

### 1. Előzmények

A magyar egyesülési jog szabályozásának kezdetei – mind elméleti,<sup>2</sup> mind gyakorlati<sup>3</sup> szempontból – a 18. századba, a szabadkőműves páholyok magyarországi megjelenéséig vezethetők vissza. A magyar jakobinus mozgalom bukását követően – Kazinczy szavaival – „*példa kelle, hogy rettegjen az ország*”, így a szabadkőműves páholyok mintájára és nyomán kibontakozó ifjúsági, olvasóköri és politikai mozgalmak működése mintegy két évtizedre visszaszorult. Önszerveződés-történelmi értelemben ez volt az ún. első cezúra időszaka, amely az 1810-es évek közepéig tartott.

Az ezt követő időszak, amikor – nemritkán kormányzati támogatással – előbb szociális és filantróp szerveződések jöttek létre,<sup>4</sup> majd pedig az élet mind több területén megjelentek a civil szervezetek, már az egyesületek első virágkora kezdetének tekinthető, amely később egy újabb cezúrába: az osztrák megszállásba torkolt.<sup>5</sup>

A több mint két évtizedes pezsgésnek köszönhetően az egyesületi mozgalomba belenőtt nemzedékek ekkora már jelentős tapasztalatot halmoztak fel az egyesületekkel kapcsolatban, s elképzeléseik készen álltak a jogi formába öntésre. Ezt a már a reformkorban megvalósítani tervezett munkát<sup>6</sup> végül a neoabszolutizmus végezte el, minden hibája és nehézsége ellenére mind a mai napig mintát kínálva a jogalkotó számára az egyesülési jog szabályozásához.<sup>7</sup>

Az országbírói értekezlet, majd a kiegyezés és a nyomában újraledő egyesületi mozgalom újra aktuálissá, sőt sürgető kérdéssé tette az egyesülési jog szabályozását.<sup>8</sup> Nem pusztán technikai munkáról lett volna szó: e területen a jogtudomány és a gyakorlat egymás mellett haladt. A feladat tehát a jogalkotás mellett magában foglalta volna a dogmatika kidolgozását, és az erre épülő, kiszámítható gyakorlat kialakítását is.

A tanulmány e jogalkotási kísérleteket és az alkalmazott jogszabályokat kívánja bemutatni 1867 és 1914 között,<sup>9</sup> ehhez kapcsolódva pedig a gyakorlat és a jogtudományban lassan körvonalazódó álláspontok általános jellemzőire is kitér.

### 2. A szabályozás általános jellemzői

Az egyesülési jog szabályai alapvetően két jogágban: a köz-, illetve a magánjogban találhatók. E korábban is létező kettősségre tekintettel a korszakban gyakran beszéltek

Domaniczky Endre

## Adalékok a magyar egyesülési jog szabályozásához a dualizmus korában<sup>1</sup>

egyesületi közjogról, illetve egyesületi magánjogról, valamint külső és belső egyesületi jogról. Mindkét jogág szabályrendszeréhez kapcsolódhattak szankciók, ennél fogva

a joganyagoknak voltak büntetőjogi vonatkozásai is.<sup>10</sup>

Az egyesülési jog kodifikációja a dualizmus korának egyik hangsúlyos jogpolitikai célkitűzése volt. Szerepelt szinte minden párt programjában,<sup>11</sup> sürgettek képviselők,<sup>12</sup> törvényhatóságok, és készen állt egy minta is a szomszédban: az 1867-ben elfogadott ausztriai egyesülési jogról szóló törvény.<sup>13</sup>

A kodifikáció szükségessége alatt akkoriban elsősorban közjogi szabályalkotásra gondoltak, de a lassan meginduló magánjogi kodifikáció e területet is szabályozás alá kívánta vonni. Az egyesületi törvényjavaslat elsikkadása, majd az Mjt. megalkotásának elhúzódása miatt azonban a korszakban – elsősorban szokásjogi alapon – a közjogi jellegű, eljárási szabályok főként rendeleti úton kerültek megalkotásra. 1868-ban elkészült egy törvénytervezet, egy másik, elfogadott törvény pedig még abban az évben meghatározta az egyesülési jog gyakorlásának legfontosabb ismérveit.

Önálló egyesülési jogi törvény azonban az egész korszakban nem született, helyette végül is egymást követő rendeletekkel rögzítették a legfontosabbnak vélt keret-szabályokat; ezek többségét a belügyminiszter bocsátotta ki. A szabályozás egyes elemei azonban ágazati és egyéb törvényekben nyertek elhelyezést, és a különböző formák besorolását, kezelését – módszertani jelleggel – miniszteri körrendeletek révén igyekeztek megkönnyíteni, amelyeknek szintén normatív erőt tulajdonítottak.

Töredezettsége miatt a szabályozás 1914-re már nehezen áttekinthetővé vált még a törvényhatóságok számára is. Nem véletlen, hogy – a közigazgatás és az egyesüle-



Olvasókör egy alföldi városban

tek munkáját egyaránt megkönnyítendő – a századfordulótól kezdve egyre több egyesületi jogi jogszabálygyűjtemény került kiadásra.<sup>14</sup>

### 3. Átfogó törvényi szabályozás igénye

Az egyesületi közjog törvénybe foglalására egy jelentősebb kísérlet történt 1868-ban,<sup>15</sup> amikor Wenckheim Béla belügyminiszter elkészítette az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot (továbbiakban: Javaslat), amely elsősorban eljárási oldalról próbálta a területet szabályozás alá vonni.

#### 3.1. Az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslat

A Javaslat koncepciója több tekintetben újszerű volt. Konjunktív jellegűknél fogva egyszerre kívánt szabályozni két alapjogot: az egyesülési és az ehhez elengedhetetlenül szükséges gyülekezési jogot. A kiegyezési törvények (1867:12. tc., 1868:30. tc.) miatt azonban – ha elfogadásra kerül – a Javaslat a két alapjog tekintetében eltérő területi hatállyal rendelkezett volna. A gyülekezési jogra nézve a horvát szábor önálló jogalkotási felhatalmazással bírt (amellyel később élt is), az egyesülési jog tekintetében viszont a magyar országgyűlés a Szent Korona országai tekintetében kizárólagos hatáskört kapott, s csak a végrehajtási szabályok megalkotása tartozott volna a horvát kormány hatáskörébe.

A Javaslat erőssége a dogmatikai rendszerezésre törekvés. Tárgyi hatályát tekintve a tervezet általában az egyesületekre vonatkozott, különös szabályozás alá vonva a politikai egyesületeket. Röviden érintette a szakszervezetek előzményeit, ezekre nézve is az általános szabályozást tekintve irányadónak. A Javaslat ezen kívül felsorolt olyan formákat, amelyeket tárgyi hatálya alól kizárt (továbbiakban: kizárt egyesületek), és olyanokat is, amelyeket csak ideiglenesen, a részletszabályok megalkotásáig vont hatálya alá (ún. kooperatív egyletek). Bár nem vált törvénynyé, rendszertani meghatározásai egyes vonatkozásaiban jogilag máig meggondolandó elhatárolási szempontokat vetettek fel.

#### 3.2. Az egyesülési szabadság definiálása

A Javaslat megkísérelte deklarálni az egyesülési szabadságot, amikor kimondta, hogy „Magyarország polgárai a törvények korlátain belül bizonyos célok elérésére szervezett egyesületeket szabadon alkothatnak...”. Az egyesülési szabadság korlátait a Javaslat értelmében csak más törvényi szabályozással lehetett volna megállapítani. Ugyanakkor a bizonyos célokat konkrét meghatározás helyett (mint az 1868:44. tc.) negatív módszerrel próbálta a tervezet rögzíteni (7. §).<sup>16</sup> Az egyesülési szabadság kimondása azonban nem jelentette az egyesület működésének szabadságát is; erről szól a Javaslat 1. § második fordulata:

lata: „...s ezen jog gyakorlata – a politikai célú, valamint a jelen törvény 10-ik §-ában felsorolt egyletek kivételével [kizárt egyesületek – D. E.] – a [...] bejelentésen kívül előleges engedélytől nem feltételeztethetik.” Vagyis a működés megkezdéséhez mindenképpen szükség volt az egylet megalakulásának bejelentésére. Tehát a Javaslat alapján az egyesülési szabadság az egyletalapítás szabadságát jelentette, törvény szabta keretek között. Ettől elvált a működés megkezdése, amelyhez állami engedély volt szükséges. E különbségtétel különösen a magánjogi kodifikáció megindulását követően kapott jelentőséget, amikor a jogirodalomban több évtizedes vita bontakozott ki az egyesület jogképessége megszerzésének időpontjáról, létezéséről, s ehhez kapcsolódva az egyesületi rezsimekről.

#### 3.3. Eljárási és hatásköri szabályok

A Javaslat rögzítette az eljárási és hatásköri szabályokat, valamint az ezekhez kapcsolódó határidőket. A főfelügyeleti jog,<sup>17</sup> amelynek folyamánként az állam az egyesületek megalakulását és működését már a 18. század végére ellenőrzése alá vonta, vertikálisan megosztott a közigazgatás központi és helyi szintje között. Azon, a mából visszatekintve is újszerű felismeréstől áthatva, hogy a helyi közigazgatás szinte a hatalom „szemeként” a leggyorsabban a legpontosabb adatok beszerzésére képes, az egyesületi ügyek intézését elsődlegesen a törvényhatóság feladatává kívánta tenni.<sup>18</sup> A döntési jog szinte mindig a központi szintet illette, de a véleményezés és ellenőrzés e rendszerben a helyi szintre hárult, amely órában megszábott időn belül köteles volt az alapszabályt véleményezni és felterjeszteni. A Javaslat meghatározta a benyújtandó mellékletek körét és példányszámát, és utalt az alapszabály tartalmi elemeire is.

Az alapszabály láttamozását – vagyis jóváhagyását – a belügyminiszter végezte a korszakban (több esetben személyesen is),<sup>19</sup> ezen a tervezet nem kívánt változtatni. A láttamozás megtagadását azonban ún. tételesen felsorolt tilalmi okokhoz kötötte volna, amelyek alapján az elutasító határozatot meg kellett volna indokolni, és a hivatalos lapban közzétenni. Nagy hiányossága a Javaslatnak, hogy a jogorvoslati jogról hallgatott.

A Javaslat, szabályainak megsértése esetére, igen részletes szankciórendszert is tartalmazott, amely fokozatosan, a kihágástól a büntető törvény hatálya alá tartozó cselekmények felé közelítve szövegezték többek között az egyesület mint jogi személy által elkövetett „szabályszegésekről” és ezek büntethetőségéről is.

#### 3.4. Az egyesülési jog keretszabályai a nemzetiségi törvényben

A Javaslatot a minisztertanács végül levette a napirendről, de szabályainak többsége – minthogy többnyire az akkori gyakorlatot kívánta rögzíteni, egyes helyeken (például: módosítási kérelem) pontosítani – szokásjogként élt tovább.

A Javaslat elkészítésével szinte egyidejűleg került sor a nemzetiségi törvény megalkotására.<sup>20</sup> Bár a törvény a nemzetiségi jogok biztosításáról és szabályozásáról vált ismertté, személyi hatálya a magyar nemzet definiálása révén az ország valamennyi lakosára kiterjed.<sup>21</sup> Emiatt különösen jelentősnek tűnik a törvény 26. §-a, amely az egyesületekről szólva, azok létezésének és működésének legfontosabb ismérveit határozta meg.<sup>22</sup> A törvény vonatkozó szakaszának második mondata – amely egyébként a II. világháborúig változatlan maradt – így hangzik: „E végből [oktatás – D. E.], s a nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar- és kereskedelem előmozdítására szolgáló más intézetek felállítására végett is, az egyes honpolgárok az állam törvénytársa felügyelete alatt társulatokba, vagy egyesületekbe összeállhatnak, és összeállván szabályokat alkothatnak, az államkormány által helyben hagyott szabályok értelmében eljárhatnak, pénzalapot gyűjthetnek, és azt, ugyan az államkormány felügyelete alatt nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik.”

A törvény egyes honpolgárokról szól, s eközben rögzíti az egyesülési szabadság által érintett területeket,<sup>23</sup> rendelkezik az állami felügyelet szükségességéről, az alapszabály megalkotásáról, amelyet a kormánynak jóvá kell hagynia. A szövegből kiolvasható, hogy az egyesületek csak ezen jóváhagyott alapszabályokkal működhetnek. A már működő egyesületek pénzalapot gyűjthetnek, és azt a kormány felügyelete mellett nemzetiségi célokra is felhasználhatják. A nemzetiségi törvény ugyanezen szakasza szól még az egyesületek nyelvhasználatának szabadságáról is. Bár a törvénynek nem az egyesülési jog szabályozása volt a fő célja, e jog gyakorlásának kereteit a dualizmus egész időszakára sikerült törvényi szinten rögzítenie. Tehát ha az a kérdés, hogy volt-e egyesületi törvény ebben az időszakban, erre nemleges választ kell adnunk, de ha úgy fogalmazzunk; hogy az egyesülési jogról rendelkeztek-e törvényi szinten a korszakban, e törvényre is tekintettel igenlően kell felelnünk. Az 1868:44. tc.-et a fenti jellegzetességei miatt nem tűnik túlzásnak „kvázi egyesületi törvényként” említeni.



A Pesti Polgári Kereskedelmi Testület székháza, az ún. kereskedelmi csarnok (utóbb Lloyd-palota)

## 4. Az ágazati törvények megjelenése

A 19. században a hosszú ideig változatlan civil szervezeti formák jogfejlődésében két nagyobb törés következett be. Az egyik a jogiszemély-elmélet 19. század eleji megjelenéséhez köthető, amelynek hatása Magyarországon a 19. század második felétől figyelhető meg az egyesületekre vonatkozó jogirodalomban,<sup>24</sup> s amelynek különös jelentőséget adott a magánjogi kodifikáció megindulása. A másik a mai, főleg szociológiai szaknyelvben használt fogalmakkal leírható for-profit és non-profit szerveződések elkülönülése, egyesületfogalomból történő kiválása volt, amely dogmatikai és terminológiai bizonytalanságokkal kísérve egészen a 19. század végéig eltartott.<sup>25</sup>

Ezen jogi folyamatoktól függetlenül társadalmi és politikai mozgások<sup>26</sup> is előidéztek változásokat, amelyek nyomokat hagytak a joganyagon, illetve a szabályozási szerkezetben.

