 43.; Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 180–199. 188.

⁶ Stipta István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szeged, JATE, 1992. 481–494. 485–486.

⁷ Márkus Dezső: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, Mohr, 1912. 308.

átszervezése ebben jelentős változásokat idézett elő, mivel az 1869: IV. tc. a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásával leválasztotta a járást vezető tisztviselőkről a törvénykezési hatásköröket.⁸

A szolgabírák feladatait a rendi korszakban Zsoldos Ignác, a közigazgatási jogtudomány első akadémikusa, gyűjtötte össze, aki 1842-ben kétkötetes monográfiát jelentetett meg, külön bemutatva a közigazgatási (a korszak szóhasználatára szerint politikai) és az igazságszolgáltatási hatásköröket.⁹ Emellett pedig 1865-ben Kassay Adolf jelentetett meg egy kézikönyvet a gyakorló járási tisztviselők számára.¹⁰ A két erről szóló munka azonban még a kiegyezést megelőző állapotokat rögzítette, így a törvényhatósági törvény hatálybalépését követően érdemes megvizsgálni a szolgabírák hatásköreit. Ezt a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárában megtalálható, Belügyminisztérium számára felterjesztett vármegyei tervezetek alapján kívánom felderíteni.

A szolgabírák hatáskörét azonban nem minden törvényhatóság szabta meg. Arad vármegye elegendőnek találta az 1870: XLII. tc. szolgabírákra vonatkozó rendelkezéseit.¹¹ Csanád vármegye pedig ezt a következő indokkal mellőzte: „A tisztí kar munka köre meghatározásánál [...] csak a szűk körvonalazásra szorítkoztunk, ’s a tisztviselőt működésében rideg szok tömkellegével zsidbasztani nem akartuk. A törvént és fennálló szabályrendeleteket mindenütt figyelembe véve alkottuk a határozott szövegű utasítást, részletekre csak ott bocsájtkozva a hol a rendeletek kül alakja és az ügymenet gyorsasága megkívánta, jól tudván, hogy mennél több a szabály annál több a kibuvó ajtó.”¹² A vármegyék jelentős része azonban nem találta elegendőnek a törvényhatósági törvény azon rendelkezését, hogy a szolgabírának a törvények és szabályrendeletek által hozzájuk utalt jogokat és kötelezettségeket kell gyakorolniuk, így a továbbiakban e törvényhatóságok hatásköri szabályzatait vizsgálom.

A szolgabíró működése során az alispántól kapta utasításait, és az államigazgatási ügyekben is az alispán közvetítette irányába a kormányzat intézkedéseit.¹³ A kormányrendeletek végrehajtása a járásukban a szolgabírák felelőssége volt.¹⁴ A járást vezető

⁸ Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen U. P., 1998. 122.; Megyeri-Pálffy Zoltán: *A Hajdúböszörményi Járásbíróság megszervezésének és elhelyezésének története*. In Megyeri-Pálffy Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Hajdúböszörményben*. Debrecen, Debreceni Törvénytudományi Intézet, 2018. 59–77. 59.

⁹ Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Pépa, Református Főiskola, 1842; Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész*. Pépa, Református Főiskola, 1842.

¹⁰ Kassay Adolf: *A szolgabírák és megyei esküdtek hatásköre és teendői*. Pest, Stolp Károly, 1865.

¹¹ „Szükségesnek találjuk végül tiszteletteljesen megérteni miszerint az alispán, ügyész, szolgabíró és jegyző munka körét illetőleg, azért nem dolgoztunk ki tervezetet, mivel a törvényben már kivan jelölve.” Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztériumi iratok (a továbbiakban: MNL BM) K150 C/ Általános iratok 117. 17731/1871.-Arad vármegye.

¹² MNL BM K150 117. 17803/1871.

¹³ „[M]iután megyénk közönsége a járási sz[olga]bírókat eredetileg is, most is, egymástól függetlennek tervezte, óhajtja, kik egyedül a megyétől vagy alispántól vegyék meghagyásaikat.” – MNL BM K150 118. 31986/1871.-Hont vármegye; Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. k. Budapest, Athenaeum, 1876. 128 e).

¹⁴ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye.

tiszttségviselő önállóan hozott határozataival szemben szintén az alispánhoz lehetett felbuzni, majd onnan a belügyminiszterhez lehetett fordulni a törvényhatósági törvény értelmében.¹⁵ A szolgabírák emellett jogosultak voltak a törvényhatósági bizottság közgyűlésein részt venni, amelyen szavazati joguk is volt.

Gömör és Kis-Hont vármegye szolgabírói hivatalára vonatkozó tervezetében részletesen bemutatta, hogy melyek az egy ember erejét meghaladó „főszolgabírói” teendők.¹⁶ (A vármegye a belügyminisztériumi korrekciót megelőzően a később javított főszolgabírói elnevezést alkalmazta.) Szeptemberben a közmunka és az újoncösszeírás, januárban és februárban pedig a községi, a gyámi számadások és az előköltségvetések vizsgálata jelentős mértékben leterhelte a járási tisztviselőket. Emiatt e hatáskörök felderítésével érdemes megkezdenni a szolgabírák feladatainak vizsgálatát.

2. A SZOLGABÍRÁK KATONASÁGGAL KAPCSOLATOS TEENDŐI

A véderőtörvény alapján az ország fegyveres ereje a hadseregből, a haditengerészetből, a honvédségből és a népfelkelésből állt. A hadseregnek az Osztrák–Magyar Monarchia mindkét államának megvédelem és belső rendjének biztosítása volt a feladata, míg a honvédség a hadsereget támogatta, és csupán Magyarországgal kapcsolatos hadi feladatokat látott el. A hadseregbe, a haditengerészetbe és a honvédségbe sorozottakat eltérő kötelezettségek terheltek, így az újoncokat külön is válogatták ki az egyes hadtestekbe.

A véderőről szóló 1868: XL. tc. és a hozzá kapcsolódó rendeletek határozták meg a szolgabírák hatásköreit a katonaállítás során. A vármegyékben a járási tisztviselők feladata volt a hadkötelezett korosztályban lévők összeírása a községi előjárók közreműködésével. Ezt követően szintén a szolgabíráknak kellett lebonyolítani a sorshúzást, amelynek célja meghatározni azt a sorrendet, ami alapján a védkötelezettek a különböző hadtestekbe kerültek. A katonai szolgálattal kapcsolatos beadványok elintézése is a járási tisztviselők hatáskörébe tartozott. Az eljárás e részének megvalósítására sorozójárásonként augusztus 15-e és szeptember 30-a között került sor.¹⁷

A szolgabíró az alispán, a főorvos és két megbízható személy mellett a közigazgatást képviselte a sorozóbizottságokban mint sorozási előadó. A sorozási bizottságoknak a rendes hadsereg és a honvédség részéről is voltak tagjaik. A legfontosabb feladatuk a besorozandók szellemi és testi képességeinek felmérése volt, valamint ez alapján beosztásuk a különböző hadtestekbe. Emellett e testületek bírálták el a katonai szolgálat alóli felmentéseket.¹⁸ Az eljárás e szakaszát január 15-e és március 15-e között bonyolították le,

¹⁵ MNL BM K150 117. 21272/1871.–Doboka vármegye; 22026/1871.–Felső-Fehér vármegye; 233. 28463/1873.–Moson vármegye.

¹⁶ MNL BM K150 118. 23816/1871.

¹⁷ 84. A magyar királyi honvédelmi ministerium körrendelete valamennyi törvényhatósághoz. 1869. 730–744.

¹⁸ 86. A honvédelmi m. kir. ministerium körrendelete, valamennyi törvényhatósághoz a sorozási ügy törvényeszerű foganatosítása végett követendő eljárás részletezése tárgyában. 1869. 745–749.

a hadseregbe pedig október 1-jével kellett jelentkezni. Az újoncozási teendők olyan fontosságúak voltak a szolgabírák életében, hogy e teendőket az összes törvényhatóság fel-tűntette.¹⁹ A járást vezető tisztviselőknek nem csupán a sorozási teendők voltak az egye-düli katonasággal kapcsolatos hatásköreik.²⁰ A katonák elszállásolásának és ételmezésének megszervezése,²¹ a szabadságolt katonák, a póttartalékosok, illetve az ideiglenesen és végle-gesen rokkantak nyilvántartása, valamint az előfogatokról való gondoskodás²² is hozzájuk tartozott. Fogaras vidék emellett kiemelte, hogy a katonai visszaélésekkel szemben a köz-ségek megóvása is a szolgabírák kötelessége.²³

3. A JÁRÁSI LAKOSSÁG KÖZMUNKA-KÖTELEZETTSÉGE

A megyei lakosság az adó megfizetése mellett közmunkára is kötelezett volt. A közmunka-összeírásokat szintén szeptember 30-áig kellett benyújtani az alispánnak. A szolgabíró az egyes községekben a községi elöljárók és két hites személy jelenlétében írta össze a fenn-álló közmunkatartozásokat,²⁴ amelyek jegyében a lakosság útfelújítást, a hidak, gátak kar-bantartását végezte el a megyei mérnök közreműködésével.²⁵ Emellett közveszély esetén a veszély elhárítására is igénybe vehették a közmunka-kötelezettek munkáját. A közmunkát pénzben is megválthatták.²⁶ A kötelezettség végrehajtása a szolgabírák feladata volt, a köz-munkák szabályozásáról szóló 1844: IX. tc. értelmében. Ezt a feladatkört szintén az összes törvényhatóság feltűntette a hatásköréről szóló rendeletében.²⁷ Az ehhez kapcsolódó fel-adatok elvégzése érdekében Doboka, Sáros, Veszprém, Közép-Szolnok, Hunyad és Moson vármegye a szolgabírákra bízta a községi közlekedési utak felügyeletét és karbantartását, amelyben a községi elöljáróságok segítettek.²⁸ A szolgabíró az utak karbantartása miatt Doboka, Felső-Fehér, Sáros, Bereg, és Közép-Szolnok vármegyében az útibiztosokkal is

¹⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

²⁰ Boncz (1876) i. m. 128 e).

²¹ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

²² MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék.

²³ MNL BM K150 21800/1871.-Fogaras vidék.

²⁴ Kassay (1865) i. m. 75.; Boncz (1876) i. m. 128 e); MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 118. 23891/1871.-Hunyad vármegye.

²⁵ MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 23891/1871.-Hunyad vármegye.

²⁶ 1871: XVIII. tc. 122. §.

²⁷ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 23891/1871.-Hunyad vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

²⁸ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 20826/1871.; 118. 22336/1871.; 22187/1871.; 23891/1871.; 233. 28463/1873.

szoros kapcsolatban volt.²⁹ Közép-Szolnok és Doboka vármegyében emellett kötelesek voltak havonta a közmunka eredményéről az alispánnak jelentést tenni.³⁰

4. A KÖZSÉGEK ÉS A SZOLGABÍRÁK KAPCSOLATA

A szolgabírói hatáskörök legnagyobb csoportja az 1871: XVIII. tc. alapján, valamint az 1870. évi XLII. tc. 61. § második fordulata szerint a községekhez kapcsolódott. A két törvény a szolgabírák szerepét a községekkel szemben csupán a felügyeletre szorította. A községi törvény három településtípust különböztetett meg: a kisközséget, a nagyközséget és a rendezett tanácsú várost. A szolgabírák hatásköre a kisközségekre és nagyközségekre terjedt ki,³¹ mivel a rendezett tanácsú városok önállóan látták el azokat a feladatokat, amelyeket a járást vezető tisztségviselők végeztek a többi településen.

Nehrebeczky Sándor miniszteri tanácsos a községi törvény országgyűlési vitája során a szolgabíró gyámkodásaként definiálta ezt a tevékenységet, amelyet véleménye szerint határozottan igényelnek a községek.³² A törvény megszületése előtti állapotokat vizsgálva a községek számára ez óriási előrelépést jelentett, mert ezt megelőzően körvonalazható autonómiával nem rendelkeztek. Ennek jegyében kerülhetett a községekhez előljáróiknak választási joga, amely ezt megelőzően a szolgabírák kijelölési jogához kötött volt. Ezt Tóth Vilmos belügyminiszter emelte ki felszólásában a Képviselőház 1871. március 22-ei ülésnapján. A korábbi állapotokat a következőképpen vázolta: „A mi pedig a községek belügyeit illeti, azok autonómiája mindnyájunk tudomása szerint, oly csekély volt, hogy az egész autonómiát tulajdonképpen e két szóban lehetett összefoglalni: szolgabírói hatalom.”³³

A szolgabírák a községek képviselő-testületének összeállításában vettek részt. E testületi szervek fele részben virilis (a legtöbb egyenes állami adót fizetők), fele részben választott tagokból álltak össze.³⁴ A járást vezető tisztségviselők így a virilisek névjegyzékét igazították ki. A képviselők választása során pedig kitűzte a választás időpontját, és választási elnökként lebonyolította azt.³⁵ A választások jogszerűségét ellenőrző igazolóválasztmányok elnökei járásuk községeiben szintén a szolgabírák voltak. Emellett pedig közreműködtek a tisztújító szék alkalmával is, amelyen a községi előljárókat választották. E vezető

²⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 22026/1871.; 20826/1871.; 118. 22592/1871.; 22187/1871.

³⁰ MNL BM K150 118. 22187/1871.; 117. 21272/1871.

³¹ „Ezekhez képest hatáskörükhöz tartoznak [a szolgabíráknak-P.M.]: a.) a kis és nagy községekre való közvetlen felügyelet.”-MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye.

³² Nagy Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. XV. k. Pest, Légrády Testvérek, 1871. 131.

³³ Nagy Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi ápril 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. XV. k. Pest, Légrády Testvérek, 1871. 149.

³⁴ Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973. 106.

³⁵ Takács Imre: *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1963. 29.

tisztviselőket az összes választásra jogosult lakos választotta, amelynek lebonyolítását szintén a szolgabíró koordinálta (időpontjának kitűzése, a választás kihirdetése és vezetése, a rend fenntartása). A szolgabírónak a község törvényes működése miatt különösen jelentős községjegyzői és körjegyzői tisztség betöltése kapcsán további jogosultságai voltak, ugyanis ezen állomásokra a nyilvános pályázat kiírása és annak kihirdetése szintén a szolgabíró feladata volt. A körjegyzők választása esetén szintén a szolgabíró elnökölt a szövetkezett községek képviselőinek a körjegyzőség székhelyén tartandó ülésén. A körjegyzőséget fenntartó települések esetén a rendeleteket a szolgabíró a körjegyzőnek küldte meg, aki azt a község bírójával hajtotta végre. Ennek értelmében érthető, hogy az állami közigazgatás közvetítésében helyi szinten döntő szerepet betöltő községjegyzői és körjegyzői pozíciók tekintetében különösen erős hatásköröket rendelt a törvény a szolgabíróhoz.

A községi törvény a községi előjárók fegyelmi felelősségéről is rendelkezett,³⁶ amely szerint felettük a felügyelet és ellenőrzés jogát a képviselő-testület gyakorolhatta.³⁷ A felelősségre vonásukra tiszti kereset keretében kerülhetett sor, amelyet vizsgálatnak kellett megelőznie. Kis- és nagyközség esetében a község belügyeit érintő köteleességszegések esetén a képviselő-testület rendelhette ezt el. Az állam érdekeinek sérelme okán viszont a szolgabíróhoz tartozott e jogosultság. Ilyen sérelem abban az esetben volt megállapítható, ha a községi előjáró törvény vagy a törvényhatóság által irányába közvetített rendelet végrehajtását mulasztja el, vagy a törvényhatóság, illetve a kormány által még helyben nem hagyott, vagy megváltoztatott olyan határozatot vagy szabályrendeletet hajtott végre, amely még felsőbb jóváhagyásra várt. A szolgabíró által elrendelt vizsgálatot az általa megbízott személy folytatta le,³⁸ amelyről a képviselő-testületet azonnal értesíteni kellett. A vizsgálat elrendelése esetén a szolgabíró felfüggeszthette a vétkes hivatalnokot, és helyettesítéséről intézkedhetett.³⁹ A szolgabíró szükség esetén saját közegeivel a rendelet elmulasztott végrehajtását pótolhatta, amelynek következtében a főispán kivételes jogköréhez hasonló jogosultság illette meg őt a községekben.⁴⁰ A vizsgálat eredményének függvényében a szolgabíró jogosult volt a tiszti keresetet megindítani a kis- és nagyközségek esetében, amelynek lefolytatása a község ügyészenek vagy a szolgabíró megbízottjának kötelessége volt. A tiszti keresetet az illetékes magyar királyi törvényszék bírálta el. Ha a hivatalnok cselekménye nem minősült bűncselekménynek, akkor dorgálással, pénzbírsággal vagy hivatalvesztéssel sújthatták.

³⁶ Kérészy Zoltán: Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871:XVIII. t.-c.) előzményei. In Eckhart Ferenc – Degré Alajos: *Emlékkönyv Dr. Viski Illés József ny. r. egyetemi tanár tanári működésének negyvenedik évfordulójára*. Budapest, Stephaneum, 1942. 247–300. 294.

³⁷ Sarlós Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 102.

³⁸ Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 132–133.

³⁹ Az 1886:XXI. tc. felelősségi szabályozása is hasonló szakaszokból épült fel, így jól szemlélteti az eljárás lefolyását: Sallai Balázs: A közszolgálati fegyelmi felelősség kezdetei a polgári kori Magyarországon. *Régiókutatás Szemle*, 5. (2020), 1. 59–66. 62–64.

⁴⁰ Stipta István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870,1886). In Máthé Gábor – Zlinszky János: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unió, 1995. 299–312. 301.

A járást vezető tisztviselő emellett a törvényhatóság nevében átvizsgálta a községek által elfogadott költségvetéseket, és a hiányok pótlására is felhívta a községeket, mielőtt a törvényhatósági bizottság elé kerültek volna.⁴¹ Ezek jóváhagyását a törvényhatóság csak akkor tagadhatta meg, ha az a törvényben meghatározott feltételeknek nem felelt meg, vagy a kiadásokat községi adóból fedezték, vagy, ha valamely adófizető a költségvetéssel szemben panasszal élt. A községnek ebben az esetben a szolgabíró útmutatásainak figyelembevételével kellett új költségvetést készítenie.

A járást vezető tisztviselők tehát a kis- és nagyközségek működésében hasonló szerepkört töltek be, mint a főispán és a belügyminisztérium a törvényhatóságokéban. Ebben az esetben is megfigyelhető az a dualizmus államszervezetéből következő jelenség, hogy a törvényhatóság nem ruházott át több jogot a községekre, mint amivel maga is rendelkezett.⁴² A rendi korszakban az alsófokú közigazgatási teendőket a szolgabíró a községek közreműködésével a földesúr támogatása mellett végezte.⁴³ A jogegyenlőség megteremtésével 1848-ban a községek feletti földesúri hatalom megszűnt, így szükségesnek tartották, hogy a szolgabíró továbbra is segítse a községek működtetését.

A községekkel kapcsolatos köteleességek a legtöbb vármegye hatásköri szabályzatában megjelent a szolgabírák kapcsán.⁴⁴ A legrészletesebben e hatásköröket Fogaras vidék fejtette ki:

„[A] szolgabíró felügyel a hatósága alatt álló községekre, vezeti azok szervezését, képvisleti tagjai ’s hivatalnokai megválasztását ’s a megválasztott hivatalnokokat a törvény által kiszabott időre, megerősíti, felügyel továbbá a törvény korlátai közt a községek közigazgatása, közrendészete, gazdaságzata, törvénykezése és az adó behajtására; a hanyag és rendeleteket megszegő községi hivatalnokokat felfüggeszti állomásukból elmozdítja ’s a végleges határozat hozataláig mások által helyettesíti.”⁴⁵

A községi törvény csupán azt szabályozta, hogy a kormányrendeletek végrehajtásáért a kis- és nagyközségekben a bírák és a községjegyzők lesznek felelősek. Fogaras vidék ehhez hozzátette, hogy a szolgabíró felügyeli az állami közigazgatás érvényesülését a községekben, így ellenőrizve a tisztviselők munkáját.⁴⁶ Ez logikus következménye volt annak, hogy a szolgabírák voltak jogosultak a községi eljárósággal szembeni felelősségrevonási eljárás megindítására.

⁴¹ MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 233. 28643/1871.-Moson vármegye.

⁴² Stipta István: *Törékvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris, 1995. 132–133.

⁴³ Dobszay Tamás: „A falu jegyzője” Az alsófokú igazgatás személyi feltételeinek kérdése a rendiség utolsó évtizedeiben. *Századok*, 149. (2015), 5. 1055–1067. 1055–1056.

⁴⁴ MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 23891/1871.-Hunyad vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

⁴⁵ MNL BM K150 117. 21800/1871.

⁴⁶ MNL BM K150 21800/1871.

5. A SZOLGABÍRÓ SZEREPE AZ ADÓK BESZEDÉSÉBEN

A kiegyezést követően került sor a modern magyar adórendszer kiépítésére is. Az 1868: XXI. tc. rendelkezett a közadókkal kapcsolatos eljárásokról. Az adók kivetésében az adóhivatalok mellett a törvényhatóságok és a községi előjárók is részt vettek. Az egyénekre lebontott összeget főszabály szerint önkéntesen kellett megfizetnie az adózónak a községi adóhivatal, az adószedők vagy a községi előjárók számára. A szolgabírák a törvény alapján az adóhátralékok behajtásában vettek részt, amelyet az adóhivatalok által megküldött kimutatások alapján végeztek el.⁴⁷ Először a községi előjárók segítségével megintették a hátralékos adókötelezetteket adófizetési kötelezettségük önkéntes teljesítése céljából. A pénzügyi tisztviselő a végrehajtást a szolgabíró közreműködésével végezte, aki a törvényhatóságot képviselte az eljárás során. Emellett a lefoglalt vagyontárgyak árverésének kihirdetése is a szolgabíró kötelessége volt.

Az októberi diplomát követően az adóigazgatási teendőket leválasztották a vármegyékről, így jelentős változás hozott, hogy a kiegyezést követően a kormányzat ismételten bevonta a törvényhatóságokat az adózással kapcsolatos eljárásba.⁴⁸ Már az 1867. május 23-án kelt pénzügyminiszteri rendelet felhívta a törvényhatóságokat, hogy a tisztviselők támogassák a magyar királyi pénzügyi felügyelőségeket munkájukban.⁴⁹ A minisztérium a vármegyéktől a járásbeli tisztviselők magyar királyi adóhivataloknak nyújtandó segítségre való utasítását kérte.⁵⁰ Az 1868: XXI. tc. által vázolt szolgabírói szerepvállalás az adók behajtásában a vármegyék hatásköri szabályzataiban is megjelent.⁵¹ Doboka vármegye és Fogaras vidék az ezzel kapcsolatos hatásköröket akképp bővítette, hogy járási tisztviselői az adók összeírásában is részt vettek, valamint felügyelték az adószedők és a községi előjárók munkáját, amelyről évnegyedenként jelentést tettek az alispánnak (Doboka vármegyében az alkapitánynak). Az évnegyedenkénti időtartam meghatározására amiatt került sor, mert az évi adót négy egyenlő részletben kellett megfizetni. Doboka, Felső-Fehér és Közép-Szolnok vármegye pedig az adó mérséklésére elemi csapások miatt beadott kérelem esetén a helyszíni szemlét utalta a szolgabírákhoz.⁵² A községi adókat is az országos adókkal megegyezően kellett beszedni, így Veszprém vármegye beemelte ezt

⁴⁷ Boncz (1876) i. m. 128 e).

⁴⁸ Szita János: Az adóigazgatás szervei a dualizmus első felében. In Ádám Antal – Benedek Ferenc – Szita János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1980. 385–394. 385–388.

⁴⁹ Tipta István: A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. (2013), 1. 18–34. 22–23.

⁵⁰ 58. A m. k. pénzügy minisztériumnak 1867. május 23-án kelt rendelete Magyarország valamennyi törvényhatóságához az adóbehajtás kérdésében. 146.

⁵¹ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

⁵² MNL BM K150 117. 21272/1871.; 22026/1871.; 118. 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye.

is a szolgabírák hatáskörébe. Külön megjelölték, hogy e háziadóból fedezték a községek a tanítók és a lelkészek fizetéseit.⁵³

6. A KÖZBIZTONSÁG FENNTARTÁSA A JÁRÁSOKBAN

A mezei rendőrségről szóló 1840: IX. tc. a szolgabírák hatáskörébe utalta a különböző mezőgazdasággal és iparral kapcsolatos településen kívüli károkozásokat, amelyek feletti felügyelet és bíraskodás megillette.⁵⁴ Ezekben az ügyekben elsősorban 12 Ft alatti kártétel esetén a községi elöljáróság bíraskodott, ha ezt elmulasztották, akkor a járást vezető tisztviselők jártak el. Emellett a szolgabírákhoz lehetett fellebbezni, valamint a nemesek ügyében kizárólag ők járhattak el.⁵⁵ Az áprilisi törvények azonban kimondták a törvény előtti egyenlőséget, míg az 1869: IV. tc. elválasztotta a közigazgatást és az igazságszolgáltatást. Emiatt több kétség is felmerült a törvény alkalmazása kapcsán.⁵⁶

Bereg, valamint Gömör és Kis-Hont vármegye a mezei rendőrségi ügyekben való eljárást úgy hagyta meg a szolgabírák hatáskörében, hogyha a cselekmény bűnvádi eljárásra vagy kártérítésre nem jelent jogalapot, és így nem a rendes bírósághoz tartozik.⁵⁷ Bereg vármegye és Csongrád vármegye azt kérlemelte az igazságügyminisztériumnál, hogy ezekben az ügyekben továbbra is a közigazgatási tisztviselők jár hassanak el.⁵⁸ Veszprém és Moson vármegye szintén azokat a mezei rendőrségi ügyeket hagyta meg a szolgabíráknál, amelyek nem a törvénykezési szerveket illették.⁵⁹ Moson vármegye kiemelte, hogy csupán fegyelmi vagy bírságolási tevékenységet végezhetnek a szolgabírák. Emellett megkísérelhettek egyezséget létrehozni a felek között, ha ez sikertelen, akkor rendes bírósághoz kellett őket utasítani. Felső-Fehér vármegye pedig úgy határozott, hogy

⁵³ MNL BM K150 118. 22336/1871.

