

Ünnepi kötet
a 65 éves
IMRE MIKLÓS
tiszteletére



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



Ünnepi kötet a 65 éves
Imre Miklós tiszteletére





Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére

Szerkesztette
Kovács Éva Margit



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2020

A kötet szerzői

Balázs István	Koi Gyula
Bauer Lilla	Koltay András
Belényesi Emese	Kovács Éva Margit
Boda Boglárka	Lentner Csaba
Bódi Stefánia	Linder Viktória
Bordás Mária	Ludányi Dávid
Boros Anita	Máthé Gábor
Budai Balázs	Novoszáth Péter
Bukovics István	Padányi József
Egedy Gergely	Patyi András
Györfyné Kukoda Andrea	Pókecz Kovács Attila
Halász Iván	Pongrácz Alex
Halmai Péter	Schweitzer Gábor
Hegyesi Zoltán	Smuk Péter
Horváth Anett	Szmodis Jenő
Horváth Attila	Tamás András
Iván Dániel	Téglási András
Jakab Éva	Téglásiné Kovács Júlia
Jenei György	Tózsza István
Kelemen Miklós	Vértessy László
Kis Norbert	

© A szerzők, 2020

Szerkesztés © Kovács Éva Margit, 2020

© Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.



Tartalom

Előszó | 9

Kis Norbert

Imre Miklós tanár úr tiszteletére (és örömére) | 11

Laudációk

Boda Boglárka

Imre Miklós 65. születésnapja tiszteletére | 17

Horváth Attila

Kedves Miklós! | 21

Kovács Éva Margit

Visszaemlékezések egy ÁF-es naplójából | 23

Téglásiné Kovács Júlia – Téglási András

Köszöntés | 27

Tanulmányok

Balázs István

Decentralizáció francia módra,
avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja
Franciaországban | 31

Bauer Lilla

Az önkéntesség szerepe a közösségek kulturális
és szociális lehetőségeinek fejlesztésében –
amerikai és magyar tapasztalatok tanulságai | 41

Belényesi Emese

„Ahogy mi itt a dolgunkat tesszük” –
szervezeti kultúra a közszolgálatban | 57

Bódi Stefánia

A jó hírnévhez való jog, a magánlakás sérthetetlensége,
a magántitokhoz való jog | 73

Bordás Mária

Tradíció és modernizáció a közigazgatásban | 83

Boros Anita

A körforgásos és fenntartható gazdaság –
lehetőségek és értékek | 97

Bukovics István

Konfliktuselemzés a rendvédelmi informatika
egyes kérdései példáján keresztül | 105

Egedy Gergely

Végjáték a Westminsterben:
Johnson kontra parlament | 117

Györfyné Kukoda Andrea

Statisztika az államigazgatásban –
államigazgatási statisztika | 127

Halász Iván

A fővárosok és a közjogi szervek
fővároson kívüli elhelyezése Közép-Európában | 135

Halmai Péter

A differenciált integráció rendszere az Európai Unióban | 145

Hegyesi Zoltán – Ludányi Dávid

A gazdasági közigazgatás vizsgálata
Imre Miklós munkásságában | 163

Horváth Anett

Pártkassza –
az MSZMP vagyonának sorsa | 173

Iván Dániel

Budapest főváros jogi szabályozottsága | 183

Jakab Éva

Adalékok az állam kárfelelősségének
történeti gyökereihez | 191

Jenei György

Történeti adalékok a magyar állami szuverenitáshoz
európai kontextusban | 205

Kelemen Miklós

Magánkatonaság vagy állami elitalakulat?
Adalékok a buccellariusok késő római
hadügyi igazgatásban játszott szerepéhez | 217

Koi Gyula

Joseph Sonnenfels és a Polizeiwissenschaft Magyarországon.
A hazai közigazgatás-tudomány külhoni szellemi háttere.
Az eltelt 250 esztendő tanulságai (1769–2019) | 225

Koltay András

A szólásszabadság doktrínája és a fake news jelensége
az online platformokon | 231

Lentner Csaba

Szubjektív látletet
a magyar nemzetgazdaság versenyképességéről | 269

Linder Viktória

A közigazgatási reformok és az intézményi emlékezet | 283

Máthé Gábor

Polgári kori gazdasági-jogi fogalomrendszer | 293

Péter Novoszáth

The possibilities and risks
for Central and Eastern European countries concerning
the New Chinese Silk Road and Silk Road Belt projects | 305

Padányi József

A hadtudomány örök érvényű törvényei a vezetésről | 315

Patyi András

A helyi önkormányzatok rendeletei fölötti
bírói kontroll néhány kérdése | 325

Pókecz Kovács Attila

A Sorbonne közigazgatási jogi professzora:
Louis Rolland (1877–1955) | 339

Pongrácz Alex

Valahol utat nyerhetnénk,
avagy az állami szuverenitás kizöldítésének esélyei | 349

Schweitzer Gábor

Polner Ödön közjogász professzor,
a pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem rektora | 357

Smuk Péter

A rendszerváltó országgyűlés
kérdéses legitimációjáról | 371

Szmodis Jenő

Gondolatok a magyar politikai rendszerváltozás
egy figyelemre méltó narratívájáról | 381

Tamás András

A közigazgatási bíróság megszűnése | 391

Tózsza István

Recrudescunt diutina inclytae gentis Hungariae vulnera,
avagy a magyar identitás romlása | 407

Vértesy László

A jogági kategorizálás kihívásai –
elméleti kísérlet egy új jogág megalapozásához: strandjog | 425

Utószó helyett

Budai Balázs

Drága Főnök Úr! Kedves Micu! | 445

Visszaemlékezések a hallgatók tollából | 447



Előszó

Imre Miklós tanár úr évtizedek óta az egyetem egyik meghatározó, elismert alakja, aki még 1981-ben, a Nemzeti Közszerológati Egyetem jogelődje, az Államigazgatási Főiskola Ménesi úti épületében és a veszprémi kihelyezett campuson kezdte meg oktatói pályafutását.

Tanár úr az egyetemen eltöltött közel 40 év alatt nemcsak a hallgatók számára volt olyan ikonikus alak, aki lojalitásával, a közszektor és az egyetem iránti elkötelezettségével, humorával, nagy munkabíráásával, tudásával, életszeretével az egyetemi polgárok generációi előtt járt követendő példával, de az egyetem fejlesztéséért, építéséért is nagyon sokat tett.

2003 és 2012 között a Közigazgatási Tanszék vezetőjeként szakmai kollektívát épített, amellyel továbbvitte és ápolta a nagy előd, Lőrincz Lajos professzor úr tudományos örökségét.

2004 és 2006 között a Budapesti Corvinus Egyetem rektorhelyetteseként, 2006 és 2011 között pedig a Közigazgatás-tudományi Kar dékánjaként sikeresen vezette az intézményt, elismerést és megbecsülést szerezve a közigazgatás-tudománynak a többi tudományterület körében és a Budapesti Corvinus Egyetem berkein belül is.

Nyitott személyiségének, együttműködőkészségének, vezetői és szervezefejlesztői tudásának és tapasztalatának köszönhetően Imre Miklós tanár úr dékánként, majd a Nemzeti Közszerológati Egyetem rektorhelyetteseként kulcsszerepet töltött be a 2012-ben megalakuló egyetemünk létrejöttében, a három hivatásrendet képző szervezet integrációjában.

Imre Miklós tanár úr munkájához a jövőben is jó egészséget és ugyanolyan elhivatottságot kívánunk! Kollégái, volt és jelenlegi hallgatói a jövőben is számítanak bölcsességére, tanácsaira, szakmai iránymutatására és nem utolsósorban állandó optimizmusára, humorára és örököző mondásaira.

Kedves Tanár úr, téged látva csak megerősíteni tudjuk az általad oly sokat említett bölcsességet: „A férfi olyan, mint a jó bor: minél idősebb, annál jobb!”

A szerkesztő



Kis Norbert¹

Imre Miklós tanár úr tiszteletére (és örömére)

A százszor átélt és megunhatatlan pillanat: tanácsterem, tanácskozás, Imre Miklós szólásra emelkedik.

(1) A hang: a lelátók hangja ez, a „hajrá, Újpest” rekedtre kiabált süvöltő hangja, nem holmi akadémikus, szorongó orrhang, hanem bátor és erős szurkolóhang. Mindenki figyel!

(2) Az arc: drámai komolyság, az idő kemény barázdái, a nagy bejelentés előtti feszültség, tekintet a horizonton. Csak az őt ismerő avatott szemlélő látja az arc rezdülésén, hogy csibészesség következik.

(3) A szöveg: retorikai remekműnek indul, de a szónok szerénységét óriásira nagyítva, képességeit láthatatlanra kicsinyítve olyan szókatedrális épít, hogy minden feloldódni látszik, és közeleg a katarzis.

(4) A publikum: a pillanattal korábban még feszült, acsarkodó, búskomor társaság önfeledten sóhajt, derül, kacag és összekacsint.

Mi a titka? – kérdezgettem magamban gyakorta. Nos, Imre Miklós tanár úr azzal a ritka képességgel bír (talán született), hogy komoly, sőt drámainak tetsző szónoklattal mosolyt tud fakasztani, és feloldja a legreménytelenebb helyzeteket is. Az egyetemi stand-up műfajteremtő egyénisége.

Imre Miklós tanár úr 2019-ben, négy évtized oktatói és vezetői munkásságát lezárva elbúcsúzott az Államtudományi és Közigazgatási Kartól.

A Kar dékánjaként nekem jutott osztályrészül, hogy Miklóssal megbeszéljük a búcsú forgatókönyvét. Nem szakadt el az Egyetem és a Kar feladataitól, Miklósról mindig lehet számítani, ahogyan a múltban is. Visszavonulásával azonban mégis űrt hagyott maga után a Kar mindennapjaiban. Személyisége a közigazgatási felsőoktatás alapintézményében, az Államigazgatási Főiskolától a Nemzeti Közszerológati Egyetemig vezető úton egyrészt karaktert adott az intézménynek, másrészt egy sikeres vezetői korszak fűződik hozzá.

¹ Fejlesztési rektorhelyettes, Nemzeti Közszerológati Egyetem; egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék.

Nézzük először a karaktert. Az ÁF indulásának első éveiben csatlakozott az oktatói közösséghez és vált az első oktatói generáció meghatározó „arcává”. Az 1990-es évek ÁF-je szakmai oldalról dinamikus közigazgatási műhely(ek), képzésfejlesztő központ, szimbóluma az újjáéledő magyar közigazgatásnak és önkormányzatiságnak. Másfelől egy jó hangulatú campus, legendás diák-élettel és kulturális pezsgéssel. A rendszerváltás kusza budapesti forrágából a Gellért-hegy jelképesen kiemelte az ÁF-et, és már-már a boldogabb angol egyetemi campusokat idéző nyugalom és szellemi autonómia jellemezte a Ménesi út öreg fái alatt élő főiskolai közösséget. Az oktatói karnak sármot, kis bohémságot, ugyanakkor szakmai komolyságot is olyan kollégák adtak, mint György István, Papp László, Takács Albert és Imre Miklós, és persze még néhányan. Miklóst vagánysága, humora és állandó derűje emelte ki és tette őt ennek a szép emlékké időszaknak jelképes alakjává.

Nézzük a vezetői korszakot. Az intézmény kanyargós utakon haladt a magyar felsőoktatás pályáján, amelyben karizmatikus vezetők határoztak meg egy-egy korszakot. Az alapítástól a 90-es évek közepéig Lőrincz Lajos akadémikus személyisége szinte egyévé vált az ÁF missziójával. A 90-es évek második felének integrációs küzdelmeiben már Máthé Gábor volt a főigazgató és stratégia, aki Lőrincz profhoz hasonlóan közösségépítő tekintélyként biztos kézzel tartotta az irányt. A 2000-es évek óriási kihívás elé állították a főiskolai közösséget: integráció a Közgazdával, majd a Corvinus karaival. Beilleszkedni a Bologna-reform által szétzilált felsőoktatásban egy kevésbé ismert egyetemi közösségbe és hangot találni közgazdász, műszaki és természettudós egyetemi kultúrákkal. Nem elveszni, életben maradni, sőt még fejlődni is. A corvinusos évtizedben vált Imre Miklós igazi vezetővé és korszakformáló alakká a közigazgatás-tudományi egyetemi kar közössége számára. Az egyetem rektorhelyettese és később a kar dékánja lett. A pozíciókon túlmutatóan fontos azonban, hogy olyan vezetői személyiség emelkedett ki, aki egy sokszínű, nagy formátumú, de konfliktusos egyetemvezetői közegben tudott eredményes lenni. Megjelentek azok a vezetői kvalitásai, amelyek akkor életmentőek voltak a kar számára, tudniillik bonyolult, olykor válságos, konfliktusos közegben az embereket derűvel, humorral és játékosan feloldani. A Corvinuson a nehéz indulásból végül egy prosperáló és erős közigazgatási kar tudott felemelkedni, amelyben a kar „első emberének”, Imre Miklósnak oroszlánrésze volt. A neheze azonban csak 2010-től következett. Át kellett vezetni a kart egy új, ismeretlen és bizonytalan intézménybe, a Nemzeti Közszolgálati Egyetembe. Dékánként Miklós vezette végig az integrációs folyamaton az erősen berzenkedő kari közösséget. Rektorhelyettesként alapító vezetője lett a Nemzeti Közszolgálati Egyetemnek.

A vezetői feladat vállalása a közszolgálatosság egyik mérőfoka. Egyetemi közegben különösen nagy kihívás, hiszen nem parancsszóval, hanem meg-



győzéssel és motivációval kell közös eredményt elérni. Mindezt az oktatói és kutatói munka mellett, állandó bürokratikus kihívásokkal küzdve a többiek, a közösség sikeréért. Kevesen vállalják a vezetői feladatot. Miklósrá azonban közel másfél évtizeden át vezetőként építhetett a közösség. Intézetvezetést és tanszékvezetést is vállalt egészen visszavonulásáig.

Ne feledkezzünk meg oktatói és kutatói munkásságáról sem. Oktatóként a közigazgatási felsőoktatás létalapját jelentő szakigazgatási témákra specializálódik, természetesen a kötelező általános közigazgatástani és intézményi alapismeretek mellett. A pályakezdés még az építésügyhöz köti, de kutatóként később a gazdaság és a közigazgatás összefüggését helyezte középpontba. Ahogyan a közelmúltban sajnálatosan elhunyt Sárközy Tamás a gazdaság és a jog szintézisében dolgozott, Miklós a kormányzás, a közigazgatás gazdaságirányítási és beavatkozási eszközeit és technikáit kutatta és elemzi ma is. A téma közgazdasági-államtanijogtudományi és közigazgatási ötvözet, ma divatosan interdiszciplinárisnak hívott megközelítést igényel. Bizonyosan a rendszerváltástól mostanáig a legizgalmasabb területek egyike, különösen, ha a 2010-ben hazánkban elindult protekcionista aktivista gazdaságirányítási és gazdaságösztönzési modellkísérletet tekintjük. Sokszor van úgy, hogy a téma találja meg az embert, és nem fordítva. Miklóst nyelvi, asszociatív és szintetizáló képessége (amelyet improvizatív, humoros szónoklatok is demonstráltak) predesztinálta a komplex téma kutatására. Huzamosabb időn át azonban felső vezetői felelősséget viselni, a közösséget építeni és képviselni, eközben pedig elmélyült kutatómunkát végezni csaknem teljesíthetetlen kihívás. Neki mégis sikerült.

A kari és egyetemi közösség egyik oszlopa volt. Mindenki kedvelte, hiszen humora és sajátos önkarikírozó poénjai, csibészsége és vagánysága azt tanította, hogy ne görcsöljünk, vegyük könnyedén ezt a rövidke Életet. Visszavonulásával ez a bölcs derű és könnyfakasztó szellemesség is kicsit elköltözött. Közigazgatási kari közösségünk nagy alapító generációjának egyik utolsó alakja, aki nagyon hiányzik az egyetemi hétköznapiakból. Remélem, ünnepeinken és programjainkon sokáig velünk lesz. És szólásra is emelkedik, ahogyan régen...



Laudációk



Boda Boglárka¹

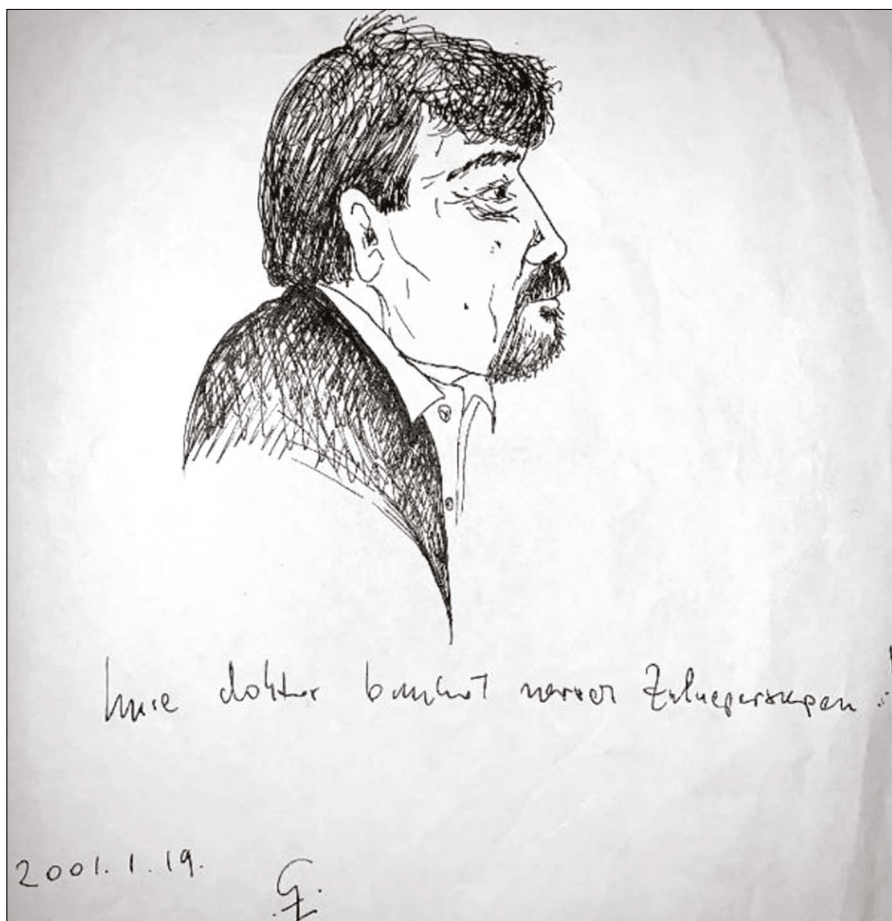
Imre Miklós 65. születésnapja tiszteletére

1999 júniusában, szinte napra pontosan 21 évvel e jeles születésnapod előtt kezdődött a közös munkánk és később barátságunk. Én pályakezdőként, az egyetem elvégzése után 1999. június 1-jén álltam munkába a TÖOSZ-nál, és pár napra rá mélyvízbe kerültem, elindultam életem első bírósági tárgyalására Veled és a szövetség alapító főtítkárával, Köllner Ferencsel Szegedre. Már előző este izgultam, hogy milyen lesz az út a sikeres ügyvéddel és a TÖOSZ nagy tudású és kissé szigorúnak tűnő főtítkárával. A főiskolás éveim alatt ugyan élményteli előadásaidon részt vettem, de Dantesz tanár úr szemináriumi csoportjába jártam, így közelebbről sem Téged, sem Főtítkár Urat nem ismertem. Kora reggel indultunk, én megszeppenve ültem a hátsó ülésen, és figyeltem a beszélgetéseket. Mindent megtettél, hogy feloldd bennem a kezdeti feszültséget, a Rád jellemző humorral, közvetlenséggel igyekezted bevonni a beszélgetésbe. Hazafelé már csökkent az izgalom, és élvezettel hallgattam a színes történeteket, illetve kapcsolódtam be a diskurzusba.

Sajnos Köllner főtítkár úrral mindösszesen egy hónapot tudtunk feldolgozni, hirtelen halála óriási veszteség volt családjának és az érdekszövetségnek is. Hosszú évekig, hihetetlen munkabírással és elkötelezettséggel vitte vállán az önkormányzatok ügyeit, az önkormányzati vagyonért való következetes és elszánt küzdelem főszereplője volt. Az ő elvesztésével alig egy hónap munkaviszony után rám szakadt a TÖOSZ összes jogi ügye. Te és ügyvédtársaid, István és Péter azonban az új főtítkár megválasztásáig, sőt azt követően végig mellettem álltatok, szakmailag és emberileg is támogattatok az ügyek vitelében ebben a nehéz helyzetben. Számos közös megbeszélésen voltam az irodátokban, ahová úgy léptem be, hogy tudtam, bármilyen komoly szakmai ügyekről szólt is az egyeztetés, a jókedv és a nevetés garantált.

Az 1999 októberében megválasztott új főtítkárral, Zongor Gáborral karöltve folytatódott az önkormányzati vagyonért való küzdelem, a villamosközmű-igények érvényesítése érdekében próbaperek indultak, amelyek vitelében Neked és társaidnak elvülhetetlen szerepe volt.

¹ Osztályvezető, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rektori Hivatal Humán Iroda Humánfejlesztési Osztály.



Abban az időszakban számos megyei rendezvényen vettünk részt, amely egyeztetések egyikén Zongor Gábor tollából – aki főtitkári szerepe mellett festőművész is egyben – született a fenti alkotás. A kép jól tükrözi az akkori időszakot: fontos szakmai ügyek vitele, vidám pillanatokkal színezve. A nem mindig „érdekfeszítő” megbeszélések lopott pillanatai, amikor Gábor ihletet kapott, és inkább művészi hajlamait élte ki. Mindig emlékezetes marad, hogy a már-már unalmas előadásokat követően szóra emelkedtél, és humorral színezett kiváló előadasmódoddal feldobtál minket és a kissé már fásult polgármester kollégákat.

Közös munkánkban a következő jelentős mérföldkőre egy évtizeddel később került sor. A TÖOSZ 2009-ben sikerrel pályázott az EGT és a Norvég Finanszírozási Mechanizmusok keretében meghirdetett pályázatra, így az „Önkormányzati kapacitásépítési program” keretében elindulhatott a projekt első komponenseként a Polgármester Akadémia. A norvég szövetség mellett a Budapesti Corvinus Egyetem



Közigazgatás-tudományi Kara mint projektpartner vett részt a programban. Dékánként Te képviselted a Kart az Irányítóbizottság ülésein, amelynek keretében közösen dolgoztuk ki a képzés részleteit. 60 polgármester végezte el a 10 hónapos, rendkívül sikeresnek tartott programot. Ez alatt a 10 hónap alatt Veled és a kar akkori oktatóival – akik közül többen a mai napig az egyetem kötelékben állnak – nagyon szoros és gyümölcsöző munkakapcsolatot sikerült kialakítani, illetve tovább mélyíteni. Számomra, aki igazi ÁF-es voltam (a kosárcsapat tagjaként kapott melegítőmet a mai napig őrzöm, rajta a kissé már megkopott felirattal), külön öröm volt minden egyes nap, amikor a Ménesi úti épületbe beléphettem, és a főiskolás koromban még megközelíthetetlennek tűnő dékáni tárgyalóban vehettem részt megbeszéléseken.

Kicsit ugorva az időben, már barátként is nyomon követted a TÖÖSZ-os szakmai pályafutásom, tudtad, hogy már 13 év után váltani szeretnék, és más kihívások után vágyom. A képzési vonal mindig is érdekelt, így örömmel mentem Veled mint életpálya-irodavezető az akkor létrejött NKE-re. Munkakapcsolatunk más jelleget öltött, közszolgálati rektorhelyettesként a főnököm lettél. Az együtt dolgozott egy évben voltak szép és nehéz pillanatok is, időnként hevesebb vérmérsékleted, „felindulásod” szenvedő alanya voltam, de tudtam, hogy általában azokkal vagyunk keményebbek, akikben megbízunk és számítunk rájuk. Az igazi vezetők képesek csak arra, hogy ha tévednek, elismerik, és tudnak elnézést kérni. Te ilyen vezető voltál. Ebben az időszakban tanultam meg melletted, hogy melyek a jó vezető ismérvei a teljesség igénye nélkül: csapatban való gondolkodás, együttműködés, empátia és következetesség, természetesség, rugalmasság, határozott egyéniség és pozitív beállítottság.



Engedd meg, hogy a saját szavaidat idézem, amelyeket a *Bonum Publicum*-ban 2019 márciusában megjelent interjúban mondtál:

„A vezetőnek nem kell mindenben a legjobbnak lennie, de tudnia kell kiválasztania azokat az embereket, akik a legjobbak az adott területen.”

Ezeket a tulajdonságokat igyekszem én is a munkám során minél jobban elsajátítani, alkalmazni és azt is megtanulni, hogy a vezetőnek időnként keménynek is kell lennie, döntéseket kell hozni, és nem lehet mindenkinek megfelelni.

A közös munkánk 2013 márciusától a KIH-ben folytatódott, ahol Te mint személyügyi rektorhelyettes tevékenykedtél, én meg a titkárságodat vezettem.

A főnök-beosztotti munkakapcsolatunk sajnos 2014 nyarán megszűnt, de ezt követően sem szakadt meg a kapcsolatunk. Témavezetőmként, barátként mellettem állsz, a munkám során javaslataiddal, szakmai tanácsokkal, sokszor biztatással segíted a feladataim ellátását, amit ezúton is köszönök.

A sport szeretete és a mozgás öröme is közös bennünk, így engedd meg, hogy soraimat az egyik kedvenc sportod és sportolód, a profi bokszt egyik legendája, Mike Tyson két gondolatával zárjam:

„Álmodoznom kell, el kell érnem a csillagokat, de ha ez nem sikerül, majd megkapaszkodom a felhőkben.”

„Az idő múlik, és senki sem tudja, hogy mi vár rá a következő sarkon. A mának kell élni.”

Szívből kívánok Neked még rengeteg szép és élményteli pillanatot és nagyon jó egészséget!



Horváth Attila¹

Kedves Miklós!

Az ilyen „búcsúztató” szövegek gyakran kezdődnek a köszönet szavaival. A mostani sem kivétel, hiszen Te vettél fel az – akkor még – Államigazgatási Tanszék kötelékébe, így mindenekelőtt Neked köszönhetem, hogy ebben a folyamatosan változó nevű, székhelyű és főleg szervezetű intézményben dolgozhatok.

Az elmúlt közel másfél évtizedben – különösen a „rég” tanszék idején – számos küzdelmes, emlékezetes és vidám pillanatot éltünk át. Engedd meg, hogy felidézzek három olyan, számomra különösen kedves emléket, amelyek szerintem a leginkább megvilágítják a személyiségedet.

*

2008 májusában egy tanszéki értekezleten a hagyományos tanévzáró tanszéki kirándulás időpontját egyeztettük (ezúttal Komárom volt az úti cél). Repkedtek a dátumok, próbáltunk közös nevezőre jutni. És akkor jött a felejtetetlen párbeszéd:

Imre Miklós: Mit szólnátok a június 23-hoz?

György István: Nem jó, tárgyalásom lesz a PKKB-n.

Imre Miklós: Pistikém, hát álljatok el a pertől.

György István: Az nehéz lesz, tekintve, hogy alperesek vagyunk.

Imre Miklós: Látod, Pistikém, ha valamit nem szeretek, az az efféle kisszerűség!

Aztán persze találtunk időpontot.

**

2009. április végén mindketten tagjai voltunk a Ludwigsburgba utazó kari küldöttségnek. Számos hivatalos, protokolláris programmal volt telezsúfolva a kint töltött néhány nap. Valamelyik sokadik ceremónia után a szállásra tartva a buszon

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.

az esti – terveink szerint a tévében megnézendő – Manchester United – Arsenal BL-elődöntő kimenetelét latolgattuk, amikor megkaptad a hírt: vendéglátóink este színházba várnak. Emlékszem az arcodra kiülő döbbenetre, amikor szembe-sültél vele, hogy az isteni Rooney helyett a Kurácsi mamát (vagy valami hasonlót) kell németül nézned. Úgy rémlik, hogy Temesi Istvánnal alkudozásba kezdél, hogy inkább menjen ő helyetted...

Amúgy egy erősen felejthető meccsen 1:0-ra nyert a MU. És nem is Rooney rúgta a gólt.

Még a dékáni megbízatásod alatt, 2010-ben történt, hogy egy beszélgetés során megkérdezted, mi lesz az akkor általam vezetett Közigazgatási TDK programja. Mondtam, hogy – többek között – egy szegedi kirándulást is tervezünk, megnéznénk a Csillag börtönt, de még nem tudjuk, hogy hogyan fogjuk fizetni az utazást és a szállást. Rögtön jelezted, hogy majd szóljak, és kerítesz a kari gazdasági igazgatótól egy kisebb összeget. A számos egyéb teendőd között ez kissé elfelejtődött, de aztán néhány hónappal később, pont a kirándulás előtti napon összefutottunk a tanszéken. Megemlítettem, hogy holnap indulunk Szegedre, és erre eszedbe jutott a korábbi ígéreted. Mondtad, hogy várjak, azonnal indulsz a gazdaságira. Szkeptikus voltam, hogy így késő délután hogyan fog ez működni... És percek múlva tényleg megjelentél 50 ezer forinttal azzal, hogy jó kirándulást kívánsz.

Annyi idő alatt nem is lehetett átérni a másik épületszárnyba. Azóta is próbálom megfejteni a titkot...

Persze a fentiek mellett számos emlékezetes momentumot tudnék felidézni, kezdve a régi tanszékünk – itt most inkább nem idézendő – jelmondatával vagy a „Kar Büszkesége” metaforával.

Köszönet ezekért is!

Tartalmas és békés nyugdíjas éveket kívánok!



Kovács Éva Margit¹

Visszaemlékezések egy ÁF-es naplójából

2004. ősz

Ez az első hónapom gólyaként az ÁF-en. Ma is hajnali fél kilencre kellett órára mennem. Ahogy álmosan beszálok a Ménesi úti liftbe, a záródó ajtót valaki szétfeszíti, és csengő orgánumával „Csókolom!”-ja zengi be az egész teret. Tanár úr Kánai Mariann tanárnővel a Margit-szigeti futásról cserél eszmét. Erre hegyezem a füleimet. Mikor kiszálok a liftből, jól megnézem magamnak, hogy ki is ez a „kemény csávó”, aki fut.

2005. ősz

Első szemináriumi óra gazdasági közigazgatás tantárgyból. Ez a Neptun megint ledobott, így nem tudtam felvenni a szemináriumot Imre Miklós tanár úrhoz. Nem érdekel. Én innen nem mozdulok. Akkor is Tanár úrhoz fogok járni, ha fene fenét eszik is. Igazi úriember. Olyan lazán és elegánsan tudja előadni még a munkanélküliek támogatási rendszerét is. Nem vész el a jogszabályok kicsinyes részleteiben. Nagyívűen mesél, és olyan könnyedén dekázik az ismeretlen kifejezésekkel, mint mikroprudenciális felügyelet, anticiklikus tőkepuffer vagy rendszerszintű likviditási kockázat, akár Ronaldo a Real Madrid-meccsken a csatársorban.

2006. december

A dolgozók a kari karácsonyon együtt ünnepelnek a Ménesi úton. A dékán úr felkérésére *ad hoc* összeállt hallgatói kórus az étterem előtt toporog. Zongorán kísér Lantos Ottó tanár úr. Az utóbbi hetekben esténként a kollégiumi társalgóban

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék.

vagy a HÖK-szobában folyt lázasan a próba. Mindjárt kezdünk. Ott ül Török professzor, meg a rettegett Máthé Gábor és Rác Lajos professzor urak. Jaj! Ari Ildikó tanárnő viszont most is nagyon kedves, mosolyog, biztat. Kőhalmy Laci bácsi már hangolja a mikrofonokat. Előlép Imre Miklós dékán úr, és biztosítja a közönséget, hogy csak „egy rövidke másfél órás ünnepi köszöntővel készült”. Lantos tanár úr belecsap a billentyűbe, és megszólal a „Csendes éj”. Ez az első, hagyományteremtő hallgatói kari karácsonyi műsor az ÁF-en.

2007. október

A Ménesi úton a sátorban berobban a „Részegen ki visz majd haza?”. A színpadon a Bikini, a nézőtéren pedig az ÁF-es oktatók és hallgatók, a szarotvi táncoslányok és fiúk Szasával az élen, no meg az évtizedes barátaink, a ludwigsburgiak Péter bácsival. 30 éves lett az ÁF!

2007. május

Bárdi tanár úr már dél óta készíti a bográcsot a babgulyához. Ez a Magyary szak-kollégiumi kirándulás elmaradhatatlan kelléke itt, Tatán. A lányokkal hámozzuk a krumplit, daraboljuk a húst, a fiúk pedig a frissítőfelelősök. Hahaaa, begördül végre a fekete kocsi! Megjött Dékán úr néhány üveg remek Gere kíséretében. Lazába vágta magát. Farmerdzseki, farmernadrág, tisztára, mint a srác Újpestről!

2009. május

Összefolyó paragrafusjelekkel, tucatnyi tétellel, a földön tornyosuló könyvkupacokkal küzdök. Holnap záróvizsga. Bárcsak volna még egy napom! Öt év alatt kénytelen voltam belátni, hogy sem az ima, sem a tétekszámjósítás, sőt még Dezső, a kollektív szerencsehozó malac sem segít ki soha a vizsgán, akárhogy is szorítottam a fülét. És holnap pont az Állig Tanszék előtt lesz a vizsga. Ott lesz Dékán úr is a bizottságban. Holnap sikerülnie kell! Bizonyítanom kell.

2009. szeptember

Elkezdtem az egyetemen dolgozni. Első órám előtt ásványvizes palackomba kapaszkodva, feszengve állok jobb lábamról a balra, majd balról a jobbra.

Ez a hatodik évem az ÁF falai között, mégsem érzem most azt a könnyed rutint és felhőtlen magabiztosságot, mint mikor a gólyák élén mezítláb roptam a gólyatáncot, vagy mikor a kollégiumot vettük be a pizzamaparti helyszínékként. Ez most egy más szerep. Előtuduló emlékekből egy jól ismert, biztató férfihang ránt ki: „Kovács Tanárnő?” Miklós az, már mint tanszékvezetőm és kollégám.

Talán az előbb megidézett emlékfoszlányok egy nagy hírű intézmény kisszerű eseményeinek tűnnek, és Imre Miklós munkásságáról emlékezve magasztosabb lenne a közigazgatási életpályamodellről, az élethosszig tartó tanulás vagy a kompetenciafejlesztés fontosságának gondolatairól írni. Viszont a felidézettekhez hasonló epizódokból, élettörténetekből nőtt ki az intézmény hírneve és az a nehezen megfogható „corvinusos”, „ÁF-es” vagy „NKE-es” tudat, amelyeknek Imre tanár úr építőmestere és tartóoszlopa.

Kedves Miklós! Kedves Rektorhelyettes Úr, Dékán Úr, Tanár Úr!

Nagyon hálás vagyok Neked, hogy az utóbbi két évtizedben annyit tanulhattam tőled: oktatómtól, mentoromtól, témavezetőmtől, kollégámtól és talán mondhatom, hogy barátomtól. A tananyag nem állt meg az állam gazdasági szerepvállalásának vagy a kormányzati koordinációnak a téziseinél. Íme a kurzuslista egy szelete, amit tőled tanultam:

- Emberség, empátia, odafordulás és szociális érzékenység.
- Mindig tudj (magadon is) nevetni, és nem kell magadat, sem az életet túl komolyan venni!
- Elegánsan éld az életet!
- Szerénység. Nem hivalkodsz, nem dicsekszel. Előbb dicséred meg a kollégáidat, mintsem a magad érdemeit listáznád.
- Légy úriember!
- Az élet szeretete és élvezete: a jó vörösbor és a latinos virtus.
- Törődés és hűség. Az emberi kapcsolatok ápolása és az intézmények, eszmék iránti elkötelezettség.
- Kitartás és küzdés. A munkában és sportban is.
- Örökké keresd a kihívásokat, azaz ne hátra tekints, hanem mindig az új célok felé, előre!

Nagyon várom a további közös élményeket, beszélgetéseket Veled!

Folyt. köv.



Téglásiné Kovács Júlia¹ – Téglási András²

Köszöntés

Abban a szerencsés és kivételes helyzetben lehetünk, hogy tanárunkként, dékánként és munkatársunkként is megismerhettük és dolgozhattunk együtt az Ünneppel. Máig élnek bennünk a sportigazgatásról tartott kiváló előadásai, Miklós már akkor is lenyűgözött minket nemcsak hatalmas tárgyi tudásával, hanem szellemiségével, humorával egyaránt.

Később volt szerencsénk közvetlenül is megtapasztalni, hogy Imre Miklós Tanár Úr nemcsak a katedráról oktatja, hanem saját egész életét és munkásságát is az igazi sportemberekre jellemző alázat, küzdeni tudás, a győzelemre törekvés, a csapattársak maximális tisztelete, az együttműködés és a partnerség jellemzi.

Kedves Tanár Úr! Kedves Miklós!

Köszönjük, hogy megismerhettünk és együtt dolgozhattunk Veled, és reméljük, hogy még nagyon hosszú ideig lesz lehetőségünk a közös munkára.

Születésnapod kerek évfordulóján ezúton kívánunk Neked nagyon jó egészséget, boldogságban, szeretetben és sikerekben gazdag hosszú életet!

Isten éltesen nagyon sokáig!

Budapest, 2020. január 5.

Kovács Julcsi és Téglási Andris

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.

² Oktatási dékánhelyettes, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; egyetemi docens, Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék.



Tanulmányok



Balázs István¹

Decentralizáció francia módra,² avagy hol is tart a helyi önkormányzatok reformja Franciaországban³

A tanulmány a francia helyi önkormányzati és a területi önkormányzati rendszer legutóbbi reformjának céljait és eredményeit foglalja össze. Tudományos jelentősége főként abban ragadható meg, hogy milyen elvi alapokon lehet a települési és területi önkormányzati rendszerekben a felesleges párhuzamosságokat kiküszöbölni. Az egyik lehetséges megoldás az úgynevezett hatásköri generális klauzula kiiktatása.

Bevezetés

A címben szereplő kérdés azért indokolt, mert Franciaország az 1982-es decentralizációs reformok óta szinte állandóan újabb decentralizációs hullámokat él meg. Ez azért is érdekes, mert a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságig érvényesülő „Új Közmenedzsment” irányvonal eleve nem preferálta a decentralizációt, de a válság végképp visszavetette az egyes országokban jelentkező halvány decentralizációs törekvéseket. Ezzel szemben Franciaországban a decentralizációs programok egymástól eltérő politikai színezetű kormányok esetében is⁴

¹ Tudományos főmunkatárs, Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet; tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: balazs.istvan@law.unideb.hu. ORCID ID: 0000-0001-7847-0721.

² Ezt a megfogalmazást Romain Pasquier használta a témát feldolgozó tanulmányában; Romain Pasquier: Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? In Rhita Bousta et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 331.

³ Az írás az alábbi tanulmányra alapozva, annak folytatásaként készült: Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 2. 16–39.

⁴ Ezekről ad elemzést egyebek közt: Jean-Claude Nemery (szerk.): *RGPP et réforme des collectivités territoriales*. Paris, GRALE–L'Harmattan, 2012.

állandósultak. Ennek egyik oka lehetett az, hogy az egymást követő államreform-programok keretében beígért közigazgatási decentralizáció nem haladt előre megfelelő módon. Ám ennek a relatív eredménytelenségnek oka lehet a helyi önkormányzatiság tartalmára vonatkozó igen differenciált társadalmi megítélés, amelyben a hagyományos jakobinusi centralizáció mellett már a polgári forradalom korai stádiumától jelen van a helyi önkormányzás természetjogi felfogása,⁵ valamint az ez alapján megfogalmazódott municipális hatalom,⁶ mint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ág elismerésének igénye is. Ezek még akkor is jelentős közpolitika-alkotó tényezők, ha egyébként alkotmányos szinten nem a liberális felfogások érvényesültek, hanem sokkal inkább a nemzetállam egységességét a helyi érdekekkel szembehelyező, esetenként attól féltő sieyès-i felfogás.⁷

Az 1982-ben kezdődött nagy decentralizációs reformot sokan úgy értékelték, hogy először az hozott igazi szemléleti változást a helyi önkormányzatiság felfogásában, de a közel négy évtizeddel későbbi reformok esetében mégis okkal alakulhatott ki az az általános szakirodalmi álláspont,⁸ hogy valójában nem sok minden történt.

Ezt erősíti meg az is, hogy különböző reformok esetében vannak konstans elemek, így a francia helyi önkormányzati rendszer kereteit létrehozó forradalmi törvényhozáshoz⁹ hasonlóan a 2015-ben kezdett decentralizációs reform szintén a közigazgatási térszerkezet radikális megváltoztatását tekintette előfeltételnek a helyi önkormányzatok saját önálló feladat- és hatáskörei növeléséhez, valamint az ezek ellátásához szükséges anyagi eszközei bővítéséhez.

A forradalmi időkhöz hasonlóan ma is alapkérdés, hogy mit lehet tenni a túlnyomórészt kistépülési önkormányzatok hatalmas számával és az időközben a régiókkal bővült területi önkormányzatok több szintet képező, nehezen áttekinthető kapcsolatrendszerével.

A reformok alapvető célkitűzései is kapcsolódnak a múltban felvetettekhez, így a kistépülések egyébként logikusnak tűnő összevonásával, megszüntetésével komolyabb politikai erők ma sem számolnak, inkább olyan kötelező társulási formát favorizálnak, amely a települési autonómiát egy bizonyos mértékben megtartva, ráépül arra.

⁵ Így pl. Jacques-Guillaume Thouret: *Second discours sur la nouvelle division du royaume*. 1789.

⁶ Benjamin Constant: *Principes de politique. Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif* (1815). Paris, Guillaumin, 1872, valamint: *Principes de politiques*, Chapitre 12.

⁷ Jean Sylvain Bailly: Communes: adoption de la motion de M. l'abbé Sieyès sur la constitution de l'Assemblée et la vérification des pouvoirs en commun, lors de la séance du 10 juin 1789. *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 8. (1875), 86.

⁸ Serge Regourd – Joseph Carles – Didier Guignard: *La décentralisation 30 ans après*. Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2013.

⁹ Michel Pertué (szerk.): *L'administration territoriale de la France, 1750–1940: actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre 1993*. Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.

A megyerendszer is változóban van, mert egykor ugyan a forradalmat követő új állam közigazgatásának meghatározó eleme volt, földrajzilag racionális alapon állt, és kivette a talajt a tartományi (*province*) elit alól, egységesítve a korábbi négy különböző területi igazgatási szintet.¹⁰ Mára azonban sok tekintetben megkérdőjelezhető létének értelme.

Ez még akkor is így van, ha kétségtől a megyei szint máig is ható és minden eddigi változást túlélő legismertebb intézménye az állam területi képviseletét ellátó és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét gyakorló prefektusi és az ahhoz szorosan kapcsolódó alprefektusi rendszer. Abban sincs változás, hogy a megye egyfelől államigazgatási működési terület, másfelől területi önkormányzat is. Az 1982-től önálló végrehajtó szervezetüket létrehozó megyei önkormányzatok autonómiája ugyan növekedett, de egyben korlátozottá is vált a regionális önkormányzatok létrejöttével. A területi szinten felerősödő pozícióharcot tovább árnyalták a tradicionális nagyvárosok (Párizs, Lyon, Marseille) és az új agglomerációk sajátos jogállásukból eredő hatalmi pozíciójukkal, ami napjainkra a nagyvárosi kategória (*métropole*) létrejöttével még differenciáltabb lett.

A régiókkal és a nagyvárosokkal vívott harcban a megyék folyamatosan vesztek pozíciójukból, de egyetlen parlamenti többséggel bíró politikai elit sem merete megszüntetni őket. Ezért merült fel a többszintű területi önkormányzati rendszer párhuzamosságait mérséklendő kompromisszumként a megyei és regionális önkormányzati képviseletet egy személyben integráló „területi képviselő” szellemes megoldási kísérlete,¹¹ de időközben ez is meghaladtá vált. Ma inkább arra helyeződik a súlypont, hogy a létrejött 13 nagyrégió¹² és az új nagyvárosok (*métropole*) közül melyik kapjon nagyobb szerepet. Mindezen változások kihatnak a helyi önkormányzatiság tartalmára is, különösen a kistéleplések esetében, amelyek integrálódnak a kötelező társulásokba úgy, hogy a társulási tanácsok tagjait közvetlenül választják. Joggal merül tehát fel, hogy a „területi közösségek szabad igazgatásához” való alkotmányban biztosított jog¹³ a változásokat követően kiket is illet ezeken a szinteken.¹⁴

¹⁰ *Diocésés* – egyházi, *baillage* – igazságszolgáltatási, *gouvernements* – katonai és *généralités* – közigazgatási.

¹¹ Ld. Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 243–268.

¹² Ld. *La réforme territoriale*. Online: www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.

¹³ Alkotmány 72. cikk. Online: www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-du-4-octobre-1958/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur.5074.html#titre12.

¹⁴ Ld. Gérard Marcou: *La nouvelle distribution des pouvoirs. Métropoles, régions, départements: qui l'emportera? Cahiers Français*, (2015), 384. 84–90.

A reformok főbb célkitűzései és intézményi eszközei

Franciaország közigazgatási térszerkezete a reformok ellenére napjainkban is nagyon széttagolt. Jogállást tekintve két kategóriát lehet megkülönböztetni:¹⁵ az anyaországit (*France métropolitaine*) és a tengeren túli Franciaországot (*France d'outre-mer*). Franciaország 66,6 milliós lakossága a településeken (34 970), megyékben (101) és régiókban (18, ebből 13 anyaországi és három tengeren túli)¹⁶ él.¹⁷

A régiók, a megyék és a települési önkormányzatok önálló helyi önkormányzatok.¹⁸ A régiók és a megyék az államigazgatás dekoncentrált szerveinek is a működési terei. A körzetek az alprefektusok illetékességi területei, a járások pedig a megyei önkormányzatok választási kerületei. Ezenfelül 28 sajátos jogállású, úgynevezett *métropole* (nagyváros) létezik, köztük „Nagy-Párizssal”.¹⁹

A széttagolt településszerkezetre tekintettel Franciaországban jelentős a helyi önkormányzati társulások szerepe, jelenleg 1258 úgynevezett önálló költségvetéssel rendelkező településközi együttműködés van.²⁰ A helyi igazgatás kialakítása a forradalomtól számítva hagyományosan erős centralizáció alapján történt, amelyet először az 1982-es decentralizációs törvény tört meg. Bár a reform eredményei sokat oldottak a rendszer merevségén, alapjaiban nem változtatták azt meg. Éppen ezért szinte minden ezt követő kormány működése alatt készült új reformkoncepció, amelyek nagy része azonban megrekedt ebben a stádiumban. A második nagy decentralizációs hullám a 2003. március 28-i törvénnyel és a 2004. augusztus 28-i törvénnyel folytatódott, amelyek célja a helyi hatáskörök növelése volt, de az ország vezetésében időközben történt politikai változásokra tekintettel elhalasztották.²¹

A reform eredeti céljai a következők voltak:

- a területi decentralizáció értékeinek megőrzése és fejlesztése;
- a helyi önállóság növelése;
- valamint a területi kezdeményezésekben megnyilvánuló erőforrások felszabadítása.

¹⁵ Lőrincz (2011): i. m.

¹⁶ A 2015. augusztus 7-i törvény alapján jöttek létre.

¹⁷ Forrás: www.vie-publique.fr/en-bref/37902-collectivites-locales-les-statistiques-essentielles-en-2019.

¹⁸ Az Alkotmány XII. fejezet 72. cikkelye szerint Franciaországban *collectivités territoriales*-nak, azaz „területi közösségeknek” nevezik a fogalmaink szerinti helyi önkormányzatokat. Ugyanakkor a szakirodalomban gyakran alkalmazzák a *collectivités locales* (helyi közösségek) kifejezést a települési önkormányzatokra (*communes, villes*), leszűkítve a *collectivités territoriales* értelmezését a területi önkormányzatokra (*départements, régions*).

¹⁹ Forrás: www.gouvernement.fr/action/les-metropoles.

²⁰ Forrás: www.vie-publique.fr/actualite/alaune/collectivites-locales-statistiques-essentielles-2019.html.

²¹ Ennek eredményeként fogadták el a területi közcserekevések modernizációjáról szóló 2014-58. számú, 2014. február 27-i törvényt.

A települési önkormányzatok szintjén a legnagyobb változás a társulási rendszer átalakításában és új formák bevezetésében nyilvánult meg. A cél változatlanul a szétaprózott települési önkormányzati rendszer integrációja oly módon, hogy eredetileg az 5000 lakosnál kisebbek alkottak volna egy új típusú társulást, időközben azonban ez 15 ezer lakosra növekedett. A végrehajtás érdekében a központi államhatalom helyi képviselőjének, a prefektusnak a felügyelete alatt minden megyében társulási orientációs tervet kellett készíteni, amely alapján 2013 végéig lényegében olyan kétszintű települési önkormányzati rendszert terveztek kialakítani, amelynek első szintje az önálló települési szint, míg a második a társulásba integrált szint. Bár az új társulástípus jellegét tekintve főszabályként önkéntes, többcélú és önálló jogi személyiséggel rendelkező, de lényeges új vonásként közvetlenül választott testülettel rendelkezőnek tervezték.²² Az integrációs elképzelések végrehajtása érdekében új intézményeket is létrehoztak. Ezek közül az egyik az „új község”, amely több község (*commune* mint a települési önkormányzatok gyűjtőfogalma) egyesülésével jön létre, vagy azért, mert a régi önállóan nem tud működni, vagy célszerűségi alapon egyesülnek korábbi önálló községek. A célszerűség itt nagymértékben annak ösztönzését jelentette volna, hogy az eredetileg 5000, az új módosítás szerinti 15 ezer lakos alatti települések inkább egyesüljenek, mint hogy társulásra lépjenek az orientációs terv alapján. Mindkét megoldással a cél nyilván a közismerten magas (ekkor 36 681) települési önkormányzati szám csökkentése indirekt eszközökkel. Létrejött továbbá a „nagyváros” (*La métropole*) kategória, amely főszabályként és eredetileg a legalább 300 ezer lakosú központi települést és legalább 150 ezer lakosú városkörnyékét (agglomerációt) foglalta volna magában. Jogállása szerint a „nagyváros” gyakorolja területén a megyei és regionális önkormányzati hatáskörök egy részét, ehhez pedig saját bevételekkel és költségvetéssel rendelkezik. A korábbi finanszírozási eszközök közül megszüntették az egyik legfontosabbat, a helyi iparüzési adót, és helyette egy új, a területi gazdaságfejlesztési hozzájárulást vezettek be. 2016. január 1-jétől jött létre a „Nagy Párizs” speciális jogállású közigazgatási egység, amely a települési és területi önkormányzati hatáskörök, valamint az állami területfejlesztési eszközrendszer integrálását szolgálja. A sokszínű és nehezen áttekinthető területi önkormányzati rendszer egyszerűsítését, a közigazgatási szintek és a helyi képviselők csökkentését jelentette volna a „területi önkormányzati képviselői” státusz létrehozása. A korábbi megyei és regionális önkormányzati képviselői jogállást vonták volna össze ezen új képviselőbe, amelyet egyfordulós többségi rendszerben választottak. Ugyanazon területi képviselő foglalt volna tehát helyet a regionális és a megyei képviselő-testületben. Az új rendszertől azt várták, hogy hosszabb távon képes lesz eldönteni azt a több évtizedes vitát, hogy területi

²² Ezt a rendelkezést a 2015. augusztus 7-i törvény végszavazásánál elvetették.

szinten a megyei vagy a regionális önkormányzatok működésének van-e inkább létjogosultsága. A regionális önkormányzatok három különböző önkormányzati hatáskörrel rendelkeztek volna; így saját önállóval, valamint településtől és megyétől átvettekkel, ezeket egészítette volna ki a központi államigazgatástól átruházottak köre. Az új jogi szabályozást fokozatosan, de legkésőbb 2015-ig tervezték bevezetni, azonban közben változott a kormány összetétele és politikája egyaránt, ami végül az eredeti elképzeléseket jelentősen felülíró 2015. augusztus 7-i törvény²³ elfogadásában realizálódott.

A változások nem érintik azonban a forradalmi törvényhozás által kialakított középszintű közigazgatási rendszert, így megyei szinten a közigazgatási ügyek intézése továbbra is megoszlik a területi önkormányzati szervek mint decentralizált szervek (*collectivités territoriales*) és a kormány területi képviselőinek tekinthető megyei prefektusok mint a központi szervek helyileg működő dekoncentrált szervei között. A régiók esetében hasonló a helyzet, de ott – amint ezt korábban említettem – új kategóriaként megjelenik a központi államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök csoportja. Ezen a téren a legnagyobb változást az jelentette, hogy radikálisan csökkent a régiók korábbi száma. A helyi demokrácia és önkormányzatiság változása szempontjából azonban azok az új rendelkezések a legfontosabbak, amelyek a területi reform keretében a települési önkormányzatok együttműködésének (*intercommunalité*) kiterjesztését szolgálják eredetileg az 5000, de a jövőben már a 15 ezer lakos alatti települések, valamint a nagyvárosok és agglomerációjuk viszonylatában.

Ebből a szempontból meghatározó volt a 2010. december 16-i törvény, amely a települési önkormányzatok együttműködésére új jogintézményeket hozott létre.

Ezek a bevezetőben már említett *Établissement Public de Coopération Intercommunale*-ok (EPCI), azaz településközi együttműködési közintézetek, és a nagyváros.

A nagyváros saját költségvetéssel és bevételekkel rendelkezik, és „több egymással határos települési önkormányzatot foglal magában, amelyek egy érdek-közösségi térhez csatlakoznak annak céljából, hogy területükre együttesen dolgozzanak ki és valósítsanak meg rendezési és fejlesztési programot a gazdaság, a környezetvédelem, az oktatás, a kultúra és a szociális fejlesztés területén a versenyképességük és a szociális kohéziójuk javítására”.²⁴

A nagyváros térségébe tartozó helyi önkormányzatok tekintetében, helyettük részben vagy egészben gyakorolhat feladat- és hatásköröket, így például:

²³ Forrás: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id.

²⁴ Code général des collectivités territoriales [A területi önkormányzatok törvénykönyve] L5217-1 §.

- a települések tekintetében a közösségi érdekű szolgáltatásokat, mint a lakásügy, ivóvíz-szolgáltatás és szennyvíztisztítás, köztemető-fenntartás, vágóhidak stb.;
- a megyei önkormányzatok helyett: közútfenntartás és -kezelés, iskolabusz, szociális segélyezés, diákotthonok és gimnáziumok fenntartása stb.;
- és regionális önkormányzati feladatokat, mint a gazdaságfejlesztés.

Ezenfelül a központi államtól átruházott hatáskörben elláthatnak egyes nagy közösségi közellátási feladatokat és infrastruktúrák kezelését is.

A költségvetés tekintetében saját bevétele az építményadó és a globális működési támogatás, ha minden résztvevő egyetért vele.

A decentralizáció előrehaladását illetően a társulási rendszer legfontosabb modellértékű megoldásai áttekintése nyomán ismételtelen rögzíteni szükséges azt, hogy a településközi együttműködés francia rendszere sajátos francia viszonyok között kialakult és máshol nehezen adaptálható megoldásokat takar. A vázolt legújabb fejlődési tendenciák pedig alapvetően nem az eddigi államigazgatási hatáskörök decentralizációjával bővítik a társulási feladatokat, hanem a 15 ezer lakosnál kisebb településektől viszik el azokat egy nagyobb, mérhetőbb szintre.

A nagyvárosi demokrácia és legitimáció növelése egyik új eszközének szánták az agglomerációs társulások tanácsa tagjainak közvetlen választását, amely összekötheti a polgárok érdekeit az agglomerációs döntéshozókkal, felülemelkedve a partikuláris települési érdekeken, másrészt növelheti a demokratikus ellenőrzés szintjét. Ennek ugyanakkor ellentétes hatása lett volna a tagtelepülések autonómiájára.

Ugyanakkor a nagyvárosi igazgatásban paradigmaváltás történt azzal, hogy a jövőben a tervezésre, a nagyvárosi térség helyi politikájának koordinációjára és integrációjára kell a hangsúlyt helyezni a hagyományos igazgatási feladatok ellenében.

Továbbhaladva a helyi önkormányzati szinteken egyértelmű, hogy a legutóbbi reformok nagy vesztesei a megyei önkormányzatok lettek, amelyekhez nem csupán új decentralizált hatáskörök nem kerültek, hanem a hatásköri generális klauzula eltörlésén túl a korábbi saját hatásköreiket is szűkítették. Egyetlen, az autonómia megőrzése felé mutató intézkedésként csupán az említhető, hogy a tervezettekkel ellentétben mégsem vonták össze a megyei és a regionális önkormányzat képviselő-testületi tagságát, hanem mindkét szerv saját választott képviselőkkel rendelkezik.

A megyei hatáskörök eleve csökkentek a gazdaságfejlesztési és egyes útfenntartási hatáskörök régiókhoz történt telepítésével. Ezenkívül a „nagyvárosokkal” osztott hatáskörre vált a lakástámogatás, a szociális ellátás, a szociális beilleszkedési programok kezelése, a hátrányos helyzetű fiatalok és fiatal családok támogatása,

a turizmus, a kultúra, a sport, valamint egyes területrendezéssel összefüggő építési hatáskörök, a kollégiumok beruházása, fenntartása, a megyei kezelésben maradt közutak fenntartása. Az osztott hatáskörök gyakorlására 2017-ig megállapodást kellett kötniük a megyei és nagyvárosi közgyűléseknek, ennek hiányában a székhely szerint illetékes megyei prefektus határozatban döntött arról. Ezt a mechanizmust pedig nehéz lenne decentralizációnak minősíteni még azzal együtt is, hogy a „nagyváros” felé ez kétségkívül a helyi hatáskörök bővítését jelentette, de nem a központi államtól, hanem a területi önkormányzattól.

Mindezekre tekintettel decentralizációról igazán csak a számukban lecsökkentett és egyesek esetében területükben megnövelt nagyrégiók kapcsán beszélhetünk a gazdasági tervezés, fejlesztés, finanszírozás és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok terén. Az új jogi szabályozás viszont gondosan ügyel arra, hogy a régiók szerepének megnövelése ne vezethessen amolyan belga föderatív államszervezet kialakulásához. Ennek érdekében a hatásköri generális klauzulát törölték, így önként vállalt feladat- és hatáskörökkel nem lehet a regionális identitást feltölteni. Ez utóbbi ellen hat továbbá az, hogy a nagyrégiók területi felosztása többségében mesterséges.

A reform eredményei

A francia helyi önkormányzatokat érintő és tárgyalta 2015. évi törvényeket eredetileg az 1982 óta tartó közigazgatási decentralizáció harmadik nagy hullámának szánták. A megvalósult szabályozás azonban nem igazolja ezt az ambíciót, mivel az – bár megerősíti a régiókat, racionalizálja a településközi együttműködés rendszerét, valamint az előbbieket következményeként új, szerényebb szerepet ad a megyei önkormányzatoknak, de – semmiképp sem szabta át a központi állam és a helyi önkormányzatok kialakult viszonyrendszerét. Helyette inkább törekedett a mindennapi működés gyakorlati problémáinak kezelésére anélkül, hogy ezzel az önkormányzatiság alapkérdéseit feszegette volna. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a helyi önkormányzati rendszer súlypontjai jelentősen áthelyeződtek azzal, hogy települési és megyei szintről a nagyvárosi térségre és a régiókra kerültek. Hogy e két szint ne eredményezzen átfedéseket, párhuzamosságokat és konkurenciát a működésben, a régiókat nagyobb területi léptékké, szinte országrészekké szervezik át. *Az így kialakuló önkormányzati szintek népessége és gazdasági ereje azonban összességében valós ellensúlyát képezheti a központi hatalomnak, amely hosszabb távon fel is oldhatja az ország hagyományos centralizált felépítését és működését.*

Az alkalmazott megoldások tartalmaznak olyan általános érvénnyel hasznosítható elemeket is, amelyek képesek lehetnek más, hasonlóan szétaprózott településszerkezettel rendelkező országok problémáinak kezelésére is.

Ezek a változások azonban az önkormányzatiság számos tradicionális elemét új megvilágításba helyezik. Így a helyi önkormányzás alapelemeit jelentő települési önkormányzatok esetében a 15 ezer lakosnál kisebbeket egy lényegében kötelező és uniformizált társulásba kényszerítik, kiüresítve a településeknél maradó önálló hatásköröket a társulási szinttel szemben. A társulási tanács tagjainak közvetlen választásával, amely egyelőre ugyan nem kapta meg a szükséges parlamenti többség támogatását, a társulási szint legitimációja lényegében önálló önkormányzati szintet hozott létre, és előljárássággá degradálta a valamikor önálló települési önkormányzatokat. A tendencia hasonló a nagyváros esetében is, csak ott a központi település szippantja be az agglomerációs településeket.

Mindenesetre a 2015 óta eltelt négy évben először 2019-re mérséklődött számottevően a községi önkormányzatok száma, mintegy 1774-gyel, cáfolva ezzel az előzetes várakozásokat.²⁵

A reform tendenciái eredményeként viszont fokozatosan kétszintűvé válik a települési önkormányzati rendszer. A hangsúly mindkét esetben a társulási szintre kerül, amelynek kötelező feladat- és hatásköre törvény által megszabott. Nem kell tehát megvonni a hatásköri generálklauzulát, miszerint a települési önkormányzatok saját ügyeikben szabadon igazgatnak és szabályoznak, mert az ez alapján önként felvállalható feladat- és hatáskörök lehetőségeit a társulási szint működése eleve korlátozza.

Az is tény, hogy a kétszintű települési önkormányzati rendszer mellett nem szükséges két területi szint, ha pedig ez tradicionális okokból egy ideig mégis megmarad, akkor egymáshoz kell alakítani a hatásköröket, amelynek eszköze *a generális hatásköri klauzula megvonása és lényegében az ezen a szinten működő önkormányzatok célfeladatokra való korlátozása.*

Az egyik legnagyobb kihívás ezen a téren az, hogy *a nagyrégiók és a nagyvárosok (métropoles) esetében az együttműködés vagy a rivalizálás válik-e dominánssá.*

Szakirodalmi elemzések szerint²⁶ *egyik szint sem rendelkezik azzal az intézményi és gazdasági eszközrendszerrel, hogy a másik fölé kerekedjen*, ezért a legvalószínűbb forgatókönyv az, hogy a megyék húzzák ebből a legtöbb hasznot, miszerint a korábban kialakult szerepüket meg tudják őrizni a decentralizáció francia változata nyomán, amelyben minden változik, hogy semmi ne változzon.²⁷

²⁵ Jean-Claude Nemery: La commune nouvelle, un nouveau de fusion de communes? In Rhita Boustia et al. (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 315–321.

²⁶ Pasquier (2018): i. m.

²⁷ Pasquier (2018): i. m. 331.