Az ezek nyomán megalkotásra kerülő legfontosabb, az egyesülési jog szempontjából is releváns ágazati törvények a következők: a kereskedelemről szóló 1875:37. tc., az ipartörvényről szóló 1872:8. tc., illetve az ipartörvényről szóló 1884:17. tc., az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről szóló 1891:14. tc.<sup>27</sup>



A Szegedi Ipartestület székháza 1900 körül

A törvény (továbbiakban: Kt.) végül a Javaslatban leírt koncepció alapján szövetkezet elnevezés<sup>28</sup> alatt szabályozási körébe vonta az ún. kooperatív egyesületeket (Javaslat II. §), kibővítve a felsorolást a laképítő és a kölcsönös biztosító társaságokkal (Kt. 223. §). A névlegesen egyesületi formában működő szervezetek egy csoportját a Kt. kiemelte, és rájuk nézve különös szabályokat állapított meg. Bár e formák továbbra is alapszabállyal rendelkeztek,

azok tartalma eltért az egyesületi alapszabályok tartalmától, nyilvántartásukat pedig nem a közigazgatás, hanem a bíróság végezte (mint ezt egyébként már a Javaslat is felvetette).

Az 1872. évi ipartörvény (továbbiakban: It.) újraszabályozta az ipartársulatokat, amelyek egyesülési jogszabá-

lyok alóli kizárását már a Javaslat tervbe vette (J. 10. §). Az It. szerint az ipartársulatok célja az „*ugyanazon vagy különböző ipart egy vagy több községben önállóan gyakorló iparosok közös*” céljainak előmozdítása (It. 76. §), de emellett öngazgatási jogosítványokat is kaptak (békéltető testületek, It. 76.). Látszólag egyesületi formáról van szó, de az alapszabály kellei némiképp eltérőek, s bár a láttamozás megmaradt, a főfelügyeleti jogkört sem a belügy-, hanem a törvényhatóság útján a földművelés-, ipar- és kereskedelmi miniszter gyakorolta. A céhek helyén az ipartársulatok létrehozását a törvény kedvezményel is elő kívánta segíteni (It. 83. §).

Az 1872-es szabályozás nem volt hosszú életű. Az ezt felváltó 1884. évi ipartörvény már két formáról: az ipartestületről és ipartársulatról emlékezett meg. Az előbbi (122–148. §) egyértelműen hatósági jogosítványokkal felruházott, köztisztületi forma, míg az ipartársulat (149–154. §) – megtisztítva valamennyi hatósági feladattól, ám fenntartva az iparhatóság felügyeleti jogát – tulajdonképpen kereskedelmi célú egyesületi formává vált, amelynél a főfelügyeleti jogkör a kereskedelmi miniszternél maradt.<sup>29</sup> Az ipartestületek – bár segélyzőpénztár és szövetkezetalapításukat az It. támogatni kívánta (143–147. §), egy-egy egyesületi jogszabálybokr létrehozását segítve így elő – e hosszú ideig megőrzött formájukban köztisztületnek számíthatók.<sup>30</sup>

Régi szép, a magyar középkor kalandos társulataiban gyökerező hagyományai vannak a 19. században a Kárpát-medencében és a magyar diaszpórákban egyaránt elterjedő segélyező egyleteknek. Ezek magyar földön már a 19. század első negyedében megjelentek, s virágzásuk végigkísérte a dualizmus időszakát.<sup>31</sup> Az 1891:14. tc. (továbbiakban: Bst.) elfogadásával azonban egy részük az egyesületek és a civil szervezetek közül – speciális szabályozásánál fogva – kivált. A Bst. meghatározta az elismert betegsegélyező pénztárak fajtáit (28. §), részletes általános és különös eljárási szabályokat alkotott, általános hatáskörrel pedig a kereskedelmi minisztert (egy esetben és részjogosítványokra nézve: az iparhatóságot) ruházta fel.

## 5. Az egyesülési jog korlátozásának törvényi keretei

Az egyesülési jog korlátozásának kereteit két szempontból érintjük. Törvényi szinten egyrészt egyes szolgálati jogviszonyokra tekintettel határoztak meg keretszabályokat, másrészt pedig háború esetére felhatalmazást adtak az egyes szabadságjogok alsóbb szintű jogszabállyal való korlátozására.<sup>32</sup>

Az első esetkörben említendő például a katonai, a bírói, az ügyészi és a vasutas szolgálati viszony. A szabályozás terjedelme az egyes esetekben eltérő. Az 1868-as honvédelmi törvénycsomag<sup>33</sup> az egyesülési jogra csupán közvetve utal. A bírósági törvény a politikai és a munkásegyletekben való részvételt tiltja meg, ezt veszi át az ügyészségi törvény is.<sup>34</sup> A legkiterjedtebb szabályozást a

Magyar Államvasutak törvényi szinten megalkotott szolgálati szabályzata tartalmazza, amely a „vasutasegyletek” feletti főfelügyeleti jogkör elsődleges gyakorlóivá a kereskedelmi minisztert tette meg.<sup>35</sup> A vasúti dolgozók részvételével alakult egyesületekre nézve előzetes engedélykérést köt ki. Az eljárást egyébként az általános eljárás mintájára rögzíti, csak a törvényhatóság helyett a véleményezési jogkört az illetékes vasút-igazgatóság gyakorolja. Az egyesületalakítás szabadsága mellett a törvény az egyesületekben való részvétel korlátozásának lehetőségét is megteremti, amikor kimondja, hogy vasúti dolgozók nem lehetnek hazai- vagy nemzetellenes, illetve a vasúti szolgálat érdekeivel össze nem egyeztethető célra alakult egyesületek tagjai.

A foglalkozáshoz kötött részleges korlátozások mellett a háborúra történő készülődés jegyében megteremtették az egyesülési jog gyakorlásának általános kereteit is.<sup>36</sup> Ez volt az első törvényi rendelkezés ezen alapjog korlátozására, de nem ez volt az első kísérlet. Az 1868-as Javaslat ugyanis egy elegánsan megfogalmazott, a záró rendelkezések között elhelyezett szabállyal kívánt lehetőséget biztosítani nem csupán háború, de általában rendkívüli állapot esetére az egyesülési (és gyülekezési jog) általános korlátozásához.<sup>37</sup>

Maga a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912:63. tc. az egyesületi joggal kapcsolatban – az állam biztonsága szempontjából közelítve – a kormánynak a következő felhatalmazást adta meg<sup>38</sup> a rendeleti jogalkotáshoz: a) egyesületalakítás megtiltása;<sup>39</sup> b) egyesületek működésének ellenőrzése és korlátozása;<sup>40</sup> c) a közigazgatási hatósági ellenőrzés alatt nem álló egyesületek rendőri ellenőrzés alá vonása.<sup>41</sup> Az e szakasz alapján készült szabályok megszegését a jogalkotó egyúttal büntetni rendelte.<sup>42</sup>

## 6. Az egyesületi magánjog kodifikálása

A jogiszemélyiség-elmélet megjelenése a magyar joganyagban a neoabszolutizmus korára nyúlik vissza, amikor az Optk. egy időre<sup>43</sup> Magyarországon is hatályos joggá vált.<sup>44</sup> Az egyesületek jogi személyiségének kérdése különösen a kiegyezést követően került a vizsgálatok középpontjába a jogirodalomban. Az alapkérdés az volt, hogy a láttamozás, az egyesület alapszabályának jóváhagyása vajon jogi személyiség megadását is jelenti-e az egyesület számára.<sup>45</sup> Közjogi vagy magánjogi vagy esetleg kettős jogi személyiségről van-e szó? Ennek kapcsán viszont vizsgálni kezdték a főfelügyeleti jog terjedelmét és részjogosítványait is, alapvetően arra a kérdésre keresve választ, hogy a magyar egyesületi jog a szabadalakulás, az engedélyezési vagy a normatív feltételek rendszerét alkalmazza-e az egyesületekre. Az egyik legtekintélyesebb magánjogász professzor, Kolosváry Bálint a világháború előtt arra az álláspontra helyezkedett, „*hogy e három rendszer közül szokásjogunk melyiket követi, határozottan megjelölni, mert a felállított keretekbe gyakorlatunk nem illeszthető bele pontosan, nem lehet*”.<sup>46</sup> Mások megosztoltak mindhárom rendszer között.<sup>47</sup>

Az 1868. évi Javaslat, amely a gyakorlatot rögzítette, az engedélyezési rendszert tervezte kodifikálni, és a végül rendeleti úton kidolgozott szabályozás ezen nem változtatott. Az Mptk. (Magyar Általános Polgári Törvénykönyv) tervezete arra az álláspontra helyezkedett, hogy külön szabályozandó az egyesületi köz- és magánjog, tekintettel az előbbi politikai változásoknak való kiszolgáltatottságára, amelynek következtében az egyesületi rezsim is változhatnak.<sup>48</sup> Az utóbbi esetben viszont a normatív feltételek rendszerének kialakítása mellett érvelt, amely bírósági, konstitutív bejegyzést tett volna szükségessé. Egyes szerzők felvetették a mai szóval civil közösségnek nevezett, jogi személyiség nélküli formáció törvényben való szabályozásának szükségességét is. Az Mptk. elfogadása esetén tehát egyidejűleg két regisztrációra lett volna szükség a teljes körű működés megkezdéséhez: a kormány és a bíróság által.<sup>49</sup>

A magánjogi törvényjavaslat előkészítésének további eredményeként említhetők még az egyesületfogalom megalkotására tett kísérletek, amelyek nehézségei végül a negatív fogalomalkotás felé vezették a kutatókat,<sup>50</sup> valamint az alapszabály jellegének és tartalmának vizsgálata.<sup>51</sup>

A kiegyezést követően számtalan szerzőnél előkerülő kérdések csak évtizedek múltán jutottak nyugvópontra, viszont nagymértékben hozzájárultak az egyesületi jog dogmatikájának megalapozásához.<sup>52</sup> Hatásuk érezhető az egyes eljárási kódexekben, mint a bünvádi vagy a polgári perrendtartásban.<sup>53</sup>

## 7. Az egyesületi jogot érintő egyéb törvényi szintű szabályozás

### 7.1. Pénzügyi és támogatási szabályok

Itt szükséges megemlíteni, hogy a kiegyezést követően igen gyorsan rögzítették a civil szervezetek ügyeire vonatkozó illeték- (1868:23., 1868:58., 1869:16., 1870:58. tc.) és adózási (1868:26., 1870:49., 1875:22., 1875:24., 1875:29. tc.) szabályokat. Az alapvető distinkció itt is a non-profit-for-profit jellegnél húzódott, az „eszmei célú” vagy klasszikusnak is mondott szervezetek adó- és illetékkedvezményekben részesültek.

Az illetéktörvény (1869:16. tc.) alapján például a nem pénzbeli nyereséget célzó egyesületek hatósági beadványai általában illetékmentesnek minősültek. A törvény az egységes gyakorlat kialakítását szem előtt tartva egyes formákat külön meg is nevezett (3–6. §). Megjegyzendő, hogy a törvény nemcsak a magyar korona országaiiban fennálló egyletekre, hanem azokon kívül székelő egyletek itt létesített fiókjaira és vállalataira is kiterjesztette a hatályát (1., 30. §).

Az adó- és illetékkedvezmények akár támogatásként is felfoghatóak, amelyekkel az állam e szervezetek céljait elismerni, megvalósításukat elősegíteni kívánta. Ezen túlmenően – bár általános támogatási szabályokat ilyen szinten nem rögzítettek – konkrét pénzügyi támogatásról is szólnak egyes törvények. Ezek tipikus formája a költség-

vetési törvény, amely többnyire vagy egyes szervezetekre vagy az egyesületek meghatározott körére nézve előírányzott működési, illetve céljellegű támogatásokat.

### 7.2. Egyéb törvények

A törvényi szintű szabályozás kapcsán szükséges megemlíteni, hogy már a dualizmus korában is születtek egyes szervezetekre szabott törvények. Ezek megalkotásának oka elsősorban az adott szervezet kiemelkedő céljában keresendő.<sup>54</sup>

Itt szükséges utalni továbbá a nemzeti jelképek (nemzeti elnevezés, címer, zászló) egyesületek általi használatának szabályozására, amely részben törvényi, részben rendeleti szinten valósult meg, de amelynek gyakorlata folyamatosan változott. Először a később elemzett 1508/1875 BM rendelet melléklete szolt e kérdéstről, eltiltva a szervezeteket a nemzeti cím használatától. A rendelet idegen államok címerének, színeinek és jelvényeinek hazai egyesület általi használatát sem engedélyezte.<sup>55</sup> A Magyar Korona országainak egyesített, valamint Magyarország külön címerének használatáról 1883-ban az országgyűlés törvényt alkotott. Ez a címerhasználatot „*magánosok, magánjellegű testületek, vállalatok és intézetek*” számára miniszterelnöki engedélyhez kötötte, a kérelmet pedig a törvényhatóság első tisztségviselőjének kellett egyéb dokumentumokkal együtt benyújtani. A törvény megsértése esetére szankciót is tartalmazott, valamint fenntartotta az engedély visszavonásának lehetőségét.<sup>56</sup> A törvényt eredetileg az egyesületekre is alkalmazták, majd a századfordulón a gyakorlat módosult, s így is maradt az I. világháború végéig.<sup>57</sup>

## 8. Az egyesületi jog rendeleti szintű szabályozása

### 8.1. Az egyesületi közjog kereteit rögzítő rendeletek

A dualizmus korában az egyesületi közjog szabályai törvényi szinten hézagosan nyertek rendezést, az egyesületi magánjog pedig teljes mértékben szokásjogként érvényesült, bár mindkét területen készültek tervezetek.

A normatív szabályok többségét rendeletként bocsátották ki, ezek pedig az egyesületi közjog három fő témakörére: az egyesület keletkezésére, megszűnésére, felügyeletére koncentráltak. Ehhez kapcsolódóan viszont általában a kihez, mit, hány példányban kérdésekre is választ kívántak adni. A rendeletek száma gyorsan növekedett, s az elsődleges kibocsátóhoz: a belügyminiszterhez igen korán más miniszterek is csatlakoztak, így a joganyag hatályos állapotának megállapítása igen nehézkes műveletnek bizonyult. Az alábbiakban – csakúgy, mint törvényi szinten – e változásokra is utalni szeretnénk.