⁵⁴ Bató Szilvia: „A járásbeli tisztség által megítélt bűnügyek”. A szolgabírói szék büntető jellegű bíraskodása a Békési járásban (1843–1847). In Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18-19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 19–47. 28.

⁵⁵ Zsoldos Ignác: *A' mezei rendőrség' főbb szabályai. Az 1840:IX. törvénycikkely' nyomán*. Pápa, Református Főiskola, 1842. 17–20.

⁵⁶ Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982. 39–40.; Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253. 243–246.; Szabó István: A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvénycikkből. In Homoki-Nagy Mária: *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. Szeged, Szegedi Egyetemi – Juhász Gyula Felsőoktatási, 2011. 175–184. 175.; Papp László: Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 69–81. 69–70.

⁵⁷ MNL BM K150 118. 22592/1871.; 32032/1871.

⁵⁸ „A mezei és hegyi rendőrség fontosságát kellő figyelemre méltatva, az alválasztmány szükségét látja, és indítványba hozza, hogy írjon fel a megye az igazságügyministerhez miként terjesszen az országgyűlés elé törvényjavaslatot arról, hogy a mezei rendőrségi ügyek a mostani célszerűtlen felosztás megváltoztatása mellett általában tehát azok feletti bíraskodás is a szolgabírák hatásköréhez utasíttassanak” -MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye.

⁵⁹ MNL BM K150 118. 22336/1871.; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

a szolgabíró köteles a mezei rendőri szabályok megtartása felett őrködni, és az esetleges kártételeket kinyomozni. A járást vezető tisztviselő e törvényhatóságban csak a bizonyítékok összegyűjtésében, valamint a vizsgálóbíró és a szakértő orvos értesítésében vett részt. A büntető bíróság ügyeiben a tanúvallomások felvételében sem működhetett közre.⁶⁰ Doboka vármegye viszont fenntartotta azt, hogy a szolgabírák mindaddig teljeskörűen eljárhatnak a mezei rendőrségi ügyekben, amíg kormányrendelet vagy törvény másképpen nem rendelkezik.⁶¹

Emellett a közbiztonság megőrzését is feladatukként határozták meg a vármegyék,⁶² így a mezei rendőrségi ügyeken kívül a közrendőri kihágások esetén is eljárak.⁶³ Több vármegye a szolgabírák számára a közbiztonsági hatásköreik megkönnyítése céljából szolgaszemélyzetet is biztosított. A hasonló hatáskörű segédszemélyzet tagjait különböző elnevezésekkel illették a vármegyék. Bars, Csongrád, Hont és Bereg vármegyében egy-egy tiszti hajdú segítette a szolgabírák munkáját.⁶⁴ Zala vármegye, valamint Gömör és Kis-Hont vármegye egy-egy csendbiztost rendelt a járás élén álló tisztviselői mellé.⁶⁵ Fejér vármegye és Kővár vidék úgy vélte, hogy egy csendbiztos két járás teendőit is megfelelően képes lesz ellátni.⁶⁶ Kővár vidék emellett járásonként még egy-egy tiszti hajdút is alkalmazott.⁶⁷ Békés vármegye járásonként egy csendbiztos, egy csendlegény és egy tiszti hajdú szolgálatba állítását vélte szükségesnek.⁶⁸ Veszprém vármegye minden járásában a szolgabírák munkáját tiszti katonák hivatalba állításával segítette.⁶⁹ Felső-Fehér vármegye pedig arra kötelezte szolgabíráit, hogy szolgabírói pandúrokat vegyenek igénybe feladataik ellátása során.⁷⁰

E vármegyei személyzet hatásköréről, munkájáról a vármegyei tervezetek kevés információt tartalmaztak. Gömör és Kis-Hont vármegye akképpen szabályozta csendbiztosainak hatáskörét, hogy „a csendbiztos és pandúrjai a szolgabírák rendelkezései alatt

⁶⁰ MNL BM K150 117. 22026/1871.

⁶¹ MNL BM K150 117. 21272/1871.

⁶² MNL BM K150 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 30937/1871.-Moson vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; „Az állam hatalom, s hatóságainak tekintélyét, ugy a törvényes állami szervezet biztonságáért kötelessége felügyelni; járásában folytonos gondot fordítván a vagyron s. személy biztonság állandó fenntartására – illetőleg biztosítására; melynek eshető meg zavarása esetén rögtön jelentést tesz az alispánnak, s kiszálva ahely színére a rendelkezése alatti törvényes eszközökkel köteles saját felelőségére, fel zavart rendet, nyugalmat helyre állítani.” 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye.

⁶³ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 23891/1871.-Hunyad vármegye.

⁶⁴ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 27282/1871.; 118. 28726/1871.; 22592/1871.

⁶⁵ MNL BM K150 117. 21798/1871.; 118. 32051/1871.; 22499/1871.

⁶⁶ MNL BM K150 117. 17808/1871.; 118. 22499/1871.

⁶⁷ MNL BM K150 118. 22499/1871.

⁶⁸ MNL BM K150 117. 31913/1871.

⁶⁹ MNL BM K150 118. 22336/1871.

⁷⁰ „Hivatalos végre hajtó közegül a szolgabíró köteles saját kölcségén egy illően kiruházott pandurt tartani, kinek részére a fegyverzetet a törvényhatóság szolgáltatja.” MNL BM K150 117. 22026/1871.

állanak”.⁷¹ Ezáltal már tekintélyes létszámú segédszemélyzet állt a szolgabíró rendelkezésére a vármegyében, mivel hat szolgabírói pandúr tartozott egy járáshoz a csendbiztos mellett.⁷² Kővár vidék ezzel szemben arra hivatkozva, hogy „a szolgabírák is kötelesek a csendre és rendre felügyelni” két szolgabírói járásra csupán egy csendbiztos alkalmazását rendelte el.⁷³ Ha összevetjük a két törvényhatóság szabályozását, akkor az észlelhető, hogy Kővár vidék esetében már nem annyira egyértelmű, hogy a csendbiztosok munkájuk során a szolgabírónak alárendelten jártak el. Ez azzal hozható összefüggésbe, hogy Erdélyben a kiegyezést megelőzően a császári és királyi csendőrség miatt nem alakult ki törvényhatósági közbiztonsági személyzet,⁷⁴ így Kővár vidék újonnan hozta létre a csendbiztosi tisztséget. A csendőrség sorsáról a köztörvényhatósági törvény megszületésekor még nem született döntés. Ennek megfelelően megfigyelhető, hogy az erdélyi vármegyék kisebb létszámban tették közigazgatási szervezetük részévé a közbiztonsági közegeket.⁷⁵

A járási tisztviselők a rendőri kihágásokat akadályozták meg és azok elkövetőit büntették meg, a bűnelkövetők után nyomoztak és körözték őket, sikeres elfogás esetén pedig az illetékes bíróság elé kísérték. A szolgabírák közbiztonsági feladatai ezenkívül a következők voltak: a járásukban a vásárok felügyelete, az idegen koldusok és kóborlók visszakísértése a községi illetőségüknek megfelelő településre és az igazolási jegyek és útlevelek láttamozása.⁷⁶ Doboka vármegye emellett a szolgabíró számára jogot biztosított arra, hogy olyan gyűléseket vagy mozgalmakat betiltson, amelyek a tulajdon jogtalan megtámadására vagy a fennálló alkotmányos rend erőszakos megváltoztatására irányulnak.⁷⁷ Fogaras vidéken a községi előljáróságok rendőri ügyekben hozott határozatai elleni fellebbezéseket is elbírált.⁷⁸ Csongrád vármegye a közbiztonság fenntartására irányuló feladatok közül a pásztorok névjegyzékének a csendbiztosok segítségével történő összeírását emelte ki, akiknek felelősségre vonása szintén az ő kötelezettségük volt.⁷⁹ Doboka, Közép-Szolnok, Hunyad és Moson vármegye pedig a községi erdőkben az erdészeti szabályok feletti felügyeletet és a kihágások felderítését is a szolgabírákhoz utalta.⁸⁰ A legrészletesebb szabályzatot készítő Doboka vármegye szintén ebbe a körbe sorolta a jogosulatlan fegyverhasználat és a mérszársekek, kocsmák mértékeinek felügyeletét, valamint azt, hogy a tartózkodásuk célját és létfenntartásuk módját igazolni nem tudó idegeneket, illetve a kuruzslókat és „a népnyalmat megzavaró ámitókat” kitoloncoltathatta a szolgabíró. A közbiztonság megőrzése céljából kellett a járásukban a vallásszabadságot is biztosítaniuk.⁸¹

⁷¹ MNL BM K150 118. 32032/1871.

⁷² MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁷³ MNL BM K150 118. 22499/1871.

⁷⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék, 21272/1871.-Doboka vármegye.

⁷⁵ MNL BM K150 118. 23891/1871.-Hunyad vármegye.

⁷⁶ MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék.

⁷⁷ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye.

⁷⁸ MNL BM K150 117. 21800/1871.

⁷⁹ MNL BM K150 117. 21068/1871.

⁸⁰ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 118. 22187/1871.; 23891/1871.; 233. 28463/1873.

⁸¹ MNL BM K150 117. 21272/1871.

A mezei rendőrségi ügyeknél ritkábban előforduló, de ugyanúgy a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztása miatt problémás kérdés volt a vásárbíráskodás, amelyet a polgári törvénykezési rendtartás tárgyában hozott 1868: LIV. tc. a szolgabírák és az esküdtek törvénykezési fóruma elé utalt a nagy- és kisközségek esetében. Az esküdti pozíció azonban megszűnt az 1870: XLII. tc. hatálybalépésével.⁸² Felső-Fehér és Doboka vármegye így hatásköri szabályzatában a szolgabírák feladatai között meghagyta, hogy egyesbíróként a vásári ügyekben eljárjanak az 1868: LIV. tc. értelmében.⁸³ A szolgabírák az országos és heti vásárok alatt az azzal összefüggő adóssági és adásvételi szerződésekkel kapcsolatos jogvitákban ítélték meg a jogkörükben. Szintén a közigazgatás és az igazságszolgáltatás elválasztásával nehezen összeegyeztethető, hogy Doboka vármegye a becsület-sértési ügyek elbírálását első fokon a szolgabírákhoz utalta.⁸⁴

7. A NEM ORSZÁGOS JELLEGGEL ELŐFORDULÓ SZOLGABÍRÓI HATÁSKÖRÖK

A községekben előforduló iparügyekben az elsőfokú eljárás lefolytatása⁸⁵ és az iparjegyek kiállítása szintén a szolgabírák feladatai közé tartoztak a törvény hatálybalépését követően.⁸⁶ Fogaras vidék és Sáros vármegye a neoabszolutizmus időszakából származó 1859. december 20-án kelt 227. számú nyílt parancsból származtatta a szabad ipar gyakorlására az engedélyek kiadásának jogosultságát,⁸⁷ amely alapján nyilvántartást vezettek a járásukban található kereskedőkről, gyárosokról és kézművesekről.⁸⁸ Doboka vármegye emellett a szolgabírák számára biztosította a királyi kisebb haszonvételek engedélyezését.⁸⁹

Az árva- és gyámhatóság gyakorlását az 1870: XLII. tc. megtartotta a törvényhatóságoknál, amely munkálatok elvégzésére az árvaszéket rendelték. Az árvaszék egy elnökből, két ülnökből, a tiszti ügyészből, a számvevőből, egy jegyzőből és a szavazattal nem rendelkező közgyámból állt. A vármegyék jelentős részében így az árvaszéki végzéseket

⁸² Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 3. 56–77. 60–61.

⁸³ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 22026/1871.

⁸⁴ MNL BM K150 117. 21272/1871.

⁸⁵ Boncz (1876) i. m. 128 e).

⁸⁶ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

⁸⁷ 227. Kaiserliches Patent vom 20. December 1859, womit eine Gewerbe-Ordnung für den ganzen Umfang des Reiches, mit Ausnahme des venetianischen Verwaltungsgebietes und der Militärgrenze, erlassen, und vom 1. Mai 1860 anfangen in Wirksamkeit gesetzt wird. Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich. Jahrgang 1859, 65. sz. Ausgegeben und versendet am 27. December 1859. 619–650.

⁸⁸ MNL BM K150 117. 21800/1871.; 20826/1871.

⁸⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.

a szolgabírák hajtották végre.⁹⁰ Több törvényhatóság a járási közgyámi tisztség rendszerezését mellőzte, így Kővár vidéken és Moson vármegyében a szolgabíró, míg Aranyosszék esetében a dulló látta el a hivatalnok feladatait.⁹¹ Ez a megoldás a neoabszolutizmus korának szabályozásával is összhangban állt.⁹²

A szolgabírák kötelessége volt számos törvényhatóságban a közjólét érdekében tevékenykedni.⁹³ A népiskolai közoktatás tárgyában elfogadott 1868: XXXVIII. tc. értelmében a tanköteles diákokat az iskolába járástól távoltartó szülővel szemben bírság volt kiszabható, az ezzel kapcsolatos fellebbezéseket szintén a szolgabíró bírálta el.⁹⁴ Közép-Szolnok vármegye az iskolákkal kapcsolatban szélesebb hatáskört biztosított, mivel a községi és a felekezeti iskolák, valamint a felnőttoktatás fenntartására felügyelt a szolgabíró, aki erről jelentést tett az alispánnak.⁹⁵ Doboka vármegyében ezenkívül a szolgabíró felügyelte a munkatehetetlen, segélyezésre szorult szegényekkel szembeni gondoskodást. Ha erre nem volt képes a település, akkor jelentést tett az alispánhoz.⁹⁶ Felső-Fehér vármegye esetében a kereskedő vagy iparos és segédei, illetve a gazda és cselédei közötti jogviták kapcsán felmerült panaszokat a járást vezető tisztviselők a vármegye 1868. évi cselérendtartása szerint intézték el.⁹⁷ Doboka és Moson vármegye szintén a szolgabírák feladatául szabta, hogy az aratókkal, cséplőkkel, egyéb munkásokkal, illetve a cselédekkel kötött szerződések körüli jogvitákat rendezzék.⁹⁸

A szolgabírák felügyeltek a közegészségügyi és állategészségügyi viszonyokra is, így éhínség, ragályos megbetegedések vagy marhavész esetén a megfelelő intézkedéseket kellett megtenniük. Ezt követően pedig a járási orvost vagy az állatorvost értesítették.⁹⁹ A beteg marhák elkülönítése nem csupán a hatásköri szabályzatok, hanem a mezei rendőrségi törvény alapján is kötelessége volt a járást vezető tisztviselőknek.

Erdély területén problémát jelentett a neoabszolutizmus rendeleteinek hatályban tartása a kiegészítést követően, ugyanis több törvényhatóság ezek alapján kihágási ügyekben megállapította szolgabíráinak hatáskörét. Az osztrák büntető törvénykönyv alapján kisebb jelentőségű büntetőügyekben,¹⁰⁰ az 1852. évi erdőtvörvény alapján kihá-

⁹⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

⁹¹ A dulló elnevezést alkalmazta Aranyosszék törvényhatósága a járást vezető tisztviselőire.

⁹² Homoki-Nagy Mária: A magyar gyámsági jog a neoabszolutizmus korában. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 9. (2019), 1. 45–55. 49–50.

⁹³ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék.

⁹⁴ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék.

⁹⁵ MNL BM K150 118. 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye.

⁹⁶ MNL BM K150 117. 21272/1871.

⁹⁷ MNL BM K150 117. 22026/1871.

⁹⁸ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 118. 30937/1871.

⁹⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye.

¹⁰⁰ 88. Kaiserliche Verordnung vom 20. Juni 1858, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches und der Militärgrenze, wodurch die Gerichtsbarkeit über mehrere Uebertretungen

gási ügyekben¹⁰¹ és mezei rendőrségi ügyekben járhattak el a járást vezető tisztviselők bizonyos vármegyékben.¹⁰²

Aranyosszék, Fogaras vidék és Felső-Fehér vármegye egy 1869. évi belügyminiszteri rendelet folytán a jobbágyszabadításból hátramaradt vitás kérdések, így elsősorban a közös tulajdonú legelők és erdők, valamint a közbirtokosságok rendezését a járást vezető tisztviselőkhez utalta.¹⁰³ Az 1858. évi építési rendtartás értelmében az építkezések helyszíni vizsgálata és azok engedélyezése, valamint a községi középítkezéseknek és az iparüzletek építésének a véleményezése is a szolgabírákhoz tartozott.¹⁰⁴

Sáros vármegye hatásköri szabályzatában egyedülálló feladat jelent meg, mivel ez alapján a szolgabírák eljárak a járásuk területén felmerülő határmegújítási (*reambulatio metarum*) ügyekben.¹⁰⁵ A legkülönlegesebb feladatot azonban Közép-Szolnok vármegye határozta meg hatásköri szabályzatában, a szolgabírának ugyanis az országos statisztikai hivatalok hiányában minden év utolsó közgyűlésén jelentést kellett tenniük a járásuk területén termelt gabona és takarmány mennyiségéről, valamint a régészeti, történelmi és néprajzi tekintetben kiemelkedő leletekről és eseményekről.¹⁰⁶

Emellett megjelentek az általános jellegű meghatározások is, így a szolgabírák feladata volt járási szinten a „közgyűlési határozatok és alispáni rendeletek végrehajtása”.¹⁰⁷ Az alispáni intézkedésekkel szemben felmerült nehézségek vagy akadályok esetén pedig

des allgemeinen Strafgesetzes den politischen Behörden zugewiesen, und das hierüber von diesen Behörden zu beobachtende Strafverfahren geregelt wird. *Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich*. Jahrgang 1858, 24. sz. Ausgegeben und versendet am 23. Juni 1858. 383–388.; MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye, 21800/1871.-Fogaras vidék.

¹⁰¹ 250. Kaiserliches Patent vom 3. December 1852, wirksam für die Kronländer Oesterreich unter und ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Kärnthen, Krain, Görz, Gradiska, Istrien, Triest, Tirol und Vorarlberg, Böhmen, Mähren, Schlesien, Galizien, mit Krakau und die Bukowina, wodurch für diese Kronländer ein neues Forstgesetz erlassen, und vom 1. Jänner 1853 angefangen in Wirksamkeit gesetzt wird. *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich*. Jahrgang 1852, 72. sz. Ausgegeben und versendet am 14. December 1852. 1053–1080.; MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék.

¹⁰² 28. Verordnung der Ministerien des Innern und der Justiz vom 30. Jänner 1860, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des venetianischen Verwaltungsgebietes, des Königreiches Dalmatien und der Militärgrenze, betreffend die Bestellung eines beeideten Feldschutzpersonales und das Verfahren über Feldfrevel. *Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich*. Jahrgang 1860, 6. sz. Ausgegeben und versendet am 2. Februar 1860. 59–66.; MNL BM K150 117. 21800/1871.-Fogaras vidék.

¹⁰³ „Az 1869. Mártius hó 14-én 963. eln. szám alatt kelt Belügy ministeri rendelet folytán az urbéri ügyekben és az urbéri viszonyokból eredő a volt urbéresék és volt földesurak között felmerülő legeltetési és faizási joggyakorlatot illető ügyekben a tényleges állapot felett, vagy szintén a hátralékos szolgálmányok és a hátralékos malom taksák behajtása tárgyában, továbbá korcsmáltatási jog gyakorlata felett a volt urbéresék és regaletulajdonosok vagy ezen utobbiak között felmerült egyenetlenségek, nemkülönben korcsma arányosítása és legelő szabályozásoknál felmerült vitás kérdésekben, melyekben eddig első hatóságilag az alkapitány működött, ezennel tehát a fennemlített ügyek elintézése a szolgabírákra ruháztatik át.” MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 118. 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye.

¹⁰⁴ MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék

¹⁰⁵ MNL BM K150 117. 20826/1871.-Sáros vármegye.

¹⁰⁶ MNL BM K150 118. 22187/1871.

¹⁰⁷ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

aggályait fejezhette ki az alispán irányába a járást vezető tiszttviselő. Ha az alispán fenn-tartotta azt, akkor a szolgabíró köteles volt végrehajtani, de ezért az alispán vállalta a fele-lősséget.¹⁰⁸ A szolgabírák kézbesítették a megyében az iratokat.¹⁰⁹ Felső-Fehér és Doboka vármegye részletesen megszabta ennek megvalósulását, miszerint az átvétel tényét aláírá-sával kellett igazolnia a címzettnek a kézbesítés idejének feltüntetése mellett. Írástudatlan címzett esetén pedig a kézbesítő tiszttviselőnek az irat tartalmát is meg kellett magya-ráznia. A szolgabírákat emellett kötelezték, hogy bizonyos időközönként (évnegyeden-ként) utazzák be a járásukhoz tartozó községeket.¹¹⁰ Felső-Fehér vármegye megszabta azt is, hogy ilyenkor köteles a községi pénztárakat megvizsgálni, az iskolákat meglátogatni, valamint a tűzoltó társulatok és tűzoltószerek működéséről személyesen meggyőződni. Erről pedig az alispánnak jelentést kellett benyújtania.¹¹¹

8. A SZOLGABÍRÁK SZEREPE A TÖRVÉNYHATÓSÁGOK ÉLETÉBEN

Az ismertetett szolgabírói hatáskörök alapján kijelenthető, hogy a járást vezető tiszttvi-selők az alsó középszint általános hatáskörű közigazgatási szervei voltak,¹¹² akik szoros egységben jártak el a közigazgatást vezető alispánnal. A legfontosabb hatásköreik meg-maradtak a rendi korszakból, amelyeket egységesen szabályoztak a törvényhatóságok. Az e kérdésben meglévő egyetértést jól példázza, hogy Szentkirályi Móric a közigazgatás átszervezéséről 1867-ben megjelent munkájában szintén a községek feletti felügyeletet tar-totta a szolgabírák legfontosabb feladatának, amelyben még szorosabb ellenőrzési jogkö-röket kívánt volna. Emellett szintén az adók behajtásában, a közmunkák lebonyolításában, az utak karbantartásában és a közegészségi állapotok feletti felügyeletben szánt szerepet a járási tiszttviselőknek.¹¹³

A szolgabírák hatásköre azonban a törvénykezési feladatok elvesztése ellenére is igen tág maradt. Ez annak is volt köszönhető, hogy több törvényhatóság figyelmen kívül hagyta az első folyamodású bíróságok rendezéséről szóló 1871: XXXI. tc. 15. §-át, miszerint a szol-gabírák által ellátott törvénykezési teendők a járásbíróságokhoz kerülnek. Emiatt tör-vényellenesen a szolgabíráknál tartottak bizonyos bíraskodási jogköröket. Emellett a vár-megyék hatásköri szabályozásánál is kiténik az a probléma, hogy a kiegyezést követően, különösen Erdélyben, nem volt egyértelmű, hogy mely jogszabályok vannak hatályban.

¹⁰⁸ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye.

¹⁰⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye.

¹¹⁰ MNL BM K150 117. 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

¹¹¹ MNL BM K150 117. 22026/1871.

¹¹² „A szolgabíráknak a 61§-ban körülírt teendőin kívül hatáskörük alatt maradnak mind azon ügyek, melyeket eddig a törvény és szabályrendeletek a szolgabírói hatáskörhöz utasítottak, s melyek az újabb törvények vagy illem szabályok által a törvénykezési bíróságokhoz vagy más hatóságokhoz nem utasítottak, vagy ezután utasítani fognak.” MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye.

¹¹³ Szentkirályi Móricz: *Eszmetőredékek a vármegyék rendezéséről*. Pest, Budapesti Szemle, 1867. 64–65.

A szolgabírák hatáskörét pedig ezenkívül parttalanná tette, hogy a vármegyék nem törekedtek a feladatkörök taxatív felsorolására, így egyértelműen nem lehetett meghatározni a szolgabírák összes eljárási hatáskörét. E célt egyedül Doboka vármegye kívánta elérni. Több vármegye ezt külön hangsúlyozta azáltal, hogy a szolgabírák feladatait a szabályzaton túl a törvények, a szabályrendeletek, a törvényes szokás és a fennálló gyakorlat határozza meg.¹¹⁴ A szolgabíró továbbra is megmaradt a járás lakosságának „ügyes-bajos dolgainak ügyintézője”.¹¹⁵ Ennek fényében kijelenthető, hogy a szolgabírákra különösen igaz volt Bars vármegye alábbi jellemzése: „A közigazgatási tisztviselőnek, szakja természeténél fogva nem annyira a hivatalszoba emberének, de mindenütt jelenlevő, mindent megfigyelő állami közegnek kell lennie,- ’s a legfontosabb, fárasztóbb közigazgatási functiokat teljesíteni.”¹¹⁶

¹¹⁴ MNL BM K150 117. 21068/1871.-Csongrád vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 118. 32032/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 233. 28463/1873.-Moson vármegye.

¹¹⁵ MNL BM K150 118. 22499/1871.-Kővár vidék.