Felhasznált irodalom

- Bailly, Jean Sylvain: Communes: adoption de la motion de M. l'abbé Sieyès sur la constitution de l'Assemblée et la vérification des pouvoirs en commun, lors de la séance du 10 juin 1789. *Archives Parlementaires de la Révolution Française*, 8. (1875), 86. Online: https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1875_num_8_1_4447_t2_0086_0000_6
- Balázs István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam- és Jogtudomány*, 57. (2016), 2. 16–39.
- Constant, Benjamin: *Principes de politique. Cours de politique constitutionnelle et collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif (1815)*. Paris, Guillaumin, 1872. Online: https://www.librairie.org/wiki/Benjamin_Constant:Principes_de_politique
- La réforme territoriale*. Online: www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale.
- Lőrincz Lajos: Franciaország közigazgatása. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamai közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 243–269.
- Marcou, Gérard: La nouvelle distribution des pouvoirs. *Métropoles, régions, départements: qui l'emportera? Cahiers français*, (2015), 384. 84–90.
- Nemery, Jean-Claude (szerk.): *RGPP et réforme des collectivités territoriales*. Paris, GRALE–L'Harmattan, 2012.
- Nemery, Jean-Claude: La commune nouvelle, un nouveau de fusion de communes? In Rhita Boust – Nadine Dantonel-Cor – Nicolas Kada – François-Xavier Millet – Thomas Perroud – Laurent Vidal (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 315–321.
- Pasquier, Romain: Les régions dans la réforme territoriale: vers un fédéralisme à la française? In Rhita Boust – Nadine Dantonel-Cor – Nicolas Kada – François-Xavier Millet – Thomas Perroud – Laurent Vidal (szerk.): *Mélanges en l'honneur du professeur Gérard Marcou*. Paris, Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), 2018. 323–333.
- Pertué, Michel (szerk.): *L'administration territoriale de la France, 1750–1940: actes du colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre 1993*. Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 1998.
- Régourd, Serge – Joseph Carles – Didier Guignard: *La décentralisation 30 ans après*. Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, 2013. Online: <https://doi.org/10.4000/books.putc.1352>
- Thouret, Jacques-Guillaume: *Second discours sur la nouvelle division du royaume*. 1789. Online: www.assemblee-nationale.fr/histoire/thouret_division2.asp

Jogforrások

- Code général des collectivités territoriales [A területi önkormányzatok törvénykönyve]. Online: www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633



Bauer Lilla¹

Az önkéntesség szerepe a közösségek kulturális és szociális lehetőségeinek fejlesztésében – amerikai és magyar tapasztalatok tanulságai

Bevezetés

Tanulmányom apropóját egy amerikai kisvárosban szerzett könyvtári tapasztalataim adják. 2017–18-ban fél évet töltöttem az Indiana állambeli Bloomingtonban, s rendszeres látogatója voltam a helyi közkönyvtárnak, amelyet Monroe County tart fenn. Minden látogatásomkor azt tapasztaltam, függetlenül attól, hogy a nap mely szakában látogattam a könyvtárba, hogy szinte „telt ház” van. Nem kellemetlen zsúfoltságra gondolok, s nem is olvasást, elmélyedést zavaró tömegre, hanem arra, hogy a tágas területen, több szinten nemcsak lézengtek emberek, hanem kifejezetten sokan böngésztek az olvasópolcok kínálatában, sokan ültek könyvvél a kézben a kihelyezett fotelekben vagy asztalokkal kialakított olvasósarkokban, valamint foglalt volt az összes számítógépes pult.

Valószínűleg azért figyeltem fel a könyvtári sokadalomra, mert nem tudtam kiverni fejemből azt a képet, amelyet lakóhelyemen, Budapesten, a Kőbányai Művelődési Központ könyvtárában láttam többször is: hogy milyen kevés olvasó van egyidejűleg jelen a szép könyvtári térben. Nagyon barátságos és tágas, igazán jól felszerelt könyvtár található a kőbányai városközpontban elhelyezkedő művelődési központ földszintjén. Már azelőtt zavart a csekély számú látogatói jelenlét, mielőtt még szembesültem volna az amerikai kisváros könyvtárának erős látogatottságával. Az amerikai könyvtárba elsősorban nem az egyébként létező olvasási szenvedélyem vitt, hanem az, hogy a könyvtár „VITAL Club”-ja számos foglalkozást kínált mind az olvasási, írási nehézségekkel küzdő amerikaiaknak, mind pedig az idetelepülő nem angol anyanyelvű lakosságnak, valamint a városka egyeteme miatt az Államokban tanuló vagy idelátogató külföldieknek. Utóbbiak a legkülönbözőbb nyelvi szinten találtak

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: bauer.lilla@uni-nke.hu.

maguknak fejlesztő kurzusokat, így én egy olyan olvasókörhöz csatlakoztam, amely a jelenkori amerikai irodalommal ismerkedett.

A két tapasztalat több kérdéshez vezetett el. Az első, amire kíváncsi voltam, hogy miért van sokkal több látogatója az amerikai könyvtárnak, mint a magyarnak. A második, hogy van-e vajon az olvasási-írási készség fejlesztéséhez és az olvasási kedv növeléséhez kapcsolódóan, az amerikai könyvtárban megismert önkéntes munkához hasonló a kőbányai könyvtárban. Ez a két kérdés pedig elvezetett a jelenlegi magyar kulturális finanszírozási és intézményi rendszer, valamint a jelenlegi magyar önkéntes kultúra világába. S bár e kettő egymástól meglehetősen távol eső terület, az is érdekelt, hogy vajon nem volna-e számottevő társadalmi haszna annak, ha e két terület között kapcsolatot, együttműködést sikerülne teremteni.

Perspektívák, horizontok

Említett kérdéseim több társadalompolitikai, szakpolitikai és kormányzati, ágazati igazgatási területtel hozhatók szoros kapcsolatba. Ezért szükséges kijelentenem, hogy sem írásom terjedelme, sem tanulmányom módszere nem teszi lehetővé, hogy bármelyik területre mélyebben behatoljak. Írásom célja inkább a figyelem ráirányítása arra, hogy az ezen területeken folyó munka és befektetés egyre kevesebb társadalmi haszonnal kecsegtet akkor, ha önmagukban, egymástól izoláltan tartjuk fenn és működtetjük őket.

Magyarországon sokkal strukturáltabb és jelentékenyebb múltra visszatekintő alrendszerek állnak a kormányzatok rendelkezésére a szociális szakpolitika és szakigazgatás, valamint a kulturális igazgatás esetében, mint az Egyesült Államokban. A múlt hagyományainak és örökségének óvása azonban a változásokra való lassabb reagálással járhat együtt. Komoly felelősség ugyanis a nemzeti kultúra ápolása, továbbörökítése, megőrzése, mind a kultúra szó szűkebb értelmében, mondjuk a könyvtári hálózat felépítését, céljait tekintve, mind pedig tágabb értelemben, vagyis a politikai-kormányzati, szociális, kulturális területeket is magában foglaló társadalmi kultúra értelmében. E felelősség a már rögzült formákat, amelyek a célokat, a szakemberek képzését és az intézményi kereteket egyaránt meghatározzák, nehezebben és lassabban nyithatja meg a változó kor társadalmi igényei előtt.

Hazánkban több történelmi korszakot jellemzett a kormányzatok egész társadalom iránti felelősségérzete alapján működő központi, felülről irányított célmeghatározás és igazgatási működés, mint ahányat a helyi közösségek igényei alapján. Ezzel szemben az Államok létrejötté maga is a lokális közösségek erejére épül, s azokból adódik össze. E két megállapításom azonban nem jelent

értékítéletet, és semmiképp nem kívánja versenyeztetni egymással a két utat. Nem is gondolom, hogy ez lehetséges volna. Egyfelől a kormányzati felelősség és a központi irányítás túlsúlya, mint említettem, számos értékes társadalmi-kormányzati kapacitást hozott létre Magyarországon, mind a humán erő, mind az intézmények terén. Másfelől emellett mindig is jelen voltak a magyar településeken az élénk kulturális életet fenntartó kisközösségek és az egyének egymásra figyelő, kölcsönös segítése a falvakban, kisvárosokban, fővárosi kerületeken belül. Ez még valamelyest akkor is igaz volt, amikor a szocialista időszak 40 éve alatt csak a politikai szempontból ellenőrzött közösségek léteztek.

A bevezetőben feltett kérdéseim nem jelentenek rendszerkritikát, és nem sürgetik új ágazati politikák megfogalmazását sem. Pusztán azt szeretném érzékeltetni, hogy egyfelől meglévő értékes szakpolitikai-szakágazati kapacitásainkat hogyan tudnánk a jelenleginél nagyobb hatékonysággal kihasználni, másfelől pedig hogy érdemes volna jobban bevonni a társadalmi kohézió erősítésébe az egyének individuális, személyes kompetenciáit és hajlandóságát az önkéntesség további erősítésével. Dolgozatomban csak utalni fogok az önkéntesség, a civil társadalom és a szociális és kulturális igazgatás fogalmainra, illetve felépítésére Magyarország és az USA esetében. Sem a magyar kormányzati önkéntes stratégiát,² sem az USA önkéntességgel kapcsolatos irodalmát nem lehetséges bővebben bemutatni, ahogyan a két ország könyvtári ellátórendszerét sem. Ezzel együtt, úgy vélem, a két országban tapasztalt összevetése segíthet abban, hogy a kultúra egyik fő szimbólumának tekintett közkönyvtárra kicsit másképp tekintsünk. Azért, hogy feladatában, céljaiban a hangsúlyok, arányok változzanak. Azért, hogy egyre inkább tudjunk a könyvtárra úgy tekinteni, mint ami a múlt szellemi örökségét megóvó és őrző országos kulturális hálózat tagja egyfelől, s a jelenkori társadalmi igényekre is válaszokat adni képes közösségi tér másfelől.

Néhány szó az önkéntesség jelentéséről és társadalmi hasznáról

Az önkéntességet sokan definiálták. John Wilson és Marc Musick, áttekintvén e definíciókat, kiemelik, hogy az önkéntes munka olyan produktív munka, amely humán tőkét feltételez. Ugyanakkor kollektív cselekvés, mely társadalmi tőkét kíván meg. Erkölcsei elvek mentén irányított munka, amely kulturális tőkét igényel.³ Az önkéntesség mikro- és makrotársadalmi hozadékai között

² A Nemzeti Önkéntes Stratégia a 1068/2012. (III. 20.) számú Korm. határozat (A Nemzeti Önkéntes Stratégia 2012–2020 elfogadásáról és a végrehajtásához szükséges középtávú feladatokról) alapján hirdették ki hivatalosan a *Magyar Közlöny* 32. számában (6487. oldal).

³ John Wilson – Marc Musick: Who cares? Toward an integrated theory of volunteer work. *American Sociological Review*, 62. (1997), 694.

a társadalomkutatók a helyi közösségi részvétel, a civil kezdeményezések, az integráció és beilleszkedés erősödését, az egyenlőtlenségek mérséklését, valamint a konfliktuskezelés elősegítését említik.⁴ Ezek az elemek elősegítik a civil társadalom megerősödését is. Ezenfelül az önkéntesség a társadalmi tőke növeléséhez is hozzájárulhat egy közösségen vagy akár egy egész országon belül.⁵ Magyarországon talán a legelfogadottabb meghatározás így hangzik: „olyan önkéntesen végzett tevékenység, amelyért végzője nem fogad el anyagi ellenszolgáltatást, és amelyet önmaga és családja esetleges hasznán túl elsősorban más személyek, társadalmi csoportok, a közösség épülése érdekében végez.”⁶ Középpontba állítja az önkéntességnek azt a dinamikáját – az egyéni, kisközösségi, helyi társadalmi, illetve makrotársadalmi szinten továbbgyűrűző mozgását –, amely jelen tanulmány írójának is alapvető tapasztalata volt a bloomingtoni közkönyvtárban folyó önkéntes munka kapcsán.

Az önkéntes munka egyszerre kíván humán, kulturális és társadalmi erőforrást és erőfeszítést az egyéntől. Ugyanakkor viszont az önkéntesség eleven formáló erőként lép kölcsönhatásba minden résztvevővel. Minden önkéntes szereplő fejlesztheti kapcsolati hálózatát, ez a társadalmi tőke. Emellett kulturális élményekkel gazdagodhat, ez a kulturális tőke, illetve fejlesztheti képességeit, ez pedig az emberi tőke. Önmaga fejlesztése vagy személyisége kapacitásának bővítése azonban csak akkor és annyiban lehetséges, hogy ha ő is megadja másoknak a szükséges segítséget.⁷

A külföldi és hazai kutatások tapasztalatai szerint az említett három tőkefajta közül a társadalmi tőkének van a legkiemelkedőbb szerepe az önkéntesség létrejöttében, illetve fenntartásában. Robert D. Putnam⁸ kutatásai óta a következő négy mutató széles körben elfogadottá vált a társadalmi tőke mérésére: a bizalom, a hálózatok, a társadalmi normák és a civil társadalmi aktivitás. A közösségfejlesztés elmélete szerint a helyi társadalmi tevékenységek (mezoszint) az állampolgári elköteleződés (mikroszint) és civil társadalom (makroszint) lényegi elemei. A gazdag társadalmi tőkével ellátott, bizalomteli környezet makroszinten

⁴ Czike Klára – Bartal Anna Mária: *Nonprofit szervezetek és önkéntesek – új szervezeti típusok és az önkéntes tevékenységet végzők motivációi. Zárótanulmány.* Piliscsaba, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2004; Czike Klára – Kuti Éva: *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció.* Budapest, Nonprofit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány, 2006; Paul Henderson: *A kirekesztettek bevonása. Az európai közösségfejlesztés gyakorlatától a szakmapolitikáig.* Budapest, Közösségfejlesztők Egyesülete, 2007.

⁵ Robert D. Putnam: *Bowling alone: The collapse and revival of American community.* New York, Simon and Schuster, 2000.

⁶ Czike–Kuti (2006): i. m. 13.

⁷ Uo.; Bartal Anna Mária – Kmetty Zoltán: A magyar önkéntesek motivációi – a magyar Önkéntes Motivációs Kérdőív sztentenderizálásának eredményei alapján. *Civil Szemle*, 8. (2011), 4. 7–30.

⁸ Putnam (2000): i. m.

(például általánosított bizalom vagy intézményekbe vetett bizalom formájában) közvetlenül vagy közvetve elősegítheti az önkéntesség gyakorlását a helyi társadalomban. Másfelől pedig a csekély makroszintű társadalmi tőkét erős egyéni vagy intézményi, illetve helyi társadalmi kapcsolatokkal egészíthetik ki vagy helyettesíthetik a résztvevők, növelve ezáltal a közösségi részvétel volumenét. És megfordítva: a fejlett civil társadalom elősegítheti a helyi közösségi részvételt és közösségfejlesztést, valamint a makroszintű társadalmi tőke, illetve bizalom képződését. Az önkéntesség továbbgyűrűző dinamikájának első hullámában tehát kölcsönösen hat egymásra egyén és kisközösség, kisközösség és tágabb közösség, majd a kialakuló összefogás és bizalmi szemlélet a társadalmi színtről egy magasabb fokon épít ki rezonanciát az egyénnel, s így tovább. Ethosát olyan értékekkel írhatjuk le, mint a szolidaritás, a viszonyosság és a kölcsönös bizalom.

Az önkéntesség szerepe az amerikai közösségi kultúrában

Az önkéntesség az amerikai társadalom vagy államiság egyik alapvető szervezési elve és ethosza is egyúttal. Ehhez elegendő csak az amerikai társadalmat elsőként és nagy részletességgel elemző Alexis de Tocqueville nevét említeni. A francia arisztokrata családból származó köztisztviselő 1831–32-ben kilenc hónapos látogatást tett az Egyesült Államokban, majd tapasztalatait összegezve megírta klasszikussá váló, nagy ívű munkáját *Demokrácia Amerikában*⁹ címmel.

A mű széles körét mutatta be azoknak a jelenségeknek, amelyek a korabeli amerikai társadalmat jellemezték, s amelyek meglehetősen újszerűnek bizonyultak egy európai elemző számára. A szerző az egyik legfőbb sajátosságként írta le azt a folyamatot, amelynek révén az amerikai társadalom ezerféle kis közösségből összeadódott: az amerikaiak minden életterületen kis szövetségeket alkottak, beleértve a szakmai, társadalmi, civil és politikai élettereket egyaránt. E kis szövetségek szinte teljes egészében a csatlakozó egyének önkéntes munkájára, elkötelezettségére alapultak. Tocqueville azt érzékelte, hogy a társadalmi változások elindításának első és kikerülhetetlen lépése e kis szövetségek közötti kapcsolatok kialakítása és életben tartása. Az alulról, kis közösségből induló elképzelések további közösségekkel összefonódva terjedtek tovább mind horizontális, mind vertikális módokon. Az elképzelések, igények ily módon történő artikulálódása nyomán a kis közösségek már nem maradtak elszigeteltek, erejük összeadódott, s az igények, elképzelések fősodorra terebélyesedett folyamként érték el a törvényalkotó hatalmat. Mivel e hatalom a hozzá eljutó kisközösségek igényeiből

⁹ Alexis de Tocqueville: *Democracy in America*. Ford. Harvey C. Mansfield és Delba Winthrop. Chicago–London, The University of Chicago, [1835] 2000.

és elképzeléseiből táplálkozott, így működését, döntéseit, szavait a széles társadalom magától értetődő tisztelettel fogadta el, és mivel sajátjának érezte, így követte, példának tekintette. Tocqueville leírásai sok naivitást és illúziót sűrítnek magukba mind az amerikai társadalomról, annak demokratikus működéséről, mind pedig magáról a demokráciáról. Hatása alól azonban senki nem vonhatta ki magát, aki az Újvilág működését meg akarta érteni, le akarta írni. És azok sem, akik a *Demokrácia Amerikában* című munka után a demokráciáról kívántak szólni. Jelen témánk szempontjából Tocqueville azon észrevételét vélem a leginkább meghatározónak, amely a közösség iránt elkötelezett egyén önkéntes munkájára úgy tekint, mint ami az amerikai társadalom működésének egyik legfőbb mozgatórugója. S ez az, aminek elevenességét a Monroe County által fenntartott bloomingtoni közkönyvtár VITAL Clubjában magam is megcsodálhattam.

A Monroe County által fenntartott közkönyvtár helye Bloomington város életében

A könyvtár 1816-ban kezdődő történetéről kimerítő részletességgel szerezhetünk adatokat a honlapról. Megtudjuk például, hogy mindenkor milyen nagy szerepe volt az elkötelezett helyi tehetős személyeknek abban, hogy a könyvtár létezzen. Tehetős egyének, a közösség és a művelődés iránt egyaránt elkötelezett önkéntesek és döntéshozók tevékenysége nyomán lett a könyvtár épülete egyre nagyobb és színvonalasabb, gyűjteménye, könyvtári anyaga egyre gazdagabb, felszereltsége pedig követte az idők szavát.¹⁰ Megismerhetjük továbbá a könyvtár hitvallását, amely szerint a könyvtár oly módon kívánja erősíteni a lokális közösséget, hogy minél több ember számára ad lehetőséget írás- és olvasáskészsége fejlesztésére és kreativitása, valamint közösségi igényei megélésére (*The mission of Monroe County Public Library strengthens Bloomington's community and enriches lives by providing equitable access to information and opportunities to read, learn, connect, and create. Their vision is a knowledgeable, inclusive, engaged community empowered by Monroe County Public Library*). Szolgáltatásaik vagy inkább szellemi értékeik között említik többek közt a civil párbeszéd, a befogadás, integritás, intellektuális szabadság és az élethosszig tartó tanulás kompetenciáit (*Civil Discourse, Inclusiveness, Integrity, Intellectual Freedom, Lifelong Learning*). A könyvtár legfőbb céljai közt pedig az alábbiak biztosításáról olvashatunk:

- szabad, esélyegyenlőségre épülő és könnyű hozzáférés az információkhoz (*provide free, equitable, and convenient access to information*);

¹⁰ Ld. <https://mcpl.info/geninfo/library-history>.

- az írás-olvasási készség, az élethosszig tartó tanulás (*support reading, 21st century literacy, and lifelong learning*);
- a biztonságos és kellemes közösségi tér (*provide a safe and welcoming place for all*);
- és egy kulturált, befogadó, empátikus atmoszféra (*promote a climate of civility, inclusiveness, and compassion*).

A könyvtári dolgozók és az önkéntesek együttműködésének sokszínű formái Bloomingtonban – Volunteers in Tutoring Adult Learners (VITAL)

A könyvtár szolgáltatásai a mobilitás akadályainak csökkentésével bővítik a könyvtár anyagaihoz és erőforrásaihoz való hozzáférést. Elkötelezettek abban, hogy a közösség minden tagja számára egyenlő hozzáférési esélyt biztosítsanak.

A Volunteers in Tutoring Adult Learners (VITAL) biztonságos és szép tanulási környezetet kínál felnőtteknek, akik javítani szeretnék olvasási, írásbeli, matematikai vagy angol nyelvtudásukat. A VITAL minden korosztályt, nemzetiséget, valamint bármilyen gazdasági és társadalmi háttérrel rendelkező felnőttet vár. A VITAL önkéntes oktatói segítenek több ezer felnőttnek, hogy az írástudásuk fejlesztésével jobb életet élhessenek. Nincs szükség tapasztalatra a VITAL-oktatóvá váláshoz, és a képzés biztosított. A tanárok hetente három-három órát vállalnak, legalább hat hónapig.

Néhány a szolgáltatások közül:

Bookmobile: az 1929-es évek óta a könyvkocsi Monroe megyében kb. 30 héten át közlekedik. Minden korosztály számára folyamatosan változó, igényes anyagok gyűjteményeit kínálja, beleértve a legnépszerűbb könyveket, a legújabb és klasszikus filmeket DVD-n, hangoskönyveket, zenei CD-ket, magazinokat és így tovább.

Outreach Van: a könyvtári önkéntesek és a személyzet személyre szabott szállítást biztosítanak a könyvtár anyagaiból azok számára, akik fizikai fogyatékosság, betegség vagy jelentős szállítási problémák miatt nem tudják meglátogatni az olvasótermet. A könyvtári anyagokat havonta egyszer szállítják a rászorulóknak, illetve igénylők számára.

Story Walk: együttműködve a bloomingtoni parkokkal és rekreációval, valamint a könyvtár barátaival, a könyvtár egy úgynevezett Story Walkot hozott létre, sétálóutat a City Butler Parkban. A Story Walk minden megállója szórakoztató olvasási tevékenységet biztosít, amelynek célja, hogy a sétáló családok, baráti társaságok együtt olvashassanak, illetve szerezhessenek információkat.

Óvodai szolgáltatások: korai írástámogatást nyújtanak a Head Start-helyszínek és más óvodai létesítmények számára helyszíni programokkal, könyv-szállítmányokkal.

Mindez igazolja, hogy az önkéntesség ma is alapvető erő az amerikai településeken. Ezek az altruista kölcsönhatások gyakran szélesebb célt szolgálnak: a szomszédokat és a közösségeket közös ügyben kötik össze, és lehetővé teszik számukra, hogy lássák és értékeljék egymást. Az összetartozás érzülete, amely a közös cselekvésben, adni tudásban és a segítség elfogadásában nyilvánul meg, megalapozza egymás megértését, az empátiát és a toleranciát. Ezek azután az egészséges civil társadalom építőköveit alkotják, amelyben a polgárok nagyobb valószínűséggel összpontosítanak arra, ami egyesít őket, mint arra, ami elválasztja.

A kőbányai művelődési központ könyvtára

Az intézmény vezetőjével¹¹ folytatott interjú főbb elemeit foglalom össze az alábbiakban, továbbá egy statisztikai táblázatot is bemutatok, amelyet négy év változásait követve a könyvtár vezetője bocsátott rendelkezésemre.

A könyvtárigazgató felhívta a figyelmem arra a tényre, hogy a kőbányai könyvtár része a Fővárosi Szabó Ervin Könyvtár hálózatának, így finanszírozás, fenntartója, üzemeltetője a Fővárosi Önkormányzat, nem pedig a helyi önkormányzat.

Kerületi szinten a helyi önkormányzatok támogatják pénzzel a kerületükben lévő könyvtárakat, ezzel a lehetőséggel nem minden kerület él. Amelyik pedig igen, ott is nagyok a különbségek.

A kőbányai könyvtár esetében a vezető óriási szerencsének tekinti, hogy a kerületi önkormányzat a korábbi, hosszú évekig utalt 1 millió forintos, egy évre szóló támogatást 2016-tól 2 millió forintra emelte. Ebből tudnak dokumentumokat, társasjátékokat vásárolni, és rendezvényekre költeni.

A művelődési házzal, amelynek a könyvtár a földszintjén helyezkedik el, laza a kapcsolat. A művelődési ház önálló gazdálkodású kft.-vé alakult, így szoros bevételkényszerbe került: feltehetően emiatt lazult az együttműködés a művelődési ház és a könyvtár között, vélte a könyvtár igazgatója. Évente mindössze három nemzeti-történelmi megemlékezés kapcsán fog össze a művelődési központ és a könyvtár: a magyar költészet napjának programjában, a leg-

¹¹ Nagyon köszönöm az interjút és az együttműködést Kaposi Ildikónak, a Kőbányai Művelődési Központban működő Szabó Ervin fiókkönyvtár vezetőjének.

jelentősebb magyar történelmi ünnep, március 15-e kapcsán, valamint a kerület védőszentje, Szent László napján.

A könyvtárban nincs önkéntesek által vezetett program. Olyan előfordul, hogy önkéntes segít egy könyvtáros által vezetett foglalkozáson. Vagy segít annak, aki pénzt kap azért, hogy foglalkozást tartson.

A kőbányai könyvtárat a könyvtárigazgató nagyon fontos kultúraközvetítő helynek tartja. Minden rendezvényük ingyenes, míg a művelődési ház rendezvényei pénzbe kerülnek. Könyvtári törvény korlátozza a könyvtári rendezvények díjazását.

A könyvtárigazgató úgy véli, hogy önkéntesség tekintetében a könyvtárnak kellene lépnie a lakosság felé, hívó kezét nyújtva. Beszámolt eddigi sikertelen kísérleteiről, amelyekben egy-egy személy saját érdeklődése, hobbija továbbadása céljából önkénteskedett volna.

Ha ezeket a kezdeményezéseket összevetjük a bloomingtoni könyvtár szolgáltatásaival, s különösen a VITAL Club foglalkozásaival, akkor szembeűnő a különbség. Bloomingtonban nem az önkéntes egyéni érdeklődése szabja meg a foglalkozás célját, módját, hanem a nyilvánvaló igények, amelyek az egyes társadalmi csoportokból érkeznek. A bloomingtoni könyvtár kulturális, oktatási szolgáltatásai és önkéntesei egyszerre segítik a szociális hátrányokkal, a mentális hátrányokkal küzdőket, a más anyanyelvűeket, a más etnikumhoz tartozókat abban, hogy mindennapi életük depriváltságát enyhítsék, s ezáltal egzisztenciájukon javíthassanak. Ez pedig természetesen kihat gyermekeik tanulmányi útjára, életlehetőségeire is.

A bloomingtoni könyvtár látogatottságáról fél éven át tartó, rendszeres könyvtárlátogatásaimon magam győződhettem meg.

A kőbányai könyvtár egyrészt kissé üresnek tűnt látogatásaimkor, másrészt pedig – a kölcsönzések és a foglalkozások egyaránt – gyermekek esetében az iskolai kötelező olvasmányokat fedik le elsősorban, felnőttek esetében pedig alapvetően a szórakoztató, szabadidős olvasást jelentik. A könyvtárnak továbbra is alapvetően kultúraközvetítő szerepe van. Bár az olvasói érdeklődés az úgynevezett „magas kultúrára” ma már számszerűen nem magas, mégis ennek őrzése és közvetítése áll a könyvtárak céljainak első helyén. Szociális irányultság egyáltalán nincs jelen a könyvtár kínálatában, és a közösségteremtő funkciók is csak kevésbé érvényesülnek.

A látogatottság sajnálatos és folyamatos, erősen csökkenő tendenciáját a könyvtárigazgató részemre rendelkezésre bocsátott statisztikája alapján, az alábbi táblázatok számadataival mutatom be.

1. táblázat. Látogatottságra vonatkozó adatok I.

<i>A kölcsönzők száma az adott évben</i>				
<i>Év</i>	<i>14 év alatt</i>	<i>14–65 év</i>	<i>65 év felett</i>	<i>Összesen</i>
2014	9 469	22 763	10 914	43 146
2015	8 147	22 602	11 169	41 918
2016	7 571	21 908	11 520	40 999
2017	7 343	19 963	10 673	37 979

Forrás: saját szerkesztés a könyvtárigazgató által ismertetett adatok alapján

2. táblázat. Látogatottságra vonatkozó adatok II.

<i>Kölcsönzött dokumentumok száma</i>				
<i>Év</i>	<i>14 év alatt</i>	<i>14–65 év</i>	<i>65 év felett</i>	<i>Összesen</i>
2014	36 482	71 595	27 327	135 404
2015	32 024	70 912	29 555	132 491
2016	29 593	65 392	30 853	125 838
2017	28 596	62 062	29 667	120 325

Forrás: saját szerkesztés a könyvtárigazgató által ismertetett adatok alapján

A szociális problémák enyhítése a társadalmi kohéziót erősítheti

Társadalomtudósok az USA számos társadalmi problémájának eredőjeként ugyanazt a makroproblémát, a társadalmi kohézió gyengülését nevezték meg a múlt század második felében. A problémák különbözőek voltak: az öngyilkossági ráták emelkedése, a férfiak kiszorulása a munkaerőpiacról, opioidfüggőség, politikai polarizáció, a faji megosztottság erősödése, alapvető demokratikus normák megsértése. E körbe tartozik a szegénység mélyülése és kiterjedésének növekedése, ami szintén erősen befolyásolja, sőt próbára teszi a társadalmi szolidaritást.

Mivel a segélyezettek jelentős része mindig az etnikai vagy egyéb származási kisebbségekből kerül ki, a politikusok könnyen ki tudják használni a származáshoz köthető vagy más társadalmi előítéleteket is a politikai mozgósítás céljára. Jól mutatja ezt az Egyesült Államok példája, írja Tomka Béla, ahol állandósult a jóléti juttatásokkal való visszaélésekről folytatott diskurzus, a segélyekre érdemes, tisztességes szegények és a támogatásra érdemtelen szegények szembeállítását (*deserving vs. undeserving poor*). Ennek eredményeként már maga a jólét (*welfare*) szó is egyértelműen negatív konnotációt hordoz a tengerentúlon. Ez a fajta diskurzus közrejátszik a stigmatizálás erősítésében, de egyik fő akadálya lett az Egyesült Államokban fontos társadalmi problémák

megoldásának, így a fejlett ipari országokhoz képest rossz egészségügyi mutatók javításának is.¹² Ezzel Tomka a stigmatizáció kapcsán utal arra az érvelésre, amelyet Richard M. Titmuss használ.¹³

A tapasztalatok szerint a rászorultsági alapú juttatások egyik legnagyobb hiányossága, hogy nem jutnak el megfelelő hatékonysággal azokhoz, akiknek szánják őket. Az igénybe nem vétel magas arányának egyik oka az a stigma, amely az igénybevételhez kapcsolódik. Ha a rászorultságot pontosan kívánják megállapítani, az a feladatot elvégző bürokrácia és adminisztráció növelése miatt igen költséges. A szociális juttatások igénybe nem vételének további oka az, hogy a rászorultsági elvű támogatások szabályai sokszor nem következetesek, bonyolultak, s emellett gyakran változnak. A juttatások igénybevételéhez olyan tájékozottság és képességek szükségesek, melyekkel éppen a leginkább hátrányos helyzetben lévők nem rendelkeznek.

Éppen ezért a bloomingtoni VITAL önkéntesei által végzett munka a kommunikációs ismeretek és készségek fejlesztése tekintetében kimondottan preventívnek nevezhető. A jobb írás- és olvasási készség, az információk megkeresésére és megtalálására való képesség erősítése, valamint a közösséghez tartozás élménye együttesen preventívnek nevezhető a leginkább hátrányos helyzetben lévő emberek számára.

Csoma Gyula és Lada László 2002-es tanulmányukban megállapítják, hogy Magyarországon az 1990-es években indult meg a társadalom kettészakadása. A rendkívül gyors társadalmi, gazdasági, politikai, kulturális változások sok társadalmi csoportban devalválták a korábban szerzett szakmai és kulturális tudást és értékeket, és az alapképességek hiánya lehetetlenné tette az új helyzethez való alkalmazkodást. Az 1990-es népszámlálás iskolázottsági adatai már szinte előre jelezték, hogy ezen a területen komoly nehézségekkel kell számolnunk. Eszerint ugyanis a magyar felnőtt lakosság 20,6%-a nem végezte el a nyolcosztályos általános iskolát, és 36,8%-ának csak nyolcosztályos iskolai végzettsége volt. Jól érzékelhető műveltségi törésvonal húzódott az 57,4% aluliskolázott és a 42,6% szakmunkás, középiskolai és felsőfokú végzettségű társadalmi réteg között. A változások természetesen az aluliskolázottakat érintették először. Ők lettek először munkanélküliek, majd tartósan, végül regisztrálatlan munkanélküliek. Ők az átalakulás első vesztesei, akik nem tudtak segíteni az átképzések, a továbbképzések kialakuló intézményrendszere, mert a legfontosabb bemeneti követelménnyel, a tanulási képességgel nem rendelkeztek. A 2000-ben publikált „Literacy”-kutatás adatai alapján

¹² Tomka Béla: Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti és összehasonlító kutatásának tanulságai. *Esély*, 18. (2006), 5. 35.

¹³ Richard M. Titmuss: *Commitment to welfare*. London, Allen and Unwin, 1968. 129.

a felnőtt magyar lakosság 80%-a az olvasási feladatokban rosszul vagy gyengén teljesítők közé tartozott.¹⁴

A jövő könyvtára – a kultúra, az oktatás és a szociálishátrány-kiegyenlítés metszéspontjában

A *Nyelv és Tudomány* online folyóirat hírt adott egy 2010-ben, Bécsben megrendezett könyvtároskongresszusról, amelynek témája a jövő könyvtára volt.¹⁵

Az előadók főbb gondolatai, ajánlásai a jövő könyvtárát illetően ilyesmi voltak: a könyvtárat nem a könyvek, hanem az emberek pezsdítik fel, vagy hogy a legnagyobb feladat, hogy megváltoztassuk a könyvtár dolgozóinak gondolkodásmódját, és hogy a könyvtáros egyfajta segítő személyzetté fog átalakulni. A konferencia szószólói hitet tettek amellett, hogy a könyvtár túléli az internetet, ahogyan a könyv is ellenáll elektronikus párjának: bár a virtuális lehetőségek jóval nagyobbak, a könyvtárak viszont „a valóság és egyfajta szociális tapasztalat-szerzés érzetét” kínálják.

Tanulságok, ajánlások

Több területen vonhatóak le tanulságok.

Az egyik irány az önkéntesség további fejlesztése részben a kormánystratégia hatékony megvalósításával, részben pedig az önkéntesek nagyobb számú jelenlétével, bevonásával a helyi kisközösségek működésébe. Ebben az esetben főleg az önkéntesség és a civil szféra erőteljesebb együttműködése kívánatos. A döntéshozók ennek szükségességét már régen felismerték: erről tanúskodik hazánk önkéntességi stratégiája éppúgy, mint ahogy az a döntés, amely kötelezővé tette az érettségi megszerzéséhez 50 óra önkéntes munka elvégzését a fiatalok számára.¹⁶

A másik irány az önkéntesek és az állami intézmények együttműködésének fejlesztése: az önkéntesek mind nagyobb mértékű bevonása kulturális, oktatási és szociális állami intézmények munkájába az alkalmazottak és önkéntesek együttműködési lehetőségeinek és formáinak bővítésével, színesítésével.

A harmadik irány, hogy az állami szektorok, az állami ellátórendszer és intézményei között húzódó túlságosan merev és magas falakat szükséges volna

¹⁴ Csoma Gyula – Lada László: Az Olvasás éve és a funkcionális analfabétizmus. *Új Pedagógiai Szemle*, 52. (2002), 3. 90–94.

¹⁵ MTI: Forradalmasítani kell a könyvtárakat. *Nyelv és Tudomány*, 2010. május 31.

¹⁶ 2016. január 1-jétől csak az érettségizhet, aki a középiskolás éve alatt legalább 50 óra közösségi munkát végzett. 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről 6. §, 97. §.

rugalmasabbá, alacsonyabbá változtatni. Ez azt jelenti, hogy együttműködésre kész attitűdöket és közös működési irányokat volna érdemes megállapítani, növelve és megkönnyítve a lehetséges és szükséges, hasznos kooperációk számát, formáját.

Érdemes volna a központi igazgatás működését, a forráselosztás központi irányelveit és szabályait a jelenleginél szervezesebben, rugalmasabban közelíteni a lokális igényekhez. Erre azért volna szükség, mert a „halott közkönyvtárak”, a ki nem kölcsönzött könyvek elhelyezésére szolgáló épületek és egyéb kapacitások finanszírozása egyszerűen pazarló: kidobott pénz. Ugyanakkor azonban kielégítetlen társadalmi igények vannak, amelyek leginkább célzott módon, a felmerülő igényekhez minél közelebb eléghíthetők ki. Sőt, nagyon gyakran ezek az igények nem újonnan felállított, drágán épített és működtetett hivatalok és ugyancsak drágán kiképzett speciális szakértelemmel bíró humán kapacitás biztosításával eléghíthetők ki: meglehet, hogy a felszerelt, fűtött és világított helyszínek, vagyis az épületi kapacitások már eleve rendelkezésre állnak, a szolgáltató munka pedig segítő munkaként, önkéntesek segítségével is ellátható.

A szegénységben élők gyakran többszörös hátránnyal küzdenek. Seymour M. Miller már 1967-ben megfogalmazta álláspontját¹⁷ a szegénység és az egyenlőtlenségek leküzdéséről, amely szerint elengedhetetlen, hogy ne csak a jövedelmek és javak, hanem az önbecsülés, a társadalmi mobilitási esélyek és a döntéshozatal számos színterén való részvétel minimumai is javuljanak. Véleménye szerint minden olyan társadalomban, amelyben jelentősek az egyenlőtlenségek, a kormányzatnak biztosítania kell nemcsak a jövedelmek, javak és alapvető szolgáltatások növekvő szintű minimumait, hanem az önbecsülés, a társadalmi mobilitási esélyek és a döntéshozatal számos színterén való részvétel javuló minimumait is. A szegénység nem csupán a jövedelmek alacsony voltát vagy hiányát jelenti, hanem különböző javaktól való megfosztottságot is: tehát az anyagi hiányok mellett gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális javaktól való megfosztottságot is jelent. S ez felnőttek és gyerekekre egyaránt érvényes.

Bloomingtonban azonban arra nyújtott követendő példát a közkönyvtár és önkéntesei, hogy pusztán egy iskolázott ember jóindulatú odafordulása, rendszeresen elérhető segítsége révén meglepően sokat lehet segíteni embertársainknak. A bürokratikus információs ablakok és hivatalok hasznosak és megkerülhetetlenek számos speciális ügy intézésében, s a családokat segítő szolgálatok szakemberei szintén hathatós támogatást tudnak nyújtani. Nem tagadható azonban, hogy a kevésbé iskolázott állampolgárok számára a hivatalok, hatóságok, állami regiszterrel működő szolgáltatók rendszeres látogatása kevésbé vonzó,

¹⁷ Seymour M. Miller et al.: Poverty, inequality, and conflict. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 373. (1967), 1. 16–52.

s nyújtsanak bármily kitűnő szolgáltatást, sokszor az embereknek csak jó szóra, támogatásra és egyszerű dolgokban való eligazodásra van szükségük.

Meggyőződésem, hogy a jelenleg csekély látogatottsággal bíró könyvtári épületek, művelődési házak, a bloomingtoni könyvtárhoz hasonlóan, igen gazdag tevékenységi formákat kínálva tudnának segíteni felszereltségükkel, könyvtári, folyóirat-olvasói és internetelési kapacitásaikkal a munkát vagy tanulást, továbbképzési lehetőségeket keresőknek, a magányosoknak, a funkcionális analfabétáknak, a különböző életvezetési és egyéb, a mindennapi élettel kapcsolatos nehézségekkel küzdőknek vagy egyéb információt keresőknek. Informatikai világunkban ma már a mindennapi élethez szükséges tájékoztatások, információk bárki számára elérhetők, aki rendelkezik komputerrel és alapszintű digitális írástudással. A tájékoztató, fejlesztő, magányoldó lehetőségekre felelő könyvtári terek valós lakossági igényekre adhatnának választ. Vélhetően igen erős lokális közösségépítő ereje volna annak – túl a jelentős költségmegtakarításon –, ha a segítők, tanácsadók, fejlesztők elkötelezett önkéntesek volnának.

A 21. századi tudás fogalmának, a műveltség tartalmának újraértelmezése zajlik napjainkban szerte a világon. Magam azok közé tartozom, akik nem hiszik azt, hogy az infokommunikációs világ kiszorítja, halálra ítéli a Gutenberg-galaxist. Az arányok rendeződnek át, és az igények változnak. Ez olyan tény, amit el kell fogadnunk, s nem megkövesedett struktúrák költséges fenntartásával hadat üzeni ezeknek a változásoknak.

Felhasznált irodalom

- Bartal Anna Mária – Kmetty Zoltán: A magyar önkéntesek motivációi – a magyar Önkéntes Motivációs Kérdőív szttenderdizálásának eredményei alapján. *Civil Szemle*, 8. (2011), 4. 7–30. Online: <https://docplayer.hu/795608-A-magyar-onkentesek-motivacioi-a-magyar-onkent-es-motivacios-kerdoiv-sztenderdizalasanak-eredmenyei-alapjan-bartal-anna-maria-kmetty-zoltan.html>
- Czike Klára – Bartal Anna Mária: *Nonprofit szervezetek és önkéntesek – új szervezeti típusok és az önkéntes tevékenységet végzők motivációi. Zárótanulmány*. Piliscsaba, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 2004. Online: www.onkentes.hu/sites/default/files/attachment/3/zarotanvegleges041215.pdf
- Czike Klára – Kuti Éva: *Önkéntesség, jótékonyág, társadalmi integráció*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport és Önkéntes Központ Alapítvány, 2006. Online: www.onkentes.hu/sites/default/files/attachment/3/npkuticzikekonyv.pdf
- Csoma Gyula – Lada László: Az Olvasás éve és a funkcionális analfabétizmus. *Új Pedagógiai Szemle*, 52. (2002), 3. 90–94. Online: <http://folyoiratok.ofi.hu/uj-pedagogiai-szemle/az-olvasas-eve-es-a-funkcionalis-analfabetizmus>
- Henderson, Paul: *A kirekesztettek bevonása. Az európai közösségfejlesztés gyakorlatától a szakmapolitikáig*. Budapest, Közösségfejlesztők Egyesülete, 2007.
- Miller, Seymour M. – Martin Rein – Pamela Roby – Bertram M. Gross: Poverty, inequality, and conflict. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 373. (1967), 1. 16–52. Online: <https://doi.org/10.1177/000271626737300102>
- MTI: Forradalmasítani kell a könyvtárakat. *Nyelv és Tudomány*, 2010. május 31. Online: www.nyest.hu/hirek/forradalmasitani-kell-a-konyvtarakat
- Nemzeti Önkéntes Stratégia. Online: www.onkentes.hu/cikkek/nemzeti-onkent-es-strategia
- Putnam, Robert D.: *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York, Simon and Schuster, 2000. Online: <https://doi.org/10.1145/358916.361990>
- Titmuss, Richard M.: *Committment to welfare*. London, Allen and Unwin, 1968.
- Tocqueville, Alexis de: *Democracy in America*. Ford. Harvey C. Mansfield és Delba Winthrop. Chicago–London, The University of Chicago, [1835] 2000. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226924564.001.0001>
- Tomka Béla: Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti és összehasonlító kutatásának tanulságai. *Esély*, 18. (2006), 5. 20–42.
- Wilson, John – Marc Musick: Who cares? Toward an integrated theory of volunteer work. *American Sociological Review*, 62. (1997), 694–713. Online: <https://doi.org/10.2307/2657355>

Jogforrások

2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről



Belényesi Emese¹

„Ahogy mi itt a dolgunkat tesszük” – szervezeti kultúra a közszolgálatban

„A szervezeti kultúra reggelire megeszi a stratégiát.”
(Peter Drucker)

Miért éppen a kultúra?

A címben szereplő idézet – *The way we do things around here* – Marvin Bowertől származik, aki évekig volt a McKinsey&Co. vezetője. Igazán ismertté azonban a szintén a tanácsadó cégnél dolgozó Tom Peters és Robert H. Waterman szerzőpáros szervezeti kultúráról szóló könyve tette.² A legendás mottó – *Organizational culture eats strategy for breakfast* – pedig arra utal, hogy a kultúra rendkívül fontos tényező egy szervezet életében, figyelmen kívül hagyása számos probléma forrása lehet.

A következőkben röviden áttekintjük a szervezeti kultúra jelentését és annak klasszikus modelljeit, majd egy a közszolgálati szervezetek körében végzett kutatás rövid elemzését és legfontosabb megállapításait mutatjuk be. A kutatás fókuszpontjában azoknak a jellemzőknek az azonosítása áll, amelyek a közszolgálati szervezeti kultúra specifikumainak azonosításában segítenek. Ebben a megközelítésben a *kutatás célja* a közszolgálati szervezeti kultúra jellemzőinek feltárása és annak fejlesztését célzó javaslatok megfogalmazása.

A kutatás kérdései: (1) a három klasszikus modell – Slevin és Covin, Charles B. Handy, Robert E. Quinn – tipológiája alapján a közszolgálati szervezetek kultúrája mely típusba (típusmixbe) sorolható, (2) ez mit jelent az adott szervezet számára, és (3) hogyan fejleszthető a szervezeti kultúra ezekben a szervezetekben. A kutatás *hipotézise:* a közszolgálatban a mechanikus (Slevin és Covin),

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Köszervezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: belenyesi.emese@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-4865-6629.

² Heidrich Balázs: Szervezeti kultúra re-loaded. In László Gyula – Németh Julianna – Sipos Norbert (szerk.): *Vezető és menedzser. Emlékkötet Farkas Ferenc születésének 70. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet, 2019. 353–367.

a szerepkultúra (Handy), illetve a szabályorientált (Quinn) szervezeti kultúra dominanciája érvényesül.

A feltáró jellegű kutatás a kvalitatív *grounded theory* módszertanára épül, amelynek lényege a társadalomtudományi kutatás adataiból szisztematikusan kinyerhető elmélet. Magyar nyelven gyakran *megalapozott elméletként* hivatkoznak rá, mivel e módszertan alkalmazásával adatokból eredő, megalapozott elméletet lehet létrehozni, amely éppen ezért ráilleszthető a valóságra, működőképes, szembelyezhető egy „spekulatív” nagy elmélettel.³ E megközelítés célja, hogy a résztvevők építsék fel a valóságot, és a kutató által meglátott összefüggéseket tesztelni lehessen. Arra törekszik, hogy megértse a cselekvők közötti kapcsolatokat, és arra alkalmas, hogy állításokat fogalmazzunk meg arról, hogy a cselekvők miként interpretálják a valóságot.⁴

Az adatgyűjtés *esettanulmányok* révén történt: a mintába kerülő 50 közszolgálati szervezet kultúráját az érintett szereplők (a szervezetekben dolgozók) jellemezték három klasszikus elmélet – a Slevin–Covin-, Handy-, Quinn-modellek – tükrében, majd megfogalmazták fejlesztési javaslataikat. A kutatás *eredményeként* a hazai közszolgálati szervezetek kultúrájában rejlő lehetőségek és veszélyek feltárására nyílik lehetőség. Ezek felhasználhatók azon döntések meghozatalához, amelyek e szervezetek kultúrájának fejlesztését szolgálják, hogy az támogassa a kitűzött stratégiai célok megvalósulását.

Mit jelent a szervezeti kultúra?

Egy népszerű megfogalmazás szerint a kultúra nem más, mint „a ragasztó, ami összetartja a vállalatot” (*The glue that bonds the company together*).⁵ Később Edgar Schein⁶ definíciója vált talán legáltalánosabban elfogadottá, feltehetően azért is, mert nála jelenik meg legélesebben a dinamikus megközelítés, nevezetesen, hogy a kultúra egy állandó változás eredményeként formálódik. Csak olyan csoportoknak alakulnak ki az alapvető feltevéseik, amelyeknek van elegendő közös történelmük. Ezek a közösen megélt események vezetnek a mindenki által vallott feltevésekhez. A feltevések ereje abban rejlik, hogy tudat alatt és megkérdőjelezhetetlenül kezdenek működni. Nem úgy tekintik azokat, mint sajátjukét, hiszen már nincsenek tudatában

³ Kucsera Csaba: Megalapozott elmélet – egy módszertan története. *Szociológiai Szemle*, 18. (2008), 3. 92–108.

⁴ Mitev Ariel Zoltán: Grounded theory, a kvalitatív kutatás klasszikus mérföldköve. *Vezetéstudomány*, 43. (2012), 1. 17–30.

⁵ Terrence E. Deal – Allan A. Kennedy: *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*. Reading (US-MA), Addison Wesley, 1982.

⁶ Edgar H. Schein: *Organizational culture and leadership*. 2. kiadás. San Francisco, Jossey-Bass, 1992.

a kialakulásának, hanem mint „a” helyest és a követendőt a rosszal szemben. Mindezek figyelembevételével Schein szerint a szervezeti kultúra nem más, mint „azon alapvető feltevések mintái, amelyet a szervezet külső és belső problémái megoldása során tanult, és amelyek jól beváltak ahhoz, hogy elfogadják azokat, érvényesnek és működőképesnek tekintsék hasonló problémák esetén”.⁷ Ezek a megoldási rutinok rögzülnek aztán „helyesként” és „jóként” a szervezetekben. A szervezet tagjai még inkább ragaszkodnak az ezen értékek által vezérelt megoldási módokhoz. Az egyének többsége természetéből adódóan ugyanis hosszú távon nem tud / nem akar bizonytalan közegben dolgozni, ezért szüksége van a kultúra által nyújtott kapaszkodókra.⁸

Végül Bakacsi Gyula definíciója szerint: „A szervezeti kultúra a szervezet tagjai által elfogadott, közösen értelmezett előfeltevések, értékek, meggyőződések, hiedelmek rendszere. Ezeket a szervezet tagjai érvényesnek fogadják el, követik, és az új tagoknak is átadják, mint a problémák megoldásának követendő mintáit, és mint kívánatos gondolkodási és magatartásmódot.”⁹

Ezek az előfeltevések annyira természetesek a szervezeti tagok számára, hogy lényegében tudat alatt működnek, és magától értetődő módon határozzák meg a tagok számára a szervezet önértelmezését és a környezetfelfogást. Ennélfogva a kultúra jelentéssel ruházza fel a környezetet, csökkenti annak bizonytalanságát, és stabilizálja azt: segít tájékozódni abban, hogy mi a jó és a rossz, mi a fontos és mi a lényegtelen. Ez a közös értelmezés vezet az előre jelezhető viselkedésekhez, ezért is nevezi Hofstede a kultúrát a gondolkodás és a cselekvés közösségi programozottságának.¹⁰ Kultúra nélkül a tagok magukra lennének hagyva a szervezeti jelenségek felismerésében és értelmezésében.¹¹

A szervezeti kultúra klasszikus modelljei

Egy szervezeti kultúramodell jellemzően úgy születik, hogy a kutatók kiválasztanak egy vagy két, rendkívül meghatározó sajátosságot. Ha egy jellemzőt választanak, azt dimenzióként értelmezve meghatároznak egy kétpólusú spektrumot. Ha két jellemzőt vesznek alapul, négy kvadránst határolnak el egymástól, és a tengelyeken ábrázolják az egyes típusokat a jellemzők erősségének függvényében. A következőkben egy egydimenziós modellt (Slevin–Covin) és két kétdimenziós modellt (Handy és Quinn) tekintünk át röviden.

⁷ Schein (1992): i. m.

⁸ Heidrich (2019): i. m.

⁹ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.

¹⁰ Geert Hofstede – Gert Jan Hofstede: *Kultúrák és szervezetek*. Pécs, VHE, 2008.

¹¹ Heidrich (2019): i. m.

Slevin és Covin kultúramodellje

Slevin és Covin *mechanikus* és *organikus* kultúrákat különböztetett meg, ami alkalmas arra, hogy szemléltesse, egy szervezet mennyire képes alkalmazkodni a változó környezethez. A tipológia az egyes kultúrákat a kommunikációs csatornák nyitottsága, az információáramlás szabadsága, a döntéshozatali eljárás hierarchiája, a működési cél elérésének módja, a munkafolyamatok szabályozottsága és ellenőrzöttsége, valamint a munkahelyi magatartás szabályozottsága szerint vizsgálja. A mechanikus kultúrák alapvetően hierarchikusak és formalizáltak, a működés uniformizált és erősen szabályozott, szoros ellenőrzés és a döntések centralizáltsága jellemző rájuk. A mechanikus kultúrák nehezen alkalmazkodnak – ellentétben a kevésbé formalizált, laza, egyéni szaktudásra építő organikus kultúrákkal, amelyek nagyon sikeresek lehetnek gyorsan változó, bizonytalan környezetben.¹² A mechanikus és az organikus szervezeti kultúrák jellemzőit az 1. táblázat hasonlítja össze.

1. táblázat. A mechanikus és az organikus szervezeti kultúra összehasonlítása

<i>Organikus kultúra</i>	<i>Mechanikus kultúra</i>
1. kommunikációs csatornák: laza, kevésbé szabályozott információáramlás	1. kommunikációs csatornák: előírt, ellenőrzött információáramlás
2. nyitottság, szabad információáramlás a szervezet egészében	2. működési stílus: uniformizált és előírt
3. működési stílus: egyéni szaktudásra épülő	3. döntési jogosultság: a hivatalos beosztás szerint hierarchikus
4. alkalmazkodás: a szervezet a változó körülményekhez önként alkalmazkodik	4. alkalmazkodás: lassú, a kipróbált elvekhez ragaszkodnak még akkor is, ha a környezet megváltozik
5. hangsúly az ügyek elvégzésén, ezt nem szabályozzák szigorú előírások	5. hangsúly az írott szabályokon, a már bevált vezetési elvek az irányadók
6. laza informális ellenőrzés	6. szoros ellenőrzés az ellenőrzési rendszerek segítségével
7. rugalmas munkahelyi magatartás: a megengedett helyzethez és a személyi adottságokhoz alkalmazkodó egyéni magatartás	7. előírás szerinti munkahelyi magatartás: a munkaköri előírásokhoz kell ragaszkodni
8. gyakori a csoportos megbeszélés és döntéshozatal	8. a vezetők döntenek, a beosztottak véleményét nem kéri

Forrás: Heidrich (2001): i. m.

¹² Heidrich Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment*. Budapest, Human Telex Consulting, 2001.

Handy kultúrátípológiája

Handy szerint a szervezeti kultúra iránt azért nagy az érdeklődés, mert az egyes munkahelyeken kialakult szokások és hagyományok nagyban befolyásolják a szervezetben dolgozók viselkedését. Állítja, hogy az erős kultúra erős szervezetet jelent. De azt is leszögezi, hogy a kultúra nem csak egyféle lehet, mert a különböző célok és emberek más-más kultúrát igényelnek.¹³

Alapelve: a különböző tevékenységet végző szervezetek jellegzetesen eltérő értékrendet fejlesztenek ki: más lesz a munkavégzés módja, ritmusa, más személyiségű embereket vonzanak, más a belső atmoszféra, és sokszor még a külső jegyek is árulkodnak a kultúra jellemzőiről.

Két dimenzió mentén: (1) *centralizáltság mértéke*, (2) *formalizáltság mértéke*, négy jellegzetes kultúrát különböztet meg, amelyek jól köthetők egyes szervezeti formákhoz:¹⁴

a) *Hatalomkultúra*: metaforája a pókháló; e kultúra meghatározó eleme egy központi szereplő, akiből hatalom és befolyás sugárzik minden irányban. A szervezet múltbeli tapasztalatok alapján működik, kevés a szabály, előírás, csekély a bürokrácia, és inkább az egyénben, mint a testületben hisznek. A hatalom biztosítása a kulcspozíciók megszerzésével és rendszeres ellenőrzésekkel történik. A döntések az erőviszonyok függvényei. Az, hogy a szervezet mennyire gyorsan képes reagálni a kihívásokra, változásokra, a központban álló személy képességeitől függ. Viszonylag kisebb, vállalkozó típusú szervezetek jellegzetes kultúrája.

b) *Szerepkultúra*: tulajdonképpen bürokratikus kultúra; a logika és észszerűség alapján működik, metaforája a görög oszlopcsarnok. Tartóoszlopok a funkcionális szakterületek a maguk szakismeretével és hatáskörével. A kontrollt a szerepeket szabályozó ügyrendek biztosítják (munkaköri, hatásköri leírások, utasítások, jelentések szabályai, szolgálati út előírásai). A timpanon a szűk körű felső vezetés, amely a személyes koordinációt gyakorolja. E kultúrában a szerep, a munkaköri leírás fontosabb, mint a személy, aki betölti. A személyt a szerep betöltésére választják ki, és a hatalom is pozícióhoz kapcsolódik. A teljesítményt a személytelen rend biztosítja. Ez a kultúra stabil, változatlan környezetben működik jól, a változáshoz nehezen alkalmazkodik.

c) *Feladatcultúra*: munkakör- és projektirányultságú kultúra, metaforája a háló. Leggyakoribb megjelenési struktúrája a mátrixszervezet. Fő cél a munka elvégzése, ehhez rendeli az erőforrásokat. A befolyás forrása a szakértelem, a személyiség, a formális pozíciónak másodlagos jelentősége van. A hatalom

¹³ Klein Sándor: *Vezetés- és szervezetszociológia*. Budapest, Edge 2000, 2002.

¹⁴ Hunyady György – Székely Mózes: *Gazdaságpszichológia*. Budapest, Osiris, 2003.

megosztott, és az egyéni különbségeket, a célokat és státuszokat háttérbe szorító csoportkultúra. Alkalmazkodóképes kultúra, a csoportok, a projektek a célok függvényében átalakíthatók. Változó környezet, erős piaci verseny esetén sikeres ez a kultúra, mert képes gyorsan reagálni. Az emberek itt önállóak, saját munkájukat ellenőrzik, az értékelés teljesítményhez kötött. Az elismertséget a képességek határozzák meg, a munkakapcsolatok feladatorientáltak. Sebezhető pont: a szervezet kontrollja – az erőforrások szűkössége konfliktushoz, versengéshez vezethet.

d) *Személyiségkultúra*: kamarák, tanácsadó cégek jellegzetes felépítése, amelyeknek központi alakjai a kiemelkedő szakmai tudással rendelkező személyek, akik szabadon döntöttek, hogy közös irodát, céget alapítanak. A szervezet leginkább egyének halmazának tekinthető, az egyetlen kontrollmechanizmus a partnerek közös megegyezése. A szervezet nem tűr vezetői hierarchiát. Kevés szervezet viseli el ezt a kultúrát. E szervezet sajátos pszichológiai szerződése a szervezetet rendeli az egyén alá: bármikor kiléphet, és kizárni jóformán nincs lehetőség.

Quinn kultúramodellje

Quinn a hatékonyság szempontjából vizsgálta a szervezeti értékeket. Azt figyelte meg, hogy egyes szervezetek milyen értékek mentén alakították ki kultúrájukat. Szerinte két érték nagyon fontos a hatékonyság emeléséhez:¹⁵ (1) *Befelé vs. kifelé összpontosítás*: amikor a szervezet a folyamatok és a tagok hatékonyságára vagy a környezethez való illeszkedésre koncentrál. (2) *Rugalmasság vs. szoros kontroll*: nagyobb mozgásteret és belátáson alapuló nagyobb döntési szabadságot vagy szoros kontrollt és a tagok magatartásának nagyobb szabályozottságát figyelhetjük meg a szervezetben.

A két dimenzió egy négynegyedes mátrixot alkot, és az egyes negyedek a szervezeti kultúra típusait mutatják be, de ezek értékfelfogása egy-egy szervezeti elméleti irányzat filozófiájának is megfeleltethető.

a) *Támogató vagy klánkultúra*: jellemzője a kölcsönös bizalom és felelősség, részvétel, együttműködő magatartás, jó csoportszellem, erős kohézió, egyéni fejlődés, önkitaljesítés megvalósítása, informális és döntően szóbeli kommunikáció, a szervezet iránti elkötelezettség. Központi értéke: emberi erőforrás fejlesztése (például tréninggel). A vezetés számára a munkatársak fontosabbak, mint a környezeti kihívások. Elméleti háttere: Human Relations irányzat.

b) *Szabályorientált vagy hierarchiakultúra*: jellemzői a formális pozíciók tisztelete, a folyamatok racionalitása, a szabályozottság, munkamegosztás

¹⁵ Bakacsi (2004): i. m.

és formalizáltság, a hierarchikus szervezeti megoldások, írásos kommunikáció. Központi értéke: stabilitás és egyensúly, ezt szolgálja a kommunikáció, és erre épülnek a döntések. A vezetés számára az addig elért eredmények megőrzése a legfontosabb. Elméleti háttere: belső folyamatokra koncentráló bürokrácianak.

c) *Célorientált vagy piackultúra*: jellemzői a racionális tervezés, központi célmeghatározás, a hatékonyság, a teljesítmény, a vezetők központi szerepe, feladatokhoz kötött szóbeli kommunikáció. Központi értéke: termelékenység, hatékonyság, profit. A vezetés a célok teljesítésére fordítja figyelmét. Elméleti háttere: racionális célkitűzés modellje, például MBO-modell.

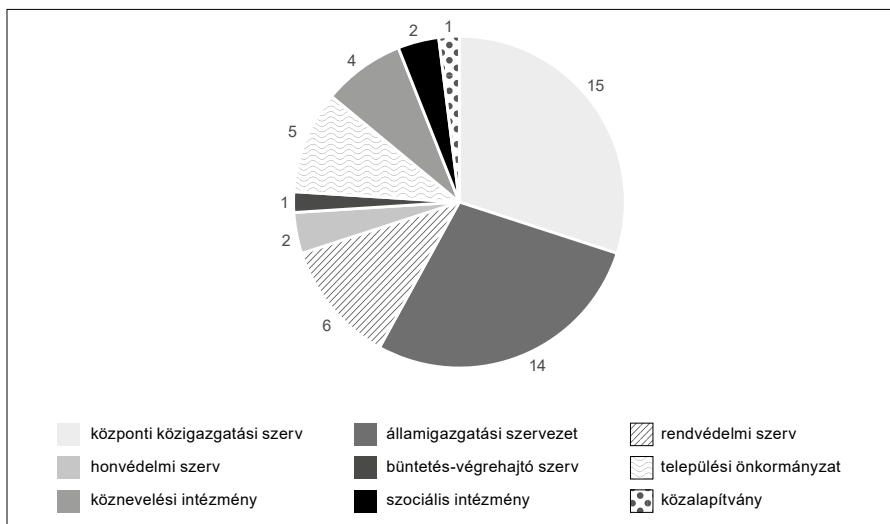
d) *Innovációorientált vagy adhocráciakultúra*: jellemzői a külső környezet figyelemmel kísérése, a kockázatokat magában foglaló kísérletezés, kreatív problémamegoldás, versenyszellem, jövőorientáció, előrelátás, szabad szervezeti információáramlás, teamek, feladatcsoportok, állandó képzés és tanulás. Központi értéke: növekedés és környezeti erőforrások megszerzése, rugalmasság, állandó készenlét. A vezetés a lehetőségek feltárására és megragadására koncentrál. Elméleti háttere: nyílt rendszermodellek.