Az általános szabályok többségét a korszakban két belügyminiszteri rendelet tartalmazta: *az egyesületek ellenőrzése tárgyában kelt 1394/1873. BM (kör)rendelet*, illet-

ve az egyesületek alakulása tárgyában kelt 1508/1875 BM (kör)rendelet.<sup>58</sup>

Egyes civil szervezeti formákra miniszteri rendeletek, körrendeletek és leiratok további – elsősorban a főfelügyeleti jogkör valamely jogosítványához kapcsolódó vagy elhatárolási – szabályokat állapítottak meg. Ezek közül a legfontosabbak: a munkásegyletekre,<sup>59</sup> az izraelita egyesületekre,<sup>60</sup> az asztaltársaságokra,<sup>61</sup> a kereskedelmi törvény hatálya alá tartozó egyesületekre,<sup>62</sup> a kiházásitási egyesületekre,<sup>63</sup> a nyugdíjegyletekre,<sup>64</sup> a tűzoltó egyesületekre,<sup>65</sup> a különböző oktatási és ifjúsági egyesületekre,<sup>66</sup> valamint a patronázsegyesületekre<sup>67</sup> vonatkozó miniszteri rendeletek.

## 8.2. Az egyesületek alakulása, megszűnése és ellenőrzése

Az 1394/1873. BM rendelet rövid négy pontban összegzi a törvényhatóság egyesületekkel kapcsolatos feladatait. A rendelet bevezetője azonban két fontos – máig megfontolandó – alapelvet is rögzít a közigazgatás és a civil szektor,<sup>68</sup> valamint a közigazgatás két szintje közötti együttműködésre nézve. Ez utóbbi tekintetében a rendelet kimondta, hogy a „törvényes felügyelet joga és kötelessége az egyesületek felett elsősorban a törvényhatóságot illeti...”, ezért az alapszabályok egy példánya helyi szinten marad,<sup>69</sup> a többi példányt (ennek száma egyesületi formánként és korszakonként változott) viszont a kormányhoz kell felterjeszteni. Egy olyan modell alapelvét rögzítette a jogszabály, amelyben a helyi szint ellenőriz és nyilvántart, a központi szint pedig engedélyez és nyilvántart.<sup>70</sup> Ennek érdekében a miniszter elrendelte, hogy a korábban éves nyilvántartások helyett meghatározott adattartalommal féléves jelentéseket kell a minisztériumba küldeni.<sup>71</sup>

A rendelet a Javaslatban meghatározott fogalmánál szűkebb körben vonta meg az egyesülési szabadság határait, miután kimondta, hogy „bármely egyesület... csak

Az esztergomi  
**IRODALMI-EGYELET**  
ALAPSZABÁLYAI.

1. Célja.

„Az esztergomi Irodalmi-Egyesület célja az a körűl, hogy az országban a magyar nyelvű irodalmi műveket a legelőnyösebb módon népszerűsítse, és az országban a magyar nyelvű irodalmi műveket a legelőnyösebb módon népszerűsítse, és az országban a magyar nyelvű irodalmi műveket a legelőnyösebb módon népszerűsítse...”

2. Védnöke és székhelye.

„Az Irodalmi-Egyesület Ö. Védnöke az ország főispánja és esztergomi főispánja, az ország főispánja és esztergomi főispánja...”

3. Jövedelmi forrásai:

„Az egyesület jövedelme: a) az ország főispánja által adományozott pénz; b) az ország főispánja által adományozott pénz; c) az ország főispánja által adományozott pénz...”

4. Tagjai.

„Két osztályba tagozódik az egyesület: a) az ország főispánja által adományozott pénz; b) az ország főispánja által adományozott pénz; c) az ország főispánja által adományozott pénz...”

5. Kiadványai.

„Az Irodalmi-Egyesület kiadványai: a) az ország főispánja által adományozott pénz; b) az ország főispánja által adományozott pénz; c) az ország főispánja által adományozott pénz...”

6. Gyűlései.

„Az egyesület gyűlései: a) az ország főispánja által adományozott pénz; b) az ország főispánja által adományozott pénz; c) az ország főispánja által adományozott pénz...”

Az 1868-ban alapított Esztergomi Irodalmi Egyelet alapszabályai

alapszabály-tervezetének... láttamozása után lévén jogosítva megalakulni”. Ezt a következő mondat némileg pontosította, mert aszerint csak a „végleges megalakulás és működés” van a záradékoláshoz kötve. Vagyis az egyesület kimondhatta a megalakulását, megalkothatta alapszabályát, megválaszthatta tisztikarát, de ezt követően meg kellett várnia a láttamozást.<sup>72</sup> Ha ezt nem várták volna meg, az egyesület vagy az alakuló ülés elnöke „a törvényhatóság által saját hatáskörében felelősségre vonandó”.

A jogszabály végül a felmerülő panaszok kivizsgálásáról is rendelkezett, ezt azonban némiképp relativizálta az „indokolt panasz” kitétel. Amennyiben viszont a panasz alaposnak bizonyult, azonnali intézkedést írt elő,<sup>73</sup> szükség esetén külön, a miniszternek teendő jelentéstétel mellett.

Az 1508/1875. BM rendelet megalkotására Tisza Kálmán belügyminisztersége alatt került sor.<sup>74</sup>

A rendelet bevezetője hangsúlyozza az eljárás gyorsításának, a jogszabályok megtartásának, az egyesületi joggal való visszaélések eleni szigorú fellépésének a szükségességét, valamint a már létező és az újonnan alakuló egyesületek új szabályokról való tájékoztatásának fontosságát.

A rendelet mellékletében kilenc pontban foglalja össze a szabályokat. Mindezekelőtt megerősíti a korábbi rendelkezést, hogy az egyesület megalakulásához alapszabályának törvényhatóság útján történő felterjesztése és láttamozása szükséges. A belügyi láttamozásra 40 napos

eljárási határidő áll rendelkezésre, amelynek eredménytelen eltelte esetén az adott egyesület ideiglenes működését megkezdheti, véglegesen megalakítottan azonban csak akkor minősül, ha a kormány azokat láttamozta. A rendelet megpróbál cél szerint különböztetni az egyesületi formák között, és ezek közül elsősorban a politikai, a munkás- és nemzetiségi egyesületekre különös szabályokat állapít meg, egyúttal a munkásegylet fogalmát is



A marosvásárhelyi legényegyesület zászlószentelése 1906-ban

meghatározza.<sup>75</sup> A rendelet említést tesz a főfelügyeleti jogkörbe tartozó felfüggesztésről és feloszlásról is, valamint a jogi személyek egy csoportjára nézve (községek és testületek) kimondja, hogy az egyesületi tagság – kivéve a részvényegyleteket – nem jár tanácskozási és szavazati joggal.

A jogszabály összességében visszalépésnek tekinthető a korábbi koncepcióhoz és jogszabályokhoz képest. Vitathatatlanság előnye az eljárási határidő rögzítése, az egyes főfelügyeleti jogkörök megemlézése, tartalmuk részben kibontása, a fiókegyesületek létezésének elismerése.<sup>76</sup> A községek és testületek tagi jogainak korlátozása voltaképpen az egyik közvetett támogatási forma rögzítéseként is felfogható.<sup>77</sup> Látszatintézkedést takart viszont a munkás- és a nemzetiségi egyesületek egyesülési szabadságának korlátozása, amely amellől, hogy ellentétes volt a nemzetiségi törvény fent idézett rendelkezésével (valamint a továbbra is szokásjogi alapon meghatározható egyesülési szabadság korábbi tartalmával), csupán bújtatott szervezetalakításra ösztönözhetette az érintetteket.<sup>78</sup> A munkás-egyletek elkülönített kezelését célzó rendelkezéseire egyébként idővel egész jogszabálybokr épült rá.

A rendelet további rendelkezéseinek egyes részei már a Javaslatban szerepeltek, így a politikai egyesületek tagjainak magyar állampolgársága vagy a politikai fiókegyesületekre vonatkozó tilalom.<sup>79</sup> Újszerű volt a nemzeti cím, a címer és a színek használatának szabályozása (VI–VII. pont), valamint az egyes egyesületi formák külföldi állampolgárságú tagjainak megválasztásáról szóló határozat kormány általi jóváhagyáshoz kötése.<sup>80</sup>

Végül a keretszabályok bemutatásánál kell megemlékezni azok szankcionálásáról is, amelyre viszonylag későn, 1898-ban került sor<sup>81</sup> *a szabályellenesen alakult vagy alakított, illetőleg a hatóságilag feloszlott vagy felfüggesztett egyesületekben való részvételnek kihágás-sá minősítése tárgyában kelt 1136/1898 BM rendelettel*. A jogszabály az 1508/1875. BM rendelet mellékletének I. pontjában rögzített szabályok megsértését kívánta büntetni, amikor 15 napig és 100 forintig terjedő elzárással és pénzbüntetéssel sújtható kihágásnak minősítette az egyesületi szabályokkal ellentétes megalakulását, megalakítását, „*az ekkép alakult vagy szabályszerűen létrejött, de jogérvényes határozattal feloszlott vagy felfüggesztett egyesület vezetésében, gyűléseiben vagy bármiféle működésében való részvételt*”. Az egészen 1922-ig hatályban tartott rendelet a korábbi szabályozáshoz képest kiterjesztette az eljárás alá vonható személyek körét, és széles körben rögzítette a tényállásszerűséget megalapozó cselekményeket.

### 8.3. Az egyes civil szervezeti formákra vonatkozó különös szabályok

A munkás-egyletekre vonatkozó speciális szabályok először az 1508/1875. BM rendeletben jelentek meg, de – mint ez egy későbbi rendelet előszavából is kiderül – az ezt szankcióval kiegészítő 1136/1898. BM rendelet megszületése mögött is az e szervezetek elleni fellépés állt. A korszakban hatályos eljárási szabályokat a 2219/1898.

BM rendelet rögzítette, a további jogszabályok ezen előírásokat értelmezték, illetve szigorították tovább.

A rendelet kimondja, hogy a munkás-egyletek működésének ellenőrzése is törvényhatósági feladat, melynek keretében a hatóságnak az egyesület vezetését és működését egyaránt „*minél sürűbben szigorú vizsgálat*” alá kell vennie. Az ilyen szervezetek alapszabályaiába bele kell vetetni a hatóság egyesületi helyiségekbe és rendezvényekre történő szabad belépési, valamint az iratokba történő teljes körű betekintési és általános ellenőrzési jogát. Már ez az egyébként az egyesülési mellett az egyéni szabadságot is – ráadásul rendeleti úton – durván sértő korlátozás szokatlannul széles skáláját kínálja a szervezeti működés ellehetlenítésének. A rendelet azonban – tág mérlegelési jogkört kínálva – lehetővé teszi a hatóság számára az egyesület működésének ideiglenes felfüggesztését is. Erről, és általában az ellenőrzésekről a minisztérium számára jelentést kellett készíteni. Itt említendő még az 122000/1906 BM rendelet is, amely az országos munkás-egyletek helyi csoportjainak megalakulását és ellenőrzését is a helyi hatóság hatáskörébe utalta.<sup>82</sup>

Az *izraelita egyesületek* jelentős része, már a valláshoz való szoros kötődésénél fogva is, külön világot alkotott önálló szabályozás nélkül is. Több néven több formájuk is létezett, a leggyakoribbak a szentegyletek, a segélyegyletek, oktatási, temetkezési és jótékonyági egyesületek voltak.<sup>83</sup> Sokszínűségük mellett vallási jellegük is nehezítette egységes szabályozásukat, a belügyminiszter mellett leggyakrabban a vallás- és közoktatási miniszter bocsátott ki e tárgyban rendeletet. Eredetileg a hitel- és segélyegyletek egyre szigorúbb ellenőrzését előíró szabályok e formációk többségére is vonatkoztak, ez alól 1905-ben kivették a chevra kadischákat. Ezek működése, ügyvitel és pénzkezelése felett egészen 1922-ig a hitközség gyakorolta a felügyeletet.

Az *asztaltársaság* elnevezésű formáció elhatárolási kérdései hosszabb időn keresztül foglalkoztatták a belügyminisztériumot. Az asztaltársaság egy gyűjtőfogalom, általános érteleme szerint ideiglenesen összeverődő baráti társaságot takar, s mint ilyen, ha hosszabb időn át fennállt is, mentesült az egyesületi szabályozás hatálya alól. Azonban – és a civil szektor jogilag máig megfoghatatlan lényegéhez értünk – e társaságból is kinőhetnek olyan célok, amelyek már szervezett forma létezését teszik szükségesé vagy már önmagukban is állami ellenőrzést igényelnek (például: spóregylet-jelleg).<sup>84</sup> Ezeket az elhatárolási problémákat próbálták egymást követő rendeletekkel megragadni – a felterjesztésekből kitűnően kevés sikerrel. Az asztaltársaságok esetében mindezek miatt nem is önálló formációról, hanem a két civil szervezeti alaptípus: civil közösség és egyesület, valamint baráti társaság közti átmenetről lehetne inkább beszélni.<sup>85</sup>

A *kereskedelmi törvény hatálya alá tartozó egyesületek* szintén igen tág kört fogtak át, alapvetően azonban – céljuknál fogva – kívül estek a belügyminiszter hatáskörén. Tisza Kálmán azonban az államellenes szervezkedések megakadályozására hivatkozással utasította a törvényhatóságokat, hogy a „*felügyeletet a hatósága alatti területen létező mindennemű társulatok, szövetségek, s keres-*



A híres kőbányai Szerdai Asztaltársaság tablója

kedelmi társaságokra is terjessze ki...”. Ez a korszakban végig hatályban tartott rendelkezés, amellyel, hogy jelentős számú szervezet felett őrizte meg a belügyminiszter hatáskörét, normatív szinten is rávilágított a főfelügyeleti jog létezésének talán legfontosabb indokára: az állam biztonságára.<sup>86</sup>

A belügyminiszter azonban nem csak hatáskörbővítést, de profiltisztítást is végzett a kereskedelmi törvény – illetve a for-profit–non-profit határvonal – mentén, amikor rendeleti úton az újonnan alakuló kiházasítási és nyugdíjegyletek, valamint általában azon egyletek, amelyek „hitehnyújtás vagy bizonyos esemény... bekövetkezésének esetére vagyoni előnyök nyújtásának biztosítása végett keletkeznek”, szövetkezeti formában történő megalakulását rendelte el.<sup>87</sup> Szigorították ezen egyesületek működésének és vagyonkezelésének ellenőrzését is.<sup>88</sup>