¹¹⁶ MNL BM K150 117. 28287/1871.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Bató Szilvia: „A járásbeli tisztség által megítélt bűnügyek”. A szolgabírói szék büntető jellegű bíraskodása a Békési járásban (1843–1847). In Homoki-Nagy Mária (szerk.): *Mezővárosaink jogélete a 18–19. században*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2010. 19–47.
2. Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint*. I. kötet. Budapest, Athenaeum, 1876.
3. Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrend-szer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
4. Dobszay Tamás: „A falu jegyzője” Az alsófokú igazgatás személyi feltételeinek kérdése a rendiség utolsó évtizedeiben. *Századok*, 149. (2015), 5. 1055–1067.
5. Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
6. Homoki-Nagy Mária: A magyar gyámsági jog a neoabszolutizmus korában. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 9. (2019), 1. 45–55.
7. Kassay Adolf: *A szolgabírák és megyei esküdtek hatásköre és teendői*. Pest, Stolp Károly, 1865.
8. Kérészy Zoltán: Községi közigazgatásunk alaptörvényének (1871:XVIII. t.-c.) előzményei. In Eckhart Ferenc – Degré Alajos: *Emlékkönyv Dr. Viski Illés József ny. r. egyetemi tanár tanári működésének negyvenedik évfordulójára*. Budapest, Stephaneum, 1942. 247–300.
9. Márkus Dezső: *Ungarisches Verwaltungsrecht*. Tübingen, Mohr, 1912.
10. Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1982.
11. Máthé Gábor: Polgári kori közigazgatásunk történeti jellemzői. In Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Aula, 2006. 262–267.
12. Megyeri-Pálffi Zoltán: A Hajdúböszörményi Járásbíróság megszervezésének és elhelyezésének története. In Megyeri-Pálffi Zoltán (szerk.): *A jogszolgáltatás története Hajdúböszörményben*. Debrecen, Debreceni Törvényszék, 2018. 59–77.
13. Nagy Iván (szerk.): *Az 1869-dik évi april 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója*. XV. k. Pest, Légrády Testvérek, 1871.
14. Papp László: Különbírók szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 69–81.
15. Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253.
16. Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 3. 56–77.

17. Sallai Balázs: A közszolgálati fegyelmi felelősség kezdetei a polgári kori Magyarországon. *Régió kutatás Szemle*, 5. (2020), 1. 59–66. DOI: <https://doi.org/10.30716/RSZ/2020/1/5>
18. Sarlós Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
19. Stipta István: Az első polgári kori vármegyetörvény (1848:XVI. tc). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 42. (1992), 5. 3–34.
20. Stipta István: Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához. In Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára*. Szeged, JATE, 1992. 481–494.
21. Stipta István: A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In Máthé Gábor – Zlinszky János: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unió, 1995. 299–312.
22. Stipta István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására*. Budapest, Osiris, 1995.
23. Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen U. P., 1998.
24. Stipta István: A pénzügyi közigazgatás szervezete Magyarországon 1849 és 1883 között. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. (2013), 1. 18–34.
25. Szabó István: A bírói normakontroll bevezetése az 1869. IV. törvényekben. In Homoki-Nagy Mária: *Konferencia a bírói hatalomról és az állampolgárságról*. Szeged, Szegedi Egyetemi – Juhász Gyula Felsőoktatási, 2011. 175–184.
26. Szentkirályi Móricz: *Eszmetöredékek a vármegyék rendezéséről*. Pest, Budapesti Szemle, 1867.
27. Székely Tamás: A közigazgatás átalakításának programja. Modernizáció és nemzetállam-építés a dualizmus korában. In Csibi Norbert – Schwarczwölder Ádám (szerk.): *Modernizáció és nemzetállam-építés. Haza és/vagy haladás dilemmája a dualizmus kori Magyarországon*. Pécs, Kronosz, 2018. 165–180.
28. Szita János: Az adóigazgatás szervei a dualizmus első felében. In Ádám Antal – Benedek Ferenc – Szita János (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok. Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára*. Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, 1980. 385–394.
29. Takács Imre: *A járási tanácsok feladatai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963.
30. Varga Norbert: A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvényhatósági törvény alapján. In Mezey Barna – Révész T. Mihály (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat, 2006. 606–623.
31. Varga Norbert: A virilizmus bevezetése és a cégek virilis jogának megítélése Szegeden. *Jogtörténeti Szemle*, 13. (2011), 1. 43–47.
32. Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 1. 180–199.
33. Zsoldos Ignác: *A' szolgabírói hivatal. Közrendtartási rész*. Pápa, Református Főiskola, 1842.

34. Zsoldos Ignác: *A szolgabírói hivatal. Törvénykezési rész.* Pápa, Református Főiskola, 1842.
35. Zsoldos Ignác: *A' mezei rendőrség' főbb szabályai. Az 1840:IX. törvényczikkely' nyomán.* Pápa, Református Főiskola, 1842.

Jogi források

1. 250. Kaiserliches Patent von 3. December 1852, wirksam für die Kronländer Oesterreich unter und ob der Enns, Salzburg, Steiermark, Kärnthen, Krain, Görz, Gradiska, Istrien, Triest, Tirol und Vorarlberg, Böhmen, Mähren, Schlesien, Galizien, mit Krakau und die Bukowina, wodurch für diese Kronländer ein neues Forstgesetz erlassen, und vom 1. Jänner 1853 angefangen in Wirksamkeit gesetzt wird. *Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Oesterreich.* Jahrgang 1852, 72. sz. Ausgegeben und versendet am 14. December 1852.
2. 88. Kaiserliche Verordnung vom 20. Juni 1858, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des lombardisch-venetianischen Königreiches und der Militärgrenze, wodurch die Gerichtsbarkeit über mehrere Uebertretungen des allgemeinen Strafgesetzes den politischen Behörden zugewiesen, und das hierüber von diesen Behörden zu beobachtende Strafverfahren geregelt wird. *Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich.* Jahrgang 1858, 24. sz. Ausgegeben und versendet am 23. Juni 1858.
3. 227. Kaiserliches Patent vom 20. December 1859, womit eine Gewerbe-Ordnung für den ganzen Umfang des Reiches, mit Ausnahme des venetianischen Verwaltungsgebietes und der Militärgrenze, erlassen, und vom 1. Mai 1860 angefangen in Wirksamkeit gesetzt wird. *Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich.* Jahrgang 1859, 65. sz. Ausgegeben und versendet am 27. December 1859.
4. 28. Verordnung der Ministerien des Innern und der Justiz vom 30. Jänner 1860, wirksam für alle Kronländer, mit Ausnahme des venetianischen Verwaltungsgebietes, des Königreiches Dalmatien und der Militärgrenze, betreffend die Bestellung eines beeideten Feldschutzpersonales und das Verfahren über Feldfrevel. *Reichs-Gesetz-Blatt für das Kaiserthum Oesterreich.* Jahrgang 1860, 6. sz. Ausgegeben und versendet am 2. Februar 1860.
5. 58. A m. k. pénzügy ministeriumnak 1867, május 23-án kelt rendelete Magyarország valamennyi törvényhatóságához az adóbehajtás kérdésében
6. 84. A magyar királyi honvédelmi ministerium körrendelete valamennyi törvényhatóságához 1869.
7. 86. A honvédelmi m. kir. ministerium körrendelete, valamennyi törvényhatóságához a sorozási ügy törvényszerű foganatosítása végett követendő eljárás részletezése tárgyában. 1869.

Levéltári források

1. Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztériumi iratok K150 C/Általános iratok 117. csomó 17731/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék; 20826/1871.-Sáros vármegye; 21798/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.; 32032/1871.; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.; 31986/1871.-Hont vármegye; 23891/1871.-Hunyad vármegye; 22499/1871.-Kővár vidék; 22187/1871.-Közép-Szolnok vármegye; 22336/1871.-Veszprém vármegye; 233. 30937/1871.; 28463/1873.-Moson vármegye

Dr. Pétervári Máté a Szegedi Tudományegyetem Magyar Jogtörténeti Tanszékének adjunktusa, aki doktori fokozatát 2018-ban szerezte *A járások kialakítása Magyarországon az 1870:XLII. tc. alapján* című doktori értekezésével Dr. Varga Norbert egyetemi docens témavezetése mellett. Kutatásai a közigazgatástörténet egyes kérdéseire terjednek ki, valamint a PhD-fokozat megszerzését követően a csődjog történetének témaköréből jelentek meg tanulmányai. Az értekezése elkészítése során a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának dualizmus kori belügyminiszteri iratanyagának egyes fondjait dolgozta fel, amelynek segítségével a járási szervezet polgári kori átszervezésének bemutatására törekedett. E témakör vizsgálata hiánypótló a közigazgatás-történeti kutatásokra nézve, mivel a dualizmus kori vármegyékkel és törvényhatósági jogú városokkal foglalkozó tudományos eredményeket egy a közelmúltban ismét aktuálissá váló szegmessel egészítheti ki.

Varga Norbert

A POLGÁRMESTER HATÁSKÖRE AZ 1870: XLII. TC. ALAPJÁN¹

Mayoral Jurisdiction Based on Act XLII of 1870

Dr. Varga Norbert, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék, vargan@juris.u-szeged.hu

A polgári közigazgatás kiépítésének egyik jelentős lépése volt a törvényhatósági jogú városok első számú választott tisztviselőjének, a polgármester hatáskörének meghatározása, a működéséhez kapcsolódó hivatalok feladatkörének rendezése és a helyettesítésére vonatkozó szabályok rögzítése. A rendi időszakból már ismert városi tisztviselő szerepét az is kiemelte, hogy a törvényhatósági jogú városok élére is főispánokat állított az 1870: XLII. törvénycikk. A főispán a kormány érdekeit képviselte és közvetítette a városokban. A polgármester mint a törvényhatósági jogú városok választott tisztviselője azonban a helyi érdekek érvényesítését tartotta szem előtt. Magának az elnevezésnek általánossá tétele is a köztörvényhatósági törvénynek köszönhető a magyar közigazgatásban, hiszen a rendi korban inkább a főbíró elnevezést használták, és csak kivételesen jelent meg a polgármesteri tisztség elnevezése a városok életében. A rendiség vége felé jelent meg egyre több városban a polgármesteri tisztség.

KULCSSZAVAK:

közigazgatás, polgármester, helyi önkormányzat, dualizmus, magyar közigazgatás-történet

The rights and obligations of a mayor, the scope of duties of the primary office-holder of municipal towns were determined by Act XLII of 1870. The duties and proceedings of the mayor were regulated in detail by the towns, and by this method, they made clear that the mayor is the primary office-bearer of the municipality, and thus, bore an extremely significant set of political and administrative legal powers. This study is going to provide a description of the scope of duties of a mayor, especially the rights of this office in connection to the office-holders of towns, its fulfilled

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

role within the committee of the municipality and the fulfilment of administrative tasks. In the everyday life of a town, the role of mayor did not only play a significant political role, and not only did he supervise the actual administrative proceedings, but also safeguarded their effectiveness. Among the office-bearers, it was the duty of a mayor to assure the protection of a city's interest against government objectives, the fulfilment of which was tasked to the comes (főispán). Therefore, the election and the actions of a mayor affected the administration of municipal towns immeasurably, to which archival examples will be provided within the framework of this essay.

KEYWORDS:

mayor, public administration, local government, dualism, administration history in Hungary

1. BEVEZETŐ

A kiegyezést követően az 1870: XLII. tc. szabályozta a törvényhatósági jogú városok szervezetét. A városok első számú tisztségviselője volt a polgármester, akinek hatáskörének megállapítása volt az egy legfontosabb közigazgatási feladat. Ez jelentette a közigazgatás hatékony működésének helyi szinten történő garanciáját. A polgármester mint a törvényhatósági jogú városok első számú választott tisztségviselője a város érdekeit képviselte a törvényhatósági bizottsági ülésen. A polgármesternek kiemelt szerep jutott a helyi közigazgatási élet vezetésében, amelyre tekintettel különösen fontosnak tartottam feladatkörének vizsgálatát és bemutatását.

A köztörvényhatósági törvény hatálybalépését követően „kivétel nélkül minden város élén polgármesternek nevezett tisztségviselő áll, a ki valóságos feje a városi közigazgatásnak, képviselője, megszemélyesítője a város közösségének. A polgármesteri állás hatásköre jellege tekintetében lényeges különbséget okoz a város törvényhatósági, vagy rend. tanácsai jellege.”² Jelen tanulmány keretében a törvényhatósági jogú városok élén álló polgármester hatáskörével és működésével kapcsolatos szabályokat, azok gyakorlati érvényesülését és a feladatának ellátásához szükséges hivatalok működését kívánom röviden bemutatni. A községi törvény (1871: XVIII. tc.) által szabályozott rendezett tanácsú városok élén álló polgármester vizsgálata tehát nem képezi e tanulmány tárgyát. Először általánosságban ismertetem a polgármester hatáskörét, amelyet követően Szeged és Debrecen példája alapján kívánom elemezni a tényleges gyakorlatot.

A törvényhatósági jogú város élén álló polgármester jogait és kötelezettségeit az 1870: XLII. tc. rögzítette.³ A törvényhatóság hatásköre kapcsán rögzítették, hogy

² Nagy Ferencz: *A magyar városi jog*. Franklin, Budapest, 1912. 225.

³ A köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870: XLII. tc. 4., 30., 38., 41., 42., 47., 51., 53., 63., 78. és a 87. §§-aira tekintettel megjegyezhető, hogy a polgármester hatásköre jóval kevesebb ügyre terjedt ki, mint a vármegyében az alispánnak. Közel sem volt annyira egyszemélyi vezetője a városnak, mint az alispán a vármegyének. Sarlós Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 91–92.; Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998. 354.; Meznerics Iván – Torday Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937. 59.; Pétervári Máté: Ereky István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle*, (2014), 3. 29–38.; Papp László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De Jurisprudentia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 6. (2012), 1–2. 1–11.; Papp László: The concept of autonomous local governments and their different forms of appearances in the tradition of our national public law. *Journal on European History on Law*, 3. (2012), 1. 62–65.; Antal Tamás: *Város és népképviselés. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011. 180–183. A tisztségről: Gárdonyi Albert: A polgármesteri tisztség eredete és fejlődése hazánkban. *Városi Szemle*, 25. (1939). 359–370. A közigazgatásban alkalmazott hivatalnokokról: Pétervári Máté: The History of Hungarian Civil Service from the Austrian-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. *Journal on European History on Law*, 8. (2017), 1. 116–120.; Kajtár István: *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 155–156.; Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvény-cikk alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 3. 56–78.; Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253.; Pétervári Máté: A járások polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870: XLII. tc. vég-

a magánszemélyek a törvényhatóságok által önkormányzati hatáskörükben hozott sérelmes határozatai ellen a kézbesítéstől számított 15 napon belül az illetékes miniszterhez fordulhattak. Eerre vonatkozó folyamodványt a polgármesterhez kellett eljuttatni, aki azt nyolc napon belül véleményes jelentésével együtt felterjesztette a miniszterhez.

2. A POLGÁRMESTER HATÁSKÖRE

Külön ki kell térni a polgármesternek a kormányrendeletek végrehajtása kapcsán rögzített jogosítványainak rövid bemutatására is. A törvényhatóságok hatáskörébe tartozott, hogy felirattal élhettek a kormányrendeletek végrehajtása előtt, ha azt törvénybe ütközőnek vélték, vagy a helyi viszonyok közepette célszerűtlennek tartották.⁴ Az eseti jellegű kormányrendeleteknél gyakrabban előfordult, hogy törvénytelen rendelkezéseket tartalmaztak. Ezt a jogot a törvényhatósági bizottság közgyűlése gyakorolhatta, de csak egyszer. A miniszter a felhozott indokok ellenére azonban követelhetette a rendelet végrehajtását.

Az első lépés az volt, hogy a kormány egy rendeletet megküldött a törvényhatóságoknak végrehajtásra. Ha ezt jogellenesnek vagy a helyi viszonyok között nem teljesíthetőnek vélte a törvényhatóság első számú tisztviselője, akkor erről 24 órán belül írásbeli jelentést készített a főispánnak. A főispán erről indokolt felterjesztést tett a kormánynak. A polgármester csak akkor küldhette meg észrevételét közvetlenül a kormánynak, ha a főispán távol volt. Ez nem jelentette a felirati jog gyakorlását, hanem csak a kormány azonnali tájékoztatását. Ez a felterjesztés nem sértette a kormány érdekeit, épp ellenkezőleg, felhívta a kormány figyelmét az esetleges helytelen szabályozásra. Az „inter” úton történt kiigazítás célszerűbbé tehetette a közigazgatás rendszerét.⁵ Ha a miniszter nem támogatta a felterjesztést, akkor a polgármester vagy végrehajtotta a miniszter rendeletét, vagy pedig a törvényhatósági bizottság élt felirati jogával.

A főispán vezette azt a rendkívüli közgyűlést, amelyen megvitatták az érintett rendeletet és meggátolhatta, hogy a városok „törvényhatósági obstrukcióval” megakadályozzák

rehajtása során. In P. Szabó Béla et. alii (szerk.): *Profectus in Litteris IX. Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen, Lícium-Art, 2017. 234.

⁴ Irinyi Károly: *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918*. Debrecen, DE Történelmi Intézet, 2002. 37.; Csorba László: *A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890)*. In Gergely András (szerk.): *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest, Korona, 1998. 380.; Balogh Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Budapest, Franklin, 1901. 307.; Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1973. 103.; Gergely András: *Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon*. In Gergely Jenő – Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2004. 52.

⁵ Ennek a közigazgatási aktusnak semmi köze nem volt az 1848 előtt ismert *vis inertiae*-hez. Sarlós (1976) i. m. 49. Ezzel szemben Mezey Barna a felirati jogot a *vis inertiae* „halvány lenyomataként” említi. A felirati jog révén azonban már kevésbé lehetett az országos politikát befolyásolni. Mezey Barna: *Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében*. In Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2004. 22.

a végrehajtást. Ezért aztán egyet lehet érteni Sarlós Béla megállapításával, amely szerint: „A miniszternek tehát teljes és korlátlan diszkrecionális joga van a törvényhatóság által hozott valamennyi határozattal kapcsolatban. Ezzel a diszkrecionális joggal a miniszter mindenkor megakadályozhatja, hogy a törvényhatósági önkormányzat vagy a törvényhatóság által gyakorolt közigazgatás szembe kerüljön a kormánypolitikával, feltétlenül biztosítani tudja az önkormányzat, a középfokú közigazgatás és kormánypolitika teljes összhangját.”⁶

Az átszervezés következtében a kormány befolyása csak erősödött a törvényhatóságok autonómiájának gyengülése mellett. „A törvényhatósági autonómia jogkörének szűkítési tendenciája már az 1870. évi törvényhatósági törvényben jelentkezett. A kormány centralizációs törekvéseit nemcsak a dualizmus politikája, közjogi konstrukciója tette szükségessé,” hanem a fejlődő gazdasági rendszer is.⁷ A törvényhatóságok a felirati jog révén gyakorolhatták alkotmányvédő szerepüket.

A polgármester a törvényhatósági bizottság tagjainak megválasztása kapcsán az igazolt tagok névsorát tájékoztatás végett közzétette, és a választás napját kellő időben kihirdette. Erre példát is találhatunk a *Debreczen* című napilap hasábjain. „Az általános tisztújítás határidejéül f. é. július 31-ének délelőtti 9 órája kitűzetvén, főispán úr megkeresése folytán közhírré tétetik, hogy mindazok, kik a köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvényben kijelölt hivatalok valamelyikére választás, illetőleg kinevezés útján, alkalmaztatni kívánnak ebbeli nyilatkozataikat írásban vagy szóval f. évi július 23-tól júl. 29-ike délelőtti 12 óráig főispán úr ő méltóságához a városházánál levő hivatali helyiségébe naponként délelőtti 10 órától 12 óráig annál bizonyosabban adják be, mert a kitűzött határidő után a kijelölt választmány munkálkodását megkezdvén, későbbi jelentkezések figyelembe nem vétethetnek.”⁸

Amennyiben vitás kérdés merült fel az igazolási választmány határozataival szemben, akkor a törvényhatósági bizottság által három évre választott öttagú állandó bíráló választmányhoz lehetett fellebbezést benyújtani, amelynek elnöke a főispán volt, akit akadályoztatása esetén a törvényhatósági jogú városokban a polgármester helyettesített.

A közgyűlés, vagyis a törvényhatósági bizottság elnöke a főispán volt, akit a polgármester helyettesíthetett szükség esetén, aki rendkívüli közgyűlést is összehívhatott. A törvényhatósági bizottsági ülésen a polgármester jelen lehetett, és szavazati joga is volt, még akkor is, ha a bizottságnak egyébként nem volt tagja.

A főispán a végrehajtó hatalom képviselőjeként vizsgálatot rendelhetett el a anyag és vétkes tisztviselővel szemben, és a vizsgálat időtartamára felfüggeszthette hivatalából. E jogkörét a polgármester csak a belügyminiszter jóváhagyása mellett gyakorolhatta.

A törvény 63. §-a konkrétan felsorolta a város első számú hivatalnokának hatáskörébe tartozó fontosabb feladatokat. Elnöke volt a városi tanácsnak; intézkedett azon ügyekben, amelyek a törvény vagy szabályrendelet értelmében hatáskörébe tartoztak; átvette

⁶ Sarlós (1976) i. m. 46–53.

⁷ Uo. 25.

⁸ *Debreczen*, 1872. július 22. Kovács Lajos polgármester által közzétett felhívás.

a városhoz intézett kormányrendeleteket, leveleket, jelentéseket és folyamodványokat; végrehajtotta a kormányrendeleteket; aláírta a város nevében kiállított okmányokat, leveleket és felterjesztéseket; őrizte a város pecsétjét; a törvényhatósági bizottság számára jelentéseket készített a város állapotáról és felvette a városi szolgálkat.

Ezt követően vizsgáljuk meg, hogy Szeged és Debrecen hogyan szabályozta a polgármester hatáskörét.

A törvény idézett szakaszaiban meghatározott jogok és kötelezettségek alapján a gyakorlatban Szegeden a polgármester beosztotta és áthelyezte a tanácsnokokat, illetve a segéd-személyzetet az egyes osztályokba.⁹

Ellátta a tisztikarnak, a segéd- és a kezelőszemélyzetnek, valamint a szolgálknak a közgyűlés számára fenn nem tartott személyi és illetményi ügyeit, és nyolc napot meg nem haladó szabadság engedélyezése iránti kéréseit teljesítette. A közgyűléshez a tanáccsal egyetértésben indokolt javaslatot terjesztett be az új hivatalok fölállítása vagy a régiek megszüntetése iránt.

Szegeden és Debrecenben egyaránt az évente előforduló rendkívüli munkák teljesítésére és időtartamára fölvette a közgyűlés által engedélyezett napidíjas írnokokat, továbbá a főjegyző, illetve adóügyi előadó meghallgatása mellett kinevezte a kézbesítőket, az adó-végrehajtókat, az adóintőket, az előbbieket a rendkívüli munka megszüntével, az utóbbiakat kötelességeik hűtlen vagy pontatlan teljesítése esetén el is bocsájthatta.

Rendelkezett a törvényhatóság tisztviselőivel, a segéd- és a kezelőszemélyzettel, és ha hivatalos kötelességüknek teljesítése során szabálytalan módon jártak el, a teendők elvégzésével más tisztviselőt bízott meg, a hanyag tisztviselő fizetésének rovására utalványozott napdíj kiszabása mellett.

A két város polgármestere megállapította a segéd- és a kezelőhivatalokban a munka-beosztást az illetékes hivatal vezetőjével egyetértve. Vizsgálatot rendelhetett el a segéd- és a kezelőszemélyzet hanyag és vétkes tagjai ellen és helyettesíthette őket. A felfüggesztett tisztviselők ellen hozott döntéseket a közgyűlés elé terjesztette. Elintézte a tisztikar, a segéd- és a kezelőszemélyzet, valamint a szolgálknak a közgyűlés elé nem tartozó személyi és illetményi ügyeit, a 14 napot meg nem haladó szabadságolási kérvényeit. Ez azonban Szegeden részben a közgyűlés hatáskörébe tartozott.

Jelentést tett a közgyűlésnek az 1870: XLII. tc. 58. §-a alapján az elnökiileg elintézt ügyekről. Beszámolt minden rendes közgyűlés kezdetén a városban időközben előfordult fontosabb eseményről, a köz- és beligazgatásban felmerült lényegesebb mozzanatokról, a „közbátorság”, a közegészség állapotáról és a pénztári számadásról.

Erre vonatkozó gyakorlatot a következő levéltári forrás ismertetésével kívánom alátámasztani. A szegedi törvényhatósági bizottsági rendes közgyűlését Dáni Ferenc, Szeged,

⁹ A polgármesterről általában: Sarlós (1976) i. m. 78.; Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976. 124. Eöttevényi Nagy is a polgármestert említi a törvényhatósági jogú városok elsőszámú tisztviselőjeként. Eöttevényi Nagy Olivér: *A magyar közjog tankönyve*. Kassa, Vitéz, 1911. 257.

Kecskemét és Arad városok kormánypárti főispánja,¹⁰ nyitotta meg, ahol a polgármester ismertette a város helyzetét bemutató havi jelentését. A közegészségügyi állapottal kapcsolatban kijelentette, hogy 1872. év elejétől kezdve jelentkezett himlő még mindig szóróványosan felütötte fejét a városban, de nem aggasztó mértékben. A „közbátorság”, vagyis a városi rendészet körébe tartozó ügyek kapcsán a polgármester kijelentette, hogy csak jelentéktelen kihágások és testi sértések történtek a város területén. Megemlítette azt is, hogyan haladt a katonák besorozása. Problémaként emelte ki azonban a „vadvizek” elvezetését, a csatornázást és az árkolást, ami alapvetően a városi külterületeket és a vasútvonal használatát veszélyeztette. A Tisza rendkívüli áradása miatt is megtették a szükséges lépéseket a városban. A jogi ügyek kapcsán hangsúlyozta, hogy a városi perek száma növekedett, amelyet a tisztí ügyész által készített negyedéves táblázatos kimutatással támasztott alá. A polgármester a város pénzügyi helyzetének aktuális ismertetésével zárta havi jelentését.¹¹

A polgármester éves jelentést is készített, amelyben strukturáltan, az egyes közigazgatási feladatokra fókuszálva ismertette a változásokat. Így tett a szegedi polgármester 1875-ben is, amikor az 1874. évi hatósági működésről szóló jelentését beterjesztette a törvényhatósági bizottságnak. A költségvetési ügyek körében mutatta be a város bevételeinek és kiadásainak alakulását az előző évre vonatkozóan. A szigorú költségvetési szabályok előírása mellett a kiadások növekedését is hangsúlyozta. Külön is említette a kórházi építkezést, a Tisza parti közlekedés kialakítását, a vár romjainak eltakarítását és többek között az újszegedi hídfő kiépítését. A rendőri viszonyok alatt arról számolt be a polgármester, hogy a súlyosabb bűncselekmények száma alacsony maradt (két gyilkosság, egy emberölés történt). A rendőrség munkáját statisztikai adatokkal támasztotta alá. Kitért a tűzoltóság munkájának bemutatására is. Az árvízvédelemmel kapcsolatban jelentkezett problémákat is ismertette. Az ipari és a kereskedelmi engedélyek kiállításának nagyságát számadatokkal támasztotta alá. Hangsúlyozta, hogy egy új gyógyszerárt felállítása is szükségesnek mutatkozik. A pénzügyek körében kiemelte, hogy a városnak „nyomasztó pénzügyi viszonyai” vannak, amelyeket csak súlyosbított a hitel összegének emelkedése. Ez összességében növelte a város úgynevezett „szenvedő” tőkéjének a nagyságát.