Ez az elmélet azért jelentős, mert egyetlen modellbe vonja össze a szervezeti hatékonyság két igen eltérő magyarázó tényezőjét. A modell magát a hatékonyságot is fontos vezetői értéknek tekinti, és keresi az egymással ellentétes értékek egymáshoz való viszonyát. Ezért nevezik a *versengő értékek* modelljének.

A közszolgálati szervezetek kultúrájának elemzése

A kutatás célcsoportja a hazai közszolgálati szervezetek. A mintába 50 szervezet került be: központi közigazgatási szerv (15), államigazgatási szervezet (14), rendvédelmi szerv (6), honvédelmi szerv (2), büntetés-végrehajtó szerv (1), települési önkormányzat (5), köznevelési intézmény (4), szociális intézmény (2), közalapítvány (1). A kutatás ugyan nem számít reprezentatívnak, viszont a különböző típusú közszolgálati szervezetek sokszínűsége megjelenik a mintában, illetve azok kultúrájának az egyes modellek prizmáján keresztüli elemzése. A közszolgálati szervezetek eloszlását a mintában az 1. ábrán látható diagram mutatja.

A bemutatott három klasszikus kultúratipológia alapján a vizsgált szervezet-típusok megoszlása: Slevin és Covin (19), Handy (22), Quinn (9). Miután mindhárom modellel megismertek az érintett szereplők (a szervezetekben dolgozók), kiválasztottak egyet aszerint, hogy melyik tipológia adekvát leginkább az adott szervezet elemzéséhez. A következőkben – a tanulmány terjedelmi korlátai miatt – a vizsgálat rövid összefoglalására van lehetőség.



1. ábra. Közzszolgálati szervezetek típus szerinti eloszlása

Forrás: saját szerkesztés

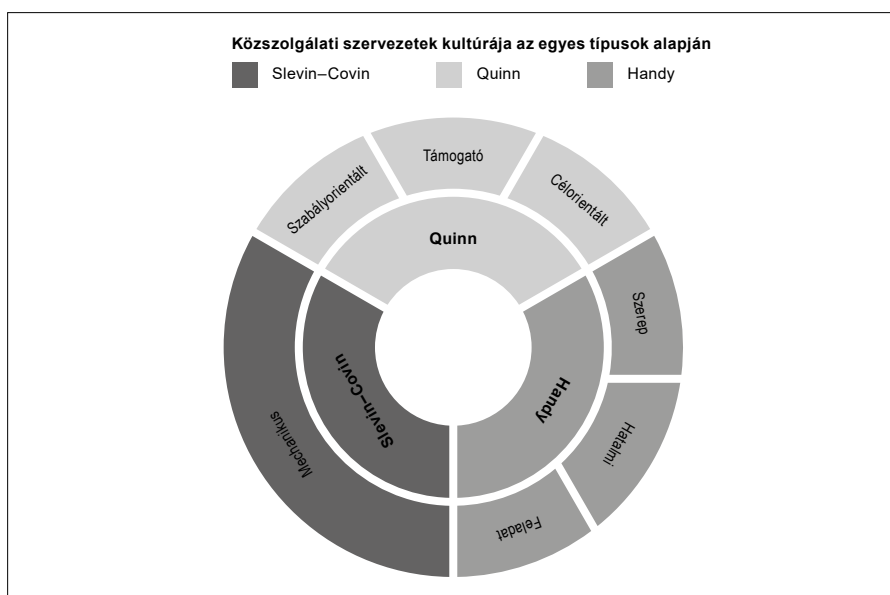
Az elemzés során kiderült, hogy a Slevin és Covin kultúramodellje alapján a kutatásba bevont közigazgatási szervezetek elsősorban a mechanikus kultúra jegyeit hordozzák (100%), némi organikus jelleggel. Ez utóbbi eltérő: a fegyveres testületeknél a leggyengébb, míg a központi közigazgatási szervezetekben a legerősebb, ami elsősorban a feladatok jellegéből fakad, tudniillik mennyire tervezhető, szabályozható a mindennapi munkavégzés, és mennyi a váratlan, *ad hoc* feladatok aránya, illetve milyen a változások sebessége, gyakorisága. Ami meglepő, hogy a köznevelési intézményben is a mechanikus kultúra erős dominanciáját tapasztalják az érintett szereplők, ami – a tevékenység jellegéből kiindulva – komoly gátja lehet a fejlődésnek.

A Handy-féle kultúratipológia alapján történt elemzés már árnyaltabb képet mutat: a szerepkultúra jellemző (64%), ezt követi a hatalmi kultúra (27%), majd a feladatkultúra (9%), a személykultúra pedig nincs jelen. Ez utóbbi a közzszolgálati szervezetek esetében természetes, viszont elgondolkodtató, hogy a hatalmi kultúra nemcsak a fegyveres testületeket, hanem a központi közigazgatási és az államigazgatási szervezetek egy részét is jellemzi, sőt még szociális intézményt is. Hozzá kell tenni, hogy ez utóbbi szervezettípus másik intézmény esetében viszont a feladatkultúra jegyeit hordozza. Figyelemre méltó, hogy az érintett szereplők többségében megfogalmazták a feladatkultúra iránti preferenciájukat, ami a hatékonyabb munkavégzést segítené.

A Quinn-féle kultúramodell alapján történt elemzés szintén változatosabb képet mutat: a szabályorientált kultúra dominál (67%), ezt követi a támogató

kultúra (22%), majd a célorientált kultúra (11%), az innovációorientált kultúra pedig nincs jelen. Ez az eloszlás nem mutat szélsőséges eltéréseket az egyes szervezettípusok esetében, és talán korábban természetesnek számított, viszont azok az újabb trendek, amelyek az innováció megjelenését igénylik a közszolgáltatban, szükségessé teszik a kultúraváltást vagy legalábbis némi eltolódását a kifelé irányuló célorientált, illetve innovációorientált irányába.

A három tipológia alapján a domináns kultúratípusok a közszolgálati szervezetekben – mechanikus, szerep-, szabályorientált kultúra – egymással harmonizálnak, azaz ezek jellemzői hasonlóságot mutatnak, illetve összefüggésben vannak egymással. A közszolgálati szervezeteknek a három kultúratípológia elemzése alapján történő besorolását a 2. ábra mutatja.

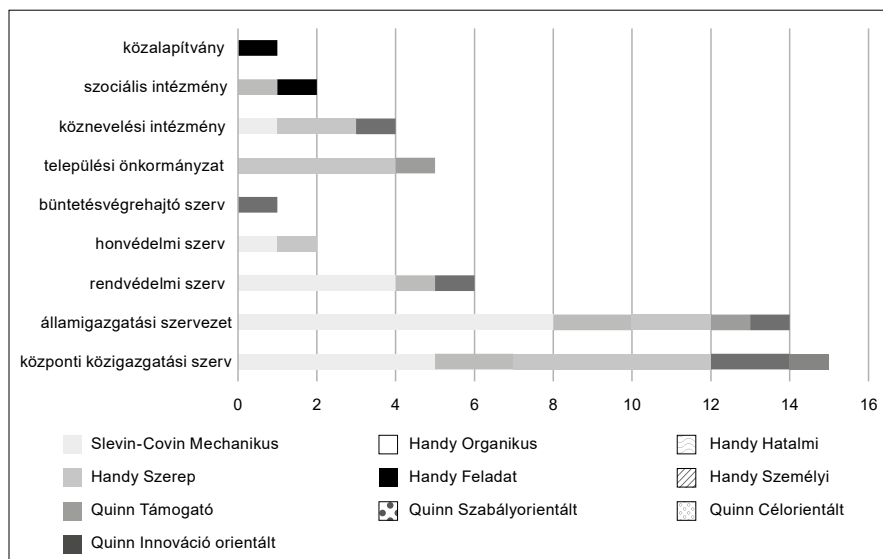


2. ábra. Közszolgálati szervezetek kultúratípusának megoszlása

Forrás: saját szerkesztés

Ami az egyes szervezettípusokat illeti, a központi közigazgatási és az államigazgatási szervezetek hordozzák a leginkább differenciált kultúratípusokat: mechanikus, hatalmi, szerep, támogató, szabályorientált, célorientált, amit a szervezeti célok és tevékenységek sokszínűsége magyaráz. A rendvédelmi, honvédelmi és büntetés-végrehajtó szervek valamivel egységesebb képet mutatnak: mechanikus, hatalmi, szerep-, szabályorientált kultúra, amit a hierarchikus szervezeti struktúra, a jól szabályozott és többségében tervezhető folyamatok tesznek lehetővé és indokolttá. A vizsgált települési önkormányzatok esetében

a szerep- és a támogató kultúra jellemzői mutatkoztak, ami valószínűleg e szervezetek az utóbbi években megváltozott feladatkörével is összefügg. Végül a köznevelési és a szociális intézmények, valamint a közalapítvány szintén árnyaltabb képet festenek elénk: megtaláljuk a mechanikus, a hatalmi, a szerep-, a feladat- és a szabályorientált kultúra jellemzőit. A kultúrátípusok közszolgálati szervezetek szerinti megoszlását a 3. ábra mutatja.



3. ábra. Szervezeti kultúrátípusok közszolgálati szervezetek szerinti megoszlása

Forrás: saját szerkesztés

Felmerül a kérdés, hogy vajon mi határozza meg a szervezeti kultúra jellegét. A válasz egyik fele a szervezeti célok, a tevékenység, a folyamatok jellegében, a vezetési stílusban keresendő. A másik fele a szervezeti struktúra és a szervezeti kultúra összefonódásában, ami miatt bizonyos kultúrátípusok csakis meghatározott struktúrákban képesek megfelelően működni, és fordítva, egyes struktúrátípusokat csak adott kultúrátípusok támogatnak. Amikor egy szervezetet eredményesebbé akarunk tenni, meg kell gondolnunk, hogy a szervezeti kultúrát vagy a szervezeti struktúrát, vagy esetleg mindkettőt szükséges megváltoztatnunk. A szervezeti kultúrák ismerete és modelljeik párhuzamos összekapcsolása a strukturális modellekkel segít tehát abban, hogy könnyebben rájöjjünk, miként működik, és miként tudjuk fejleszteni a közszolgálati szervezetek kultúráját a gyakorlatban.¹⁶

¹⁶ Gáspár Máttyás – Göndör András – Tevanné Südi Annamária: *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budapest, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011.

A szervezeti kultúra fejlesztése

A kultúra egyik oldalról a stabilitást, a megszokott működést jelenti: számos olyan helyzet létezhet azonban, amelyek miatt kisebb vagy nagyobb részben meg kell változtatni a szervezet kultúráját. Ez a változtatási igény származhat legalább részben belülről, mint például a tartós teljesítményproblémák, a szervezet növekedése vagy a vezetés változása, vagy jöhet kívülről, mint a társadalmi, jogi, gazdasági környezetben való változás, a piac deregulációja vagy más drasztikus piaci, technológiai változás. Jelentős etikai, korrupciós problémák is egyértelmű változtatási igényt jelezhetnek.¹⁷

A fejlesztés egyik módja a kultúra erősítése lehet. Az erős szervezeti kultúra nem más, mint a domináns kultúra azon alapvető értékei, amelyeken széles körben osztoznak a szervezetben, és amelynek a hatása erőteljes a szervezeti tagok megtartására. A kultúra erejét tehát magatartás-befolyásoló képessége adja. Azért hasznos az erős szervezeti kultúra, mert:¹⁸

- kiszámítható viselkedést eredményez;
- erős a szervezet iránti lojalitás, elkötelezettség és azonosulás;
- nő a szervezet megtartóképesége, kisebb a fluktuáció;
- átveheti a formális szervezeti szabályok szerepét a tagok magatartásának meghatározásában.

Ha a szervezet a magatartás befolyásolásának fontos mechanizmusaként kezeli a szervezeti kultúrát, az kihat a szocializációs folyamataira, a belső képzésre és a magatartás-fejlesztési programjaira, a felvételi eljárásra is. Tesztelik ugyanis – tudatosan vagy ösztönösen – a kulturális illeszkedést is: mennyire vallja magáénak a jelentkező a szervezet domináns kultúrájának fontos értékeit. Az erős kultúra hátránya: nem rugalmas, nehezen reagál a környezeti kihívásokra, és egy új kultúrával felváltani igazi nehézség. Trice és Beyer a kultúraváltoztatások három alapvető fajtáját különböztetik meg:¹⁹

- *Forradalmi és átfogó változások*, amelyek a szervezet egészét szándékozzák megváltoztatni: e változásokra jellemző, hogy hatásukra a szervezet nagy részének legalábbis részben máshogy kell viselkedni, a régi és új értékek között jelentős a különbség.
- *Részegység vagy szubkultúra megváltoztatása*: csak a szervezet meghatározott részének kell változnia, a régi és új értékek között kisebb vagy nagyobb eltérés is lehet.
- *Fokozatos átfogó átalakítás*: a szervezet egészét érintő, de kismértékű és lassú átalakulás.

¹⁷ Kiss Csaba – Csillag Sára: *Szervezeti kultúra*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

¹⁸ Heidrich (2001): i. m.

¹⁹ Heidrich (2001): i. m.

A közszolgálat esetében az első fajtája a kultúraváltásnak szinte elképzelhetetlen és nagyon is kockázatos lenne, hiszen a szervezet stabilitását, a működés folyamatosságát és végső soron a társadalom, az ország működését veszélyeztetné. Sokkal inkább reális a második (például az ügyfélorientált magatartás kialakulása) és a harmadik fajtája (például az integritáskultúra elterjedése), amelynek számos pozitív példáját tapasztalhattuk az utóbbi években.

A közszolgálatban is, a szervezeti kultúra egységes elemei mellett, létezhetnek úgynevezett *szubkultúrák* – szakmák, technológiák (például informatika) vagy tevékenységfajták (például projektek) – is, amelyek további kulturális sajátosságokat jelenítenek meg. Eltérhetnek a szervezet kultúrájától, de nem szükségképpen ellentétesek azzal. Sőt, egyes elemeikben erőteljesebben fejezhetik ki a szervezet számára fontos sajátosságokat, többek között értékeket (például a pénzügyi szakma különös hordozója a „pénzért érték”, a költséghatékonyság követelménye).²⁰ A szubkultúrák e sajátosságát a szervezet egésze jól tudja hasznosítani, például követendő mintaként elismerni, felmutatni, erősíteni. A szervezeti kultúra fokozatos, átfogó átalakítása többek között az adaptivitást (a változó igényekre történő gyors reagálás, alkalmazkodás), az együttműködést, a szervezeti integritást és korrupciómentességet, a formális és informális kapcsolatok egymást kiegészítő, támogató jellegét, az erősítő kultúraelemek meghatározását és komplex rendszerbe foglalását tartalmazhatja.

Emellett a történelem során kialakult nemzeti közszolgálati intézményrendszer a többirányú megfelelési kényszer okán – például a központi/állami meghatározottság vs. ügyfél-orientáció, szakmai vs. politikai meghatározottság – olyan speciális (természetesen távolról sem homogén) szervezeti kultúrával bír, amely meghatározza az alkalmazható menedzsmenteszközöket.²¹ A fejlesztési javaslatok megfogalmazása során tehát mindezekre figyelemmel kell lenni.

Összegzés és javaslatok a közszolgálati szervezeti kultúra fejlesztésére

Láthattuk, hogy a szervezeti kultúra jelentősége a menedzsmentben rendkívül nagy, hasonló az egyes emberek – mint a szervezet tagjai – jellemének fontosságához, amivel természetesen kölcsönös meghatározottságban is áll. Bizonyított, hogy a szervezeti kultúra összességében nagyobb szabályozó erővel bír, jelentősebb hatással van a szervezet működésére, teljesítményére, mint a szervezetszabályozás egyéb módjai, eszközei, rendszerei. Ezért tudatos

²⁰ Gáspár – Göndör – Tevanné Südi (2011): i. m.

²¹ Heidrich Balázs – Somogyi Aliz: Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szolgáltató és közigazgatási szervezetekben. *Vezetéstudomány*, 36. (2005), 9. 2–14.

alakítása, fejlesztése a szervezeti eredményesség, hatékonyság, minőség fokozása szempontjából meghatározó.

Összegezve a modellek mentén végzett elemzéseket, megállapítható, hogy egyik közszolgálati szervezet működése sem feleltethető meg kizárólagosan egyik vagy másik modellnek. Az is látható, hogy egy hatalmas szervezet nagyon sokrétű feladatellátása indokolja a különböző szervezeti stuktúramodellek együttes jelenlétét, és az ezekhez köthető különböző szervezeti kultúrák nem könnyen integrálhatók. Így van ez akkor is, ha sokszor több elemében egységes képet mutat kifelé egy szervezet, de belülről jól azonosíthatók a különbségek, amelyek jellemzik az egyes szervezeti egységeket, illetve egyes tevékenységeket, folyamatokat.

Végezetül, az érintett szereplők javaslatai alapján, elmondható, hogy a közszolgálati szervezetekben szükséges lenne az *organikus* (Slevin és Covin), a *feladat- és személykultúra* (Handy), valamint a *cél- és innovációorientált kultúra* (Quinn) irányába eltolódni, hiszen egyre markánsabb elvárásként jelenik meg velük szemben a társadalmi-gazdasági környezet változásaira való gyorsabb reagálás, az eredményes és hatékony működés és – az ellátandó feladatok rendkívül széles palettájára figyelemmel – az egyes szakterületeken átívelő magasan kvalifikált, kompetens munkatársak alkalmazása és pályán tartása.

Utószó Imre Miklósnak, a legvidámabb bárka kapitányának

Amikor én még „kislány” voltam... aminek lassan két évtizede, és a MaKI csapatában játszottam, feltűnt egy vidáman csengő érces hang. Elindultam az irányába megkeresni a gazdáját, aki – talán megleplek? – éppen Te voltál. Akkor kicsit elidőztem a titkárságon a köréd gyorsan összegyűlő társaságban, ahol kíváncsian hallgattuk a színes, érdekes sztorikat, amikkel megajándékoztál minket.

Később már, a többiekkel együtt, vártam, hogy mikor jössz legközelebb hozzánk oktatni vagy vizsgáztatni, és – nem utolsósorban – jókedvet hozni. Valaki mindig tudta, hogy másnap érkezel, beharangozta, hogy jön az „Imre Micu”, és a programkezdés előtt már vártuk, hogy a társaságodhoz csatlakozhassunk. Pozitív kisugárzásod mindig feldobta a nem mindig vidám hangulatunkat, amiért hálásak voltunk, és nagyon megkedveltünk.

Részemről ez azt okozta, hogy kedvet kaptam ahhoz a csapathoz is csatlakozni, aminek később a kapitánya lettél: azaz óraadó oktatóként erősítettem a BCE KIK táborát. Megtapasztaltam egy másik szervezet kultúráját, amivel rögtön azonosulni tudtam. Tréneri képzettséggel kerültem a felsőoktatásba, így rögtön az interaktív oktatást alkalmaztam. Ez annyira jó sikerült, hogy több hallgató is kedvenceként emlegetett, ami tovább növelte a lelkesedésemet, és sok örömteli pillanatot hozott az életembe.

Azután hirtelen véget ért a MaKI élete, illetve más zászló alatt játszott tovább a csapat egy része, és én – a félig kész PhD-mal – a Gellért-hegyről szomorúan kiköltöztem. Nem sokáig kellett búslakodnom, hamarosan felhívtál, és – az óraadás mellett – az ÁTI-ban állást ajánlottál. Örömmel hagytam ott az éppen elkezdett tréningcéges munkám, hogy visszaköltözzek ugyanarra a helyszínre, ahonnan eljöttem, és egy új fejezet kezdődhessen az életemben.

A legvidámabb bárka voltunk a felsőoktatás már akkor is erősen hullámozó tengerén, ezt többnyire így éltük meg mindannyian. Bár nem volt könnyű a dolgunk, de a jó hangulat segítette a nehézségeken túllendülni, a problémákat kezelni. Ha szükség volt rá, megoldottam a lehetetlent: egyetlen nap alatt „elhordtam a fél Gellért-hegyet”, amiért Te nagyon hálás voltál. Többször megköszönted négy szemközt és mások előtt is, ami nagyon jólesett, ezt a fajta elismerést azóta sem kaptam meg. Azt éreztem, az áldozatvállalás nem volt egyoldalú és hiábavaló, hiszen a docensi pályázatom kapcsán kiálltál mellettem, amiért azóta is hálás vagyok Neked.

Azután – ahogyan az élet rendje – véget ért e korszak, és egy másik bárkába vezettél át minket. Lassan minden megváltozott és az új bárka már nem olyan vidám, Te sem vezeted már. Egy dolog viszont a régi maradt: a pozitív kisugárzásod, amivel minden egyes találkozást vidám eseményé varázsolsz. Remélem, ez a „gyári tulajdonságod” veled marad sokáig.

Visszavonulásod alkalmával kísérjen a gondolat: hiányzik az a vidám bárka és a kapitánya...

Felhasznált irodalom

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.
- Deal, Terrence E. – Allan A. Kennedy: *Corporate cultures: The rites and rituals of corporate life*. Reading (US-MA), Addison Wesley, 1982.
- Gáspár Mátyás – Göndör András – Tevanné Südi Annamária: *Mindenki fontos! A helyi közösségi önkormányzás esélyei, a közmenedzsment új irányai*. Budapest, Budafok-Tétény Önkormányzata, 2011.
- Handy, Charles B.: *Szervezetek irányítása a változó világban*. Budapest, Mezőgazdasági, 1986.
- Heidrich Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment*. Budapest, Human Telex Consulting, 2001.
- Heidrich Balázs: Szervezeti kultúra re-loaded. In László Gyula – Németh Julianna – Sipos Norbert (szerk.): *Vezető és menedzser. Emlékkötet Farkas Ferenc születésének 70. évfordulójára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Vezetés- és Szervezéstudományi Intézet, 2019. 353–367.
- Heidrich Balázs – Somogyi Aliz: Az elengedett kéz dilemmája, avagy a vezetők kulturális lehetőségei a szolgáltató és közigazgatási szervezetekben. *Vezetéstudomány*, 36. (2005), 9. 2–14.
- Hofstede, Geert – Gert Jan Hofstede: *Kultúrák és szervezetek*. Pécs, VHE, 2008.
- Hunyady György – Székely Mózes: *Gazdaságpszichológia*. Budapest, Osiris, 2003.
- Kiss Csaba – Csillag Sára: *Szervezeti kultúra*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014.
- Klein Sándor: *Vezetés- és szervezetpszichológia*. Budapest, Edge 2000, 2002.
- Kucsera Csaba: Megalapozott elmélet – egy módszertan története. *Szociológiai Szemle*, 18. (2008), 3. 92–108.
- Mitev Ariel Zoltán: Grounded theory, a kvalitatív kutatás klasszikus mérföldköve. *Vezetéstudomány*, 43. (2012), 1. 17–30.
- Quinn, Robert E.: *Beyond rational management*. San Francisco, Jossey-Bass, 1988.
- Schein, Edgar H.: *Organizational culture and leadership*. 2. kiadás. San Francisco, Jossey-Bass, 1992.



Bódi Stefánia¹

A jó hírnévhez való jog, a magánlakás sérthetatlensége, a magántitokhoz való jog

A személyiségi jogokról általában

Az itt tárgyalt jogokat személyiségi jogoknak nevezzük, amelyekkel az alkotmányjog, a polgári jog és a büntetőjog egyaránt foglalkozik, ezért tárgyalnunk kell más jogágak vonatkozó szabályait is. Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot mint „általános személyiségi jogot” fogja fel. A személyiségi jogok sérelmét jelenti² különösen az élet, a testi épség és az egészség megsértése; a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértése; a személy hátrányos megkülönböztetése; a becsület és a jó hírnév megsértése; a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértése; a névviseléshez való jog megsértése; a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog megsértése. Ebben a cikkben a jó hírnévhez való jog, a magánlakáshoz való jog és a magántitokhoz való jog megsértésének szabályait tárgyaljuk. A Polgári törvénykönyv tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét, így különösen a magán- és családi élet, az otthon, a másokkal való – bármilyen módon, illetve eszközzel történő – kapcsolattartás és a jó hírnév tiszteletben tartásához való jogát szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja. Az emberi méltóságot és az abból fakadó személyiségi jogokat mindenki köteles tiszteletben tartani. A személyiségi jogok a törvény védelme alatt állnak, nem sért személyiségi jogot azonban az a magatartás, amelyhez az érintett hozzájárult.³ A személyiségi jogok megsértésének változatos szankciói vannak. A személyiségi jogokat személyesen lehet érvényesíteni.⁴

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. Kapcsolat: bodi.stefania@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-2287-0117.

² 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.), 2:43. §.

³ Ptk. 2:42. §.

⁴ A korlátozottan cselekvőképes kiskorú és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott személy a személyiségi jogai védelmében önállóan felléphet. A cselekvőképtelen személy személyiségi jogainak védelmében törvényes képviselője léphet fel.

A jó hírnévhez való jog

A jó hírnévhez való jog szorosan kapcsolódik a magánlakás sérthetetlenségéhez és a magántitok védelméhez való joghoz, mindegyik a személyiségi jogok körébe sorolható. A személyhez fűződő jogok alkotmányos alapjogok. Ezeket a jogokat általában a nemzetközi egyezményekben is együtt említik.

Az ENSZ által elfogadott *Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata* (a továbbiakban: EJENY) 12. cikkében rögzíti, hogy „senkinek magánéletébe, családi ügyeibe, lakóhelye megválasztásába vagy levelezésébe nem szabad önkényesen beavatkozni, sem pedig becsületében vagy jó hírnevében megsérteni. Minden személynek joga van az ilyen beavatkozásokkal vagy sértésekkel szemben a törvény védelméhez.”⁵ A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya* (a továbbiakban: PPJNE) 17. cikkében kimondja, hogy „senkit sem lehet alávetni a magánéletével, családjával, lakásával vagy levelezésével kapcsolatban önkényes vagy törvénytelen beavatkozásnak, sem pedig a becsülete és jó hírneve elleni jogtalan támadásnak”. Az Európa Tanács keretében az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 8. cikkében tartalmazza, hogy „mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”.

Az Alaptörvény VI. cikke szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”.⁶ Az Alkotmánybíróság az emberi méltóságból vezeti le az általános személyiségi jogokat, például a magánélethez, magánszférához való jogot. Az itt tárgyalt jogok a magánszféra egyes részterületeit jelentik. A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat értelmében: az „[...] Alkotmánybíróság állandó gyakorlata [...] az emberi méltósághoz való jogot, mint »általános személyiségi jogot« fogja fel. Az általános személyiségi jog »anyajog«, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére [...]».

A Ptk. tartalmazza hazánkban a személyiségi jogok általános védelmére és a jó hírnév védelmére vonatkozó részletes szabályokat. Ennek értelmében: „a becsület megsértését jelenti különösen a más személy társadalmi megítélésének hátrányos befolyásolására alkalmas, kifejezőmódjában indokolatlanul bántó véleménynyilvánítás. A jó hírnév megsértését jelenti különösen, ha valaki más személyre vonatkozó és e személyt sértő, valótlan tényről állít vagy híresztel, vagy valós tény hamis színben tüntet fel.”⁷ A becsület és a jó hírnév egymással

⁵ Elérhető: www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng.

⁶ Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény) VI. cikk (1) bek.

⁷ Ptk. 2:45. §.

nyilvánvalóan szorosan összefüggő fogalmak, még akkor is, ha a becsületet külön az Alaptörvény nem nevesíti, vagyis a becsület is alapjogi védelem alatt áll.⁸

Tartalmazza a Ptk. azt is, hogy aki személyiségi jogainak megsértéséből eredően kárt szenved, követelheti a jogsértőtől kárának megtérítését. A jó hírnév megsértésének következménye még a sajtó-helyreigazítási eljárás lehet. Az erre vonatkozó szabályokat a 2010. évi CIV. törvény rögzíti, amely a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól rendelkezik. Ennek értelmében ha valakiről bármely médiatartalomban valótlan tényt állítanak, híresztelnek, vagy való tényeket hamis színben tüntetnek fel, követelhető olyan helyreigazító közlemény közzététele, amelyből kitűnik, hogy a közlés mely tényállítása valótlan, illetve megalapozatlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, és ehhez képest melyek a való tények.

Nézzük meg ezt követően a büntetőjog szabályait, amelyek a jó hírnév megsértésének eseteire tartalmazznak rendelkezést, amikor rögzítik a becsületsértés, a rágalmozás és a kegyeletsértés tényállását. A Btk. szerint rágalmozást követ el, aki valakiről más előtt a becsület csorbítására alkalmas tényt állít, híresztel, vagy ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezést használ. Súlyosabban minősül a cselekmény, ha a rágalmozást aljas indokból vagy célból, vagy nagy nyilvánosság előtt, vagy jelentős érdeksérelmet okozva követik el.⁹ Büntetendő a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel készítése és a becsület csorbítására alkalmas hamis hang- vagy képfelvétel nyilvánosságra hozatala is.

A rágalmozástól meg kell különböztetnünk a becsületsértést. Becsületsértést követ el, aki a rágalmozás tényállásában leírt cselekménnyel kívül mással szemben a sértett munkakörének ellátásával, közmegbízatásának teljesítésével vagy közérdekű tevékenységével összefüggésben vagy nagy nyilvánosság előtt a becsület csorbítására alkalmas kifejezést használ, vagy egyéb ilyen cselekményt követ el. Büntetendő az is, aki a becsületsértést tettelesen követi el.¹⁰ A becsületvédelem büntetőjogi eszközei a véleménynyilvánítási szabadságot az emberi méltósághoz való jog és a jó hírnévhez való jog alkotmányos értékeinek védelmében korlátozzák.¹¹ A kegyeletsértés alapján pedig az büntetendő, aki halottat vagy emlékét a rágalmozásnál vagy a becsületsértés tényállásában leírtak szerint meggyalázza.¹²

A személyiségi jogok közigazgatási védelmét a szabálysértési törvényben találjuk meg, amely a becsületsértés tényállását szintén tartalmazza, enyhébb súlyú jogsértés esetére. Kimondja ugyanis, hogy „[a]ki mással szemben a becsület

⁸ Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008. 126–128.

⁹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.), 226. §.

¹⁰ Btk. 227. §.

¹¹ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹² Btk. 228. §.

csorbitására alkalmas kifejezést használ vagy egyéb ilyen cselekményt követ el, szabálysértést követ el”.¹³

A becsületsértés és a rágalmazás tulajdonképpen a véleménynyilvánítási szabadság korlátját jelenti. Megemlíthetjük, hogy a közszereplők, politikusok esetében tágabb körben megengedett a véleménynyilvánítás, mint más embereknel, mert ők vállalták, hogy nap mint nap kiteszik magukat a kritikai megnyilvánulásoknak.¹⁴ A közszereplést vállaló személyeknek vállalni kell azt is, hogy mind a sajtó, mind pedig a szélesebb közvélemény figyelemmel kíséri minden szavukat és cselekedetüket, így nagyobb türelmet kell tanúsítaniuk a kritikai megnyilvánulásokkal szemben.¹⁵ A magánélet védelméről szóló törvény azonban kimondja, hogy a közéleti szereplő túrni csak közéleti tevékenységével összefüggésében köteles. Ez a kérdés különösen nagy hangsúllyal merül fel napjainkban és megfogalmazódott nemcsak a véleménynyilvánítás szabadsága és a magánülethez való jog konfliktusaként, de a gyülekezési jog és a magánélet viszonyában is, vagyis ezeknek a jogoknak fejet kell hajtaniuk a magánélet és a családi élet védelme előtt.¹⁶

„E jogterület szabályozása során a jogalkotó feladata különösen nehéz, hiszen itt több alkotmányos alapjog kerül egymással szembe. A véleménynyilvánítás és a sajtószabadság ütközik például a becsület, a méltóság és a jó hírnév védelméhez való jogokkal.”¹⁷

A magánlakás sérthetetlenségéhez való jog

A magánlakás sérthetetlenségét az emberi méltósághoz való jogból lehet levezetni, ez a jog a magánszférát kívánja védeni az illetéktelen beavatkozásokkal szemben, vagyis tulajdonképpen a házi jogot védi.¹⁸ Az Alaptörvény szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”¹⁹ Ez a jog kapcsolatban áll a tulajdonos, birtokos lakást érintő jogaival, de az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy e jog kiterjed a hivatás gyakorlását szolgáló helyiségekre is.²⁰ Az alábbiak szerint fogalmaz az Alkotmánybíróság 1115/B/1995. számú határozatában:

¹³ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről, 180. §.

¹⁴ Ld. legújabban a 2018. évi LIII. törvényt.

¹⁵ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat.

¹⁶ 2018. évi LIII. törvény a magánélet védelméről és az Alaptörvény VI. cikke (1) bek.

¹⁷ Szigetiné Juhász Orsolya: *A személyhez fűződő jogok védelmének kialakulása és fejlődése, azok általános szabályozása*. 5.

¹⁸ Sári–Somody (2008): i. m. 128–130.

¹⁹ Alaptörvény VI. cikk (1) bek.

²⁰ 26/2004. (VII. 7.) AB határozat.

„[A] magánlakás sérthetetlenségéhez való alapjog az emberi méltósághoz való jog, mint általános személyiségi jog alkotó elemeinek egyik, az Alkotmány által nevesítetten biztosított alakzata, amely a magánszféra egyik jelentős összetevőjének sérthetetlenségét alapozza meg. Ez az alapjog egyaránt kapcsolódhat a tulajdonos, a birtokos és más jogos lakáshasználó, így például a lakásbérlő, a társbérlő, az albérlő stb. valamely konkrét lakást érintő jogához [...]. A magánlakás sérthetetlenségéhez való alapjog [...] a védett tárgykörben a kívül állók bizonyos zavaró, beavatkozó, sértő megnyilvánulásaitól való mentességre és a mentesség állami védelmére jogosít.”

A fogalom definiálását az 1994. évi XXXIV. törvényben (a továbbiakban: Rtv.) olvashatjuk, eszerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület.²¹

A magánlakás sérthetetlenségével kapcsolatos részletes rendelkezéseket pedig a Büntető törvénykönyvben²² találhatjuk, amely magánlaksértés elnevezés alatt szabályozza e jog megsértését. Eszerint büntetendő, aki más lakásába, egyéb helyiségébe vagy ezekhez tartozó bekerített helyre erőszakkal, fenyegetéssel vagy hivatalos eljárás színlelésével bemegy, illetve ott bent marad. Súlyosabban büntetendő a cselekmény, ha valaki másnak a lakásába, egyéb helyiségébe vagy az ezekhez tartozó bekerített helyre, az ott lakó vagy azzal rendelkező akarata ellenére vagy megfélemlítéssel *a) éjjel, b) fegyveresen, c) felfegyverkezve vagy d) csoportosan* bemegy, vagy ott bent marad. A cselekményt nem csak idegen, akár a lakás használatára jogosult személy (tulajdonos, bérlő) is elkövetheti, ha megakadályoz mást abban, hogy a lakásába, egyéb helyiségébe vagy az ezekhez tartozó bekerített helyre bemenjen, például a férj kizárja a feleségét a lakásból egy veszekedést követően.

A bírói gyakorlat értelmében a házi jog büntetőjogi védelme a lakáshasználót megilleti a lakás tulajdonosával szemben abban az esetben is, ha az utóbbi – bizonyos mértékben méltányolható okból – a lakás használatának megszüntetésére és a lakás átadására hívta fel.²³

A magánlaksértésnek hazánkban enyhébb elkövetési formája, szabálysértési alakzata is van.

Megjegyezzük, hogy vannak a magánlakás sérthetetlenségének alkotmányos, jogszerű korlátozásai, amelyek tipikusan a büntetőeljárással és bűncselekmény elkövetésével állnak összefüggésben. Ház, lakás, egyéb helyiség vagy azokhoz tartozó bekerített hely átkutatása jöhet szóba, vagy titkos adatszerzésre, titkos információgyűjtésre is gondolhatunk. Mindezekre a büntetőeljárás érdekében van szükség.

²¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 97. § (1) c.

²² Btk. 221. §.

²³ 733/2002. számú büntető elvi határozat.

A magánlakás sérthetetlenségéhez való jog jogszerű korlátozását jelentik tehát a rendőrség jogosítványai is, melyekről az Rtv.-ben olvashatunk. A törvény kimondja, hogy a rendőr magánlakásba határazat és bebocsátás nélkül több esetben is beléphet. A magánlakás védelmében nemcsak a büntetőjognak vannak azonban eszközei, hanem a polgári jognak és a közigazgatási jognak is, elegendő például egy lakáskiürítési perre gondolnunk, a szomszédjogokra vagy a birtokvédelem eszközeire.

A magánlakás sérthetetlenségéhez való jog a nemzetközi egyezményekben is megjelenik, az EJENY 12. cikkében kimondja, hogy senkinek a magánéletébe nem lehet beavatkozni, a PPJNE is a magánélet védelmét említi 17. cikkében. Az EU Alapjogi Chartájának 7. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák. Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, az Európa Tanács keretében elfogadott egyezmény szerint (8. cikk) mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott olyan esetekben avatkozhat be, amikor egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A magántitokhoz való jog

A magántitok védelme²⁴ napjainkban jelenti a levéltitok védelmét, az elektronikus levelezés (e-mail, fax) védelmét, és idetartozik, hogy tilos más telefonbeszélgetését kihallgatni. A nemzetközi egyezmények közül az EJENY 12. cikkében a magánélet védelmét említi, és kiemeli azt, hogy senkinek a levelezésébe nem szabad beleavatkozni. A PPJNE 17. cikkében szintén a magánélet és a levelezés elleni törvénytelen beavatkozásokat tiltja meg. Az Európa Tanács római egyezménye 8. cikkében a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot ismeri, és itt említi a levelezés tiszteletben tartását. Az Európai Unió Alapjogi Chartája 7. cikkében szintén a magánélet tiszteletben tartását nevesíti.²⁵

Az Alaptörvény VI. cikkében úgy fogalmaz, hogy „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák”.

²⁴ Sári–Somody (2008): i. m. 130–132. (A magántitok védelme).

²⁵ Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT-&from=EN-2020.10.08>.

A Ptk. a személyiségi jogok körébe sorolja a magántitokhoz való jogot is, és kimondja, hogy a magántitok védelme kiterjed különösen a levéltitok, a hívtársbeli titok és az üzleti titok oltalmára. A magántitok megsértését jelenti különösen a magántitok jogosulatlan megszerzése és felhasználása, nyilvánosságra hozatala vagy illetéktelen személlyel való közlése.²⁶ Ismeretes a magyar jogban az üzleti titok fogalma is, eszerint üzleti titok a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó, titkos – egészben vagy elemeinek összességéként nem közismert vagy az érintett gazdasági tevékenységet végző személyek számára nem könnyen hozzáférhető – vagyoni értékkel bíró olyan tény, tájékoztatás, egyéb adat és az azokból készült összeállítás, amelynek a titokban tartása érdekében a titok jogosultja az adott helyzetben általában elvárható magatartást tanúsítja.²⁷

A személyiségi jogok büntetőjogi védelme ezen jog kapcsán is fellelhető a magyar jogban, így a Btk. is rendelkezik a levéltitok megsértéséről, külön tényállásban tartalmazza a magántitok, az üzleti titok és a gazdasági titok védelmét. Magántitok megsértése miatt az a személy büntetendő, aki a foglalkozásánál vagy köz megbízatásánál fogva tudomására jutott magántitkot alapos ok nélkül felfedi.²⁸ A gazdasági titok fogalma alatt a bank-, értékpapír-, pénztár-, biztosítási vagy a foglalkoztatói nyugdíjtitkot érti,²⁹ az üzleti titkot külön már nem definiálja.³⁰ Üzleti titok megsértése alatt azt a személyt rendeli büntetni, aki jogtalan előnyszerzés végett, vagy másnak vagyoni hátrányt okozva üzleti titkot jogosulatlanul megszerez, felhasznál, más személy részére hozzáférhetővé tesz vagy nyilvánosságra hoz.

A magántitokhoz, a magánlakás sérthetetlenségéhez való jognak és a levéltitokhoz való jognak vannak törvényes korlátozásai is, amire már korábban utaltunk, ilyenek például a titkos információgyűjtés, titkos adatszerzés. Külön szabályok vonatkoznak a fogvatartottak levelezésére. E tekintetben a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény tartalmaz rendelkezéseket. Kimondja, hogy az elítélt hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel levelezhet, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott. Az elítélt és az előzetesen letartóztatott személy levelezése, ahogy telefonbeszélgetése is azonban ellenőrizhető,³¹ a biztonsági ellenőrzés célja

²⁶ Ptk. 2:46. §.

²⁷ 2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről. 1. §.

²⁸ Btk. 223. §.

²⁹ Btk. 413. §.

³⁰ Btk. 418. §.

³¹ Az elítéltnak a hatóságokkal, nemzetközi jogvédő szervezetekkel, az alapvető jogok biztosával, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus szervezetével vagy munkatársával és a védővel való levelezése tartalmilag nem ellenőrizhető. 2013. évi CCXL. törvény 174. § (4) bek.

a fogva tartás biztonságának fenntartása, a biztonságot sértő vagy veszélyeztető cselekmények megelőzése.

„A magántitok védelmét a különböző jogviszonyokban differenciált titokfajták erősítik.”³² Ilyen például a banktitok, amely minden olyan, az egyes ügyfelekről a pénzügyi intézmény rendelkezésére álló tény, információ, megoldás vagy adat, *amely ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira*, valamint a pénzügyi intézmény által vezetett számlájának egyenlegére, forgalmára, továbbá a pénzügyi intézménnyel kötött szerződéseire vonatkozik.³³ Az értékpapírtitok minden olyan, az ügyfélről a befektetési vállalkozás, a multilaterális kereskedési rendszer működtetője és az árutőzsdei szolgáltató rendelkezésére álló adat, amely *az ügyfél személyére, adataira, vagyoni helyzetére, üzleti befektetési tevékenységére, gazdálkodására, tulajdonosi, üzleti kapcsolataira*, illetve a befektetési vállalkozással és árutőzsdei szolgáltatóval kötött szerződéseire, számlájának egyenlegére és forgalmára vonatkozik.³⁴ Biztosítási titok: minden olyan – minősített adatot nem tartalmazó –, a biztosító, a viszontbiztosító, a biztosításközvetítő rendelkezésére álló adat, amely a biztosító, a viszontbiztosító, a biztosításközvetítő ügyfeleinek – ideértve a károsultat is – *személyi körülményeire, vagyoni helyzetére, illetve gazdálkodására* vagy a biztosítóval, illetve a viszontbiztosítóval kötött szerződéseire vonatkozik.³⁵

Utalunk rá, hogy külön titokfajta jelentenek még a hivatásbeli titkok, ide tartoznak az orvosi, a lelkészi vagy az ügyvédi titok, de ezeket terjedelmi okból nem tárgyaljuk.

³² Sári–Somody (2008): i. m. 131.

³³ 2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, 160. §.

³⁴ 2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól. 4. § 27.

³⁵ 2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről. 4. § 12.

Felhasznált irodalom

Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok. Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008.
Szigetiné Juhász Orsolya: *A személyhez fűződő jogok védelmének kialakulása és fejlődése, azok általános szabályozása.* Online: [www.jogiforum.hu/files/publikaciok/szigetine_juhasz_orsolya__a_szemelyhez_fuzodo_jogok_vedelmenek_kialakulasa_fejlodesse_szabalyozasa\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/szigetine_juhasz_orsolya__a_szemelyhez_fuzodo_jogok_vedelmenek_kialakulasa_fejlodesse_szabalyozasa[jogi_forum].pdf)

Jogforrások

Az Európai Unió Alapjogi Chartája
Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata
Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya
Magyarország Alaptörvénye (2011. ápr. 25.)
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2007. évi CXXXVIII. törvény a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól
2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2013. évi CCXXXVII. törvény a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról
2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
2014. évi LXXXVIII. törvény a biztosítási tevékenységről
2017. évi LXXVIII. törvény az ügyvédi tevékenységről
2018. évi LIII. törvény a magánélet védelméről
2018. évi LIV. törvény az üzleti titok védelméről
36/1994. (VI. 24.) AB határozat
26/2004. (VII. 7.) AB határozat
1115/B/1995. AB határozat
733/2002. számú büntető elvi határozat



Bordás Mária¹

Tradíció és modernizáció a közigazgatásban

Bevezetés

A tanulmány célja, hogy bemutassa azt a közigazgatás-tudományt kezdetektől foglalkoztató kérdéskört – mind az elmélet, mind a gyakorlat szemszögéből –, hogy a közigazgatás milyen modellben működtethető a legideálisabban.

A közigazgatás eredményes működésére többféle elnevezés vált ismertté: a hatékony állam vagy a jó kormányzás például, amelyek a legáltalánosabb értelemben azt az elvárást jelentik, hogy a közigazgatás a közjó érdekében cselekedjen, és a lehetőségeit a legteljesebb módon használja fel ennek érdekében.

A különböző közigazgatás-tudományi irányzatok az adott közigazgatási kultúra függvényében sokféle módon határozták meg, hogy a közigazgatásnak milyen értékeket kell követnie.² Ilyen érték lehet a piaci elvek, a törvényesség, a jogszabályoknak való alárendeltség, a közérdek képviselése, a politikai befolyástól mentesség, a bürokratikus szakértelem, a felelősség, a kiszámíthatóság, a nyitottság, a hozzáférhetőség, a jó munkaszervezés, a köztisztviselők pozitív munkavégzési attitűdjei, a döntéshozatali folyamat optimalizálása, a rugalmas ügyintézés stb., és a példákat még hosszan lehetne sorolni.

A tanulmány kísérletet tesz arra, hogy bemutassa, a különböző közigazgatási modellek kialakulásakor mely értékek és elvek fejezték ki a közigazgatással szembeni hatékonyság követelményét, és milyen elvárásokat fogalmaztak meg, amikor a gazdasági és társadalmi viszonyok változása új igényeket támasztott a közigazgatással szemben. Mindez, bár a kifejezés csak napjainkban vált elterjedtté, egyfajta modernizációs folyamatot jelentett a közigazgatásban, amely szükségképpen ellentétbe került a közigazgatási rendszer addigra már kialakult hagyományaival.

A közigazgatás a tanulmányban két relációban kap értelmezést. Egyrészt, mint végrehajtó szerv a kormányzati rendszerben, mivel a közigazgatás hatékony

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: bordas.maria@uni-nke.hu.

² Fredric Jameson: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro, 2010. 116.

működése szorosan összefügg azzal a kérdéskörrel, hogy a kormány a demokratikus vagy az autokratikus elvek szerint működik.

A fejlett nyugati államokban nem kérdőjelezhető meg ebből a szempontból a liberális demokrácia magasabbrendűsége. Azonban a posztkommunista államokban elterjedt felfogás szerint az erős, központosított állam hatékonyabban képes a modernizációs folyamatokat elősegíteni, mint a liberális demokráciára épülő modell, amely utóbbinak itt nem alakultak ki tradíciói, és ami így könnyen törekennyé teheti az államszervezet rendszerét.

Az autokrata kormányzati rendszer, valamint az erős, központosított állam nem azonos kategóriák, mert a demokratikus intézmények az utóbbiban is létezhetnek korlátozottabb formában, és a közigazgatás is működhet hatékonyan.

Az autokrata berendezkedésű államok a történelem tanulsága szerint képtelenek voltak a modernizáció elősegítésére, mert a gazdasági fejlődést képviselő társadalmi csoportok reformtörekvéseit elfojtották. Az ókori Római Birodalom késői császársága, a feudális abszolutizmus vagy a kommunista rendszerek hozhatók fel erre példaként.

A közigazgatás egy másik értelmezés szerint közérdekű szervező tevékenységet végez, közszolgáltatásokat nyújt, jogalkalmazó tevékenységet lát el, irányítja a gazdaságot, és jóléti intézményeket működtet egy jogilag szabályozott szervezetrendszerben. A közigazgatás hatékonyságának kérdése ebben az összefüggésben sokkal inkább egyértelműnek tűnik. Különösen a nyugati közigazgatástudományi irodalom rendelkezik gazdag elméletekkel és gyakorlatokkal arra vonatkozóan, hogy a közigazgatás működése mikor tekinthető hatékonynak, és a hatékonyság milyen eszközökkel érhető el.

A közigazgatás modernizációja ma sem veszítette el jelentőségét, bár nagyon eltérő kérdéseket vet fel a fejlett nyugati és a posztkommunista államokban.

A tanulmány a fejlett nyugati és az európai posztkommunista államok fejlődésének példái alapján mutatja be, hogy a közigazgatás eredményes működése az egyes korokban milyen elvárások formájában fogalmazódott meg, és ez akkor hogyan volt összeegyeztethető a közigazgatás hagyományos működésével.

A közigazgatás modernizációjának kérdései a fejlett nyugati államokban

A közigazgatás modernizációs folyamatai általában a gazdasági és társadalmi változásokkal állnak összefüggésben. A liberálkapitalizmus a tőkés gazdaság intézményeit erősítette meg a feudális társadalmi berendezkedéssel szemben, és ennek eszközeként hozta létre a liberális jogállamot, ezen belül pedig a joghoz kötött és a jognak alárendelt közigazgatást.

A piaci anomáliák megjelenése, amelyek később a gazdaság működőképességét alapjaiban veszélyeztették, valamint a társadalom állammal szemben

megfogalmazott jóléti elvárásai a beavatkozó, gondoskodó állam eszméjét fogalmazták meg, amely a közigazgatás számára a közérdekű problémák hatékony megoldásának követelményét jelentette.³

A kommunista rendszer összeomlása után, az 1990-es évektől kezdődően, a modernizáció egyet jelentett a nyugati típusú demokratikus államszervezet és a piacgazdaság létrehozásával.

Az utóbbi évtizedek során a fejlett nyugati államokban a modernizációs igény egyfajta „finomhangolást” eredményezett a közigazgatásban, amely még inkább igyekszik a közigazgatás működését a modern kor követelményeihez igazítani. A gazdasági kormányzás eszközeivel fokozni lehet például a nyugati államok versenyképességét a világ gazdaságban, vagy a nemzetgazdaságok teljesítőképességét növelni lehet a fejlesztési források lehető leghatékonyabb felhasználásával úgy, hogy közben az egyének jólétének fenntartása is biztosítható legyen, illetve választ és megoldást kell keresni a biztonsági kihívásokra.

Azonban az európai posztkommunista államokban – ahol a modernizáció az alapvető demokratikus intézmények létrehozásának, valamint az alacsony gazdasági teljesítőképesség növelésének szükségességét jelenti elsősorban – komoly kihívást jelentenek azok a tradicionális társadalmi intézmények és attitűdök, amelyek nem a nyugati típusú modellben látják a fejlődés alternatíváját.

A fejlett nyugati államokban – egyrészt Nyugat-Európában, másrészt az Egyesült Államokban – két alapvetően ellentétes közigazgatási modell fejlődött ki a kapitalista társadalmak kialakulásának kezdetén. Az európai közigazgatás, az úgynevezett weberi modell egészen más értékeket képviselt, mint az amerikai menedzsmentelvű közigazgatás. Az európai jellemzően a jogállamiság fontosságát hangsúlyozta, míg az amerikai a hatékonyság szempontjait tartotta szem előtt.

Ez a különbség az európai és az amerikai közigazgatási modell között a II. világháború után egyre inkább meghatározóvá vált, amikor Európában létrejöttek a jóléti államok, az Egyesült Államokban pedig az 1970-es évek végén kialakult a neoliberális gazdaságfilozófián alapuló Új Közmenedzsment gyakorlata.

Az európai, valamint az amerikai közigazgatási modell nagymértékű hasonlóságot mutat abban a tekintetben, hogy mind a kettő azon a vélekedésen alapul, hogy a közigazgatásnak a közérdeket kell képviselnie, de lényegesen különbözik abban, hogy mit kell a közérdeknek tekinteni, és azt hogyan kell a közigazgatásnak megvalósítania.⁴

³ Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. (Akadémiai székfoglaló.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014. 6.

⁴ Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai. In Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Virtuóz, 2006. 26–27.

Az amerikai álláspont szerint a közigazgatás akkor szolgálja a közérdeket, ha hatékonyan működik, amelynek feltétele az üzleti és a menedzsmentelvek lehető legteljesebb alkalmazása. A konkrét esetben pedig azt kell közérdekű célnak tekinteni, amit a gazdasági és társadalmi érdekcsoportok (lobbik) érdekérvényesítő képességük révén képesek elfogadtatni a törvényhozással és a közigazgatással.

Az európai szemlélet sokáig abban a meggyőződésben volt, hogy a jogi szabályozás az, amelyik a közigazgatás működését eredményesebbé teszi, és ennek érdekében a közigazgatást egyre kifinomultabb és részletesebb jogi szabályozás alá vonta.⁵ A közérdeket az európai közigazgatási rendszerekben a kormány határozza meg, amelyik erre a felhatalmazást a parlamenti többséggel rendelkező politikai pártoktól kapja.⁶

Az 1980-as évek elejétől a közigazgatás modernizációjának központi kérdésévé vált, hogy az amerikai neoliberalizmus milyen hatást gyakorolt az európai közigazgatási rendszerekre. A neoliberális gazdaságpolitikát a gyakorlatba átültető Új Közmenedzsment a „több piacot, kevesebb államot” liberálkapitalista elvéhez tért vissza, és ezt főleg a közszektorban alkalmazta a menedzsmentelvek és a piaci mechanizmusok hangsúlyozásával.

Az európai közigazgatás-tudományt mind a mai napig élénken foglalkoztatja az a kérdés, hogy az Új Közmenedzsment alkalmazható-e az európai közigazgatási rendszerekben, és ebben a vélemények távolról sem egységesek. Ebben a kérdéskörben számtalan kutatás elemezte, hogy a neoliberalizmus piaci mechanizmusokat és a lehető legkisebb állami beavatkozást hangsúlyozó elvei, valamint menedzsment-módszerei közül melyek és hogyan épültek be az európai közigazgatási rendszerekbe.

Vannak, akik szerint az amerikai Új Közmenedzsment elvei idegen testet képeznek az európai közigazgatási rendszerekben, és módszereinek alkalmazhatóságát alapjaiban kérdőjelezi meg. Mások viszont olyan kutatások eredményeire hivatkoznak, amelyek arra mutatnak rá, hogy az amerikai üzleti és menedzsmentelvek bizonyos elemei sikeresen beépíthetők az európai közigazgatási rendszerekbe, amely által azok hatékonyabban működtethetők.

Tény, hogy az európai közigazgatási rendszerek az utóbbi évtizedekben olyan jelentős átalakuláson mentek keresztül, amelynek eredményeként szokás ma már az úgynevezett neoweberi modellről beszélni. Ennek jellemzője, hogy a közigazgatás már nem kizárólagosan a jogállamiság szempontjait tartja szem előtt, hanem arra is tekintettel van, hogy a közigazgatásnak hatékonyan kell működnie, amely utóbbi elvárás kétségtelenül az Új Közmenedzsment hatása.⁷

⁵ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 85–86.

⁶ Lőrincz Lajos: *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. Tér és társadalom*, 13. (1999), 3. 5.

⁷ Gajduschek György: *Modern közmenedzsment*. In *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, 2009. 151–154.

Modernizáció az Elbától keletre fekvő régiókban – a kommunizmus mint modernizációs kísérlet

Az Elbától keletre fekvő régiókban a liberális demokrácia intézményeinek nem volt hagyománya. A polgári forradalmak jelentős késéssel jöttek létre, mert a kapitalista társadalmi-gazdasági viszonyok később és ellentmondásosan alakultak ki a feudalizmus keretei között.

A modernizáció főként a felvilágosult abszolutista uralkodók reformkezdeményezéseivel indult meg, amelyek hatására a kapitalista gazdaság intézményei kifejlődtek, anélkül azonban, hogy ennek háttérében létezett volna egy erős polgári réteg, amelyik elkötelezett lett volna a liberális demokratikus állam létrehozása iránt.

A 19. század közepén az ezekben a régiókban kibontakozó polgári forradalmak nem tudtak látványos eredményeket elérni a jogállamiság, az alkotmányosság, a népszuverenitás, valamint a politikai és szabadságjogok intézményeinek létrehozásában.

Az úgynevezett „porosz utas” fejlődés a kelet-közép-európai modernizációs folyamatoknak a legtöbbször említett példája. Poroszország a felvilágosult abszolutizmus keretei között is sikeres reformokat vezetett be, amelyek keretében a gazdaságot modernizálta, és a közigazgatást is nagymértékben hatékonytá tette. Államszervezete azonban autokratikus maradt, majd egyre inkább militarizálódott. Ezekre a hagyományokra épült rá a náci totalitárius politikai és államszervezeti rendszer, mint szélsőséges jobboldali diktatúra, ellenreakcióként az akkor már egyre jobban megerősödő és terjeszkedő bolsevik típusú kommunista pártok hatalomátvételének veszélyére.

Kelet-Közép-Európában a 20. század első felében megalakult első polgári demokratikus államok már nem tudtak megszilárdulni a fasiszmus térnyerése miatt, ezért rövid ideig tartó működésük nem tudta megteremteni a liberális demokrácia hagyományait ezekben a régiókban.

A II. világháború után a Szovjetunió befolyási övezetében a modernizációs folyamat egy fél évszázadra megtorpant, mert ezekben az országokban a szovjet állami és gazdaságirányítási modellt erőszakos úton vezették be, ami idegen testet képezett a Közép-Kelet-Európában addig kialakult közigazgatási rendszerekben.

A munkásforradalom és a szovjet hatalomátvétel az orosz állami fejlődés sajátosságaiból szükségszerűen következett az 1917-es polgári forradalom idején. Az orosz állam a bizánci típusú államszervezeti jogra és kultúrára épült, ezért a modernizáció az orosz állam fejlődésében még az Elbától keletre fekvő régiókhoz képest is nagymértékű lemaradást mutatott.⁸

⁸ Anthony Downs: *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967. 66–68.

Az orosz feudális abszolutizmus ellentmondásos reformjai létrehozták a kapitalista gazdaság intézményeit, de a liberálkapitalizmus helyett a feudális intézményekkel vegyes monopolkapitalizmus jött létre Oroszországban, amelyik az orosz földbirtokos arisztokráciával és a cári rendszerrel összefonódó monopoltőkés réteg érdekeit szolgálta. Az oroszországi proletariátus ezért nem ismerte a nyugati munkáspártok által teremtett hagyományokat, amelyek szerint a szakszervezeti mozgalmak a liberális demokrácia keretei között, annak játékszabályai alapján szervezik érdekérvényesítő tevékenységüket. A bolsevik párt által létrehozott szovjetek, amelyek sajátos politikai csoportosulást jelentettek az 1917-es polgári forradalom idején, a politikailag gyenge polgárságot képesek voltak háttérbe szorítani, és megszerezni a politikai hatalmat, majd létrehozni a kommunista államot.

A szovjet kommunista modell, amelyik a bolsevik párt küldetéstudata folytán a kapitalizmushoz képest egy magasabb rendű társadalmi és gazdasági rendszert akart létrehozni, demokratikus hagyományok híján az erőszakra és a totalitárius ideológiára támaszkodó rendszer maradt, a későbbiekben pedig már csak a bolsevik párt hatalmának fenntartására összpontosított. A hadikommunizmus, majd a későbbiekben ennek megreformált változata, a tervutasításos gazdaságirányítási rendszer a gazdasági hatékonyságot nem tudta növelni, és egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a fejlett nyugati piacgazdaságokhoz képest jelentősen lemaradt.

A kommunista állam ígérete, amely szerint a lakosság áldozatvállalása csak átmeneti lesz, nem teljesült, és az életkörülmények tovább romlottak. A szovjet állam felbomlása megindult, amelyet a kelet-közép-európai régiókban kibontakozó tiltakozások, felkelések és forradalmak felgyorsítottak.

A liberális demokrácia hagyományainak hiánya a kommunista rendszer bukása után Oroszországban volt a leginkább kézzelfogható, mert az új orosz demokratikus állam törekeny maradt, és még a legalapvetőbb funkcióit sem volt képes teljesíteni. Ebből a válsághelyzetből a kiutat egy erős és autokratikus kormány jelentette, amelyik sok vonásában a cári rendszer és a kommunista állam hagyományait követte, például a vezérelvűség, az államhatalom kisajátítása, a politikai ellenzék háttérbe szorítása, a központosítás, valamint a jogállami módszereket nélkülöző és sokszor az erőszakra építő politikai hatalomgyakorlás tekintetében.⁹

Magyarország a kelet-közép-európai országok között sajátos utat járt be az 1956-os forradalom után. A kommunista gazdaságirányítási modell liberalizálása, amelyik korlátozottan be tudta vezetni a piacgazdaság intézményeit, a kommunista államok között egyedülálló módon volt képes a lakosság élet színvonalának emelésére.

⁹ James G. March – Johan P. Olsen: The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78. (1984), 3. 731–733.

Abban az időben a kommunista gazdaságirányítási modellnek ez a reformja előrelépést jelentett, az átmenet időszakában azonban bebizonyosodott, hogy olyan, a liberális demokrácia és a piacgazdaság létrehozása szempontjából kedvezőtlen tradíciókat is kialakított, amelyek később már hátrányosnak mutatkoztak a modernizációs folyamatokban.¹⁰

A késő Kádár-rendszer paternalista társadalompolitikája ugyanis leszoktatta a lakosságot az öngondoskodásról, amelynek következtében továbbra is fennmaradtak azok a lakossági attitűdök, amelyek az államtól várták el a gondoskodást. Hiányzott a demokrácia iránti igény is, mert a lakosság számára a mindennapi megélhetés fontosabb szempontnak mutatkozott, mint a politikai döntéshozatali folyamatokban való részvétel.

Ezekre a késő Kádár-rendszerben kialakult hagyományokra a liberális demokrácia intézményei hosszú távon nem voltak felépíthetők, helyette egy erős és központosított állam iránti igény fogalmazódott meg, majd később ennek lett széles körű támogatottsága is.

A neoweberi modell kialakulása a nyugat-európai közigazgatási rendszerekben – az amerikai neoliberalizmus hatása

A nyugat-európai államok modernizációs képessége a feudalizmus által okozott évszázados visszaesést követően, a kapitalista gazdasági intézmények kialakulása idején látványos módon nyilvánult meg. A feltörekvő polgárság forradalmak útján hozta létre a demokratikus polgári államot, amelyik alkotmányos szinten is garantálta a kapitalizmus gazdasági intézményeit.

Az európai államfejlődést nagymértékben meghatározta az a körülmény, hogy az ókori görög és az ókori római demokrácia hagyományai beépültek a reneszánsz és a felvilágosodás révén az európai államszervezetek rendszerébe. A liberális demokrácia a fejlett nyugati államokban jelenleg is az egyetlen alternatíva, amelyről az évszázadok során bebizonyosodott, hogy a leginkább képes alkalmazkodni a változó korok kihívásaihoz, és biztosítani tudja a közigazgatás leghatékonyabb működését.