Szólni kell még a tűzoltóegyletekről, amelyek megalakítását a belügyminiszter több alkalommal is felkarolta. Önálló formaként való kezelésüket indokolhatja, hogy kisebb településeken nem csak tűzoltási, de társasági, szabadidős célokat is magukra vállaltak. Az ilyen egyesületek alapszabályainak láttamozása mindvégig a belügyminiszter hatáskörében maradt.<sup>89</sup> Megemlítendő az is, hogy e típushoz kapcsolódik az egyik legkorábbi normatív szabályozás, amely egyesületet hatósági jogkörökkel ruház fel.<sup>90</sup>

Fontos társadalmi szerepet tölthettek be az iskolai önképző egyletek, amelyek már a dualizmus korát megelőző

hagyományokkal rendelkeztek. A vallás- és közoktatási miniszter ezek egy részére nézve már igen korán különös szabályokat alkotott, amelyben rögzítette e szervezetek céljait és szervezetét, ezáltal megfosztva őket egyesületi jellegük lényegétől.<sup>91</sup> Ezt az 1871-es rendeletet újította meg és egészítette ki 1887-ben a miniszter, szabályozás alá vonva nem csupán a középiskolai, hanem általában a tanintézeti egyleteket, közös, ifjúsági egylet elnevezés alatt. A főfelügyeleti jogkör elsődleges gyakorlója a vallás- és közoktatási miniszter maradt, azonban döntés előtt kezdetben ki kellett kérnie a belügyminiszter véleményét. A rendelet meghatározta az egyesületi célokat, a tagsági jogot pedig tanulói jogviszonyhoz kötötte, viszont kikerült belőle az igazgató kötelező elnökségének előírása. A vallás- és közoktatási miniszter eljárására nézve is kimondásra került a 40 napos eljárási határidő. A jogszabály a megalakulás mellett említést tett még a felfüggesztésről és feloszlásról is.

Némiképpen az ifjúsági szervezetek mintájára, de eltérő céllal kezdték meg – ugyancsak a vallás- és közoktatási miniszter hatáskörében – a patronázs-egyletek szervezését. Ez a céljaiban és szerkezetében is szabályozott forma – a korabeli büntetőjog-tudomány legmodernebb gondolatainak szellemében – a fiatalok büntelmegelőzési céllal történő szervezését célozta volna az iskolákra építve, de elterjedésüket megakasztotta a világháború.



## 8.4. Pénzügyi és támogatási szabályok

Az egyesületek működését pénzügyi oldalról érintő törvényekhez viszonylag koherens alsóbb szintű jogszabályok kapcsolódtak, amelyek kibontották, magyarázták, egyértelművé tették a törvényi rendelkezéseket.<sup>92</sup>

A korabeli közigazgatás többféle képpen támogathatta a civil szervezetek megalakulását és működését,<sup>93</sup> de jogszabályi formában ennek viszonylag kevés nyoma maradt. Közvetlenül írta elő egyes szervezetek támogatását egy vallás- és közoktatási miniszteri rendelet, de közvetett – egyesületi gyűjtőívek hivatali elhelyezését előíró – támogatási forma jogszabályba foglalására is találhatunk példát.<sup>94</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy mind központi, mind helyi szinten többnyire egyedi döntések révén az 1880-as évektől széles körű támogatási rendszerek épültek ki. A gyakorlatban kikristályosuló alapelveket (például: helyi szervezetek, fiókegyletek, külföldi szervezetek támogatási szabályai) azonban a korszakban nem foglalták jogszabályba.

## 8.5. A szabályrendeletek

A szabályrendeleti joganyag a korszakban a mainál sokszinűbb volt. Ha csak a törvényhatóságok által kiadott szabályrendeleteket tekintjük, egyesületekre vonatkozó szabályokkal leginkább érintőlegesen, valamely felsőbb szintű jogszabályhoz kapcsolódva találkozhatunk. Az egyik legkorábbi, civil szervezetek működését, illetve a közigazgatás és egyes egyesületek közti együttműködés néhány területét általában érintő Budapest egyik 1916-os szabályrendelete tartalmazta.<sup>95</sup>

## 9. A főfelügyeleti jog

„Nem elégséges... törvényeket hozni, de szükséges, hogy azok erélyes végrehajtásáról is gondoskodva legyen. E végre megkívánatik, hogy a fejedelem a közállapotokra vonatkozó

minden nevezetes körülmények ismeretével bírjon, mely joga legfőbb felügyeleti jognak nevezetik.”<sup>96</sup> Főfelügyeleti jogánál fogva az uralkodó kezdetől fogva bele kívánt látni a különböző, huzamosabb időn át létező szerveződések működésébe. Az egyesületek közvetlen előzményeinek tekinthető szabadkőműves páholyok elterjedése és jelentőségük már az állam szabályozási igényét is kiváltotta.

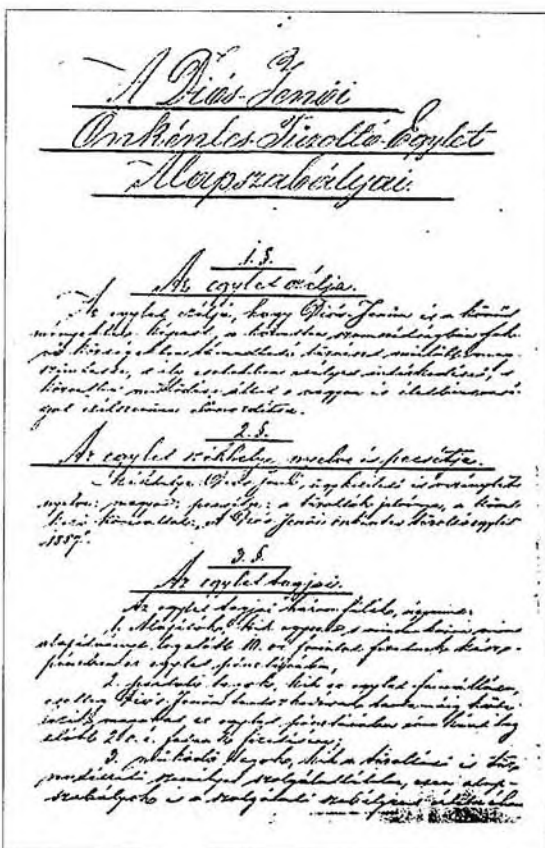
A 19–20. században kiteljesedő egyesületi élet a főfelügyeleti jogkör egyre részletesebb szabályozását hozta magával. A civil szervezetek sokszínűsége és növekvő száma miatt előbb szokás-, majd tételesjogi formában a főfelügyelet joga vertikálisan és horizontálisan osztódásnak indult. Vertikálisan a főfelügyeleti jogkör letéteményese a korszakban a kormány volt, s miután az egyesületi közjogra elsődlegesen rendészeti kérdésként tekintettek, a belügyminiszter reszortjához tartozott. Ez a jogkör a dualizmus évtizedei alatt, a különböző civil szervezeti formák kialakulása és elterjedése során, központi szinten több miniszter között is megoszlott,<sup>97</sup> de a civil szervezetek többsége felett végig a belügyminiszter diszponált.

A főfelügyeleti jogkör gyakorlása a közigazgatás két szintje között tovább osztódott. Leegyszerűsítve: a döntések többsége központi szinten született, a helyi hatóságok el-

sősorban ellenőrzési és véleményezési jogköröket gyakoroltak, az adatokat pedig mindkét szinten nyilvántartották.<sup>98</sup>



A lengyel Önkéntes Tűzoltó Egylet 1887-ben



A Diós-Jenői Önkéntes-Tűzoltó-Egylet 1887. december 1-jei eredeti alapszabálya

A főfelügyeleti jog azonban nemcsak vertikálisan, hanem horizontálisan is osztódott, egyre újabb jogosítványok váltak ki és nyertek szabályozást. A legjelentősebb változások már a neoabszolutizmus időszakában, az egyesületi pátenzben jogszabályi formát öltöttek, s bár ez hatályát veszítette, az ott leírt jogkörök többségét rendeleti úton jogszabályban is rögzítették.<sup>99</sup>

A főfelügyeleti jogkör szabályozása – mint általában az egyesületi jogé – a korszak végére részben törvények, részben rendeletek révén valósult meg. E joganyag a felszínen könnyen értelmezhetőnek tűnt, hiszen alapjait két belügyminiszteri rendelet képezte, részleteiben azonban bonyolultnak és nehezen áttekinthetőnek bizonyult.

## 10. A gyakorlat jellemzői

A szabályozás áttekinthetlenségének elsődleges oka a kodifikáció elmaradásában keresendő, ami viszont nem jelentett egyúttal szabályozatlanságot, hiszen az írott jog hiányát a szokásjog egy adott pontig képes volt pótolni. A különböző formák közti elhatárolási pontok, az egyesületi dogmatika alapelveinek rögzíthetlensége, az ellentmondó jogirodalmi álláspontok következtelen gyakorlatot eredményezhettek volna, azonban ez korántsem volt így. A központi szint körlevelek, leiratok révén a legfontosabb támpontokat igyekezett megadni a törvényhatóságok számára, az egyesületek alakítását, működését és ellenőrzését érintő döntések pedig amúgy is a leginkább képzett szakemberekkel rendelkező minisztériumokban születtek.

A dualizmus első éveiben az egyesületalapítás viszonylag gyorsan, néhány nap vagy hét alatt megtörténhetett.<sup>100</sup> Az ügyintézés inkább helyi szinten tűnt lassúnak, a láttamozás – ha az alapszabály tartalmilag megfelelő volt – viszonylag gyorsan ment. Nemcsak magyar, de két-, sőt egynyelvű alapszabályokkal bíró egyesület alapítása elé sem gördített a közigazgatás akadályt, ilyen esetben a minisztérium fordító segítségével vetette össze a különböző nyelvű szöveget.<sup>101</sup>

Bár több jogszabály utalt a nem szabályszerűen működő szervezetek feloszlására, a gyakorlat a korábbi és későbbi időszakhoz képest enyhébbnek tűnik.<sup>102</sup> Miután a joganyag tekintetében éles váltás 1867–1937 között e területen nem figyelhető meg, nehéznek tűnik pontosan meghatározni, hogy a hasonlóan szerkesztett jogszabályok mellett mitől volt mégis más az állam és a civil szervezetek viszonya 1914 előtt és azt követően, illetve 1919 után. A választ legtömörebben talán a saját korát is a természettudós általános összefüggéseket kereső szemével vizsgáló Eötvös Loránd fogalmazta meg: „...a szabadelvűség nemcsak a szabadság szeretetében áll, hanem bizonyos nagylelkűségben is, amely az egyeseket arra készíti, hogy ne csak a maga szabadságát becsülje meg, hanem a megbecsülje mindazok szabadságát, akikkel együtt él, akikkel közös viszonyai néha ellenkezésbe is hozzák”.<sup>103</sup>

A szemléletmód és a toleranciaszint volt tehát eltérő. A fentiek ismeretében éppen ezért talán nem tűnik túlzásnak, ha a szigorúnak tűnő szabályozás mögött is egy általában partneri, elfogadó állami hozzáállást vélünk fel-

fedezni a dualizmus korában a civil szervezetek többsége tekintetében.

Mint láthattuk, az egyesületi köz- és magánjog szabályai ebben a korszakban elsősorban törvényi és rendeleti szintű joganyagokban nyertek elhelyezést. Írott jogforrásokat nézve azonban a gyakorlatról csupán csonka képet kaphatunk, ugyanis helyi szinten a közigazgatás és a civil szervezetek között – a szokásjog által szabályozva – már közvetlenül a kiegyezést követően élénk kapcsolatok bontakoztak ki. Sokszínű támogatási célok és formák, törvényhatóságoként eltérő alapelvek mentén rögzített pénzügyi támogatások, feladatátadás és -átvállalás szerteágazó ügyeiről egységes tanulmányt talán csak a törvényhatósági jogú városok korabeli forrásanyagát megmozgató levéltári kutatást követően lehetne készíteni.<sup>104</sup>

## 11. Összegzés

Az egyesülési jog dualizmus kori szabályozási hátterét és irányait próbáltuk bemutatni jogszabályokon, jogszabálytervezeteken és a gyakorlat sokszínűségének érzékeltetése által. Munkánk az anyag nagysága és a levéltári források mennyisége miatt csupán vázlatos lehet, de talán kiindulópontját képezheti olyan interdiszciplináris vizsgálatoknak is, amelyek az újabban jelentkező felszínes megállapításokkal<sup>105</sup> szemben inkább folyamatában és mélységében próbálják vizsgálni a szabadságjogok fejlődését és jogrendszerben betöltött szerepüket.

Az egyesülési jog fontossága – véleményünk szerint – nem mérhető egyedül az elfogadott törvények számával. Jelentősége inkább látszik abban, hogy a reformkorban e formába belenövő nemzedék, amelynek gondolkodásmódját a társas fellépés mélyen meghatározta, hogyan tekintett e jogra akkor és később, a kiegyezést követően. Az egyesülési jogot a kortárs gondolkodók alapvető szabadságjognak tartották, amelynek csupán legszükségesebb korlátozását voltak hajlandók elfogadni (lásd például Kossuth). A hosszan elhúzódó kodifikáció (1830-as évektől) sikertelensége mögött is – elsősorban koncepcionális és jogpolitikai megfontolások mellett – vélhetően ez állhatott.

Ennek fényében valóban csupán ideiglenes jelleggel alkottak rendeleti szabályokat, mint arra az önálló egyesületi törvény megalkotását sürgető Raffay is utalt. Az önálló egyesületi törvény hiánya azonban nem jelentette sem azt, hogy egyáltalán nem szabályozták a kérdést, sem pedig azt, hogy egyáltalán nem létezett törvényi szabályozás e területen.