A felügyelete alatt álló pénztárakat a szervezeti szabályrendelet értelmében évente többször is ellenőrizte és megvizsgálta. Ennek ellenére a polgármester beszámolt egy sikkasztási ügyről, amelyet Árvai József, volt pénztári segédtszt követett el 2300 forint összeg értékben. Ezért vele szemben megindították a fegyelmi eljárás kapcsán a vizsgálatot. A polgármester éves jelentésében kiemelte, hogy a város tudományos és humanitárius célra adományokat kapott, mint például a Dugonics szobor elkészítésére. Ismertette a város pénzforgalmi egyenlegét, a szegényügyi és a közmunkaalap pénzügyi hátterét. Az egészségügy kapcsán hangsúlyozta, hogy a minisztériumi ellenőrzés során a kórházak állapotát kielégítőnek találták. A szegények segélyezésére külön bizottságot állítottak fel, és a koldulást

¹⁰ A *Hon*, 8. (1870), 154. 1. Dáni Ferencz utóbb Szeged és Hódmezővásárhely főispánja lett.

¹¹ Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád-Csanád Megyei Levéltára, (MNL CSCSML) Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1872:172.

betiltották. A törvényhatóság területére vonatkozó halotti, születési és házasságkötési statisztikát is ismertette. Előadásának végén pedig kitért a várossal kapcsolatos jogi és oktatási ügyek bemutatására, különösen az ingatlanviszonyok tisztázására, a legelőelkülönítésre, a városi szenvedő perekre (például a kártérítési perekre), a határrendezésre és Újszeged bekebelezésének tervére. Végezetül pedig az iskolák helyzetét és az oktatással kapcsolatos célokat tárta a képviselők elé.¹²

A polgármester végrehajtotta a közgyűlés által hozzá utalt és a magánszemélyeket érintő határozatait. Elrendelte a szabályrendeleteknek dobszó melletti és kifüggesztés útján történő kihirdetését. A pénztárak megvizsgálását elvégezte, amikor azt szükségesnek vélte, de legalább negyedévente egy alkalommal, és az erről szóló jelentést a közgyűlés elé terjesztette.

Debrecenben a polgármester hatáskörét, amely némi eltérést mutat a szegeditől, a következőképpen szabályozták. A törvény értelmében a polgármester elnöke volt a tanácsnak és a főispán akadályoztatása esetében a közgyűlésnek is. Szavazattal rendelkező rendes tagja volt a testületi szerveknek. Rendkívüli közgyűlést hívhatott össze. Intézkedett azon ügyekben, amelyek a törvény vagy a szabályrendeletek értelmében a polgármester hatásköréhez tartoztak. Átvette a városhoz intézett kormányrendeleteket, leveleket, jelentéseket és folyamodványokat. Aláírta a város nevében kiállított okmányokat, leveleket és felterjesztéseket. Őrizte a város pecsétjét. A közgyűlésnek és a főispánnak jelentést tett intézkedéseiről és évenként legalább egyszer a város állapotáról. A főispán akadályoztatása esetében ellátta a bíráló választmány elnökségét. Gondoskodott a rendes és a rendkívüli közgyűléseken előadandó tárgyak sorozatának időbeni közzétételéről. Megvizsgálta a pénztárakat és a tisztviselők eljárását. Ellenőrizte az ügykezelést. A polgármester hatáskörébe tartozott a házasságok esetében szükséges kihirdetések alóli felmentés megadása. Debrecenben a házi pénztári be- és kiutalványozásokat is teljesítette, az utóbbiakat azonban a költségvetés körén belül, lehetőleg a magánlevéltári bizottmánynak a megkeresésére. Gondoskodott arról, hogy a tisztviselők a náluk lévő előlegekről – legfeljebb azon év végéig, amelyikben a pénztárból kivették – számadást nyújtsanak be.

A szegedi polgármester rendkívüli sürgős esetekben 500 forint erejéig utalványokat bocsájthatott ki. Ilyen eseteket a tanács legközelebbi ülésén be kellett jelentenie. A polgármester mindkét városban élt azon jogokkal, amelyeket az 1870: XLII. tc. 58. § k) pontja a megyékben az alispánra ruházott. A szegedi polgármester hatáskörébe utalt ügyekről nyilvános iktatókönyvet vezetett a mellé rendelt aljegyző és írnok segítségével.

Szeged és Debrecen város polgárai a polgármester sérelmes határozatai ellen a közgyűléshez és onnan a belügyminiszterhez 15 napon belül föllebbezést nyújthattak be.

A debreceni szervezeti szabályzat a szegedivel ellentétben részletesebben szabályozta a polgármesteri hivatal ügykezelését is.¹³ A törvényhatóságot megillető minden beadványt

¹² MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1875:1.

¹³ Magyar Nemzeti Levéltár Hajdú-Bihar Megyei Levéltára (MNL HBML) Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:232–233.

egy általános iktatókönyvbe, évenként egy folyószámmal vezették be, ami hasonlított a szegedi eljáráshoz. A polgármester osztotta ki naponként a tárgyakat. Az általános iktatókönyvön kívül a polgármesteri hivatalnál egy másik iktatókönyvet is vezettek, amelybe az általános iktatókönyvből a tárgyak csak a számok megjelölésével kerültek. Ebből a könyvből meg lehetett tudni, hogy kinek és mikor adták ki az ügyet, valamint az elintézés idejét és számát is feljegyezték. Mindegyik osztály számára külön könyvet vezettek az elnökségnél, amelybe úgy a kiosztási és átvételi elismervényt, mint az elintézés megjelenési formáját rögzítették. A könyveket a polgármester ellenőrizte.

A koldulás korlátozása, addig, amíg azt végleg meg nem szüntették, engedélyezve volt. A koldusok számontartása, a lelencekről történő gondoskodás, a szegények gyógyíttatása és eltemettetése, az ápolást nem találó szegény sorsú betegek kórházba szállíttatása is a feladatai közé tartozott. A rendőri felügyelet és engedély nélküli építkezéseket betiltotta. A rendőrbiztosokra, a pandúrlegényekre, a hajdúkra, az utcaseprőkre, a tizházigazdákra, az éjjeliőrökre és a gyepmesterre felügyelt. Az egyes dolgozók fegyverzetére való felvigyázás szintén a hivatal hatáskörébe tartozott. A piaci rendet biztosította, különösen a heti vásárok alkalmával és a sertés- és a baromvásárokbán, az országos vásárok a városban, a külső vásárban és a „zsibvásárban”. Az élelmiszerekre való felügyelés tevékenységének jelentős részét képezte. A húsvágókat, nevezetesen a mészárosokat és a henteseket (a borjút, a sertést, a juhot vágókat), a lacikonyhásokat és a pecsenyesütőket felügyelte. A vágóhidak és a vágni való marhák ellenőrzését szükség esetén elvégezte. A fogadóknak, a kocsmákban és a gyógytárakban vizsgálatok tartására feljogosították. Felügyelt a fürdőházakra, a színházkertre, a sétányokra és a toronyórák karbantartására.¹⁴

A polgármester feladatkörét és hivatalának eljárási rendjét alapvetően részletesen szabályozták a városok, érzékeltetve, hogy a polgármester a törvényhatóság első számú tisztviselője, aki így igen jelentős politikai és közigazgatási jogkört gyakorolt.

A polgármestereknél is megállapítható az, ami a főispánoknál, hogy igen aktívan részt vállaltak a helyi ügyek intézésében. A városok első számú tisztviselője meghatározó szerepet töltött be a közigazgatási reformok végrehajtásában és a törvény gyakorlati megvalósításában.¹⁵

A polgármestert a főjegyző helyettesítette, ezért feladatát röviden szükségesnek tartom ismertetni. A főjegyző mind a két városban a polgármestert akadályoztatása esetén helyettesítette. A szegedi főjegyző általában elnöke volt az árvaszéknak, főfelügyelője a városi

¹⁴ MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:232–233., MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872. A polgármesterről: Ruzsoly József: *Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből*. Szeged, JATEPress, 1995. 185.

¹⁵ A pécsi polgármesterek rövid pályafutásáról: Kajtár István: *Önkormányzati élet Pécsen (1848–1949)*. *Baranya*, 3. (1990), 61–64. Lásd még: Varga Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve. XXXI. k.* Debrecen, Hajdú Bihar Megyei Levéltár, 2009. A szegedi tisztviselők történetéhez lásd: Ruzsoly József: *Állandóság és változás a város szervezetben*. In Gaál Endre (szerk.): *Szeged Története* 3. 2. rész. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1991. 673–674. A vizsgált időszakot közvetlenül megelőző korszak szegedi tisztviselőinek történetéhez: Ruzsoly József: *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871*. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1984.

nyilvános és titkos levéltárának, amely utóbbinak egyik kulcsát is őrizte. Felügyelt a városi irodára, az irodai személyzet tevékenységére, a kiadmányozás folyamatára, a közgyűlések jegyzőkönyveit, a közgyűlési felterjesztéseket, jelentéseket és leveleket szerkesztette. A törvényhatóság nevében kiállítandó okmányokat elkészítette; a közgyűlési tárgyakat a kiadóságtól átvette, és azokról sorozatot készített, végrehajtásukról gondoskodott; az iratokat a közgyűlési tagoknak betekintésre átadta és a közgyűlésen ismertette; a közgyűlési jegyzőkönyvek másolatainak a belügyminisztériumhoz a törvényben meghatározott idő alatti felterjesztéséről intézkedett, és teljesítette a törvény vagy a közgyűlés által a főjegyzőre ruházott egyéb kötelezettségeit.

Árvaszéki elnökként az árvaszéki üléseket vezette, az ügyeket feldolgozás és előadás végett kiosztotta, az előadandó ügyek sorrendjét megállapította és intézkedett, hogy az ülésen előadandó tárgyakat a tanácskozási terem ajtajára kifüggeszék. Sürgős ügyek elintézése végett rendkívüli ülések tartásáról is gondoskodott.

Ezzel szemben a debreceni főjegyző jogállását és feladatát a következőképpen határozták meg. A tanácsüléseken szavazati joggal vett részt. A közgyűléseken rendszerint „vitte a tollat,” azaz szerkesztette a közgyűlési felterjesztéseket, jelentéseket és leveleket. A törvényhatóság nevében kiállítandó okmányokat elkészítette.

A közgyűlések kihirdetéséről és az ott előadandó tárgyak sorozatának elkészítéséről gondoskodott. A közgyűlési jegyzőkönyveket azok hiteles másolataival a belügyminisztériumhoz kellett felterjesztenie a hitelesítéstől számított 30 napon belül.

A városi közlevéltárnak felügyelője és a rendezésére felügyelő bizottmánynak az elnöke is volt. Felügyelte az iktató, a kiadó és az irodai személyzet tevékenységét és a kiadó által vezetett könyvek pontos vezetését.¹⁶

Az aljegyzők jogállásának szabályozása jelentősen eltért a két városban. Ennek az oka a köztörvényhatóságok szervezetének különbözőségében keresendő. Szegeden az egyik aljegyző a polgármester mellett és a tanácsüléseken, a másik pedig az árvaszéknél működött, és teljesítette a feladatokat. Az árvaszéki jegyző vezette a jegyzőkönyvet, helyettesítette az ülnököt, az elnök felügyelete alatt végezte és nyilvántartotta az árvakönyveket.

Debrecenben az első aljegyző rendszerint a közigazgatási osztály jegyzőkönyveit vezette. A második aljegyzőt rendszerint a gazdasági osztályba osztották be, és a gazdasági és a jogi, a pénzügyi és az építetési bizottmányok jegyzőkönyveit vezette, valamint gondoskodott a gazdasági ügyek elintézésére vonatkozó határozatok és javaslatok leírásáról és kiadmányozásáról. A harmadik aljegyző az árvaszéknél működött. Az aljegyzők szükség esetén előadói minőségben is eljárak, és ilyen esetekben szavazati joggal rendelkeztek.¹⁷

¹⁶ MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:233.

¹⁷ MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:233.

3. A POLGÁRMESTERI FELADAT ELLÁTÁSÁHOZ KAPCSOLÓDÓ HIVATALOK

A polgármester feladatainak ellátását testületi szervek is segítették, aminek következtében röviden ismertetem e hivatalok eljárását és szervezeti felépítését. Ilyen hivatal volt a városi iroda. Szegeden a városi irodában egy iktató, egy kiadó, hat városi írnok, két bel- és két külterületi kézbesítő dolgozott. Az iroda ügykezelését a polgármester a főjegyzővel együtt határozta meg. Debrecenben az általános iktató-, kiadóhivatalokat együtt szabályozták az irodával. Mindhárom hivatal a főjegyző felügyelete alatt állt. Az iktatókönyvet az iktató vezette.

Az iktató kötelessége volt, hogy ünnep- és vasárnapokon délelőtt 11 órától 12 óráig, a többi napon délelőtt 9 órától 12 óráig, délután 3 órától 5 óráig a beadványokat átvegye. Fel kellett jegyeznie a leglényegesebb tartalmi elemeket és a mellékletben felsorolni a kapcsolódó iratokat. Ezt követően a polgármesterhez kellett átküldenie az anyagot. Lezárta mindennap az iktatókönyvet, amelyben feltüntette a pontos dátumot is.

Az olyan beadványokon, amelyek mellé pénzt is csatoltak, az igazgató annak nagyságát is feljegyezte, és a polgármesterhez, illetve főjegyzőhöz átküldte, hogy azok azonnal utalványozhatók és letéteményezhetők legyenek.

A kiadó vezette a kiadói, a levéltárazási, a kézbesítési, az ügyhátrány, a posta és a pénzküldemény könyveket is. A pénzkönyvbe a küldemény minőségét és mennyiségét bejegyezte, a pénzküldeményekről a tértivevények eredetijét az illető ügyiratokhoz csatolta, és a pénzkönyvet minden héten a polgármesterhez, illetve a főjegyzőhöz megvizsgálás és aláírás végett benyújtotta. A posta és egyéb aprólékos költségekre kivett előlegekről pontosan okiratokkal ellátott számadást vezetett.

A kiadmányozás végett hozzá érkezett határozatokat átküldte az iktatónak az elintézés bejegyzésére, a kiadmányozás után pedig a közlevéltárnoknak a könyvbeli elismerés elvégzésére. Az ügyhátrányokról jelentést tett a tanácsnak és a közgyűlésnek. Írnokok segítették az irodai munka ellátását.¹⁸

A polgármester beszámolója kapcsán már említettem, hogy a város pénzügyi viszonyait ismerte, amelyhez segítséget a pénztári hivaltól kaphatott. A kifizetéseket egyedül csak a főpénztárnok teljesíthette Szegeden. Minden bevételt és kiadást megfelelő iratok alapján lehetett rögzíteni. Pontosán vezetni kellett a pénztári mellékleteket, a számlákat, a nyugtákat, az ellennyugtákat, a jegyzékeket és a kimutatásokat is.

A segédpénztárakba hetenként befolyt bevételeket, a jogcím megnevezésével összeállított jegyzékeket nyugta és ellennyugta mellett juttatták el a városi főpénztárba. E jegyzék képezte a könyvelés alapját. A befizetések elfogadását és a kifizetések teljesítését délelőtt 9-től 12 óráig, ünnep- vagy vasárnapok kivételével délután 3-tól 4 óráig lehetett rendezni. Az országos és a heti vásárok alkalmával vagy rendkívüli körülmények között

¹⁸ MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:233.

a befizetéseket délután egy óráig lehetett elfogadni. Az összes pénz- és értékpapírkészletet a főpénztárban kellett tartani, a kézitárban csakis a napi szükségletnek megfelelő pénz maradhatott. A hivatalban dolgozott a főpénztárnok, az ellenőr és egy pénztári tiszt.¹⁹

A főpénztárnok az ellenőrrel és esetleg helyettesítéskor a pénztári tiszttel együtt felelős volt tevékenységük pontos ellátásáért. A főpénztárnok mint a főpénztár kezelője minden, akár közvetlen, akár közvetett bevételt személyesen fogadott el. A kifizetéseket szintén személyesen teljesítette, mindkét esetben a megfelelően felszerelt és kiállított pénztári mellékletek átvétele mellett. A nyugtákat, az ellennyugtákat és az egyéb okmányokat aláírta, és ezeket az ellenőrrel ellenjegyeztette. A pénztárban lévő összegek „gyümölcsöztetésére” felügyelt, és megtett mindent annak érdekében, hogy az ne akadályozza a kiadások rendszeres teljesítését. E tekintetben a főkönyvvivővel egyezettette.

Mindennap a zárlatnál a pénzkészletet megszámolta, és ezt az ellenőr naplójával összeegyeztette. Köteles volt a kifizetésekről és bevételekről jegyzéket vezetni. Megtekintette a lejáratú könyvet a teljesítendő kifizetések és remélhető bevételek miatt. A pénztár egyik kulcsát őrizte.

Debrecenben pénztári hivatalokat hoztak létre, amelyek a következők voltak: házipénztár, alapítványi pénztár, adópénztár és árvapénztár.

A házipénztári hivatal a tanács felügyelete alá tartozott, amely állt a pénztárnokból, az ellenőrből, egy pénztártisztból és egy írnből. Minden bevételről és kiadásról fő- és részletes naplót kellett vezetni, amelyek közül az előbbieket a pénztárnál maradtak, a részletes naplót azonban havonként a hozzá tartozó okmányokkal együtt átvizsgálás végett a számvevő hivatalhoz kellett benyújtani.²⁰ A biztosítékokról állandó letéti naplót, minden más pénzről pedig kis letéti naplót kellett vezetni. Általában a hivatalhoz utalt tárgyakról segédnaplót készítettek.

Az alapítványi pénztári hivatal állt egy pénztárnokból és egy ellenőrből. Az alapítványokról és az e hivatal körébe utasított egyéb pénzkezelésről külön naplót vezettek. A bevételek és a kiadások számvevői ellenjegyzés mellett történtek. A vagyontalan árvák részére utalványozott segélypénzek fizetése és nyilvántartása is ide tartozott. A kiutalványozott kölcsönöket sorrendben kifizették, és az ezekről szóló kötelezvények biztosításáért felelősséget vállalt a tiszt ügyéssel együtt. A pénztári hivatal minden évről számadást készített, és azt időben beterjesztette a tanácshoz, amelynek felügyelete alatt állt.

Az adópénztári hivatalban a pénztárnok, az ellenőr, egy késedelmikamat-számító és két napdíjas hivatalnok dolgozott. E hivatal az állam érdekében az adókötelesek által fizetett adót átvette, az adókönyvbe beírta, és a naplóba is pontosan nyugtázta. Minden este az adott napon befolyt összeget a napló tételeivel egyeztetette, és minden hétvégén a heti bevételeket összesítette, amelyet a királyi adóhivatalnak adtak át. E hivatal az illetékes tanácsnok és a számvevőség felügyelete alatt állt. Mindegyik pénztárnok és ellenőr

¹⁹ MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:233.

²⁰ Lásd: A városi számvevő- s ellenőrzőszék. *Álföldi Hírlap*, (1871), 152.

a legszigorúbb felelősséggel tartozott a munka megfelelő ellátásáért.²¹ A testületi szerv feladata leginkább a számadások elkészítéséhez nyújtott információadás kapcsán mutatkozott meg, ami alapján a polgármester ismertetni tudta a város pénzügyi helyzetét a havi és az éves jelentésekben.

A polgármester egyike volt tehát a legfontosabb tisztviselőknek a törvényhatósági jogú városok életében. Az 1870: XLII. tc. szabályozta a rendi hagyományokat sem nélkülöző tisztviselő hatáskörét. Legfontosabb feladata volt a város érdekeinek érvényesítése, amelynek következtében kiemelt érdeklődés kísérte megválasztását és ezt követően hivatali tevékenységét. Egy olyan tisztségről volt szó a magyar közigazgatásban, ami nemcsak a dualista Magyarország közjogi viszonyai között kapott kiemelt szerepet, hanem a mai városigazgatás egyik meghatározó tisztségviselője is.

²¹ MNL HBML Debrecen Városi Tanácsának Iratai (1871) 1872–1929. IV. B. 1405./b.1. 5641/1872., MNL CSCSML Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402. 1867–1944. 1871:233.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Antal Tamás: *Város és népképviselet. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872)*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2011.
2. Balogh Arthur: *A magyar államjog alaptanai*. Budapest, Franklin, 1901.
3. Csizmadia Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976.
4. Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1998.
5. Csorba László: A dualizmus rendszerének kiépülése és a konszolidált időszak (1867–1890). In Gergely András (szerk.): *19. századi magyar történelem 1790–1918*. Budapest, Korona, 1998.
6. Gárdonyi Albert: A polgármesteri tisztség eredete és fejlődése hazánkban. *Városi Szemle*, 25. (1939), 359–370.
7. Gergely András: Területi autonómiák – lokális önkormányzatok a XIX. századi Magyarországon. In Gergely Jenő – Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2004.
8. Hencz Aurél: *Területrendezési törekvések Magyarországon. Az államigazgatási jogi szabályozás aspektusából*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
9. *A Hon*, 8. (1870), 154.
10. Irinyi Károly: *A politikai közgondolkodás és mentalitás változatai Debrecenben 1867–1918*. Debrecen, DE Történelmi Intézet, 2002.
11. Kajtár István: *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
12. Kajtár István: Önkormányzati élet Pécsen (1848–1949). *Baranya*, 3. (1990), 61–64.
13. Mezey Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In Gergely Jenő (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–1998*. Budapest, ELTE Bölcsészettudományi Kar, 2004.
14. Nagy Ferencz: *A magyar városi jog*. Franklin, Budapest, 1912.
15. Meznerics Iván – Torday Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937.
16. Eöttevényi Nagy Olivér: *A magyar közjog tankönyve*. Kassa, Vitéz, 1911.
17. Papp László: Az önkormányzatiság vázlatos áttekintése, különös tekintettel a hosszú 19. század alkotmányos megoldásaira. *De Jurisprudencia et Iure Publico: Jog- és Politikatudományi Folyóirat*, 6. (2012), 1–2. 1–11.
18. Papp László: The Concept of Autonomous Local Governments and their Different Forms of Appearances in the Tradition of our National Public Law. *Journal on European History on Law*, 3. (2012), 1. 62–65.
19. Pétervári Máté: Ereky István élete és munkássága, tekintettel a 19. század második felében történt közigazgatási reformokra. *Jogtörténeti Szemle*, (2014), 3. 29–38.

20. Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253.
21. Pétervári Máté: A járásek polgári kialakítását befolyásoló tényezők az 1870:XLII. tc. végrehajtása során. In P. Szabó Béla – Zaccaria Márton Leó – Árva Zsuzsanna (szerk.): *Profectus in Litteris IX. Előadások a 14. debreceni állam- és jogtudományi doktorandusz-konferencián*. Debrecen, Lícium-Art, 2017.
22. Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2018), 3. 56–78.
23. Pétervári Máté: The History of Hungarian Civil Service from the Austrian-Hungarian Compromise of 1867 to the First World War. *Journal on European History on Law*, 8. (2017), 1. 116–120.
24. Ruzsoly József: Állandóság és változás a városi szervezetben. In Gaál Endre (szerk.): *Szeged Története 3. 2. rész*. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1991.
25. Ruzsoly József: *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848–1871*. Szeged, Somogyi-könyvtár, 1984.
26. Ruzsoly József: *Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből*. Szeged, JATEPress, 1995. 185.
27. Sarlós Béla: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1876.
28. Varga Norbert: A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. In Radics Kálmán (szerk.): *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve. XXXI. k.* Debrecen, Hajdú Bihar Megyei Levéltár, 2009.
29. A városi számvevő- s ellenőrzőszék. *Alföldi Hírlap*, (1871), 152.

Jogi forrás

1. 1870. évi XLII. törvénycikk a köztörvényhatóságok rendezéséről

Levéltári forrás

1. Magyar Nemzeti Levéltér Csongrád-Csanád Megyei Levéltára Szeged város törvényhatósági bizottságának jegyzőkönyvei IV. B. 1402.

Dr. Varga Norbert a Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézetben 2001-ben szerzett jogász diplomát. 2002-ben rövidebb ideig a Max Planck Institut adott otthont kutatásainak Frankfurt am Mainban. A holland Amsterdam Law School és az egyesült államokbeli Indiana University, Maurer School of Law által támogatott doktori rész-képzésekben vett részt. Kutatásokat folytatott a Harvard University jogi karán. Kutatási területe a 19. századi magyar állampolgársági jog, amely témában 2009-ben doktori (PhD-) fokozatot szerzett. 2003–2006 között a Debreceni Egyetem Bölcsészettudományi Karának Történelmi Intézetében szerzett történész végzettséget, majd 2008-ban történelemből is megvédte a PhD-disszertációját. Jelenleg egyetemi docensként dolgozik a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszékén, 2017-től kezdve a kar tudományos ügyekért felelős dékánhelyettese, a Gateway kínai magyar csereprogram igazgatója. Külföldi tanulmányutakon vett részt többek között az Oxfordi Egyetemen, a Cambridge Egyetemen, a Heidelbergi Egyetemen, a Krakkói és a Zágrábi Egyetemen. Több nemzetközi és hazai jogtörténeti társaság tagja, pályázatok és kutatócsoportok aktív résztvevője, témavezetője tudományos diákköri és doktori képzésben részt vevő hallgatóknak. Számos előadást tartott és tanulmányt jelentetett meg angol és magyar nyelven.