Európában a feudális abszolutizmussal szembeni ellenreakcióként egy központosított, hierarchikus és joghoz kötött közigazgatási rendszer, az úgynevezett „weberi modell” jött létre.¹¹ A minél pontosabb közjogi szabályozásra koncentráló

¹⁰ Suzanne Berger (szerk.): *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

¹¹ Theda Skocpol – Kenneth Finegold: State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97. (1982), 2. 255–278.

weberi modellben a jogi túlszabályozottság vált hagyománnyá, mert a közérdekű problémákat a liberális jogállam kezdettől fogva a jogi szabályozás eszközeivel próbálta megoldani.

Az Egyesült Államokban szintén a liberális demokrácia elvein alapuló kormányzati rendszer jött létre, de az európai államokkal ellentétben, az üzleti és a menedzsmentkultúrára, valamint az öngazgatás és az önszerveződés hagyományaira építő decentralizált közigazgatási rendszer fejlődött ki, amelyik működésében a hatékonyságra helyezte a hangsúlyt.¹²

Az 1980-as évektől kezdődően az európai közigazgatási rendszerekben az amerikai neoliberális gazdasági ideológia hatásaként kezdték megfogalmazni az igényt a közigazgatás hatékonyabb működtetésére. Ettől kezdve a fejlett európai államokban a modernizáció egyet jelentett azzal a kérdéssel, hogy az amerikai Új Közmenedzsment módszereit hogyan lehet alkalmazni a weberi modell hagyományait hangsúlyozó európai közigazgatási rendszerekben.

A weberi modellel szemben leggyakrabban megfogalmazott kritika szerint az európai közigazgatás a jogi szabályozásra való túlzott törekvése miatt mindig is kisebb hangsúlyt fektetett arra, hogy a közigazgatásnak a közérdekű problémákat kell megoldania, és inkább a jogi szabályozás technikáit igyekezett tökéletesre csiszolni.

A 20. század elejétől Európában egyre inkább kézzelfoghatóvá vált, hogy a közigazgatás joghoz kötöttsége fékezi a közigazgatást abban, hogy a közérdekű problémákra gyorsan és eredményesen reagáljon. Az amerikai közigazgatásban, ahol mindig is a hatékonyságot tartották a legfontosabb szempontnak, ez nem merült fel, mert a piaci mechanizmusok és a menedzsmentmódszerek alkalmazásáról, és nem a jogi szabályozásról vélték úgy, hogy alkalmas minden gazdasági és társadalmi probléma megoldására.

A statisztikai adatok azt mutatják, hogy a neoliberális gazdaságpolitika – amelyik a hatékony állam egyik garanciájában a „több piac – kevesebb állam” elvének megvalósulását látta, majd ebből kiindulva egy kisebb és olcsóbb közigazgatást képzelt el – az 1980-as évekhez képest összességében nem eredményezte az állami kiadások csökkenését. Ebből azonban nem feltétlenül lehet arra a következtetésre jutni, hogy a hatékony állam megteremtésére irányuló kísérletek eleve kudarcra ítéltettek.

Ma már számszerűen mérhető, hogy a közszféra egyes részterületeinek költségei milyen mértékben csökkentek. Például az elektronizálással mérséklődtek a hatósági jogalkalmazás költségei.

Ezzel együtt, ha számba vesszük, hogy az állam feladatai szélesedtek, például a pénzpiaci szervezetek, a környezetvédelem és a fogyasztóvédelem szabályozásával vagy a rendészeti és a védelmi feladatokkal, illetve a korrupció elleni

¹² Lőrincz Lajos: *A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, MTA Szervezéstudományi Bizottsága, 1972. 1–60.

szervezetrendszer kiépítésével, akkor az állami kiadások változatlan szintje vagy kismértékű növekedése nem arra utal, hogy az állami kiadások csökkentését célzó reformtörekvések hatástalanok maradtak volna.

A közigazgatás belső működésének minőségi növekedése és az ügyintézés szolgáltató jellegének erősödése, amelyek egy jobb közigazgatásnak szintén a feltételei, a lakosság megelégedettségét eredményezik, ami mérceként szolgál a hatékonyság méréséhez.

Az, hogy a neoliberális gazdasági ideológia az elmúlt években általános elutasításra talált, nem jelenti azt, hogy teljesen háttérbe szorult. Sőt ezzel ellentétesen, a hatékonyság szempontja egyre hangsúlyosabbá vált az európai államokban is, mert a közérdek ezt kívánta meg: a költségvetési mutatók, az államadósság mértéke, a gazdaság innovatív képessége, a regionális fejlesztések, a fenntartható fejlődés, a lakosság jóléte mind olyan szempontok, amelyek csak az állam hatékony fellépésével érvényesíthetők.

A hatékony állam szempontjai beépültek az európai közjogi szabályozásba is, anélkül, hogy a jogállam intézményeit korlátozták volna. Bizonyítást nyert, hogy a gazdasági hatékonyságot növelő intézmények és a jogállamiságot hangsúlyozó elvek nem állnak egymással kibékíthetetlen ellentétben.

Az Új Közmenedzsment hatékonysági megoldásai Európában, *új tartalommal* kiegészülve, napjainkban a másodvirágzásukat élik. A legutóbbi évtizedek európai gyakorlata alapján az a következtetés vonható le, hogy a weberi közigazgatási modellben is kialakult számos olyan intézmény, amelyik a jogi szabályozás helyett a hatékonyság fontosságát tartja szem előtt.¹³

Ennek hatására kezd kialakulni Európában egy „neoweberi” modell, amelynek jellemzője, hogy az európai államok – szembenézve azzal a ténnyel, hogy az amerikai közigazgatásban alkalmazott üzleti és menedzsmentmódszerek abban a formában az európai közigazgatási rendszerekhez nem illeszthetők, ugyanakkor a weberi modell idejétmúlt, és nem alkalmas a hatékonysági követelmények érvényesítésére – az európai közigazgatás hagyományait megtartva és annak keretei között építik ki az állam működését hatékonyabbá tevő intézményeket.

Lényeges azonban annak hangsúlyozása is, hogy a hagyományos weberi modellben – annak ellenére, hogy az sok szempontból nem alkalmas az új típusú hatékonysági szempontok érvényesítésére – a jogi szabályozás önmagában is szolgálhat hatékonysági célokat. A weberi modellnek is vannak olyan értékei – például az eljárási garanciák, a vállalkozások felügyelete, az ellenőrző szervek tevékenysége vagy az állami szerződések közjogi és kógens elemei –, amelyek az európai közigazgatási kultúrában az üzleti és menedzsmentmódszerekkel együttesen a hatékonyság fontos feltételei.

¹³ Gordon Tullock: *The politics of bureaucracy*. Washington, D. C., Public Affairs Press, 1965. 220–221.

A modernizáció sajátos útja az európai posztkommunista államokban – a magyar modell

A kelet-közép-európai volt szocialista országokban az 1990-es évektől kezdve, az átmenet időszakában nyugati típusú közigazgatási rendszerek alakultak ki a szovjet típusú közigazgatási modellel romjaira épülve. A Szovjetunió befolyási övezetébe tartozó országokban a szovjet állami modellel erőszakos úton történő létrehozása megszakította a kelet-közép-európai közigazgatási rendszerek szerves fejlődését. A Szovjetunió összeomlása után ezért kérdésessé vált, hogy léteznek-e olyan tradíciók, amelyekre az új közigazgatási rendszereket építeni lehet, és dilemmaként jelentkezett, hogy az adott körülmények között melyik közigazgatási modellel a leghatékonyabb.

A II. világháború után létrejött kelet-közép-európai szocialista államok szovjet mintára felszámolták a piaci mechanizmusok valamennyi intézményét: a gazdasági jogegyenlőséget, a piaci versenyt, a magántulajdont, a gazdasági önállóságot, a vállalkozás szabadságát, a profitmotívumot, a fogyasztói választást, majd ezt követően megalkottak egy olyan gazdaságirányítási rendszert, amelyben a gazdasági szereplőket a közigazgatás szoros ellenőrzése alá vonták.

A tervutasításos gazdaságirányítási rendszerben a kommunista pártállam a gazdaságban a tulajdonjog monopolizálásával, valamint a termelés közvetlen irányításával akart elérni a kapitalista gazdaságokhoz képest nagyobb gazdasági növekedést. A javak elosztását pedig sajátos szempontjai szerint, egy központosított elosztórendszerben szervezte meg, amelyik kizárta az egyén autonómiáját a tulajdon, a munka, a jövedelmek és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében.

A piaci mechanizmusokat kiiktató bürokratikus gazdaságirányítási rendszer azonban nem volt képes biztosítani a gazdasági hatékonyságot, amely az alapja lehetett volna a gazdasági növekedésnek, ezáltal az egyének jólétének. A szovjet közigazgatási modellel így kezdettől fogva bukásra volt ítélve.

Az 1980-as évek elején, amikor a szovjet állami modellel válságba került, majd később, amikor az 1990-es évek elején összeomlott, a fejlett nyugaton a liberális demokráciának és a piacgazdaságnak már számos válfaja alakult ki. Külön tanulmányt igénylő kérdés, hogy ezekben a posztkommunista államokban mely nyugati közigazgatási modellek bevezetésére történtek kísérletek, és milyen problémák merültek fel annak következtében, hogy a kommunista állam csaknem fél évszázados létezése miatt a II. világháború előtti közigazgatási tradíciók feledésbe merültek.

Magyarország ebben a térségben egy sajátos modellt képvisel, mivel itt már a késő Kádár-rendszerben kialakult egy liberálisabb gazdaság- és társadalomirányítási rendszer, amelyik a későbbi modernizációs folyamatokban meghatározóvá vált.

A magyar átmenet időszakában, egészen 2010-ig, jellemző volt egy decentralizált, a fékek és ellensúlyok rendszerére épülő államszervezet, valamint

a gazdasági kormányzásban a neoliberais elvek alkalmazása. Ezt követően jött létre egy önmagát a liberális demokráciával szemben többségi demokráciaként meghatározó politikai rendszer, amelyik a neoliberalizmussal szakítva és a nemzetgazdaság szempontjait hangsúlyozva megalkotta a széles körű állami beavatkozására építő „unortodox” gazdaságpolitikát.

A 2008-as gazdasági-pénzügyi válság hatásaként világszerte megfogalmazódott az igény az erős állammal szemben, amelyik képes a gazdasági és társadalmi problémákat gyorsan és hatékonyan kezelni. Általános vélekedés, hogy ez a folyamat a neoliberalizmus válságát jelenti, és ismét kialakulóban van egy olyan közigazgatási modell, amelyik az erőteljesebb állami beavatkozásra épít. Az állami beavatkozás korábban is jelen volt a fejlett nyugati államokban is, amelynek mértéke a 20. század elején a bruttó hazai termék 10%-át, azonban 1980-ra már csaknem 50%-át érintette.¹⁴

A 2010-től létrejött magyar közigazgatási rendszer is ennek az új típusú állami beavatkozásnak a fontosságát hangsúlyozza. Vitatott kérdés a magyar közigazgatás-tudományi irodalomban, hogy melyek ennek a modellnek az alapvető vonásai, és hogy ezáltal valóban egy hatékonyabb közigazgatás jött-e létre, vagy csak a jogállam elveit korlátozták az indokoltnál nagyobb mértékben.

Azok a tanulmányok, amelyek ennek az új közigazgatási modellnek a kialakulását, céljait és eredményeit hasonlítják össze az 1990-es évek elején létrejött közigazgatási modell alapvető vonásaival, nagymértékben megosztottak, és kevésbé objektívek, mert döntően a politikai párthovatartozás szerint fogalmazzák meg értékítéleteiket.

Az úgynevezett „többségi demokrácia” formájában létrejött új kormányzati rendszer módszereiben az erőteljesebb állami beavatkozásra, a gazdaságban az állami tulajdon és az állami monopóliumok növelésére, valamint az államszervezetben a centralizációra és az ellenőrző szervek szerepének háttérbe szorítására törekedett.

Ehhez a felhatalmazást a népszuverenitás ideológiája jelentette, amelyik a kétharmados parlamenti többségre, az úgynevezett „centrális erőterre” alapozta legitimitását. Az „unortodox” gazdaságpolitika az erős és a centralizált államot eszköznek tekintette ahhoz, hogy a nemzeti érdekeket hangsúlyozó globalizációellenes gazdaságpolitikáját végre tudja hajtani.¹⁵

¹⁴ Francis Fukuyama: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005. 16–17.

¹⁵ Douglas E. Ashford: Political science and policy studies: Toward a structural solution. *Policy Studies Journal*, 5 (1977), s. 570–583.

Összegzés

A tradíció és a modernizáció kérdésével kapcsolatban az az általános következtetés vonható le, hogy a közigazgatásban a modernizációs folyamatok sikerességét alapvetően az a körülmény határozza meg, hogy az állam szervezetében a demokratikus intézmények milyen mértékben vannak jelen.

Egy demokratikus kormányzati rendszerben nagyobb esély van az egyes gazdasági és társadalmi csoportok érdekeinek artikulálására, ezzel együtt a közérdek megfogalmazására. A közérdek érvényesítése alapvető feltétele a közigazgatás hatékony működésének, mert bár a közérdek az egyes történelmi korokban és az egyes társadalmi rendszerekben mást és mást jelent, lényeges abból a szempontból, hogy kijelöli azokat a célokat, amelyeket a közigazgatásnak követnie kell.

Ilyen értelemben a közigazgatás rendeltetése, hogy megvalósítsa azokat a gazdasági és társadalmi követelményeket, amelyek az adott korban a modernizáció képviselik.

Ettől viszonylag független kérdés, hogy ezeket a közérdekű célokat a közigazgatás milyen hatékonysággal képes megvalósítani. A közigazgatás működésének hatékonysága nagymértékben függ az adott közigazgatási kultúrától és a közigazgatás működésében kialakult hagyományoktól.

A közigazgatás lehet hatékony egy centralizált és egy decentralizált közigazgatási rendszerben is, ahol a jogi szabályozás, illetve az üzleti és menedzsment-elvek egyaránt érvényesülnek.¹⁶ A fejlett nyugati államokban ennek a kérdéskörnek kifinomult elmélete és gyakorlata alakult ki.

A kommunista hagyományokkal rendelkező államokban a hatékonyság problémája jóval összetettebb, amely abból a körülményből adódik, hogy a kommunista állam intézményei – legalábbis a kelet-közép-európai államokban – erőszakos úton jöttek létre, amivel megszakították a polgári demokratikus állami fejlődés vonalát, így a nyugati gazdasági és állami intézmények mind a mai napig idegen testet képeznek egy olyan kultúrában, ahol a liberális demokrácia intézményei a polgári átalakulással együtt nem tudtak meggyökeresedni.

¹⁶ Ellen Kay Trimberger: *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick (US-NJ), Transaction Books, 1978.

Felhasznált irodalom

- Ashford, Douglas E.: Political science and policy studies: Toward a structural solution. *Policy Studies Journal*, 5 (1977), sl. 570–583. Online: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1977.tb01115.x>
- Berger, Suzanne (szerk.): *Organizing interest in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- Downs, Anthony: *Inside Bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967. Online: <https://doi.org/10.7249/CB156>
- Fukuyama, Francis: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a 21. században*. Budapest, Századvég, 2005.
- Gajdusчек György: Modern közmenedzsment. In *Versenyvizsga középszintű oktatási-képzési segédanyag*. Budapest, Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ, 2009. 151–154.
- Jameson, Fredric: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája*. Budapest, Noran Libro, 2010.
- Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma és feladatai. In Kalas Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, Virtuóz, 2006. 26–27.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás tudományos vizsgálata az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, MTA Szervezéstudományi Bizottsága, 1972.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás: tegnap, ma, holnap. *Tér és társadalom*, 13. (1999), 3. 3–18. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.527>
- Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- March, James G. – Johan P. Olsen: The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78. (1984), 3. 731–733. Online: <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Pálné Kovács Ilona: *Jó kormányzás és decentralizáció*. (Akadémiai székfoglaló.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2014. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/50569434.pdf>
- Skocpol, Theda – Kenneth Finegold: State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97. (1982), 2. 255–278. Online: <https://doi.org/10.2307/2149478>
- Trimberger, Ellen Kay: *Revolution from above: Military bureaucrats and development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*. New Brunswick (US-NJ), Transaction Books, 1978.
- Tullock, Gordon: *The politics of bureaucracy*. Washington, D. C., Public Affairs Press, 1965.



Boros Anita¹

A körforgásos és fenntartható gazdaság – lehetőségek és értékek

Manapság az országok gazdasága a rendelkezésre álló és még megtermelhető erőforrások függvénye, legyen az az emberi tudás, a fizikai tevékenységek, a gépek vagy éppen a természet adta erőforrások hasznosítása. Az nyilvánvaló, hogy szinte minden gazdasági tevékenység a természeti erőforrások bizonyos mértékű használatán alapszik. Az emberiség immáron eljutott egy olyan stádiumba, amikor mind az egyén, mind a kisebb közösségek, a társadalom, az államok és az államokon átívelő közösségek feladata, hogy figyelembe vegye azokat az *új gazdasági metódusokat*, amelyek lehetővé teszik, hogy még hosszú időn keresztül élvezhesse az emberiség a rendelkezésére álló és a még ki nem aknázott erőforrásokat.

Hans Carlowitz, aki 1732-ben az erdőgazdálkodásról szóló *Sylvicultura oeconomica* című művében elsőként írt tudományos alapokra helyezve a fenntarthatóságról, már akkor felhívta a figyelmet, hogy a természettel és annak nyersanyagaival tisztelettel és gondosan kell bánni, a haszonszerzési célokat pedig hátra kell sorolni.

Anélkül, hogy a fejlődés egy sajátos megnyilvánulását, a fenntartható fejlődés² különböző szegmenseit vizsgálnám e rövid írás keretei között, inkább arról az új típusú gazdaságpolitikai kihívásról ejtenék néhány szót, amely a *fenntartható fejlődési céloknak alárendelve az értékeinkhez való új viszonyulást feltételez*. Merem ezt tenni azért is, mert az a professzor, akinek a tiszteletére e sorok íródnak, maga is különös szenvedéllyel olvassa a gazdasági természetű írásokat.

Új kihívások új lehetőségekkel

Az elmúlt évtizedekben mind nemzetközi, mind nemzeti szinten nagyon jelentős előrelépések történtek a közös értékeink megóvása érdekében. Ezek a fenn-

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: boros.anita@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0001-5330-9050.

² Ld. ehhez: Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 67–92.

tarthatóság mindhárom dimenzióját érintik: mind gazdasági, mind társadalmi, mind pedig környezeti vonatkozásban felismerést nyert a fenntarthatóság és az értékeink gazdaságos használatának, gondos igénybevételének jelentősége.

A verseny, az állandó megújulás és fejlődés igénye egyúttal egy jelentős igénybevételt is jelent. Mint ahogyan bármilyen eszköz, a rendelkezésünkre álló javak, értékek, eszközök is használódnak, egyesek kimerülnek, mások már-már ritkaságszámba mennek, mert mértékük teljesen lecsökken, mert elfogynak, kipusztulnak.

A SOER 2020³ jelentés szerint 1950 óta a világ népessége megháromszorozódott, 7,5 milliárdra nőtt, a városokban élő emberek száma megnégyesződött, a gazdasági teljesítmény 12-szeresére növekedett, sőt az előrejelzések szerint a világ népessége 2050-re közel egyharmadával nőhet, és elérheti a 10 milliárdot is. Mindez a nitrogén-, foszfát- és káliumműtrágyák használatának hasonló növekedésével is jár.

Ez egyúttal azt is jelenti, hogy az erőforrás-felhasználás globálisan a kétszeresére nőhet 2060-ra úgy, hogy a vízigény 55%-kal nő 2050-re, az energiaigény pedig 30%-kal 2040-re. A SOER 2020 jelentés maga is rámutat arra, hogy a környezetvédelmi kérdések szorosan összefüggenek a társadalom legtöbb aspektusával, ami kihat a fenntarthatóság elérésének általános kilátásaira.

Napjainkban a fenntarthatóság, a klímavédelem, a környezetvédelem, a természetvédelem vagy éppen „zöldnek, biónak, *zero waste*-nek lenni”, vagy ezek közösségi médiában való *like*-olása nagyon hangzatos és divatos kifejezések. Egyre többen állnak ilyen vagy hasonló célkitűzések mellé, más-más elánnal, más-más eszközökkel. Mindenesetre már az rendkívül pozitív dolognak tekinthető, hogy *tudatosultak a problémák*. Tudjuk, hogy mi az, amiktől tartózkodni kell, sőt a legtöbb esetben azt is tudjuk, hogy milyen módon tegyük ezt.

Közigazgatási, igazgatási vagy éppen szakmapolitikai, gazdaságpolitikai szempontból ezek a kérdések rendkívül összetettek, óriási területeket ölelnek fel, óriási kormányzati, intézményi, önkormányzati felelősséggel.

Mindenekelőtt tehát azt kell látni, hogy *globális szinten is jelentkező problémák helyi vetületeit* kell a helyi sajátosságokhoz igazodóan a helyi eszközökkel megoldani úgy, hogy mindeközben a globális célkitűzések megvalósulását is szolgáljuk. Végso soron ugyanis a közös célunk nem más, mint a „vagyon-

³ Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) az 1210/90/EGK tanácsi rendelet alapján létrehozott uniós ügynökség. Az EEA egyik legfontosabb feladata az, hogy öt évente jelentést tegyen közzé a környezet állapotáról, tendenciáiról és kilátásairól. Ilyen jelentések 1995 óta készülnek, amelyek az európai környezet állapotát és kilátásait értékelik, valamint tájékoztatást adnak az uniós szakpolitikák végrehajtásához és fejlesztéséhez. Ezt a múltbéli tendenciák, a meghatározott jövőbeli célok elérése felé tett előrelépés és az uniós szakpolitika olyan lehetőségeinek nyomán követésével végzik, amelyek hozzá tudnak járulni a hosszú távú célkitűzések eléréséhez.

kezelésünkben” lévő Föld épségben történő visszaszármaztatása mindenkinek, aki azt a jövőben használja. Ahogyan Bándi Gyula is idézi,

„[...] egyik generációnak sem lehet elsődleges igénye a Föld erőforrásaihoz, mert azokat nem az ember alkotta, hanem örökölte. Ezekre a tényekre alapozódik, hogy a ma élő embereknek, mint a Föld gondnokainak vagy vagyonkezelőinek (trustee) sajátos felelősségük van annak integritása megőrzésére és az emberi faj túlélésére nézve. [...] Ez a vagyonkezelői felelősség azt kívánja meg, hogy a vagyon lényegét fenntartsák, és olyan állapotban adják át, ami nem kedvezőtlenebb, mint amikor átvették.”⁴

A globális célok tényleges realizálása azonban *mindig a helyi közösségek szintjén kezdődik*: az egyénben, a családokban, az óvodákban, iskolákban, vállalkozásoknál, közintézményeknél stb. Egy állam esetében pedig az egyes szakpolitikai területek és azok összefogása vezethet leginkább a helyes megoldások megtalálásához.

Egy-egy kormányzati intézkedés mindig számos hatást generál, sok közülük hosszú távon. Éppen ezért megfontoltan kell bánni azokkal a gazdaságpolitikai és szakpolitikai eszközökkel is, amelyek lehet, hogy gyors eredménnyel kecsegtetnek, a hosszú távú megoldás azonban megfontoltabb, több pólusú megoldást igényel. A már többször említett SOER 2020 jelentés úgy fogalmaz, hogy a „rendszerszintű változashoz *a szakpolitikák sokkal szélesebb körű összehangolására* lesz szükség az innováció és a kísérletezés előmozdítása, az új ötletek és megközelítések elterjesztése, valamint annak biztosítása érdekében, hogy a strukturális gazdasági változások kedvező és méltányos eredményeket hozzanak.”⁵

A fenntarthatóságnak általában három fő szegmenséről szokás beszélni, a társadalmi, gazdasági és környezeti kérdéskörökről. Ezek a szegmensek egymástól elválaszthatatlanok, ahogyan olyan körülményektől is, mint a történelmi hagyományok, földrajzi, környezeti adottságok, a szokások, az életmódbeli sajátosságok, a munkavégzési szokások stb. A mindennapjaink, a működésünk, az életünk, az egyre magasabb színvonalra emelkedő jólét és az ezzel együtt járó erőforrás-használat az ellátási lánc valamennyi elemének és eljárásának a radikális megváltoztatását feltételezi. Ez a folyamat nem könnyű, hiszen az erőforrások korlátlanúsága felől el kell mozdulni egy másra, nem is feltétlenül lemondással járó, de kétségtelenül egy más szemléletű, az erőforrások többszöri hasznosíthatóságára és a környezeti igénybevétel radikális csökkentésére épülő gazdálkodási metodika irányába.

⁴ Donald K. Anton – Dinah L. Shelton: *Environmental protection and human rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 91–92. Idézi: Bándi (2013): i. m. 73.

⁵ Ld. a SOER jelentés magyar nyelvű összefoglalóját: *Európa környezete. Helyzetkép és kilátások 2020-ban*. Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2019.

De mi is ennek a lényege? Nagyon leegyszerűsítve az, hogy próbáljunk meg úgy élni, vállalkozásainkat, gazdaságainkat úgy működtetni, hogy erőforrásainkat hatékonyan, célszerűen, fenntarthatóan használjuk. Ehhez kitűnő eszköz lehet a *körforgásos gazdaság*, amely révén visszavezetjük az elhasznált, rendeltetésüket betöltött értékeinket ismét a gazdaság körforgásába. Ezáltal azok mindig újjászületnek egy új termékben, új funkcióval, majd rendeltetésük végén ismét áteshetnek ezen az átalakulási folyamaton.

Ehhez azonban elengedhetetlen a *rendszerszintű látásmód*: így például a környezetvédelem önmagában félkarú óriás, ha a társadalom nem környezettudatosan él, a klímapolitika szintén csak egy akadozó fogaskerék lehet önmagában, ha a gazdaság nem fogékony az innovatív energetikai technológiai megoldásokra.

A közigazgatásnak ebben nagyon fontos szerepe van, hiszen a szakmapolitikai döntések előkészítése, majd végrehajtása kormányzati szinten zajlik. Éppen ezért elengedhetetlen a közigazgatási szakemberek felkészítése olyan ismeretek elsajátítására, amelyek révén nyitni tudnak az átfogó, rendszerszintű, a társadalom egészére kiterjedő innovatív megoldások felé, és képesek az újdonságok gyors és rugalmas implementációjára. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a közigazgatási képzések egy újabb átalakulás előtt állnak: hogy csak egy egyszerű példát emeljünk ki, ma már nem elegendő tudni előkészíteni vagy meghozni egy közigazgatási döntést, előkészíteni egy jogszabálytervezetet, hiszen ezek önmagukban soha nem értelmezhetők. Azoknak van címzettje, célcsoportja, hatása. Ha azonban ezek a közigazgatási aktusok nem illeszkednek a nagy közös célokhoz, akkor csak magányos, egy idő után hiábavaló lépés szintjén maradnak. Egy ügyintézőnek vagy egy jogszabályt előkészítő közigazgatási szakembernek ismernie kell, hogy milyen értékek mentén tudjuk a közös jövőnk alapjait már most lerakni. Meg kell értenie, hogy hiába minden kormányzati igyekezet például az illegális hulladéklerakók felszámolására, ha nap mint nap lesz közöttünk olyan, aki gondolkodás nélkül eldobja az utcán a cigarettacsikket, az üdítősfalakot vagy a műanyag zacskót. Ebből egyúttal az is következik, hogy nem elegendő a körforgásos gazdaság és a fenntarthatóság magasztos céljairól elvi síkon értekezni: azért *tenni is kell. Mindannyiunknak. Mindenki-nak ott, ahol tud*. Az otthonában, a családjában, a munkahelyén, a közösségi tereken, a közösségi médiában stb. A tényleges eredmény és a tényleges áttörés akkor lehetséges, ha rendszerszinten megvalósul az új, innovatív, fenntartható életvitelre való átállás. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a fenntartható fejlődés nem egy cél, amelyet gazdasági mutatókkal elég, ha kifejezünk, inkább *egy folyamat*. Egy olyan folyamat, amelynek a kezdete nehéz ugyan, de éppen ezen a kezdeti ponton kell olyan támogatást biztosítani mindenkinek, aki ebben részt kíván venni, hogy még nagyobb kedvvel és kreativitással tegye meg a következő lépést.

Ki mit tehet, hogy jobb legyen a jövőnek?

A körkörös gazdaság valójában tehát helyreállító jellegű, célja a termékek, alkotóelemek és anyagok hasznosságának a lehető leghosszabb ideig történő fenntartása, értékük megőrzése mellett, minimalizálva ezzel az új, a gazdasági körforgásban korábban részt nem vett anyagok és energia új bevitelének szükségességét, miközben csökkenti az erőforrások kinyerésével, a kibocsátással és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos környezeti nyomást.

Ahogy említettem, mindenki tehet annak érdekében, hogy hozzájáruljon egy fenntarthatóbb élet, fenntarthatóbb társadalom, fenntarthatóbb gazdaság működéséhez. Erről a globális szinttől egészen az egyének szintjéig hosszasan lehetne értekezni. Itt most csak néhány érdekesebb példát szeretnék kiemelni.

Az egyének szintjén legfőképpen csak elhatározás kérdése a változás, különösen, ha számtalan kormányzati intézkedés járul a családalapításhoz, a lakhatási problémák felszámolásához, a munkahelyteremtéshez stb. Ráadásul az egyéni szükségletek kielégítése „okosan” is megvalósulhat. Ez például az okos, intelligens otthonok kialakításával, intelligens eszközök alkalmazásával, papír helyett elektronikus listák vezetésével, a már szükségtelen eszközök, holmik elcserélésével, az étel-miszer-szükséglet gondos megtervezésével, az alacsony víztartású fürdősoba vagy az újrahacsinosított esővíz használatával is megvalósulhat.

A pazarlás például a fenntarthatóság egyik ösellenesége: nagyon gyakran ugyanis nem is fogyasztjuk el azt, amit megvásárolunk. Egyszerűen túlvásároljuk magunkat. Túlköltekezünk, és gyakran a szemetest etetjük kidobott étel-miszerekkel. De az életvitelünkhöz hozzátartozik az is, hogy például egyre több és nagyobb autót vásárolunk. 1980 óta egy autó átlagos tömege megkétszereződött.

A vállalkozások szintjén egy fokkal talán nehezebb a helyzet, hiszen ott a profitelvárások, a tulajdonosi igények, a hosszú évek alatt jól bevált technológiák esetleges lecserélésének igénye, a technológiaváltással együtt járó beruházási igények jobbára nem kedveznek az innovatív, fenntarthatósági szempontok vállalati működésbe való integrálásának.

Noha a legtöbb nagyvállalat ma már rendelkezik fenntarthatósági stratégiával, mégis úgy véljük, hogy a vállalati fenntarthatósági célkitűzések megfogalmazásának kétirányúnak kell lennie: egyfelől a fenntarthatósági elveket, célkitűzéseket kell integrálnia vállalati stratégiába, ugyanakkor ezzel párhuzamosan olyan rugalmas vállalati stratégiákat kell kimunkálni, amelyek alapját a fenntarthatóság jelenti, és amelyek lehetővé teszik, hogy egy-egy megváltozó fenntarthatósági elemnek a vállalati üzletpolitika könnyebben, dinamikusabban alárendelhető legyen. Ehhez óhatatlanul meg kell találni minden egyes vállalkozásnak *saját maga számára a rövid távú teljesítménynyomáson túlmutató módszereket*, valamint

olyan új eszközökre, technológiákra, eljárásokra és megközelítésekre van szükség, amelyek lehetővé is teszik ezeknek a stratégiáknak a megvalósulását, és mérik is azok vállalati vagy üzleti szintű hatásait.

A *Forbes*⁶ magazin egy nem túl régen megjelent írása szerint a világ legnagyobb vállalatai azok lesznek, amelyek környezettudatos és etikusan gondolkodó fogyasztók nyomása alatt átalakítják az ellátási és termelési láncukat körforgássá. Ez a vállalati felelősségvállalás egy újfajta megnyilvánulását is eredményezi: nemcsak a termékéért felel, hanem azért is felelősséggel tartozik egy gyártó, hogy az, amiben a termékét eladja – a kozmetikum doboza, a csokoládé csomagolása, a pizza doboza – meddig él tovább gazdasági értelemben: *annak élete, használata hol és hogyan végződik, és hogyan jut el oda.*

Manapság azonban a vállalatoknak már nem kell választaniuk a profitszerzés és a felelős termelés között, hiszen a körforgásos gazdaság és a fenntarthatóság napjainkra *valós üzleti értelmet nyert.* Az Amerikai Egyesült Államok számos államában a közzétett fenntarthatósági stratégiák és intézkedések bizonyítottan hatást gyakoroltak a részvényárfolyam alakulására is. Sőt egyes felmérések szerint az alkalmazottak jobban szeretnek olyan vállalatoknál dolgozni, amelyek odafigyelnek a fenntarthatóságra.

A PwC *Ígélet és valóság* című tanulmánya 21 országban és hat ágazatban, több mint 700 tőzsdén jegyzett cég vállalati és fenntarthatósági jelentései alapján azt vizsgálja, hogy a fenntartható fejlődési célok milyen mértékben épülnek be az üzleti stratégiába, a tervezésbe és a jelentéstételbe. A PwC 2019-es tanulmánya szerint a szervezetek közel háromnegyede (72%-a) tesz említést a fenntartható fejlődési célokról az éves vállalati vagy fenntarthatósági jelentésében, ami az elmúlt évhez képest 10%-os növekedést jelent. A konkrét lépések és a célok integrálása azonban számos vállalat esetében még mindig várta magára, mert a szervezetek nehezen képesek meghatározni, hogy a szokásos üzleti tevékenységeken túl milyen intézkedéseket kell tenniük.

Az ügyfelek, a fogyasztók manapság sokkal érzékenyebbek a környezettel kapcsolatos kérdésekre, és környezetbarát termékeket preferálnak, amelyeket fenntartható módszerekkel állítanak elő és csomagolnak.

No de mit is javasolhatunk, ha egy vállalkozás úgy dönt, hogy a fenntarthatóság irányába kíván inkább elmozdulni: nagyon egyszerű. *Mindenekelőtt vizsgálja meg a termékeit, értékelje a termelési, szállítási és hulladékgazdálkodási folyamatait, főként a környezet és a meglévő kisebb-nagyobb közösségek (munkahelyi közösségek, a vállalat közvetlen közelében élők) igénybevétele szempontjából.*

⁶ Jonquil Hackenberg: 2020 will be the year of sustainable business: Here's why. *Forbes*, 2019. november 28.

Minden iparággal itt most nem tudunk foglalkozni, azonban néhány érdekes példát szeretnék kiemelni: napjaink egyik legnagyobb erőforrás-igénylője az élelmiszeripar, amely kétségtelenül az emberi fogyasztási szokásoknak leginkább kitett iparág. A húsevés például az Amerikai Egyesült Államokban igen komoly kihívásokkal és egyúttal innovációs eredményekkel bír. Egy kilogramm marhahúshoz kb. 33 négyzetméter mezőgazdasági földterületre van szükség, egy kilogramm burgonyához azonban csak 0,3 négyzetméterre. Emellett az egy főre jutó halfogyasztás is megduplázódott 1960 óta világszerte. Ehhez számos egyéb negatív hatás járul, ezért egyre dinamikusabban fejlődnek olyan fenntartható megoldások, mint a növényi alapú élelmiszerek trendje és a „hús nélküli hús”. Ezek a trendek az elmúlt néhány évtized alatt léptek a dinamikus fejlődés útjára, de az Amerikai Egyesült Államokban már érzékelhető a hatásuk az élelmiszeripari körforgás tekintetében. Szintén érdekes tendencia az ehető csomagolások megjelenése világszerte, így például a nemrégiben bevezetett italkapszulák az Egyesült Királyságban.

Az élelmiszeripar egyik velejárója az egyre több csomagolás, főként a műanyag-termelés fokozódása. Ez a növekedés az elmúlt időszakban aggasztó méreteket öltött. Ezt felismerve már számos vállalat újratölthető tartályokban, téglékben árulja termékeit, sőt bizonyos helyeken az üveges kézműves söröket is újratöltik, ezáltal kevesebb a törött, újra feldolgozandó üveg a rendszerben.

Hasonlóképp fontos társadalmi kérdés az öltözködésünk is. Egyes országokban hihetetlen mennyiségű textil kerül a hulladékok közé. Ezek vegyülve a kommunális hulladékkal, jobbra már nem tudnak visszakerülni a textilipari termelési láncba. Egyszerűen a lerakókban vagy az égetőkben végzik. Számos divatcég felismerte ugyanakkor, hogy innovatív megoldásokkal a divat is lehet fenntartható. Elkészültek a végtelenül újrafelhasználható anyagokból készülő kollekciók, az ökoruházatok, sőt az Amerikai Egyesült Államokban egyre kedveltebb a már nem használt ruha gyártónak való visszaküldése, illetve akár a teljes ruhatár kölcsönzése is. Emellett olyan megoldásokkal is találkozni, amelyek során csak megrendelésre készülnek a ruhadarabok, azaz az ilyen vállalkozások nem halmoznak fel óriási készleteket.

A vásárlási szokások kapcsán az amerikai Nemzeti Kiskereskedelmi Szövetség egy tanulmánya szerint az emberek vásárlási módja is változik: a megkérdezettek 57%-a mondta, hogy hajlandó megváltoztatni vásárlási szokásait a negatív környezeti hatások csökkentése érdekében. A válaszadók 70%-a azt mondta, hogy szívesen vásárol javított vagy felújított termékeket, 60%-uk pedig többnyire bérel vagy szeretne bérelni valamilyen terméket. A megkérdezettek 71%-a mondta, hogy általában „mikro-pillanatokban” vásárol, azaz a vásárlása nem előre tervezett. Éppen ezért az sem meglepő, hogy az elmúlt években a leggyorsabban növekvő vásárlási módszer vitathatatlanul az online vásárlás és a boltban történő felvétel.⁷

⁷ Ld. <https://us.fashionnetwork.com/tags-nrf>.

Mindezeket az érdekességeket csak azért említettem, hogy felhívjam a figyelmet arra, elindult valami a világban, olyan új trendek jelennek meg, amelyek egyértelműen a változás irányába hatnak. Ezeken a pozitív eredményeken azonban nagymértékben javíthatunk, ha mi is környezettudatosabban éljük meg a mindennapjainkat.

Felhasznált irodalom

- Anton, Donald K. – Dinah L. Shelton: *Environmental protection and human rights*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.
- Bándi Gyula: A környezethez való jog értelmezése a fenntartható fejlődési stratégia és az Alaptörvény fényében. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 67–92.
- Európa környezete. *Helyzetkép és kilátások 2020-ban*. Luxemburg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2019. Online: www.eea.europa.eu/hu/publications/europa-kornyezete-helyzetkep-es.
- Hackenberg, Jonquil: 2020 will be the year of sustainable business: Here's why. *Forbes*, 2019. november. 28. Online: www.forbes.com/sites/jonquilhackenberg/2019/11/28/2020-will-be-the-year-of-sustainable-business/#4d219fa261af



Bukovics István¹

Konfliktuselemzés a rendvédelmi informatika egyes kérdései példáján keresztül

A tudományos probléma megfogalmazása

Jelen tanulmányban a környezeti konfliktusok szociológiája egy speciális, de központi jelentőségűvé általánosítható problémájával kívánok foglalkozni, különös tekintettel a szűkebb szakterületem, a rendvédelmi informatika vonatkozásaira. Elvi kiindulópontom Fülöp Sándor tanulmánya,² amelynek célja a környezeti konfliktusok megértéséhez, tartós kezeléséhez szükséges szemlélet kialakítása, fejlesztése. Míg e munka szemléleti alapját a környezetjog képezi, addig nálam annak általánosítása, egyfajta logikai-algebrai konfliktuselmélet dominál, amelynek alapjait Bukovics István dolgozta ki.³ A Bukovics alkalmazta konfliktuskezelési formalizmus lehetővé teszi egy mindenütt előforduló, de kellő tudományos figyelemre ez ideig nem méltatott jelenség elemzését és jobb megértését, tudományos megközelítését. Ezt az új jelenséget a *metakonfliktusok*, azaz a *konfliktusok közötti konfliktusok* jellemzik. A gondolat intuitív indítékait az alábbi példával szemléltetem.

Védelmi konfliktusok

Ismeretes, hogy a sokféle védelem között van a környezetvédelem és a tűzvédelem. Nos, a Fülöp által adott definíció szerint a tűzvédelem és a környezetvédelem között konfliktusnak kell fennállnia, mivel „[...] konfliktusról akkor beszélünk, ha két vagy több, ugyanazon szociális keretek között szereplő fél olyan célokkal

¹ Professor emeritus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar. Kapcsolat: bukovics.istvan@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0001-6449-3623.

² Fülöp Sándor: *Környezetjog – környezeti konfliktusok*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2016.

³ Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmaticus elmélete*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2009.

rendelkezik, amelyek egymást részben vagy teljesen kizárják és ennek tudatában is vannak.”⁴

Bár szigorúan véve problematikus – de legalábbis külön értelmezést kíván –, hogy milyen értelemben van a két védelem „tudatában” annak, hogy olyan célokkal rendelkeznek, „amelyek egymást részben vagy teljesen kizárják”, az teljesen evidens, hogy egy mérgező anyagokkal dolgozó üzem tűzvédelmi intézkedései a környezetet károsítják. Ennek a problémának a megoldását nem segíti az, hogy milyen jogi-szociális keretet szabunk az intézkedések végrehajtásának.

A konfliktus mint logikai probléma

Megítélésem szerint az, hogy a tűzvédelem és a környezetvédelem konfliktusban vannak, elsősorban nem jogi, hanem mindenekelőtt egzakt tudományos-logikai probléma, amelyet a szimbolikus logika eszközeivel lehet kezelni. Ezt a *hipotézisemet* kívánom bebizonyítani a tanulmányban. Természetesen nem kívánok a tűz- és környezetvédelem esetlegességére korlátozódni, hanem kellő általános szinten exponálva a problémát konfliktuselméleti megoldást adok a célba vett konfliktustípusra.

Metakonfliktusok

Ami ez esetben nem más, mint a *metakonfliktusok*, azaz a konfliktusok között fennálló konfliktusok problémája.

Első pillanatra természetesen nem világos, hogy a tűz- és a környezetvédelem közötti konfliktus mennyiben *metakonfliktus*, hiszen sem a tűzvédelem, sem a környezetvédelem önmagában nem jelent konfliktust.

Matematikai analógia

Ezt a kérdést egy tudományelméleti analógiával lehet megvilágítani.

Ismeretes (a középiskolai matematikai tanulmányokból), hogy a másodfokú egyenleteknek nem mindig van a valós számok körében megoldása. Például ilyen az $x^2 + 1 = 0$ egyenlet. Nincsen olyan valós x szám, amelyet az egyenletbe helyettesítve azonosságot kapunk. Bár *formálisan* az $x = (-1)^{1/2}$ választás megfelelő, ámde nincsen olyan *valós* szám, amelynek a négyzete -1 lenne.

⁴ Fülöp (2016): i. m.

Ha azonban bővítjük a számfogalmat, és bevezetjük a komplex számokat, akkor már lesz értelme a $(-1)^{1/2}$ kifejezésnek, és a másodfokú egyenletnek mindig lesz megoldása a komplex számok körében.

A megoldás szemléltetése azonban gyökeresen különbözni fog a Descartes-féle koordináta-rendszerben történőtől.

Ennek mintájára úgy gondolom, hogy ha egy konfliktuselméleti problémát meg akarunk oldani, akkor tudomásul kell vennünk, hogy nincs mindig megoldás. Ha azonban bővítjük a konfliktusfogalmat, és definiáljuk a *metakonfliktus* fogalmát, akkor a metakonfliktusok segítségével már mindig találunk megoldást. Ez alkotja második hipotézisünket.

A rezolvens

Tanulmányom fő eredményét előrebozsátva – és a szereplő szakkifejezések pontosító értelmezését későbbre halasztva – megmutatom, hogy ha x és y konfliktust alkot, és található olyan z metakonfliktus, amely meghatározott metakonfliktusban áll mind x -szel, mind y -nal, akkor z fennállása esetén mind x , mind y konfliktusmentes lesz. A z -re kirótt feltételt *rezolvens feltételnek* nevezve, a tétel tömörebben így mondható ki: *bármely konfliktus feloldható alkalmas metakonfliktus bevezetésével.*

Prolepszis

Prolepszisként jegyzem meg azt a Bertrand Russelltől eredő megállapítást, amely szerint: „A matematikában az alapfeltevések a kezdet kezdetén általában nem tűnnek magától értetődőnek. Ezért rendszerint előbb a következmények hitelesítik a feltételezéseket, és csak ezután hitelesítik a feltevések a következményeket.”⁵

Explikáció

A konfliktusfogalom bővítéséhez a Fülöp által adott definíció nem alkalmas.

Nem alkalmas, mert *explikálatlan*, azaz nem helyezi a definiálandót egy *egzakt diszciplináris kontextusba*, ily módon ellehetetlenítve, hogy a formális logika szabályainak alkalmazásával tényszerű következtetések rendszerére

⁵ Alfred North Whitehead – Bertrand Russell: *Principia mathematica*. Cambridge, Cambridge University Press, 1927. 5. (Előszó.)

jussunk. Az explikátlanság abban is megnyilvánul, hogy nem rendeli a definíciót szélesebb fogalom alá, ezenkívül túl homályos, definiálatlan, és felesleges kifejezéseket használ. Ilyen például mindjárt a „fél” szó szerepeltetése. Ha a „fél” személyt jelent, akkor feleslegesen leszűkítjük a fogalom terjedelmét. Szerencsebb lenne az *agens*,⁶ bár a számunkra kívánatos általánosított konfliktusfogalom bevezetéséhez szükségtelen. Nem tudunk mit kezdeni az „ugyanazon szociális keretek között szereplő fél” kifejezéssel, nem beszélve arról, hogy maga a *cél-fogalom* is tudományelméletileg problematikus.⁷ Az „ennek tudatában is vannak” hipotézisre végkép nincsen szükségem.

A konfliktusfogalom tiszta logikai definíciója

Ha lehántjuk a konfliktus Fülöp által megadott konfliktusdefinícióról a felesleges szociológiai sallangot, azaz elhagyjuk a „fél”-re való hivatkozást, nem beszélünk „célokról” és „szociális keretekről” és mellőzzük a „tudat” említését (amelyek mind külön alapos explikációra szorulnának), akkor végül is eljutunk a tiszta logikai definícióhoz, amelynek leghasználhatóbb formája Bukovics⁸ munkájában található meg.

Ennek megfelelően, ezt továbbgondolva a konfliktus fogalmát matematikai-logikai (más szóval: szimbolikus logikai) terminológiában egyszerűen úgy definiálom, mint *két állítás konjunkciójának negációját*.

Definíció:

Az a és b állítások *konfliktusa* a $| b = D_{ef} (a \cap b)'$, ahol $\cap$ a logikai *konjunkció*, és $'$ a negáció jele. (Lásd alább.)

Az itt szereplő szakkifejezések és jelölések értelmezése bármely matematikai logikai tankönyvben megtalálható.⁹

Eszerint – matematikai-logikai értelemben – a konfliktus egy olyan állítás, amely két állítás konjunkciójának negációja, és ebbe beleértjük, hogy az állítások egy Boole-algebra elemei, amelyekre érvényesek a Boole-algebra szabályai és axiómái.

Eszerint tehát a konfliktus – mint matematikai modell – egy különleges alakú állítás, amely azt fejezi ki, hogy két állítás egyidejűleg nem lehet igaz. Hangsúlyozzuk, hogy ebben az absztrakt megfogalmazásban nincsen szó a konfliktusban részt vevő *felekről*, ezek *céljairól*, szociális kereteiről, egymásról való *tudásukról*. Ennélfogva az ezen segédfogalmakat nem tartalmazó konfliktusokra

⁶ Bukovics (2009): i. m.

⁷ Bertrand Russell: *Miszticizmus és logika*. Budapest, Magyar Helikon, 1976.

⁸ Bukovics (2009): i. m.

⁹ Ld. pl. Varga Tamás: *Matematikai logika kezdőknek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1966. I–II.

vonatkozó állítások ezektől függetlenül lesznek igazak vagy hamisak. Ezeket, illetve az ezekhez hasonló *szemantikai bővítményeket* éppen ezen absztrakt fogalmakra való felépítéssel lehet bevezetni. Ahogyan az Bukovicsnál¹⁰ többek között a következő segédfogalmak esetében látható:

- *a konfliktusszituáció,*
- *a referenciapartner,*
- *a konfliktushelyszín,*
- *a kudarcforrás-megnyitó,*
- *a konfliktustípus-határozó.*

Állítások és események

Megjegyzendő, hogy a színesebb beszédmód kedvéért nemcsak állítások, hanem *események* konfliktusáról is tehetünk (és esetenként felváltva) említést. Hiszen az események és az állítások között egy-egy értelmű kapcsolat van. Ez azt jelenti, hogy minden állításhoz hozzárendelhető egy *esemény*, éspedig pontosan az, amely akkor és csakis akkor következik be, ha az állítás igaz, és megfordítva, minden eseményhez hozzárendelhető egy állítás, éspedig pontosan az, amelyik akkor és csakis akkor igaz, ha az esemény bekövetkezik. Az ily módon az eseményekhez rendelt állításokat az esemény *operativitásának* (operatív állításoknak) nevezzük, és ebbe beleértjük, hogy az esemény valamely rendszer *rendeltetésszerű működését* írja le.

Bebizonyítandó a főeredmény hitelessége megköveteli, hogy a lehető legpontosabban rögzítsem az általam feltárt eljárás érvényességének feltételeit. Ezért ideidézem azokat a Boole-algebrai szabályokat (és/vagy axiómákat), amelyek a Bukovics-féle logikai konfliktuselmélet alapjait is képezik. Levezetésemben csupán ezeket használom fel következtetéseim levonására. A szóban forgó szabályok (és/vagy axiómák) az alábbiak.¹¹

A logikai konfliktuselmélet Boole-algebrai alapjai

A tetszőleges $a, b, c, \dots$ elemek valamely $\mathbf{B}$ halmazát Boole-algebrának nevezzük, ha elemei között értelmezve van két kétváltozós művelet, úgymint az $\cap$ „metszés” és az $\cup$ „egyesítés”, valamint egy egyváltozós művelet, a „komplementképzés”, oly módon, hogy érvényesek a következő egyenlőségek:

¹⁰ Bukovics (2009): i. m. 4.2. pont.

¹¹ Bukovics (2009): i. m. 4.4.1. pont.

$a \cap b = b \cap a$	($\cap K$, a metszet kommutativitása)
$a \cup b = b \cup a$	($\cup K$, az egyesítés kommutativitása)
$a \cap (b \cup c) = (a \cap b) \cup (a \cap c)$	($\cap D$, a metszet disztributivitása)
$a \cup (b \cap c) = (a \cup b) \cap (a \cup c)$	($\cup D$, az egyesítés disztributivitása)

Továbbá: létezik **B**-nek két kitüntetett eleme, jele 0 és 1, neve *zérus* (vagy *nulla*) és *egy* (egység), amelyre mindig

$a \cap 1 = a$	($\cap 1$, az egység definíciója)
$a \cup 0 = a$	($\cup 0$, a nulla definíciója)
$a \cap a' = 0$	($\cap'$ a komplementssel való metszés szabálya)
$a \cup a' = 1$	($\cup'$ a komplementssel való egyesítés szabálya)

A konfliktus intuitív fogalmába, vagyis az „*a és b együtt nem*” kifejezésbe *beleértődik az a hármas alternatíva*, hogy „*a és b együtt nem*” annyit jelent, mint:

(1) „*vagy a igen, de b nem, vagy a nem, de b igen, vagy sem, a sem b*”

itt a „vagy” kötőszó megengedő jelentésben értendő, vagyis „a vagy b” azt jelenti, hogy „a és b egyike”.

Ez a kifejezés valóban logikailag *ekvivalens* az $a \mid b$ *konfliktuskifejezéssel*. A *Boole-algebra szabályai* alkalmazásával így látható be. A levezetésben a felhasznált Boole-algebrai szabályok mellett még a következőkre is szükség lesz:

$$a'' = a,$$

ami a kettős tagadás szabálya, amelyet itt bizonyítás nélküli evidenciaként elfogadunk. (Egyébként Bukovics hivatkozott tanulmányának 4.4.5. pontja is tartalmaz egy bizonyítást.)

Az (1) alatti állítás így látható be:

$$\begin{aligned}
 a \mid b &= (a \cap b)' \text{ [A konfliktus definíciója szerint]} \\
 &= (a' \cup b') \text{ [A metszés negációjának szabálya szerint]} \\
 &= (a' \cup a) \cap (a' \cup b') \text{ [Az egység definíciója és a kommutativitás szabálya szerint]} \\
 &= a' \cup (a \cap b') \text{ [Az egyesítés negációjának és a disztributivitás szabálya szerint]} \\
 &= (a \cap b') \cup a' \text{ [A kommutativitás szabálya szerint]} \\
 &= (a \cap b') \cup a' \cap (b \cup b') \text{ [A komplementssel való egyesítés szabálya és az egység definíciója szerint]} \\
 &= (a \cap b') \cup (a' \cap b) \cup (a' \cap b').
 \end{aligned}$$

Néhány segédtétel

A fentiekhez hasonlóan bizonyíthatók be az alábbi tételek, amelyeket a továbbiakban felhasználók:

Mindig:

$(a \cap b) \cap c = a \cap (b \cap c)$. A metszés asszociativitása.

$(a \cup b) \cup c = a \cup (b \cup c)$. Az egyesítés asszociativitása.

$(a \cup b) \cap a = a$. A metszés abszorbcioja.

$(a \cap b) \cup a = a$. Az egyesítés abszorbcioja.

$a \cup a = a$. A metszés abszorbcioja.

$a \cap b = a$. Az egyesítés abszorbcioja.

A konfliktuselmélet alaptétele

Ezek után bebizonyítjuk a következő tételt, amelyet talán a *konfliktuselmélet alaptételének* lehet nevezni.

Először a tételt az értekezés témájához illően konkrétan a következőképpen fogalmazom meg.

A tűzvédelmi informatika (m) és a környezetvédelmi informatika (k) rendeltetésszerű működésének konfliktusa $(m \mid k)$ *feloldható*, ha található az m és k eseményekhez egy olyan $v(m, k)$ *rezolvens esemény*, amelyre nézve fennállnak az alábbi összefüggések (amelyeket *rezolvens feltételeknek* nevezünk).

(R1) $v(m, k)$ *konfliktusban van* k-val, azaz fennáll a $v \mid k$ konfliktus.

(R2) a $v \mid k$ konfliktus (meta)konfliktusban van az m-mel, azaz $m \mid (v \mid k)$.

(R3) az $m \mid (v \mid k)$ meta-konfliktus meta-konfliktusban van az $m \mid (v \mid k)$ konfliktussal, azaz:

$(m \mid v) \mid [m \mid (v \mid k)]$.

Megjegyzések:

A $v \mid k$ feltétel, vagyis hogy a v esemény konfliktusban van a k eseménnyel, úgy interpretálható, hogy valamely v, k, m rendszerhierarchiában a rendvédelmi informatikai rendszer (rendeltetésszerű működése) *dominálja* (uralja, utasíthatja) mind a k környezetvédelmi informatikai rendszert, mind pedig az m tűzvédelmi informatikai rendszert (pontosabban annak rendeltetésszerű működését). A $v \mid k$ konfliktus ez esetben egyszerűen azt jelenti, hogy a rendvédelmi informatikai rendszer és a környezetvédelmi informatikai rendszer csupán egymást akadályozva, azaz nem rendeltetésszerűen tudnak együttműködni (pontosabban:

együtt működni, azaz egyidejűleg rendeltetésszerűen működni). A kölcsönös rendeltetésszerű működést alkalmas szervezeti és működési szabályzat kialakításával lehet biztosítani. Ennek mikéntje gyakorlati feladat; jelen elméleti megközelítésben elhagyható.

Ugyanez vonatkozik – *mutatis mutandis* – a többi (rezolvens) konfliktusra is.

Azt, hogy két esemény között konfliktus van, az azt jelenti, hogy egyidejűleg nem történnek meg (működnek) rendeltetésszerűen. Az, hogy valamely $x \mid y$ konfliktus *feloldható*, definíciószerűen úgy értendő, hogy a logika szabályainak és csakis a logika szabályainak alkalmazásaival bebizonyítható, hogy x és y közül legalább az egyik *operatív*, azaz olyan állításoknak felelnek meg, amelyek valamely rendszer részeinek rendeltetésszerű működését írják le.

Ennek az – alapjában véve – algebrai felfogásnak az az előnye, hogy *operabilis* (*operatív*): ahogyan az események metszete ismét esemény, az állítások konjunkciója ismét állítás, úgy a konfliktusok és a metakonfliktusok egyazon megítélés alá esnek, rendjük és kapcsolataik közösek: nem igényelnek külön szabályozást vagy elvi alapvetést.

Ezek után rátérünk a konfliktuselméleti alaptétel bizonyítására.

Tétel: legyenek adva az x , y , és z események, amelyek azt fejezik ki, hogy valamely rendszer részeinek rendeltetésszerű működését írják le (a megfelelő *operatív állításokkal*), valamint a közöttük lévő következő konfliktusok (amelyeket rezolvenseknek nevezünk):

(R1) $x \mid y$,

(R2) $x \mid (y \mid z)$,

(R3) $(x \mid y) \mid [x \mid (y \mid z)]$.

Ekkor a $x \mid y$ konfliktus *feloldható*. Képletben tehát:

$$(x \mid y) \mid [x \mid (y \mid z)] = x$$

Hasonló képlet vonatkozik y -ra is. Azaz mind x , mind y rendeltetésszerű (eseményt leíró állítások).

Ennek a képletnek a levezetése Bukovics dolgozatában megtalálható, 16 lépésből áll, és a következőképpen fest:¹²

$$\begin{aligned} (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) &= [(x \cap y)' \cap (x \mid (y \mid z))]' \\ &= \{[(x \cap y)' \cap (x \mid (y \mid z))]\}' \\ &= [(x \cap y)'' \cup [x \mid (y \mid z)]]' \\ &= (x \cap y) \cup [(x \cap (y \mid z))]' \end{aligned}$$

¹² Bukovics (2009): i. m. 289.

$$\begin{aligned}
 &= (x \cap y) \cup [(x \cap (y \mid z))] \\
 &= [(x \cap y) \cup x] \cap [(x \cap y) \cup (y \mid z)] \\
 &= [x] \cap [(x \cap y) \cup (y \mid z)] \\
 &= x \cap [(x \cap y) \cup (y \cap z)'] \\
 &= x \cap [(x \cap y) \cup (y' \cup z')] \\
 &= [x \cap (x \cap y)] \cup [x \cap (y' \cup z')] \\
 &= (x \cap y) \cup [x \cap (y' \cup z')] \\
 &= x \cap [y \cup (y' \cup z')] \\
 &= x \cap [(y \cup y') \cup z'] \\
 &= x \cap (1 \cup z') \\
 &= x \cap 1 \\
 &= x.
 \end{aligned}$$

A levezetés egyes lépéseinek indoklása hiányzik, és a szerző a Boole-algebrai axiómákra és szabályokra való *expressis verbis* hivatkozást minden esetben mellőzi.

A gondolatmenet tehát a nem matematikus számára hiteltelen.

Minthogy itt a konfliktusfeloldás általános feltételeinek megadásáról van szó, rendkívül kritikus, hogy a levezetés minden egyes lépése ellenőrizhetően hibátlan és világos, valamint a felsőfokú matematikai képzettséggel nem rendelkezők számára is meggyőző legyen. Ezért a Bukovics által adott levezetést most a szükséges részletekkel kiegészítve rekonstruálok.

Megjegyzendő, hogy Bukovics a szóban forgó bizonyítást egy akadémiai doktori értekezésben mutatta be, és annak egyik opponense hivatásos matematikus volt. Jelen esetben alacsonyabb tudományos fokozatú olvasóról is lehet szó, ezért itt sokkal gondosabban kell eljárni egy tiszta matematikai levezetés helyességének állításakor és megítélésakor.

Ennek jegyében a konfliktuselmélet alaptételének rekonstruált bizonyítását az alábbiakban adom meg.

A $(x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z))$ metakonfliktus a konfliktus definíciója szerint így írható le:

$$(1) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = [(x \mid y) \cap (x \mid (y \mid z))']$$

Alkalmazva a De Morgan-szabályt a jobboldali kifejezésre adódik, hogy

$$(2) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \mid y)' \cup [(x \mid (y \mid z))']$$

Tehát ismét a konfliktus definíciója szerint:

$$(3) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y)'' \cup [(x \mid (y \mid z))']$$

A kettős tagadás törvényének felhasználásával azonban ez így írható:

$$(4) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y) \cup [(x \mid (y \mid z))']$$

Most használjuk fel az $[x \mid (y \mid z)]$ konfliktus definícióját. Az eredmény

$$(5) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y) \cup [(x \cap (y \mid z))']$$

Ismét a kettős tagadás szabályát alkalmazva

$$(6) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y) \cup [(x \cap (y \mid z))]$$

Alkalmazzuk most az $\cup \mathbf{D}$ szabályt, vagyis az egyesítés disztributivitásának szabályát:

$$(7) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = [(x \cap y) \cup x] \cap [(x \cap y) \cup (y \mid z)]$$

Vegyük észre, hogy a jobboldali első szögletes zárójelben álló kifejezés a metszet abszorpciós törvénye értelmében egyszerűen x -szel egyenlő, tehát:

$$(8) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap [(x \cap y) \cup (y \mid z)]$$

Használjuk fel itt ismét az $y \mid z$ konfliktus definícióját:

$$(9) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap [(x \cap y) \cup (y \cap z)']$$

Majd alkalmazzuk a metszés De Morgan-szabályát a $(y \cap z)'$ kifejezésre:

$$(10) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap [(x \cap y) \cup (y' \cup z')]$$

Itt a jobboldalon alkalmazzuk a $\cap \mathbf{D}$ szabályt, vagyis a metszés disztributivitásának szabályát:

$$(11) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = [x \cap (x \cap y)] \cup [x \cap (y' \cup z')]$$

Itt az a metszés asszociatív törvénye szerint $x \cap (x \cap y) = (x \cap x) \cap y$, ami a metszés idempotenciája miatt $= x \cap y$, ezért tehát

$$(12) \quad (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y) \cup [x \cap (y' \cup z')]$$

Alkalmazzuk itt a jobboldalra az $\cup D$ szabályt, vagyis az egyesítés disztributivitását:

$$(13) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = [(x \cap y) \cup x] \cap [(x \cap y) \cup (y' \cup z')]$$

Ismerjük fel, hogy az első szögletes zárójelben az egyesítés abszorpció törvénye értelmében egyszerűen x áll, amelynek következtében:

$$(14) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap [(x \cap y) \cup (y' \cup z')]$$

Itt a jobboldalon végezzük el a $\cap D$ szabály szerinti átalakítást, ami azt eredményezi, hogy:

$$(15) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = [x \cap (x \cap y)] \cup [x \cap (y' \cup z')]$$

Itt az első szögletes zárójelben álló kifejezést a metszet asszociativitása alapján átzárójelezhetjük, és azt kapjuk, hogy $x \cap (x \cap y) = (x \cap x) \cap y$, és itt a metszet idempotenciátörvénye értelmében felismerjük, hogy $x \cap x = x$, tehát $x \cap (x \cap y) = x \cap y$ és így

$$(16) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = (x \cap y) \cup [x \cap (y' \cup z')]$$

A $\cap D$ szabályt, vagyis a metszés disztributivitásának a szabályát alkalmazva következik, hogy:

$$(17) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap [y \cup (y' \cup z')]$$

Most viszont a szögletes zárójelet a metszés asszociativitási szabályának alkalmazásával átzárójelezve azt kapjuk, hogy $y \cup (y' \cup z') = (y \cup y') \cup z'$, amelyben a $\cup'$, vagyis a komplementtel való egyesítés szabálya szerint szembeszökő, hogy $(y \cup y') \cup z' = 1 \cup z'$, miáltal

$$(18) (x \mid y) \mid (x \mid (y \mid z)) = x \cap (1 \cup z')$$

Ámde itt $1 \cup z' = 1$ a $\cup'$, azaz a komplementtel való egyesítés szabálya szerint, másrészt viszont $\cap 1$, azaz az egység definíciója szerint $x \cap (1 \cup z') = x \cap 1 = x$, amivel bizonyítottuk állításunkat.