A gyakorlatban kialakult együttműködési formák változatos és színes jogi megoldásairól, az állam és a civil szektor közötti kapcsolatrendszer sokoldalúságáról – mint már fentebb említettük – egyedül az írott joganyag alapján csupán sejtéseink lehetnek, de az írott szabályok hiánya nem egyenlő a szabályozás hiányával. S bár több rendszerváltás és eltérő szokásokba belenőtt generáció választja el a korszakot a mától, a gyakorlat tünékenyennek hitt szabályainak többsége, maga a szokásjog, irányai, jellege, változásai még mindig feltárhatóak és megismerhetőek.

Az egyesülési jogra vonatkozó dualizmus kori joganyagnak tehát csak egy kisebb, töredezett, több tekintetben ellentmondásos részét és annak – sikeres vagy elbukott – kodifikációs kísérleteit próbáltuk vázlatosan bemutatni: az e területre vonatkozó írott joganyagot, s néhol ehhez kapcsolódva kitekintve a jogirodalomra és a joggyakorlatra is.

Összességében elmondható, hogy a dualizmus kori szabályozás sem teljesen új, sem teljesen magyar nem volt. Egyes elemei már a 18. század utolsó harmadától megjelentek (például: nyilvántartási, ellenőrzési, alapszabály-jóváhagyási jogkörök), s az ezzel kapcsolatos joganyagra kétségkívül hatással bírhatott a kortárs ausztriai, illetve német szabályozás. A szabályozás által érintett szervezetek egy részének előképei pedig évszázadok óta léteztek, velük mind a hatalom, mind az egyes polgár kapcsolatba került. Ami újszerű és forradalmi volt, az a társas szervezkedés ereje és hatása, amellyel a különböző társadalmi csoportok a 19–20. század különböző időszakában ismerkedtek meg, s e találkozás, e felismerés miatt is nehéz lehetett e kérdés átfogó, objektív, jogászai megközelítése a korszakban. Az egyesülési jog ugyanis nem csupán jog, szemléletmód, a társas együttlét és közös gondolkodás és szabadidő-eltöltés eszköze, hanem a leg-erősebb fegyverek egyike is volt.

Mindezek ellenére a korszak írott joganyagának áttekintése alapján elmondható, hogy a dualizmus korában írott formában rögzítették az egyesülési közjog legfontosabb keretszabályait. Ennek lényegét törvényi szinten is kifejtették, s a korszak végére korlátozásának keretszabályait is törvénybe foglalták. Maga a főfelügyeleti jog és egyes részjogosítványai is törvénybe iktattattak. Alsóbb szintű jogszabályok szóltak az általános és különös eljárási szabályokról és a főfelügyeleti jogkör vertikális megosztására vonatkozó rendelkezések többségét is rendeletek tartalmazták. Ami hiányzott, az a dogmatikai alapvetés, amelynek csak egyes részei kerültek rögzítésre törvényi és rendeleti formában (ágazati törvények és

1508/1875 BM rendelet), valamint a jogorvoslati jog szabályozása (csak részlegesen valósult meg az 1394/1873 BM rendelettel). A magánjogi szabályok többsége és az eljárási szabályok egy része szokásjogi úton érvényesült, e tekintetben a különböző hatóságok és az igazságszolgáltatás végzett – leiratokkal, döntésekkel – jogfejlesztést.

A dualizmus időszakának – több mint öt évtized – mérlege az egyesülési jog szempontjából nehezen vonható meg. A korszak kezdetén elkészült egy – a jogorvoslati jog hiányát kivéve – figyelemre méltó törvényjavaslat, amelynek több eleme a korszak végére különböző törvényekben elhelyezésre került. Hasonlóan magas szintű volt a magánjogi törvénytervezet egyesületi része is, amely viszont már a háború alatt került az országgyűlés elé. Ami a kiegyezéskor – nagyjából félezer egyesülettel – biztató kezdetnek számított, az a világháború idejére – feltehetően közel húszezer egyesülettel – súlyos hiányosságnak tekinthető, különösen annak fényében, hogy a birodalom másik felében, Ausztriában nemcsak az egyesületi jog, de a többi szabadságjog is törvényi szinten nyert rendezést.

A hiányérzet elsősorban nem a törvényi szabályozásnak szól, hiszen – bár szokatlan – rendeleti úton is lehetőség lett volna átfogó szabályozás megalkotására, mint ezt 1922-ben Klebelsberg Kunó féléves belügyminisztersége igazolta is. Az ekkor elfogadott – és többségében a gyakorlatban felmerült problémák egységesítését elvégző – egyesületi kódex: a 77000/1922. BM rendelet szabályainak többségét a magyar egyesületi jog ma is ismeri és alkalmazza.<sup>106</sup> Különösen ennek ismeretében mondhatjuk azt, hogy bár a rendszer működőképes és mind a korábbi, mind a későbbi időszakhoz képest toleráns volt, az egyesülési jog szabályozása elmaradt az elmélet által kidolgozott és a gyakorlatban rejlő lehetőségektől.

Az egyesülési jog korabeli jelentőségének ismeretében pedig ez többet jelentett, mint egy elszalasztott kodifikációs lehetőséget. Fellebbentette a fátylat a '48-as polgári alapokon álló dualista rendszer korlátairól.

DOMANICZKY, ENDRE

## Facetten aus der Regelung des Vereinigungsrechts während der Zeit der Dualismus

(Zusammenfassung)

Der Aufsatz bietet einen Überblick über die privatrechtliche und öffentlich rechtliche Regelung des ungarischen Vereinigungsrechts im Zeitraum zwischen 1867 und 1918. Eine Welle der Vereinsgründungen nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich (die Zahl der Vereine wuchs vom anfänglichen halben Tausend auf etwa Zwanzigtausend in der 1910-er Jahre) machte die Schaffung von Verfahrens- und Kompetenzregelungen dringend erforderlich. Zur Zeit der Dualismus entstand jedoch kein eigenes Gesetz über das Vereinigungsrecht, die wichtigsten Rahmenregeln wurden in Form von

Ministerialverordnungen oder behördlichen Satzungen erlassen. Ein Teil der privatrechtlichen Regelung und der Kompetenznormen blieb weiterhin auf gewohnheitsrechtlicher Basis. Bis zur Ende dieser Periode entstanden Gesetze zu vielen Rechtsgebieten (Gewerbegesetz, Handelsgesetz), die Regeln zur Einschränkungen des Vereinigungsrechts, das Aufsichtsrecht und seine Teilbefugnisse wurden in Gesetzesform verfasst. Das System des Vereinigungsrechts war funktionsfähig und tolerant, aber die verpassten Chancen zeigten die Barrieren des dualistischen Systems.

- <sup>1</sup> Készült a Magyar Állami Eötvös Ösztöndíj által lehetővé tett kutatás keretében.
- <sup>2</sup> Az első, az egyesülési joggal áttételesen – a szabadkőműves páholyok működését érintve – foglalkozó munka Hajnóczy József *De comitiis* című írása volt. Lásd Bónis György elemzését: Bónis Gy.: *Hajnóczy József* (Budapest, Akadémiai Kiadó, 1954); továbbá: Öríné Fodor Márta: *Az egyesülési szabadság és a felállamiság jelenségeinek jogi kapcsolata*. In: *Győri tanulmányok 1998*, 106–126. p.; a továbbiakban: Öríné 1998); Domaniczky Endre: *A jogállam és a civil szektor Magyarországon, különös tekintettel a helyi önkormányzatokra* (Pécs, Publikon, 2009, 38. p.; a továbbiakban: Domaniczky 2009).
- <sup>3</sup> Az első, a mai egyesületek előzményeit, a szabadkőműves páholyokat szabályozni kívánó norma II. József 1785 decemberében kibocsájtott pátense (ún. szabadkőműves pátens) volt. Bővebben lásd: Domaniczky 2009, 44–45. p.
- <sup>4</sup> Lásd pl.: Első Pesti Nőegylet (1817): Tóth Árpád: *Önszervező polgárok* (Budapest, L'Harmattan, 2005, 59–95. p.); Szombathelyi Emberbaráti Egylet (Szommer Ildikó: *A szombathelyi Emberbaráti Egylet megalakulása és működése*. Vasi Szemle, 1993. 4., 563–569. p.).
- <sup>5</sup> A korszakolásra lásd: Domaniczky Endre: *A tengerentúli angol-szász államok magyar civil szektora kronológiájának vázlata* (Vasváry Collection Newsletter 2010. 2.; a továbbiakban: Domaniczky 2010b), illetve Domaniczky Endre: *A civil szektor kutatásának jelenlegi nehézségei (A magyar civil szektor egykor és ma című előadás óravázslatai, www.majt.hu, 2011. április 6-iki állapot)*.
- <sup>6</sup> Vö. például Szalay László írásait: Szalay László: *Publicistai írások*. I–II. (Budapest, é. n. [1988])
- <sup>7</sup> Ez volt az ún. egyesületi pátens. Bővebben lásd: Domaniczky 2009, 45–46. p.
- <sup>8</sup> Vö.: Ráth György (szerk.): *Az országbírói értekezlet a törvénykezés tárgyában*. I–II. (Pest, Landerer, 1861, II. kötet, 268–269. p.; a továbbiakban: ITSZ), az 1867. február 17-iki királyi leirat az alkotmány visszaállítása tárgyában: *Rendeleték Tára 1867*. 1–7. p.
- <sup>9</sup> Az egyesületek második virágkora 1867-től 1941-ig tartott, de a közepén egy éles választóvonal húzódik: az ún. kis cezúra, amelynek egyesülési joganyagát és szabályozási jellemzőit külön tanulmányban kívánjuk bemutatni. Az 1941 utáni időszakra lásd: Domaniczky 2009 (melléklet); Domaniczky Endre: *Adalékok a magyar civil szektor feloszlásához (1945–1950)* (Jogtörténeti Szemle, 2009. 2., 1–15. p.); Domaniczky Endre: *Adalékok a magyar civil szektor feloszlásához (1937–1944)* (Jogtörténeti Szemle, 2010. 3., 1–16. p.; a továbbiakban: Domaniczky 2010c).
- <sup>10</sup> Bár az 1868-as Javaslat részletes szankciórendszert dolgozott ki, megoldásai a hatályos joganyagba később sem épültek be. A büntető törvények (1878-5., 1879-40. tc. vagy éppen a választói jog büntetőjogi védelméről szóló 1913-23. tc.) csak elszórtan említették az egyesületi formát tényállásaikban, a szankciókat rendeleti úton alapították meg.
- <sup>11</sup> Lásd bővebben: Mérei Gyula–Pölöskei Ferenc (szerk.): *Magyarországi pártprogramok 1867–1919* (Budapest, ELTE–Eötvös Kiadó, 2003); Domaniczky 2009, 37–41., 47–49. p.
- <sup>12</sup> Deák Ferenc például ezíránt már 1866-ban javaslatlalt élt. Vö.: Képviselelőházi Irományok [KI] 1865/I. 61–62. p.
- <sup>13</sup> Vö.: az egyesülési jogról szóló 1867. november 15-iki törvény (Österreichische Reichsgesetzblatt [ÖRÖGB] 1867, 377–381. p.), valamint Eötvényi Nagy Olivér: *Osztrák közjog* (Budapest, Hornyánszky, 1913, 51–52. p.); Az egyesülési jog ausztriai szabályozása és a rá épülő bírósági gyakorlat egyébként magyar szempontból pozitív mintának számíthatott volna. Vö.: Kneucker, Raoul: *Az egyesülési és gyülekezési szabadság és a bírósági gyakorlat Ausztriában*. In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok II.* (Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1968, 213–219. p.).
- <sup>14</sup> Az egyik legkorábbi: Vita Emil: *Egyesületi jog* (Budapest, 1906; a továbbiakban: Vita 1906), de lásd még: Páskándy János: *Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. I.* (Budapest, é. n.; a továbbiakban: Páskándy [1930]; Páskándy János: *Egyesületi (egyesülési) és gyülekezési jogszabályok kézikönyve. II.* (Budapest, 1941); Lamotte Károly–Zobor Miklós: *Egyesületi jogszabályok* (Budapest, 1922); Malatinszky Jenő: *Rendészeti codex* (Budapest, 1926).
- <sup>15</sup> Előkészületeire és tartalmának elemzésére lásd Öríné Fodor Márta: *Vizsgálódás az egyesületi igazgatás kialakulása és az 1868-as egyesülési jogról szóló törvénytervezet létrejöttében közreható tényezők körében*. In: Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok V.* (Pécs, 1983, 219–236. p.); Öríné 1998; Révész T. Mihály: *A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez*. In: Mezey Barna (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére* (Budapest, Gondolat, 2005, 105–119. p.); Horváth Attila: *A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig* (Jogtörténeti Szemle, 2007. 1., 4–15. p.); Domaniczky Endre: *Az első magyar egyesülési törvényjavaslat. Az egyesülési jogról szóló 1867-ii. megalkotásának 20. évfordulójára* (Közjogi Szemle, 2010. 2., 26–34. p.). Ismerünk azonban más, magánkezdeményezéseket is. Máig megfontolandó, az egyesületi magán- és közjog szabályait egyaránt szintetizáló tervezetet tett közzé a századfordulón az eperjesi jogakadémia tanára, Raffay Ferenc (Raffay Ferenc: *Az egyesületi jog kodifikálása*. Budapest, Politzer, 1903). A tervezet elemzését önálló tanulmányban végezzük el.
- <sup>16</sup> Hogy e „bizonyos célok” normatív módon történő meghatározása, egyáltalán e sokszínű alakzatok csoportosítása már a korban is mennyire nehéznek bizonyult, jól jellemzi Kmety véleménye: „az egyleteket szokás cél szerint osztályozni. E célok sokfélesége végtelen, mert az egyleti tevékenység felöleli az egyes embernek, társadalomnak, államnak is életérdekeit, szükségleteit. Lehet ezen kívül több szempont alapján csoportosítani így különösen aszerint, hogy a társulás teljesen szabad-e, az egyletalakítás és fenntartás kizárólag és teljesen a tagoknak elhatározásától függ-e, avagy a létesítés és fenntartás körül kényszerjog van adva az érdekeltek bizonyos hányadrészének avagy éppen a közigazgatási hatóságnak. Különböztethetünk továbbá aszerint is, hogy némely egyesületek a közigazgatásnak... funkciójából bizonyos részt átvenni kötelesek, s ekképpen egyesületi (saját) ügyeikben gyakorolt működésükhöz közigazgatási (át ruházott) jogkör is fűződik.” (Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1900, 305. p.).
- <sup>17</sup> Részjogositványairól bővebben lásd: Hegedüs Lajos Kandid: *A magyar közjog alapvonalai* (Pest, Heckenast, 1872, 226–232. p.; a továbbiakban: Hegedüs 1872)
- <sup>18</sup> Ezen elvnek, valamint a gyakorlása során irányadó szempontoknak a legtitésább, mából visszatekintve is érvényesnek tűnő megfogalmazását adja a Szapáry gróf belügyminisztersége idején kibocsájtott 1394/1873. BM rendelet 1. §-a. RT 1873. 131–133.
- <sup>19</sup> Lásd például: A Szabadkai Nőegylet 1868. június 9-én, báró Wenckheim Béla által láttamozott alapszabályait. SZL F02 2904/1868.
- <sup>20</sup> A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában alkotott 1868:44. tc.: www.1000ev.hu. Részletes elemzését lásd Katus László: *Egy kisebbségi törvény születése*. In: Nagy Mariann–Vértesi Lázár (szerk.): *Sokszólamú történelem* (Pécs, PTE BTK, 2008, 225–255. p.)
- <sup>21</sup> Vö.: az 1868:44. tc. preambuluma.
- <sup>22</sup> Az egyesülési jog e törvényben történő részletes szabályozása összefüggésben lehet a politikai nemzet fogalmának jogszabályban történő definiálásával. Ennek létezése ugyanis a kollektív jogok közvetlen biztosítását szükségtelemné teszi, viszont ehhez hasonló jogokat szerezhetnek az adott nemzetiséghez tartozó egyének közvetve, az egyesületeken keresztül.
- <sup>23</sup> Itt érdemes visszautalni, hogy a Javaslat is bizonyos célok elérésére kívánta biztosítani az egyesülés szabadságát. Az 1868:44. tc. mint ha e logika mentén lépett volna tovább, megjelölve e korábban említett „bizonyos célokat” az oktatás, a nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar, kereskedelem előmozdításában. Ami az utóbbiból kimaradt, az a politika területe, amelyre nézve azonban a Javaslat