Tamás András

KÖZIGAZGATÁSI FELELŐSSÉG- ÉS SZANKCIÓFAJTÁK

The Types of Responsibility and Sanctions in Administrative Law

Prof. Dr. Tamás András, professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Kar, tamas.andras@uni-nke.hu

A büntetőjogban és a szabálysértésekben a szubjektív felelősség általános. Az utóbbiak „bagatell büntetendő cselekmények” a 19. századtól a magyar jogrendszerben. A közigazgatási jognak önálló felelősségi rendszere van. A közigazgatási jogban főleg objektív felelősség található. Ebben nincs általános szankció mindegyik esetre. A szabálysértés vagy bagatell büntetendő cselekmény nem az, mert az csak egyik fajtája a közigazgatási jog szankcionálásának.

KULCSSZAVAK:

szabálysértés, büntetőjogi felelősség, polgári jogi felelősség, környezetvédelmi bírság, hatáskörök

In criminal law the subjective liability is general and the trespasses too. There are ‘bagatelle crimes’ generalised in the 19th century in the Hungarian legal system. In administrative law one can find mostly objective responsibility or accountability system. There is no need to find a general sanction for all administrative facts. The petty offence or bagatelle crime is not the right one. That is only one kind of sanctioning in the administrative law.

KEYWORDS:

petty offence, trespass, liability, responsibility, administrative responsibility, fines in environmental law, authorities

1.

Tegyük fel, hogy jelenleg a jogi felelősség- és szankciófajták főleg a hatályos jogszabályokból és az azok alapján hozott jogerős jogalkalmazói döntésekből megismerhetők, szinte *autentikus* tartalomként. Az ehhez fűzött szerzői magyarázatok meg újabban nagyon sokfélék lehetnek, kiváltképp, ha a szerző egyéni látásmódjáról és nagyszerű gondolatai eredetiségéről igyekszik meggyőzni az olvasót, és még ha tárgyi tudása is csekély, lehet akár *autisztikus*. Időben visszafelé haladva mintha fordítottjára változna mindez: minél több a szokásjog (amelyben definíció nincs), és minél kevesebb a kodifikált (*pozitív*) jog, annál inkább a magyarázatokból, szerzői leírásokból érthető meg a felelősség és a szankció, továbbá azért, mert a 19. században vagy korábban a szerzők – akár jogtudósok is – egyéniségük egyediségét nem jogi fogalmak egyedülálló értelmezésében vélték kifejezhetőnek, hanem figyelmen kívül hagyva idézettségüket (tehát az akkor még nem létező publikációs indexüket), lehetőleg azt írták le, amit arról általánosan tudni lehetett (*opinio communis*).

Olykor találkozhat egymással – vagyis ugyanazt jelenti – a normában foglalt és a jogi szerzők által leírt felelősség és szankció, mint például az 1879. évi XL. tc. megalkotásakor és utána legalább 30–40 évig, de mindenképp az maradt annak létrehozója életében. Nyilvánvalóan Csemegi Károlyról (1826–1899) van szó, aki 1867–1879-ben az Igazságügyminisztérium kodifikátora, államtitkára, a büntettekről és vétségekről szóló 1878. évi V. tc., továbbá a kihágásokról szóló büntető törvénykönyv (1879. évi XL. tc.) tervezetének és miniszteri indokolásának készítője, majd 1893-ig a Kúria II. számú büntetőtanácsának elnöke. Az ő munkája volt például a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. tc., a bírák és bírósági hivatalnokok felelősségéről szóló 1871. évi XXXIII. tc., továbbá a *bűnvádi eljárás* szabályai, amely törvényjavaslat maradt, de „szokásjogként” körülbelül 30 évig alkalmazták. Egyébként, ennek első hazai törvénykönyve a Bűnvádi perrendtartás (1896. évi XXXIII. tc.) volt, tervezetét hattagú bizottság készítette. Egyikük Wlassics Gyula báró, 1906-tól, a Közigazgatási Bíróság legjobb időszakában negyedszázadig, annak elnöke.

2.

A jogi felelősségnek két fő típusa van: *szubjektív* és *objektív* felelősség, ennek megfelelő felelősségre vonással. A magatartással (cselekvéssel vagy mulasztással) összefüggésben álló eredmény jogi megítélése, beszámítása *szubjektív*, ha a felelősségre vonható jogalany *akarat*a számít, vagyis szándékos vagy gondatlan; ezért bűnösnek vagy vétkesnek nevezhető, ez a felelősségtípus pedig *vétkességi felelősségnek*. Egyes változatait (egyeses és eshetőleges szándék, tudatos gondatlanság és hanyag gondatlanság, azaz hanyagság) viszonylag régen megkülönböztetik egymástól a büntetőjogban; nálunk törvénytervezetben a reformkor végén, az 1840-es években a *negligentia* már szerepelt, mint „kevésbé vétkes vigyázatlanság”. A vétkesség vagy bűnösség foka az akarat eltökéltségéhez kötött, és ennek megfelelő lehet a *jogkövetkezmény* meghatározása. Büntetőjogban – régen nálunk fenyítő jognak is nevezték – a jogkövetkezmény (*sanctio*) a büntetés; nyilvánvalóan csak *negatív*

jogkövetkezmény lehet, ezért büntetőjogásznak a szankció magyarul büntetés. A tényállás és az ahhoz tartozó akarat – felelős tudatosság – megállapítása *eljárási* jogi kérdés is, amelynek lehetősége Magyarországon a reformkor kezdetétől javult: az 1791. évi XLII. tc. rendelkezett ugyanis a kінzó vallatás tilalmáról. Amíg tortúrát alkalmaztak, aligha számított például *dolus directus* és *eventualis* vagy a *luxuria* egymástól való megkülönböztetése, amihez mindig pontos törvényi tényállás is szükséges, legalább elvileg Cesare Beccaria gróf művétől számítva (*Dei delitti e delle pene*. Milano, 1764).

Ezzel szemben *objektív felelősség* esetén a felelősséggel tartozó vagy felelősségre vonható jogalany akarata nem számít; azt nem kell vizsgálni. A jogellenes eredmény ténye okozati összefüggésben áll a felelősséggel tartozó jogalany magatartásával vagy jogi helyzetével, érdekkörével, ezért tartozik helytállni; megítélése, beszámítása objektív. A *magánjogi* (polgári jogi) felelősségnek ez az egyik klasszikus alaptípusa, miként azt Marton Géza 1945-ben és azt követően megírta.¹ A másik alaptípus a *magánjogi vétkességi felelősség*, amelyben az akarat számít, de rendszerint nincs jelentősége a szándékosság vagy gondatlanság megkülönböztetésének azért, mert az nem befolyásolja sem a felelősség fokát, sem a jogkövetkezményt. A *kötelmi* jogban az akarat általában véve számít, a *szerződésen kívüli* károkozásban pedig *vagy* általában számít, *vagy* egyáltalán nem, ez utóbbi objektív felelősség.² A polgári jogi – akár objektív, akár vétkességi – felelősség szankciója, jogkövetkezménye *nem büntetés*, ezért polgári jogásznak a szankció magyarul *csak jogkövetkezmény*. Filozofikusan akár „pozitív” – akár „negatív” szankció is elképzelhető, mondjuk azon az alapon, hogy ha negatív szankció a büntetés, akkor a nem-büntetésszerű jogkövetkezmény pozitív szankció lehet. Nem filozofikusan nyilvánvaló, hogy a büntetés negatív szankció annak, akit ezzel büntetnek, és nem nyilvánvaló, hogy például a kölcsönként pénz visszafizetésére kötelezés miért lenne pozitív szankció annak az adósnak, akit erre köteleznek. Ugyanez a másik oldalról nézve értelmetlen: az elkövető megbüntetése a sértett számára nem negatív, és a kölcsönadóval sem jobb a helyzet.

Csemegi Károly idején ismert elképzelés volt, hogy a *kihágás* (ma szabálysértés) lehetne *közigazgatási büntetőjog*, mint a közigazgatási rendet sértő szabályszegések szankcionálója. Csemeginek nem konvenniált ez az elképzelés, bár akkor is léteztek egyes olyan kihágási tényállások, amelyek a közigazgatás rendjét sértik. Továbbá nemcsak törvény, de *rendelet* is szabályozhatott bizonyos esettípusokat, az eljáró jogalkalmazó hatóság nem feltétlenül bíróság, hanem közigazgatási rendészeti hatóság is lehet, sőt legtöbbször épp az lehet. A közigazgatási büntetőjog (*Verwaltungsstrafrecht*) német magyarázatokban jelent meg, hozzávetőlegesen ugyanebben az időben – James Goldschmidt 1902-ben kiadott, erről szóló könyvére³ magyar szerzők szinte kihagyhatatlanul hivatkoznak ma is –, holott az akkori büntető törvénykönyvük nemcsak a büntettet és vétséget, de az *Übertretung*-ot (kihágást) is büntetni rendelte. A közigazgatási büntetőjog szépségét nem emeli, hogy *hibridnek* látszik, mert a büntetőjog nem közigazgatási jog és a közigazgatási jog nem büntetőjog; viszont

¹ Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*. (Kiadás alá rendezte Zlinszky János) TRIORG Kft., é. n.

² Uo.

³ James Goldschmidt: *Das Verwaltungsstrafrecht*. Berlin, Carl Heymanns, 1902.

a kihágás akkor is büntetőjogi természetű, ha csak a legcsekélyebb mértékben bűncselekmény. A közigazgatási büntetőjog tehát nem „igazságügyi” büntetőjog (*Justizstrafrecht*) vagy *bűnügyi* büntetőjog (*Kriminalstrafrecht*), hanem a *közigazgatási* jogi kényszerítés vagy szankcionálás általános – vagy quasi általános – eszköze, több német szerző szerint.

A jogi felelősség *általános* fogalmából kiindulva elképzelhető közös alap. A *büntetőjog* szubjektív (vétkes) felelősség gondatlan alakzatának enyhébb változata (*negligentia*) az általában *elvárható* gondos magatartás elmaradása. Az elkövető az előre látható és elkerülhető eredményt előre láthatta és elkerülhette volna, ha a tőle elvárható figyelemmel és körültekintéssel járt volna el. A *polgári jogban* az 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről (régi Ptk.) 339. §-ában foglalt szerződésen kívüli kártérítés szabálya hasonló általános elvárást írt elő: mentesül a felelősség alól, aki úgy jár el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható. Nem feltétlenül ugyanaz a szabály: a *tőle* elvárható nem egybevágó az *általában* elvárhatóval, ám az egyéniesítés módszere akár megegyező is lehet valamilyen átlagos mérték alkalmazásával. A büntetőjogi felelősségből okszerűen következik a *büntetés*, a polgári jogi felelősségből valamilyen *helytállás*, de ez semmiképpen sem büntetés (például a késedelmi kamat, a kötbér stb., nem büntetés, hanem megerősítő mellékkötelelem). A büntetőjog és a polgári jog szabályait európai (görög–római) kultúrkörben legalább 2000 éve megkülönböztetik egymástól, még akkor is, amikor ezek szabályai esetleg felváltva vagy vegyesen írásba foglaltak, továbbá ugyanígy nem azonos ezek eljárási joga. A felelősségre vonás intézményes fóruma a *bíróság* csak később tagolt vagy szervezett magánjogi és büntetőjogi *ügyszakok* szerint, de mindez *már kialakult*, amikor a közigazgatási jog vagy a jogilag szabályozott közigazgatás a 19. század elején megjelenik, láthatóan azóta is rohamosan növekvő anyagi jogi jogszabályokkal, amelyek még egészen nagyvonalúan sem hasonlók a büntetőjogi vagy a polgári jogi szabályokhoz.

3.

Lehetséges, hogy a polgári jogi és a büntetőjogi felelősségnek vannak bizonyos esetekben *hasonló tulajdonságú alakzatai*, ennek ellenére – legalábbis pillanatnyilag – komoly ember nem foglalkozik azzal, hogy *egyetlen egységes* felelősségi és szankciórendszer dolgozzon ki ezekre. A jogrendszer (hatályos jog összessége) ilyen differenciáltsága Európában evidencia a 18. századtól, ennek megfelelő bíraskodással, majd az is, hogy ha a jog mindenre általános szabályozó egy országban (államban), akkor a *büntetőjog és a polgári jog együtt sem eleghető* ehhez. Másként szólva: ha létezik *közigazgatási* jog, akkor az két jogterület szabályaiból *nem* ismerhető meg: az egyik a *büntetőjog*, a másik a *polgári jog*, holott épp ezek a „klasszikus” jogterületek vagy tudományok. Ezekhez képest legfeljebb a *közjog* (alaki gyűjtőfogalom) klasszikus, a közigazgatási jog aligha, viszont a mai időkben a hatályos jog túlnyomó többsége *közigazgatási jogszabály*, és reménytelenül az is marad. Ha a közigazgatás jogi szabályozása a büntetőjog és a polgári jog régen bevált, jól kidolgozott módszereivel, dogmatikájával megoldható lett volna, akkor nem kellett volna létrehozni erre másféle jogot, önálló anyagi és eljárási jogi szabályokkal, más fórumrendszerrel.

A közigazgatási jogi szabályozás tehát jellegzetesen nem olyan, mint a büntetőjog tilalomrendszere (mindent szabad, ami nem tilos), vagy a polgári jog ennél árnyaltabb előíró, választást engedő normáival, amelyekben jogosultság és kötelezettség akár pénzben is kifejezhető egyensúlya érvényesül (csak az érvényes, amit jogszabály megenged); a közigazgatási jog előíró szabályokból áll (azt kell tenni, amit jogszabály előír, megparancsol). A jogot érvényesíti a vádhatóság, a jogosult és kötelezett, továbbá rendszerint a közigazgatási hatóság. Ebből szorosabb értelemben csak a polgári jog érvényesítése *jogvita*. A büntetőjogi igény érvényesítése (vádhatóság), vagy egy közigazgatási eljárás ugyanúgy nem jogvita, mint az, ha valaki mást megöl, az sem jogügylet. A *közigazgatási jogi felelősség* általános típusa okozatos beszámítású eredményfelelősség. Megállapításakor az eredményt kell alapul venni, nem az annak kialakulása során megnyilvánuló individuális akaratot. Objektív felelősség, ezért a tényeket kell vizsgálni a helytállási kötelezettség megállapításához és nem az azzal összefüggésbe hozható akaratot, ha az egyébként lehetséges is lenne. Egy tényállásszerűen leírt helyzet (jogviszony) általános tartalma – vagyis a jogi felelősség – itt akár tisztán *tárgyi beszámítás* is lehet. Ez persze a magánjogi felelősségelmélet egyik irányzata szerint nem is igazi felelősség, csak „pusztán beszámítás”. A hatályos jogban – még a magánjogban is – azonban léteznek ilyen szabályok, és nem valaminő rögtönzésből, mert eddig eléggé stabilnak látszanak. A közigazgatási jogban a jogi felelősség *minden más típusa is* megtalálható, természetesen a szubjektív felelősségé is, legfeljebb ritkábban, esetleg kuriózumként.⁴

A *kihágás*, majd a nálunk 1953 óta létező *szabálysértés* nyilvánvalóan nem kuriózum, miként az sem, hogy vannak bizonyos közigazgatási tulajdonságai vagy ismérvei is. Egy részük *közigazgatási* (államigazgatási) tárgyú, más részük úgynevezett „*bagatell bűncselekmény*”, ami érthető úgy, hogy *erkölcsi* elítélhetősége kisebb, mint a valódi bűncselekményeké (nálunk így értették 100 évvel ezelőtt), vagy *társadalmi veszélyessége* csekélyebb a bűncselekményekénél (így értették, miután megértették a szocialista jogot). A büntetőjogi tényállások változása *kriminalizációval* és *dekriminalizációval* mindenkor viszonylagossá tette elválasztásukat, amely a fórumrendszerre is irányadó, értelemszerűen. Eljáró hatóság első fokon valamely közigazgatási szerv, ritkábban bíróság. A szabálysértések jelentős része rendőrségi hatáskörbe került, 1959-től elzárás alkalmazásának a lehetőségével. A szovjet–orosz mintát valamennyire követő 1968. évi I. törvény a szabálysértési jog módszeres átfogó szabályozása volt, büntetőjogászai munka, amely a bagatell és a társadalmi veszélyesség csekélyebb fokán egyaránt értelmezhető, ennek megfelelő felelősségformával, ami végső egyszerűsítésben *szubjektív* (vétkességi) felelősséget, *személyes* felelősséget jelent. Nem értelmezhető általános államigazgatási (közigazgatási) jogi felelősségi formaként, annak általános típusaként, vagy átfogó megoldásként, továbbá jogi személy felelősségeként.

⁴ Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez. In *Degré Lajos emlékkönyv*. Budapest, Unió, 1995.

Az *objektív* felelősségnek⁵ jellegzetessége, hogy nem eleve személyes felelősség: a jogviszony alanya nemcsak természetes személy, hanem akár *jogi személy* is lehet. Ha létezik jogi személy, akkor annak helytállását elképzelhetjük egy természetes személy mintájára, akár szimbolikus emberként, meg másféle jogi absztrakcióval is. Ha jogalanyként *bárki* beszámítható – természetesen magánjogi, illetve általában közjogi jogviszonyokban –, akkor az állam és a jogi személyek beszámítása kiindulási alap lehet – elvileg *Carl Friedrich von Gerber* 1852-es művétől⁶ –, gyakorlatilag attól a jogi szabályozástól számítva, amelyet igazságügy-miniszterként segített elő. Logikus, hogy a jogi személyek jogi felelőssége objektív beszámítású lehet, és nem személyes vétkességi alapú, minthogy nem ténylegesen, hanem olyan absztrakcióként létezik, ami általánosan elfogadott jogi értelemben, mert felelősség nélkül a jogi személy értelmetlen. A német jogi gondolkodás részben követte, ám inkább túltette magát ezeken. A szabálysértés (*Ordnungswidrigkeit*) a közigazgatási *általános* felelősségi és szankció- vagy büntetési rendszere 1952-től, 1968-tól felülvizsgált alakban, közigazgatási büntetőjogként értelmezve. Nem tartozik szorosan ide, mégis megjegyezhető, hogy a német jogtudomány felismerte a közigazgatás működésének értelmezéséhez a jogi *szabályozás* és a hatósági *tevékenység* elemeire bontását – *Otto Mayer*, 1885–1886 –, és nem a *jogviszonyként*, hanem a jogi *aktusként* értelmezett preferálta, a mai napig ható következményekkel. Kortársa *James Goldschmidt* a közigazgatási jog *általános felelősségi és szankcionáló* eszközének látta a ma szabálysértésnek nevezett jogterületet, amit azután jogalkotás és jogalkalmazás el is fogadott. Így nem csoda, hogy csodájára járnak sokan, azon az alapon, hogy felelősség és szankció csak időbeli eltérés, a szankció pedig csak hátrány, esetleg joghátrány. Ez büntetőjogi alapon talán nyilvánvaló és értelmezhető, viszont látszólag a közigazgatás és a közigazgatási jog alapos ismeretének hiányára utal. Sajnos, egy ponton el kellene hagyni a szokásos „eszmei” magyarázatokat, amelyek méltányosak egyes teoretikusokkal, elismerik az eddigi büntetőjogszerűsítő eredményeket, nem jelzik a melléfogásokat, és a jövőre nézve nem perspektivikusak a közigazgatási jogban, szinte egyetlen ponton sem.

Európában amióta létrejött a *közigazgatási jog*, létezik közigazgatási irányítás, szervezés, rendfenntartás (rendészet) közügyek ellátására országosan és helyi szinten, szakminisztériumokkal, szakhatóságokkal stb., egyaránt jogszabályokba foglalt feladat- és hatáskörökkel, továbbá ügyfeleknek kötelezettségeivel és jogosultságaival. Az ehhez szükséges (elégséges?) jogi szabályozás mindig változik, a *jogi szabályozás módja vagy technikája* kevésbé; bizonyos tárgykörökben (tényállás) a jogalany jogosultságát vagy köteleességét, az ezért való helytállást (felelősség) írja le, ami alapján az szankcionált. Az itt általános objektív felelősségből adódik, hogy a szabályozásban a legváltozatosabb és legfontosabb elem a *tényállás*. Jogszabálytervezetek készítése során elsősorban ez igényel hozzáértést, pontosságot, nem a felelősség csiszolgatása, árnyalatossá tétele. A jogalkalmazásban szintén ez lényeges; közigazgatási jogviszonyokban a ténykérdések rendszerint egyúttal

⁵ José Luis Heredero: *La responsabilidad sin culpa /responsabilidad objetiva/*. Barcelona, 1964.

⁶ Carl Friedrich von Gerber: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp, 1852.

jogkérdések is. Ami a közigazgatási jogi felelősséget és annak elméleti magyarázatát illeti; azt hiányzónak, nem egységesnek, kidolgozatlannak többnyire büntetőjogászok, ritkábban politikusok (laikusok) gondolják, természetesen a szabálysértési jog kivételével, amely igazán szépen kidolgozott.

Az a jogterület, amelyet ma *közigazgatási bírságrendszernek*, illetőleg *környezetvédelmi bírságrendszernek* neveznek,⁷ az 1970-es években tűnt fel a szabálysértési szakmának, bár hasonló közigazgatási szabályozás korábban is előfordult a magyar pénzügyi és adóigazgatásban, erdészeti, bánya-, munkavédelmi stb. igazgatásban, függetlenül attól, hogy hasonló szabálysértési tényállás létezett-e, vagy sem, illetve ha szabálysértésért bírságotak, az nem zárta ki az államigazgatási bírság alkalmazását, már azért sem, mert az igazgatási bírságok alapján véve *nem személyes felelősségre* (természetes személy felelősségére) vonatkoztak, mint a szabálysértések. A közigazgatási bírság (szankció-) rendszer objektív felelősségi alapjaival külön értelmezés nélkül is alkalmazható volt jogi személyekre is, ezért a jogi személyek büntetőjogi felelőssége gyakorlatilag nem érdekelte sem a jogalkotást, sem a közigazgatási jogalkalmazást. Az első környezetvédelmi törvény (1976. évi II. törvény) hatálybalépésétől a környezetkárosítás bűncselekmény, a környezet veszélyeztetésével okozott kár megtérítése objektív felelősség alapján történt, az igazgatási felelősség- és szankciórendszer kereteit szintén kijelölte, mivel egyes részterületek már szabályozottak voltak. Ekkor nyilvánvaló volt, hogy a magyar államigazgatási jog szabályainak *egységes szankciója egyáltalán nem a szabálysértés*; az igazgatási bíróságok sokkal keményebbek lehetnek annál (egy szabálysértési bírságnak akár százszorosa is lehet egy államigazgatási bírság); ennek ellenére a szabályokban foglalt előírás érvényesülését elősegítő jogkövetkezmény (szankció) nem feltétlenül represszív vagy reparatív, még az is lehetséges, hogy többféle: egyik esetben ilyen, másik esetben másmilyen. Az ilyesmi azt zavarja, aki mindent egy kaptafára rendezne, mint *Prokrusztész*, akit már csak a jogászok emlegetnek.

4.

A közigazgatási, illetve környezetvédelmi tárgykörben jogalkotási hatáskörrel rendelkezőket nálunk mindenesetre nem hozta lázba a szabálysértési jogban állítólag rejlő lehetőség, és a német közigazgatási büntetőjog eszméje sem. A szabálysértési „kódex” (1968. évi I. törvény) közel 30 éves hatályossága idején ugyan többször módosult, mégis a legvégén is legfeljebb 24 szabálysértési tényállást tartalmazott a környezetvédelemmel összefüggésben, mondható, hogy a jelentéktelenebbeket. Ezen a szabályozási területen a legfeltűnőbb talán a szabálysértések változatlan „bagatell” jogi tulajdonsága, a másféle, elsősorban a közigazgatási jogi felelősséghez, illetve szabályozáshoz képest. A szabálysértési tényállások léptéke és értéke a környezetvédelmi jogban és többnyire a közigazgatásban kicsi,

⁷ Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

periférikus, mégis pótolhatatlan *a maga szintjén*, vagyis egyes rendetlenkedő, engedetlen személyek megfelelő viselkedésre késztetéséhez. Ez a rendészet célirányos ágyúhasználati elve alapján méretezett (verébre nem lövünk ágyúval), vagy természettudományosan: *aquila non captat muscas* (bár kétes, hogy így politikailag korrekt-e a muszkák említése). A környezetvédelem nem ezen a szabályozási területen törekedett megerősödni, esetleg a szabálysértési tényállások növelésével. Az 1980-as években beírta azzal, hogy néhány természetvédelmi szabálysértés helyszíni bírságolását – amelyből egyszerűen kifejeztették – természetvédelmi, erdészeti stb. hatóság (is) intézhesse.