Kedves Miklós!

Ezekkel a sokak számára szörnyű sorokkal kívánok Neked jó egészséget szeretteid, barátaid körében. Azért bátorkodtam mindezeket, mert Te voltál azon kevesek közül az egyik, aki nyitott voltál a tudományterületeden túl is nézni, és nem lesajnálni az esetlegesen nehezen érthető társtudományt. Köszönöm megtisztelő figyelmedet, és tartsd meg ezt a nyitottságod.

Felhasznált irodalom

- Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmaticus elmélete*. Akadémiai doktori értekezés. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 2009.
- Fülöp Sándor: *Környezetjog – környezeti konfliktusok*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem, 2016. Online: <https://vtk.uni-nke.hu/document/vtk-uni-nke-hu/K%C3%B6rnyezetjog.pdf>
- Russell, Bertrand: *Miszticizmus és logika*. Budapest, Magyar Helikon, 1976.
- Varga Tamás: *Matematikai logika kezdőknek*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1966. I–II.
- Whitehead, Alfred North – Bertrand Russell: *Principia mathematica*. Cambridge, Cambridge University Press, 1927.



Egedy Gergely¹

Végjáték a Westminsterben: Johnson kontra parlament

A *brexít* három és fél évet felemésztő, gyakorta szinte már abszurdba forduló folyamatban a westminsteri törvényhozásnak kezdettől fogva kulcsszerep jutott. Ezt a szerepet nem egyszerűen csak kiemelt jelentőségűként jellemezhetjük, ami teljesen érthető a kérdés alkotmányos természetét és rendkívüli súlyát tekintve, hanem olyanként is, amely kifejezetten ellentmondásos volt, mert a brit politikai rendszer működésének hagyományaival ütközött. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom drámai küzdelmére utalunk, a parlamenti szuverenitás klasszikus brit doktrínájának a belső meghasonlására, amelyre a szigetszország történetében csak igen ritkán akadt példa. A „brit politikai tradíció”, amint azt Hall, Marsh és Vines fontos tanulmányukban hangsúlyozzák, egyértelműen az erős végrehajtó hatalom elvét karolja fel, ez azonban a brexit ügyében nem tudott érvényesülni.² Az alábbi írásban arra vállalkozom, hogy a kormányzat és a parlament küzdelmének legutolsó szakaszát tekintsem át röviden, vagyis azt a periódust, amely Boris Johnson hivatalba lépésétől, 2019 júliusától a konzervatívok számára nagy sikert hozó s a két hatalmi központ szembenállását megszüntető választás kampányának a kezdetéig, a parlament feloszlásáig (2019. november) tartott. E szakasz áttekintése még úgy is elkészíthető, hogy a szélesebb értelemben vett brexit folyamata, az Egyesült Királyság és az Európai Unió új kapcsolatrendszerének a kiépítése e sorok írásakor, 2019 januárjában még egyáltalán nem zárult le.

May kudarca

Sajátos paradoxont láthatunk abban, hogy míg az Egyesült Királyság a brexit legfontosabb célját épp parlamenti szuverenitásának teljes helyreállításában jelölte meg,

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: egedy.gergely@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0001-5774-7568.

² Matthew Hall – David Marsh – Emma Vines: A changing democracy: contemporary challenges to the British political tradition. *Policy Studies*, 39. (2018), 4. 365–382. Ld. még: Egedy Gergely: Brexit: a brit demokrácia próbatétele. *Magyar Szemle*, 29. (2019), 3–4. 6–16.

a westminsteri törvényhozás szinte kezdettől fogva fékezni igyekezett a kilépést.³ A népszavazást kiíró David Cameron lemondása után miniszterelnökké választott Theresa May – az általa sűrűn emlegetett *Brexit means Brexit*, azaz „a brexit kilépést jelent” megállapítás szellemében – egy viszonylag kemény brexit mellett kötelezte el magát, miközben a 2015-ben megválasztott törvényhozás tagjainak az álláspontja erősen megoszlott e kérdésben. Nemcsak az ellenzéki képviselők döntő többsége ellenezte a kilépést, hanem a toryk körében is szép számmal voltak EU-pártiak. A 2017 júniusára kiírt előrehozott választással May változtatni kívánt ezen, ám a kísérlete balul sült el: pártja elveszítette abszolút parlamenti többségét, és innentől fogva már csak a legerősebb északír protestáns párt, a Demokratikus Unionista Párt (DUP) 10 képviselőjének a támogatásával tudott kormányozni – egyre gyengébb pozícióból. 2018 nyarán a parlament csak azzal a feltétellel fogadta el a brit EU-tagság visszavonását és az uniós eredetű jogszabályoknak a brit jogrendbe való átvezetését kimondó törvényt (*Great Repeal Bill*), hogy az Európai Unióval folytatott tárgyalások lezárása után a kilépési egyezményt a parlamentnek is el kell fogadnia.⁴ Emlékeztet, hogy a May által 2018 novemberében megkötött egyezményt a westminsteri törvényhozás három alkalommal is leszavazta. (Rendhagyó módon az EU-pártiakkal együtt szavaztak a *hard Brexit* azon elszánt hívei is, akik viszont May Brüsszelnek tett engedményeit sokallták; ők alkották az úgynevezett „Európai Kutatási Csoportot” [*European Research Group*] Jacob Rees-Mogg vezetésével.)⁵ A képviselők többsége azonban egyetlen más megoldás mellett sem tudott felsorakozni. Teljes pathhelyzet alakult ki, s bár az eredeti „menetrend” szerint az Egyesült Királyságnak 2019. március 29-én, vagyis a kilépési kérelem benyújtásának második évfordulóján ki kellett volna lépnie az EU-ból, ez elmaradt. May körül elfogyott a levegő, a többségében brexitellenes parlamenttel szemben elveszítette mozgásterét, és 2019 májusában kénytelen volt lemondani. Az Európai Unió 2019. október 31-ig haladékot adott a szigetországnak valamiféle – Brüsszel számára is elfogadható – egyezmény kidolgozására.

A parlament felfüggesztése

Az utódlásért megindult harcban Boris Johnson, a 2016-os brexitkampány „arca” és frontembere mindenekelőtt azért nyerte el párttársainak a bizalmát, mert ő mutatkozott az EU-ból való távozás legharciasabb hívének, olyannak, aki egyértelműen

³ A parlament szerepének az előzményeihez ld. Szabó Zsolt: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany? *Parlamenti Szemle*, 1. (2016), 2. 96–112.

⁴ European Union (Withdrawal) Act 2018.

⁵ Az ERG-hez: Steven Swinford: Jacob-Rees Mogg to lead Eurosceptic tory MPs and ‘hold Government to account’ over Brexit. *Daily Telegraph*, 2018. január 16.

jelezte, hogy kész az országot akár megállapodás nélkül is kiléptetni (*no deal Brexit*). Johnson július 24-én foglalta el a miniszterelnöki posztot, következetesen azt hangsúlyozta, hogy október végéig „ha török, ha szakad”, végrehajtja a brexitet.⁶

Azzal természetesen neki is számolnia kellett, hogy a westminsteri parlament ehhez aligha lesz partner, s így – széles körű meglepetést, sőt sokak felháborodását kiváltva – augusztus 28-án megkérte a királynőt, hogy függessze fel a parlamentet szeptember 10-étől öt hétre, október 14-ig. (A választott eljárás neve *prorogation*, megkülönböztetendő más hasonló célú eljárástól.) A célja egyértelműen az volt, hogy a brexittelenes képviselőknek jóval kevesebb időt hagyjon olyan lépések megtételére, amelyek meghiúsíthatják az október végi kilépést. A nyilvánosság előtt azonban azzal érvelt, hogy fontos reformokat tervez, ezért mindenképpen új ülészakot kell kezdeni, királynői beszéddel. A brit alkotmányos hagyomány szerint az uralkodónak „illik” a miniszterelnök kívánságát teljesíteni, s II. Erzsébet eleget is tett a kérésnek, ezzel azonban még semmi sem dőlt el.⁷

A nyári parlamenti szünet végeztével, szeptember 3-án összeült az alsóház, és rögtön sor is került az első „ütközetre”. S ebben a kormányzat súlyos vereséget szenvedett. Szeptember 4-én az ellenzéki képviselők az EU-párti torykkal együtt többséget alkotva, Hilary Benn munkáspárti képviselő javaslatára megszavaztak egy törvényt, amely arra irányult, hogy megkösse Johnson kezét, vagyis hogy megakadályozza egy rendezetlen brexit lehetőségét október 31-ével. Egészen pontosan azt mondta ki a Benn-törvény, hogy amennyiben október 19-ig a parlament nem fogad el egy brexit-megállapodást, és olyan döntést sem hoz, hogy az ország megállapodás nélkül távozzék az EU-ból, akkor a kormányfő köteles kérelmezni a kilépés elhalasztását 2020. január 31-ig.⁸ (Tegyük hozzá: az EU-tag-ság megállapodás nélküli megszüntetését az alsóház már áprilisban elutasította.)

E kudarc után Johnson kijelentette: ha öt tehetetlenségre kárhoztatják, azzal valóban az EU kezébe adják a döntést, s így nem marad más eszköze, mint új választás kiírása. Rögtön be is nyújtott egy javaslatot arról, hogy akkor október 15-re írjanak ki előrehozott választást. Ez a lépés azonban nem ígérkezett könnyűnek, s nem is bizonyult annak, hiszen a 2011-ben David Cameron kormánya által elfogadtatott új parlamenti törvény a képviselők kétharmadának a támogatásához kötötte az Alsóház feloszlatásának és új választás kiírásának a lehetőségét. Ez a támogatás pedig nem volt meg.⁹ Miután a vita hevében egy tory képviselő látványosan átült a liberális demokratákhoz, a kormányzat egyfős többségét is elveszítette.

⁶ BBC: Boris Johnson becomes the UK's new prime minister. *BBC Newsround*, 2019. július 24.

⁷ BBC: Parliament suspension: Queen approves PM's plan. *BBC News*, 2019. augusztus 28.

⁸ Graeme Cowie: The Benn-Burton bill: another Article 50 extension? *House of Commons Library*, 2019. szeptember 4.

⁹ Bill Chappell – Brakkton Booker: Brexit: Parliament rejects Boris Johnson's call for new elections. *NPR (National Public Radio)*, 2019. szeptember 4.

A Munkáspárt felettébb kényes döntés elé került, hiszen már hosszú ideje új választást követelt, de ugyanakkor erősen tartott is az erőpróba kimenetelétől; vezetője, Jeremy Corbyn azt az érvelést választotta, hogy csak akkor támogatna egy új választást, ha a *no-deal Brexit* elleni, szeptember 4-én elfogadott törvény úgymond „biztossá” válik, azaz elfogadja a Lordok Háza, és megkapja a királynő jóváhagyását is.¹⁰ A Labour Partyhoz hasonlóan a liberális demokraták és a Skót Nemzeti Párt is félt az új választástól, mivel a közvélemény-kutatások egyértelműen konzervatív fölényt jeleztek, így aztán – ekkor még – az ellenzék egésze arra az álláspontra helyezkedett, hogy nem támogat előrehozott választást.

A felfüggesztés érvénytelenítése

Johnsont eközben más vonalon is súlyos presztízsveszteség érte. Az uralkodót természetesen nem lehet perelni, de a neki „tanácsolt” lépés jogosságát már igen, s ezért többen bírósági úton is megtámadták a parlament ötletes felfüggesztésére irányuló augusztus végi kezdeményezést, azt „alkotmányos merényletnek” minősítve. Szeptember 24-én a Legfelső Bíróság jogellenesnek nyilvánította a felfüggesztést, amely – az elnök, Brenda Hale szavai szerint – „észszerű indokolás nélkül meghíúsította, illetve lehetetlenné tette a parlament számára alkotmányos funkcióinak betöltését”.¹¹ (Tegyük ehhez hozzá: előzőleg viszont egy alacsonyabb szintű bírósági ítélet úgy szólt, hogy Johnson jogszerűen cselekedett, amikor a felfüggesztést kérte. Nem egyszerű kérdésről van tehát szó, jó néhányan azt is vitatják, hogy a Supreme Court valójában illetékes-e az ügyben, hiszen a parlamenti szuverenitás brit elve a törvényhozást érintő ügyekben szűkebb mozgásteret ad a bíróságoknak, mint az európai kontinensen.) Az alsóház elnöke, a brexitellenes kezdeményezéseket elég nyíltan felkaroló John Bercow mindenesetre azonnal be is jelentette, hogy a képviselőket haladék nélkül összehívja, hiszen az ítélet értelmében az ülészak tulajdonképpen nem is lett lezárva. A parlamenti munka tehát folytatódott, de október 2-án a kormányfő ismét kérte az uralkodót az ülészak berekesztésére, ám ezúttal mindössze hat napra, hogy október 14-én a királynői beszéddel meghirdethesse az új kormányprogramot. Erre sor is került.

Október 17-ére, az EU brexitügyi csúcserkeztetének kezdetére Johnsonnak sikerült kiharcolnia egy új kilépési megállapodást az Európai Unióval, miután az Ír-szigeten levő határ ügyében megegyezett Leo Varadkar ír

¹⁰ Jeremy Corbyn: Let this Bill pass and we will back an election. *Labour*, 2019. szeptember 4.

¹¹ BBC: Supreme Court: Suspending Parliament was unlawful, judges rule. *BBC News*, 2019. szeptember 24.

miniszterelnökkel. Az Egyesült Királyság jelentős engedményeket tett azért, hogy úgy léphessen ki a váminióból, hogy közben az ír–északír határ is nyitva maradjon. A korábbi egyezményben szereplő *backstop*, vagyis „tartálék-megoldás” kiiktatását Johnson komoly sikernek tekintette, és ekként is kommunikálta, s ezzel sikerült leszerelnie a fentebb már említett Európai Kutatási Csoport (ERG) ellenállását. Az északír DUP támogatását viszont nem nyerte el a megoldás, mert ezzel az ellenőrzések – szimbolikusan – a két szigetet elválasztó Ír-tengerre kerültek.¹² A kormánynak a parlamenttel folytatott küzdelme új elemmel bővült.

Október 19-én, az alsóház rendkívüli szombati ülésnapján Johnson betejtette az indítványt az új brexit-megállapodás jóváhagyására. A miniszterelnöknek azonban nem volt módja az egyezményről magáról közvetlenül megszavaztatni a parlamentet, mert Oliver Letwin, a tekintélyes EU-párti tory képviselő keresztülvitt egy módosító indítványt, amelynek alapján mindaddig el kellett halasztani a szavazást a megállapodásról, amíg annak a brit jogrendszerbe való beemelését külön törvény ki nem mondta.¹³ Más szavakkal: előbb a kilépés feltételrendszerének jogi szövegét kellett törvénybe iktatni. Bár a kormányzat sokáig azt sugallta, hogy lehet még kibúvót találni a Benn-törvény alól, a Letwin-módosító fényében 19-én este Johnson végül is eleget tett a parlament szeptember 4-én megszavazott utasításának, hiszen a megszabott határidőre nem volt jóváhagyott kilépési egyezmény. Elküldte a halasztási kérelmet Brüsszelbe, a törvényhozók által már előre megszövegezett formában, ám felettébb szokatlan módon: azt nem írta alá. Majd egy második levelet is küldött az EU-nak, azt már alá is írva, s ebben azt fejtegette, miért nem ért egyet a brexitre adandó további haladékkal.¹⁴

A leszavazott menetrend

E fejlemény persze még nem feltétlenül zárta ki az egyezmény október 31-ig történő elfogadását, de az idő fogytával ehhez jelentékenyen gyorsítani kellett volna. Az új egyezmény gyakorlati megvalósításához elengedhetetlennek nyilvánított törvényjavaslatot a kormányfő sietve, már október 22-én az alsó-

¹² E tanulmánynak természetesen nem feladata a megállapodás érdemi elemzése. Ehhez részletesebben ld. BBC: What is in Boris Johnson's new deal with the EU? *BBC News, Reality Check*, 2019. október 24.

¹³ Kate Proctor: What does the Letwin amendment mean for Brexit timetable? *The Guardian*, 2019. október 19.

¹⁴ BBC: Boris Johnson's Brexit delay letters in full. *BBC News*, 2019. október 20.

ház elé terjesztette, amely azt 329 igen, 299 nem ellenében meg is szavazta.¹⁵ Ez volt Johnson első parlamenti győzelme hivatalba lépése óta, s ehhez még azt is érdemes hozzátennünk, hogy először alakult ki a törvényhozásban valamilyen többség egy brexitegyezmény mögött. A miniszterelnöknek azonban mégis le kellett tennie arról a reményéről, hogy a kilépést gyorsított tempóban, október 31-ig ratifikáltatja, az ehhez szükséges szavazást ugyanis elbukta. A kormány erre vonatkozó javaslata, amelyet még ugyancsak október 22-én terjesztettek elő, azt indítványozta, hogy mindössze három nap alatt tárgyalják le és fogadják el a 115 oldalas törvényjavaslatot. A gyorsított „menetrendet” 322 nemmel, 308 igen mellett buktatták el – a képviselők hivatalosan kinyilvánított álláspontja az volt, hogy több időre van szükség az egyezményben foglaltak megtárgyalására. Valójában az ellenzéki képviselők jó néhány módosító javaslatot be akartak terjeszteni, amelyekkel az eredeti tartalom is sokat változtathattak volna, ez pedig a háromnapos menetrendbe nem fért volna bele. (Konkrét tervként emlegették, hogy az ellenzék beleírathatja a törvénybe, az Egyesült Királyság mégsem hagyja el a vámuniót.)¹⁶ Így aztán az alsóház ismét megghiúsította Johnson tervét. A miniszterelnök válasza e fejleményre az volt, hogy az EU újabb döntéséig felfüggesztette a kilépési törvényjavaslat vitáját – és közölte, felkészülnek akár a *no-deal Brexit* eshetőségére is.¹⁷ A parlament „saját magát kötötte gúzsba”, jelentette ki, hozzátéve, nem fogja hagyni, hogy ez a helyzet sokáig fennálljon. Johnson, aki ekkor már végleg eltökélte, hogy a patthelyzet feloldásához új választást írat ki, személyesen kért bocsánatot a konzervatív szavazóktól azért, hogy nem tudta beváltani az október 31-i brexitre vonatkozó ígéretét.¹⁸

A választás kiírása

Október 28-án a brit kormány hivatalos értesítést küldött Brüsszelbe az állam- és kormányfők alkotta Európai Tanácsnak arról, hogy elfogadja a brexit halasztásáról szóló döntést, ezzel bizonyossá téve, hogy az addigi határnappal, 31-ével nem lép ki az EU-ból. Donald Tuskhoz intézett levelében Johnson hangsúlyozta, hogy kormánya nem a saját akaratából döntött így, s utalt arra, hogy attól tart, a jelenlegi parlament mindaddig nem fogja ratifikálni az általa

¹⁵ Emilio Casalicchio: MP's back Boris Johnson's Brexit deal – so far. *Politico*, 2019. október 22.

¹⁶ Heather Stewart – Daniel Boffey: MPs reject Boris Johnson's attempt to fast-track Brexit deal. *The Guardian*, 2019. október 22.

¹⁷ BBC: Brexit bill 'in limbo' as MPs reject timetable. *BBC News*, 2019. október 22.

¹⁸ Gregory Katz: 'Deep regret': Boris Johnson apologizes for missing Brexit. *Associated Press*, 2019. november 3.

megkötött kilépési egyezményt, amíg lehetősége van további halasztásokra.¹⁹ E meggyőződésével összefüggésben már ugyanezen a napon előterjesztette javaslatát a december 12-re tervezett választásról, az indítvány azonban, a kétharmados támogatás hiányában, elbukott. A következő napon, 29-én viszont mégis sikerült elfogadtatni az új választás tervét, méghozzá 438 igennel, 20 nem ellenében: részben annak köszönhetően, hogy az ellenzéki pártok egysége megbomlott, miután a Liberális Demokrata Párt és a Skót Nemzeti Párt feladta korábbi ellenállását, részben pedig annak, hogy – rendhagyó módon, a 2011-es parlamenti törvényt megkerülve – olyan „egyszerű törvény” formájában terjesztette elő a javaslatát, amelyhez nem volt szükség a kétharmados támogatásra.²⁰ Október 31-én, 10 éves szolgálat után távozott posztjáról az alsóház „emblemikus” elnöke, John Bercow, aki a saját jogkörében – olykor azon még túl is lépve – mindent megtett a brexitellenes, EU-párti képviselők támogatása érdekében.²¹ Az ő tevékenysége kétségtelenül hozzájárult a parlament önálló szerepének az erősítéséhez.

Az alsóház november 6-án éjfélkor feloszlott, s ezzel kezdetét vette az előrehozott választás kampányidőszaka. A kampányban Johnson következetesen hangsúlyozta, hogy ő nem kívánt volna előrehozott választást, azt azért kellett kiírni, mert a parlament megakadályozta a brexitet. Hogy ki miként vélekedik a brexitről, az egy dolog, az viszont, hogy a 2017-ben megválasztott parlament valóban meglehetősen következetességgel igyekezett akadályozni a May- és Johnson-kormányok törekvését az EU-ból való kilépés végrehajtására, elég határozottan állítható.

¹⁹ UK Government: Prime Minister’s letter to President Donald Tusk. *Gov.uk*, 2019. október 28.

²⁰ BBC: UK set for 12 December general election after MPs’ vote. *BBC News*, 2019. október 29.

²¹ BBC: John Bercow steps down as Commons speaker. *BBC News*, 2019. október 31.

Felhasznált irodalom

- BBC: Boris Johnson becomes the UK's new prime minister. *BBC Newsround*, 2019. július 24. Online: www.bbc.co.uk/newsround/49081103
- BBC: Parliament suspension: Queen approves PM's plan. *BBC News*, 2019. augusztus 28. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-49493632
- BBC: Supreme Court: Suspending Parliament was unlawful, judges rule. *BBC News*, 2019. szeptember 24. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-49810261
- BBC: Boris Johnson's Brexit delay letters in full. *BBC News*, 2019. október 20. Online: www.bbc.com/news/uk-50114538
- BBC: Brexit bill 'in limbo' as MPs reject timetable. *BBC News*, 2019. október 22. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-50146182
- BBC: What is in Boris Johnson's new deal with the EU? *BBC News, Reality Check*, 2019. október 24. Online: www.bbc.com/news/uk-50083026
- BBC: UK set for 12 December general election after MPs' vote. *BBC News*, 2019. október 29. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-50229318
- BBC: John Bercow steps down as Commons speaker. *BBC News*, 2019. október 31. Online: www.bbc.com/news/uk-politics-50242631
- Casalicchio, Emilio: MP's back Boris Johnson's Brexit deal – so far. *Politico*, 2019. október 22. Online: www.politico.eu/article/mps-back-boris-johnsons-brexit-deal-so-far
- Chappell, Bill – Brakkton Booker: Brexit: Parliament rejects Boris Johnson's call for new elections. *NPR (National Public Radio)*, 2019. szeptember 4. Online: www.npr.org/2019/09/04/757587543/brexit-parliament-members-vote-to-block-johnsons-no-deal-exit
- Corbyn, Jeremy: Let this Bill pass and we will back an election. *Labour*, 2019. szeptember 4. Online: <https://labour.org.uk/press/let-bill-pass-will-back-election-corbyn>
- Cowie, Graeme: The Benn-Burton bill: another Article 50 extension? *House of Commons Library*, 2019. szeptember 4. Online: <https://commonslibrary.parliament.uk/brexit/negotiations/the-benn-burt-bill-another-article-50-extension>
- Egedy Gergely: Brexit: a brit demokrácia próbatétele. *Magyar Szemle*, 29. (2019), 3–4. 6–16. Online: www.magyarszemle.hu/cikk/20190424_brexit_a_brit_demokracia_probatetele
- European Union (Withdrawal) Act 2018. Online: www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/section/13/enacted
- Hall, Matthew – David Marsh – Emma Vines: A changing democracy: contemporary challenges to the British political tradition. *Policy Studies*, 39. (2018), 4. 365–382. Online: <https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1451504>
- Katz, Gregory: 'Deep regret': Boris Johnson apologizes for missing Brexit. *Associated Press*, 2019. november 3. Online: <https://globalnews.ca/news/6120242/boris-johnson-apology-brexit-deadline>
- Proctor, Kate: What does the Letwin amendment mean for Brexit timetable? *The Guardian*, 2019. október 19. Online: www.theguardian.com/politics/2019/oct/19/what-does-the-letwin-amendment-mean-for-brexit-timetable-boris-johnson
- Stewart, Heather – Daniel Boffey: MPs reject Boris Johnson's attempt to fast-track Brexit deal. *The Guardian*, 2019. október 22. Online: www.theguardian.com/politics/2019/oct/22/mps-reject-boris-johnsons-attempt-to-fast-track-brexit-deal

- Swinford, Steven: Jacob-Rees Mogg to lead Eurosceptic tory MPs and 'hold Government to account' over Brexit. *Daily Telegraph*, 2018. január 16. Online: www.telegraph.co.uk/politics/2018/01/16/exclusive-jacob-rees-mogg-lead-tory-eurosceptic-mps-hold-government
- Szabó Zsolt: A parlament a Brexitben: cselekvő vagy szenvedő alany? *Parlamenti Szemle*, 1. (2016), 2. 96–112. Online: <https://parlamentiszemle.hu/wp-content/uploads/2017/09/parlamenti-szemle-parlamentiszemle-20162-lapszam-2016-02-06cikk.pdf>
- UK Government: Prime Minister's letter to President Donald Tusk. *Gov.uk*, 2019. október 28. Online: www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-president-donald-tusk-28-october-2019



Györfyné Kukoda Andrea¹

Statisztika az államigazgatásban – államigazgatási statisztika

Bevezetés

A társadalmi-gazdasági élet valamennyi területén és szintjén meghatározó szerepet töltenek be az információk, azaz általános értelemben az ismereteinket gyarapító közlések. Az államigazgatásban a gazdasági, kulturális, szociális igények kielégítése érdekében hozott döntések helyességének, megalapozottságának feltétele, hogy a döntéshez szükséges valamennyi információ rendelkezésre álljon. Az információk egyik jelentős csoportját teszi ki a *statisztikai információ*, amely az egyén, a csoport, a társadalom vagy a gazdaság egyes részeinek vagy egészének jellemzőit mutatja be olyan mennyiségi, illetve minőségi adatokkal, mint a döntéshez szükséges információk, a jelenségek pontos leírása, az ellenőrzés, tervezés, a kutatás szempontjai.²

A *közigazgatási statisztika* létrehozásának szükségessége már az 1930-as években felvetődött Magyary Zoltán, a közigazgatás racionalizálásának egykori kormánybiztosa részéről, aki azt a közigazgatás racionalizálásának előfeltételként, eszközeként jelölte meg, s amelynek tárgyára és rendszerére nézve elképzeléseit többször kifejtette,³ egyik munkatársa, Fluck András pedig a közigazgatási ügymenet grafikus ábrázolásának fontosságát is felismerte.⁴

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kapcsolat: gyorfyne.kukoda.andrea@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-0254-5832.

² Kalas Tibor: Az igazgatási osztályok statisztikai beszámolósi rendszere. *Állam és Igazgatás*, 21. (1971), 6. 541–548.

³ Magyary Zoltán – Kiss István: *Közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939; Magyary Zoltán: *Javaslat a közigazgatási statisztika megszervezésére*. Kézirat, 1940. (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi Tanszék Archívuma 97.)

⁴ Fluck András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.

Történeti áttekintés⁵

Az 1945 előtti feudális-kapitalista közigazgatás idejében államigazgatási statisztikáról mint külön statisztikai ágról nem lehetett beszélni. Az adatgyűjtések akkor még nem a valóságot, a tényleges összefüggéseket igyekeztek feltárni, hanem csupán az államigazgatási szervek mivoltának elleplezési céljával készített, formális összeállítások voltak. Az államigazgatásra vonatkozó statisztikákat a szervezetlenség és az összefüggés hiánya jellemezte. Közigazgatási irányú statisztikák voltak például: a bíróságok és ügyészségek ügyforgalmáról végrehajtott adatgyűjtés, a MÁV teljesítménystatisztikája, a személyzeti létszám és bérvizonyok statisztikája, a közszállítási statisztika, az adóstatisztika; a KSH által végzett adatgyűjtések: az útlevélstatisztika, a bűnügyi statisztika, a közszolgálati alkalmazottak részére tartott közigazgatási tanfolyamok statisztikája. Más közigazgatás-statisztikai adatgyűjtések akkoriban nem léteztek.

Az államigazgatási statisztika 1945 utáni kiépítésének társadalmi előfeltételét és alkalmazási területét a tervgazdálkodás létrejötte és a tanácsrendszer általános bevezetése biztosította. A népgazdasági tervek készítésének alapjául a lakosság létszámára, a népgazdaság erőforrásaira, a rendelkezésre álló munkaerőre és műszaki kapacitásra vonatkozó felmérések szolgáltak. A tervteljesítés és az elért teljesítmény fokának mérése, a népgazdaság fejlődését jellemző mérlegek felállítására szintén igényelte a statisztikai tevékenységet. A tanácsrendszer államigazgatási statisztikai kiterjedtek az államigazgatási szervek és a lakosság kapcsolatának adatszerű rögzítésére, az államigazgatási szervek működési hatáskörének megmérésére; a szociális és kulturális, a rendészeti és igazságügyi stb. kérdések társadalmi statisztikájára; a szervek belső szervezetének, működésének és üzemi eredményességének mérésére.

A tervgazdálkodás kiépítésében, az új megyei és járási beosztás kialakításában, a helységrendezésekben is nagy szerepe volt a statisztikának. Az új városok és községek alakulásához, a községegyesítésekhez, a névváltoztatási ügyek lebonyolításához, a megyei és járási szakigazgatási beosztás észszerűsítéséhez, a tanyakérdés rendezéséhez települési, népességi, vasúti, postai, közigazgatási, gazdasági, egészségügyi, vonzási, kulturális adatok gyűjtésére volt szükség. Az adatok megmutatták, hova kell út, vasút, posta, orvos, szülésznő, iskola, állatorvos; mely lakott hely érett meg a községgé alakításra, hol van a legnagyobb szükség az állam támogatására, merre felé vonzódik a település gazdaságilag, hova jár a lakosság piacra, mely községhez, városhoz lehetne átcsatolni a tanyát úgy, hogy az különösebb beruházás nélkül közel jusson a közigazgatáshoz. A községi statisztika (helyzetkép) a községek főbb gazdasági, közigazgatási, közlekedési, szociális, kulturális és pénzügyi adatait vizsgálta, amelyeket

⁵ A fejezet forrásai: Kovacsics József – Vadas György: Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2. (1950), 8–9. 548–558; Kovacsics József: Az államigazgatási statisztika létrehozása, az igazgatási mechanizmus vizsgálatainak nélkülözhetetlen előfeltétele. *Belügyi Szemle*, 4. (1966), 8. 45–52.

a Belügyminisztérium és a területrendezés hasznosíthatott, megismerve általuk a táj vagy a konkrét közigazgatás adottságait, elmaradottságát vagy fejlettségét, ennek okait és hatását a tájra, a környező településekre, megalapozva ezzel az eszközrendő területi szervezésre vagy a létesítendő beruházásokra vonatkozó döntések irányát.

Az 1960-as évektől kezdve az igazgatás tartalmi átalakulása, az a tény, hogy a tanácsok (későbbi önkormányzatok) nemcsak igazgatnak, hanem gazdálkodnak is, szervezik, irányítják a társas együttélést, tevékenységük a társadalmi és gazdasági élet úgyszólván minden ágával kapcsolatos, valamint főképpen a lakosság részére nyújtott különböző szolgáltatások és jogosítványok formájában végzett hatósági jellegű tevékenységeik az igazgatási szervek tevékenységének statisztikai vizsgálatával való fokozottabb foglalkozást indokolták. Olyan kutatások megszervezése vált szükségessé, amelyekkel egzakt módon nyomon lehetett kísérni a szervek munkáját és tevékenységét, választ kapva a következő kérdésekre:

- hogyan alakul egy igazgatási apparátus munkaterhe és létszáma;
- ott van-e több munkaerő, ahol a feladatok nagyobb súlya is jelentkezik, vagy esetleg korrekcióra van szükség a létszámmegoszlásban;
- milyen a szakirányú és a szervi működéssel összefüggő ügyek súlya, azaz a gazdasági és a társadalmi életet irányítja, szervezi-e túlnyomórésztben a vizsgált igazgatási egység, vagy a saját apparátusát;
- mennyire rugalmasan intézik az állampolgárok ügyeit, hogyan alakul ezeknek az ügyeknek az intézése (gyorsaság);
- milyen erősségű egy apparátuson belül a különböző osztályok, csoportok és előadók munkakapcsolata;
- milyen ügyeket támadnak meg jogorvoslattal, s ezek tükrében vizsgálva milyen fokú a vizsgált szervek munkájának eredményessége;
- lehet-e a modern szervezéstudomány módszereit, az operációanalízist, a kibernetikai, később informatikai módszereket alkalmazni az államigazgatás irányításában;
- hogyan lehet az államigazgatás által végzett sokféle, szerteágazó tevékenységet logikus csoportokba szedni, hogyan lehet ezeket az információkat a vezetés számára feldolgozni úgy, hogy azokkal a vezetést kellőképpen tájékoztatva az a munkáját jobban tudja végezni, a döntéseit helyesebben tudja meghozni.

Az államigazgatási statisztika tartalma, feladata

Az államigazgatási statisztika feladata

Az államigazgatási statisztika tárgya az államigazgatás, feladata a központi és a helyi államigazgatási szervek működésének, tevékenységének, gazdálkodásának,

teljesítményeinek, eredményeinek és szervezetének vizsgálatához adatok gyűjtése, feldolgozása, elemzése és közzététele.⁶

A működés keretében elsősorban a szervek *feladatainak mennyiségéről* és *gyakorlatosságáról*, a feladatok megvalósítására fordított *munka mennyiségi és minőségi jellemzőiről*, különösen az *ügymenetről* szükséges adatok gyűjtése, míg a szervezetről *a szervezeti egységek számára és nagyságára, a személyi állomány összetételére*, valamint a szervek működéséhez szükséges *anyagi feltételekre* vonatkozó adatok nyújtanak tájékoztatást.⁷

Az államigazgatási statisztika adattára iránt igen széles körű az igény:

- Az államigazgatási szervek rendszerének, nagyságának, belső differenciáltságának gazdaságos és célszerű alakításához nélkülözhetetlenek az államigazgatás szervezetére és működésére vonatkozó adatok.
- A jogszabályalkotásra hivatott központi szervek nem mellőzhetik az államigazgatás működését, főként a feladatok mennyiségének alakulását jelző statisztikai mutatókat, hiszen a társadalmi viszonyok változásainak tükröződnie kell az államigazgatási feladatok összetételének és mennyiségének módosulásában is.
- A szervek működésének reális áttekintéséhez és értékeléséhez a közvetlen irányítást, illetve belső vezetést végző vezetők szintén értékes támogatást kaphatnak az államigazgatási statisztikától.
- Az államigazgatási statisztika eredményeinek egyik legjelentősebb felhasználási területe az államigazgatás-tudomány. Az államigazgatási szervek gyakorlatának alapos ismerete, az államigazgatási jelenségek matematikai-statisztikai felmérése nélkül nem valósítható meg az államigazgatás eredményességének növelése, s ennek érdekében az e területen ható objektív társadalmi törvények felismerése és egzakt megfogalmazása.
- Az államigazgatási szervek működésük alapján történő objektív összehasonlításához is elsősorban a statisztika szolgálat pontos adatokat mind az elméleti munka, mind a gyakorlati vezetés számára.

Az államigazgatási statisztika tartalma

Az államigazgatási statisztika tartalmát képező adatok gyűjtései alapvetően két nagy csoportba oszthatók: *a) közvetlen (primer) és b) közvetett (szekunder) adatgyűjtésekre.*⁸

⁶ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

⁷ Madarász Tibor: Sikeres kísérlet az államigazgatási statisztika módszertani megalapozására. *Jogtudományi Közöny*, 20. (1965), 10. 510–513.

⁸ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

A közvetlen adatgyűjtések körébe tartoznak:

- a) a *községi* statisztika: a település fejlődését befolyásoló gazdasági és egyéb tényezők (népességi adatok, ipar, kereskedelem, piac, közlekedés, szállítás, közigazgatási, gazdasági, kulturális és egészségügyi szervek és intézetek) vizsgálata;
- b) az *ügyintézés és ügyiratforgalom* statisztikája: az egyes osztályok személyzeti létszámára, az osztály működésére, a beérkezett és elintéztet ügyiratok számára, a kiállított bizonyítványok, a kiutalt segélyek számára és összegére vonatkozó adatgyűjtés;
- c) az államigazgatási *szervekre* vonatkozó adatgyűjtés: a szervek területi és hivatali hatáskörére, személyzetére, elhelyezésére, személyi és dologi kiadásaira vonatkozó adatok; a különböző bizottságokra, a felesleges szervekre vonatkozó adatok;
- d) *területi* statisztika: a megyék, járások és községek területeire vonatkozó statisztikai feldolgozások, például az észszerűtlen községhatárok feltárása, a területváltozások pontos nyilvántartása.

A közvetett adatgyűjtésekhez sorolhatók:

- a községi (települési) adattárak elkészítése: az igazgatott terület és a népesség különböző viszonyai, a szervezet működése, költségei;
- a statisztikai összehasonlítások: a lakosság gazdálkodási módja, megélhetési forrásai, terméseredményei, kulturális, szociális fejlettsége, közlekedési viszonyai, közigazgatási centruma és az egyes községek vonzódása között fennálló viszonyok vizsgálata.

Az adatgyűjtéseken felül az államigazgatási statisztika körébe sorolható még az általános igazgatási hatóságok által vezetett nyilvántartások és a készített jelentések egységesítésének és racionalizálásának feladata is.

Az államigazgatás saját szervezetével, működésével foglalkozó úgynevezett „belső statisztika” körébe tartozik az államigazgatási szervek egységei nyilvántartása (személyzeti, költség- stb. statisztika), a területi egységek nyilvántartása (helyiségnévtár stb.); a területszervezési adatok gyűjtése; az államigazgatás dologi eszközeinek, személyzetének és költségvetési gazdálkodásának adatai; az államigazgatás tevékenységével kapcsolatos az ügy(irat)- és ügyfélforgalom, az elintéztetések felmérése; az ügyekre eső költségek statisztikája, az államigazgatással kapcsolatos közvélemény-kutatás; az államigazgatás szakágazatait érdeklő társadalmi statisztikák pedig az úgynevezett „külső statisztikák”.

Az államigazgatási statisztika mutatószámrendszere

Az államigazgatási szervek tevékenységének vizsgálatához, valamint a döntéshozatal megalapozásához szükséges statisztikai mutatószámok kialakításához a következő területek tanulmányozása szükséges:

- a bizonylati, nyilvántartási, jelentési, valamint az iktatási rendszer;
- az ügyiratok fajtái, átfutási ideje, az ügyiratokkal kapcsolatos tevékenységek;
- a dolgozók egész napi tevékenysége; az ügyintéző dolgozók konkrét ügyekkel kapcsolatos munkája;
- az ügyek útja, az érkezett ügyiratok kézhezvételének és elintézésének időpontja és elintézési ideje, az ügyek munkaigénye és az elintézés módja.

Az igazgatási statisztika keretében előállított mutatószámok:⁹

1. az államigazgatási munka megoszlására és a munkaidő felhasználására jellemző mutatók (túlóraarány, a ledolgozott munkanapoknak/óráknak az igazgatási munka speciális csoportjai közötti megoszlása, veszteségidő; a dolgozók bérezése és a teljesítmények közötti korreláció; az egy főre jutó értekezletek száma, időtartama; az egy dolgozóra, illetve egy ügyintézőre jutó félfogadások száma);
2. az ügyiratforgalom mutatói;
3. az ügyiratokkal kapcsolatos tevékenység mutatói;
4. az államigazgatási munka költségeit jellemző mutatók;
5. a tevékenység (ügyintézés) gráfok útján való elemzése: a dolgozók milyen sorrendben végzik az egyes tevékenységeket → elkészíthetők az ügyintézés modelljei (tényleges ügyintézési modellek egybevetése a jogszabályokban előírt helyzetnek megfelelően készített gráfokkal) → az igazgatási szervezet észszerűbb munkamegosztásának szabályozásához segítségnyújtás.

A statisztikai mérés jelentősége

Az igazgatási munkateljesítmények mérésének jelentőségét az adja, hogy általa:

- mérhetővé válik a létszámviszonyok és a munkateljesítmények közötti összefüggés;
- vizsgálható a munkavégzés intenzitása, megállapíthatók a munka hatékonyságát jellemző paraméterek;
- gráfok útján megállapíthatók a munkavégzés bürokratikus vonásai;

⁹ Kovacsics–Vadas (1950): i. m.

- kidolgozhatók a munkavégzés szempontjából legcélrányosabb munkakapcsolatokat rögzítő igazgatási modellek;
- összehasonlítható az azonos profilú szervezetek munkája (melyik szerv dolgozott jobban azonos kezdeti feltételek mellett – standardizálás).

A statisztikai vizsgálatok további hasznát jelenti, hogy a vezetés információkat kaphat az apparátus munkájára vonatkozólag, s így az információk feldolgozása segítségével lehetővé válik az apparátus munkájának jobb megszervezése, a bürokratikus vonások csökkentése vagy kiküszöbölése, a túlterhelés, illetve az aránytalanságok megszüntetése.

Felhasznált irodalom

- Kalas Tibor: Az igazgatási osztályok statisztikai beszámolási rendszere. *Állam és Igazgatás*, 21. (1971), 6. 541–548.
- Fluck András: *A közigazgatási ügyintézés racionalizálása*. Budapest, Magyar Királyi Állami Nyomda, 1938.
- Kovacsics József: Az államigazgatási statisztika létrehozása, az igazgatási mechanizmus vizsgálatának nélkülözhetetlen előfeltétele. *Belügyi Szemle*, 4. (1966), 8. 45–52.
- Kovacsics József – Vadas György: Az államigazgatási statisztika kérdései. *Állam és Közigazgatás*, 2. (1950), 8–9. 548–558.
- Madarász Tibor: Sikeres kísérlet az államigazgatási statisztika módszertani megalapozására. *Jogtudományi Közlöny*, 20. (1965), 10. 510–513. Online: http://real-j.mtak.hu/2227/1/JogtudomanyiKozlony_1965.pdf
- Magyary Zoltán: *Javaslat a közigazgatási statisztika megszervezésére*. Kézirat, 1940. (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Államigazgatási Jogi Tanszék Archívuma 97.)
- Magyary Zoltán – Kiss István: *Közigazgatás és az emberek*. Budapest, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda, 1939.



Halász Iván¹

A fővárosok és a közjogi szervek fővároson kívüli elhelyezése Közép-Európában

A három szláv nyelvű visegrádi ország hasonló történelmi tapasztalattal rendelkezik, mint Magyarország. Ebből fakad az, hogy hasonló a kultúrájuk, politikai mentalitásuk és sok tekintetben az aktuális gazdasági-társadalmi kihívások is. Ez a lelki-mentális közelség és történelmi háttér rendszerint indokoltá teszi, hogy a különböző magyar reformok során figyelembe vegyék a többi közép-európai állam tapasztalatát is. Ez vonatkozhat az igazgatási és területszervezési reformokra is.

A jelen összehasonlítás tárgyát képező három állam – azaz a Cseh Köztársaság, Lengyelország és Szlovákia – sok hasonlóság ellenére mégsem képez egységes modellt, legalábbis, ami a főbb hatalmi szerveknek és a központi igazgatási szerveknek a területi elhelyezését illeti. A skála egyik végén áll Lengyelország, ahol majdnem az összes fontos közhatalmi és államigazgatási szerv székhelye Varsóban található. A másik végén pedig ott áll a Cseh Köztársaság, ahol a fontos szervek elhelyezése megoszlik Prága, a főváros és Brno között. Az említett kettő „véglet” között helyezkedik el Szlovákia, amely viszont ebben a vonatkozásban az elmúlt 25 évben meglehetősen érdekes, éles politikai, igazgatási és terület-szervezési vitákkal színesített fejlődésen ment keresztül.

Lengyelország

A modern Lengyelország esete viszonylag egyszerű. A 18. század végéig a lengyel-litván államközösség Európa egyik legnagyobb kiterjedésű állama volt. Azért nem meglepő, hogy ezen összetett államalakulat több fontos hatalmi és igazgatási központtal rendelkezett. Ezek közül ki kell emelni a két történelmi lengyel fővárost, azaz Krakkót, majd a 16. századtól azt felváltó Varsót, illetve a Litván

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete. Kapcsolat: halasz.ivan@uni-nke.hu.

Nagyfejedelemség központjaként funkcionáló Vilnát (azaz a mai Vilniust).² A lengyel államiság első évszázadaiban sokáig a déli fekvésű Krakkó volt a királyok székhelye, illetve itt jöttek létre a Lengyel Királyság központi igazgatási szervei.³ Varsó és környéke főleg a lublini unió után vált a lengyel–litván államközösség központi területévé, ami pozitívan hatott Varsó fejlődésére. III. (Vasa) Zsigmond volt az a király, aki a krakkói Wawel leégése után úgy döntött, hogy Varsóba teszi át a székhelyét. Ennek megvalósításába 1579-ben kezdett bele. Onnantól kezdve már Varsó volt a lengyel királyok és az alárendeltségükben működő központi hivatalok székhelye.⁴

Amikor 1918-ban, illetve 1919-ben újjászületett a lengyel állam (igaz, nem a 18. századi határokon belül), akkor komoly problémaként jelentkezett az olyan területek integrálása, amelyek az előző évszázadban eltérő jogi és igazgatási kultúrájú államokon belül fejlődtek. Ez inkább a központosító törekvéseknek kedvezett, és Varsó fővárosi pozícióit erősítette, annak ellenére, hogy sem az 1921. évi, sem az 1935. évi lengyel alkotmányok nem deklarálták Varsó fővárosi jellegét. Az ugyanis alacsonyabb szintű jogszabályokból következett. Ugyanakkor itt meg kell említeni, hogy Varsó volt az I. világháború előtt a cári Orosz Birodalom részét képező Lengyel Királyság központi városa, valamint ebben a minőségben még jobban megerősítették az I. világháború alatti német és osztrák–magyar megszálló hatalmak is. Az sem véletlen tehát, hogy a német internálásból 1918 novemberében kiszabaduló Józef Piłsudski tábornok és függetlenségi politikus is ide igyekezett és itt kezdte meg, illetve inkább folytatta a lengyel államalapító tevékenységét.

A két világháború között szépen fejlődő és pezsgő élettel rendelkező Varsó azonban 1944-ben az antifasiszta felkelés német leverésének következtében majdnem teljesen megsemmisült. Annyira, hogy a II. világháború utáni években a megint újjászülető lengyel állam központi hatalmi és igazgatási szerveit ideiglenesen nem itt, hanem a nem túl távoli közép-lengyelországi ipari nagyvárosban, Łódźban kellett elhelyezni. Varsóban egyszerűen nem voltak a nagyobb hivatalok elhelyezésére alkalmas épületek, és a tisztviselők jelentős részének nem volt hol laknia. Emiatt rohamos tempóban zajlott a tradicionális főváros újjáépítése és restaurálása. Arra, hogy a gyakorlatilag megsemmisült Varsót újjá kell építeni, és vissza kell állítani a fővárosi jellegét, még a szovjetbarát lublini Lengyel Felszabadítási Bizottság tett ígéretet 1945 első napjaiban. A kommunista

² Vilnius ugyanis azon távoli közép-európai városok közé tartozik, amelyek a történelmileg kialakult, mondhatni hagyományos magyar elnevezéssel rendelkeznek, azaz itt nem kell más nyelvű fordításokra hagyatkozni. Ilyen pl. Boroszló (Wrocław) vagy Alamóc (Olomouc) is.

³ Krakkó előtt a Piast-dinasztia korai uralkodói rendszerint Gnieznóban tartózkodtak.

⁴ Marian Kallas: *Historia ustroju Polski X–XX w.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999. 82.

befolyás alatt álló szovjetbarát terület ugyanis, amelyből Moszkva egy új lengyel kormányt szeretett volna kreálni a nemzetközileg elismert londoni emigráns kormány helyett, ezáltal is bizonyítani akarta hazafias elkötelezettségét. A jó állapotban megmaradt Krakkó komolyan nem jött számításba mint új főváros – egyrészt a peremvidéki elhelyezése, másrészt a hagyományos konzervatív beállítottsága, harmadrészt valószínűleg a II. világháború alatti funkciója miatt. Ott volt ugyanis a német megszállást jelentő Főkormányzóság székhelye.⁵ Az ipari nagyváros jellegű „vörös” Łódźnak kommunista szempontból több esélye lehetett volna, de legfeljebb csak néhány ortodox kommunista játszott el ezzel a gondolattal. Mindez annak ellenére, hogy a város az új Lengyelország közepén helyezkedett el, nagyon jó volt a közlekedési infrastruktúrája, a háborút a lengyel viszonylatban viszonylag jól megúsza, és a meggyilkolt zsidók és az elmenekült németek után sok ép lakóingatlan maradt meg a városban. Varsó szimbolikus jelentőségével és életerejével azonban Łódź nem tudott versenyezni.

Néhány év elmúltával tehát a lengyel központi szervek és hivatalok kezdtek visszaköltözni a tradicionális fővárosba. Varsó központi szerepe azóta tulajdonképpen megkérdőjelezhetetlen. Ez nemcsak az államszocializmus időszakában volt igaz, hanem most is, a rendszerváltás utáni több mint negyedszázadban. Az összes fontos közhatalmi szerv és központi államigazgatási intézmény itt található meg. Ez a bírói hatalom szerveire is vonatkozik. Varsóban működik a lengyel Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság, a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság és a magas közjogi méltóságok és vezető politikusok ügyében eljáró Állami Törvényszék is. Ugyanez vonatkozik az ombudsmanra, a versenyhivatalra és sok más hasonló jellegű szervre. A fővároson kívül inkább csak a köztársasági elnök vidéki rezidenciái, továbbá kisebb jelentőségű háttérintézmények és oktatási központok találhatók meg (például a bírák és ügyészek továbbképzésével foglalkozó igazságügyi akadémia, a bányaiipar felügyeletével foglalkozó szervek stb.).

Cseh Köztársaság

A cseh államiság működésének jobb megértéséhez figyelembe kell venni az ország tartományi tradícióit, amelyekre egyébként a most hatályos alkotmány preambuluma is utal. A középkor óta ugyanis a Cseh Korona országait több, részben önálló történelmi identitású tartomány alkotta, saját rendi hatalmi szimbolikával és szerveivel. Ezeknek az országrészeknek és tartományoknak a képviselői 1619-ig időről időre közös – azaz generális – országgyűléseken vettek

⁵ Anna Gronczewska: Po zakończeniu II wojny światowej Łódź mogła być stolicą Polski. *Dziennik Łódzki*, 2016. január 23.

részt. Az 1618 és 1620 közötti rendi felkelés után azonban a győztes Habsburgok gondosan ügyeltek arra, hogy ezek az országrészek és tartományok többé már ne fogjanak össze, a képviselőik pedig ne ülésezzenek közös fórumokon, és egyáltalán azt akarták elérni, hogy meggyengüljön a Szent Vencel-i Cseh Korona országainak közös identitása. Mindez valóban hatással volt a lakosságra, illetve a politikai elitekre egyaránt, és jelentős mértékben megerősítette az önálló cseh, morva és részben sziléziai identitást. Mindegyik tartomány értelemszerűen saját tartományi székhellyel rendelkezett.

Új helyzetet teremtett az 1918-as esztendő, amikor megalakult a független és önálló Csehszlovákia. Az előbb említett három történelmi tartomány akkor kiegészült Szlovákiával és Kárpátaljával. Az új állam, amelynek különböző jogi és politikai tradíciójú részeket kellett egybegyúrni, érthetően centralista módon viselkedett. Néhány ponton azonban kénytelen volt engedményeket tenni a regionális identitásoknak. Az 1920-as évek végétől négy nagy tartományból állt a csehszlovák állam: Csehországból, Morvaország-Sziléziából, Szlovákiából és a Ruszinszónak nevezett Kárpátaljából. Ezek mindegyike önálló tartományi gyűléssel és elnökkel rendelkezett, de azok kompetenciái meglehetősen korlátozottak voltak.

A tartományi berendezkedés ellenére majdnem minden fontos hatalmi és igazgatási szerv ebben az időszakban Prágában működött. Az 1920. február 29-én elfogadott csehszlovák Alkotmánylevél értelmében Prága lett a Csehszlovák Köztársaság fővárosa.⁶ Prágát mint a törvényhozás két kamarájának székhelyét is megemlítette a törvényhozó hatalommal foglalkozó 6. cikk. Ezen cikk viszont a második mondatban azt is kimondta, hogy szükség esetén átmeneti jelleggel más városba is össze lehet hívni a két törvényhozó kamara ülését. A köztársasági elnök vonatkozásában az Alkotmánylevél 63. cikkének 2. bekezdése azt mondta ki, hogy Prága a fő székhelye. A mellékszékhelyekről az alkotmányozó ugyan nem rendelkezett, de köztudott volt, hogy a két világháború között a köztársasági elnök három vidéki rezidenciával is rendelkezett – egyikkel a közép-csehországi Lányban, másikkal pedig a szlovákiai Kistapolcsányban, harmadikkal a morvaországi Židlochovicében.⁷ A kormány székhelyével foglalkozó 70. cikk 2. bekezdése pedig azt mondta, hogy „Prága a kormány rendes székhelye”. Tehát a kormánynak más – rendkívüli – székhelye is lehetett volna.

Az Alkotmánybíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság is Prágában működött, de arról nem maga az Alkotmánylevél rendelkezett. Egyetlen kivételt ebben az időszakban a Legfelsőbb Bíróság képviselte, amelynek a morvaországi

⁶ Alkotmánylevél 5. cikk 1. bek.

⁷ Ján Gronský: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. Praha, Karolinum, 2005. I. 90. Továbbá: Zdeněk Koudelka: *Prezident republiky*. 2. vyd. Praha, Leges, 2018. 318.

metropoliszként működő Brnóban volt a székhelye. Ezzel együtt járt az állami vádhatóság központjának ide történő telepítése is.⁸ A csehszlovák Legfelsőbb Bíróság aztán egészen 1950-ig működött Brnóban, amikor a kommunista hatalom úgy döntött, hogy Prágába telepíti ezt a fontos szervet. Az Alkotmánybíróság gyakorlatilag még 1939-ben szűnt meg, és a háború után a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság sem folytatta már tevékenységét. Egyébként a két világháború között Brnóban működött a gyerekek nemzetközi jogi védelmével foglalkozó csehszlovák hivatal is, amely itt maradt a kommunista uralom idején, illetve a rendszerváltás után is.

1945-ben Csehszlovákiában az úgynevezett aszimmetrikus közjogi modell alakult ki, amelyben az ország ugyan hivatalosan egységes volt, de Pozsonyban működtek sajátos autonóm szervek, amelyek azonban kerültek az autonómia kifejezést, mert az az 1939 és 1945 közötti időszak miatt a csehek szemében szalonképtelenné vált. Önálló cseh szervek ebben a konstrukcióban nem léteztek. Az összes fontos országos szerv tehát Prágában maradt, de Pozsonyban működött a helyi kormányként felfogott Megbízottak Testülete és a képviseleti-jogalkotó Szlovák Nemzeti Tanács. 1968-ban aztán bekövetkezett az ország föderalizálása – attól kezdve Prágában működtek a közös csehszlovák és köztársasági szintű cseh szervek, Pozsonyban pedig a szlovák köztársasági szervek.

Az 1989-es rendszerváltásig a föderalizmus csak viszonylagos volt. 1989 és 1992 között viszont egyre élesebb vita bontakozott ki a cseh és szlovák politikai elit között a közös állam további sorsáról. Ezeket a vitákat megfelelő mederbe kellett (volna) terelni, emiatt egy 1991. évi jogszabály következtében 1992-ben Brnóban újból felállították a csehszlovák alkotmánybíróságot.⁹ Brnóra azért esett a választás, mert úgymond félúton volt Prága és Pozsony között, és elvben „semleges” területnek számított, noha a Cseh Köztársaság részét képezte. Ez a lépés azonban már nem mentette meg a csehszlovák szövetségi államot.

Ezen elhelyezési intézkedés viszont egy érdekes folyamatot nyitott meg, amely következtében Brno később „a cseh jog fővárosává” vált. Az 1993. január 1-jétől önállóan működő Cseh Köztársaságnak újra kellett ugyanis gondolnia az ország közjogi berendezkedését és ezen belül az egyes fontos hatalmi, illetve

⁸ Bár eredetileg (az 1918-as jogszabályok értelmében) a Legfelsőbb Bíróságnak is Prágában kellett volna működnie, a cseh jogtörténészek szerint az alakulóban lévő brnói jogi kar nagy tekintélyű vezetésének végül sikerült kilobbizni, hogy Brnóba kerüljön ezen szerv. Állítólag az is szerepet játszott ebben, hogy a Legfelsőbb Bíróságra több olyan cseh származású bíró került, akik korábban a birodalmi bíróságon működtek Bécsben, így számukra a Bécshez közeli Brno jobb opció volt, mint Prága. A szerző itt köszönetet szeretne mondani Zdeněk Koudelka brnói egyetemi docensnek az értékes és hasznos konzultációkért.

⁹ A két világháború közötti alkotmánybíróság ugyanis csak 1939-ig működött, a kommunista hatalom pedig nem akarta visszaállítani ezt a szervet.

igazgatási szervek területi elhelyezését is. Ez a folyamat nem volt mindig tudatos, és sok esetleges tényező játszott benne szerepet. Ezen tényezők közé tartozik például az erős morva identitásból¹⁰ fakadó kihívások politikai kezelése,¹¹ az egyes helyi kötődésű képviselők (sokszor az ideológiai törésvonalakat figyelmen kívül hagyó) sikeres lobbizása, illetve a csehszlovák közjogi múlt infrastrukturális öröksége.

Az utóbbi fényében nem tűnik meglepőnek, hogy a szétválás előtt közvetlenül felállított csehszlovák Alkotmánybíróság személyzeti és anyagi infrastruktúrája jó alaphoz jutott az önálló cseh Alkotmánybíróság 1993. évi létrehozásakor. Még a csehszlovák szövetségi időben megszületett a döntés arról, hogy a cseh Legfelsőbb Bíróság székhelye visszakérül Brnóba, ami maga után vonta a Legfőbb Ügyészség ide történő költözését is. Később a már említett sikeres képviselői lobbizás következtében Brnóban alakult meg a cseh Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság is. Ezenkívül itt működik a cseh ombudsman hivatala és az országos versenyhivatal is. Ezen lépések következtében alakult ki tehát azon érdekes helyzet, hogy majdnem az összes törvényhozó és végrehajtó hatalmi szerv (az államfő, a kétkamarás parlament, a kormány, az egyes minisztériumok, a rendőrség vezetése stb.) Prágában működik, és majdnem az összes igazságszolgáltatási és jogvédő szerv, néhány fontos szakmai kamarával együtt pedig Brnóban van. Itt meg kell említeni, hogy kisebb szerep jutott néhány egyéb vidéki városnak is. A régi Osztrák-Szilézia hajdanvolt fővárosában, Opavában (németül: Troppau) működik például a Munkaügyi Felügyelet vezetése, Jihlavában az energiaszektor szabályozásával foglalkozó hatóság, Alamócban (csehül: Olomouc) pedig a nagy befolyású orvosi és agrárkamara.¹²

A fenti folyamatot tulajdonképpen a most hatályos 1993. évi cseh alkotmány rendelkezései is lehetővé tették. Az alkotmányozó ugyanis csak fővárosnak deklarálta Prágát, és egy esetben sem mondta el, hogy ott kell működnie bármelyik közhatalmi vagy igazgatási szervnek. A jelen szabályozás az egyes szervek székhelyének a megállapítását külön törvényekre bízta. Arról, hogy Prága a kétkamarás cseh parlament székhelye, a parlament székhelyéről szóló 1996. évi 59. törvény rendelkezik. A köztársasági elnök esetében ezt a székhely-megállapítást az államfői hivatalról szóló 1993. évi 114. számú törvény tette meg. Hasonló a helyzet a jegybank (Cseh Nemzeti Bank) és a számvevőszék (Legfelsőbb Ellen-

¹⁰ Az 1991. évi népszámláláson körülbelül 1,3 millió fő vallotta magát morva nemzetiségűnek. Igaz, ezen identitás nem mindig került konfliktusba a párhuzamos cseh identitással.

¹¹ Nem szabad elfelejteni, hogy a cseh–morva jelző több fontos társadalmi, szakmai vagy politikai szervezet nevében is szerepel. A Cseh Köztársaságban emiatt lehet találkozni a Cseh–Morva Szakszervezeti Konföderációval, a Cseh–Morva Kommunista Párttal, a Cseh–Morva Orvosi Kamarával stb.

¹² Koudelka (2018): i. m. 317.

őrzési Hivatal) esetében is. Érdekes az, hogy a fontos állami szervek közül csak a kormány nem rendelkezik a törvény által meghatározott állandó székhellyel. Ténylegesen természetesen a cseh kormány Prágában székel.¹³

Szlovákia

Az állam fővárosa és a központi szervek elhelyezkedése kapcsán figyelembe kell venni, hogy – szemben a középkori államiság tradíciójával rendelkező cseh és lengyel állammal – a modern Szlovákia nem rendelkezik olyan tradicionális, jól beágyazott és nagyjából az ország közepén elhelyezkedő metropoliszokkal, mint amilyenek több száz éven keresztül Prága és Varsó számított. Tény, hogy a kora újkorban a török vész idején Pozsony volt a maradék Magyar Királyság fővárosa, illetve Nagyszombat a magyarországi katolikus egyház (és ezzel összefüggésben az egyetemi élet) legfontosabb városa, de ezek a tények mégsem kötődtek az önálló szlovák államiság gondolatához.