különös szabályokkal operált, később pedig a miniszteri rendeletek szabályozták ezt a kérdést mind a politikai, mind a nemzetiségi egyesületek tekintetében. Vö.: 1508/1875 BM rendelet.

<sup>24</sup> Lásd a 47. jegyzetet. Ezen kívül vö.: az 1868-as Javaslat és az 1919. évi III. néptörvény szövegét.

<sup>25</sup> Itt csupán utalás szintjén érdemes megemlíteni, hogy a gazdasági társaságok önálló szabályozása már a reformkorban kezdetét vette (lásd az 1840. évi kereskedelmi törvényeket), de kezdetben például a szövetkezetek is egyesületi formában szerveződtek (megemlítendő, hogy az első magyar szövetkezet az eddigi adatok szerint 1825-ben jött létre [Kolozsvári Gondoskodó Társaság]). Lásd Imreh István: *Hitelintézet alapítási törekvései a reformkori Erdélyben*. In: Orosz István–Pölkös Ferenc (szerk.): *Nemzeti és társadalmi átalakulás a XIX. században Magyarországon*. Tanulmányok Szabad György 70. születésnapjára (Bp., 1994). A neoabszolútizmus időszakában az 1852-es egyesületi pátens az egyesületeket és a részvénytársaságokat egyaránt szabályozni kívánta. Lásd: Országos Kormánylap [OKL], 1853/I. 14–21. p., hatályon kívül helyezésére Magyarországon a gazdasági társaságokra nézve: ITSZ 1861. Többi részében: legfelsőbb királyi leirat 1867. február 17. az alkotásmányosság visszaállításáról, KI 1865/II. 49–50. p. Érdemes e tekintetben a Javaslatot is megvizsgálni, hiszen az ún. kooperatív egyletek szabályozását – bár ideiglenes jelleggel, a kereskedelmi törvény megalkotásáig – rendezni kívánta. A különböző civil szervezeti formák besorolása még az 1875:37. tc. megalkotása után is gondot okozott, ilyenkor – a jogalkalmazás egységét elősegítendő – miniszteri körlevélben próbáltak elhatárolási szempontokat felvetni. Egyszóval a gazdasági és más formák szétválása, dogmatikai háttérének kialakulása és megszilárdulása több évtizedig eltartott. A joganyag szempontjából e formák elkülönülése és fejlődése az egyesületeknél jobban nyomon követhető, miután a korabeli szóval „közkereseti egyesületek” formáit elsődlegesen törvényi szinten határozták meg. Lásd például: az alapformákra: 1875:37. tc.; földhitelintézetek (1871:34. tc., 1879:39. tc.); hitelszövetkezetek (1898:23. tc.); vízi (1885:23. tc.) és halásztársulatok (1888:19. tc.); betegsegélyző pénztárak (1891:14. tc.). A for-profit társaságok korabeli szabályozására lásd: Horváth Attila: *A részvénytársaságok és a részvénytársasági jog kialakulása Magyarországon* (Budapest, Rejjiel, 2005); Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai* (Budapest, Gondolat, 2006).

<sup>26</sup> Lásd például a honvédegyeleti mozgalom kibontakozását, segélyző egyletek elterjedését, ipartörvények megalkotását (ipartestületek és ipartársulatok szétválása), tüzoltóegyletek számának növekedését.

<sup>27</sup> A felsorolás természetesen nem teljes körű. Néhány további törvényt csupán itt említünk meg, ugyanis az általuk szabályozás alá vont formációk csak névleg vagy még úgy sem tartoztak az egyesületek közé. Ilyenek a vízi társulatok (a vízjogról szóló 1885:23. tc.), a közbirtokosságok és hegyközségek (a mezőgazdaságról és mezőrendőrségről szóló 1894:22. tc.), a gazdasági és ipari hitelszövetkezetek (a gazdasági és ipari hitelszövetkezetekről szóló 1898:23. tc.), a legelő-társulatok (az osztatlan közös legelőkörül szóló 1913:10. tc.). E szervezetek eredetileg sem a civil szervezeti formákból váltak ki, hanem csak szabályozásuk egyes elemei tették őket azokhoz hasonlóvá. Lényegük szerint azonban kényszerszervezetek vagy köztestületek közé tartoztak. Az ágazati törvények között említendő továbbá a szerzői jogról szóló 1884:16. tc., amely a jogi személyek szerzői jogairól is rendelkezett. Lásd még Kolosváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve. I.* (Budapest, Grill, 1911, 220–221. p.; a továbbiakban: Kolosváry 1911)

<sup>28</sup> Vö.: Kt., a szövetkezetekről szóló 223–230.§-ai. A szövetkezetek magyarországi (és erdélyi) kezdeteire lásd Imreh 1994.

<sup>29</sup> A gyakorlatban előforduló formák ismeretében talán egy hármas tagolással lehet jellemezni e területen a köztestülettel az egyesületig vezető utat. A felülről létrehozott, hatósági jogosítványokkal rendelkező *ipartestület* állami feladatokat gyakorol, látszólag egyesületi formában. Speciális szabályozás vonatkozik az *ipartársulatra* is, de itt létezik önszerveződés. Legtisztább formában viszont az önszerveződés a *kereskedelmi csarnokoknál* mutatható ki, amelyek kereskedők kereskedelmi és társas célokra történő összefogását tüzték ki

célul. Fura nevük ellenére egyesületi formában működtek, alapszabályukat a belügyminiszter hagyta jóvá. Lásd például a Szabadkai Kereskedelmi Csarnok alapszabályát: Szabadkai Levéltár (SZL) F02 5253/polg/1869.

<sup>30</sup> Lásd például: Thirring Gusztáv (szerk.): *Budapest székesfőváros statisztikai évkönyve 1904*. (Budapest, 1906), illetve a statisztikai szempontú csoportosításra: Reisz László: *Egyletek a dualizmus kori Magyarországon* (Statisztikai Szemle, 1988. október, 930–946. p.)

<sup>31</sup> Bukásuk a második világháború után következett be Magyarországon, illetve az egykori magyar területeken. A tengerentúli angolszász diaszpórák közül a legjelentősebb egyesült államokbeli magyar közösségben azonban egészen az 1950-es évekig gyarapodtak, s legerősebb szervezeteik – igaz, már más elnevezéssel – máig is működnek. Lásd Várdy Béla: *Magyarok az Újvilágban* (Bp., 2000); Domaniczky 2010b.

<sup>32</sup> Az 1912-es szabályozás mintájára, szinte azonos szöveggel készült el a honvédelemről szóló 1939:2. tc.

<sup>33</sup> A véderőről szóló 1868:40. tc. 54. §-a a szolgálaton kívüli tartalékosokra és honvédekre nézve kimondja, hogy polgári jogviszonyaik tekintetében a polgári hatóságok joghatósága alá tartoznak. A tényleges szolgálatot teljesítők viszont katonai szolgálattól független polgári jogviszonyaik tekintetében ugyancsak a polgári hatóságok joghatósága alá tartoznak. Hasonlóan szabályozást tartalmaz a honvédségről szóló 1868:41. tc. 22. §-a. Ez a szabályozás később is megmaradt (1889:6. tc., 1890:5. tc., 1912:30.).

<sup>34</sup> Vö.: a bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869:4. tc. 11. §, illetve a királyi ügyszékről szóló 1871:33. tc. 16. §. Az előbbi törvényhely így szól: „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.” Az egyesületi fogalom határainak változékonyága miatt további egyesületi formákra is vonatkozhatott ugyanezen törvény 12. §-a: „A bíró nem lehet valamely – az állam által segélyezett vagy biztosított – vállalat engedményének tulajdonosa, sem más részvényes, kereskedelmi vagy ipartársulat elnöke, igazgatója, vagy ily társulatok igazgatótanácsának, vagy felügyelő-, vizsgáló-, számoltató bizottságának tagja, sem bárminő, habár csak ideiglenesen és fizetés nélkül működő közege.”

<sup>35</sup> Vö.: A vasúti szolgálati rendtartásról szóló 1914:17. tc. 29. §-a: „Az alkalmazottak körében bármilyen egyesületet és intézményt, a jótékony célú szövetkezeteket is ideértve – csak a kereskedelemügyi miniszter előzetes engedélyével szabad alapítani. Az alkalmazottak körében alakuló bármilyen egyesület alapszabályait az érdekelt vasutigazgatóság útján, annak véleményével ellátva jóváhagyás végett a kereskedelemügyi miniszterhez kell felterjeszteni. A kereskedelemügyi miniszter, amennyiben nem a 22. § alá eső intézetről vagy pénztárról van szó, az alapszabályokat a belügyminiszterrel, Horvát-Szlavonországokban a bánnal egyetértve hagyja jóvá. Oly egyesületek alapszabályait, amelyeknek működési köre kizárólag Horvát-Szlavonország területére terjed ki, a kereskedelemügyi miniszterrel egyetértve a bán hagyja jóvá. A kereskedelemügyi minisztert a vasutigazgatás érdekei szempontjából minden ilyen egyesülettel szemben főfelügyeleti jog illeti meg, s jogában áll neki azokat, ha alapszabályaiknak meg nem felelő irányban működnek, a belügyminiszterrel, Horvát-Szlavonországokban a bánnal egyetértve feloszlattani. Oly egyesületek feloszlásának joga, melyek alapszabályainak jóváhagyása a bán ügykörébe esik, a kereskedelemügyi miniszterrel egyetértve a bánnt illeti. Az alkalmazottak nem lehetnek olyan egyesületek tagjai, a melyeknek törekvései haza- vagy nemzetellenesek, vagy a melyeknek törekvései a kereskedelemügyi miniszter megítélésére szerint a vasúti szolgálat érdekeivel össze nem egyeztethetők.”

<sup>36</sup> Megelőlegezve e tanulmány folytatását, itt szükséges elmondani, hogy jogi értelemben a két világháború közötti egyesületi szabadság nem létezett, új egyesületek alakítására – jogszabály szerint – csak különösen indokolt esetben, a belügyminiszter engedélyével kerülhetett sor. Az erről szóló 5084/1919. BM rendeletet csak az 1955-ös egyesületi tvr. helyezte hatályon kívül.

<sup>37</sup> Vö.: Javaslat 36. §: „Háború vagy belforrongás eseteiben vagy ha az egyesülési vagy gyülekezési jog nem egyes kérdések vagy érdekek megvitatására, kölcsönös felvilágosításra és egyéb törvényes czélokra, hanem tervszerűen és kiszámítással csak arra kívántatik használtatni, hogy a békés kifejlődésre szükséges kedély-nyugalom helyre ne állhasson, hanem az ország vagy annak egyik része folytonos izgatottságban tartassék, mely a haza lakóiban a jóra változott alkotmányos élet, és annak fejlődési képessége iránti hitet megingatná, és ez által a közrendet és nyugalmat veszélyeztetné, a belügyminiszterek felelősséggel járó jogában álland a jelen törvényt egészben, vagy részben, az egész országra, vagy annak egyes részére nézve felfüggeszteni az esetben, ha a törvényhozás az alkalommal együtt nem leendene, kötelességében állván az intézkedését a törvényhozás legközelebbi ülészakában igazolni.”

<sup>38</sup> Megjegyzendő, hogy nem csak háború, hanem „háború fenyegető veszélyének elrendelt katonai előkészületek esetében is...”. Valószínűleg ez a megfogalmazás tette lehetővé, hogy az e törvény alapján készült jogszabályok a háborút követően is hatályban maradhassanak. A törvény előkészítésére lásd bővebben: Tóth Árpád: *A kivételes hatalom jogi szabályozása Magyarországon az első világháború előestéjén* (Szeged, JATE, 1996); tartalmára pedig: Erekly István: *A közigazgatási jog kútfőiről*. In: Erekly István: *Jogtörténelmi és közigazgatási jogi tanulmányok*. I–II. (Eperjes, Sziklai, 1917, I. kötet, 159–402. p., II. kötet, 5–632. p.)

<sup>39</sup> Értve ez alatt az új egyesületeket és fiókegyesületeket egyaránt: 1912:63. tc. 9. § (1) bekezdés 1. pont.

<sup>40</sup> A már működő egyesületek és fiókegyesületek összejöveteleinek ellenőrzése, működésének korlátozása vagy felfüggesztése. Sürgős esetben ezen intézkedéseket kormánybiztos is megteheti: 1912:63. tc. 9. § (1) bekezdés 1. pont, (2) bekezdés.