Magyarországon néhányan már az 1970-es évek végétől felvetették azt, hogy a környezetvédelmi jog erősítése érdekében *vétkeességi* felelősséget kellene általában előírni, mert az objektív alapú bírságolás nem differenciál jó és rossz szándék között, és nagyon megterhelheti az érintettet, a szabályozás bírságközpontúvá válása leegyszerűsíti a hatósági tevékenységet stb. Egy időben a környezetvédelmi jog leghatékonyabb eszközei épp a bírságok voltak, bár olykor azért, mert a tevékenységet nem tilthatta be a hatóság, ami még hatékonyabb lett volna. Meghökkenítő módon a szabályozás szigorítását egyesek az objektív felelősség *helyett* vétkeességi felelősség bevezetésével képzelték el. Ugyanez később is felmerült, a rendszerváltás után. Többnyire a német *közigazgatási büntetőjog* tisztelői elevenítik fel, valamint azok a *politikuskok*, akik egy általuk elképzelt környezetvédelem szószólói. A rendszerváltás idején nyilvánvalóvá vált, hogy a környezetvédelem kormány segítségére, megdöntésére egyaránt alkalmas *politikai* jelszó és eszköz lehet (például Duna-kör). Zöld párttá szervezve, ha nem kormányoz, akkor ellenzék, ennek megfelelően magyarázza a környezeti jogot és igazgatást, annak globális, klimatikus és univerzális lényegét is megerőltethetetlenül meglényegítve.

Az 1980-as évek végétől megkezdődött *a jogrendszer átalakítása* néhány új alapvető elképzeléssel és sok korábbinak az újabb értelmezésével. Az egymást követő új kormányok – lehetséges, hogy általuk sem felismert, a szocializmusból visszamaradt, tudatalatti beidegződéssel – a belügyi (rendőri) és a pénzügyi-gazdasági tárcát elsőrendűnek, az *igazságügyet súlytalannak képzelve* olyan *metaelvek* alapján liberalizálták és harmonizálták a hatályos jogot, amelyek állítólag mindenhol jók, bár nem mindenkinek, de mindenhol ugyanazoknak. A környezetszennyezés például, az új jogi szabályozás hatására, jelentősen csökkent. Az a gyakorlat ugyanis, amely a korábban állami tulajdonú környezetszennyező gyárak áron aluli eladásából állt olyan új tulajdonosoknak, akik azok működését megszüntették, viszont külföldön előállított termékeikkel elárasztották az országot, itt csakugyan javított a környezet állapotán, ha az érintett munka nélkül maradó dolgozókén nem is. A *szabálysértési jog* megújítása a jogállam jegyében 1990-ben indult, és az új törvénynyel (1999. évi LXIX. törvény) jutott nyugvópontra. Nem a felelősség, hanem a *büntetés* vált kétségesse. A korábban *rendőri* hatáskörben kiszabható *önálló elzárás büntetés* megszüntetése önmagában nem megoldás. Ha a személyi szabadságot *csak bíróság* korlátozhatja, és csak törvényben meghatározott esetben, akkor nyilvánvalóan ez a bíróság nem a határozat felülvizsgálatát végzi, hanem *az alapeljárás is* a hatáskörébe kell hogy tartozzék.

Bíróságon *polgári jogi* és *büntetőjogi* ügyszak értendő, továbbá minden más, ha valamiképp elkülönített állandó tanácsai (például munkajogi, közigazgatási) vannak.

Nem minden szabálysértés büntetése elzárás, mégis sokan követhetik el azokat. Wlassics Gyula 1912-ben szolid élcelődésként utalt arra a nyilvánvaló abszurdumra, ha a rendőri kihágások egyetlen bírói fóruma a Kúria lenne. Pillanatnyilag ennek az esélye csekély. Jelenleg a bíróság első fokon egyesbírót jelent. Bíróság lehet továbbá lovaggá ütött titkár, ha az ügyben tárgyalást tartani nem kell, vagyis iratok alapján dönt. A várható ügymennyiség kezelhetőségére figyelemmel lehet ez észszerű megoldás. A szabálysértési jog felépítése, terminológiája alapján nyilvánvaló, hogy az egyesbíró a bíróság büntető ügyszakába tartozó bíró lehet, ami bírósági titkár esetén nem forszírozható. Az egyesbíró bizonyára nem a közigazgatási ügyeket tárgyaló tanács tagja, bár ez sem kizárt. Ettől függetlenül, nehéz elképzelni olyan bírót, aki csak egyik felelősségi alakzat szerint képes ítélni, és gyakorlatának *pièce de résistance*-aként, mondjuk a negligencia és a tévedés (*error*) változatait nem képes megkülönböztetni egymástól, kifejezetten szabálysértésekben.

Jelentéktelen gyakorlati kérdésekre – kiváltképp, ha kényessé tehetők – állítólag jobb nem kitérni. Kivéve a jogalkotást, amely nem válogathat jó kérdés vagy rossz kérdés alapon. Kézenfekvően a legalitás vagy a jog uralma érvényesülhet akkor, ha egy szabálysértésért mondjuk 30 nap fogdát nem a rendőrség, hanem a bíróság szab ki, bár azt is ugyanott kell végrehajtani. A ténylegesen érintettek viszonylag széles köre – akik évi szokásos elzárásukat töltik – érzékeli is a *jogszerűbbséget*, a szabálysértési szakjogászokkal együtt, elvégre a felelősséghez a bíróság jobban ért. E hozzáértéshez tartozik a bírói eljárás többi garanciája, amelyek hosszabb idő alatt és a büntetőügyekre vonatkozóan keletkeztek, az emberi (személyi) szabadság jegyében.

A hozzáértés másik összefüggése a jogellenes helyzet, tény (*tényállás*) megállapítása, amely egyes szabálysértések esetén sem szinte magától értetődő, ezért a hatósági jogkört nem minden ügyben gyakorolja a jegyző, illetőleg a rendőrség, hanem a *szakhatóságok* hatásköre, amely jelenleg kielégítően megoldható, de nem automatizmus.

Ma már kuriózumként említhető egy államigazgatási bírság (nem a szabálysértés) – a *levegő tisztaságának védelmét* szolgáló – kezdeti időszaka (1973-tól). A jogi szabályozás korszerű, de korántsem egyszerű volt. A tényállás megállapítása és a bírság kiszámítása meghaladta az elsőfokú szakigazgatási szerv (építési hatóság) lehetőségeit és képességeit, ezért azt a másodfokú hatóság *állapította meg*, de a területileg illetékes elsőfokú hatóság *közölte* az érintettekkel. Fellebbezés esetén a másodfokú hatóság *saját* határozatát vizsgálhatta meg, ami számára legalább nem volt teljesen ismeretlen. Akár meg is változtathatta, ha tudathasadásban szenvedett. Bíróági felülvizsgálat ezekben az ügyekben akkor nem létezett, ezért a „szocialista törvényesség” jeles példajaként sem lehetett emlegetni, holott ez a levegőtisztaság-védelmi szabályozás érdemben – műszaki tartalmában – *akkor sokkal jobb volt*, mint a nagy Szovjetunióé, vagy akár az NDK-é. A szocializmus bukását nem ez idézte elő Magyarországon. Tanulsága csak az lehet, hogy elfogadhatatlan, ha az elsőfokú döntést a másodfok hozza, az első foknak álcázva, és még a másodfokú eljárásra is jogosítva. Ennél jobb megoldás a fordítottja, ha az „első fokú” bírói ítéletet úgy lehet fellebbezni, hogy azt ugyanaz a bíróság egy órán belül megvizsgálja, és véglegesen el is dönti. Jobb megoldás, de kizárólag a *saría* alapján egyes iszlám országokban.

A vétkességi felelősség a mai *büntetőjog* jellegzetes, jól kidolgozott intézménye. Differenciáltságában tényállások egymástól elkülönítésére is alkalmas; akár a szankciót is meghatározhatja. A *szabálysértések* „gyengített” büntetőjog-tulajdonsága nyilvánvaló. A magyar büntetőjog problémái érintik a szabálysértési jogot is, ezek itt nem tárgyalhatók. Legfeljebb azt célszerű jelezni, hogy visszatetsző például az, ha egy szabálysértési tényállás kodifikálásához alkotmánymódosítás szükséges.

A *közigazgatási* jogszabályok jellegzetes felelősségi alakja az objektív felelősség, amely mellett ritkábban vétkességi felelősség is előfordulhat. Ezen változtatni – a vétkességi felelősséget általánossá tenni – lehetne, de az a legnagyobb mértékben értelmetlen. A szabálysértési jog alkalmatlan az összes vagy a legtöbb közigazgatási jogellenesség szankcionálására.

Arra alkalmas, amire létrehozták. Elméletileg visszatérhetünk, ha nem is a kihágáshoz, de Csemegihez, gyakorlatilag megmaradhatunk a jelenlegi szabálysértési jognál. A közigazgatási büntetőjog a magyar jogban eddig nem honosodott meg, jogszabály szövegében nem fordul elő. Megtévesztő lehetne a kettősség: közigazgatási jog vagy büntetőjog? Szakmai irodalmukat gyarapító szerzők egy részét megéri a *Verwaltungsstrafrecht* intellektuális (?) varázsa, ezzel az *elnevezéssel* is illethető a szabálysértési jog – szerzői alkotásaikban. Elvégre, a hétszemélyes táblát azután is így nevezték, hogy az további „nyolcz” személlyel bővült az 1723. évi XXIV. tc. alapján, miként ezt tudni lehet például Grosschmid Béni *Jogszabálytanából* (1905), vagy – ennél is meggyőzőbb, decens jogi érveléssel – II. Józsefet ironikusan nevezhették „kalapos királynak”, mert nem koronáztatta meg magát magyar királynak, viszont eredetileg ő tehet arról, hogy a mai miniszterelnökség épülete miért nem nevezhető „karmelita kolostornak”, amelynek a környékén sem láthatott karmelitát már gyermekkorában sem Csemegi Károly.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. von Gerber, Carl Friedrich: *Über öffentliche Rechte*. Tübingen, Laupp, 1852.
2. Goldschmidt, James: *Das Verwaltungsstrafrecht*. Berlin, Carl Heymanns, 1902.
3. Heredero, José Luis: *La responsabilidad sin culpa (responsabilidad objetiva)*. Barcelona, Nauta, 1964.
4. Kis Norbert – Nagy Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.
5. Marton Géza: *A polgári jogi felelősség*. (Kiadás alá rendezte Zlinszky János) Triorg Kft., é. n.
6. Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez. In *Degré Lajos emlékkönyv*. Budapest, Uniós, 1995.

Jogi források

1. 1879. évi XL. törvénycikk a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról
2. 1959. évi IV. törvény a Magyar Köztársaság Polgári Törvénykönyvéről
3. 1968. évi I. törvény a szabálysértésekről
4. 1/1973. (I. 9.) MT rendelet a levegő tisztaságának védelméről
5. 11/1973. (IV. 18.) ÉVM a levegő tisztaságának védelméről
6. 19/1974. (XII. 27.) ÉVM a légszennyezési bírságról

Prof. Dr. Tamás András professor emeritus a Nemzeti Közszerolálati Egyetem Államtudományi- és Nemzetközi Tanulmányok Karán. 1964-től 1970-ig bíróságon dolgozott, 1981-ig az IM Törvényelőkészítő Főosztályán, majd 1986-ig a Minisztertanács Titkárságának Jogi Főosztályán, 1986-tól a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságán. 1974-től kandidátus, 1990-től az állam- és jogtudomány doktora. 1992-től egyetemi tanár, 2012-től prof. emeritus.

Homoki-Nagy Mária

KUTATÁSI BESZÁMOLÓ. „HIVATÁSRENDEK TÖRTÉNETÉNEK VIZSGÁLATA AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁSBAN ÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN”

Research Report: ‘Examination of the History of Legal Professions in Jurisdiction and Public Administration’

Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária egyetemi tanár, tanszékvezető, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék, homoki@juris.u-szeged.hu

A kutatócsoport tagjai arra vállalkoztak, hogy a jogász hivatásrendek történetének egy-egy szeletét tárják fel. Így került sor az Anjou-kor országbíráinak jogfejlesztő gyakorlatának bemutatására Almási Tibor tanulmányaiban, valamint a népi jogéletkutatásban szerepet játszó jogászok tevékenységének ismertetésére Nagy Janka Teodóra munkáiban. A jogász gondolkodásmód megjelenését elemezte Kovács György a közgazdaságtudomány területén.

Az 1869: IV. tc. kimondta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztását. Ezt figyelembe véve Varga Norbert és Pétervári Máté a közigazgatás történetéből a főispánok hatáskörét, illetve a járások kialakítását, a járási tisztségviselők szerepét elemezték. A közigazgatás-történeti kutatásokat bővítette az árvaszékek létrehozását, hatáskörét elemző tanulmány.

Nánási László az ügyészség, míg Rokolya Gábor a közjegyzőség 1945 utáni történetét tárta fel. Papp László és Homoki-Nagy Mária a bírói felelősség kérdését elemezte a mindennapokban, Papp László külön kitért a Főudvarnagyi Bíróság és a Hatásköri Bíróság szerepére is.

KULCSSZAVAK:

országbíró, népi jogéletkutatás, bírói felelősség, ügyészség 1945 után, közjegyzőség 1945 után, járások létrejötte, főispánok 1870 után

The members of the research group undertook to examine certain segments of the history of the legal professions. Tibor Almási analysed in his paper the judicial practice of the Hungarian seneschals (országbíró, iudex curiae regiae) in the Era of Anjous within the framework of this

project, and Janka Teodóra Nagy presented activities of the legal profession in research of folk legal practices. György Kovács dealt with the appearance of legal thinking in economics.

Act IV of 1869 declared the separation of jurisdiction and public administration in Hungary. For this reason, Norbert Varga and Máté Pétervári analysed the authority of Lord Lieutenants (főispán, supreme comes), the formation of districts and the role of district administrators in Hungary in the Age of Dualism. The paper of Mária Homoki-Nagy dealing with the establishment and authority of orphans' court completed the research of public administration in this project.

László Nánási examined the office of Hungarian public prosecutors after the Second World War, while Gábor Rokolya revealed the history of the notarial office in the same era. László Papp and Mária Homoki-Nagy also analysed the question of judicial liability in practice, but László Papp wrote papers about two extraordinary courts, Court of Oberhofsmarschall (Főudvarnagyi Bíróság) and Court of Judicial Competence in the 20th century.

KEYWORDS:

Hungarian seneschal, research of folk legal practices, judicial liability, public prosecutor's office after 1945, notary's office after 1945, district administrators in Hungary, Lord Lieutenants in Age of Dualism

Az Államtudományi Kutatóműhely tagjai arra vállaltak kötelezettséget, hogy a polgári állam szervezetének kialakítása során mind a közigazgatásban, mind pedig az igazságszolgáltatásban milyen változtatásokat, az alkotmányos polgári állam eszméjének megfelelő új államszervezetet kellett létrehozni Magyarországon a 19. század második felében. Ehhez nélkülözhetetlen volt egyrészt a történelmi előzmények feltárása, valamint a 20. században bekövetkezett változások elemzése is. Mivel a kutatócsoport tagjai döntően jogászok, ezen belül a jogtörténet iránt érdeklődő és a jogtörténeti kutatásokat szem előtt tartó elméleti és gyakorlati szakemberek, az elkészült tanulmányok döntő része a mának is szóló jogtörténeti tárgyú tanulmány. Almási Tibor történészként¹ csatlakozott a kutatóműhelyhez, aki az Anjou-kor okleveles forrásainak kiváló ismerőjeként e kor országbíróinak működését feltáró tanulmányaival megalapozta egyrészt a bírói tevékenység és az ezzel szorosán összefüggő, attól elválaszthatatlan középkori perjog történetének új forrásokon nyugvó megismertetését. Ezzel szemben Nagy Janka Teodóra² arra vállalkozott, hogy a népi jogéletkutatás terén eddig végzett tevékenységét kiterjeszti, és három tanulmányban mutatja be a jogászok szerepét a népi jogélet, a népi jogszokások feltárásában. E jogászok munkája nélkül – ma már megalapozottan állíthatjuk – nem lehetett volna azokat a kodifikációs munkákat elindítani, amely a polgárosuló magyar törvénykönyvalkotást meghatározta. A történész, valamint a jogászok–jogtörténészek munkáját egészítette ki az a gazdaságtörténeti kutatómunka, amelyet Kovács György³ vállalt fel, és rajzolta meg a hivatásrendi gondolkodásnak a közgazdaságtanban való megjelenését egy tanulmányában.

A kutatómunka megtervezésekor – 2017 első felében – a kutatóműhely tagjai egy átfogó képet kívántak megrajzolni a közigazgatás és az igazságszolgáltatás polgári alkotmányos rendszerének bemutatására. A kiindulópont az osztrák–magyar kiegyezést megalapozó 1867: XII. tc. megalkotása és az azt követő – a közigazgatási rendszert újjászervező és a polgári igazságszolgáltatási szervezet kiépítését megvalósító – törvények elkészítése. A sarokpontot a kiegyezési alaptörvény kiegészítéseként is felfogható 1869: IV. tc.-nek az elfogadása jelentette, amely ugyan a bírói hatalomról rendelkezett, de amely törvénynek az 1. §-a kimondta, hogy „az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülöníttetik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”. E kiindulópont határozta meg a kutatóműhely tagjainak tevékenységét, mert amíg a kutatók egyik csoportja a modern közigazgatási rendszer kiépítését, a törvényhatóságok, a törvényhatósági jogú városok, a járások szervezetének és tisztségviselőik hatáskörének alakulását kutatta,⁴ addig a kutatók másik csoportja átfogó értelemben az igazságszolgáltatás, ezen belül a bíróságok, az ügyészségek és a közjegyzők feladatainak történeti áttekintését nyújtotta.⁵

¹ Almási Tibor, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar.

² Nagy Janka Teodóra, egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar.

³ Kovács György, egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Kar.

⁴ E körbe tartozott elsősorban Varga Norbert, Pétervári Máté, az igazságügyi minisztérium történetének megrajzolásával Antal Tamás, az árvaszékeknek a polgári alkotmányos rendszerben megtörtént kiépítésének bemutatásával Homoki-Nagy Mária.

⁵ Homoki-Nagy Mária, Papp László, Antal Tamás, Nánási László, Rokolya Gábor.

A kutatóműhely tagjainak egy része a feltárt levéltári források, memoárok, családi archívumok alapján nemcsak a polgári alkotmányos állam korának – 1867 és 1944 közötti időszak – történéseit tárta fel, hanem annak felszámolását, majd a rendszerváltást követő évek törekvéseit, a jogállamiság újbóli kiépítését is.⁶

Történetiségében szemlélve az elért eredmények ismertetésében elsőként Almási Tibor tanulmányait kell kiemelni. Az Anjou-kor időben egymást követő három jelentős országbírójának – Hermán nembéli Lampert, Köcski Sándor, Nagymartoni Pál – tevékenységét rajzolta meg több ezer Anjou-kori oklevél feldolgozásával. „Az országbíró az Aranybullák tanúsága szerint a 13. század középső harmadától a legfőbb világi méltóságviselők sorába számították, aki hasonlóan a nádorhoz és a bánhoz, az egyidejűleg több tisztség betöltésére jogosult országnagyok szűk körébe tartozott (1222:30. tc.).”⁷ A szerző a legújabb szakirodalom⁸ felhasználásával elemezte az országbírói intézmény fejlődését az Árpád-ház és annak kihalását követő interregnum időszakában azért, hogy az országos méltóság újbóli felemelkedését és ettől kezdve meghatározó szerepét a magyar igazságszolgáltatásban elemezni és értékelni tudja. A 14. század második harmadától már olyan „szövegükben is megismerhető oklevelek” és különösen „teljes szövegű országbírói okiratok” állnak a kutatók rendelkezésére, amelyek egyrészt az oklevelek tartalmi elemzését, másrészt a peres eljárás menetét, az alkalmazott bizonyítási eszközöket, az írásbeliség szerepének megnövekedését is kutathatóvá teszi. Ehhez a szerző Lampert országbíró nevével fémjelzett 275 okiratot dolgozott fel. Az oklevelek alapján az országbíró személyére, családjára vonatkozó eddig nem ismert adatot is feltárt.⁹ Lampert mester országbírói tevékenységét egyrészt a birtokhatárjárásokról készült leírásokból, valamint a perhalasztásokról, a peres felek engedtelensége miatti bírságolásokról készült oklevelekből ismerhetjük meg. Bár Károly Róbert országegyesítő politikája során Lampert tevékenységének első időszakában kevés ítéletlevél született, a királyi hatalom megerősödése viszont az országbíró munkájának növekedését is tükrözi. Ezek az oklevelek már azt is bizonyítják, hogy az országbíró tanúvallomások alapján hozta meg ítéletét. Ezek kapcsán olyan perjogi szabályokat tárt fel Almási Tibor, mint a háromszori kihirdetés gyakorlatát, a birtokbaiktatással szembeni ellentmondást, vagy annak meghatározását, hogy a peres fél állításának igazolására mennyi oklevelet mutasson be, hogy állítása teljes értékű legyen.

Almási Tibor másik tanulmányában Köcski Sándor országbíró tevékenységét vázolta, részletesen bemutatva az új országbíró személyére, családjára, vagyoni viszonyaira vonatkozó okleveles forrásokat. Bár látszólag ezek az okiratok nem függnek össze az országbírói tevékenységgel, mégis értékes adatokkal szolgálnak a királyi birtokadományozásokkal,

⁶ E körbe tartozik Nánási Lászlónak *A Népköztársaság ügyészségétől a köztársaság ügyészségéig* című tanulmánya, valamint Rokolya Gábornak a polgári közjegyzőség felszámolására, az állami közjegyzői intézmény kiépítésére vonatkozó tanulmányai.

⁷ Almási Tibor: Hermán nembéli Lampert királyi országbíró működésének okleveles adatai. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 5–30. 7–8.

⁸ Szócs Tibor: Miből lett az országbíró. *Századok*, 151. (2017), 5. 1063–1088.; Zsoldos Attila: *Magyarország világi archontológiája 1000–1301*. Budapest, História – MTA Történettudományi Intézete, 2011. 32–35.

⁹ Almási (2017) i. m. 12.

a végrendelkezéssel kapcsolatos szokásokról, illetve eljárási módokról. Bár Köcski Sándor mindösszesen négy évig volt Károly Róbert országbírója, a szerzőnek sikerült bizonyítania, hogy a Lampert által kialakított eljárási „rendet” Köcski Sándor tovább folytatta, sőt az úgynevezett alaki bizonyítóeszközök – párbaj, eskü – kezdtek háttérbe szorulni és az *inquisitorius* eljárásra jellemző anyagi bizonyítóeszközök – tanúvallomások, okiratok – erősödtek meg. „Köcski Sándor bírói rendelkezéseket tartalmazó okirataiból és ítéletleveleiből világosan kitetszik, hogy lépten-nyomon előkerül az okleveles bizonyítás igénye, és bőséggel lehet példákat találni – kivált a birtokügyekben – a felek állításainak bemutatott oklevelekkel történő igazolására. Párbajjal való bizonyításra viszont mindössze egyetlen esetben ismert példa működésének időszakából, mégpedig 1326-ból.”¹⁰ Másik fontos megállapítása a szerzőnek Köcski Sándor országbírói működése kapcsán, a magyar perjogra a későbbi századokban oly jellemző perbeli egyezség megjelenése, sőt kikényszerítése. „Sándor országbíró nem egyszerűen csak megengedte a felek peren kívüli egyezségkötését, hanem azt akár kilátásba helyezett büntetés terhe alatt próbálta kikényszeríteni.”¹¹ Sőt fennmaradtak olyan nagy ítéletlevelek, amelyek már a későbbi joggyakorlat elemzése szempontjából is jelentősek.

Károly Róbert uralkodásának harmadik országbírója Nagymartoni Pál volt, akitől mintegy 3000 okirat maradt fenn, amelyeknek „nemcsak tárgyuk, tartalmuk hallatlanul szerteágazó, de rendkívül gazdagon illusztrálják a királyi jelenléti bíróság működési rendjét, a perjogi gyakorlat alakulását, a bizonyítási eljárások különböző formáinak alkalmazási gyakorlatát, a hiteles helyekkel való együttműködés különféle eseteit és módozatait, nemkülönben pedig az országbírói oklevelek megszövegezésének, kiállításának szokásosan követett eljárását és megoldásait”.¹² A szerző Nagymartoni Pál korából egy pert elemez részletesen azért, hogy a peres eljárásokban bekövetkező kisebb-nagyobb változásokat, eljárási szabályokat, a bizonyítási eljárás új módjait a többi oklevél tartalmának ismereteivel is alátámasztva bemutathassa.

Megállapítható, hogy Almási Tibor Károly Róbert három országbírójának fennmaradt okleveles adataiból olyan új eredményeket tudott feltárni, amelyek nemcsak a magyar középkori perjog szabályait tárják az olvasók elé, hanem a későbbi századokban is meghatározó perjogi intézmények kialakulását és szabályait írta le.¹³

A bírói hatalom történetében döntő változást eredményezett az 1869: IV. tc., amely kimondta a bírói függetlenség elvét, rögzítették a bíróvá válás feltételeit, az összeférhetlenségi szabályokat, és ezzel szoros összefüggésben hatályba léptették a bírói felelősség kérdését szabályozó 1871: VIII. tc.-t. „Általánosságban a bírói hatalom felelőssége erkölcsi, fegyelmi, és vagyoni felelősséggel írható le. Az igazságszolgáltatás erkölcsi felelőssége

¹⁰ Almási Tibor: *Köcski Sándor királyi országbíró működésének okleveles adatai (1324–1328)*. Kézirat.

¹¹ Uo.

¹² Almási Tibor: *Megjegyzések Nagymartoni Pál királyi országbíró pályájához és működéséhez (1328–1349)*. Kézirat.