A 19. századi szlovák nemzeti mozgalom viszonylag nehezen találta meg azt a stabil központot, amely legfőbb székhelyül szolgált volna. Az első irodalmi nyelv megszületése és a nemzeti mozgalom első lépései először Nagyszombathoz, illetve a pozsonyi papi főszemináriumhoz kötődtek, de 1848/1849-ben már inkább az északi Liptó, Árva és Turóc volt fontos a nemzeti fejlődés szempontjából. Aztán néhány évre (1850-es és 1860-as évek) Pest lett a szlovák politika és kulturális élet központja. A különböző korabeli autonómiatervezetekben potenciális központként rendszerint Besztercebánya, Nyitra és Zólyom neve merült fel. Végül az 1870-es évektől kezdve a kicsi kiterjedésű, de erős szlovák többséggel és kisnemesi hagyományokkal rendelkező Turóc megye központja, Turócszentmárton lett a szlovák nemzeti mozgalom infrastruktúrájának (újságok, folyóiratok, pénzüzetek, a Szlovák Nemzeti Párt) otthona. Azért nem meglepő, hogy 1918. október 30-án itt született meg az a deklaráció, amely kimondta, hogy a szlovák nemzet ki akar szakadni Magyarországból, és integrálódni akar a születőben lévő csehszlovák államba.

A Turóc megyei metropolisz viszont nagyon kicsinek és provinciálisnak bizonyult ahhoz, hogy ide kerüljenek a csehszlovák állam főbb szlovákiai szervei. Az impériumváltást lebonyolító prágai Nemzeti Bizottság viszont először szintén egy kisvárosban nevezte ki az első szlovák ideiglenes kormányt – Szokolcán (szlovákul: Skalica). Erre a nyugat-szlovákiai városkára valószínűleg a cseh-morva régiókhoz való földrajzi közelsége miatt esett a választás. Itt azonban

¹³ Václav Pavlíček et al.: *Ústavní právo a státověda. II. Ústavní právo České republiky*. Praha, Leges, 2011. 410.

csak 10 napig működött az amúgy is rövid életű ideiglenes kormány. Utána más koncepció érvényesült – a prágai kormány az év végén létrehozott egy külön szlovákiai minisztériumot, amelynek vezetője Vavro Šrobár orvos-politikus volt. A Szlovákiával foglalkozó csehszlovák miniszter az első hónapokban (1918. december 14-e és 1919. február 4-e között) Zsolnán működött,¹⁴ de végül is az összes fontosabb tartományi jelentőségű hivatal 1919 februárjában Pozsonyba költözött. Az azonban ebben az időszakban még nem volt szlovák többségű város. Igaz, az elszlovákosodása rohamos ütemben haladt előre, egyebek mellett az új közigazgatási szervek és kulturális-oktatási intézmények (Comenius Egyetem, a formálódó nemzeti színház, újságok, középiskolák stb.) masszív jelenlétének is köszönhetően. Ugyanakkor sokan észrevették azt is, hogy az ország délnyugati csücskében elhelyezkedő Pozsony csak korlátozott mértékben képes infrastrukturálisan jól integrálni az egész országrészt. Pozsony mellett szólt viszont a relatív nagysága és kulturáltsága, illetve a nagyvárosokból való jó közlekedési megközelíthetősége. Ettől függetlenül az a kérdés, hogy Pozsony valóban optimális főváros-e Szlovákia számára, többször felmerült. Ugyanakkor Pozsony az 1920-as évektől kezdve (tulajdonképpen megszakítás nélkül) Szlovákia fővárosa maradt.

Önálló és legalább formálisan szuverén állam fővárosává Pozsony csak 1939-ben vált. Az akkor elfogadott szlovák alkotmány 4. cikkének 3. bekezdése a köztársaság fővárosának nyilvánította Pozsonyt. A korábbi csehszlovák közjogi hagyományoktól eltérően viszont az önálló szlovák állam alkotmánya nem rendelkezett a főbb közhatalmi szervek székhelyéről.¹⁵ Az 1939 és 1945 között létező állam összes fontos hatalmi szerve ettől függetlenül ott működött. Az 1944-ben kirobbant antifasiszta felkelés központja pedig a közép-szlovákiai Besztercebánya volt, ahol ideiglenesen szintén különböző hatalmi szervek jöttek létre, illetve működtek (például a Szlovák Nemzeti Tanács, a Megbízottak Testülete stb.).

A II. világháború után Pozsony maradt az ismét csak autonóm közigazgatási országrésszé vált Szlovákia központja. A korábbi antifasiszta felkelés közhatalmi szervei pedig a rövid kassai kitérő után itt folytatták a felszabadítás utáni tevékenységüket. Az 1945 és 1968 közötti aszimmetrikus berendezkedésről korábban már volt szó. Az 1968. évi szövetségi átalakítás után pedig komoly kormányzati és igazgatási kapacitásépítés kezdődött Pozsonyban, hiszen egy sor szakminisztérium alakult meg a városban. 1989 és 1992 után is tehát evidens volt, hogy Pozsony lesz az ország fővárosa, akkor is, ha egyáltalán nem tekinthető Szlovákia közepének és közlekedési gócpontjának. Egyetlen megtorpanás ebben a tekintetben az 1990-es évek közepe táján következett be, és egyértelműen politikai okai voltak.

¹⁴ Július Bartl et al.: *A szlovák történelem lexikona*. Bratislava, SPN, 1999. 148–150.

¹⁵ Gronský (2005): i. m. 492.

Az önálló szlovák állam megszületése Vladimír Mečiar háromszoros kormányfő¹⁶ időszakához kötődik. A mozgalma (a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom, azaz HZDS) és kormányzása eleinte komoly támogatottsággal rendelkezett Pozsonyban is, de ez később megváltozott. Különösen az 1994 és 1998 közötti időszakban éles szembenállás alakult ki a társadalom, valamint a politika úgynevezett mečiarista és antimečiarista (demokratikus) szárnya között. Nagyjából erre az időszakra estek azok a kormányzati elképzelések, amelyek értelmében néhány fontos állami szervet és intézményt ki akartak költöztetni Pozsonyból, és az akkori kormányzó koalícióhoz „barátságosabb” városokba szándékoztak azokat „kiszervezni”. Leggyakrabban a közép-szlovákiai Besztercebányát emlegették. Egyrészt ez volt a földrajzi hátszínét tekintve is az egyik legszlovákabb régió, az akkori kormány itt (akkor még) komoly támogatottsággal rendelkezett, valamint nem utolsósorban ez volt nagyjából az ország közepe is. Emiatt korábban is már felmerült, hogy ezt a régiót kellene erősíteni – ezt a célt szolgálta például a két közeli közép-szlovákiai nagyváros, Besztercebánya és Zólyom infrastrukturális és városfejlesztési közelítése is, amely még az 1989 előtti időszakban kezdődött el. Az 1990-es években tehát komoly költözési tervek születtek, amelyek először főleg a jegybankra és az országos postára vonatkoztak. A költözési tervek viszont komoly félelmeket generáltak a pozsonyi tisztviselői körökben, hiszen a legtöbb ember már évek óta egzisztenciálisan ehhez a városhoz kötődött. Végül a későbbi politikai fejlemények miatt ezek a tervek lényegében nem valósultak meg. 1998-ban az addig kormányzó koalíció elvesztette a parlamenti választásokat, és a kétharmadot szerzett demokratikus erők koalíciójának egyik fontos bázisául szolgáló Pozsony politikai pozíciója megerősödött. Azóta komolyan nem merültek fel az 1990-es évekhez hasonló ötletek.

Ettől függetlenül néhány fontos hatalmi és igazgatási szerv központja mégis csak a fővároson kívül találta meg magát. Igaz, ezek vonatkozásában általában konszenzus uralkodott és uralkodik ma is. 1993-ban így került az önállósá vált Szlovákia Alkotmánybírósága Kassára, ami jó választásnak bizonyult, ugyanis a fontos gazdasági és kulturális központként funkcionáló városban működik jogi kar, amely komoly szakértői háttérrel képes biztosítani az alkotmányvédő taláros testületnek. A kassai székhelyről azonban nem az 1992. szeptember 1-jén elfogadott és (sok módosítás után) most is hatályos szlovák alkotmány rendelkezett, hanem az annak alapján elfogadott alkotmánybíróvási törvény. A hatályos alkotmány más közhatalmi szervek székhelyéről (parlament, kormány stb.) sem

¹⁶ Először 1990 és 1991 között volt kormányfő, utána 1992 és 1994 között, utoljára pedig 1994 és 1998 között. Csak az utolsó ciklusát tudta maradéktalanul kitölteni, mert az első két alkalommal a nagyon problematikus és konfliktusos politikája miatt a parlament idő előtt vonta meg tőle a bizalmat.

rendelkezik – ebben hasonlít a hatályos cseh alkotmányra. Az alkotmányozó csak azt mondta ki a 10. cikkben, hogy Pozsony a főváros, és hogy a fővárosi jellegéről külön törvény fog rendelkezni. A Legfelsőbb Bíróság és a Legfőbb Ügyészség szintén Pozsonyban működik, Besztercebánya végül a Szlovák Posta igazgatóságának a székhelye lett, illetve ide került a Pénzügyi Hivatalnak (azaz a magyar NAV megfelelőjének) a központi vezetése is. A Szlovák Nemzeti Bank székhelye viszont Pozsonyban maradt.

Végül meg kell említeni, hogy a Pozsony peremvidéki jellegéből fakadó elérhetőségi problémákat az egyes állami szervek a vidéki fiókirodák és kirendeltségek révén próbálják enyhíteni. A kormány alárendeltségében működő szervek nyilván az egész országot behálózzák. A törvényhozás esetében erre nincs szükség. Az állampolgárok azonban néha szoktak az ombudsman mellett az államfőhöz is fordulni. A főváros-központúság enyhítése végett a szlovák köztársasági elnök kassai és besztercebányai irodával is rendelkezik, amelyeket azonban nem mindig működtetnek a gyakorlatban. Andrej Kiska volt elnök (2014–2019) például nem használta kassai irodáját. Igaz, a hétvégeket általában otthon, a közeli Poprádon töltötte. A szlovák alapjogi ombudsman összesen 11 városban szokott meghallgatásokat tartani, vagy rendszeresen kiszállnak ezekbe a városokba a jogászaik. De ezek nem állandó és önálló fenntartású irodák, rendszerint a helyi önkormányzat épületében kapnak ilyenkor helyet az ombudsmani hivatal dolgozói.¹⁷ Leginkább rendszeres az ombudsman kassai tartózkodása, legalábbis 2008-tól, amikor irodát nyitott az ottani városházán. Ez egy jó és hasznos kezdeményezés, amely közelebb hozza ezeket a hivatalokat az emberekhez.

Felhasznált irodalom

- Bartl, Július et al.: *A szlovák történelem lexikona*. Bratislava, SPN, 1999.
- Gronczewska, Anna: Po zakończeniu II wojny światowej Łódź mogła być stolicą Polski. *Dziennik Łódzki*, 2016. január 23. Online: <https://dzienniklodzki.pl/po-zakonczeniu-ii-wojny-swiatek-wojny-lodz-mogla-byc-stolica-polski/ar/9313650>
- Gronský, Ján: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa*. Praha, Karolinum, 2005. I.
- Kallas, Marian: *Historia ustroju Polski X–XX w.* Warszawa, Wydawnictwo Naukowe PWN, 1999.
- Koudelka, Zdeněk: *Prezident republiky*. 2. vyd. Praha, Leges, 2018.
- Pavlíček, Václav et al.: *Ústavní právo a státověda. II. Ústavní právo České republiky*. Praha, Leges, 2011.
- SME: V Košiciach otvorili regionálne pracovisko ombudsmana. *SME*, 2008. március 17. Online: <https://domov.sme.sk/c/3782514/v-kosiciach-otvorili-regionalne-pracovisko-ombudsmana.html>

¹⁷ SME: V Košiciach otvorili regionálne pracovisko ombudsmana. *SME*, 2008. március 17.



Halmai Péter¹

A differenciált integráció rendszere az Európai Unióban

A *differenciált integráció* (másként: többsebességű Európa, változó geometriák, *à la carte* Európa) integrációs folyamat, amelyben a tagállamok specifikus csoportja nincs alárendelve a többiekkel azonos uniós szabályoknak. A megkülönböztetés (differenciálás) hosszú, közép-, illetve rövid távú lehet. A differenciálás bizonyos formái túlnyúlnak az Európai Unió határain, beleértve esetleg egyes kívülálló (nem tag-) államokat. A differenciálás eszközt jelenthet az EU-tagállamok között fennálló heterogenitások menedzselésére. Annak révén egyfelől legyőzhető lehet a patthelyzet az integrációs folyamatban. Ám mindez egyúttal dezintegrációs, illetve felbomlási trendek kiváltására is vezethet.

A differenciált integráció eltérő mechanizmusokat foglal magában. Azok nagyon eltérő hatást gyakorolhatnak az európai integrációra. Nem áthatják alá az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 1. cikkében előírt, *egyre szorosabb unió* (a mély integráció) *kiegépítése folyamatát*. Az európai integráció szerződésai hosszú távú célkitűzésként vagy elvként nem tartalmaznak tartós rugalmasságra vagy differenciált integrációra vonatkozó szabályokat.

Az Európai Unió mint a differenciált integráció rendszere

Az Európai Unió az egyre szorosabb integráció dominanciája mellett egyben a differenciált integráció rendszere. *Ez a centralizációs szintek változatai (vertikális differenciálódás) és a területiális kiterjedés (horizontális differenciálódás) változatai tekintetében egyaránt érvényes a különféle szakpolitikai területeken.* A differenciálódás a mélyülés és a szélesedés velejárója. Az EU erejének, politikáinak és tagságának bővülésével növekedett és szilárdult meg. *A differenciált integráció modellje a kölcsönös függőség és a politizáció* (átpolitizáltság) kölcsönhatásában értelmezhető. A tagállamok közötti differenciálódás (*belső differenciálódás*) a magas kölcsönös függés és politizáció feltételeiből következő *szupranacionális integráció* következménye.

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kapcsolat: halmai.peter@uni-nke.hu.

Ugyanakkor a *külső differenciálódás (kivülálló államok szelektív politikai integrációja)* magasan egymástól függő, ám csak csekély mértékben átpolitizált politikai területek esetében fordul elő. E konstellációk a belső piac, a monetáris unió és az európai védelem áttekintése alapján rendkívül meggyőző módon illusztrálhatók.

Az európai integráció lényegének tisztázása során az integráció elmélete és kutatása túlnyomórészt az EU feladatainak, kompetenciáinak és tagságának bővülésére összpontosított. Az európai integráció elmélete területén lefolytatott nagy viták a *neofunkcionalizmus* és az *intergovernmentalizmus* különböző változataiban empirikus alapokon a nagy „mélyítő” döntésekre koncentráltak, kezdve az Európai Községek létrehozásától. E tanulmányokban a központi kérdés a következő volt: *miért és milyen feltételekkel mélyül vagy bővül az Európai Unió, s mit mond saját természetéről?* E kontextusban a differenciálódás esetei, a kimaradás a Gazdasági és Monetáris Unióból, az új tagállamokra vonatkozó átmeneti konstrukciók vagy a kívülálló államok társulása főképpen a „nagyobb integráció” alkutárgyalásai (ideiglenes vagy marginális) mellékhatásainak tekinthetők.

Ugyanakkor az *Európai Unió egyben a differenciált integráció rendszereként is felfogható*.² Az egyik lehetséges értelmezés szerint a differenciálódás az európai integráció ideiglenes, esetleges, nem rendszerszintű jellemzője. Ám az előbbivel szemben meggyőző érvekkel igazolható, hogy a *differenciálódás az Európai Unió lényeges s valószínűleg tartósan fennmaradó jellemzője*. A differenciálódás a mélyülés és a bővülés velejárója, amikor az EU feladatai, kompetenciái vagy tagsága bővültek. A differenciálódás *két típusa* különböztethető meg: a vertikális és a horizontális differenciálódás. A *vertikális differenciálódás* során a különböző politikai területek eltérő sebességgel integrálódtak, s az idő előrehaladásával a centralizáció különböző szintjeit érték el. A *horizontális differenciálódás* a területiális dimenzióra vonatkozik. Lényege, hogy az integrált politikák sem egységesen, sem kizárólagosan nem érvényesek az EU-tagállamokban. Egyfelől számos tagállam nem vesz részt az összes EU-politikában, másrészt pedig néhány kívülálló állam részt vesz egyes EU-politikákban (*külső horizontális differenciálódás*).

A koncepcióális kiindulópont után a *magyarázó elmélet* kifejtése szükséges. Az európai integráció klasszikus elméletéből az integráció két fő tényezője vezethető le: a kölcsönös függés és az átpolitizáltság. A *kölcsönös függés* az integráció hajtóereje, míg az átpolitizáltság annak akadályaként működik. Különböző feltételezések lehetségesek: a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság különböző konstellációi hogyan generálnak vertikális és horizontális különbözőségeket a differenciált

² Dirk Leuffen – Berthold Rittberger – Frank Schimmelfennig: *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave, 2013; Frank Schimmelfennig – Dirk Leuffen – Berthold Rittberger: *The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. IHS Political Science Series Working Paper*, 137. (2014).

integráció EU-beli rendszerében. A vertikális differenciálódás főképpen a kölcsönös függőség különböző változataiból származik, míg a horizontális differenciálódás az átpolitizáltság következménye. A belső differenciálódást (EU-tagállamok kimaradnak valamely politikai terület integrációjából) a szupranacionális integráció eredményezi a tagállamok közötti magas politikai kölcsönös függés és aszimmetrikus átpolitizáltság feltételei között. Külső differenciálódásról van szó, ha kívülálló államok a magas átpolitizáltság miatt az EU-tagságot nem vállalhatják, ugyanakkor valamely magas kölcsönös függéssel jellemezhető, ám kevésbé átpolitizált területen intézményes együttműködést alakítanak ki. A különböző eseteket plasztikusan jellemezhetik a belső piac, a monetáris unió, illetve az EU védelmi politikái, az azokat áttekintő esettanulmányok.

A differenciált integráció mérése és feltérképezése

Elsőként Leon Lindberg és Stuart Scheingold³ elemezték az európai integrációt rendszerként két indikátor segítségével: a *kiterjedtség* (másként: funkcionális hatály) és az *intenzitás* (a centralizáció szintje) szerint. Tanja Börzel⁴ finomabb és robusztus mérést (amelyet *szélességnek* és *mélységnek* nevezett) végzett el. Vizsgálata kifejezetten Lindberg és Scheingold munkájára épült, ám információit kizárólag a szerződések formális döntési szabályaiból merítette.

Az integráció feltérképezése során Börzel mérései *egyszerűsíthetők, illetve kiterjeszthetők*. Egyrészt a szélesség és a mélység egyetlen mértékké vonható össze a vertikális integráció méréséhez, s a vizsgálat az átfogott időszak tekintetében kiterjeszthető.⁵ Másrészt lehetőség nyílna az egyszerűsítésre, mivel sem a szélesség, sem a mélység sem konceptuálisan, sem empirikusan nem függetlenek egymástól. Mindkét dimenziónak közös az eredete, mivel EU-szinten politikai koordináció kizárólagos nemzeti kompetenciákkal lehetetlen. Szupranacionális centralizáció nehezen képzelhető el kizárólagos EU-kompetenciák nélkül. Empirikusan is igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációban állnak a mélység szintjeivel. Az alábbi elemzésekben a Gazdasági és Monetáris Unió is szerepel. (A GMU-t Börzel eredeti elemzései nem tartalmazták.) Börzelt követve, s az összes megjegyzést tekintetbe véve a változó ordinális, s hat kategóriából áll, amelyeket az 1. táblázat részletez.

³ Leon N. Lindberg – Stuart A. Scheingold: *Europe's would be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs (US-NJ), Prentice Hall, 1970.

⁴ Tanja A. Börzel: Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy*, 12. (2005), 2. 217–236.

⁵ Empirikusan igazolható, hogy a szélességi szintek magas korrelációt mutatnak a mélységi szintekkel. Ld. Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

1. táblázat. A vertikális integráció mértékei

<i>Vertikális integráció</i>	
0	Nincs EU-szintű politikai koordináció.
1	Kormányközi koordináció I. (nincs átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
2	Kormányközi koordináció II. (minimális átruházás; nincs közös szabályozás, politikaalkotás)
3	Közös döntéshozatal I. („közösségi módszer”; korlátozott közös szabályozás, politikaalkotás)
4	Közös döntéshozatal II. („közösségi módszer”; közös szabályozás, politikaalkotás)
5	Szupranacionális centralizáció (teljes átruházás nemzetek feletti testületekhez)

Forrás: Börzel (2005): i. m.

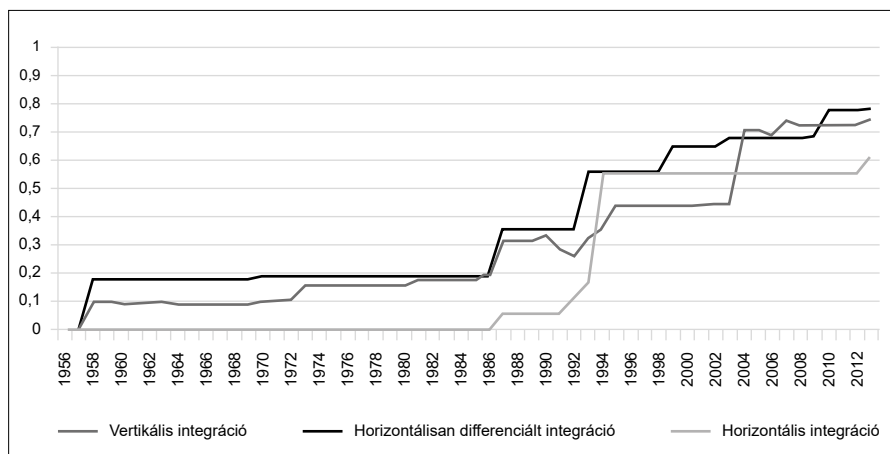
Az adatok a szerződésekre alapozott differenciálást tartalmaznak. (Az EU-jog második szintjén alapuló differenciálást nem foglalják magukban.) Továbbá a mérés kiterjed a horizontális integrációra: egyfelől összesíti valamely politikai terület legmagasabb szintű integrációjában részt vevő államok számát, amelyet az európai államok adott időpontban érvényes számával osztottak el.⁶ Nem csak a tagállamok számát összesítették. A monetáris politika tekintetében csak az euróövezeti tagállamokat vették figyelembe. (Az árfolyam-mechanizmusban – ERM2 – részt vevő tagállamokat nem számították.) Ugyanakkor a négy alap-szabadság tekintetében figyelembe vették az Európai Gazdasági Térség három további tagállamát is, amelyek egyben az Európai Szabadkereskedelmi Társulásnak (EFTA) is tagjai.

Az 1. ábra mutatja a 18 politikai terület átlagpontoszámával kifejezett vertikális és horizontális integráció fejlődését.⁷ Azokat 0 és 1 közötti intervallumban fejezték ki. Két fő irányzat emelhető ki. Felgyorsult, illetve lelassult – viszonylagos stagnálást mutató – időszakok állhatnak fenn. (Előbbire az 1950-es és az 1990-es évek, míg utóbbira az 1970-es, illetve a 2000-es évek jelenthetnek példát.) Ám nincs visszafordulás: az integráció előrehaladása eddig *irreverzibilis folyamatnak* bizonyult. (A brexit azonban mindebben törést jelent.) 2013-ra a vertikális integráció átlagos értéke csaknem 80%-os szintre emelkedett. (Illetőleg 4-re a vertikális integrációs skálán.) A „közösségi módszer” erős, minősített többségi szavazáson alapuló modellje jelenleg a tipikus döntési eljárás. A horizontális integráció fő jellemzője: jelenleg az európai államok 75%-a vesz részt az EU integrált politikáiban.⁸

⁶ Leuffen–Rittberger–Schimmelfennig (2013): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

⁷ Vö. Börzel (2005): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

⁸ Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.



1. ábra. Vertikális integráció, horizontális integráció, horizontális differenciálás az EU-ban (éves átlagos pontszámok 18 szakpolitikai területen, 1956–2013)

Forrás: saját szerkesztés Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m. alapján

Fontos tapasztalat: a vertikális és a horizontális integráció vonalai durván azonos pályagörbét mutatnak, és nagyjából ugyanazt az integrációs szintet érik el. Úgy tűnik, hogy a mélyülés és a szélesedés közötti dilemma nem létezik. A vertikális integráció több országot vonzott az EU-hoz, és/vagy a bővülés alapján keletkezett a mélyülés iránti érdeklődés. *A vertikális és a horizontális integráció nem állnak egymás útjában.*

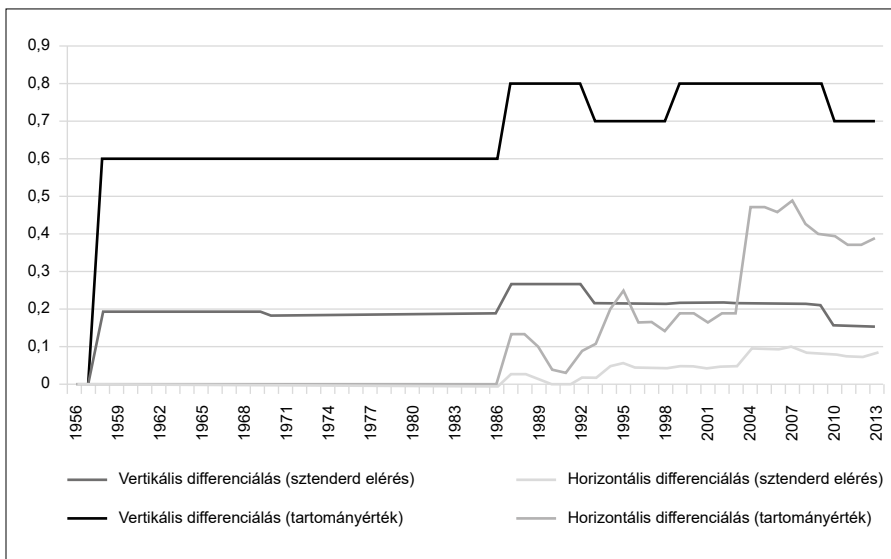
Az 1. ábra szerint *az integráció dinamikus növekedéséhez hasonló dinamikus növekedés társult a horizontális differenciálásban az 1990-es évektől.* A horizontális differenciálást belső vagy külső differenciálással rendelkező politikai területek arányaként mérik.⁹

Az 1990-es évek elejéig az integráció az Európai Közösség keretei között nagyjából azonos szinten valósult meg. *Unitárius integrációs rendszer* működött. Az 1979-től bevezetett Európai Monetáris Rendszer (EMS) kivételével a tagállamok – az új tagállamok számára biztosított átmeneti kivételek s néhány egyedi eset kivételével – mindegyik integrációs területben részt vettek. A kívülálló (nem tag-) államok pedig ki voltak zárva mindegyik integrált politikából. Az 1990-es években azonban az európai integrációban mind a belső, mind a külső differenciálás előrehaladt. Az 1990-es évek óta a politikai területek több mint a fele az idézett mintában valamilyen módon horizontálisan differenciált volt. Az 1. ábra

⁹ Az arány kiszámításának alapját ugyanaz a 18 politikai terület képezte. A számításban az új tagállamoknak nyújtott ideiglenes mentességek nem szerepelnek. Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

szerint a *horizontális differenciálás* volt a *vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult dinamikus növekedés előmozdítója – vagy az ára.*

A 2. ábra a differenciálás kiegészítő mértékét mutatja be, amely a politikák közötti különbségekre összpontosít. Az ábra a vertikális és a horizontális integráció tekintetében a 18 politikai terület terjedelmét, azaz a maximális és minimális integrációval rendelkező politikák közötti távolságot mutatja be. Az ábra szerint a vertikális differenciálás – a terjedelmi értékek szerint – mindig kifejezettebb volt, mint a horizontális differenciálás. Másként kifejezve: a politikai területek közötti centralizációs különbségek meghaladják a tagság tekintetében fennálló különbségeket.



2. ábra. Vertikális és horizontális differenciálás az Európai Unióban, 1956–2013 (skálaértékek)

Forrás: saját szerkesztés Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m. alapján

Másrészt a *vertikális differenciálás* az európai integráció teljes története során annak stabil kísérője volt. Az erőteljes vertikális integráció ellenére a politikai centralizáció különbségei csaknem állandóak maradtak. A terjedelem szórása a legjobban és legkevésbé centralizált politikák között 60 és 80% között ingadozott. (Az ötfokozatú integrációs skálán három és négy között helyezkedett el.) Előbbiekre jó példát nyújt a vertikális integrációban a védelmi és a monetáris politika között fennálló különbség.

Harmadszor a *horizontális differenciálás*ra később került sor. Az erősebben ingadozott, és idővel szignifikáns mértékben növekedett. Horizontális

differenciálás a tagállamok kimaradása¹⁰ az integrált politikákból, továbbá a kívülálló (nem tag-) államok részvétele azokban. Az EMS keretében megvalósuló horizontális differenciálás csak az 1970-es évek végén kezdődött. A horizontális differenciálás második csúcsát az 1990-es évek közepén érte el. Alapvető tényezője volt a belső piac kibővítése az EFTA-tagállamok (az EGT-tagok, illetve az 1995-ben csatlakozott új tagállamok) irányában, illetve az EMS, amely az 1990-es évek elején kialakult turbulenciák miatt zsugorodott. Hasonló diszkrepancia fordult elő az ezredfordulót követő évtized derekán: a keleti kibővülés eredményeképpen az Európai Kutatási Térség (*European Research Area*) 31 tagra bővült, míg az euróövezet változatlanul 13 tagállamra korlátozódott.

Feltételezhető, hogy a politikák annál inkább vertikálisan integráltak, minél inkább kölcsönös függéssel jellemezhetők, és minél kevésbé átpolitizáltak. Következésképpen a vertikális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével növekszik az egyes politikák között. Minél inkább integráltak a politikák horizontálisan, feltételezhetően annál inkább kölcsönös függőség áll fenn az egyes államok között, s az európai integráció kevésbé átpolitizált ezekben az országokban. Következésképpen a horizontális differenciálás az Európai Unióban a kölcsönös függés és az átpolitizáltság különbségével nő az országok között. Az aszimmetrikus kölcsönös függőség kevésbé releváns a horizontális differenciálásra, mint az aszimmetrikus átpolitizáltság. Moravcsik szerint az aszimmetrikus kölcsönös függőség az európai integrációról szóló kormányközi tárgyalások közös jellemzője.¹¹ Differenciális alkuerővé alakul át, és hatással van az alkunyerések elosztására. Ám jellemző módon nem akadályozza meg az integrációt, amíg a megállapodásban érdekelt mindegyik fél nyer. Ugyanakkor az aszimmetrikus átpolitizáltság hatására egyes kormányok hazai ratifikációs nehézségekkel szembesülhetnek, ami megakadályozhatja az integrált politikában történő részvételüket. Ha politikai ügyek identitási kérdésekké válnak, vagy a szuverenitással kapcsolatos elvekkel kerülnek konfliktusba, nem mindig lehetséges alkualapú megoldás. Mindezek alapján három fő feltétel határozhatja meg az integráció eredményét mindegyik politikai területen: a kölcsönös függés mértéke, a politika átpolitizáltságának foka és az átpolitizáltság országok közötti aszimmetriája az európai integrációban. Négyféle tipikus eredmény különböztethető meg politikai szinten: a) magas vertikális és egységes (vagy externálisan differenciált) horizontális integráció; b) magas vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció; c) alacsony vertikális és egységes horizontális

¹⁰ Hasonlóképpen a tagállam esetleges kizárása vagy utólagos kilépése valamely integrált politikai területből.

¹¹ Andrew Moravcsik: *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (US-NY), Cornell University Press, 1998.

integráció; d) alacsony vertikális és internálisan differenciált horizontális integráció.¹² A 2. táblázat a három faktor dichotóm (magas és alacsony) értékeinek konfigurációját és a feltételezett eredményeket tartalmazza. (Ha az átpolitizáltság alacsony, a szimmetria és az aszimmetria nem igényelnek megkülönböztetést. Ebben az esetben csak hat konfiguráció lehetséges.)

2. táblázat. Politikai jellemzők és integrációs következmények

	<i>Függetlenség</i>	<i>Átpolitizáltság</i>	<i>Aszimmetria az átpolitizáltságban</i>	<i>Integrációs következmény</i>
1	Magas	Magas	Magas	Magas és (belsőleg) differenciált
2	Magas	Magas	Alacsony	Alacsony és egységes
3	Magas	Alacsony	–	Magas és belsőleg egységes (vagy külsőleg differenciált)
4	Alacsony	Magas	Magas	Alacsony és belsőleg differenciált
5	Alacsony	Magas	Alacsony	Alacsony és egységes
6	Alacsony	Alacsony	–	Alacsony és egységes

Forrás: Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.

A 2. táblázat alapján a következő feltételezések fogalmazhatók meg.

- H1a: Alacsony kölcsönös függőség az alacsony vertikális integráció elégséges feltétele.
- H1b: Magas kölcsönös függőség a magas vertikális integráció szükséges feltétele.

E két hipotézis alapja: az integrációt elsősorban a *kölcsönös függőség* hajtja előre; ám a magas kölcsönös függőség nem válik szükségképpen magas vertikális integrációvá, ha az átpolitizáltság szintén magas és szimmetrikus.

- H2: Aszimmetrikus átpolitizáltság az internális horizontális differenciálás szükséges és elégséges feltétele magasan átpolitizált politikai területeken.

Ez az internális horizontális differenciálás maghipotézise. A politika horizontálisan differenciált integrációját az országok közötti európai integráció aszimmetrikus átpolitizáltsága hajtja előre. Ha a magas átpolitizáltság szimmetrikus, egységesen

¹² Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m.; Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

alacsony vertikális integráció látható: az átpolitizáltság az összes országot kényszeríti, s gátolja, hogy a centralizáció magas szintje irányában mozduljanak el.

- H3a: Magas vertikális és internálisan egységes horizontális integráció a magas kölcsönös függőség és az alacsony átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3b: Magas és horizontálisan differenciált integráció: a magas kölcsönös függőség, valamint a magas és aszimmetrikus átpolitizáltság kombinációjának az eredménye.
- H3c: Externális horizontális differenciálás az európai integráció magas átpolitizáltságának kombinációjából ered a kívülálló (nem tag-) államokban, azonban magas kölcsönös függőségből és alacsony átpolitizáltságból származik az érintett politika szintjén.

E hipotézisek azokat a feltételeket összegzik, amelyek alapján *magas fokú vertikális integrációk horizontálisan egységesek vagy differenciáltak lehetnek*. A magas vertikális integrációhoz magas kölcsönös függőség szükséges. A horizontális integráció formáját az átpolitizáltság foka és eloszlása határozza meg. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság minden országban magas, a vertikális integráció valószínűleg alacsony. Ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság mindegyik országban alacsony, vagy egységes, vagy externálisan differenciált horizontális integráció várható. Externális differenciálást az EU és harmadik ország között eredményez, amelyben az európai integráció magasan átpolitizált, a tagság hazai szinten nem elérhető, ám a politikai kölcsönös függés olyan magas (és a politikaszpecifikus átpolitizáltság olyan alacsony), hogy a harmadik ország politikai integrációt keres, tagság nélkül. Végezetül: ha a politikaszpecifikus átpolitizáltság aszimmetrikus a tagállamok között, várhatóan internálisan differenciált horizontális integráció alakulhat ki.

Összegezve: *a vertikális differenciálás az európai integrációban mindig meghaladta a horizontális differenciálást*. Ugyanakkor a vertikális differenciálás viszonylag stabil maradt, a horizontális differenciálás pedig növekedett az elmúlt 30 év során. Az elemzett adatok szerint az 1950-es évektől az 1980-as évek végéig az Európai Közösségek erősen decentralizált, ám nagyon *uniformizált integrációs politikát* tartalmazott. Ugyanakkor *az 1990-es évektől az Európai Unió differenciált integrációs rendszerre fejlődött*. E rendszer a vertikális és a horizontális differenciálást kombinálja. A vertikális és a horizontális integráció területén megvalósult gyors növekedés nem csökkentette a vertikális és horizontális differenciálást. Az integrációs adatok alapján felállított modellek jelzik: *a differenciálás tartós, s növekvő jelentőségű jellemzője az európai integrációs modellnek*. E modellek és jellemző irányzataik jobb megismeréséhez azok fő hajtóerőinek elméleti keretbe foglalása szükséges.

Komparatív elemzés

Az előzőekben tárgyalt feltételezések empirikus teszteléséhez az alábbiakban három, a kölcsönös függőség és az átpolitizáltság tekintetében erősen eltérő politika vizsgálatára kerül sor.¹³ A belső piacot magas kölcsönös függőség és alacsony átpolitizáltság jellemzi; a Gazdasági és Monetáris Unió magas kölcsönös függőséget és magas fokú átpolitizáltságot foglal magában; a védelmi politika – az EU kontextusában – alacsony kölcsönös függőséget és magas átpolitizáltságot mutat. A feltételezésben aszimmetrikus átpolitizáltság szerepel. Az konstans, minthogy néhány ország közvéleménye inkább euroszeptikus, mint a többiek. Ezért nem ellenőrizhetők e feltétel változatai. Figyelman kívül maradnak továbbá az alacsony kölcsönös függőség és az alacsony átpolitizáltság potenciális esetei.

Az illusztratív komparatív elemzés keretében a változók egyszerű, kategorikus mérése alkalmazható. Az integráció eredménye a vertikális integráció és a horizontális differenciálás. A vertikális integráció elemzése alapjául az 1. táblázatban bemutatott skála szolgál. Az „alacsony (vagy kormányközi) integráció” az első három fokozatot foglalja magában a „nincs EU-szintű politikai koordinációtól” a „kormányközi együttműködésig”; a „magas (vagy szupranacionális) integráció” pedig az „együttes döntést” és a „nemzetek feletti centralizáció” eseteit tartalmazza. „Egységes integráció” jelöli a tagállamok körének területi bővülését, azaz csak tagállamokat tartalmaz; valamely politika „belsőleg differenciált”, ha legalább egy tagállam nem vesz részt e politikai terület vertikális integrációja legmagasabb szintjében; „külsőleg differenciált”, ha legfeljebb egy kívülálló (nem tag-) állam részt vesz abban. A „kölcsönös függőség” és az átpolitizáltsági feltételek komparatív kategorikus mérése kevésbé egyértelmű, és a valószínűsége alapul. A „magas kölcsönös függés” eseteit a magas, nemzetek közötti csere, a jelentős méretgazdaságosság és/vagy fontos nemzetközi externalitások jellemzik. Az átpolitizáltság tekintetében a „mag” állami hatalmat, „a szuverén kormányzás magfunkcióit”,¹⁴ amelyek hagyományosan az állami hatóságok monopóliumát képezik, megkülönböztetjük a „nem mag” állami hatalomtól. A „mag” állami hatalom egyes elemeinek integrációja szignifikáns autonómia-, illetve szuverenitási gondokat eredményez az érintett kormányok számára, továbbá identitási problémákat a nemzetállamok polgárai számára. Mindez magas átpolitizáltságot eredményez.

¹³ Az alábbiakban Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2014): i. m., illetve Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m. munkájára támaszkodtunk.

¹⁴ Ld. Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs: Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs (szerk.): *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 1–23.

Belső piac: magas kölcsönös függőség, alacsony átpolitizáltság, nemzetek feletti integráció és külső differenciálás

A közös piac az európai integráció fő projektje volt annak kezdetétől. 1968 óta vámunió volt hatályban, ám szignifikáns nem vámjellegű kereskedelmi akadályok és korlátozások maradtak fenn a szolgáltatások, a tőke és a személyek mozgása területén. Az Egységes Európai Okmány (*Single European Act*, 1986), majd a kiépítés többéves folyamata teremtette meg a közös piacon alapuló, ám azt meghaladó integrációs lépcsőfokot: a hivatalosan 1993 óta hatályban lévő *egységes* (másként: *belső*) *piacot*. Elsőként a belső piaci politikákat centralizálták. E politikák, az azok alapját képező alapszabadságok képezik az alapját a kompetencia-transzferen alapuló közösségi módszernek. S a belső piac fejlesztése volt a fő oka a minősített többségen alapuló döntési eljárások megteremtésének.

A belső piaci politikák mindig is azonos módon érvényesek voltak a tagállamokban. (Kivéve egyes új tagállamok esetében alkalmazott ideiglenes kivételeket például a személyek szabad mozgása tekintetében.) *A belső piaci politikákat külső differenciálás jellemzi.* 1994-ben Izland, Liechtenstein és Norvégia csatlakoztak az Egységes Európai Térséghez (EGT, illetve angol rövidítéssel: EEA.). Az EGT az egységes piac kiterjesztését tartalmazza vámunió nélkül. Az EGT-tagság a „horizontális” és a „támogató” politikákra is kiterjed. Ezért a szociálpolitikát és a fogyasztóvédelmet, a környezeti és a kutatási politikát is tartalmazza. A kétoldalú megállapodások hálója Svájc és az Európai Unió között intézményi szempontból eltérő konstrukciót képez. Ám lényegében hasonló horizontális integrációt teremt a belső piaccal.¹⁵

A kereskedelem a kiemelkedően magas intenzitású transznacionális csere területe. A piaci integráció még hatékonyabb tényezőallokációt és méretgazdaságosságot ígér. A jelzett előnyök alapján jött létre a negatív integráció, azaz az egységes piac útjában álló gazdasági akadályok eltávolításának igénye. A kölcsönös gazdasági függés politikai externalitásokat okoz, amelyek a szabályozás és a szupranacionális politikai koordináción alapuló integráció szükségességét erősítik.¹⁶

A gazdasági integráció ráadásul tipikusan az alacsony autonómia és identitási költségek területe. A liberális demokráciák hangsúlyozzák: a piac, az európai integráció meghatározó tényezője nagymértékben autonóm szféra. Az állam szabályozza

¹⁵ Sieglinde Gstöhl: *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the process of integration*. Boulder (US-CO), Rienner, 2002; Sieglinde Gstöhl: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870.

¹⁶ Genschel–Jachtenfuchs (2014): i. m.; Walter Mattli: *The logic of regional integration. Europe and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; Andrew Moravcsik: Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45. (1991), 1. 19–56.

a piacot, a vállalatok állami tulajdona nagyon korlátozott. A piac szupranacionális integrációjával a kormányok elveszítik viszonylag csekély autonómiájukat. Ugyanakkor a piacok nem minősülnek a nemzeti identitás erős szimbólumának. A közösségi módszer kiépítése tekintetében a fokozatos piaci integráció volt a jellemző kezdeti politikai terület, amely a magas politikai függést kombinálta az alacsony átpolitizáltsággal.

A belső piaci politikák e jellegzetességei a 2. táblázat 3. konstellációjának felelnek meg. Azok magyarázzák a magas vertikális integrációt és a belső differenciálás hiányát (H3a), illetve egyúttal külső differenciálást is (H3c). Norvégia és Svájc, a legfontosabb kívülálló államok, amelyek részt vesznek a belső piacon, erősen függenek az EU-val folytatott kereskedelemről. Norvégia külkereskedelmének mintegy 75%-a, illetve Svájc külkereskedelmének kétharmada az EU-val folyik. Ugyanakkor az identitáson alapuló populáris euroszepticismus mindkét országban erős. Ráadásul mindkét országban negatív eredményt hozott a népszavazás az EU-tagságról, illetve Svájc esetében az EGT-tagságról. Az Európai Unió magasán átpolitizált természete a fenti jellemzőkkel rendelkező államok számára általában megnehezíti az EU-hoz történő csatlakozást. Ugyanakkor a szelektív részvétel magas közös függőséggel rendelkező s viszonylag gyengén átpolitizált területeken lehetséges.

Monetáris unió: magas kölcsönös függőség, magas átpolitizáltság, magas integráció és belső differenciálás

Az Európai Gazdasági Közösségben a monetáris politika a kormányközi koordináció szintjén maradt. A rögzített árfolyamok Bretton Woods-i rendszerének megszűnése után a tagállamok valutái árfolyamának alakulását először a nem kellő hatékonyságú „valutakígyó” rendszerében, majd 1979-től az Európai Monetáris Rendszerben (EMS) koordinálták. E kormányközi rendszerek kimaradtak az alapító Szerződések keretéből.

A vertikális integráció magas szintjére történő nagy ugrás az egységes valuta (az euró) 1999. évi bevezetésével valósult meg. Az eurórendszer a független Európai Központi Bankot (EKB) kizárólagos kompetenciákkal ruházta fel a monetáris politika területén. A monetáris politika mindig az EU leginkább belső módon differenciált politikai területe volt. Csupán öt tagállam vett részt folytonosan a valutakígyó, illetve az EMS rendszerében. Az akkori új tagállamoknak is több évre volt szükségük, hogy csatlakozhassanak az EMS-hez. Az Egyesült Királyság és az északi országok csak 1990 és 1992 között vettek részt a rendszerben. A monetáris politika az első, valamely alapító Szerződésre alapozott EU-politika, amelyből tagállamok – Dánia és az Egyesült Királyság – számára teljes és formális kimaradási (*opt out*) lehetőséget biztosítottak. E politikai területen található a legtöbb eltéréssel rendelkező, azaz az adott politikában részt nem vevő tagállam. Az egységes valuta alkalmazása

1999-ben a 15 közül 11 tagállamban kezdődött. 2015-től az euróövezeti tagság a 28 tagállam közül 19-ben valósul meg. Néhány mikroállamtól eltekintve kívülálló államok a valutaunióban formálisan nem vesznek részt. (Noha Koszovó és Montenegró egyoldalúan elfogadta az eurót. Ez utóbbi az úgynevezett euróizáció.)

A kölcsönös függőség a belső piaci program megvalósításával a monetáris politika területén jelentősen megnőtt. Megnövekedett a piaci tranzakciók és a transznacionális változások jelentősége Európában. Mindezek révén fokozódott a valutaátváltás tranzakciós költségeinek jelentősége a piaci szereplők számára. A tőke szabad áramlása akadályainak leépítése pedig a valutaspekuláció kockázata növekedésével és az EMS-ben elért stabilitás aláásával fenyegetett.¹⁷ Az Európai Bizottság 1990-ben készült tanulmánya szerint az egységes valuta mikroökonómiai hatékonyságot és makroökonómiai stabilitást nyújt a belső piacnak: „a teljes körű tőkeliberalizáció virtuálisan egységes monetáris politikát követel meg, hogy az árfolyamok stabilak legyenek”.¹⁸

Ugyanakkor a monetáris politika a „mag” állami hatalom része. Hagyományosan állami monopólium, és a nemzeti identitás szimbóluma. A nemzeti valuta megszüntetése általában megnövelte az európai integráció iránti közfigyelmet, s számos tagállamban vitatott kérdés volt. Néhány tagállamban a maastrichti szerződés és az euró elfogadását népszavazáshoz kötötték. A negatív eredményű referendumok után Dánia, akárcsak az Egyesült Királyság *opt out*-hoz, tartós kivételhez jutott. Svédország is megszüntette az euróövezetbe történő csatlakozás előkészítését. Nem a kölcsönös függőség által legkevésbé érintett vagy a konvergenciakritériumoknak legkevésbé megfelelő országokról van szó. Az érintett államokban különösen erős a nemzeti identitás, és mély gyökerekkel rendelkezik az euroszeptikus hagyomány. Valójában az Egyesült Királyság, Dánia és Svédország gazdasági tekintetben jóval közelebb állnak a német modellhez, mint a dél-európai országokhoz. Dánia és Svédország külkereskedelmük 70-70%-át az Európai Unió többi tagjával folytatják. Az euróövezeti részvételre vonatkozó döntés időszakában az európai integráció támogatottsága különösen mérsékelt volt az érintett országokban.¹⁹ Éppen ezekben az országokban volt a legmagasabb az aránya a kizárólag nemzeti azonosságtudattal rendelkező állampolgároknak, illetve éppen ezekben mutatkoztak leginkább aggodalmak a nemzeti identitás elvesztése tekintetében.²⁰

¹⁷ Kenneth Dyson – Kevin Featherstone: *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford, Oxford University Press, 1999.

¹⁸ European Commission: One market, one money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy*, 44. (1990).

¹⁹ Schimmelfennig–Leuffen–Rittberger (2015): i. m.

²⁰ European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 38. (1992); European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 43. (1995).

A monetáris politika jó példa lehet a H3b esetére, amely internális módon megkülönbözteti az integrációs eredményeket a magas kölcsönös függőségtől és az aszimmetrikus átpolitizáltságtól. A belső piac alapján kialakuló magas nemzetközi kölcsönös függőség feltételei esetén a monetáris politika „mag” állami hatalom körébe tartozása sem volt elégséges a szupranacionális integráció megakadályozásához e területen. Az autonómiaköltségek magas szintje és a jelentős identitásköltségek vezettek egyes EU-szkeptikus tagállamok egységes valutaövezetből történt kimaradásához. Ugyanilyen okok miatt a belső piacon egyébként részt vevő, euroszkeptikus kívülláló államok sem közeledtek csatlakozással a valutaunióhoz.

Védelmi politika: alacsony kölcsönös függőség, magas átpolitizáltság, alacsony infláció

Az Európai Unió védelmi politikája eddig nem érte el az integráció szintjét. Az európai integráció első évtizedében az Európai Védelmi Közösség kudarca után nem volt közösségi szintű koordináció. A közös kül- és biztonságpolitika a maastrichti szerződés szerint elvileg az Európai Unió második pillérévé vált. Az Egyesült Királyság és Franciaország 1998. évi Saint Maló-i kezdeményezése volt az első lépés az európai védelmi politika gyakorlati megvalósítása irányában. E lépések azonban a vertikális integráció alacsony szintjét nem lépték túl. A politikát a lisszaboni szerződésben „újracímkezték” Közös Biztonsági és Védelmi Politikaként (*Common Security and Defence Policy*, rövidítve: CSDP). Ám az lényegében kormányközi politika maradt. Egyhangú döntéseken nyugszik a tagállamok kormányai, illetve CSDP-műveletekben önként részt vevő tagállamok kormányai között.

A Közös Biztonsági és Védelmi Politikát *nagyon korlátozott belső differenciálás* jellemzi. Dánia az egyetlen tagállam, amely kívülmaradást kért és kapott a biztonság- és védelempolitika területén. Dánia nem vesz részt az EU kül- és biztonságpolitikájában, amikor az annak körébe tartozó tevékenységek védelmi követelményeket hordoznak. Dánia nem vesz részt az Európai Védelmi Ügynökségben. Több belső differenciálást eredményezhet az „állandó strukturált együttműködés” az egyes tagállamok között. Eddig azonban ezt a lehetőséget nem alkalmazták. Végül kívülláló (nem tag-) államok formálisan nem vesznek részt a CSDP-ben, ezért nincs külső differenciálás. (Noha egyes kívülláló államok szelektív módon részt vehetnek, és hozzájárulhatnak az Európai Unió polgári és katonai misszióihoz.)

Az európai kölcsönös függőség a biztonság és védelem területén viszonylag alacsony maradt. A hidegháború idején az európaiak kevésbé függtek egymástól a biztonság és a katonai hatékonyság elérésében, mint az Egyesült Államoktól. A kormányközi együttműködés fő dimenziója a NATO, s nem az európai integráció volt. A hidegháború lezárulásával az EU-tagok nem szembesültek nagy

katonai fenyegetéssel, és az európai védelmi kiadások erőteljesen csökkentek. A továbbra is megmaradt fenyegetések és katonai műveletek esetében a legtöbb tagállam továbbra is a NATO és az Egyesült Államok lehetőségeire támaszkodik. A védelmi politika az államok „mag” hatalmához tartozik: hagyományosan állami monopólium, és az állam létezésének az alapja. A védelem integrációja hatással van az állam magiszuverenitására és autonómiájára, amelyek a nemzeti identitás különösen érzékeny tényezői.

Dánia távolmaradása ellenére a belső differenciálás a CSDP-ben korlátozott. Az egységesség e területen az integráció alacsony szintjének tulajdonítható. Míg az egyhangú döntések érvényesülnek, s a tagállamok önkéntesen vesznek részt a CSDP-műveletekben, a tagállamok szuverenitása nincs kritikus mértékben megterhelve. Am ha a védelmi politikai kompetenciákat akár csak részben EU-szintre telepítenék, a politikai vita s az átpolitizáltság valószínűleg erőteljesen megnőne. Ebben az esetben esetleg több tagállam is távol maradna a mélyülő közös politikától. Valószínűleg nemcsak erős euroskeptikus közvéleménnyel rendelkező tagállamok, hanem hagyományosan semleges országok esetében is. Az „állandó strukturált együttműködés” a CSDP-ben ilyen irányú fejlődés lehetőségére utal. Összefoglalóan megállapítható: a Közös Biztonsági és Védelmi Politika esete a 2. táblázatban a 4. vagy az 5. konstellációba illik. Mindez megerősítheti a H1 hipotézist: a magas kölcsönös függőség a magas vertikális integráció szükséges feltétele, továbbá a H2 hipotézist: az aszimmetrikus átpolitizáltság a belső differenciálás szükséges feltétele.

Néhány következtetés

Az európai integráció fejlődését a mélyülés, a bővülés és a differenciálás jellemzi. A vertikális differenciálás a politikák között a föderalista modellben mindig az európai integráció alapvető jellemzője volt. A horizontális differenciálás az 1990-es évek elejétől alakult ki, és tett szert növekvő jelentőségre. Az Európai Unió jelenleg a differenciált integráció konszolidált rendszerének nevezhető. Annak politikái a centralizációs szint és a területiális kiterjedés tekintetében is változók.

A kölcsönös függőség és az átpolitizáltság a differenciált integráció fő hajtóerői. Növekvő kölcsönös függőség teremti meg a nagyobb integráció igényét. Ameddig az integráció nem a „mag” állami hatalomra, illetve az integrációt erősen igénylő országokra korlátozódik, az integráció valószínűleg elkerülheti az átpolitizáltságot, és egységes (unitárius) maradhat. Ez volt az európai integráció általános iránya az 1980-as évek végéig. A kölcsönös függőség nyomásának növekedésével párhuzamosan jelenik meg az átpolitizáltság. Utóbbi különösen az állami „mag” hatalom kulcsterületei és a kevésbé integrációbarát országok esetében fejthet ki erőteljes hatást.

Ez a helyzet jellemző 1990 után. A részben bizonyos mértékig euroszkeptikus közvéleménnyel jellemezhető tagállamok megkérdőjelezik az európai integráció magállamai által szorgalmazott nemzetek feletti integrációt, ami *belső differenciálást* eredményez. Ahol az euroszkepticizmus erős beágyazottsága megghiúsítja a csatlakozást, ott a nem átpolitizált területek magas kölcsönös függősége alapján a belső piachoz történő szelektív integrációval reagálnak. E folyamat *külső differenciálást* eredményez.

A differenciálás alapja az exogén és endogén kölcsönös függés további növekedése. A legutóbbi pénzügyi és gazdasági krízis, illetve azon belül a szuverén adósságválság során szerzett tapasztalatok szerint mind a kölcsönös függőség nyomása, mind az integráció átpolitizáltsága tartósan érvényesülő sajátosság. E tényezők mélyíthetik a különbséget az euróövezet és az Európai Unió többi része között. Kiterjedhetnek az újabban integrált politikai területekre.²¹ Továbbá az EU-politikák továbbra is externalításokat hoznak létre kívülálló államok esetében is. (Amelyek vagy nem akarnak, vagy nem képesek csatlakozni.) Az externalítások a külső differenciálás iránt állandó igényt eredményeznek.²² A tagállamok meggyezésén alapuló, differenciált integráció *pragmatikus, második legjobb megoldás*.²³ Annak minden EU-tag előtt nyitva kell állnia.

A differenciálás módszere egyes szakpolitikák terén alkalmazható, átmeneti konstrukció a hatékonyabb és egységes döntéshozatal felé vezető úton. *Nem léphet az egyre szorosabb unió (a mély integráció rendszere) kiépítése folyamatának helyébe.* Nem vezethet első- és másodrangú EU-tagság kialakulásához. Végso célja a befogadás előmozdítása, nem pedig a tagállamok kizárása. További, elkerülendő veszélyek a politikai és intézményi fragmentáció, illetve a döntéshozatali folyamat még bonyolultabbá válása.

A differenciált integráció elmélyült tanulmányozása hozzájárulhat az európai integráció folyamatainak alaposabb feltárásához és hatásmechanizmusainak a jobb megértéséhez.

²¹ Pl. a bankszabályozásra ld. Frank Schimmelfennig: Differentiated integration before and after the Crisis. In Olaf Cramme – Sara B. Hobolt (szerk.): *Democratic politics in a European Union under stress*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 120–134.

²² Sieglinde Gstöhl: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870.

²³ Az Európai Parlament 2019. január 17-i állásfoglalása szerint: „a differenciált integráció minden elfogadott formája csak második legjobb megoldás lehet, nem pedig stratégiai prioritás.” Forrás: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2093\(INI\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2018/2093(INI)).

Felhasznált irodalom

- Börzel, Tanja A.: Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy*, 12. (2005), 2. 217–236. Online: <https://doi.org/10.1080/13501760500043860>
- Dyson, Kenneth – Kevin Featherstone: *The road to Maastricht: Negotiating economic and monetary union*. Oxford, Oxford University Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1093/019829638X.001.0001>
- European Commission: One Market, one money: an evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union. *European Economy*, 44. (1990). Online: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7454_en.pdf
- European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 38. (1992). Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb38/eb38_en.pdf
- European Commission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union. *Report on Standard Eurobarometer*, 43. (1995). Online: https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb43/eb43_en.pdf
- Genschel, Philipp – Markus Jachtenfuchs: Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In Philipp Genschel – Markus Jachtenfuchs (szerk.): *Beyond the regulatory polity? The European integration of core state powers*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 1–23. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- Gstöhl, Sieglinde: *Reluctant Europeans: Norway, Sweden, and Switzerland in the process of integration*. Boulder (US-CO), Rienner, 2002.
- Gstöhl, Sieglinde: Models of external differentiation in the EU's neighbourhood: an expanding economic community? *Journal of European Public Policy*, 22. (2015), 6. 854–870. Online: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>
- Halmai Péter (szerk.): *Tagállami integrációs modellek. A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: <https://tudasportal.uni-nke.hu/tudastar-reszletek?id=123456789/14744>
- Leuffen, Dirk – Berthold Rittberger – Frank Schimmelfennig: *Differentiated integration: Explaining variation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave, 2013. Online: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-28501-0>
- Lindberg, Leon N. – Stuart A. Scheingold: *Europe's would be polity: Patterns of change in the European Community*. Englewood Cliffs (US-NJ), Prentice Hall, 1970.
- Mattli, Walter: *The logic of regional integration. Europe and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511756238>
- Moravcsik, Andrew: Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community. *International Organization*, 45. (1991), 1. 19–56. Online: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001387>
- Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca (US-NY), Cornell University Press, 1998.
- Schimmelfennig, Frank: Differentiated integration before and after the Crisis. In Olaf Cramme – Sara B. Hobolt (szerk.): *Democratic politics in a European Union under stress*. Oxford, Oxford University Press, 2014. 120–134. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198724483.003.0007>
- Schimmelfennig, Frank – Dirk Leuffen – Berthold Rittberger: The European Union as a system of differentiated integration: Interdependence, politicization and differentiation. *IHS Political Science Series Working Paper*, 137. (2014). Online: www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_137.pdf



Hegyesi Zoltán – Ludányi Dávid¹

A gazdasági közigazgatás vizsgálata Imre Miklós munkásságában

E tanulmány szerzői és az Ünnepelt között legalább három kapcsolódási pont fedezhető fel. Először is mindketten hallgatói voltunk Imre Miklós Tanár Úrnak. Másodszor, e hallgatói-oktatói viszony az idő múltával lassan kollegiális kapcsolattá formálódott mindkettőnk esetében.² Harmadik kapcsolódási pontként említhető közös újpesti kötődésünk.

Tanár Úr több évtizedes oktatói, kutatói munkássága, valamint a hallgatókhoz és a fiatal, pályakezdő tanársegédekhez való hozzáállása példaként szolgál számunkra. Azon kevesek egyike, akik a hazai közigazgatási felsőoktatás indulásának kezdeti éveiben már tevékenyen szerepet játszottak. E tanulmánnyal kívánunk az Ünnepeltnek nagyon sok boldog születésnapot!

A gazdasági közigazgatás oktatása az Államigazgatási Főiskolán

A gazdaság és a közigazgatás közötti kapcsolat, valamint a gazdasági igazgatás tudományos kutatásának és oktatásának előzményei a Nemzeti Közszerológati Egyetem jogelőd intézménye, az Államigazgatási Főiskola³ indulásáig vezethetők vissza. A hajdani főiskola képzési palettája egyetlen közigazgatási felsőoktatási kép-

¹ Hegyesi Zoltán: egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: hegyesi.zoltan@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-9317-8240.

Ludányi Dávid: egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: ludanyi.david@uni-nke.hu.

² Az Ünnepelt – aki ekkor a Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet vezetője – ajánlása mellett lett Hegyesi Zoltán 2018-tól az Intézet munkatársa. Ludányi Dávid ezzel párhuzamosan a „szomszédos” Emberi Erőforrás Intézet munkatársa lett.

³ Államigazgatási Főiskola 1977–1997. Budapest, Unió, 1997; Orosz Ágnes (szerk.): *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története, 1977–2007*. Budapest, HVG-ORAC, 2007.

zöhelyként olyan generális ismereteket⁴ tartalmazott, amelyek segítségével a hallgatók képessé váltak a legkülönbözőbb természetű közfeladatok ellátására a közigazgatás valamennyi ágazatában. A Lőrincz Lajos köré szerveződő tudományos iskola *komplex közigazgatás-tudományi megközelítést* alkalmazott, és nem csupán a jogi-közigazgatási oktatás egyik meghatározó központjaként működött, hanem annak kutatására is nagy hangsúlyt fektetett. Az akkori Államigazgatási Tanszék foglalkozott többek között a közigazgatás társadalmi környezetével, ennek keretében közigazgatás-elmélettel,⁵ a közigazgatás kialakulásának fejlődési szakaszaival,⁶ a közigazgatás gazdasággal és politikával való kapcsolatával,⁷ valamint a közigazgatás alapelveivel.⁸ Mindezek mellett a Tanszék az összehasonlító közigazgatás, valamint a külföldi közigazgatási és közszolgálati rendszerek, illetve modellek elemzését is fontosnak tartotta.⁹

Lőrincz Lajos a *közigazgatás* fogalmát az alábbiakban határozta meg: „A közigazgatás sajátos állami tevékenység, amelyet sajátosan felépített szervezetben dolgozó, sajátos karakterű szakemberállomány lát el.”¹⁰ Ez az alapvetés meghatározta a főiskola képzéseinek összetételét is. Lőrincz professzor, illetve az általa vezetett Államigazgatási Tanszék fontos szerepet töltött be az oktatás minőségének megalapozásában. A tanszék oktatói elsősorban általános és különös részi (szakigazgatási) tantárgyakat – közigazgatási alapintézményeket, közigazgatási jogot, közigazgatási eljárási jogot, gazdasági igazgatást, szociális-kulturális igazgatást, rendészeti igazgatást, illetve később közszolgálati jogot is – oktattak. Külön sajátosság volt, hogy a jogi egyetemektől eltérően a közigazgatás kutatása és oktatása a *jogon túli elemek* vizsgálatára is kiterjedt, így a *gazdasági igazgatás* területére is. A gazdasági igazgatás tematikája szorosan kapcsolódott az egyes szakigazgatási ágazatokhoz, így például az iparigazgatáshoz, építésügyi, élelmiszerügyi, mezőgazdasági, kereskedelmi és közlekedési igazgatáshoz.¹¹ Ezeken belül természetesen hangsúlyos maradt

⁴ Belényesi Emese: A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. (2011), 1. 2–13. 9.