<sup>41</sup> A legerősebb jogosítvány, a bármely gyanús szervezet rendőri ellenőrzés alá vonására lehetőséget biztosító felhatalmazás megfogalmazása pontatlan. Már a „stb.” fordulat is utal arra, hogy az egyesületek teljes körére kíván a jogalkotó kiterjeszkedni, de ezt nem kívánja egyértelműen megfogalmazni. A gyakorlati alkalmazásból mindenestre úgy tűnik, hogy a fogalmazás pontatlanságokon a jogalkalmazó gyorsan túltegte magát. Ezen pont tehát a gyanús szervezetek gyűléseinek betiltására, felosztatására, jogellenes határozataik felfüggesztésére kívánt felhatalmazást adni.

<sup>42</sup> Ez maximálisan két hónap elzárás és 600 korona pénzbüntetés lehetett. Vö.: 1912:63. tc. 9. § (3) bekezdés és 1914:50. tc. 17. §

<sup>43</sup> Magyarországon 1853 és 1861 között, Horvátországban azonban a kiegyezés után is.

<sup>44</sup> Az Optk. a jogi személy helyett az erkölcsi személy kifejezést használja. Vö.: Optk. 26. §, de az egyesületekre több különböző elnevezéssel is utal. Vö.: Optk. 13., 286., 559., 1023., 1317., 1454., 1472. § Optk. 1863. (Az Optk. magyarul: *Ausztriai általános polgári törvénykönyv és ezen törvénykönyvre vonatkozó, a függelékben foglalt utólagos rendeletekkel együtt*. 1–3. Pest, Lampel, 1863)

<sup>45</sup> E kérdésben is többféle vélemény ismert. Az Mptk tervezetere hatással bíró magánjogászok között elfogadott véleménynek számított, hogy „az a nézet uralkodik, hogy minden egyesület a hatósági engedélyezés ténye által jogképességet nyer [...] tényleg úgy is áll a dolog, hogy minden egyesület a közjogi létezés ténye folytán jogi személy...”. Lásd: *A Magyar Általános Polgári Törvénykönyv Tervezete*. Első szöveg (Budapest, Grill, 1900); Raffay Ferenc: *Az egyesületi jog kodifikálása* (Budapest, Politzer, 1903, 24. p.). Hasonlóan: Fodor Ármin (szerk.): *Magyar magánjog*. I–V. (Budapest, Singer és Wolfner, é. n., 386–389. p.)

<sup>46</sup> Kolosváry 1911, 211. p.

<sup>47</sup> Wenzel Gusztáv: *A magyar és erdélyi magánjog rendszere*. I. (Buda, Egyetemi Nyomda, 1863, 301–303. p.); Korbuly Imre: *Magyarország közjoga* (Pest, Eggenberger, 1871, 268. p.); Récsi Emil: *Magyarország közjoga* (Budapest, Pfeiffer, 1871, 371. p.); Wenzel Gusztáv: *Az 1848. előtti magyar magánjog, tekintettel újabb átalakítására* (Budapest, Egyetemi Nyomda, 1885, 200–204. p.); Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. I–V. (Budapest, Pallas, 1898–1902; vonatkozó szócikk szerzője: Meszlény Artur); Fodor

1899/I. 386–387. p.; Kmety 1900, 304–309. p.; Ferdinandy Gejza: *Magyarország közjoga* (Budapest, Politzer, 1902, 274–275. p.); Raffay 1903; Ferdinandy Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve* (Budapest, Franklin, 1911, 71. p.); Kolosváry 1911. 210–215. p.; Ginyovszky József (szerk.): *Az osztrák polgári törvénykönyv hatóságban a magyar jogra..* Szladits Károly előadásainak jegyzete (Budapest, Politzer, 1932, 89. p.)

<sup>48</sup> Az egyesületi köz- és magánjog önálló szabályozásának vitathatatlan előnye mellett egy hátrányos következménye lehetett volna: ezáltal az egyesülési jog – tekintettel a horvát bel- és igazságügyi autonómiára – kikerült volna a közös szabályozási körből. Részletesen vizsgálja e kérdést: Raffay 1903.

<sup>49</sup> Valószínűleg az Mptk. koncepciója vezetett el az 1919-es egyesületi szabályozás kialakításához, amely az állami láttamozás helyett kizárólagossá tette a bírósági nyilvántartást és egyértelműen a normatív feltételek rendszerének álláspontjára helyezkedett.

<sup>50</sup> E definícióalkotás egyik csúcsteljesítményeként emlithető véleményünk szerint Szladits egyesületfogalma. Vö.: Szladits Károly: *A magyar magánjog*. I. kötet (Budapest, 1940, 583. p.)

<sup>51</sup> Például az alapszabály szerződés jellegének, kötérejeének vizsgálata. Vö.: Reiner János: *Jogi dolgozatok* (Budapest, Pfeiffer, 1898); Raffay 1903; Mptk 1900, 6–13. p.; *Indokolás a magyar általános polgári törvénykönyv tervezetéhez*. I–IV. (Budapest, Grill, 1901, I. kötet, 80–119. p.)

<sup>52</sup> Ezért nem túlzás azt mondani, hogy az egyesületi közjoggal és általában az egyesületi joggal kapcsolatos legfontosabb megállapításokat magánjogászoknak köszönhetjük. Az önszervezettség-történet paradoxonaira lásd: Domaniczky 2009, 18., 36–37. p.

<sup>53</sup> Vö.: a bűnvádi perrendtartásról szóló 1896:33. tc. 47. §, a polgári perrendtartásról szóló 1911:1. tc. 25., 27., 34., 160. § vagy a fiataalkorúak bíróságáról szóló 1913:7. tc. 7., 16., 19., 21., 24., 26., 46., 66. §

<sup>54</sup> Lásd például 1904:24. tc., 1882:41. tc., 1913:5. tc.

<sup>55</sup> Vö.: 1508/1875. BM rendelet melléklete VI–VII. pont (Megjegyzendő, hogy alkalmazásában Tisza Kálmán következetesen mutatkozott. Az ÚL-ben található egyik határozatában az Újvidéki Szerb Egyesületi Nyomdatársulat elnevezésében továbbra is engedélyezi a „nemzeti” szó használatát, ugyanis „az említett [1508/1875 BM rendelet – D. E.] szabályrendeletben az, miszerint visszaható erővel is bír, világosan kimondva nem lévén, visszaható erőt tulajdonítani nem lehet...” Újvidéki Levéltár (UL) 3744/1875.). A rendeletet egyébként csak az 1136/1898. BM rendelethez kapcsolódóan, 1898-ban tették közé a Rendeletek Tárában (RT 1898, 245–248. p.). Ez azonban akkoriban egyáltalán nem volt szokatlan jelenség, a hatályos jogszabályok egy része a Rendeletek Tárában egyáltalán nem került közzétételre, hanem csak jogszabálygyűjteményekből, tárcalapokból vagy levéltári iratokból kereshető elő.

<sup>56</sup> Vö.: A magyar korona országai egyesített címerének és az ország külső címerének magánosok és magánjellegű testületek, vállalatok és intézetek által való használhatóságáról szóló 1883:18. tc. 1–2., 9–10. §

<sup>57</sup> Vö.: Az ország címerének zászlókon, lobogókon, engedély nélkül használhatása tárgyában kelt 10259/1900 BM rendelet (RT 1900/I., 352. p.). Az elhatárolási kérdések kapcsán egyébként az évek során egész csokor belügyminiszteri rendelet született. Lásd például: az 1883:18. tc. végrehajtása tárgyában kelt 50422/1883. BM rendelet (RT 1883, 1242–1252. p.); a magyar címerek használatának szabályozása tárgyában kelt 29722/1884. BM rendelet (RT 1884, 683–684. p.); az ország címerének magánosok által használása tárgyában kelt 627/1888 BM rendelet (RT 1888, 137. p.); az ország címerének magánosok által használása tárgyában kelt 13803/II/1888 BM rendelet (RT 1888, 140. p.); a címeres nemzeti lobogónak nyilvános ünnepek alkalmával való kitévése tárgyában kelt 4642/1898. BM rendelet (RT 1898/I., 656–689. p.); az ország címere használatának tilalma tárgyában kelt 46669/1900. BM rendelet (RT 1900/I., 432. p.)

<sup>58</sup> A korréndelet és rendelet közti különbségre lásd: Domaniczky 2009, 43–44. p. Az áttekinthetőség érdekében mindkét formára itt a rendelet kifejezést alkalmazzuk. A korabeli jogforrástanra lásd Kmety 1900, 20–35. p.

- <sup>59</sup> Vö.: 1508/1875. BM rendelet, a munkásegyletekkel szemben gyakorlandó hatósági ellenőrzésnek hatályosabbá tétele tárgyában kelt 2219/1898. BM rendelet (RT 1898, 645–647. p.), az országos jellegű munkásegyletek helyi csoportjainak bejelentése körüli eljárás tárgyában kelt 122000/1906. BM rendelet (RT 1906, 2138–2143. p.), a munkásegyletek vizsgálata tárgyában kelt 9829/1907. BM rendelet (Páskándy [1930], 126–128. p.), az országos jellegű munkásegyletek helyi csoportjainak bejelentése körüli eljárás tárgyában kelt 122000/1906. BM rendelet kiegészítése tárgyában kelt 68709/1907. BM rendelet (RT 1908, 197–198. p.), a kiskorú tanoncok munkásegyletekbe való belépése tárgyában kelt 101213/1908 (Páskándy [1930], 129–130. p.) KM (kereskedelmi miniszter) rendelet.
- <sup>60</sup> Vö.: az izraelita hitügy szervezése tárgyában kelt 26915/1871. VKM rendelet (RT 1871, 436–446. p.), az izraelita hitközségek ügyeinek és az anyakönyvi ügyszó való viszonyuknak szabályozása tárgyában kelt 191/1888. VKM, (RT 1888, 1069–1077. p.), az izr. chevra kadischa-egyletek ellenőrzéséről szóló 58763/1905. BM (RT 1905, 1253–1254. p.), az izraelita anyahitközségek, a fiókhitközségek és az imaházi egyesületek alapszabályainak az iskolaügyre vonatkozó rendelkezéseiről szóló 57121/1906. VKM rendelet (RT 1906, 1097–1100. p.).
- <sup>61</sup> 6933/1901. BM leirat Budapest szfv. közönségéhez, 81936/1904. BM rendelet, 11793/1905. BM leirat (Páskándy [1930], 120–122. p.).
- <sup>62</sup> Vö.: a kereskedelmi törvény alapján fennálló egyesületek, társulatok, szövetkezetek ellenőrzése tárgyában kelt 19062/1882. BM rendelet (Páskándy [1930], 111–112. p.)
- <sup>63</sup> 18705/1901., a leánykiházásítási, temetkezési és betegsegélyző egyletek vagyonkezelésének megvizsgálása tárgyában kelt 120499/1903 BM rendelet (Páskándy [1930], 115–118. p.).
- <sup>64</sup> Az újonnan alakuló nyugdíjegyletekkel szemben követendő eljárás tárgyában kelt 23949/1904 BM rendelet (Páskándy [1930], 119–120. p.).
- <sup>65</sup> A tűzrendészeti szabályok kezelése iránt kiadott 3365/1869. BM körlevél (RT 1869, 642–643. p.), a tűzoltók könyvének terjesztése tárgyában kelt 7345/1870. BM rendelet (RT 1870, 321–322. p.), az országos tűzoltó szövetség központi választmányának szakközegül elismerése tárgyában kelt 53720/1878. BM rendelet (RT. 1878, 50–51. p.), a tűzrendészeti kormányrendelet kibocsátása tárgyában kelt 53888/II/1888 (RT 1888, 1727–1756. p.).
- <sup>66</sup> A középiskolai önképző egyletek tárgyában kelt 15501/1867 VKM rendelet (RT 1868, 3–6. p.), az ifjúsági egyesületek alapszabályainak jóváhagyása tárgyában kelt 731/1887 VKM rendelet (RT 1887, 1396–1397. p.), az ifjúsági egyesületek alakítása tárgyában kelt 21015/1902 VKM rendelet (RT 1902, 234–244. p.), az ifjúsági egyesületek alakítása tárgyában kelt 41856/1903 VKM rendelet (RT 1903, 772–781. p.), az ifjúsági egyesületek alapszabályainak fölterjesztése tárgyában kelt 3806/1904. VKM rendelet (RT 1904, 383–384. p.); az iparostanoncok jutalmazása és tanoncotthonok szervezése tárgyában kelt 21411/1907 VKM rendelet (VKMHK [Hivatalos Közlöny. Kiadja a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium] 1907/9., 97–100. p.).
- <sup>67</sup> Vö.: 53. l., valamint az 1908:36. tc. (II. BN.) és a büntetőtörvénykönyvek és a bünvádi perrendtartás kiegészítéséről és módosításáról szóló 1908:36. tc.-nek a fiatalokruakra vonatkozó második fejezetében foglalt rendelkezések folytatás az állami, községi, egyesületi (társulati), magán és izraelita hitfelekezeti elemi-, felső-, nép-, polgári-, iparos- és kereskedőtanonc iskolákra háruló feladatok tárgyában kelt 149500/1909 VKM rendelet (RT 1909, 2597–2607. p.) és a tanítók patronázs-tevékenységének irányításáról szóló 40000/1912 VKM rendelet (RT 1912, 694–707. p.) Ez utóbbi melléklete előírta minden tanító számára községi patronázs-csoportok szervezését, illetve patronázs-körzetek alapítását, szabályozva egyúttal szervezetét, munkarendjét, céljait és feladatait is.
- <sup>68</sup> „Nálunk... az egyleti ügy... törvényhozásilag szabályozva nem lévén, szükséges egrvészt a honpolgároknak a létező törvények iránti tisztelete. másrészt a kormány- és törvényhatóságok tapintatos eljárása, hogy fenntartassék az egyesülés szabadsága, e mellett azonban

a kormány és a törvényhatóságoknak a felügyeleti joga ezek működésére biztosítva maradjon.” A rendelet tehát jogszabályi szintre emelte az együttműködési kötelezettséget közigazgatás és állampolgár között mindkét fél érdekeinek elérése: az egyesülési szabadság biztosítása és az állam felügyeleti jogkörének biztosítása érdekében.