¹³ Almási Tibor a magyar perjog történetének olyan időszakát elemezte, amely eddig ilyen mélységben ismeretlen volt a tudomány számára.

a jogállamiság rendszerében nem a bíró saját belátása szerinti döntésében, hanem sokkal inkább a jogszabály jogalkotói akarat szerinti alkalmazásában érhető tetten. Ez az erkölcsi felelősség az, amely a társadalom számára garanciát jelent arra, hogy a bíró a jogszabályt nem pusztán nyelvtani értelménél, hanem rendeltetésénél és funkciójánál fogva fogja értelmezni és alkalmazni a konkrét tényállásra. Az erkölcsi felelősségtől a *fegyelmi és vagyoni* felelősség már kézzelfoghatóbb kategória, hiszen azok – eljárásjogi értelemben – a pártatlan és tisztességes eljárás garanciáiként értelmezhetőek. A bírói felelősség, amely annak közhatalmi jellegéből vezethető le, egy modern államban a bírói függetlenséggel együtt értelmezhető.¹⁴ A bírói felelősségét kérdését Papp László és Homoki-Nagy Mária is kutatta. Papp László a bírói felelősségnek a korábbi századokban meglévő történeti gyökereit is feltárta, Homoki-Nagy Mária viszont az 1871. évi törvénynek egyrészt az 1869: IV. tc. rendelkezéseivel való összefüggését, valamint a Szegedi Királyi Ítéltábla fennmaradt iratai alapján a gyakorlatban megvalósuló tartalmi elemeit kutatta. A szerző források alapján mutatta be, miért kellett a közigazgatási és bírói hatalom szétválasztását követően előbb a nagy közigazgatási törvényeknek megszületniük, és ezt követően, illetve részben párhuzamosan lehetett a bírósági szervezetet kialakítani. Mindezt természetesen az ország területi egységének a helyreállítása alapozta meg.¹⁵ Papp László részletesen elemezte a bírósági rendszeren belül felállított fegyelmi tanácsokat, illetve azokat a törvényeket, amelyek a rendes bíróságokon kívül a különös bíróságok bíráinak felelősségével is foglalkozott. Ehhez szorosan kapcsolódott az esetleges kártérítési kérdéseknek a levéltári forrásokon nyugvó feldolgozása és a fegyelmi büntetések rendszerének bemutatása.¹⁶

Homoki-Nagy Mária tanulmánya kollégája kutatásait jól kiegészíti, hiszen a Csongrád Megyei Levéltárban őrzött Szegedi Királyi Ítéltábla iratai¹⁷ között olyan forrásokat talált, amelyek alapján megállapítható, egy-egy bíró mely mulasztását vagy cselekedetét értékelte úgy a fegyelmi tanács, hogy az kimerítette a fegyelmi vétség tényállását. Maga a törvény nem adott – nem is adhatott – taxatív felsorolást arra nézve, mely cselekményeket volt kötelező fegyelmi vétségnek minősíteni. Ezt tényleg a mindennapok gyakorlata formálta az egyszerű mulasztásoktól az olyan magatartásokig, amelyek már a bíró áthelyezéséhez, végső soron nyugdíjazásához vezettek. A szerző a feltárt levéltári forrásokból arra a megállapításra jutott, hogy a fegyelmi tanácsokban eljáró bírák igyekeztek a fegyelmi vétség gyanúja miatt eljárás alá vont bírókat egyrészt megvédeni az alaptalan panaszoktól, másrészt, ha ténylegesen megállapították a fegyelmi vétség elkövetését, a törvény keretei között olyan büntetéseket kiszabni, amely nemcsak arányos volt az elkövetett cselekménnyel vagy éppen mulasztással, hanem a bírót a megfelelő bírói magatartásra tudta kényszeríteni. Más volt a helyzet azokban az esetekben, amikor a bíró erkölcsi magatartása merítette ki

¹⁴ Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.

¹⁵ Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség az 1869:IV. tc. alapján. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 45–68.

¹⁶ Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.

¹⁷ Magyar Nemzeti Levéltár Csongrád megye Levéltára Szegedi kir. Ítéltábla iratai VII.I. 1890–1940

a hivatali vétség tényállását. Ezekben az esetekben alkalmazták leginkább az áthelyezést, és ha ez sem segített, végső soron a bíró kényszernyugdíjazását.¹⁸

Az I. világháború végét követő évek eseményei – különösen az 1918–1919-ben történtek – alapozták meg azokat a fegyelmi eljárásokat, amelyeket a bírák politikai megnyilvánulásai miatt indítottak 1921–1922-ben. Már az 1869: IV. tc. tiltotta és összeférhetetlennek minősítette, hogy a bíró politikai pártnak, érdekképviseleti szervnek tagja legyen. Az 1918-ban, 1919-ben lezajlott események során több bíró néha akaratlanul, máskor tudatosan vett részt új politikai szervezetekben (nemzeti bizottság), vagy nyilvánított véleményt politikai rendezvényeken. A levéltári iratok alapján jól elkülöníthető, mit tekintettek fegyelmi vétségnek, ami a bíró nyugdíjazását, felmentését eredményezte, és mit olyan tevékenységnek, amely nem merítette ki a fegyelmi vétség körét.¹⁹ Papp László megalapozottan állapította meg, hogy „ma már jogfilozófiai közhely, hogy az önálló bírói hatalom a demokratikus jogállamokban alapvető követelmény, amelyet a bírói függetlenség fogalmával fejezhetünk ki. Maga a bírói függetlenség az ítékezés pártatlanságát hivatott biztosítani, s ebben az összefüggésben azt a lehető legtágabban kell értelmezni.”²⁰

A bíró felelősség kérdését Papp László a II. világháborút követő években is elemezte, amikor a polgári alkotmányos állam jól működő igazságszolgáltatási szervezetét, a bíróvá válás feltételeit megváltoztatták. Közvetlenül a II. világháború utáni években először a *nép-bíróságokat* állították fel, melyeket felhatalmaztak arra, hogy a háborús bűnösök ügyében eljárjanak. Papp e körben elemezte a katonai bíróságok rendszerének kialakítását, a népi ülnökök rendszerének bevezetését, a Közigazgatási Bíróság felszámolását és mindezzel együtt a polgári jogállam teljes felszámolását. Az 1950-es évektől kezdve ténylegesen már nem lehetett bírói függetlenségről beszélni, és összességében „a bírói és ügyési szervezet átalakítása során az ítékezés pártatlanságát ásta alá, amelynek helyreállítása a rendszer-váltás feladata volt”.²¹

Papp Lászlónak és Homoki-Nagy Máriának a bírói függetlenség és a bírói felelősség kérdését elemző tanulmányai magukban foglalják az 1869 után kialakított és megszervezett általános hatáskörű bíróságokat. Bár a királyi járásbíróságok és törvényszékek tevékenységével nem foglalkoztak – a vállalt kutatási programban ez nem is szerepelt – mégis a fegyelmi vétségek tárgyalásakor egyes törvényszékek munkájába is bepillantást engednek a kutatók. A bírói felelősség kérdését elemezve Homoki-Nagy Mária megjegyzte, hogy bár a bírói felelősséget már a korábbi századokban is szabályozták, arról érdemben csak a 19. század végétől lehet levéltári források alapján beszélni. Ennek oka, hogy iratok csak attól az időponttól kezdve maradtak fenn, amikor a királyi Ítéletáblákat 1890-ben

¹⁸ Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség kérdésének megítélése a gyakorlatban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 208–235.

¹⁹ Uo.

²⁰ Papp László: *A bírói függetlenség legsötétebb órái*. Kézirat.

²¹ Uo.

felállították.²² A 19. század végére kialakult bírósági szervezet a trianoni szerződés aláírását követően – 1920-tól – megváltozott. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az elcsatolt területekről egyrészt átköltöztek az ott „szolgáló” bírák, bírósági segédszemélyzet, akiket az anyaország megpróbált elhelyezni, bírói statust biztosítani, amely óhatatlanul feszültséget eredményezett az „ittthoni” és a „határon túlról” érkezett bírák között. Magyarországi területének megcsonkítása a bírák mellett természetesen érintette az ügyészeket és a közjegyzőket is.²³ A területek elcsatolása a magánjogi és a büntetőperek lefolytatására is hatással volt. Antal Tamás a Szegedi királyi Ítélőtábla fennmaradt iratai alapján elemezte, hogyan alakult az egyes bíróságok illetékessége, mikor járhatott el a határon belül maradt bíróság a határon kívül rekedt peres fél vagy felek ügyében, és mikor kellett megszüntetni a már folyamatban lévő pereket Magyarország területének megváltoztatása miatt. „Az ország déli megyéinek, köztük Csanád, Torontál és Bács-Bodrog vármegyéknek²⁴ az elcsatolása az ott működött bíróságok területi illetékességét oly módon is befolyásolta, hogy a kormány a bácsalmási és a bajai királyi járásbíróságok, illetve a szekszárdi törvényszék és a pécsi ítélőtábla hatósági jogkörét kiterjesztette a »Bácsországból« megmaradt északnyugati részre.”²⁵ Bár a Szegedi Ítélőtábla elnökei kísérletet tettek arra, hogy a kormány ezt a helyzetet megváltoztassa, és a bajai törvényszéket ismét a Szegedi Ítélőtábla területi illetékességébe sorolja, ez nem valósult meg, és a területi elcsatolások miatt „csupán a szegedi és a gyulai törvényszék, valamint azok járásbíróságai tartoztak hozzá, a többi elveszítette a csonka ország *legkisebb ügyforgalmú* ítélőtáblájává vált”.²⁶ A Szegedi Ítélőtábla illetékességéhez tartozó nagyikindai, szabadkai és újvidéki törvényszékektől fellebbezett ügyek az ítélőtáblán „rekedtek”, de amelyeket már nem lehetett tárgyalni.

A törvényszékek és az ítélőtáblák működését nemcsak a trianoni szerződés aláírásával bekövetkezett területvesztés, az ezzel összefüggő illetékességi kérdések befolyásolták, de – különösen a polgári perekben – az infláció miatt bekövetkezett monetáris rendelkezések is. „Az ítélőtáblák jogállásában Bethlen István és Károlyi Gyula kormányait követően a *közigazgatási bíráskodás* 1932–33-ban tervezett reformja hozhatott volna pozitív fordulatot, de a politikai jobbratolódás immár nem támogatta a bírói hatalom hatókörének szélesítését, sem a hazai jogászság identitástudatának emelését.”²⁷

²² Sajnálatos módon a királyi törvényszékeknek 1871–1890 között keletkezett iratanyaga nagy részben megsemmisült.

²³ Miként alakult Trianon után az elcsatolt területeken rekedt vagy még éppen az anyaországba áttelepült ügyészek, közjegyzők sorsa, azt Rokolya Gábor és Nánási László elemezte. De a Szegedi kir. Ítélőtábla tevékenységét is megváltoztatta Trianon, amelynek történetét Antal Tamás dolgozta fel.

²⁴ Gyémánt Richárd: A határon túli magyarság fogalma, keletkezése. In Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitikai ismeretek*. Szeged, 2017. 81–82., 89–90., 109.; Kengyel Miklós: A magyar bírósági szervezet a két világháború között. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta*. De iuris peritorum meritis 10. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 195–207., különösen: 195–201.

²⁵ Antal Tamás: A trianoni békeszerződés hatásai a királyi ítélőtáblákra – különös tekintettel a szegedire. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 31–44. 37.

²⁶ Uo. 38.

²⁷ Uo. 44.

A gazdasági válság hatásai nemcsak a magyar gazdasági-pénzügyi életben voltak kimutathatók, de befolyásolta a bíróságok működését is. Egyik oldalról a társadalom egy részének politikai értelemben vett balra tolódása sajátos politikai büntetőpereket eredményezett. A Szegedi Ítéltábla gyakorlatából mutatott be és elemzett néhány meghatározó esetet Antal Tamás.²⁸

De ugyancsak a gazdasági válság következményének tudható be az árdrágítások gyakorlatainak megjelenése a mindennapok gazdasági életében, és amely végül a tisztességtelen verseny körét is túllépve új, különbíróság megszervezését igényelte. Ez lett az uzsorabíráskodás.²⁹

A modern bírósági szervezet kiépítése maga után vonta, hogy az általános hatáskörű rendes bíróságok megszervezését követően a speciális hatáskörrel rendelkező úgynevezett különös bíróságok felállítására is sor kerüljön. E bíróságok létrehozása több okból történhetett. Részben történelmi okoknál fogva meghatározott személyi kör törvényben meghatározott ügyei miatt állítottak fel különbíróságokat. E körbe tartoztak Magyarországon a dualizmus korában megszervezett úrbéri bíróságok, illetve a Főudvarnagyi bíróság. De speciális ügycsoport elbírálására is létrehozhattak különbíróságokat, amely körbe tartozott például a Közigazgatási Bíróság, a Hatásköri bíróság, a Szabadalmi bíróság. Napjaink joggyakorlata is igényli a különbíróságok megszervezését. Papp László a bírói függetlenség és a bírói felelősség kérdését elemezve vizsgálta általános értelemben azt a kérdést, hogy általános hatáskörű bíróságok és különbíróságok rendszerében érvényesíthető-e a bíróságok egységének elve, valamint különbséget lehet-e tenni az általános bíróságra kinevezett bírók és a különbíróságokra kinevezett bírók között? Külön felelősségi szabályok érvényesülnek-e az egyik vagy a másik bíróságra kinevezett bírakra vonatkozóan? A tudománytörténeti háttérrel elemezve megállapította, hogy a bíróságok egységének elvét minden körülmények között érvényesíteni kell, és ezenkívül a bírói hatalomról szóló törvényben meghatározott alapelveket kellett – és kell napjainkban is – minden bíróval szemben érvényesíteni.

Ezt követően Papp László a történelmi események által életre hívott különbíróságokat mutatta be. Ezek közül a *Főudvarnagyi Bíróság* mint hivatal már a 18. században is működött, hatáskörébe tartozó ügyekben az osztrák jogot alkalmazta. Ez ellentétes volt a magyar egységes bíróság elvével, ezért 1909-ben újjászervezték, a magyar törvényekben meghatározott feltételekkel rendelkező bírókat neveztek ki, és a magyar törvényeket kellett alkalmazni. Kis megszakítással a II. világháború végéig működött. Sajátos szerepet töltött be Magyarországon is a *konzuli bíráskodás*, amelynek révén biztosították, hogy magyar állampolgár ügyeit külföldön is a magyar jog szerint lehessen megítélni. A rendi kor hagyományának tekinthető a *községi bíróság* fennmaradása, amelyek kis perértékű ügyekben járhattak el. E bírói fórum fenntartásával a közigazgatás és a bírói hatalom szétválasztásának elve sérült. (Ugyanezt állapította meg Homoki-Nagy Mária a gyámhatóságok újbóli

²⁸ Antal Tamás: Szélsőbaloldali büntető ügyek a Szegedi kir. Ítéltábla előtt a világgazdasági válság idején. In Homoki-Nagy Mária (főszerk.): *Ünnepi kötet Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2018. 27–38.

²⁹ Amelyről Papp László írt önálló tanulmányt.

megszervezését elemezve, amikor az árvaszékek és a szolgabíróknak e körben adott hatáskörét elemezte.)

1945-ben állították fel a háborús bűnösök felelősségre vonására a *népbíróságokat*, és ugyancsak megtorlás jelleggel hívták életre 1956 után a *Legfelsőbb Bíróság Népbíró-sági Tanácsát*.³⁰ E két utóbb említett különbíróság tevékenységével összhangban elemezte a bírói függetlenség és a bírói felelősség kérdését Papp László.

A különbíróságok másik nagy csoportját a speciális ügyeket ellátó bíróságok köre alkotta Magyarországon. Idetartoztak a katonai ügyekben eljáró katonai bíróságok, a munkaügyi kérdéseket tárgyaló munkaügyi bíróságok és a közigazgatási határozatok ellen jogorvoslatot biztosító Közigazgatási Bíróság. E fórumok létrehozásának történelmi hátterét rajzolta meg Papp László különös tekintettel arra, hogy a Közigazgatási Bíróság történetének, szervezetének, az általa végzett bírói gyakorlatnak a feltárása *Stipta István* kutatási témájába tartozik. A különbíróságok közül viszont az általános jellemzésen túl sokkal mélyebb kutatásokat folytatott Papp László, amikor az iparjogvédelmi bíráskodásról, az uzsorabíráskodásról és a Hatásköri Bíróság működéséről írt. A *Szabadalmi bíróságot* már a 19. század utolsó harmadában felállították, tekintettel arra, hogy az egyre növekvő számú szabadalmi bejelentéssel a vitás kérdések is megszorodtak.³¹ E bíróságban éppen a szabadalmi ügyek tárgya miatt a kinevezett bírák fele szabadalmi ügyekben jártas szakember volt.

Sajátos gazdasági helyzet hívta életre az úgynevezett uzsorabíráskodást Magyarországon. A Csemegi-kódex az uzsorát már önálló tényállásként szabályozta, és ehhez az adós szorult helyzetének kihasználása adta a kiindulópontot. Önmagában az uzsorások ellen elegendőnek minősült a Csemegi-kódex rendelkezését alkalmazni. A világháború következtében kialakuló infláció, valamint a mezőgazdasági termékek hiánya felszínre hozta az árdrágító magatartást, amely már oly méreteket öltött, hogy a magyar gazdaság és a társadalom biztonsága érdekében fel kellett lépni ellenük. Ezt tette meg az 1916: IX. tc., amelynek alapján 1916 és 1920 között működtek az uzsorabíróságok, mint egy speciális bűncselekménycsoportnak az önálló elbírálására hivatott testület.³²

A különbíróságok rendszerében részletesen elemezte Papp László a *Hatásköri Bíróság* szerepét. Az 1907-ben felállított új bíróságnak – nevéből adódóan – a különböző hatásköri összeütközéseket kellett kezelni. E hatásköri összeütközések keletkezhettek közigazgatási szervek között, bíróságok között, közigazgatási szerv és bíróság között. Ennek a bíróságnak a szervezetét, elnökségét, hatáskörét, eljárási ügyrendjét az 1907: LXI. törvény határozta meg.³³

³⁰ Papp László: Különbíróságok szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 69–81. 73.; Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.

³¹ Papp László: Iparjogvédelmi bíráskodás Magyarországon. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 227–239.

³² Papp László: *Uzsorabíráskodás Magyarországon*. Kézirat.

³³ Papp László: *Hatásköri Bíróság*. Kézirat.

Papp László kutatásai elsődlegesen a különbíróóságok létrehozására és működésük bemutatására szorított, de a bírói függetlenség és a bírák fegyelmi felelőssége tárgyában végzett kutatásai révén az egységes bíróság elvének érvényesülését is be tudta mutatni. „E bíróságok egy része a korszak történelmi sajátosságaihoz igazodott, azonban voltak olyan különbíróóságok is, amelyek bármely polgári államberendezkedésben működőképesek lehetnek. A második csoportba tartozó különbíróóságok életében a II. világháborút követő időszak hozott jelentős törést, és a rendszerváltást követően csak egy részüket állította helyre a jogalkotó. Ennek oka egyrészt az, hogy bizonyos különbíróósági funkciókat 1990 után más bíróság vagy szerv útján lát el az állam, azonban a munkaügyi, közigazgatási, szabadalmi és fiatalokruák bíraskodása tekintetében a II. világháborút megelőző szervezeti megoldások még napjainkban is történelmi mintául szolgálhatnak.”³⁴

A polgári alkotmányos állam igazságszolgáltatási rendszerének kiépítéséhez szorosán hozzátartozott a vádhatóság megszervezése. Modern értelemben vett ügyészségről a neoabszolutizmus korában az osztrákok által megszervezett ügyészségekig válójában nem beszélhetünk. A vád képviselétét ellátó ügyész azonban már a rendi korban is megjelent Magyarországon. Ezt a történelmi háttérét és az ügyészség kialakulásának időszakát elemezte tanulmányában Nánási László, bemutatva, hogy a királyi jogügyek igazgatója, a vármegyékben, szabad királyi városokban megjelenő tisztii ügyész tevékenysége hogyan járult hozzá a modern vádhatóság kialakulásához. Elemezte a reformkor törekvéseit a modern ügyészi szervezet kialakítására, majd a neoabszolutizmus osztrák mintára megszervezett rendszerét, hatáskörét rajzolta meg.³⁵ Az általános történelmi fejlődésen túl a jogszabályi háttér elemzésével széles perspektívában mutatta be az ügyészek szerteágazó tevékenységét. Az ügyészség történetének következő nagy korszaka a polgári jogállamban, az önálló magyar ügyészi szervezet létrehozása, szervezetének, hierarchiájának, az ügyésszé válás feltételei törvényi megfogalmazásának az időszaka. Nánási történelmi perspektívába helyezve mutatja be a Koronaügyész, a főügyészségek és ügyészek szervezetét, a törvényben meghatározott hatásköröket mind büntető, mind pedig a magánjog területén.³⁶

Ezt követően az ügyészség történetének harmadik korszakát az 1945 és 2003 közötti időszak eseményeit elemezte a szerző, amely a Népköztársaság ügyészi rendszerétől a Köztársaság ügyészi szervezetének kialakításáig terjed. Levéltári források, családi archívumok felhasználásával tárta fel a polgári jogállam ügyészségi rendszerének felszámolását, az ügyészek meghurcolását az 1950-es években. Bár a kádári konszolidáció némi nyugalmat hozott az ügyészi szervezeten belül, a jogállami követelményeknek megfelelő ügyészi szervezet újjáalakítására csak a rendszerváltást követően kerülhetett sor.³⁷ Bár elemzéseiben – széles körű levéltári forrásokra támaszkodva – több évszázad ügyészi tevékenységét elemzi, kutatásának súlypontja a polgári kori ügyészség tevékenységének bemutatására összpontosul.

³⁴ Papp (2017) i. m. 81.

³⁵ Nánási László: *Az ügyészi funkció Magyarországon a kezdetektől 1871-ig*. Kézirat.

³⁶ Nánási László: *A királyi ügyészség Magyarországon 1872–1945*. Kézirat.

³⁷ Nánási László: *Népköztársaság ügyészségétől a Köztársaság ügyészségéig (1945–2003)*. Kézirat.

A jogállamban érvényre jutó jogbiztonság megvalósításának egyik elengedhetetlen feltétele volt a jól működő ügyészi szervezet, amelynek működését az 1896-ban elfogadott Bünvádi perrendtartás is segítette. Épp a vádhatóság és a nyomozóhatóság munkájában megmutatkozó hiányok, a Sárga könyv elégtelensége hívta fel a törvényalkotók figyelmét az egységes büntető perrendtartás elkészítésének szükségességére, amely az ügyészi munka hatékonyabbá tételét is elősegítette.

A polgári alkotmányos állam működése szükségessé tette a közhitelességet biztosító szervezetnek, a közjegyzőségeknek a létrehozását is. A modern értelemben vett *közjegyzőség* felállítása szintén az osztrák–magyar kiegyezést követő években történt. A hiteleshelyek közhitelességi tevékenységének megszüntetése és egy új rendszerű szerv létrehozása nem volt könnyű. Különösen a közjegyzők, a községi jegyzők és az ügyvédek által végzett feladatok elhatárolása okozott gondot. Bár a közjegyzők mindig törekedtek hatáskörük kiszélesítésére, és az ebből fakadó hivatásrendek közötti viszályok nem szűntek meg véglegesen, a magyar közjegyzők „kiállták az idő próbáját”. Rokolya Gábor a kutatóműhely tagjaiként nem a jogállamban tevékenykedő közjegyzők történetét elemezte, hanem a II. világháborút követő időszaknak a közjegyzői tevékenységet befolyásoló törvényi intézkedéseivel, a polgári közjegyzőségek megszüntetésével, az állami közjegyzői intézmény kialakításával és végül a rendszerváltást követő új törekvésekkel, a polgári közjegyzőség visszaállításának történetét eleveníti fel.

Rokolya Gábor elsőként az 1945–1949 közötti történéseket elemzi. A királyi közjegyzők egy részét a háborúban való részvétel, székhelyének elhagyása miatt felmentették, hatáskörüket csorbitották. A közjegyzői feladatok mindig szorosan összefüggnek az öröklési jog kérdéseivel, így a II. világháborút követő években, amikor még mindig nem volt egységes magánjogi kódex, a közjegyzők az egyes magánjogi intézmények önálló törvénybe foglalását javasolták. E néhány év alatt felszámolták a közjegyzői kamarákat. Rokolya Gábor részletesen ismerteti egyes közjegyzők életpályájának alakulását, kettétörését az 1950-es években velük szemben lefolytatott igazolóbizottsági és egyéb eljárások következtében. Kiemelendő e közjegyzők sorából például Fekete László esete, aki a Horthy-korszakban sem politizált, nagy tekintélyű, nagy tudású szakembernek tartották, aki alkalmassága révén az országos közjegyzői kamara elnöki tisztjének a várományosa volt. Mégis, az ellene irányuló eljárás során sikerült olyan tanúvallomásokat felsorakoztatni ellene, amely miatt feddés büntetésben részesítették. Ezzel az elnöki székbe a kommunista rendszer megbízható emberét sikerült beültetni.

Sok közjegyzőt kitelepítettek, internáltak a Rákosi-korszakban, sokan abbahagyták közjegyzői munkájukat, ha tehették, ügyvédként folytatták jogi hivatásukat, sokat közülük nyugdíjaztak. S azt kell megállapítani, hogy még ez volt az elviselhetőbb, mert sok közjegyző koncepciós per áldozata lett. „Az ügynöki jelentések alapján konstruálták a koncepciós pereket, amelyeknek célja kettős volt, egyrészt a társadalom megfélemlítése, másrészt a maguk társadalmi körében tekintélyes, mértékadó emberek egzisztenciájának

tönkretétele.”³⁸ Rokolya Gábor aprólékos munkával, levéltárakból, fennmaradt családi iratokból gyűjti össze az adatokat Magyarország közjegyzőiről, és egy-egy életút megrajzolásával egyben Magyarország történetét is megrajzolja a közjegyzők életútja által.