⁵ Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia I–II.* Budapest, Unió, 1994. 386.

⁶ Ld. pl. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás fejlődésének tendenciái és hosszú távú fejlesztési céljai.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 1982. 77.

⁷ Ld. pl. Lőrincz Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981. 275.

⁸ A közigazgatás alapintézményeinek átfogó, összefoglaló munkája: Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2010. 19.

⁹ Ld. pl. Lőrincz Lajos (szerk.): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás.* Budapest, Unió, 2006. 574.

¹⁰ Lőrincz (2010): i. m. 19.

¹¹ Ez a tantárgy korábbi tankönyvének tematikájában is fellelhető: Imre Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság.* Budapest, HVG-ORAC, 2007.

a jogi szabályozás, ugyanakkor a tanszék munkatársai vizsgálták azt is, hogy *milyen eszközökkel irányítható, befolyásolható a gazdaság működése*, miképpen alakulnak a gazdasági szereplők és a kormány közötti kapcsolatok, továbbá foglalkoztak a gazdasági kormányzás mindenkor aktuális kérdéseivel is.¹²

Imre Miklós 1981-ben kezdte meg a felsőoktatásban oktatói és kutatói tevékenységét az Államigazgatási Tanszéken, építésügyi igazgatási területen szerzett közigazgatási gyakorlati tapasztalatai birtokában. A tanszék működésének alapelve volt, hogy valamennyi tanszéki munkatártnak legalább két tantárgyat kellett oktatnia. Imre Miklós fő tantárgya mindvégig a gazdasági közigazgatás volt. Az 1980-as években – a rendszerváltozást megelőzően – elsősorban az építésügyi igazgatás kurrens kérdéseivel foglalkozott. 1994-ben védte meg kandidátusi értekezését, szintén ezt a témakört vizsgálva, *Az építésügyi igazgatási és jogi szabályozása* címmel. Emellett más gazdasági igazgatási kérdésekkel is foglalkozott pályája során. Érdeklődése különösen a következő témakörökre irányult: a megújuló állam gazdasági beavatkozásának lehetőségei; az állami vállalatok működésének európai uniós jogi keretei; a pénz- és tőkepiac felügyelete; a közérdekű feladatok ellátása a magánszféra által, különös tekintettel a koncesszióköteles tevékenységekre; a fenntarthatóság gazdasági, közigazgatási eszközrendszere; a társadalmi koordinációs mechanizmusok jellemzői.

A továbbiakban Imre Miklós tudományos pályájának két meghatározó művét szeretnénk részletesebben áttekinteni; ennek első részében az 1994-ben sikeresen megvédett, *Az építésügyi igazgatási és jogi szabályozása* című kandidátusi értekezésének legfontosabb téziseit vesszük sorra. Ezt követően az Ünnepektől másikat hangsúlyos kutatási területével, az állam gazdasági szerepvállalását vizsgáló nézeteivel foglalkozunk. Ez utóbbiak mintegy összefoglalását adja *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepét vizsgáló nézetek történeti fejlődése* című tanulmány. E kérdések vizsgálata elismeréseként – többek között ennek a kutatásnak is köszönhetően – egyetemi magántanári kinevezést kapott Egyetemünk jogelőd intézményétől, a Budapesti Corvinus Egyetemtől.

Az építésügyi igazgatás szabályozásáról

Imre Miklós *Az építésügyi igazgatása és szabályozása* című kandidátusi értekezésében kilenc fejezetben, 257 oldalban dolgozza fel az építési tevékenység állami befolyásolásának célkitűzéseiben, eszközeiben bekövetkező történeti változásokat, elemzi az építésügyi közigazgatás nemzetközi megoldásait, az építésügyi igazgatás

¹² Ld. pl. Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014.

meghatározó elemét jelentő közigazgatási funkció-feladat, személyi állomány és szervezet hazai fejlődését.¹³

Az értekezés tárgyára vonatkozóan megállapítja, hogy az építésügyi igazgatás meghatározására nincs általános, mindenki által elfogadott definíció. A leggyakrabban használt értelmezések (alanyi, tárgyi és funkcionális) mindegyike tartalmaz helytálló és hasznosítható elemeket, de a bennük rejlő általánosságok mindig értelmezési problémákat vetnek fel. Érvelésében folyamatosan visszatükröződik a területen szerzett szakmai látásmódja. A dilemma feloldására éppen ezért eseti jelleggel, úgynevezett *szituációhoz kötött módon történő alkalmazást* javasol, egyben arra a következtetésre jutva, hogy az építésügyi igazgatás teljes fogalma – ha lenne ilyen – gyakorlati célokra aligha lenne használható.

Az építési igazgatás története című, I. fejezetben az európai és a magyar fejlődés állomásait tekinti át. A szakigazgatás aktuális „arculatát” több ezer éves folyamat alakította. A kezdetben szokásjogi alapon történő rendszer az államok kialakulásával nyer jogi formát. Az építésügyi közigazgatás fejlődésének két szakasza – az úgynevezett *korai szakasz* az ókori települések kialakításától a 19. századig, illetve a *modern építésügyi igazgatás szakasza* a 19. század kezdetétől napjainkig – számos hasonlóságot mutat egymással a funkciók és a feladatok tekintetében. Ilyen például a külső támadásokkal szembeni védelmi követelmények érvényesítése, a tűzvédelmi szempontok biztosítása, a higiéniai szempontok érvényesítése vagy az esztétikai, műszaki, biztonsági és vallási szempontok garantálása is.¹⁴ A társadalmi-gazdasági, politikai és jogi környezet 19. századtól felgyorsuló, dinamikus változásai új funkciók megjelenését eredményezték.¹⁵

Imre Miklós megállapítja, hogy az építésügyi közigazgatás integratív és allokatív funkciót is betölt, de nem egyforma súllyal. Az *integratív funkció* ugyanis önmagában nem vezetne oda, hogy a közigazgatás az építésügyben valóban megőrizze az összes társadalmi szféra lehető legteljesebb önállóságát. Éppen ezért arra is szükség van, hogy az integratív funkció szolgálatában – nemegyszer annak alárendelten – a közigazgatás *allokatív funkciót* is teljesítsen a társadalmi szférák érvényesülési képességének kiegyensúlyozása céljából. Ez a jelenség figyelhető meg például az építésrendszet (építhetőségi tevékenység) építési alanyok szerinti „érzéketlensége” esetében.¹⁶

Az építésügyi igazgatás és az építési jog hazai fejlődésének, aktuális állapotának elemzését a nemzetközi megoldások tükrében értelmezi. Így a külön fejezetben megjelenő nemzetközi jó gyakorlatok (III. fejezet) az értekezés további részeiben is megjelennek, illetve összehasonlítás tárgyát képezik (lásd IV.; V.; VI. és VII. fejezet).

¹³ Imre Miklós: *Az építésügyi igazgatása és szabályozása*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1993. 1.

¹⁴ Imre (1993): i. m. 69–72.

¹⁵ Ilyen – a modern államok megjelenésével keletkező – új funkció például a tudatos településrendezési és területfejlesztési tevékenység is. Ld. Imre (1993): i. m. 75.

¹⁶ Imre (1993): i. m. 78–79.

Külön értékesek Tanár Úrnak az építési hatósági tevékenység problémáit azonosító, valamint a magyar építésügyi közigazgatás továbbfejlesztésére tett megállapításai, illetve javaslatai.

A kandidátusi értekezésektől megkövetelt szakmai nyelvezet jellemzi a művet, ugyanakkor felfedezhetők az Ünnepekre jellemző közérthető, gyakorlatias, szellemes mondatok is. A szabálytalan építkezésekkel szembeni közigazgatási fellépésről írott részben például a következő mondattal találkozhatunk: „Az urbánus ember a saját maga által művelt, gondozott telken szeretné kipihenni a rohanó nagyvárosi élet fáradalmait.”¹⁷ Ezzel összefüggésben állapítja meg, hogy a szabálytalan építési tevékenység számának ugrásszerű növekedése csak részben építési-fegyelmi probléma. Az akkori viszonyokra jellemző építési „láz” egyik fő magyarázata ugyanis a társadalom és a gazdaság dinamikus változása nyomán bekövetkezett életszínvonal-emelkedésben és a motorizációban jelölhető meg. E szükségletek teljes kielégítésére az építési telkek korlátozott számára tekintettel azonban nem volt mód. Az ennek következményeként érvényesült jogellenes gyakorlat szankcionálására alkalmas differenciált eszközrendszer ugyan létrejött, de az alkalmazáshoz szükséges feltételek nem álltak rendelkezésre. Kellő számú és képzettségű szakember, illetve technikai eszközök nélkül e feladatok ellátása nem valósítható meg, állapítja meg Imre Miklós.¹⁸

Az építésügyi közigazgatás teljes megújításának igényét fogalmazza meg az értekezés IX. és egyben záró fejezetében. Az építésügyi (közigazgatási) „reform” természetéről vallott nézetei elsősorban Lőrincz Lajos meglátásait idézik, aki megkülönböztette egymástól a közigazgatási változásokat és a tényleges közigazgatási reformokat.¹⁹ Ehhez kapcsolódik a dolgozat egyik lényeges tézise is. Azaz „[...] semmilyen eredmény nem várható az igényelt és remélt építésügyi reformtól, amennyiben az csak a decentralizált vagy dekoncentrált építésügyi szervezet kérdése körüli »állóháborúvá« dermed”.²⁰ A magyar építésügy történetében ugyanis az építésügyi igazgatás három meghatározó elemét – a funkciót, a személyi állományt és a szervezetet – egyaránt érintő reform nem valósult meg, a jelentős részben diffúz változások pedig anomáliákat és feszültségeket idéztek elő a gyakorlat területén.²¹

E munka vitathatatlan érdemei közé tartozik a Szerző elméleti megállapításai mellett javaslatainak alkalmazhatósága is. Hiszen a jelen távlatából vizsgálódva kijelenthető, hogy a jogalkotó reagált a fennálló – az értekezésben részletesen

¹⁷ Imre (1993): i. m. 218.

¹⁸ Imre (1993): i. m. 223.

¹⁹ Ld. Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: Mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13. 3.

²⁰ Imre (1993): i. m. 250.

²¹ Imre (1993): i. m. 250.

kifejtett – szabályozási és gyakorlati problémák egy részére is. Imre Miklós javaslataival összhangban valósult meg többek között az építési közigazgatás alapkérdéseinek *törvényi szintű szabályozása*,²² és szigorodtak a *személyi állományra vonatkozó képesítési előírások* is.

Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepének fejlődéséről

Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepéről való gondolkodás már az ókori városállamok – így különösen Athén és Róma – politikai filozófusait, állam-bölcsészeit²³ is foglalkoztatta. Az azóta eltelt évszázadok alatt azonban jelentős változáson ment keresztül a társadalom, ezzel együtt a gazdaság, és az *állam gazdasági szerepvállalása* is folyamatosan ártértekelődik. Imre Miklós *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepét vizsgáló nézetek történeti fejlődése* című munkájában²⁴ átfogó elmélettörténeti összefoglalását adja e nézetek történeti fejlődésének.

A Szerző munkája nagyívűnek tekinthető, mivel kísérletet tesz annak feltárására, hogy az állam és a gazdaság közötti kapcsolat vizsgálatához az egyes évszázadokban milyen *történeti nézetek* nyújtottak segítséget. Megállapításainál ugyan jelzi az elemzés korlátait (ilyen például az egyes szerzők eltérő társadalmi státusza), mindazonáltal mai napig érvényes következtetéseket fogalmaz meg a gazdasági igazgatás témakörében. Kiemeli, hogy bármilyen történeti korszakról is legyen szó, a vizsgálat tárgya minden megközelítés vonatkozásában ugyanaz marad, tehát az egyes korszakok ennek eredményeként összehasonlíthatóvá válnak. Hangsúlyozza azt is, hogy az elméletek nem öncélúak, azok mögött mindig valamilyen *jobbító szándék* lelehet fel. További közös jellemzőnek véli a nézetek *komplexitását*, különféle értékrendek szerinti meghatározottságát. A vizsgált nézetek összetettsége abban is megfigyelhető – ez a mű Szerzőjének erőteljes közigazgatás-tudományi szemléletéből is fakad –, hogy nemcsak közgazdasági elméleteket, hanem politikatudományi, filozófiai és közigazgatás-tudományi elméleteket is megvizsgál az egyes korszakokon belül.

Lényeges – ma is értékelhető – következtetéseket fogalmaz meg a gazdasági szereplők kapcsolatrendszerének működési mechanizmusára vonatkozólag. Imre Miklós szerint az elsődleges „kérdés tehát nem úgy tehető fel, hogy

²² A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a műemlékvédelemről szóló 1997. évi LIV. törvény hatálybalépésével.

²³ Ld. Arisztotelész, Platón és Cicero.

²⁴ Imre Miklós: *Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepét vizsgáló nézetek történeti fejlődése. Jogtörténeti Szemle*, 13. (2011), 4. 1–18.

állam vagy piac, hanem sokkal inkább úgy fogalmazható meg, hogy milyen arányú és viszonyú állami és gazdasági szerepvállalás szükséges”.²⁵ Ezt a gazdasági „dominanciáért való küzdelem”-ként határozza meg. Az egyes korszakok áttekintését követően az állami szerepvállalás megerősítése mellett teszi le voksát. Azt azonban hangsúlyozza, hogy ez az állami szerepvállalás csak akkor működőképes, ha más aktorok érdekeit is figyelembe veszi. Erre jelenthet megoldást egy úgynevezett „triális egyensúlyi rendszer kialakítása”, amelynek az államon kívül szereplői a gazdasági szervezetek, és mindenekelőtt a társadalmi szereplők (mint például a civil szervezetek).²⁶ Az államnak tehát gazdasági döntései során támaszkodnia kell az említett szereplőkre (így például a civil szervezetekre és bizonyos mértékben a transz- és multinacionális vállalatokra is), különben az egyensúlyi helyzet megbomlása²⁷ kiszolgáltatott állapotba döntené az „alulmaradt” feleket.

Imre Miklós szerint az államok gazdasági szerepvállalásával kapcsolatban öt *paradoxon* állapítható meg. Ezek a következők:

- globális paradoxon,
- információs paradoxon,
- determinációs paradoxon,
- a válság paradoxona,
- fenntarthatósági paradoxon.²⁸

Kétségek nélkül aktuális kérdésként tekintünk a mű Szerzőjének *globalizációval* kapcsolatos megállapításaira. Egyértelműen megfogalmazza következtetéseit, amelyek szerint napjaink társadalmi-gazdasági folyamatai nem oldhatók meg kizárólag nemzetállami hatáskörökben,²⁹ klasszikus állami eszközrendszer segítségével. Szükség van szupranacionális, illetve regionális szerveződésekre. Az e probléma mögött meghúzódó ellentmondás azonban már kevésbé gazdasági, sokkal inkább alkotmányjogi és közösségi jogi kérdés.³⁰

Az *információs rendszerek* kettősségét akképpen fogalmazza meg, miszerint „az elektronika alkalmazása legalább annyi újabb – és a korábbinál nehezebben megoldható – feladatot generál, mint amennyi előnnyel jár”.³¹ Az információs

²⁵ Imre (2011): i. m. 16.

²⁶ Uo.

²⁷ Ld. még: Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben*. PhD-értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

²⁸ Imre (2011): i. m. 16–17.

²⁹ Máthé Gábor e jelenségek következtében posztmodern jogállamról ír. Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203.

³⁰ Ld. pl. Blutman László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 10. (2017), 1. 2–14.

³¹ Imre (2011): i. m. 17.

rendszerek biztonsági kockázatai, adatvédelmi kockázatok, a gazdasági szereplők tevékenységének elektronizálása mind-mind veszélyeket hordoznak magukban. Imre Miklós ezeket nemcsak önmagukban tekinti veszélyes elemeknek, hanem rendszerelméleti szempontból is. Hangsúlyozza, hogy az információs eszközök „felbecsülhetetlen hatású rendszerként, áttekinthetetlen hálózatként kerülnek kapcsolatba más rendszerekkel”.³² Nem véletlen, azóta a kibertér önálló hadviselési területté vált, s ennek tényét 2016-ban a NATO is megerősítette.³³ Mindez nemcsak az állami, kormányzati szereplőkre jelent fenyegetettséget, hanem a másik két aktort – azaz a vállalati és a civil szektort – is érinti. Az utóbbi években globális szinten a kormányzati szektorban számos kibertámadás nehezítette a közszolgáltatások nyújtását (ilyen esemény volt például a kijevi tranzisztor-állomás elleni támadás).³⁴ Ez a válság paradoxonával is összefügg, ahogy Imre Miklós írja, „a kríziseket az információs-technológiai forradalom még inkább érzékelhetővé teszi, gyakran felerősíti”.³⁵

A determinációs és fenntarthatósági paradoxon a szerves fejlődés és a központiag vezérelt programok hatásai, következményei közötti ellentmondásokban lelhető fel. A Szerző kifejezetten a gazdasági folyamatok alakítójának tartja a kormányzat gazdaságpolitikáját, ugyanakkor kiemeli a természetes folyamatok jelentőségét az államok gazdasági helyzetének javulásában vagy éppen romlásában. A kutatás eredményei alapján arra a következtetésre jut, hogy a történelmi adottságok és a nemzetközi feltételek nagy szerepet játszanak előbbieik alakulásában.

Összefoglalás

Véleményünk szerint Imre Miklós tudományos munkásságában meghatározó szerepet töltenek be Lőrincz Lajos elméleti nézetei. Erre a következtetésre nemcsak a konkrét vizsgálódási irányok és tézisek elemzése vezet, hanem a komplex közigazgatás-tudományi megközelítése, módszertana is. Ekképpen sem a közigazgatás és a gazdaság, sem pedig az egyes szakágazatok – építésügyi igazgatás – vizsgálata sem korlátozódhat kizárólag jogi megközelítésre. Szükség van a különböző igazgatás-tudományi, politikatudományi és közgazdasági elméletek ötvözésére is.

³² Uo.

³³ Kovács László: *A kibertér védelme*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 272–273.

³⁴ Kim Zetter: Everything we know about Ukraine’s power plant hack. *Wired*, 2016. január 28.

³⁵ Imre (2011): i. m. 17.

Felhasznált irodalom

- Államigazgatási Főiskola 1977–1997.* Budapest, Unió, 1997.
- Belényesi Emese: A magyar közigazgatási képzések, továbbképzések intézménytörténete a XX. századtól napjainkig. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. (2011), 1. 2–13.
- Blutman László: Szürkületi zóna: Az Alaptörvény és az uniós jog viszonya. *Közjogi Szemle*, 10. (2017), 1. 2–14.
- Bordás Mária: *A közigazgatás gazdaságtana – a gazdasági kormányzás lehetőségei és dilemmái.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014.
- Imre Miklós: *Az építéstudomány igazgatása és szabályozása.* Kandidátusi értekezés. Budapest, 1993.
- Imre Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság.* Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- Imre Miklós: Az állam és a közigazgatás gazdasági szerepét vizsgáló nézetek történeti fejlődése. *Jogtörténeti Szemle*, 13. (2011), 4. 1–18.
- Kovács László: *A kibertér védelme.* Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1981.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás fejlődésének tendenciái és hosszú távú fejlesztési céljai.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 1982.
- Lőrincz Lajos: *Közigazgatás-tudományi antológia I–II.* Budapest, Unió, 1994.
- Lőrincz Lajos (szerk.): *Az Európai Unió tagországainak közigazgatási rendszere. Összehasonlító közigazgatás.* Budapest, Unió, 2006.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Máthé Gábor: A posztmodern jogállam. *Polgári Szemle*, 15. (2019), 1–3. 193–203. Online: <https://doi.org/10.24307/ps.2019.0912>
- Orosz Ágnes (szerk.): *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának (Államigazgatási Főiskola) története, 1977–2007.* Budapest, HVG-ORAC, 2007.
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak a globális erőterben.* PhD-értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.
- Zetter, Kim: Everything we know about Ukraine's power plant hack. *Wired*, 2016. január 28. Online: www.wired.com/2016/01/everything-we-know-about-ukraines-power-plant-hack

Jogforrások

1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
1997. évi LIV. törvény a műemlékvédelemről
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről



Horváth Anett¹

Pártkassza – az MSZMP vagyonának sorsa

Az 1989/90-es rendszerváltoztatás, a demokratikus alapokon szerveződő rendszer, a hazai pártok gazdálkodása szempontjából is drasztikus újrászabályozás, továbbá az azóta eltelt csaknem 30 év lehetőséget kínál arra, hogy a hazai parlamenti pártok pénzügyeiről és gazdálkodásáról valamiféle átfogó képet kaphassunk, és lehetőség szerint valamilyen következtetésre is jussunk a rendszer működése kapcsán. Először az origó állapotot érdemes vizsgálni, az állampárt utódként létrejövő új párt vagyoni helyzetét, valamint annak hatását a többi, demokratikus alapokon létrejött párthoz viszonyítva. Ebben az írásomban ennek bemutatására teszek kísérletet.

Bevezetés

Az 1989–90-es hazai rendszerváltozás adta demokratikus lehetőségek és keretek, valamint a demokratikus alapokon szerveződő hazai pártok gazdálkodása szempontjából is drasztikus újrászabályozás, továbbá az azóta eltelt csaknem 30 év lehetőséget kínál arra, hogy a hazai parlamenti pártok pénzügyeiről és gazdálkodásáról valamiféle átfogó képet kaphassunk, és lehetőség szerint valamilyen következtetésre is jussunk a rendszer működése kapcsán.

A téma azonban szükségszerűen rendkívül érzékeny terület, folyamatainak feltérképezése meglehetősen nehézkes, éppen ezért, amire ebben a tanulmányban vállalkoztam, az ennek a területnek a jól dokumentált, a pártok által – törvényi kötelezettségüknek eleget téve – közzétett saját éves beszámolóira és az Állami Számvevőszék által – meghatározott időközönként – lefolytatott vizsgálatok és ellenőrzések eredményeire épített pénzügyi adatok és folyamatok dokumentálása, feltárása és a kivilágító következtetések bemutatása.

¹ Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: horvath.anett@uni-nke.hu.

Nem volt célom a pártok pénzügyeihez és gazdálkodásához kapcsolódó úgynevezett „szürkezőnát” vizsgálni és feltérképezni. Erre vonatkozóan az írott vagy elektronikus médiában lelhetünk fel információkat, azonban az ott közzétett ismeretek részben spekulációkon alapulnak. Ezt a területet nem fedik le hivatalos dokumentációk, kutatható és minden kétséget kizáró, ellenőrzött adatok, így a terület tudományos igényű feltárása szinte lehetetlen vállalkozás lenne.

Az MSZMP vagyonának sorsa a jogutód MSZP vagyonszámlázási és pótvagyonszámlázási beszámolója alapján

„Nem kérhetem vissza a jegy árát, csak ha elmaradt az előadás.
Itt az előadás megtörtént. Lehet minősíteni...”²

A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) vagyonának sorsa és az utódpárt elszámoltatása az „örökölt” vagyonról hatalmas társadalmi-politikai érdeklődést váltott ki a rendszerváltoztatás miliőjében, és a téma még sokszor ma is, három évtizeddel a rendszerváltoztatást követően hullámokban elő-előtör. A régi-új párt vált vagy valós vagyonának feltérképezése mindenképpen óriási vállalkozás. Éppen ezért szeretném világossá tenni, hogy bár a témakör kutatása során a folyamatosan megjelenő napi és heti sajtóban fellelhető cikkek³ és megjelent tanulmányok, írások vizsgálatát is lefolytattam, jelen tanulmányban kizárólag az elszámoltatáshoz kapcsolódó, törvényi előírásoknak megfelelően rögzített és hozzáférhető állami számvetvésszéki jelentések vizsgálati eredményeit mutatom be, és nem célom az állampárti vagyonról történt elszámolás tényének és milyenségének megítélésére vonatkozó vélemény megformálása. A törvényi előírásoknak megfelelően lefolytatott eljárást és annak eredményét vázolom fel, leíró-elemző módszerrel. A Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) jogutódként létrejött Magyar Szocialista Párt (MSZP) gazdasági és pénzügyi beszámolóiból, valamint az általuk az Állami Számvetvésszék vizsgálóinak rendelkezésére bocsátott dokumentumokból kaphatunk képet a korábbi állampárti vagyon alakulásáról és az utódpárt „kiinduló” pénzügyi helyzetéről, magáról az elszámolás tényéről és annak eredményéről.

² Az Állami Számvetvésszék beszámolója a pártvagyon vizsgálatról az Országgyűlés terv- és költségvetési bizottsága előtt. Jegyzőkönyvkivonat.

³ A kortárs napilapok hasábjain megjelent írások valós képet adnak a társadalomban a kezdetektől jelen lévő igen erőteljes érdeklődésről és kíváncsiságról, amely az állampárt vagyonának elszámolásához kötődik.

MSZMP-ből MSZP, és az elszámoltatás társadalmi-politikai igénye

Az MSZMP XIV., átalakuló kongresszusán elfogadott határozata szerint⁴ „az új, de jogfolytonos párt kíméletlen őszinteséggel szembenéz elődje múltjával, elhatárolja magát a bűnöktől, a tévesnek, hibásnak bizonyult elvektől és módszerektől. Szakít a bürokratikus pártállam rendszerével, a demokratikus centralizmus elvével, ugyanakkor az MSZMP-n belüli reformtörekvések örökösének tekinti magát.”

Az elfogadott határozat értelmében az állampárt jogutódja a Magyar Szocialista Párt (MSZP) lett. Az első országos ügyszavazást a Szabad Demokraták Szövetsége kezdeményezte 1989 őszén a következő kérdésekről: kivonuljanak-e a párt-szervezetek a munkahelyekről, elszámoljon-e vagyonával az MSZMP, a szabad választás után sor kerüljön-e a köztársasági elnök megválasztására, illetve feloszlassák-e a munkásőrségeket? A referendumon a választópolgárok 58,03%-a vett részt, és a négy kérdésre a többség igennel válaszolt, így a többi közt az állampárt vagyonszámtatásának kérdése is a lehetőségből kötelező és szükséges feladattá vált. A kérdéses vagyon pedig nem kevés, a régi MSZMP Központi Bizottság Gazdálkodási Osztálya által összeállított jelentés szerint 1988. december 31-én a régi MSZMP vagyona csaknem 10,5 milliárd forint volt. Az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonszámtatásáról szóló 1990. évi LXXIII. törvény és az e törvényt módosító 1991. évi LI. törvény előírásai alapján elkészített beszámolókból képet kaphatunk az MSZMP/MSZP rendszerváltoztatás idején jegyzett vagyonáról, amelynek hitelességét a törvény előírásai szerint az Állami Számvevőszék (ÁSZ) jogosult vizsgálni és megállapítani. Az MSZP 1990 októberében nyújtotta be az ÁSZ felé vagyon-

⁴ „Az MSZMP XIV. kongresszusának küldöttei – a megválasztott 1276 küldöttből 1274 regisztráltatta magát – október 5-én este előzetes vitát folytattak a napirendről és az ügyrendről, ezt 6-án délelőtt véglegesítették. Nyers Rezső politikai megnyitó beszédében hangsúlyozta, hogy az 1988. májusi pártértekezlettel lezárult egy korszak és valami új kezdődött. A Népi demokratikus platform és a Reformszövetség által „összedolgozott” kompromisszumos tervezetet abszolút többséggel elfogadta a kongresszus, kimondta az MSZMP megszűnését és az új párt – a Magyar Szocialista Párt – megalakulását, s a továbbiakban már az MSZP I. kongresszusaként folytatta munkáját. A kongresszus állásfoglalása leszögezte: „Hazánk történelmében lezárult a Magyar Szocialista Munkáspárt nevével fémjelzett korszak. Ezzel az MSZMP mint állampárt története véget ért. Az átfogó és gyökeres társadalmi, gazdasági és politikai megújuláshoz elengedhetetlen, hogy belőle új párt alakuljon. A kongresszuson létrejövő új párt kíméletlen őszinteséggel szembenéz elődje múltjával. Elhatárolja magát a bűnöktől, a tévesnek, hibásnak bizonyult elvektől és módszerektől. Szakít a bürokratikus pártállam rendszerével, a demokratikus centralizmus elvével. Az alakuló új párt ugyanakkor az MSZMP-n belüli reformtörekvések örökösének tekinti magát.” A Kossuth Könyvkiadó megjelentette a kongresszus rövidített, szerkesztett jegyzőkönyvét *Kongresszus '89* címmel, ld. Kimmel Emil – Kossuth Könyvkiadó Politikai Szerkesztősége (szerk.): *Kongresszus '89*. Budapest, Kossuth, 1990. 368. Ld. még Bihari Mihály elemző írását: Bihari Mihály: Egy kongresszus szociológiája – az állampárt végőrái. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, Aula–OMIKK, 1990. 21–28.

elszámolását. A beszámolóról készített állami számvevőszéki jelentést a vizsgálók a lehető legnagyobb körültekintéssel és a teljességre törekedve állították össze. Az ÁSZ ezt a vagyonszámolást és az elszámolás alapját képező adatokat és táblázatokat csak töredékében minősítette hitelesnek, és a törvény értelmében felhívta a pártot a hiányok pótlására és az elégtelenül közzétett adatok pontosítására.

A pótlás benyújtását követően az Állami Számvevőszék ellenőrizte az MSZP pót-vagyonszámolását is, amelynek eredményéről jelentést tett az Országgyűlésnek. Az Állami Számvevőszék az MSZP pót-vagyonszámolását, figyelemmel a törvény 6. § (5) bekezdésében biztosított lehetőségre, amely szerint az elszámolás nem pótolható adathiány esetén is elfogadottnak tekintendő, azt elfogadta, és azt a törvény 6. § (6) bekezdése alapján „hitelesnek” minősítette. A hitelesnek minősített beszámolóhoz azonban rögzös út vezetett.

Álljon most itt az Állami Számvevőszék csaknem 2000 oldalas vizsgálati anyagát feldolgozó összefoglaló írás az MSZP vagyon- és pót-vagyonszámolásáról, amely az örökölt vagyon sorsának feltérképezésére és a párt 1990-es induló büdzséjének meghatározására nyújt lehetőséget.

Az MSZP vagyon- és pót-vagyonszámolása

Az MSZP az 1990. évi LXXIII. törvény előírásainak megfelelően 1990 őszén benyújtotta vagyonszámolását. A dokumentum hét különálló táblában taglalta a párt vagyonának részleteit. Ezek az összefoglaló táblák a párt vállalataira, a párt által alapított kft.-kre és alapítványokra, ingatlan-nyilvántartásra, bevételekre és kiadásokra, állóeszköz-állományra, illetve értékpapír-, pénz- és bankszámlákra vonatkozó bontásban jelenítették meg a felhalmozott vagyon részleteit. Ez a beszámoló azonban a vizsgálók által készített jelentés alapján rendkívül hiányosnak bizonyult. A benyújtott elszámolás ellenőrzését követően az Állami Számvevőszék mindössze két tábla adatait tudta hitelesnek elfogadni. Az egyik az MSZMP *vállalataira vonatkozó* adatszolgáltatás (1949–1990) volt, míg a másik, kisebb⁵ korrigálásokkal az MSZMP, illetve az MSZP által alapított *kft.-kre és alapítványokra vonatkozó* tábla. A hiányos adatszolgáltatásra való tekintettel az Állami Számvevőszék felhívást intézett a párt elnökéhez, hogy adja közre pót-vagyonszámolását. Az Állami Számvevőszék jelentését, miszerint a párt vagyonszámolása csak töredékében hitelesíthető, és felhívását a pót-vagyonszámolás benyújtására a párt elfogadta, és gazdasági részlege tovább dolgozott

⁵ Az MSZP Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Belvárosi Autójavító Kft. szervezete által alapított törzstőkéjét 5526 ezer forintra módosította, illetve az Allegro Kft. apportlistáját véglegesítette. Mivel az ÁSZ jelentése e két tétel kivételével az elszámolást teljes körűnek ismerte el, s e két tételt korrigálták, ezért a párt kérte, hogy az ÁSZ a 3. sz. táblát minősítse hitelesnek.

a feladaton. A Magyar Szocialista Párt (MSZP) 1992. január 20-i keltű P-06/92. számú levelével küldte meg pót-vagyonelszámolását, valamint a nem pótolható adathiányokra vonatkozó nyilatkozatokat az Állami Számvevőszék részére.⁶ Az egyes táblák újbóli hitelesítéséhez kiegészítő információkat adtak, és a következő intézkedéseket is lefolytatták. Ismételten megerősítették korábbi nyilatkozatukat, miszerint az MSZMP nyilvántartásában 1980 előtről nem találtak olyan átfogó *ingatlan-nyilvántartást*, amely tételesen és hitelesen az elszámolás alapja lehetett volna. Az első hiteles összesített nyilvántartást az MSZMP KB 1976. december 6-ai határozata, valamint a MÉM 16/b/1977. számú utasítása alapján készített 1980. december 31-ei alapadatokkal találták meg. Az eredeti tulajdonosokat – az ősbirtokosokat – azonban ez sem tartalmazta. Az MSZMP ingatlan-nyilvántartásában a részkezelői jog alapján az alapterület- és az értékadatok módosítását elvégezték, azok a főkönyvi nyilvántartás értékadataiban már követhetők lettek. A felsorolt változásokat az ingatlanvagyon elszámolásához készített tablókon átvezették, de ezzel együtt is csak 1980-tól tekinthetők teljes körűnek. Az MSZP kiadta nyilatkozatát, miszerint bizonyos adathiányokat nem tudtak pótolni, illetve beszerezni. A párt felkérte az Állami Számvevőszéket, hogy az adathiányokat igazolja, és ennek alapján mondja ki a hitelesítést. Az MSZMP *bevételeire vonatkozó* tábla adatait is pontosították, az összeadási hibákat korrigálták, a kamatbevételt a tényleges számrá pontosították.

A párt mellékeltén megküldte a Pénzügyminisztérium Bevételi Főigazgatóságának 1968 áprilisában kelt 134/1963. számú intézkedését, ugyancsak a PM Bevételi Főigazgatóságának 1963. május 20-ai levelét, valamint az MSZMP Költségvetési és Tervezési Alosztályának 1970. április 9-ei feljegyzését és a PM Testületi Szervek Főosztálya K/607/1939. IX. jelű feljegyzését az illetékes államtitkárnak, amely dokumentumokból egyértelműen kiderült, hogy az MSZMP-ben az állami szervektől eltérő gyakorlatot engedélyeztek az adózásra és az adatszolgáltatásra. A fentiek alapján a törvényi előírásnak megfelelő MSZMP-összesítők nem készülhettek. Az MSZP nyilatkozott arról is, hogy adathiány miatt a párt bevételeire vonatkozó táblát a kért bontásban nem tudja megadni, ezért az adathiány igazolására, majd ezt követően a bevételeket taglaló tábla hitelesítésére kérte fel az Állami Számvevőszéket. Az MSZP *kiadásaira vonatkozó* táblában pontosították a több megyei szervezet által könyvelt munkabér és közteher, valamint működési és fenntartási költségek mérleg soron könyvelt hibás adatokat. A módosításokra tekintettel a párt kérelmezte a vizsgálóknál, hogy a kiadásaira vonatkozó táblát is minősítse hitelesnek. Az állóeszköz-állomány vizsgálatok feltárt hiányosságokat a párt pótolta. A gépek, berendezések és felszerelések,

⁶ I. sz. Függelék Az Állami Számvevőszék V-150-6111991/91. sz. jelentéshez – Jelentés a Magyar Szocialista Párt pót-vagyon-elszámolása hitelességének ellenőrzéséről, az 1991. évi LI. törvénnyel módosított 1990. évi LXXIII. törvény alapján. Budapest, 1992. április. Állami Számvevőszék V-149-8/1991/1992. Tsz: 100.

valamint a közlekedési eszközök adatait módosították, azokat teljes körűvé alakították. A korábban beadott nyilatkozatukat megerősítették, hogy az MSZMP védett műalkotásokkal nem rendelkezett. A pontosított állóeszközzállomány-táblát ismételten elkészítették, és kérték az Állami Számvevőszéket, hogy a pótolhatatlan adathiányokat újfent igazolja, és a táblát minősítse hitelesnek. A párt *értékpapír-, pénz- és bankszámláira vonatkozó* összeállított táblát a fellelt dokumentumokból szintén nem lehetett maradéktalanul bemutatni. A megszűnt járási pártbizottságok gazdasági iratainak hiányos archiválása megoldhatatlan szakmai problémákat jelentett. Mindezek alapján a párt kérte, hogy az értékpapír-, pénz- és bankszámlákra vonatkozó táblát az ÁSZ pótolhatatlan adathiány elismerése mellett minősítse hitelessé. A párt nyilatkozott, hogy az 1991. évi LI. törvény – az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonszámloltatásáról – módosításában meghatározott vagyontárgyak elidegenítésére, megterhelésére 1990. augusztus 31. és 1990. szeptember 18. közötti időszakban nem került sor.

Összességében elmondható, hogy a Magyar Szocialista Párt ismételten benyújtott, a volt MSZMP vagyonáról szóló elszámolása igencsak hiányos maradt. Ennek legfőbb okaként a párt a pótolhatatlan adathiányokat jelölte meg. Mindezekre tekintettel a párt kérte az Állami Számvevőszéket, hogy az adathiányokat alapul véve mondja ki az elszámolás hitelességét.⁷

Az MSZP vagyon- és pót-vagyonszámlolásának állami számvevőszéki vizsgálata

A Magyar Szocialista Párt (MSZP) által 1992 elején megküldött pót-vagyonszámlolása több száz oldalnyi dokumentumot tett ki, ezért az Állami Számvevőszék (ÁSZ) a hitelesség ellenőrzésénél csak a helyszíni mintavételes vizsgálat eszközével tudott élni. Az ÁSZ nem vizsgálta a beszámoló azon adatait, amelyek az eredeti vagyonszámlolás dokumentumban a vizsgálat során hiteles minősítést kaptak. A törvény értelmében az ellenőrzésnek nem volt feladata az állampárt vagyonát illetően végrehajtott vagyonmozgások célszerűségének és eredményességének vizsgálata, valamint az MSZMP által alapított gazdálkodó szervezetek működési kérdéseinek és az e szervezeteket illetően végrehajtott gazdasági események feltárása.

⁷ Csatolmányként megjegyzésben hozzáfűzték, hogy az elszámolás csak az MSZP helyzetére volt teljes körű és hiteles, az MSZMP-re vonatkozóan 1949-től 1988-ig sok gazdasági adat hiányzott, és ezt a korszakot maradéktalanul nem tudták bemutatni. Az MSZMP-re vonatkozó adatok az utolsó 10 évre azonban csaknem maradéktalanul a rendelkezésükre álltak. Itt az okozott gondot a vagyonszámlolás kapcsán a pártnak, hogy az állam és az MSZMP kapcsolata miatt az MSZMP az általános gazdasági gyakorlattól eltérő módon kapcsolódott az állami költségvetéshez. Így a kért bontásban a rendelkezésre álló adatokból csak részben hiteles elszámolást lehetett készíteni.

Az Állami Számvevőszék által a pót-vagyonelszámolásban vizsgált táblák eredményei:

(1) Az MSZP az *ingatlanokra vonatkozó elszámolási adatokat* egy csaknem 1500 oldal terjedelmű dokumentum formájában nyújtotta be. A közölt adatok szerint az állampárt 1988. december 31-én 2641 ingatlannal rendelkezett. Az állományváltozások következtében 1990. augusztus 31-ére az ingatlanok száma 365-re csökkent. A törvény 6. § (2) bekezdésében előírt kötelezettsége alapján – az első vagyonelszámoláshoz kapcsolódva – az ÁSZ ellenőrizte az ingatlanállományt tartalmazó táblázatokat. Tekintettel arra, hogy az ingatlanokra vonatkozó adatokat az MSZP nem a törvény előírásainak megfelelően adta meg, nem volt viszonyítási alap az ingatlanok ellenőrzéséhez, mert csak az MSZP által közölt adatokra lehetett támaszkodni, valamint a telekrendezéseknél, illetve az ingatlan-nyilvántartásban – különböző okok miatti – rendezetlen állapotok voltak tapasztalhatók, nem volt lehetőség az egyértelmű hitelesítésre. Az 1985. előtti időszakra vonatkozó adatok a megsemmisült, eltűnt, illetve beszerezhetetlen dokumentumok, ingatlan-nyilvántartási hiányok stb. miatt nem voltak rekonstruálhatók. A fentiekre figyelemmel az 1990-ben benyújtott vagyonelszámolásban az ingatlanokra vonatkozó adatokat az Állami Számvevőszék nem hitelesítette. A párt a benyújtott pót-vagyonelszámolásban a V-5-10/1991. számú ÁSZ-jelentésben az ingatlanok körében kifogásolt nyilvántartási pontatlanságokat kijavította, az arról készült kiegészítő táblázatot megküldte. Megerősítette korábbi nyilatkozatát, miszerint a volt MSZMP nyilvántartásában 1980 előttről nem találtak olyan átfogó nyilvántartást, amely tételesen és hitelesen az elszámolás alapja lehetett volna, amelynek alapján az 1949-től 1980-ig terjedő időszakra adatszolgáltatását el tudta volna készíteni. Pontosította az ingatlanok megszerzése jogcímére és időpontja feltüntetésére vonatkozó nyilatkozatát és az adatszolgáltatását. Az adathiány pótolhatatlanságáról a pót-vagyonelszámolás keretében külön nyilatkozatot is csatoltak. Az ÁSZ ellenőrzése során megállapította, hogy a pót-vagyonelszámolásban jelzett pótolhatatlan adathiányok valóban fennállnak, mivel a mintavételes ellenőrzésnél az MSZP iratanyagai között az 1980. évet megelőző időszakra vonatkozó ingatlan-nyilvántartást a vizsgálatot lefolytatók nem leltek fel. Egy-két kivételtől eltekintve az 1980 előtt szerzett ingatlanok birtokba kerülésének jogcímét nem lehetett megállapítani. A párt ingatlanállományát egységesen a volt MSZMP KB Titkársága 1976. december 6-ai, valamint a Minisztertanács 3339/1977. számú határozata s a végrehajtására született MÉM 16/b/1977. számú utasítás alapján jegyezték be úgy, hogy a Magyar Állam tulajdona mellett a volt MSZMP Központi Bizottsága kezelői jogát tüntették fel. Ennek eredményeként a volt MSZMP ingatlanainak telekkönyvi nyilvántartása 1980-ra rendeződött, s ezzel a vonatkozó adatok mind a megszerzés jogcíme, mind időpontja esetében egységessé váltak. Az előzőekben kifejtettekre tekintettel az ÁSZ az ingatlanokra vonatkozó elszámolást a nem pótolható adathiány miatt elfogadottnak tekintette.

(2)–(3) A vagyon *bevételekre és kiadásokra vonatkozó vizsgálatának megállapításai* az eredeti vagyonszámlálás tekintetében számszaki hibákat és a hitelesítést akadályozó tényeket is tartalmaztak. Az ÁSZ ellenőrzése során feltárta, hogy a pót-vagyonszámlálás keretében megküldött mellékletekben a korábban kifogásolt számszaki hibák kijavítása megtörtént. A dokumentumok hitelt érdemlően igazolták, hogy az MSZP a törvény előírásai szerint nem tud adatot szolgáltatni, mivel a volt MSZMP vállalatai költségvetési kapcsolatai eltértek az állami vállalatokétól, a beruházási tevékenység nem épült be a volt MSZMP számvitelébe, továbbá a volt MSZMP-t illetően az állami szervektől eltérő gyakorlat érvényesült az adózásra és az adatszolgáltatásra. A fentiekre is tekintettel az Állami Számvevőszék az elszámolás ezen adataira vonatkozó táblákat a nem pótolható adathiány miatt elfogadottnak tekinti.

(4) A vagyon *egyéb állóeszközökre vonatkozó* vizsgálata megállapításai szerint a benyújtott adatok számszaki hibákat tartalmaztak, továbbá azt is megállapították, hogy az MSZP nem tudott elszámolni több képzőművészeti alkotással. Később a képzőművészeti alkotások adatsorán lévő pontatlanságot korrigálták, azonban továbbra sem tudott az MSZP teljeskörűen alapbizonylatot bemutatni ezek eredetéről, az adathiány pótolhatatlanságáról nyilatkozatot adtak. A vizsgálat megállapítása szerint a meglévő nyilvántartásokból nem volt megállapítható minden üzemkörön kívüli állóeszköz eredete (például vétel, ajándék, letét stb.) és egyedi pontos azonosíthatósága. Az előzőekre tekintettel az ÁSZ nyilatkozott, hogy az egyéb állóeszközökre vonatkozó elszámolás nem pótolható adathiány miatt elfogadottnak tekintendő.

(5) A vagyon *értékpapír- és pénzforgalomra* vonatkozó adatainak pontos feltüntetését a megyei irodák pontatlan adatszolgáltatása és a hiányzó adatok akadályozták. Az MSZP az értékpapír-forgalomra, valamint a pénzforgalomra vonatkozó mellékleteket illetően eleget tett elszámolási kötelezettségének a pót-vagyonszámlálás keretében. Az értékpapírok állományáról a törvényben előírtak szerint az MSZP elkészítette az évenkénti (év végi), valamint a törvény hatálybalépésének időpontjára vonatkozó kimutatásokat. Mindezek figyelembevételével az értékpapírok állományának alakulására vonatkozó adatszolgáltatás az ÁSZ ellenőrzésének megállapításai alapján teljes körűnek és hitelesnek tekintendő. A törvény 6. § (4) bekezdése alapján benyújtott szerződésekre vonatkozó megállapítások: A törvény 6. § (4) bekezdésében meghatározott ingatlanok, gépek, berendezések, felszerelések, valamint járművek, továbbá védett műalkotások és az MSZP által alapított gazdálkodó szervezetek és alapítványok állományában 1990. augusztus 31-e és 1990. szeptember 18-a közötti elidegenítésére, illetve megterhelésére az MSZP nyilatkozata szerint nem került sor. A szűrőpróbaszerű ellenőrzés tapasztalatai igazolták, hogy a jelzett időszakban és körben elidegenítés, illetve megterhelés nem fordult elő.

Az MSZP vagyon- és pót-vagyonszámlálásához kapcsolódó állami számvevőszéki jelentés összegezve megjeleníti a vagyonszámlálásra vonatkozó tényeket és eredményt:

„Az Országgyűlés az 1991. október 22-i ülés napján elfogadott 1991. évi LI. törvénnyel módosított az elmúlt rendszerhez kötődő egyes társadalmi szervezetek vagyonszámolatásáról szóló 1990. évi LXXIII. törvény értelmében az Állami Számvevőszék a Magyar Szocialista Pártot, mint a volt Magyar Szocialista Munkáspárt jogutódját – amely szervezetnek a vagyonszámolása az adatok hiánya miatt nem volt hitelesíthető – felhívta a hiányok pótlására. A pótlás benyújtását követően az ÁSZ ellenőrizte az MSZP pót-vagyonszámolását, amelynek eredményéről az alábbi jelentést tette az Országgyűlésnek: Az Állami Számvevőszék az MSZP pót-vagyonszámolását a jelentésben részletezett indokok alapján, figyelemmel a törvény 6. § (5) bekezdésében biztosított lehetőségre, amely szerint az elszámolás nem pótolható adathiány esetén is elfogadottnak tekintendő – azt elfogadja és az a törvény 6. § (6) bekezdése alapján »hitelesnek« minősül.”⁸

Az eredmény

Az Állami Számvevőszék elnöke⁹ az utódpárt elszámoltatása kapcsán a következőket tárta a nyilvánosság elé. Több ponton is nehézségekbe ütközött a vagyonról történő elszámoltatás, nem volt leltár csatolva, nem is volt leltározás. Néhány olyan adatra is rábukkantak a vizsgálók, amelyek arra utaltak, hogy a vagyonleltár nem tartalmazott bizonyos objektumokat, amelyek a vonatkozó dokumentumok alapján mégis az MSZP-hez tartoztak. A kormány álláspontja a vagyonszámolás kapcsán azonban végig állandó maradt.

A népszavazás kérdése úgy szólt, hogy elszámoljon-e vagyonával az MSZMP. Az elszámolási kötelezettség a pártra vonatkozott, az elszámoltatás vagy elszámolás módszerére, az ezzel kapcsolatos eljárás rögzítésére a parlament volt jogosult. Olyan parlamenti döntés, amely konkrét feladatokat írt volna elő az elszámolás, illetve az elszámoltatás kérdésében, nem született. Azt is fontos volt leszögezni, hogy az MSZMP nem egy egyszerű párt volt, hanem állampárt, amit az alkotmányban rögzített vezető szerepe is bizonyított. Tehát nem a párttörvényben leírt jogszabályok alapján kellett az elszámoltatást elvégezni. Az Állami Számvevőszék elvégezte azt a munkát, amit a hivatkozott országgyűlési határozat számára meghatározott. Azaz elvégezte az 1989. szeptember 30-a szerinti vagyonmérleg vizsgálatát.¹⁰

A vizsgálatot követően a párt által elkészített és közzétett pénzügyi beszámoló alapján az MSZP origóbüdzsáját a tetemesnek mondható csaknem félmilliárd forint összeggel regisztrálták.

⁸ Jelentés a Magyar Szocialista Párt pót-vagyonszámolása hitelességének ellenőrzéséről az 1991. évi LI. törvénnyel módosított 1990. évi LXXIII. törvény alapján I. sz. Függelék a V-150-6111991/91. sz. jelentéshez. 2.

⁹ Hagelmayer István.

¹⁰ Az Állami Számvevőszék beszámolója a pártvagyon vizsgálatról az Országgyűlés terv- és költségvetési bizottsága előtt – Jegyzőkönyvkivonat. Ld. Ha nem tetszett a film, nem kérhetem vissza a jegy árát. *Beszélő*, 2 (é. n.), 8.

Befejezés

Ahhoz, hogy képet kaphassunk a hazai pártok gazdálkodásának és pénzügyeinek valós helyzetéről, érdemes az origótól, azaz a kiindulóállapottól elindulni. A volt állampárt vagyona és a belőle létrejött utódpárt finansciális helyzete ugyanis hatással volt a rendszerváltáskor demokratikus alapokon létrejövő pártok gazdálkodási mechanizmusaira is. Ezért tartom fontosnak és relevánsnak a téma alapos és tudományos igényű feldolgozását. Ebben az írásban a kezdeti állapot felvázolása volt a célom.

Felhasznált irodalom

- A pártfinanszírozás alapelvei.* Budapest, Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2006. Online: http://ekint.org/ekint_files/File/tanulmanyok/apartfinanszirozasalapelvei.pdf
- Bihari Mihály: Egy kongresszus szociológiája – az állampárt végórái. In Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve*. Budapest, Aula–OMIKK, 1990. 21–28.
- Gramsci, Antonio: *Politikai íráskorok (1916–1926)*. Vál. Szabó Tibor. Budapest, Kossuth, 1985.
- Ha nem tetszett a film, nem kérhetem vissza a jegy árát. *Beszélő*, 2. (é. n.), 8. Online: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/ha-nem-tetszett-a-film-nem-kerhetem-vissza-a-jegy-arat>
- Horváth Anett: *Pártpénztárak – A parlamenti pártok éves pénzügyi beszámolóiban közölt záró egyenlegek alakulása a bevételek és kiadások mérlegsorok vizsgálatával (1990–2014)*. PhD-értékezés. Budapest, ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola, 2016. Online: <https://bit.ly/36bnifB>
- Katz, Richard S. – Peter R. Mair: Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1. (1995), 13. 5–28. Online: <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Kimmel Emil – Kossuth Könyvkiadó Politikai Szerkesztősége (szerk.): *Kongresszus '89*. Budapest, Kossuth, 1990.
- Kirchheimer, Otto: The transformation of West European party systems. In Joseph LaPalombara – Myron Weiner (szerk.): *Political parties and political development*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1966. 177–200.
- Körösényi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris, 2003.
- Mair, Peter: Party systems and structures of competition. In Lawrence LeDuc – Richard G. Niemi – Pippa Norris (szerk.): *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective*. London, SAGE, 1996. 83–106.
- Pizzorno, Alessandro: Interests and parties in pluralism. In Suzanne D. Berger (szerk.): *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, corporatism, and the transformation of politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981. 247–284.
- Sartori, Giovanni: *Parties and party systems: A framework for analysis*. Colchester, ECPR Press, [1976] 2005.



Iván Dániel¹

Budapest főváros jogi szabályozottsága

A főváros jogi szabályozottsága és szintezettsége

Jelen tanulmány Budapest főváros jogi szabályozottsága, valamint a főváros egy- vagy kétszintűsége kérdésének vizsgálatát célozza. Minden idők egyik legnagyobb hatású honi, iskolateremtő közigazgatás-tudósa, Magyary Zoltán szavaival élve: Budapest főváros „az állam után a legnagyobb közigazgatási egység”.² E citáció is azt erősíti, hogy a főváros mint közigazgatási egység nem elhanyagolható tényezője a honi közigazgatási jognak és közigazgatás-tudománynak, így szükségeszerű vizsgálata.

A főváros jogi szabályozottságának lehetőségei

A főváros jogi szabályozottsága kapcsán elengedhetetlen azon kérdéskör eldöntése, hogy a főváros maga más települési és területi önkormányzatokkal (azaz egyéb helyi önkormányzatokkal) együttesen, egy jogszabályban kerüljön szabályozásra (együttszabályozás – úgynevezett *monista modell*), vagy célravezetőbb – a főváros hazánkban betöltött különleges szerepe okán – annak külön jogi normában történő szabályozása (különszabályozás – úgynevezett *dualista modell*).

A *monista modell* kapcsán két további eshetőséget szükséges megvizsgálni, tudniillik a monista koncepció esetében is lehetőség van arra, hogy a jogszabály az önkormányzatokra vonatkozó általános szabályoktól a főváros speciális szabályait külön fejezet alatt tárgyalja, és ezáltal lényegében a dualista modellhez hasonlatosan a területi és települési önkormányzatoktól (azaz az egyéb helyi önkormányzatoktól) külön – csak éppen egy jogi normán belül – szabályozza a főváros jogállását (úgynevezett *differentiált monista modell*). Emellett ugyanakkor arra is van lehetőség, hogy a jogszabály a fővárost a többi önkormányzattal együtt, azoktól nem

¹ Egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: ivan.daniel@uni-nke.hu.

² Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 350.



megkülönböztetve, s így speciális státusát adott esetben nem elismerve vagy arra tekintet nélkül szabályozza (úgynevezett *uniformizált monista modell*).

Hazánk eddigi fővárost szabályozó joganyaga differenciált képet mutat, ami az egyes modellek szerinti szabályozottság mikéntjét illeti. A *monista modell* (együtszabályozás) első altípusa, a *differenciált monista* koncepció (azaz amikor egy jogszabályon belül a többi helyi önkormányzattól elkülönítetten szabályozzák a fővárost) jellemezte a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt (régí Ötv.); a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvényt (Ötv. novella); a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.). A régi Ötv. az 1990. szeptember hó 30. napi hatálybalépésétől³ egészen 1991. július hó 10. napjáig – azaz a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény (Ftv.) hatálybalépéséig –, valamint az Ftv. hatályon kívül helyezésével 1994. december hó 11. napjától egészen az Mötv. 2012. január hó 1. napján történő hatálybalépéséig volt tisztán e modellbe sorolandó.⁴ Mind a régi Ötv., mind pedig az Ötv. novella VII. fejezete rendelkezett a fővárosra vonatkozó speciális szabályokról. Az Ötv. novella törvényjavaslatának miniszteri indokolása a fővárosra vonatkozó speciális szabályok újra Ötv.-be történő integrálását az alábbiakkal magyarázta: „[...] jelentős változásokat fogalmaz meg a főváros önkormányzati rendszerének a javítására, a kialakult ellentmondások feloldására. A főváros önkormányzatának újraszabályozása az önkormányzati törvény részeként történik [...]. A Javaslát a főváros egységes, hatékonyabb önkormányzati rendszerét kívánja kialakítani, ami összhangban van a főváros települési, területi és országos szerepkörével.”⁵ A főváros szabályozottsága vonatkozásában a jelenleg hatályos Mötv. szintén a rendszerváltást követő hagyományokat vitte tovább, tudniillik a fővárosra vonatkozó speciális rendelkezéseit annak III. fejezetén belül, a 22–26. §-ok között helyezte el a jogalkotó.

A *monista modell* (együtszabályozás) másik altípusa, az *uniformizált monista* koncepció (azaz amikor egy jogszabályon belül a többi helyi önkormányzattal együttesen szabályozzák a főváros jogállását, annak sajátosságait nem kiemelve) jellemezte a tanácsrendszer időszakát. Így ide sorolandó: a tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény (első tanács törvény); valamint a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény (második tanács törvény); valamint a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (harmadik tanács törvény). E modellre alapvetően jellemző, hogy a fővárost semmilyen

³ A régi Ötv. a 113. §-a alapján az önkormányzati képviselő-testületek tagjai 1990. évi választásának napján lépett hatályba.

⁴ E ponton megjegyzendő, hogy az Mötv.-t a jogalkotó az úgynevezett lépcsőzetes hatálybaléptetéssel léptette hatályba, következésképpen számos rendelkezése nem 2012. január hó 1. napján, hanem később lépett hatályba (ld. Mötv. 144. §).

⁵ Miniszteri indokolás a T/32. számú, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz, 1994.

formában nem különíti el a jogi szabályozás szintjén a többi helyi önkormányzattól. Hazánkban e modell adaptálására, mint az látható, egy olyan időszakban került sor, amikor tulajdonképpen éppúgy nem beszélhettünk helyi önkormányzatokról, mint ahogy helyi önkormányzatiságról vagy helyi autonómiáról sem. Következésképpen az uniformizált monista modellt, mint elméleti kategóriát, a tanácsrendszer időszaka „hívta életre”. Az első tanács törvény tulajdonképpen semmilyen különbséget nem tett Budapest főváros és a többi tanács jogállása között. Az első tanács törvény csupán azon az egy ponton említi a fővárost, ahol a városi és megyei tanácsokkal azonos jogállásúvá teszi, tudniillik hogy „a Magyar Népköztársaság fővárosában: Budapesten szervezett városi tanács a megyei tanáccsal esik egy tekintet alá.”⁶ A második tanács törvény sem cizellálta túl a fővárosra vonatkozó részeket, ugyanis csak annak speciális státusára tett utalást.⁷ A valóságban természetesen e rendelkezés érdemi változást nem igazán eredményezett. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a második tanács törvény már néhány ponton utal a fővárosra.⁸ A harmadik tanács törvény némi változást hozott a korábbi tanács törvényekhez képest, ugyanis külön szabályozta a főváros feladat- és hatásköreit.⁹ Mindezek ellenére a harmadik tanács törvény is e modellbe sorolandó, ugyanis a tényleges jogszabályhelyek érdemi változást nem hoztak a főváros szabályozottsága tekintetében, ezt jól példázza azok megfogalmazása is, példának okáért említendő:

„A fővárosi tanács: ellátja Budapest főváros fejlesztésével, lakosságának ellátásával és a szolgáltatásokkal kapcsolatos alapvető feladatokat; gyakorolja mindazokat a hatásköröket, amelyek a megyei tanácsokat is megilletik, és ellátja azokat a helyi tanács feladatokat, amelyek több kerületet együttesen érintenek; elfogadja a főváros általános rendezési tervét, és gondoskodik végrehajtásáról.”¹⁰

„A fővárosi kerületi tanács feladata és hatásköre általában megegyezik a helyi tanácséval. A kerületi tanácsok, jogszabályokban meghatározott feltételek mellett, a lakosság alapfokú ellátását meghaladó intézményeket és a kerület lakosságának szükségleteit kielégítő vállalatokat is létrehozhatnak.”¹¹

Ehhez képest a *dualista modell* (különszabályozás) lényege, hogy a jogalkotó a fővárosi önkormányzatot a többi önkormányzattól elkülönítetten, egy másik törvényben

⁶ Ld. első tanács törvény 4. § (2) bek.

⁷ Ld. második tanács törvény 65. §: „Budapest főváros tekintetében a törvény végrehajtása során szervezeti és hatásköri vonatkozásban, valamint a gazdasági terv és költségvetés megállapításakor figyelembe kell venni azokat a követelményeket, amelyek a főváros jellegéből folynak.”

⁸ Ld. a második tanács törvény alábbi szakaszait: 2. § (1); 3. §; 4. § (2); 10. § (1)–(2); 11. § (1); 40. § (1); 42. §; 59. § (1) bek.

⁹ Ld. harmadik tanács törvény 16–18. §.

¹⁰ Ld. harmadik tanács törvény 16. § (1) bek.

¹¹ Ld. harmadik tanács törvény 17. § (1) bek.

szabályozza, hangsúlyozván ezzel a főváros hazánkban betöltött kiemelkedő szerepét is. Kiemelendő, hogy hazánk történetében e modell volt a gyakoribb, hisz a szocialista éra előtt – és közel három évig a rendszerváltást követő rövid időszakban – a jogalkotó a különszabályozást preferálta. Az első ilyen törvényünk a Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvénycikk, valamint annak módosítása¹² volt, amely a kerületi előljárásságok átszervezését és a kerületi választmányok megalkotását hozta. E törvény 141. §-ában szabályozta Budapest főváros önkormányzatát. Ezt követte a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. törvénycikk. E jogszabály csupán 26 §-ból állt, ugyanakkor ideiglenes törvénynek szánta a jogalkotó, hisz az 1. § akként rendelkezett, hogy „Budapest székesfőváros közigazgatásának végleges szabályozásáig a törvényhatósági bizottságot az alábbi rendelkezések szerint kell újjáalakítani”.¹³ A soron következő, a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről szóló 1924. évi XXVI. törvénycikk helyezte hatályon kívül a korábbi, ugyanakkor sokkal részletesebben a főváros jogállását nem szabályozta, hisz csupán csak 25 §-ból állt. Lényegesen részletesebb szabályozási rezsimit a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk és annak két jelentős novellája¹⁴ hozta. Mint említettem, a tanácsrendszer átalakította a dualista szabályozási modellt monistává. 61 év elteltével mozdult el újra a jogalkotó a történelmi hagyományoknak megfelelően a dualista szabályozási struktúra irányában az Ftv. 1991. július hó 10. napi hatálybalépésével; igaz ugyanakkor, hogy e tiszavirág-életű különszabályozást az Ötv. novella 1994. december hó 11. napjával újra megszüntette, és azóta lényegében a főváros szabályozását a differenciált monista koncepció jellemzi.

A főváros színtezettsége

Budapest főváros önkormányzatának színtezettségének kérdésköre kapcsán annak eldöntése bír relevanciával, hogy a főváros *egy-* vagy *kétszintű önkormányzattal* rendelkezze-e. Természetesen mind az egy-, mind a kétszintű megoldás esetében találkozhattunk előnyökkel, de felmerülhetnek hátrányok is.