- <sup>69</sup> Ez a szemléletmód – elsősorban nyilvántartási célból – 1989-ig szinte töretlenül érvényesült a közigazgatásban, hiszen helyi szinten sokkal pontosabb adatokat lehet szerezni, azokat visszaellenőrizni, intézkedni, mint központi szintről. E munkamegosztás múltjára, jelenére, előnyeire lásd: Domaniczky 2009.
- <sup>70</sup> Mint az kettős nyilvántartási szabályokból is látszik, a közigazgatás e szervezetekről naprakész, valósághoz közeli adatokkal kívánt rendelkezni, hogy felügyeleti jogkörét megalapozottan gyakorolhassa. Lásd még: 98. l.
- <sup>71</sup> Az e rendelet végrehajtása céljából kiadott 773/1874. BM rendelet pedig egyleti könyvek vezetését javasolta a törvényhatóságok és kerületi előjáróságok részére. A korszak egyik utolsó egyleti tárgyú BM rendelete: az egyletek, társulatok és intézetekről szerkesztett félévi kimutatások felterjesztésének beszűntetése tárgyában kelt 182920/1913. BM rendelet a féléves jelentéseket megszüntette, az egyleti könyvek vezetésének kötelezettségét viszont megerősítette.
- <sup>72</sup> Az általunk vizsgált egyesületek esetében ez az idő a pár naptól több hétig eltarthatott.
- <sup>73</sup> A törvényhatóság első tisztviselőjének a panasz kivizsgálásával és az abban való döntéssel kapcsolatos kötelezettsége egészen az 1930-as évekig megmaradt.
- <sup>74</sup> A rendelet megszületésének politikai hátteréről lásd Kozári Monika: *Tisza Kálmán és kora* (Budapest, Napvilág, 2003, 298–300. p.).
- <sup>75</sup> „Munkásegyleteknek csak azok tekintendők, melyek az... ipartörvény értelmében alakítottak. Másnemű egyletek, habár munkások által alakítottak is, csak oly tekintet alá esnek, mintha bármily nem munkával foglalkozó egvények által alapítottának.” 1508/1875 BM rendelet melléklet, V. pont.
- <sup>76</sup> Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy szabályozási szempontból e rendelkezések közül núvumnak csak a 40 napos határidő számítot, mind a felügyeleti jogkör részjogosítványainak, mind a fiókegyletek szabályozásának normatív formájával találkozhattunk az 1852-es egyesületi pátensben is.
- <sup>77</sup> A gyakorlatban elterjedt módszer volt a települések alapító vagy pártoló tagként való belépése egyes szervezetekbe (hasonló közvetett támogatási forma volt az egyesületi sorsjegyek vásárlása is). Gyakran az egyesületi kérelmek megszabott tarifákat állapítottak meg a törvényhatóságok számára. A szabály rögzítése elsősorban e gyakorlat támogatási formaként való rögzítését célozhatta.
- <sup>78</sup> Nem véletlen, hogy Raffay Ferenc hevesen ostorozta az egyesülési szabadság ilyen módon való korlátozását (Raffay 1903, 37–41. p.).
- <sup>79</sup> A rendelet III. pontja szerint: „Politikai és munkás egyleteknél egyleti tag csak magyar állampolgár lehet.” A IV. pont szerint: „Politikai és munkás egyleteknél fiók egyletek alakítása meg nem engedtetik. Másnemű egyleteknél az egyletek célja, hivatása és természetére való tekintettel fog az alapszabályok minőségéhez képest határozat hozatni.” A Javaslat 5. § (2) bekezdése: „Politikai egyletek idegeneket vagy még nem 24 éves honpolgárokat, egyleti tagokul föl nem vehetnek.” A Javaslat 7. § (2) bekezdése szerint pedig: „Nem politikai egyletek fiók egyleteket alakíthatnak, de ezek mindegyike a fentebiek értelmében készített külön bejelentést tartozik tenni.”
- <sup>80</sup> Vö.: 1508/1875 BM rendelet melléklet, III. pont, 2. mondat. Ez utóbbi megoldás különböző formákban 1989-ig szerepelt az egyesületi jogban.
- <sup>81</sup> Addig az 1394/1873 BM rendelet I. pontja szerint a törvényhatóság saját hatáskörében járt el ilyen esetben.
- <sup>82</sup> A rendelet ennek érdekében szabályozta (voltaképpen a főfelügyeleti jog önálló részjogosítványaként nevesítette) a tudomásvételi eljárást.
- <sup>83</sup> Különböző formáikra lásd Újvári Péter (szerk.): *Zsidó lexikon* (Budapest, Zsidó Lexikon, 1929).
- <sup>84</sup> E problémát – némileg más vonatkozásban – jogi oldalról szépen írta körül Raffay Ferenc (Raffay 1903, 34. p.).

- <sup>85</sup> Hasonló következtetésre juthatott Tisza István is, aki az asztaltársaságok működésére az egyesületi vagy a gyülekezési szabályok alkalmazását ajánlotta. Vö.: 81936/1904. BM rendelet.
- <sup>86</sup> A jogirodalomban természetesen ezt többen is kifejtették a korszakban. Lásd például: Márkus Dezső (szerk.): *Magyar jogi lexikon*. I–V. (Budapest, Pallas, 1898–1902); Fogarasi János: *A magyarhoni országos alkotmány fő ágazatai* (Pest, Kilián, 1861); Horváth 1871.
- <sup>87</sup> Iránymutatással szolgált a miniszter az ipartestületek által alakítandó nyugdíj- és segélyegyletek formájáról is. Vö.: 18705/1901. és 23949/1904 BM rendeletek.
- <sup>88</sup> Vö.: 18705/1901., 120499/1903. BM, valamint a temetkezési és betegsegélyezési egyletek megvizsgálása tárgyában kelt 96945/1903 PM rendelet (Páskándy [1930], 118. p.).
- <sup>89</sup> Vö.: 7345/1870. BM rendelet.
- <sup>90</sup> Az MTA-ról szóló törvény már eredetileg sem egyesületi, hanem köztestületi formára vonatkozott.
- <sup>91</sup> Voltaképpen valamiféle kvázi köztestületi forma jött ezáltal létre. Ilyen szervezetet nem volt kötelező alakítani, de ha megalakították, azt csak a jogszabály szerint előírt formában, szerkezettel és célok mentén tehettk meg („Az egyesület célja irodalmi foglalkozás [...] tagjai kizárólag csak is a felső osztályok tanulói lehetnek...”, „...minden politikai és vallási fészeszetés szigorúan kizárandó... a foglalkozási tárgyak is az iskolai tanulmányokkal összhangzóan választandók meg.” „...az iskola igazgatója minden választás nélkül mindenkor az egyesületnek is igazgatója vagy elnöke.” Vö.: 15501/1867. VKM rendelet RT 1868, 3–6. p.). Ennélfogva e szervezetek már csak névleg számítottak egyesületnek. Később a szabályozás enyhült ugyan, de az ilyen szervezetek szerkezetét és működését a korszakban végig jogszabályok formálták. A szabályozás erősségére jellemző, hogy e formációk részére az elsők között készült jogszabályba foglalt, ún. blanketta-alapszabály 1902-ben.
- <sup>92</sup> 9250/1877. PM rendelet: RT 1877, 85–89. p.; a nyilvános számadásra kötelezett vállalatok és egyletek adójának kivetéséhez szükséges adatok beszerzése tárgyában kelt 62848/1883. PM rendelet: RT 1883, 1568–1569. p.; RT 1892, 2191. p.
- <sup>93</sup> Vö.: Domaniczky 2009, 65–75. p.
- <sup>94</sup> Vö.: a tudományos és művészeti célú egyletek és múzeumok erkölcsi és anyagi támogatásáról szóló 885/1873. VKM rendelet (RT 1873, 350–351. p.); Az Országos Gyermekszanatórium Egyesület részéről az anyakönyvi hivatalokban elhelyezendő perselyek útján való könyörödmány-gyűjtés engedélyezéséről szóló 34722/1911. BM rendelet (RT 1911, 427. p.).
- <sup>95</sup> Vö.: Budapest főváros türendészeti szabályrendelete (193/1881. kgy.sz.): *Budapest főváros törvényhatósága által alkotott szabályrendeletek, szabályok és utasítások gyűjteménye* [BSZGY]. II. (Budapest, 1888, 117–127. p.); Páskándy [1930], 229. p. Bár az 1896-tól megjelenő *Belügyi Közlöny*ben közzétették a belügyminiszter által jóváhagyott szabályrendeleteket is, egyértelmű megállapításokat csak átfogó – elsősorban a törvényhatósági városokra vonatkozó – levéltári vizsgálatoktól várhatunk. A székesfőváros népjóléti igazgatásának szervezéséről szóló 1092/1916. Kgy. rendeletre lásd Budapest főváros törvényhatósági bizottsága közgyűlési jegyzőkönyvei 1916. 07. 12-i ülés. 917. számú előterjesztés. <http://archivportal.arcanum.hu> (2011. április 16-i állapot).
- <sup>96</sup> Hegedűs 1872, 226. p. Hasonlóan, de elsősorban rendészeti oldalról közelítve fogalmazott a századfordulón Vita Emil: „az államnak joga van saját biztonsága érdekében engedélytől tenni függővé az egyesületek alakításának jogát” (Vita 1906, 6. p.).
- <sup>97</sup> Lásd fentebb például: középiskolai önképző körök, ifjúsági egyletek, ipartársulatok, vasutas egyletek feletti felügyeleti jog. A névleges egyletek (például: egyes szövetkezetek) egy része nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási felügyelet alatt állt. Más, a civil szervezetekre csak távolról hasonlító formációk (pl.: vízitársulatok) más miniszterek hatáskörébe tartoztak.
- <sup>98</sup> Ám – ha hihetünk az egyik legtekintélyesebb szakértőnek, a dualizmus kori és két háború közti gyakorlatot egyaránt ismerő Páskándy Jánosnak – az e rendszerben rejlő előnyöket nem sikerült teljes mértékben kihasználni. Szerinte „a m. kir. belügyminiszteriumban és kevés kivétellel a különböző hatóságoknál vezetett nyilvántartások nem felelnek meg a mai kor követelményeinek, mivel nehezen áttekinthetők és nem teljesen megbízhatók.” Páskándy [1930], 49. p.
- <sup>99</sup> Például: feloszlás, feloszlátás, felfüggesztés, biztos kirendelése, tudomásulvétel (munkásszervezeteknél). Bővebben lásd: Domaniczky 2009, 60–62. p.
- <sup>100</sup> Ennek jelentőségét csak növelik a Pecze Ferencéhez hasonló adatok. (Egy zárai munkásegylet alapszabályának jóváhagyása 1877-től 1882-ig húzódtott. Dalmácia ekkor osztrák igazgatás alatt állt.) Lásd Pecze Ferenc: *A politikai szabadságjogok kodifikálása és érvényesülése 1848–1918*. In: Pölöskei Ferenc–Ránki György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek* (Budapest, Tankönyvkiadó, 1988, 269. p.)
- <sup>101</sup> Ha az alapszabály nem volt megfelelő, a törvényhatósághoz címzett levélben pontosan megadták a beépítendő formulákat (például: SZL F02 6182/polg/1878 [Szabadkai Általános Ipartársulat], SZL F02 6568/polg/1878 [Szabadkai Bognár és Kovács Ipartársulat], SZL F02 14622/tan/1890 [Szabadkai Izaelita Nőegylet], SZL F02 1894 XIX 37/93 [Szabadkai Kőművesek Egyesülete]). A többnyelvű alapszabályokra például: SZL F02 I/324/1898. (Kolo Mladesi- [Szabadkai Bunyevác] Ifjúsági Kör), SZL F02 8236/polg/1878 (Szabadkai Szerb Jótékony Nőegylet), SZL F02 9544/tan/1878 (Pucke Casino [Népkaszinó]), SZL F02 I/413/1899 (Tavankúti Temetkezési Egylet [szerb-magyar]), UL 2619/1872. (Újvidéki Munkásegylet; német egynyelvű, láttamozott).
- <sup>102</sup> A neoabszolutizmus szigorúságára jellemző az Eötvös József által is pártfogolt irodalmi segélyegylet megalakításának kálváriája. Leírását és néhány más példát lásd: Eötvös József: *Beszédek*. I. (Budapest, Révai Testvérek, 1905, 311–312. p. és passim). A kis cezúra időszakára pedig az egyesülési szabadság kereteinek beszűkítése és a megalakult szervezetek részleges revíziója volt jellemző. Vö.: Az egyesülési jog korlátozásáról szóló 5479/1914 BM rendelet (RT 1914, 1426–1427. p.), valamint az egyesületek ügyrendjének bemutatása tárgyában kelt 75875/1920. BM rendelet (RT 1920, 737–738. p.), átfogóan: Domaniczky 2009, 49–51. p. és Domaniczky 2010c. Az alapszabályok jóváhagyásáról a *Belügyi Közlöny* 1896-tól folyamatosan tudósított, azonban a feloszlásokat ebben nem tették közzé, azokra legtöbbször a kormány éves jelentéseiből következtethetünk: *A Kormány Éves Jelentései. 1897–1918*.
- <sup>103</sup> Környei Elek (szerk.): *Eötvös Loránd* (Budapest, Gondolat, 1964, 233. p.)
- <sup>104</sup> Csak Szabadka tekintetében lásd a Szabadkai Könyvtár- és Múzeumegylet gyűjteményeinek törvényhatóság általi átvételét, a különböző célokra folyamatosan nyújtott pénzbeli támogatásokat helyi és külföldi egyleteknek is. Például: SZL F02 II 147/903. 13584. (Szabadkai Közkönyvtár Egylet), XII 1274/903. 14883. (Szabadkai Sportegylet), X 49/905. 7121. (Szarajevói Magyar Egylet).
- <sup>105</sup> Brachinger Tamás: *Helyi közösségek és helyi hatalom egy hazai középvárosban* (Baja, EJF Kiadója, 2010, 15–18. p.); Gyáni Gábor: *Individualizálódás és civil társadalom. Történelmi érvek, elméleti megfontolások* (Történelmi Szemle, 2010. 4., 502. p.).
- <sup>106</sup> Sőt főleg a pénzügyi szigor és elszámolás tekintetében az 1922-es rendelet szigorúbb volt a mai szabályoknál.