Az állami közjegyzőség létrehozása az önálló közjegyzői tevékenységet bár látszólag fenntartotta, ténylegesen beolvastotta a polgári bíróságok keretei közé.³⁹

A rendszerváltás lehetővé tette, hogy ismét a polgári alkotmányos államnak megfelelő, önálló közjegyzői szervezet jöjjön létre Magyarországon. Ezt a törekvést a bíróságok keretei közül való kiválás és a közjegyzői kamarák újbóli megszervezése fémjelezte.⁴⁰ Rokolya Gábor a közjegyzőségek történetének megírásával és ezen belül egyes közjegyzők élet-történetének feltárásával olyan mintát ad a szűkebb és tágabb olvasóközönség elé, amely a további kutatások szükségességét indokolja.

Az Államtudományi kutatóműhely tagjainak másik köre a közigazgatás történetének egy-egy szeletét kutatták. A közigazgatási és a bírói hatalom szétválasztásának kimondása szükségessé tette az önálló törvényhatóságok megszervezését és polgári jogállam új közigazgatási rendszerének kiépítését. Ezen átfogó témából Varga Norbert egyrészt a főispánok szerepét, hatáskörüknek alakulását elemezte, de elsősorban a törvényhatósági jogú városok élére kinevezett főispánok esetében.⁴¹ Ez a rendi hagyományokhoz képest szokatlan volt, hogy a megyék mellett még a volt szabad királyi városok élére is főispánt nevezzen ki az uralkodó, miközben inkább e tisztség eltörlését várták. A levéltári források alapján Varga Norbert Szeged, Kecskemét, Debrecen törvényhatósági bizottságainak működését vizsgálta,⁴² illetve azt, hogy ebben a munkában milyen szerepet játszott a kinevezett főispán, aki gyakran több város főispáni tisztjét is ellátta egyidőben. A főispánok mellett a törvényhatóságok más tisztségviselőinek is fontos szerep jutott, amit a törvényhatósági bizottság, illetve a városok esetében a városi tanács működésének elemzésével lehet és kell megrajzolni.

Az újonnan megszervezett törvényhatósági bizottságok saját maguk alkották meg törvényi felhatalmazás alapján szervezeti és működési szabályait. E szabályzatokból jól megrajzolható a megválasztott tisztségviselők feladat- és hatásköre, illetve a körük szervezett hivatalok tényleges működése. A polgári állam szükségesnek tartotta, hogy a kis-korú árvák nevelését, gondozását, iskoláztatását állami eszközökkel is biztosítsák, és ennek

³⁸ Rokolya Gábor: Leszámolás a polgári közjegyzőkkel (1945–1956). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 83–98. 96.; Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség megszűntetése (1945–1949)*. Kézirat.

³⁹ Rokolya Gábor: *Az állami közjegyzői intézmény kiépítése és működése (1950–1956)*. Kézirat.; Rokolya Gábor: *Az 1956-os forradalom a közjegyzőség történetében*. Kézirat.; Rokolya Gábor: *A kádári konszolidáció közjegyzősége (1957–1988)*. Kézirat.

⁴⁰ Rokolya Gábor: A közjegyzői intézmény átalakulása a rendszerváltáskor (1987–1991). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 283–303.

⁴¹ Varga Norbert: *A főispán szerepe és tevékenysége a városigazgatásban*. Kézirat.; Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 180–199.

⁴² Varga Norbert: *A városi tanács működése a közigazgatási rendszerben*. Kézirat.; Varga Norbert: A polgármester hatásköre az 1870:XLII. tc. alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 260–275.; Varga Norbert: *A városi tisztségviselők megválasztása*. Kézirat.

lett az eredménye, hogy az 1870: XLII. tc. minden törvényhatóságnak és rendezett tanácsú városnak kötelezettségévé tette az árvaszékek újjászervezését. Az árvák ügyeinek intézése közigazgatási feladat volt, ezért az újjászervezett közigazgatási hatóságoknak kellett ezekről gondoskodni. Amellett, hogy meghatározták, majd pedig megválasztották az árvaszékek tagjait, rögzítették hatáskörüket, amely jelentős mértékben bővült. A kiskorú árvák mellett az örökbefogadás, a törvényesítés, a holtak nyilvánítása, valamint a nagykorúak és távollévők vagyonának kezelésére rendelt gondnokság feladatait is el kellett látniuk. Homoki-Nagy Mária a polgári államban felállított árvaszékek szervezetét, működését, hatáskörének alakulását tárta fel a csanádi és a csongrádi árvaszéki iratok alapján.⁴³ Ezek segítségével bizonyította, hogy a közigazgatási és a bírói hatalom szétválasztása nem ment egyszerűen, épp a kiskorú árvák ügyeinek rendezése során lehetett nagyon komoly hatásköri összeütközésekre bukkanni az illetékes árvaszék és törvényszék között. Az árvaszékek működésének elején, a neoabszolutizmus korából megörökölt és még be nem fejezett ügyek adták talán a legtöbb problémát az árvaszékeknek. Mindez összefüggött azzal, hogy sem egységes magánjogi kódex, sem a gyámságra vonatkozó, sem az öröklési rendet szabályozó egységes törvény nem állt rendelkezésre. Ezért volt szükségzerű a gyámságról gondnokságról szóló 1877: XX. tc. megalkotása, amely hosszú időre meghatározta az árvaszékek működését is.⁴⁴

A törvényhatóságok szervezetének kialakítása maga után vonta a törvényhatóságon belüli kisebb közigazgatási egységek, a járások megszervezését és működését. Pétervári Máté kutatásai során egyrészt az osztrák járási szervezetet, annak kialakítását és működését vizsgálta, különös tekintettel arra, hogy az a magyar járási szervezet létrehozásának is egyik példaként szolgált.⁴⁵ Az úgynevezett alsó-középszintű közigazgatás megszervezése Ausztria és Magyarország közigazgatási rendszerében alapvető fontosságú volt, ugyanakkor a magyar törvényalkotó a jogfolytonosságra helyezve a hangsúlyt a szolgabírákat ruházta fel azzal a közigazgatási hatáskörrel, amellyel a járások irányítása megvalósulhatott.⁴⁶ Pétervári elemezte a hatalmi ágak szétválasztásának megvalósulását járási szinten, ugyanakkor utalt arra is, hogy a szolgabíró a kihágási törvény elfogadását követően (1879) kihágási ügyekben bírói feladatokat is kapott. Ahogy a Papp László által elemzett községi bíraskodás megmaradása, úgy a Pétervári által bemutatott szolgabírói hivatal bírói feladatai révén áttörték a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, igazat adva annak a tételnek, hogy a hatalmi ágak szétválasztása nem valósulhat meg teljes mértékben.⁴⁷

⁴³ MNL CSML Szeged Csanád megye Árvaszékének iratai IV.B.411, 1872–1923; MNL CSML Szentes Csongrád megye Árvaszékének iratai IV.B. 410. 1872–1920.

⁴⁴ Homoki-Nagy Mária: *Az árvaszékek működése a dualizmus korában*. Kézirat.

⁴⁵ Pétervári Máté: *A magyar és osztrák járások összehasonlítása*. Kézirat.

⁴⁶ Pétervári Máté: A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870:XLII. tc. rendelkezései alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 238–259.; Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253.

⁴⁷ Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870:XLII.tc. alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 3. 56–77. Kézirat.; Pétervári Máté: *A szolgabírák jogállása az 1870:XLII. tc. időszakában*. Kézirat.

A közigazgatási rendszer működésének egy sajátos szervezetét az igazságügyi minisztérium – részben az I. világháború és az azt követő forradalmak, részben pedig a Horthy-korszakbeli – történetét elemezte Antal Tamás a megmaradt és feltárt források tükrében.⁴⁸

A közigazgatási szervezet és az igazságszolgáltatási szervezet működésének jó hátterét adja Nagy Janka Teodóra kutatói tevékenysége, aki a népi jogéletkutatás eredményeit tárja az olvasó elé. A 19. század végén, 20. század elején elindult népi jogszokások összegyűjtésének munkájában több jogász – Bónis György, Tárkány-Szűcs Endre, Papp László, Hofer J. Miklós – vett részt, és munkásságuk, a feltett kérdésekre kapott válaszok, azok rendszerezése szolgáltatta az alapot a Magyarországon is elinduló kodifikációs munkának.⁴⁹ Ekkor ez a munka nem vezetett eredményre, különösen az I. világháború eseményei akadályozták ennek a munkának a folytatását, de a levéltárakban megőrzött dokumentumok – még ha töredékesen is, de – jól mutatják azt a jogéletet, jogszokások rendszerét, ahogy a mindennapok sorát az emberek éltek. Nagy Janka Teodóra a népi jogéletkutatásban részt vevők személyét is bemutatja, sőt Hofer J. Miklós hagyatékának feltérképezésével, az abban megőrzött dokumentumok közzétételével olyan új eredményeket tárt fel és írt meg, amely hosszú ideig feladatot ad a néprajzos és jogtörténész kollégák számára.⁵⁰

Az egyes hivatásrendek történetének – még ha nem is teljes, csak részelemek – feltárásával, a kutatócsoport tagjai a jogállam, az alkotmányos államberendezkedés alapelveinek érvényesülését, működését tudták bizonyítani. Ezt egészítette ki a gazdaságtörténeti háttérkutatások eredményeit tartalmazó gazdaságtörténeti munka, amelyet Kovács György készített el. A szerző részletesen elemezte a merkantilista, a kameralista gazdasági irányzatok nemcsak európai, hanem magyarországi képviselőinek munkásságát, többek között Skerlecz Miklós kereskedelmi, gazdasági, sőt a törvényhozói munkában való részvételét. A 19. század közgazdaságtani elméleti irányzatai megjelentek a magyar reformkorban született törvényjavaslatokban is, mintegy hátterét adva a 19–20. század fordulóján megjelenő jogállami reformoknak.⁵¹

⁴⁸ Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből I. rész: Hadiállapot, forradalmak, konszolidáció. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 144–173.; Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből II. rész. A közjogi provizórium első évtizede. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 176–205.

⁴⁹ Nagy Janka Teodóra: Jogászok szerepvállalása a kalotaszegi jogi néprajzi kutatásokban és az erdélyi jogi néphagyomány gyűjtésében (1939–1948). *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 244–271.; Nagy Janka Teodóra: A jogászság szerepe a jogi népeletkutatásban (1939–1948). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 177–202.

⁵⁰ Nagy Janka Teodóra: Hofer J. Miklós jogszokásgyűjtést koordináló tevékenysége. Kézirat.

⁵¹ Kovács György: A hivatásrendi gondolkodás megjelenése a közgazdasági gondolkodás történetében. Kézirat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Almási Tibor: Hermán nembéli Lampert királyi országbíró működésének okleveles adatai. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 5–30.
2. Almási Tibor: *Köcski Sándor királyi országbíró működésének okleveles adatai (1324–1328)*. Kézirat.
3. Almási Tibor: *Megjegyzések Nagymartoni Pál királyi országbíró pályájához és működéséhez (1328–1349)*. Kézirat.
4. Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből I. rész: Hadiállapot, forradalmak, konszolidáció. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 144–173. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.10>
5. Antal Tamás: A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből II. rész. A közjogi provizórium első évtizede. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 176–205. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.11>
6. Antal Tamás: Szélsőbaloldali büntető ügyek a Szegedi kir. Ítéltábla előtt a világgazdasági válság idején. In Homoki-Nagy Mária (főszerk.): *Ünnepi kötet Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 2018. 27–38.
7. Antal Tamás: A trianoni békeszerződés hatásai a királyi ítéltáblákra – különös tekintettel a szegedire. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 31–44.
8. Gyémánt Richárd: A határon túli magyarság fogalma, keletkezése. In Szakács Ildikó Réka (szerk.): *Nemzetpolitikai ismeretek*. Szeged, 2017. 67–130.
9. Homoki-Nagy Mária: *Az árvaszékek működése a dualizmus korában*. Kézirat.
10. Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség az 1869:IV. tc. alapján. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 45–68.
11. Homoki-Nagy Mária: A bírói felelősség kérdésének megítélése a gyakorlatban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 8. (2020), 3. 208–235. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.12>
12. Kengyel Miklós: A magyar bírósági szervezet a két világháború között. In Balogh Judit – Szabó István (szerk.): *65 Studia in honorem István Stipta*. De iuris peritorum meritis 10. Budapest, KGRE ÁJK, 2017. 195–207.
13. Kovács György: *A hivatásrendi gondolkodás megjelenése a közgazdasági gondolkodás történetében*. Kézirat.
14. Nagy Janka Teodóra: A jogászság szerepe a jogi népeletkutatásban (1939–1948). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 177–202.
15. Nagy Janka Teodóra: *Jogászok szerepvállalása a kalotaszegi jogi néprajzi kutatásokban és az erdélyi jogi néphagyomány gyűjtésében (1939–1948)*. Kézirat.
16. Nagy Janka Teodóra: Hofer J. Miklós jogszokásgyűjtést koordináló tevékenysége. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 244–271.
17. Nánási László: *A királyi ügyészség Magyarországon 1872–1945*. Kézirat.

18. Nánási László: *Népköztársaság ügyészségétől a Köztársaság ügyészségéig (1945–2003)*. Kézirat.
19. Nánási László: *Az ügyési funkció Magyarországon a kezdetektől 1871-ig*. Kézirat.
20. Papp László: *A bírák fegyelmi felelőssége a polgári korban*. Kézirat.
21. Papp László: *A bírói függetlenség legsötétebb órái*. Kézirat.
22. Papp László: *Hatásköri Bíróság*. Kézirat.
23. Papp László: Iparjogvédelmi bíráskodás Magyarországon. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 227–239.
24. Papp László: Különbírók szerepe és rendeltetése a modern igazságszolgáltatási rendszerekben. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 69–81.
25. Papp László: *Uzsorabíráskodás Magyarországon*. Kézirat.
26. Pétervári Máté: Az igazságszolgáltatás és a közigazgatás szétválasztása járási szinten. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 241–253.
27. Pétervári Máté: *A magyar és osztrák járáások összehasonlítása*. Kézirat.
28. Pétervári Máté: A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 238–259. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.13>
29. Pétervári Máté: A szolgabírói hivatal az 1870: XLII.tc. alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 3. 56–77.
30. Pétervári Máté: *A szolgabírák jogállása az 1870: XLII. tc. időszakában*. Kézirat.
31. Rokolya Gábor: *Az 1956-os forradalom a közjegyzőség történetében*. Kézirat.
32. Rokolya Gábor: *Az állami közjegyzői intézmény kiépítése és működése (1950–1956)*. Kézirat.
33. Rokolya Gábor: *A kádári konszolidáció közjegyzősége (1957–1988)*. Kézirat.
34. Rokolya Gábor: A közjegyzői intézmény átalakulása a rendszerváltáskor (1987–1991). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 8. (2018), 1. 283–303.
35. Rokolya Gábor: Leszámolás a polgári közjegyzőkkel (1945–1956). *Acta Universitatis Szegediensis: Forum: Acta Juridica et Politica*, 7. (2017), 1. 83–98.
36. Rokolya Gábor: *A polgári közjegyzőség megszüntetése (1945–1949)*. Kézirat.
37. Szócs Tibor: Miből lett az országbíró. *Századok*, 151. (2017), 5. 1063–1088.
38. Zsoldos Attila: *Magyarország világi archontológiája 1000–1301*. Budapest, História – MTA Történettudományi Intézete, 2011.
39. Varga Norbert: *A főispán szerepe és tevékenysége a városigazgatásban*. Kézirat.
40. Varga Norbert: A főispán és a városi közigazgatás reformja a polgári korban. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 180–199.
41. Varga Norbert: A polgármester hatásköre az 1870: XLII. tc. alapján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, (2020), 3. 260–275. DOI: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.3.14>
42. Varga Norbert: *A városi tanács működése a közigazgatási rendszerben*. Kézirat.
43. Varga Norbert: *A városi tisztségviselők megválasztása*. Kézirat.

Prof. Dr. Homoki-Nagy Mária egyetemi tanár a SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Jogtörténeti Tanszék vezetője. A szerző a magyar magánjogi jogintézmények történeti hátterét kutatja, elsősorban a 18–19. század gazdasági, történeti hátterét is figyelembe véve. Mindez kiegészül a magyar magánjogi kodifikáció történetének elemzésével, amely szükségessé teszi az I. világháborút követő változások vizsgálatát, különös tekintettel a háborúnak a magánjogi intézményekre gyakorolt hatásával. Ehhez kapcsolódva elemzi az Osztrák Polgári Törvénykönyv hatását a magyar jogéletre. Az utóbbi idők bíróságtörténeti kutatásaiba bekapcsolódva, a Szegedi Törvényszék és a Szegedi Ítéletábla történetén belül, az egyes bírák szerepét, a bírói összeférhetetlenséget, a bírói felelősségen belül a fegyelmi vétségekkel összefüggő eljárásokat és a törvényszék magánjogi joggyakorlatát kutatja. Tagja a jogi néprajz – jogi kultúrtörténeti kutatócsoportnak, amelynek keretein belül a szokásnak, a jogszokásnak és a szokásjognak a szerepét elemzi a magánjog területén.

Call for papers

Pro Publico Bono – Journal for Understanding Societies is a three-monthly peer-reviewed journal funded by the University of Public Service, Budapest, and published by the Ludovika University Press. It covers researches based on public law, theory of state, social and political sciences and interdisciplinary approach. Having learnt from past experience, it explores future alternatives for fostering sustainable and innovative societies, good governance and for strengthening nation states, as well as the European and Transatlantic cooperation, facing social, political, technological, ecological and cultural disruption in the increasingly complex, volatile, uncertain and ambiguous 21st century.

The primary objective of the journal is to become an international platform of the highest scientific and professional debate. The international scientific forum is open to high quality scientific publications from worldwide resources, to professional discourses, including a synthesis of scientific opinions and comparative research. As indicated by its title, the journal would focus on sustainable and innovative societies, good governance and building nation states.

In terms of its topics and content, the journal would be primarily theoretical but would also leave room to analytical works on social sciences and jurisprudence as well as professional forums and book reviews.

Call for papers

Contributions can be submitted through the Open Journal System of the University of Public Service, which is accessible via the following link

<https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/index/login>

See the detailed information on publication guidelines, attached to this call for papers which can be found at

https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbjus/ppbjus_style_guide

Sincerely,
Prof. Dr. Norbert KIS
Editor in chief

Table of contents

Welcoming address	NORBERT KIS	4
Scientific publications/ Studies	ISTVÁN AMBRUS	
	• Then and Now – Violation of the Rules of Lifestyle Public Presence Nowadays and in Legal History	6
	GÁBOR BATHÓ	
	• Conflicts of Competence and Petty Offences before the Council of Ministers	20
	KINGA BÓDINÉ BELIZNAI	
	• ‘The beggar is poor even if he is king’	38
	MIKLÓS HOLLÁN	
	• Administrative Criminal Law and Fundamental Rights Guarantees: The Scope and Level of the Legality Principle	58
	KRISTÓF ILLÉS	
	• Jurisprudence of Administrative Offences with Special Regard to the Situation in the Capital	82
	GÁBOR MÁTHÉ	
	• Trespass as a Unitary Substantial Law Institution	98
	IMRE NÉMETH	
	• Arguments and Historical Antitypes of Criminal Law Protection of Public Morality in the System of the Criminal Code of Tresspasses	108
	ATTILA PÓKECZ KOVÁCS	
	• The Hungarian Criminal Code of Infringements in the Light of 19 th Century European Criminal Codifications	118
	MÁTYÁS SZABÓ	
	• The Legal Institute of Transgressions in the Austrian Penal Code of 1852	130

Table of contents

TAMÁS ANTAL	
• From the Secret Documents of the Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary – Part I: War, Revolution, Consolidation	144
TAMÁS ANTAL	
• From the Secret Documents of the Ministry of Justice of the Kingdom of Hungary – Part II: The First Decade of the Public Law Interregnum	176
MÁRIA HOMOKI-NAGY	
• The Assessment of the Responsibility of Judges in Practice	208
MÁTÉ PÉTERVÁRI	
• The Authority of District Administrators on the Basis of Act XLII of 1870 in Hungary	238
NORBERT VARGA	
• Mayoral Jurisdiction Based on Act XLII of 1870	260
Workshop	
ANDRÁS TAMÁS	
• The Types of Responsibility and Sanctions in Administrative Law	276
MÁRIA HOMOKI-NAGY	
• Research Report: ‘Examination of the History of Legal Professions in Jurisdiction and Public Administration’	288
Call for papers	306
Table of contents in foreign language	308
Editorial Committee	310
Imprint	312

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: *Prof. Dr. Kiss György*, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

FŐSZERKESZTŐ: *Prof. Dr. Kis Norbert*, fejlesztési rektorhelyettes, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) (2020. július 1-jétől)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE: *Prof. Dr. Tamás András*, professor emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK: *Prof. Dr. Balázs István*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell*, közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond*, főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba*, tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán*, tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Emberi Erőforrás Tanszék) • *Prof. Dr. Horváth Attila*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Imre Miklós*, egyetemi docens (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Janza Frigyes*, ny. r. vezérőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Koltay András*, rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem) • *Dr. Lapsánszky András*, tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor*, prof. emeritus (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Állam- és Jogtörténeti Tanszék) • *Dr. Orbán Balázs*, miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András*, prorektor, intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészettani Intézet) • *Prof. Dr. Rixer Ádám*, tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter*, helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Smuk Péter*, dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar) • *Prof. Dr. Torma András*, rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence*, államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András*, egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spanyolország) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: *Dr. Dúl János*, tudományos segédmunkatárs (Nemzeti Közszerződési Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztikai Tanszék)

Editorial Committee

CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. György Kiss*, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITOR-IN-CHIEF: *Prof. Dr. Norbert Kis*, Vice Rector for Institutional Development, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) (From 1 July 2020)

HONORARY CHAIR OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. András Tamás*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies)

EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. István Balázs*, Head of Department, Professor (University of Debrecen, Faculty of Law, Department of Public Administration) • *Dr. Marcell Biró*, Minister of State for Public Administration (Prime Minister's Office) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (The Constitutional Court of Hungary) • *Dr. Csaba Cservák*, Head of Department, Associate Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Head of Department, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Human Resource Studies) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of History of State and Law) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Lőrincz Lajos Department of Public Administration) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. András Koltay*, Rector, Professor (University of Public Service) • *Dr. András Lapsánszky*, Head of Department, Associate Professor (Széchenyi István University, Deák Ferenc Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administrative Law and Fiscal Law) • *Prof. Dr. Gábor Máthé*, Professor Emeritus (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Dr. Balázs Orbán*, Deputy Minister, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Head of Department, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Head of Institute, Professor (University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Institute of Public Law and Public Science) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Head of Department, Professor (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law, Department of Administrative Law) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. Péter Smuk*, Dean, Professor (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Minister of State (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Judge of the Constitutional Court, Professor (The Constitutional Court of Hungary; Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

HONORARY MEMBERS OF EDITORIAL BOARD: *Prof. Dr. Anabelén Casares Marcos*, Universidad de León (León, Spain) • *Prof. Dr. Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Prof. Dr. Alexander Livshin*, Moscow State University (Moscow, Russia) • *Prof. Dr. Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Prof. Dr. Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

SECRETARIES OF EDITORIAL BOARD: *Dr. János Dúl*, Research Assistant Fellow (University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and International Studies, Department of Civilistics)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

FŐSZERKESZTŐ: Prof. Dr. Kis Norbert, fejlesztési rektorhelyettes
(NKE ÁNTK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János tudományos segédmunkatárs
(NKE ÁNTK Civilisztikai Tanszék)

Cím: Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
NKE ÁNTK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk>

Impresszum

KIADÓ: Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

A KIADÁSÉRT FELEL: Koltay András rektor

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: info@ludovika.hu

WEBOLDAL: www.ludovika.hu

OLVASÓSZERKESZTŐK: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna, Tar Krisztina

TÖRDELŐSZERKESZTŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Nemzeti Közzolgálati Egyetem,
Ludovika Egyetemi Kiadó Iroda

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)

Tartalom

AMBRUS ISTVÁN: <i>Akkor és most – az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése és szabályozási előképei</i>	6
BATHÓ GÁBOR: <i>Hatásköri összeütközések és kihágások a minisztertanács előtt</i>	20
BÓDINÉ BELIZNAI KINGA: <i>„Szegény a koldus, ha király is a neve”</i>	38
HOLLÁN MIKLÓS: <i>Közigazgatási büntetőjog és alapjogi garanciák: a nullum crimen et nulla poena sine lege elv hatóköre és védelmi szintje</i>	58
ILLÉS KRISTÓF: <i>Parkolópálya vagy autópálya az M3 Business Center?</i>	82
MÁTHÉ GÁBOR: <i>A kihágás egységes anyagi jogi intézmény</i>	98
NÉMETH IMRE: <i>A közerkölcs büntetőjogi védelmének indokoltsága és történelmi előképei a Kbt. rendszerében</i>	108
PÓKECZ KOVÁCS ATTILA: <i>A magyar Kbt. a 19. századi európai büntetőjogi kodifikációk fényében</i>	118
SZABÓ MÁTYÁS: <i>A kihágás intézménye az 1852. évi osztrák büntető törvénykönyvben</i>	130
ANTAL TAMÁS: <i>A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – I. rész: hadiállapot, forradalmak, konszolidáció</i>	144
ANTAL TAMÁS: <i>A Magyar Kir. Igazságügyminisztérium bizalmas ügyeiből – II. rész: a közjogi provizórium első évtizede</i>	176
HOMOKI-NAGY MÁRIA: <i>A bírói felelősség kérdésének megítélése a gyakorlatban</i>	208
PÉTERVÁRI MÁTÉ: <i>A szolgabírák hatáskörének bemutatása az 1870: XLII. tc. rendelkezései alapján</i>	238
VARGA NORBERT: <i>A polgármester hatásköre az 1870: XLII. tc. alapján</i>	260
TAMÁS ANDRÁS: <i>Közigazgatási felelősség- és szankciófajták</i>	276
HOMOKI-NAGY MÁRIA: <i>Kutatási beszámoló. „Hivatásrendek történetének vizsgálata az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban”</i>	288