A *kétszintű struktúra* előnyei között kiemelhető például: a főváros egészének egységes területfejlesztése, területrendezése (bár ez sok esetben csak részlegesen valósulhat meg, mert az egyes eltérő kerületi érdekek alááshatják az egységességet);

¹² Ld. Budapest székes főváros kerületi előljárásságairól szóló 1893. évi XXXIII. törvénycikk.

¹³ Ld. a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról szóló 1920. évi IX. törvénycikk 1. §-a.

¹⁴ Ld. a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1934. évi XII. törvénycikk, valamint a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk újabb kiegészítéséről és módosításáról szóló 1937. évi III. törvénycikk.

a szubszidiaritás elvének való megfelelés;¹⁵ a feladat- és hatáskörök elkülönültségéből fakadó munkamegosztás, amely adott esetben tehermentesítheti az egyes kerületeket¹⁶ vagy épp a fővárost (ehhez persze szükséges azok adekvát – azaz egymástól kellőképpen lehatárolt – szabályozása),¹⁷ sőt vannak olyan feladat- és hatáskörök, amelyeket önmagában nem is képes egy kerület ellátni. Ugyanakkor a kétszintű önkormányzati rendszernek is vannak árnyoldalai, többek között ide sorolhatók: a kerületek és a főváros közötti munkamegosztásból fakadó irracionálisok fölbukkanása; koordinációs nehézségek a két önkormányzati szint között; a fővárosi és a kerületek közötti vagyonrendezéssel, vagyonmegosztással kapcsolatos problémák (ide sorolva az önkormányzati tulajdonvagyon kérdéskörét);¹⁸ feladat- és hatásköri összeütközések;¹⁹ stb.²⁰

¹⁵ A szubszidiaritás elvének jelentőségét a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 4. cikk 3. pontjának normaszövege is eklatánsan példázza, tudniillik hogy „[a] közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

¹⁶ A kerületek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a fővárosnak 1990-ben még csupán 22 kerülete volt, melyről a minisztertanács a Budapest főváros kerületeinek megállapításáról szóló 4349/1949. (XII. 20.) MT rendeletében határozott. Az erre felhatalmazást a Budapest főváros területének új megállapításáról szóló 1949. évi XXVI. törvény 2. § (2) bek. tartalmazta. A kerületek törvényi szintű újr szabályozására 1994-ben került sor a Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról szóló 1994. évi XLIII. törvénnyel. E törvény vette fel soraiba XXIII. kerületnek Soroksárt. Az 1949-es szabályozás előtt egyébként két törvény határozott a kerületekről, nevezetesen a már említett 1872. évi XXXVI. tc. és az 1930. évi XVIII. tc. Ugyanakkor míg előbbi a közgyűlésre bízta a kerületek tényleges kialakítását (ld. 82. §), addig utóbbi a belügyminisztert hatalmazta fel, hogy rendelettel határozzon a kerületi tagozódás részletes szabályairól (ld. 3. §), a törvénycikkek ugyanis csupán a kereteket határozták meg. E kötelezettségének Scitovszky Béla, a Bethlen-kormány belügyminisztere eleget is tett a Budapest székesfőváros területének közigazgatási kerületi beosztásáról szóló 1930. évi 2.130. számú rendelet megalkotásával. Ebből következően megállapítható, hogy 1872-ben a fővárosi törvényhatóság saját maga önkormányzati autonómiájánál fogva jogosult volt saját területi tagozódásának kialakítására, míg 1930-tól ez fokozatosan a központi közigazgatási szabályozásába került át.

¹⁷ Tudniillik a nem adekvát módon elhatárolt feladat- és hatáskörök könnyen hatásköri összeütközéshez vezethetnek.

¹⁸ Ez esetben elég csak az úthálózat kérdéskörét megemlíteni, hisz számos esetben alakul(t) ki vita – pont a tulajdoni viszonyok inadekvát rendezettségének köszönhetően – a főváros és a kerületek között azzal kapcsolatban, hogy bizonyos útszakasz karbantartása kinek a feladat- és hatáskörébe tartozik.

¹⁹ E probléma szoros összefüggést mutat az önkormányzati vagyon esetkörével, hisz lehetséges, hogy az egyes feladat- és hatáskörök a törvényben megfelelően elkülönülnek, de a normaszöveg absztrakтивitásának köszönhetően a gyakorlatban – pont a vagyon vonatkozásában – egyet nem értés alakulhat ki, ami a főváros és a kerületek pereskedéséhez vezethet.

²⁰ A hátrányokról és az előnyökről (a tanácsrendszer esetében) ld. Szegvári Péter: Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 871.

Az egyszintű struktúra esetén két lehetséges megoldás jöhet számításba: vagy a *kerületek rendelkeznek önkormányzatisággal*; vagy *maga a főváros az önkormányzati jogosítványok kizárólagos letéteményese*.²¹

Az első megoldás vonatkozásában (tehát amikor a kerületek rendelkeznek önkormányzatisággal) előnyként értékelhetjük a szubszidiaritás elvének való maradéktalan megfelelést (ez egyébként a kétszintű rendszer esetében is megvan, hisz a kerületek ott is rendelkeznek önkormányzatisággal); a feladat- és hatáskörök tisztázottságát; a koordinációs nehézségek megszűnését; stb. Hátrányként ugyanakkor kiemelhető, hogy széles körben vannak jelen olyan feladat- és hatáskörök, amelyek több kerületet is érintenek (például: közösségi közlekedés megszervezése, infrastrukturális fejlesztések stb.), így azok megfelelő ellátása nem vagy nem teljesen biztosított; a főváros egészét érintő területfejlesztés, területrendezés kerületi szinten nyilvánvalóan nem megoldható; stb.²²

A második eset kapcsán (azaz ahol a főváros a feladat- és hatáskörök kizárólagos címzettje) az alábbi előnyöket különböztethetjük meg: a főváros egészének egységes területfejlesztése, területrendezése; több kerületet érintő közszolgáltatások egyszerűbb ellátása (a már említett közösségi közlekedés megszervezésével vagy éppen infrastrukturális fejlesztésekkel kapcsolatos feladatok); a feladat- és hatáskörök tisztázott volta, koordinációs problémák csökkenése stb. Ugyanakkor hátrányként jelenik meg például: a szubszidiaritás elvének sérülése és az abból tovaryűrűző egyéb problémák (például: ügyfélközpontú közigazgatás); stb.²³

Zárógondolatok

Mint látható, mindkét megoldás kapcsán számos előny és hátrány megfogalmazható, éppen ezért a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a „kiválasztott” szint jogi szabályozását olyasfajtaképpen kerüljön kialakításra, amely az előnyök kidomborítása mellett kevésbé ad teret a hátrányok megjelenésének (ehhez természetesen elengedhetetlen a különböző hatásvizsgálatok és koncepciók kidolgozása). Ezzel összefüggésben Balázs István kiemeli, hogy a fentebb említett szabályozási technika mögött mindig azon kérdés húzódik meg, hogy a főváros tulajdonképpen hány városnak minősül, azaz az egyes kerületek autonómiája okán kétszintűnek és föderatívnak tekintendő, vagy azok elenyésző volta miatt inkább egységesnek.²⁴

²¹ Vö. Szegvári (1989): i. m. 873–875.

²² Vö. Szegvári (1989): i. m. 873–874.

²³ Vö. Szegvári (1989): i. m. 874–875.

²⁴ Balázs István: A főváros és kerületei. In Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2012a. 103–111 (különös tekintettel 104); Balázs István: A fővárosi és megyei önkormányzat. In Árva Zsuzsanna et al.: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012b. 206–222 (különös tekintettel 206).

Mindemellett hangsúlyozandó, hogy mind a jogi szabályozás megválasztása, mind pedig a szintválasztás során szükséges tekintettel lenni Budapest és agglomerációjának sajátos helyzetére.²⁵ Ezt hangsúlyozza Horváth M. Tamás is:

„A nagyvárosok esetében a településfejlődési szempontból megoldandó probléma általánosságban úgy fogalmazható meg, hogy három települési szint (nagyvároson belüli kisebb egységek, maga a nagyváros, a régió) működési összhangját kell megteremteni. Ennek a három eltérő jellegű településhálózati egységnek többé-kevésbé egyforma súllyal kell megjelennie az igazgatási, képvisleti, szolgáltatási rendszerben ahhoz, hogy az objektív településfejlődési folyamatot ne torzítsa el a közigazgatás.”²⁶

Megjegyzendő végezetül, hogy a nagyvárosok és környezetük viszonyrendszere majd egy évszázada foglalkoztatja a közigazgatás-tudományt és annak segédtudományait. Példaként szolgálhat Egyed István 1936-ban napvilágot látott két munkája,²⁷ amelyek szintén foglalkoztak e kérdéssel. Egyed István szavaival élve: „A város és környéke ugyanis rendszerint teljesen különálló igazgatás alatt áll, pedig rengeteg olyan kérdés van, amely azokat közösen érdekli és amelyeket helyesen csak együtt tudnának megoldani.”²⁸

²⁵ A világ fővárosai és agglomerációjának kérdésével behatóan foglalkozott Balázs István az 1980-as évek vége felé. Ld. Balázs István: *A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987. 45. Budapest és az agglomerációjának igazgatása kapcsán a Kilényi professzor vezetésével megszületett értékes fejlesztési javaslat került kidolgozásra az 1970-es évek közepén. Ld. Kilényi Géza (témafelelős): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése*. Összefoglaló, javaslatok. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976. 56.

²⁶ Hegedűs József et al.: *Alapelvek – és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére*. *Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. 122–136. 130.

²⁷ Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936b. 81–88; valamint Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936a. 1–18.

²⁸ Egyed (1936b): i. m. 81.

Felhasznált irodalom

- Balázs István: *A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987.
- Balázs István: A főváros és kerületei. In Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2012a. 103–111.
- Balázs István: A fővárosi és megyei önkormányzat. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Balla Zsuzsanna – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012b. 206–222.
- Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936a.
- Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936b.
- Hegedűs József – Horváth M. Tamás – Locsmándi Gábor – Péteri Gábor – Tosics Iván: Alapelvek – és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. *Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. 122–136.
- Kilényi Géza (témafelelős): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése*. Összefoglaló, javaslatok. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Szegvári Péter: Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 865–883.

Jogforrások

1872. évi XXXVI. törvénycikk Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről
1893. évi XXXIII. törvénycikk Budapest székes főváros kerületi elöljáróságairól
1920. évi IX. törvénycikk a székesfővárosi törvényhatósági bizottság újjáalakításáról
1924. évi XXVI. törvénycikk a székesfőváros törvényhatósági bizottságának újjászervezéséről
1930. évi XVIII. törvénycikk Budapest székesfőváros közigazgatásáról
1934. évi XII. törvénycikk a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk egyes rendelkezéseinek módosításáról
1937. III. törvénycikk a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk újabb kiegészítéséről és módosításáról
1949. évi XXVI. törvény Budapest főváros területének új megállapításáról
1950. évi I. törvény a tanácsokról (első tanácstörvény)
1954. évi X. törvény a tanácsokról (második tanácstörvény)
1971. évi I. törvény a tanácsokról (harmadik tanácstörvény)
1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.)
1991. évi XXIV. törvény a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról (Ftv.)
1994. évi XLIII Budapest főváros közigazgatási területéről és kerületi beosztásáról
1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról (Ötv. novella)
1997. évi XV. törvény a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről
2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.)
1930. évi 2.130. eln. számú m. kir. belügyminiszter rendelete a Budapest székesfőváros területének közigazgatási kerületi beosztásáról
- 4349/1949. (XII. 20.) Minisztertanácsi rendelet Budapest főváros kerületeinek megállapításáról
- Ministeri indoklás a T/32. számú, a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló törvényjavaslathoz, 1994.



Jakab Éva¹

Adalékok az állam kárfelelősségének történeti gyökereihez²

Az állam sajátossága, hogy szervei révén tud cselekményeket kifejtteni. Állami szervnek tekintendő az a „személy vagy személyek azon együttese, aki illetve ami valamilyen szervi tevékenység révén, vagyis a hatáskörében foglalt jogokkal élve és kötelezettségeket teljesítve állami funkciót valósít meg”.³ A modern államokban az állami szervek tevékenységének feltételeit és határait jogszabályokkal rendezik. Az állami szerveknek az a fő jellemzője, hogy közhatalmi tevékenységet végeznek. Általánosan elfogadott nézet, hogy a közhatalom gyakorlásának a lényege a kényszer alkalmazásának a (legitim) lehetősége.⁴ Ezen felfogás szerint állami szervnek tekintendő minden személy vagy a személyek együttese, aki (amely) a kényszeraktus gyakorlásában, azaz annak előkészítésében (a jogalkotásban, a normatív és szervezeti feltételek meghatározásában), az annak alkalmazhatóságáról való döntéshozatalban és annak foganatosításában közreműködik.⁵ Az állami szerv tevékenységénél a modern tankönyvek különböztetnek a jogalkotói, ítélkezési, hatósági, irányítási, felügyeleti és ellenőrzési jogok között; ezek közül jelen tanulmány számára leginkább az államvezetés (törvényhozás és kormányzás), ítélkezés és igazgatás témakörei lesznek relevánsak.

Kétségtelen, hogy az állami szervek rendszerének kialakulását és azok működésének elveit számos környezeti tényező befolyásolja: a történelmi-társadalmi kontextus, az adott társadalomban uralkodó érdekek, általánosan elfogadott értékek, a politikai szerkezet, a hagyományok és az uralkodó

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jогtörténeti Tanszék. Kapcsolat: jakab.eva@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-1639-7906.

² A tanulmány alapjául szolgáló kutatás a KÖFOP 2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt része volt.

³ Takács Péter: *Államtan. Az állam általános sajátosságai*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013. 178.

⁴ Takács (2013): i. m. 178–179.

⁵ Takács (2013): i. m. 179.

eszméáramlatok.⁶ Ugyanakkor számos nagy gondolkodó leszögezte már, hogy az alapvető struktúrák nem egy esetben meglepően konstans elemeket mutatnak, ezért az absztrakció bizonyos szintjén a jogintézmények akár 2000 év történelmi távlatán át is közös nevezőre hozhatók.⁷

A modern államok szervezetére és működésére vonatkozó alapvető szabályok már a nagy ókori demokráciákban kialakultak. A funkcionális összehasonlítás sok tanulsággal szolgálhat, hisz számos olyan alapvető struktúrára bukkanhatunk, amelyek az ókortól napjainkig meglepő hasonlóságot mutatnak. Jelen tanulmány tárgya egy manapság sokat vitatott jogintézmény, az állami szervek kárfelelősségének – avagy az állami immunitás apadásának – vizsgálata.⁸

Az új Ptk. (2013. évi V. törvény) LXXI. Fejezete szabályozza a közhatalom gyakorlásával okozott károkért való felelősség problémáját. Az állam közhatalmi kárfelelőssége ezáltal megújult tartalommal, differenciált szabályozással került kodifikálásra.⁹ Míg a régi Ptk. csak az államigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősséget nevesítette, és azt pusztán utaló normával terjesztette ki a bírósági és ügyészségi jogkörben okozott károokra, az új Ptk. általában a közhatalom gyakorlásával okozott károkról szól:

„6:548. § [Felelősség közigazgatási jogkörben okozott károkért] (1) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. (2) Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.”¹⁰

Jelen tanulmány az állami szervek kárfelelősségének történeti gyökereit kívánja megvilágítani.

⁶ James Gordley: Comparative law and legal history. In Mathias Reimann – Reinhard Zimmermann: *The Oxford handbook of comparative law*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 772.

⁷ Pierre Legrand: *Fragments on law-as-culture*. Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999. 5–7; Pólay Elemér: *Differenzierung der gesellschaftlichen Normen im antiken Rom*. Budapest, Akadémiai, 1964. 8–9.

⁸ A tanulmány az *Immunitási tünetek a közhatalom felelőssége körében* című konferencián Budapesten, 2015. november 5-én tartott előadásom anyagát gondolja tovább.

⁹ Vö. Havasi Péter: A felelősség egyes esetei. In Petrik Ferenc – Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. Magyarázata VI/VI*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 529–530.

¹⁰ Ezt egészíti ki a Ptk. 6:549. § (Felelősség bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért).

Immunitás?

Mielőtt az állami szerv tevékenységéből eredő károk szabályait elemeznénk, érdemes egy pillantást vetni a szemantikai alapokra: az immunitás *terminus technicus* jelentés-tartalmának szembeszökő modifikációjára a modern szakirodalomban. Az *immunitas* latin szó az *in* előjáró és a *munus* főnév összevonásával jött létre, és önálló jelentés-tartalmat nyert.¹¹ Eredetileg a *munus* főnév a hadsereg kötelékébe tartozó legénységi állományú személyeket terhelő, többnyire nehéz fizikai megterhelést jelentő tábori szolgálatokat jelentette. A közlegény köteles volt napról napra ellátni a szolgálati szabályzat szerint rá háruló munkákat, ezért a közlegényeket a *munifex* szóval jelölték. A terhes napi szolgálat alól mentességben részesülő személyeket *immunis*nak nevezte a szakzsargon.¹² Hivatalból immunis volt rangjánál fogva minden altiszt, a princípálisok – de a parancsnok a legénységi állományból bárkit ebben a kedvezményben részesíthetett. A római légiókban szolgálók névjegyzékében minden katona neve mellett precízen feltüntették, ha esetleg immunis státusza volt – azaz mentesült a közlegényeket általában terhelő fizikai munkavégzés alól.

Később az *immunitas* mint *terminus technicus* szélesebb értelemben is használatossá vált a közjogi szférában. Általában valamilyen közterhektől való mentességet jelölt, de a források immunitásról szóló tudósításai lényegében két nagy csoportba sorolhatók: a) valamilyen közszolgáltatástól való mentesség, amelynek alapja vagy törvényi kimentési ok (*excusatio*), vagy személyre szóló kiváltság (*privilegium*);¹³ b) a legtöbb forrás azonban az adófizetési kötelezettség alóli mentességet jelöli az *immunis* szakszóval. Adófizetés alóli mentességet kaphattak szolgálatban álló katonák, veteránok, de római vagy provinciai magánszemélyek vagy esetleg egész települések is.

A gyakorlati életben szélesebb értelemben elterjedt *immunis* szónak az alábbi jelentésárnyalatait sorolja fel az *Oxford Latin Dictionary*: „exempt from tribute or taxation”, azaz adó- és járulékfizetési kötelezettség alóli mentesség; illetve „not performing one’s proper part or duty, not paying a share”, azaz a valamely személyre ráháruló szolgáltatási kötelezettség alóli mentesség.

Kiemelendő, hogy egyetlen forrás sem beszél az „állam immunitásáról”, hisz az *immunitas* a polgár és az állam viszonyában mindig csak a polgár személyére vonatkozhatott: a polgárt illető mentességet jelölte az állammal szemben fennálló kötelezettségei alól. Az *immunitas* forrása, adományozója mindig valamilyen állami szerv volt.

¹¹ Glare, P. G. W. (szerk.): *The Oxford Latin Dictionary*. 2. kiadás. Oxford, Clarendon, 2012. 838.

¹² D. 50,6; Suet. Oct. 40; Suet. Claud. 25; Tac. Ann. 2,47.

¹³ Ilyen közszolgáltatnak minősült például a gyámi tisztség viselése vagy a katonai szolgálat is, vö. Pecz Vilmos: *Ókori lexikon*. Budapest, Franklin, 1904.

Köztudott, hogy az ókori Rómát magisztrátusok kormányozták. A *res publica* (a köztársaság) államvezetési, ítélkezési és igazgatási tevékenységét *imperium*mal, osztatlan állami főhatalommal bíró tisztségviselők látták el (*consul*, *praetor*, *censor*), de a közhatalom gyakorlásában kisebb magisztrátusok segítették őket (*aedilis curulis*, *quaestor*, néptribunus), akiknek a hatásköre szűkebb volt, feladatkörük pontosabban körül volt írva.¹⁴ A közhatalom gyakorlója (állami feladatot ellátó, magisztrátusként tevékenykedő személy) is lehetett *immunis* abban az értelemben, hogy a hivatali éve alatt nem lehetett ellene keresetet indítani – és ez a jelentés már közelebb áll az *immunitas* szó mai, modern felfogásához. Így például a neves klasszikus jogtudós, Ulpianus leszögezi, hogy „perbe hívni nem lehet sem konzult, sem praetort, sem helytartót, sem más magisztrátust, aki *imperium*mal, fenyítőjoggal (*coercitio*) vagy bebörtönzési joggal bír.”¹⁵ Másutt azt hangsúlyozza, hogy „nem lehet perbe hívni olyan személyt, akinek a perbe hívása a közhatalom megcsúfolása lenne, mint például egy *consult*, praetort vagy mást, aki *imperium* vagy *potestas* (azaz közhatalom) gyakorlója.”¹⁶ Ulpianus mindkét forráshelyben leszögezi, hogy az állam, a közhatalom méltóságával, tekintélyével összeférhetetlen lenne a magas rangú állami tisztségviselők alperesként való perbe hívása (idézése). Az *immunitas* tehát a források tanúsága szerint Rómában az *imperium*mal rendelkező magisztrátusok kiváltsága volt. Ulpianus a fent idézett forrásban ugyan a *potestast* is említi, de ez csak a néptribunusi *sacrosancta potestas* lehetett. A „kisebb kollégák” (például az *aediles curules*, akik a városrendészet feladatait látták el) elvileg a hivatali idejük alatt is perbe hívhatóak lettek volna. De köztudott, hogy ezek a magisztrátusok is akkora tekintéllyel rendelkeztek, hogy senki sem mert élni ezzel a joggal. Ráadásul már Varro kiemeli, hogy ők is állami szolgák és segédek, *lictorok* kíséretében járták a várost – és gyakorlatilag nem lehetett a közelükbe férkőzni egy esetleges idézés foganatosítására.¹⁷

A perbe hívás tilalma, az állami magisztrátusok *immunitása* magánjogi és büntetőjogi perekre egyaránt vonatkozott, amit a Kr. e. 122-ben kibocsátott *lex Repetundarum* kifejezetten megerősített.¹⁸ A mentesség természetesen csak a ténylegesen hivatalban töltött időtartam alatt állt fenn. A perbe hívás tilalmának

¹⁴ Wolfgang Kunkel: *Staatsordnung und Staatspraxis der römische Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, C. H. Beck, 1995. 39–40; Pókecz Kovács Attila: *A királyság és a köztársaság közbizleti intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014. 87.

¹⁵ D. 2,4,2 pr.

¹⁶ D. 4,6,26,2.

¹⁷ Cic. pro Cluent. 126; Cic. Sest. 95; Gell. NA 13,13,4. Vö. Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae. A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban*. Szeged, JATEPress, 1993. 36–37.

¹⁸ B. Kübler RE 14, 428; Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht II*. Leipzig, Hirzel, 1875. 483–484; Zlinszky János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég, 1994. 34, 96.

az indokai jobban érthetőek, ha tekintetbe vesszük, hogy az idézés a római jogban a felperes magáncselekménye volt, amely akár erőszak alkalmazását is magában foglalhatta.¹⁹

Azt jelentette ez, hogy Róma állami szervei, a közhatalom gyakorlóí teljes és feltétlen immunitást élveztek? A joggyakorlat, a források közelebbi vizsgálata nem ezt mutatja.

Az oligarchikus köztársaság állami szervei az *annualitas*, *collegialitas* és *intercessio* alapelvein funkcionáltak. A közhatalmi tisztséget választás útján elnyerve bárki csak egy évig maradhatott hivatalban. Az *imperium*, a közhatalom ugyan osztatlan volt, de a többi állami tisztségviselő (*collegae*) bármely még végre nem hajtott intézkedés ellen tiltakozhatott (*ius intercedendi*).²⁰ A hivatalban lévő magisztrátus elvileg korlátlan és osztatlan (hatáskörök szerint sem bontott) hatalmát, az impériumot természetes korlátok közé szorította a társmagisztrátusok kollegiális ellenőrzése. A hivatali hatalommal való visszaélést észelve bármelyik kolléga *intercessió*val élhetett, amely a jogsértő intézkedés visszavonását vagy egyenesen a kibocsátó elmozdítását (*abrogatio*) célozta. Az eljárás kezdetben a népképviselői szerv előtt folyt, a döntést szavazás útján hozták.²¹

De már az ókori Rómában sem volt ritka az az eset, hogy a magisztrátusok egymás ellen magánjogi perek útján is politikai küzdelmet vívtak. Cato, a pun háborúk korának híres államférfija például büszkén vallotta, hogy 44 pert harcolt végig közhatalmi szereplése idején.²²

A bírósági út a közhatalom gyakorlásának elégtelenségei ellen is orvoslást nyújthatott. Így például a Kr. e. 2. században a néptribunusok bepereltek két fontos közhivatalnokot (*triumviri nocturni*, az éjszaka bírái, Róma tűzoltó-parancsnokai) a hivatali kötelességük elhanyagolása miatt. Természetesen a hivatali hatalommal való visszaélés sem volt ritka. Közismert, vezető római családokból származó *aedilisekről* jegyezték fel, hogy *lictoraikat* ellenségük házának lerombolására, fenyítő hatalmukat (*coercitio*) adósaik megfélemlítésére vagy prostituáltak zaklatására használták.²³ Ilyen kirívó esetekben csak az *intercessio* tudott gyorsan és hathatósan véget vetni a visszaéléseknek a hivatali hatalom tekintélyének megőrzése érdekében.

A magisztrátusok, az állam vezetői közti pereskedés néha személyes indítékból eredt – mégis politikai színezetet kapott. Például az *aedilis curulis*

¹⁹ Max Kaser – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht*. 20. kiadás. München, C. H. Beck, 2014. 438–439.

²⁰ Kunkel (1995): i. m. 280 skk.; Pókecz Kovács (2014): i. m. 83–85; Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 76–78.

²¹ Kunkel (1995): i. m. 255 skk.

²² Plut. Cato maior 6,3; vö. Kunkel (1995): i. m. 132–133.

²³ Cic. Sest. 95; Cic. Flacc. 77; Gell. NA 4,14,1–2.

M. Marcellus (Róma rendőrkapitánya) pert indított plebeius kollégája, Scantinius ellen, állítván, hogy az serdületlen fiát fajtalankodásra irányuló ajánlatokkal zaklatja. A beperelt a szent és sérthetetlen közhatalmi állására (*sacrosancta potestas*) hivatkozott, és a néptribunusok védelmét kérte, hogy meneküljön a büntetőper alól. A tribunusok azonban megtagadták az *intercessiót*, tekintve a cselekmény büntetőjogi és erkölcsi súlyát.²⁴

A kollegiális *intercessio* sokszor a magisztrátus ellen magánszemélyek által indított magánjogi perekben is az immunitás felfüggesztését eredményezte. Így például Kr. e. 144-ben egy L. Aurelius Cotta nevű néptribunus hetykén nem fizetett a hitelezőinek, visszaélve azzal, hogy azok őt a *sacrosancta potestas* miatt nem tudják beperelni. Kollégái azonban tudomást szereztek a visszaélésről, és kényszerítették arra, hogy fizessen vagy állítson kezesekeket – az *intercessio* és *abrogatio* bevetését helyezve kilátásba.²⁵ A híres államférfi és hadvezér, Julius Caesar is mindig úszott az adósságokban – és róla is azt mesélték a rossz nyelvek, hogy azért nem akart megválni az imperiumtól, hogy hitelezőit távol tudja tartani.²⁶

De az is előfordult, hogy az immunitást élvező magisztrátus (becsületbeli és/vagy politikai érdektől vezérelve) lemondott a mentelmi jog adta védelemről. Kr. e. 112-ben az ünnepelt szónok és politikus, M. Antonius (akkoriban *quaestor*) már éppen úton volt Kis-Ázsia felé, hogy elfoglalja hivatalát, amikor elérte a hír, hogy vasszigorú kollégája, C. Cassius Longinus vérfertőzés vádjával pert indított ellene Rómában.²⁷ Az ókori történész Valerius Maximus kiemeli, hogy a *Lex Memmia* lehetőséget adott volna neki a kellemetlen szituáció elkerülésére, hisz az *absentia rei publicae causa*, a közügyben való távollét olyan kimentési ok volt, amely a büntetőpert is felfüggesztette volna. De Antonius inkább gyorsan visszatért, bíróság elé állt – és sikeresen megvédte magát a perben.²⁸

Ez az eset is mutatja, hogy a közhatalom gyakorlóit elleni magánjogi vagy büntetőjogi pereket sokszor a hivatali kollégák szították vagy indították, napi politikai érdekeket szolgálva. Talán a leghíresebb ilyen ügy Tiberius Gracchus nevéhez fűződik. Gracchus a Kr. e. 2. század végén néptribunussá választotta magát, és radikális politikai programmal lépett fel: új földtörvény, a kisvállalkozók földhöz juttatása, a rendelkezésre álló termőföld újraelosztása. Amikor hivatali kollégája, a másik néptribunus, M. Octavius a földtörvény visszavonását követelte, Gracchus a kolléga *abrogatióját*, elmozdítását kérte a népgyűléstől.

²⁴ Plut. Marc. 2,5; vö. Kunkel (1995): i. m. 262.

²⁵ Val. Max. 6,5,4.

²⁶ Jakab (1993): i. m. 37.

²⁷ Val. Max. 3,7,9.

²⁸ Az ügy pikantériája, hogy az Antonius elleni per egy politikai kampány része volt, amelyben három személyt vádoltak meg azzal, hogy Vesta-szűzekkel folytattak nemi kapcsolatot (főbenjáró bűncselekmény, egyben súlyos szakrális vétség).

Azzal érvelt, hogy az a néptribunus, aki a nép érdeke ellen fordul, nem maradhat hivatalban. A radikális lépést kortársai később szemére vetették: a közvetlen kolléga elleni drasztikus, személyeskedő fellépés súlyosan sértette a közhatalom méltóságát, a *sacrosancta potestas* lényegét.²⁹

A hivatali év lejártával az állami szerv, a magisztrátus formálisan leköszönt (*eiurare magistratum*). Amennyiben közpénzeket is kezelt, szigorú elszámolási kötelezettség terhelte (*Rechenschaftspflicht*). Visszaélés gyanúja esetén bárki pert indíthatott ellene; ekkor egy *quaestio*, egy szenátori rangúakból álló rendkívüli bíróság vizsgálta meg az ügyét, és hozott benne ítéletet.³⁰

Az állami szervek kárfelelőssége

Az immunitás és az állam kárfelelőssége szempontjából releváns kérdés, hogy az állami szerv cselekménye (vagy mulasztása) folytán keletkezett károk megtérítésére lehetőség nyílik-e az adott jogrendszerben? Theodor Mommsen határozottan azt az álláspontot képviselte, hogy minden közhatalmi funkcióban tevékenykedő magisztrátus bármely magánszemély által beperelhető volt a hivatali év lejártával a jogellenesen okozott károk miatt, és egész magánvagyonával felelt azok megtérítéséért.³¹ Néhány generációval később Wolfgang Kunkel, a kiváló müncheni professzor kétségét fejezte ki, mert szerinte a rendelkezésre álló források annyira szűkszavúak, hogy nem lehet egyértelműen megállapítani, rekonstruálni a történelmi tényeket.³² A klasszikus római jogászok írásait forgatva mégis fellelhető néhány fragmentum, amelyek mozaikként összerakható láncolata arra utal, hogy a magánszemély sértettek a hivatali hatalommal való visszaélés miatt számos esetben igénybe vehették a bírósági utat káruk megtérítésére.³³

Közismert tény, hogy a római köz- és magánjog fejlődésének virágzó (klasszikus) korszakában nagyrészt a jogtudósok jogértelmező és szakvéleményező tevékenysége révén érte el azt a dogmatikailag letisztult szintet, amely miatt máig is tisztelet övezi. Ennek következménye a mai napig az a jelenség, hogy a forrásközele, a kazuisztikához alkalmazkodó, abból kiinduló elemzések tudják a legpontosabban feltárni egy-egy jogintézmény tartalmát. Az állami szervek kár-

²⁹ Plut. Ti. Gracch. 14,5.

³⁰ A Kr. e. 1. század elején Sulla jelentős büntetőjogi reformot hajtott végre, amelynek legfontosabb eleme a politikai bűncselekmények (*crimen maiestatis*) fölött bíráskodó *quaestiones* (bíróságok) létrehozása. Pönalizálták a választási vesztegetés (*ambitus*), a provincia lakosságának kizsákmányolása (*crimen repetundarum*) vagy az állami javak elsikkasztása (*peculatus*) büntetétét.

³¹ Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht I.* Leipzig, Hirzel, 1874. 698. skk.

³² Kunkel (1995): i. m. 265–269.

³³ Polyb. 6,15,10.

felelősségének problematikáját is akkor lehet az anakronizmus csapdáját elkerülve közelíteni, ha az egyes tényálláscsoportokra tipikus jogesetek elemzését helyezzük a vizsgálódás középpontjába. Az állami szervek kárfelelősségének témaköréből érdemes néhány tipikus tényállást részletesebben is bemutatni; a következőkben a közigazgatási szervek (alkalmazottak) által okozott kárért való felelősségről szeretnék mélyrehatóbban szólni.

A közigazgatási szerv vagy személy felelőssége

A közigazgatási szerv által okozott kárért való felelősség a római jogban többretegű szabályozással bírt. Egyrészt érvényesült az alapelv, hogy az állami főhatalommal (*imperium, potestas*) felruházott, választott, magas vezetői tisztséget betöltő személyek a hivatali idejük lejárta után bárki által beperelhetők, akinek a vagyonában vagy személyében a hivatali működésük alatt rendelkezéseikkel, intézkedéseikkel kárt okoztak. Ez azt jelentette, hogy a tisztségviselők személyükkel és teljes vagyonukkal álltak helyt a károkért.³⁴ Ugyanakkor a közalkalmazottak büntetőjogi felelősség is terhelte a hivatali visszaélések miatt.³⁵

A közigazgatási szerv felelősségének előképét az alábbiakban néhány tipikus tényállás kapcsán világítjuk meg: a hivatali hatalmával visszaélő rendészeti szerv (*aedilis curulis*), a gyámügyi hatóság, a jogszolgáltatást vezető praetor és az általa kinevezett *iudex* (bíró), valamint az adószedők felelőssége az intézkedéseik vagy mulasztásaik folytán bekövetkezett károkért.

A közigazgatási szerv kárfelelősségére szemléletes példa a hirtelen haragú rendészeti felügyelő esete. A figyelemre méltó jogeset arról tanúskodik, hogy a város rendészeti felügyelője felelősséggel tartozott minden olyan kárért, amit jogellenes és vétkes intézkedésével magánszemélyeknek okozott (D. 18,6,13–14):

„Az aedilis szétverette a megvásárolt ágyakat, mivel azok a közútra voltak kitéve. Ha már átadták őket a vevőnek, vagy rajta állt, hogy nem kerültek átadásra, akkor a vevő viselje a veszélyt. (14) Az aedilis ellen, ha az jogellenesen járt el, (a vevő) meg fogja kapni az *actio legis Aquiliae*; amellet bizonyosan perelhet az eladóval az adásvételből, hogy az a kereseteket, amelyek őt megilletik az aedilisszel szemben, átadja neki.”³⁶

³⁴ Vö. már Mommsen (1875): i. m. 698–699.

³⁵ Alfred Pernice: *Marcus Antistius Labeo: das römische Privatrecht im ersten Jahrhundert der Kaiserzeit II.* 2. Halle, Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, 1873. 165–167.

³⁶ D. 18,6,13–14: „Lectos emptos aedilis, cum in via publica positi essent, concidit: si traditi essent emptori aut per eum stetisset quo minus traderentur, emptoris periculum esse placet. (14) Eumque cum aedili, si id non iure fecisset, habiturum actionem legis aquiliae: aut certe cum venditore ex empto agendum esse, ut is actiones suas, quas cum aedile habuisset, ei praestaret.”

Julianus és Paulus, a két neves klasszikus kori jogtudós kommentálja a Róma mindennapos életéből kiragadott esetet. A Róma utcáin hivatali útján vonuló *aedilis* arra lett figyelmes, hogy egy bútorasztalos műhelye előtt az utcán halomban állnak a már legyártott, eladott, de még el nem szállított ágyak.

A jogeset megértéséhez tudni kell, hogy az *aediles curules*, a város rendészeti felügyelői alapján hármass feladatkört láttak el: *cura annonae*, *cura urbis*, *cura ludorum solemnium*, azaz a város gabonaellátásának megszervezése (népélelmezés), az ünnepi játékok megszervezése és a közutak, közterek és állami épületek épségéről, rendjéről, tisztaságáról való gondoskodás.³⁷ Kétségtelen, hogy a közterület jogosulatlan igénybevétele, nagy méretű tárgyaknak a forgalmat akadályozó tárolása az utcán zavarta a város közrendjét. Az *aedilis* intézkedése radikális volt: megparancsolta hivatali szolgálóinak, hogy aprítsák fel és takarítsák el a forgalmi akadályt.

Paulus (D. 18,6,13) azt a jogi problémát elemzi, hogy az *aedilis* jogszerű intézkedéséből eredő károkat melyik szerződő fél tartozik viselni (kockázat-allokáció).³⁸ Julianus, a 2. század kiemelkedő jogásza viszont arra a tényállási variációra tér ki, hogy az *aedilis* jogellenes intézkedése esetén milyen jogorvoslati eszköz áll a károsult rendelkezésére. A jogász hangsúlyozza, hogy a károsult az állami szerv ellen dologrongálás (deliktualis károkozás) miatt perelhet (*actio legis Aquiliae*). Ennek a keresetnek az volt a sajátossága, hogy a szándékos és a gondatlan elkövetés esetén is megvalósult a delictum.

Ulpianus másutt azt emeli ki, hogy az állami szerv (a közigazgatás vezető tisztségviselője) akkor is felelősséggel tartozik, ha intézkedésével valamely polgár személyiségi jogait sértette meg (D. 47,10,32 Ulp. 42 ad Sabinum): „Nec magistratibus licet iniuriose facere. Si quid igitur per iniuriam fecerit magistratus [...] iniuriarum potest conveniri.” A jogellenes személyisértés tényállásait az *iniuria terminus technicus* alá sorolták be. Az *iniuria* alá a más testi épségét vagy becsületét sértő tényállások tartoztak. A jogtudós általános érvénnyel jelenti ki, hogy állami szerv sem sértheti büntetlenül a polgárok személyiségi jogait, mert legkésőbb a hivatali éve lejártával a praetor megadja ellene a keresetet.

Az állami szerv által a jogszolgáltatás körében okozott károkért fennálló felelősség tipikus esete a *damnum infectum* miatt indult eljárásban mulasztással kárt okozó tisztségviselő. A fenyegető kár miatt indult eljárás alapján a tulajdonvédelmi perek kategóriájába tartozott, de a régi jogban fennálló joghézag miatt nem civiljogi kereset, hanem egy praetori *stipulatio* formájában a jogszolgáltató

³⁷ A Római Birodalom minden városában közhatalmi feladat volt a közterület rendjének és tisztaságának a biztosítása, vö. Lex Ursonensis LXXVII, LXXVII; Tabula Heracleensis 32.

³⁸ A *vis maior* okozta kárveszély viseléséhez vö. Jakab Éva: *Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban*. Budapest, Akadémiai, 2011.

magisztrátus által kikényszerített felelősségátvállalás képezte a tulajdonos kárigényének alapját. Mivel a kár lehetőségét észlelő és emiatt panasszal élő tulajdonosnak haladéktalan jogsegélyre volt szüksége, az eljárás megindításával késlekedő magisztrátus irreparabilis károkat okozhatott. Ezért látta szükségyszerűnek a jogalkotó a nagyon szigorú beavatkozást (D. 39,2,4,7 Ulp 1 ed.):

„In eum, qui quid eorum quae supra scripta sunt non curaverit, quanti ea res est, cuius damni infecti nomine cautum non erit, iudicium datur: quod non ad quantitatem refertur, sed ad id quod interest, et ad utilitatem venit, non ad poenam.”

A késlekedő jogszolgáltató magisztrátus személyesen felelt a bekövetkezett kár teljes értékére, a következmény-károkat is beleértve (*quanti ea res est*). Figyelemre méltó, hogy sem az edictum, sem Ulpianus kommentárja nem tér ki a felelősség mércéjére: azaz arra, hogy a magisztrátus késlekedése csak szándékos vagy gondatlan elkövetés esetén (tipikusan a mulasztásos *culpa* esetében) is szankcionálandó-e.

A gyámügyi eljárásban kötelességzegően eljáró hivatalos személy mind a szándékos, mind a gondatlan elkövetés esetén felelősséggel tartozott. A kardinális szövegrész ebben a témakörben D. 27,8,7 (Cels. 11 dig.):

„In magistratus qui tutorem dederunt rogo rescribas utrum pro virili portione actio danda sit, an optio sit eius qui pupillus fuit, cum quo potissimum agat. Respondit, si dolo fecerunt magistratus, ut minus pupillo caveretur, in quem vult actio ei danda in solidum est: sin culpa dumtaxat eorum neque dolo malo id factum est, aequius esse existimo pro portione in quemque eorum actionem dari, dum pupillo salva res sit.”

A forráshely a Digesta 27,8 titulusában maradt ránk, amely a magisztrátusok elleni kereseteket tárgyalja (*De magistratibus conveniendis*). Az egész fejezet a gyámoknak a gyámügyi eljárásban a közigazgatási szerv kötelességzegő eljárása által okozott károk megtérítésének lehetőségét taglalja. A római jog gyámügyi koncepciójáról tudni kell, hogy a vezető állami tisztségviselők (praetor, provinciai helytartó) hivatali programjában kiemelt jelentőséggel bírt a hátrányos helyzetű személyek, különösen az árvák és az özvegyek védelme. Ennek részeként a gyámok tevékenysége állami felügyelet alatt állt. Az árván maradt, serdületlen római polgár számára csak vezető állami szerv (praetor vagy helytartó) rendelhetett ki gyámot. A gyámrendelés alapjául végrendeleti rendelkezés, a törvényes öröklés rendje vagy – ha a serdületlennek egyik alapon sem találtak gyámot – hatósági kirendelés szolgált. A praetor (helytartó) azonban mindhárom esetben köteles volt garanciákat keresni, illetve teremteni arra nézve, hogy a gyámolt vagyontát a leendő gyám gondosan fogja kezelni, és a gyámság megszűnése után majd becsületesen el fog számolni vele. Az állami szerv valamely alkalmazottját bízta

meg a gyám személyét és vagyoni helyzetét átvilágító előzetes vizsgálat lebonyolításával. Ha a tisztviselő az eljárás során szándékosan vagy gondatlanul eltekintett a garanciák meglététől vagy a feddhetetlenség megkövetelésétől (és erről hamisan tájékoztatta eljáróját), akkor a gyámolt vagyona veszélybe került. Biztosíték hiányában a gyámot a hűtlen vagyonkezelésért nem lehetett felelősségre vonni. A kinevezett gyám eladósodása, fizetéseképtelensége esetén a köztisztviselő felelt a szándékosan vagy gondatlanul jogsértő eljárása következtében a gyámoltnak okozott károkért.

Figyelemre méltó Celsus kommentárjában a finom differenciálás a felelősség mértékét illetően: a jogtudós azt az alapelvet nevesíti itt, hogy a vétkesség fokától függ a felelősség mértéke. A hivatali kötelesség szándékos megsértése esetén az eljáró magisztrátusok egyetemlegesen felelnek, a gondatlan elkövetés esetén részarányok szerint. A magisztrátus gondatlan cselekményéért fennálló felelőssége különösen Ulpianus kommentárjában fogalmazódik meg plasztikusan (D. 27,8,6 Ulp. 1 ed.):

„Quod ad heredem magistratus pertinet, exstat divi Pii rescriptum causa cognita debere dari actionem: nam magistratus si tanta fuit neglegentia, ut omnem cautionem omitteret, aequum est haberi eum loco fideiussoris, ut et heres eius teneatur: si vero cavit et tunc idonei fuerunt et postea desierunt, sicut et ipse magistratus probe recusaret hanc actionem, ita et heres multo iustius. Novissime non alias ait in heredem actionem dandam, quam si evidenter magistratus cum minus idoneis fideiussoribus contrahunt.”

Ulpianus itt Antoninus Pius császár egyik *rescriptum*-ára hivatkozva állapítja meg, hogy a kötelességszegő magisztrátus örökösei ellen is lehet kártérítésre perelni. Indoklasként arra hivatkozik, hogy ha a *neglegentia* (hanyagosság) a magisztrátusnál olyan nagy fokú volt, hogy a gyámtól semmilyen biztosíték adását nem követelte meg, akkor jogilag a kezesség szabályait kell alkalmazni a felelősség megítélésére. Azaz az általa gondatlanul kinevezett gyám ténykedéséért quasi kezesként (szubszidiáriusan) felel. Még hozzá a kezesség egyik legfejlettebb formájának, a *fideiussiónak* a fictióját alkalmazza itt a jogász – és erre a kezességi formára már az volt a jellemző, hogy az örökösökre is átszállt.³⁹ Hasonló esetet tárgyal Ulpianus D. 27,8,1,8–9 (Ulp. 36 ed.) alatt is.

A közjog és a magánjog határán mozgott az adóbehajtást az államtól vállalkozási szerződés formájában átvállaló *publicani* alkalmazottainak felelőssége

³⁹ Vö. Újvári Emese: Contutores – a gyámok jogviszonya többes gyámság esetén a római jogban. *Jura*, 22. (2016), 2. 184–192; Újvári Emese: *A kezesség megítélési igényei a római jogban*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014. A magisztrátus *culpa*-felelőssége a D. 27,8,4 forrásszövegben is megerősítést nyer.

a működésük során magánszemélyeknek okozott károkért. A *publicani* nagy, tőkeerős társaságokba tömörült vállalkozók voltak, akiktől a mai közbeszerzési eljárásokhoz hasonló, árverési mintát követő, állami feladatokat kiprivatizáló szerződések megkötéséhez a közhatalom tekintélyes dologi és személyi biztosítékokat követelt. A *societas publicanorum*, az adóbérlők társasága tulajdonképpen fővállalkozóként szerződött az állammal, így vállalta el bizonyos adókerületben hosszabb időszakra (általában öt évre) az adók és vámok behajtását. A fővállalkozók persze számos alvállalkozóval kötöttek szerződést a konkrét feladatok végrehajtására. Az egyes alvállalkozásokat *magister* vagy *promagister* irányította, akik nagyszámú alkalmazottal valósították meg az adók tényleges behajtását.⁴⁰

Az *Imperium Romanum* különböző tartományaiban tevékenykedő adóbehajtó vállalkozások alkalmazottai – státuszuk szempontjaiból – igen színes palettát mutattak: római polgárok, peregrinusok, felszabadított rabszolgák vagy rabszolgák is fölléphettek a helyi lakosokkal vagy utazókkal szemben mint adószedők vagy vámszedők.⁴¹

Az adószedők munkáját adekvát normatív környezet segítette: már a régi jog és a preklasszikus jog korában is záloglási joggal rendelkeztek az adófizetéssel késlekedő adókötelezettekkel szemben (Gai. 4,28): „Törvény vezette be a zálogolás (*pignoris capio*) lehetőségét [...] censori törvény megadta a zálogvevési jogot a római nép közadó-bérlőinek (*publicani*) azok ellen, akik valamilyen adótörvény alapján tartoznak.”⁴² Az adószedők ugyanis mindaddig maguknál tarthatták (birtokolhatták) a zálogtárgyat, amíg az adókötelezett azt tartozásának kiegyenlítésével ki nem váltotta (*luere debere*).⁴³ Nyilvánvaló, hogy az adóbehajtás, főleg a záloglási jog gyakorlása során számos lehetőség nyílt túlkapasokra, a hatáskör túllépésére – és ezáltal kár okozására az érintett magánszemélyek vagyonában.

A záloglási és elkobzási joggal való visszaélés esetén a klasszikus római jogban a praetor keresetet adott az adószedő, illetve a *publicanus* (adóbérlő) ellen (D. 39,4,1 pr. Ulp. 55 ed.).⁴⁴

⁴⁰ Ulrike Malmendier: *Societas publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*. Köln, Böhlau, 2002. 261–265.

⁴¹ Malmendier (2002): i. m. 265–266. Ürögdi Gy., RE Sup pl. 11, Sp. 1187; A. Steinwenter, RE 14, Sp. 988.

⁴² Brósz Róbert fordítása. Gai. 4,32 alatt tárgyalja a későbbi *in factum actio* indításának feltételeit.

⁴³ Georg Klingenberg: *Commisum. Der Verfall nichtdeklarerter Sachen im römischen Zollrecht*. Graz, Leykam, 1977. 121–123.

⁴⁴ Az adó- és vámszedők felelősségét rögzíti a Lex portorii Asiae, az Epheszoszban talált és most is az epheszoszi múzeumban (Selçuk, Törökország) kiállított nagy méretű kőbe véselt felirat Asia provincia adózásáról, vö. Helmut Engelmann – Dieter Knibbe: *Das Zollgesetz der Provinz Asia. Epigraphica Anatolica*, 14. (1989). 145–148.

Ulpianus szó szerint idézi a primer jogforrást, a praetori *edictumot*, amely szerint a *publicanus* által erőszakkal elvett vagyontárgyak miatt egy éven belül a dolog értékének kétszeresére, egy éven túl annak egyszeresére lehetett perelni.

A szakirodalomban uralkodó nézet szerint a kereset az *actio vi bonarum raptorum* speciális alkalmazása. A tényállási elemek megvalósulásához nem követték meg feltétlenül a fizikai erőszak alkalmazását, hanem már a *publicani* vagy alkalmazottai jogsértő túlkapásai (erőszak bevetése nélkül) is megvalósították a deliktumot.⁴⁵

A praetor akkor is keresetet adott az adószedő ellen, ha az vagyronrongálás (*damnum iniuria datum*) vagy lopás (*furtum*) által okozta a kárt, azaz cselekménye megvalósította valamely delictum törvényi tényállását.

Összefoglalás

Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy az állami szervek kárfelelősségének előképei megtalálhatóak az ókori római jogban, de a modern felfogástól lényegesen eltérő koncepciót tükröznek. A közigazgatási, bírói vagy közjegyzői jogkörben okozott károkért való felelősség nem a jogi személyt terhelte, hanem közvetlenül a károkozót. A közigazgatásban tevékenykedő tisztségviselő, a bíró vagy a közjegyző személyével és vagyonával felelt az általa hivatali működése alatt okozott károkért. A klasszikus római jogászok eseti döntéseit tartalmazó Digestában számos szöveghely tanúskodik e kárfelelősség fennállásáról – bár arról nem tájékoztatnak a források, hogy a jogéletben valójában milyen gyakoriak voltak az ilyen perek. Kétségtelen, hogy az ókori és a modern jogi megoldás lényeges strukturális különbségeket mutat. A funkcionális összevetés mégis hasznos lehet, hisz a történeti távlat objektív prizmáján keresztül engedi szemlélni az éppen aktuális hatályos jogi problémákat. A témát jelen tanulmányban csak érintőlegesen villantottuk fel, megérdemelne egy mélyebb feldolgozást is.

⁴⁵ Klingenberg (1977): i. m. 133.

Felhasznált irodalom

- Engelmann, Helmut – Dieter Knibbe: Das Zollgesetz der Provinz Asia. *Epigraphica Anatolica*, 14. (1989). 145–148.
- Glare, P. G. W. (szerk.): *The Oxford Latin Dictionary*. 2. kiadás. Oxford, Clarendon, 2012.
- Gordley, James: Comparative law and legal history. In Mathias Reimann – Reinhard Zimmermann: *The Oxford handbook of comparative law*. Oxford, Oxford University Press, 2008. 754–771. Online: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199292606.013.0024>
- Havasi Péter: A felelősség egyes esetei. In Petrik Ferenc – Wellmann György (szerk.): *Az új Ptk. Magyarázata VII/VI*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 529–530.
- Jakab Éva: *Stipulationes aediliciae. A kellékhibákért való helytállás kialakulása és szabályai a római jogban*. Szeged, JATEPress, 1993.
- Jakab Éva: *Borvétel és kockázat. Jogtudomány és jogélet a Római Birodalomban*. Budapest, Akadémiai, 2011.
- Kaser, Max – Rolf Knütel: *Römisches Privatrecht*. 20. kiadás. München, C. H. Beck, 2014.
- Klingenberg, Georg: *Commissum. Der Verfall nichtdeklarerter Sachen im römischen Zollrecht*. Graz, Leykam, 1977.
- Kunkel, Wolfgang: *Staatsordnung und Staatspraxis der römische Republik. Zweiter Abschnitt: Die Magistratur*. München, C. H. Beck, 1995.
- Legrand, Pierre: *Fragments on law-as-culture*. Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink, 1999.
- Malmendier, Ulrike: *Societas publicanorum. Staatliche Wirtschaftsaktivitäten in den Händen privater Unternehmer*. Köln, Böhlau, 2002.
- Mommsen, Theodor: *Römisches Staatsrecht I*. Leipzig, Hirzel, 1874.
- Mommsen, Theodor: *Römisches Staatsrecht II*. Leipzig, Hirzel, 1875.
- Pecz Vilmos: *Ókori lexikon*. Budapest, Franklin, 1904.
- Pernice, Alfred: *Marcus Antistius Labeo: das römische Privatrecht im ersten Jahrhunderte der Kaiserzeit*. Halle, Verlag der Buchhandlung des Waisenhauses, 1873.
- Pókecz Kovács Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2014.
- Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016.
- Pólay Elemér: *Differenzierung der gesellschaftlichen Normen im antiken Rom*. Budapest, Akadémiai, 1964.
- Takács Péter: Államtan. Az állam általános sajátosságai. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013.
- Újvári Emese: *A kezes megtérítési igényei a római jogban*. PhD-értekezés. Miskolc, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2014.
- Újvári Emese: Contutores – a gyámok jogviszonya többes gyámság esetén a római jogban. *Jura*, 22. (2016), 2. 184–192.
- Zlinszky János: *Ius publicum. Római közjog*. Budapest, Osiris–Századvég, 1994.



Jenei György¹

Történeti adalékok a magyar állami szuverenitáshoz európai kontextusban

A szuverenitás kifejezés etimológiai eredete nem közismert tény. A köznapi gondolkodás az „állam” és a „szuverenitás” kifejezéseket együtt emlegeti, és nem is alaptalanul. Hiszen a két kategória elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Az összekapcsolódás módja, az állam és a szuverenitás viszonyának alakulása napjainkban is aktuálpolitikai viták tárgya.

A két latin kifejezés etimológiai eredete azonban eltérő. Az „állam” kifejezés etimológiai eredete az ókori latin nyelv *status* kifejezéséből származik, amelyet az bizonyít, hogy számos európai nyelvben használatos kifejezésben (*state, der Staat* stb.) az eredeti latin szó felismerhető. Az „állam” elnevezés a magyar nyelvben is a latin *status* szóból ered. A nyelvújítás eredményeként hozták létre a latin *status* terminológia magyar nyelvű változatát. Először Barczafalvi Szabó Dávid használta 1786-ban az „álladalom” elnevezést, majd Fogarasi János 1836-ban alkotta meg az „állam” kifejezést, amelyet azóta a magyar nyelvben általánosan használnak.²

A „szuverenitás” kifejezést az ókori Rómában nem ismerték. A kifejezés etimológiai eredetét a középkori latin nyelvben találhatjuk meg *superanus* alakban. A kifejezés először Dél-Európában, azután a német nyelvterületen jelent meg a 11. században.³

A középkori államok értelmezésében a szuverenitás kizárólagos transzcendens függést jelentett a túlvilági hatalomtól. Egyébként az államok a hűbéri függés helyzetében voltak valamilyen evilági hatalomtól. Tanulmányunk első kérdése, hogy a szuverenitás 11. századi értelmezése releváns-e az egykori magyar államiságra.

¹ Professor emeritus, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaság- és Közpolitika Intézet Közgazdálkodás és Közpolitika Tanszék. Kapcsolat: gyorgy.jenei@uni-corvinus.hu.

² Szabados György: A korai magyar államiságról. In Sudár Balázs (szerk.): *Magyarok a honfoglalás korában*. Budapest, Helikon, 2015. 160.

³ Werner Conze in Hans Boldt et al.: Staat und Souveränität. In Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. 6. kötet. Stuttgart, Klett-Cotta, 1990. 4–154 (idézi: Christer Jönsson – Sven Tägil – Gunnar Törnqvist [szerk.]: *Organizing European space*. London, SAGE, 2000. 76).

A magyar állami szuverenitás megalapozása

A történet azzal kezdődik, hogy a Magyar Nagyfejedelemséget sztyepppei hatalomként alapították akkor, amikor a magyarok elegendő erőt éreztek a Kazár Birodalomból történő kiszakadásra, és ezzel önálló birodalomként léptek a történelem színpadára. A Magyar Nagyfejedelemség a Kárpát-medence megszállása után keresztény Magyar Királysággént – évszázadok alatt – erősödött számottevő európai hatalommá, és ebben a birodalomban töretlenül megmaradt a magyar etnikum meghatározó szerepe, miközben eredeti heterogenitása újabb etnikai identitású népcsoportokkal bővült.

Ez a folyamat két vonatkozásban is unikális az egykori Európában. Egyrészt azért, mert a Kárpát-medencét korábban uraló birodalmaktól (például a hun és az avar elődöktől) eltérően nem szűnt meg rövidesen az alapítás után. Ugyanis a Kárpát-medencét elért összes sztyepppei nép államisága a magyarokat megelőzően rövid életűnek bizonyult. A németek – Nagy Károlynak az avar hatalmat a Kárpát-medencében megsemmisítő hadjáratsorozatára emlékezve – már röviddel 895 után, 907-ben megkísérelték a Magyar Nagyfejedelemség hatalmának megsemmisítését, de a pozsonyi csatában olyan vereséget szenvedtek, hogy egészen az Enns folyóig húzódtak vissza, és egy időre lemondtak a magyar birodalom elleni támadó háborúkról. A német-római császár terjeszkedő, hatalmi ambíciója a következő évszázadokban is rendszeres fegyveres összecsapásokat eredményezett, de nem tudták megakadályozni a keresztény Magyar Királyság függetlenné válását és megerősödését.

Másrészt unikális a magyar államiság, mert a jelenlegi szuverén európai államokat vagy Róma, vagy Bizánc hatására – azt a mintát követve – alapították meg. A magyar államiság eredetileg a sztyepppei államiságok mintáját követte, és történelmileg egyedi alkalmazkodással és az etnikai identitás kontinuitása alapján napjainkig fennmaradt. Vagyis napjainkban a szuverén magyar állam kivételes hatalmi képződmény Európában.

A Kárpát-medencében letelepedett magyarság államisága először a sztyepppei hatalmakra jellemző zsákmányszerző hadjáratokat vezetett – sikerrel – az európai keresztény hatalmakkal szemben. Ebben a hun és az avar mintát követte. Azonban a 10. század közepétől kezdve válaszút elé került. Katonai vereségek érték, és miután a német-római császár és Bizánc annyira megerősödött, hogy a Magyar Nagyfejedelemség két öntudatos és erőteljes világhatalom (Nagy Ottó német-római császársága és a katonacsászárok uralma alatt megerősödő Bizánc) harapófogójába került.⁴

Vagy folytatja a sztyepppei hatalmak tipikus zsákmányszerző hadjárait, és ezzel hatalmának megszűnéséhez nyitja meg az utat, vagy alkalmazkodik

⁴ Deér József: *Pogány magyarság, keresztény magyarság*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2007. 55.

keresztény hatalmakból álló környezetéhez. Géza fejedelem az utóbbi alternatíva megvalósítása irányába tett kezdeményező lépéseket. Ezzel nemcsak a magyar etnikai identitás számára nyitotta meg a megmaradás lehetőségét, hanem a magyar birodalom átalakítását is megindította. Ezt az irányt folytatva Szent István a Magyar Nagyfejedelemséget keresztény Magyar Királysággá alakította. Lényeges, hogy a magyar birodalom ezzel kivívta szuverenitását, és a királyság összes alattvalója számára – etnikai és nyelvi hovatartozástól függetlenül – kibontakozási-kiteljesedési lehetőséget nyitott meg.

Ez unikális folyamat volt Közép-Európában. A Szent Koronát a magyar király ugyanis a pápától kapta, ami azt jelentette, hogy elkerülte azt, hogy hűbéri függésbe kerüljön a német-római császártól vagy bármelyik más európai hatalomtól. Ez a többi, Közép-Európában újonnan alakuló állami képződménynek nem sikerült.

A Magyar Királyság szuverenitását tette elvitathatatlanná, hogy Szilveszter pápa – Hóman Bálint szavaival – „[e]lküldte a kért királyi koronát s vele együtt hosszú nyélre tűzött »apostoli keresztet« is küldött Istvánnak, jelképekül az idegen országok egyházi szervezetétől független, közvetlenül a római szentszék alá rendelt magyar katolikus egyház megszervezésében reá háruló térítő misszióknak”.⁵ III. Ottó, a német-római császár pedig elismerte a keresztény magyar királyság szuverenitását azzal, hogy megajándékozta Szent Istvánt thébai Szent Mórícnak Krisztus keresztjéről származó szent ereklyével díszített lándzsájával. A Szent Korona, az apostoli kereszt és a lándzsa együttesen a Magyar Királyság szakrálisan megalapozott szuverenitását jelentette, mert minden akkoriban létező európai állam elismerését teljes mértékben – a kor követelményeinek megfelelően – szimbolizálta-kifejezte.

A következő évszázadokban a szuverén magyar állam, a Magyar Királyság megerősödött. A szuverén Magyar Királyság jelentős európai hatalommá vált. Nem követte egyetlen európai keresztény hatalom mintáját sem – nem asszimilálódott, hanem integrálódott –, hanem olyan keresztény államot hozott létre, amely aktív tényezőjévé, részesévé vált a keresztény Európának, és a tatárjárástól kezdve a kereszténység védőbástyájaként cselekedett. Habár ezt a tatárjárás idején Nyugat-Európa még nem ismerte fel, de az Ottomán Birodalom ellen folytatott magyar ellenállás idején már elismerte.

Mátyás király haláláig a magyar állami szuverenitás megerősödött egészen addig, hogy a Magyar Királyság európai nagyhatalommá vált. Az uralkodó szuverenitása egyfelől függetlenséget jelentett más evilági államalakulatoktól, másfelől viszont transzcendens függést jelentett egy felsőbbrendű szellemi hatalomtól, a keresztény királyságok esetében a keresztény Istentől.

⁵ Hóman Bálint: *Magyar történet*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941. I. 180.

A központi hatalom szuverenitását ugyanakkor belső társadalmi erők korlátozták. A feudalizmus első szakaszában a tartományurak hatalmi törekvései a feudális anarchia veszélyét hordozták magukban. Ez a Magyar Királyságban folyamatosan érvényesült, és időről időre a központi hatalom gyengülését eredményezte. Azonban a széttagolódási törekvésekkel a központi hatalom többnyire eredményesen szembeszállt, és domináns szerepét visszanyerte. Korlátozó hatású volt a köznemesség rendi fejlődése is, amely olyan rendi állam kifejlődésében csúcsosodott ki, amelyben a köznemesség szervezetten fejezte ki igényeit és követeléseit a központi hatalom felé. A kibontakozó városiasodás viszont a központi hatalmat erősítette. A magyar birodalom azonban minden belső feszültség ellenére erősödött. Ez az összegző megállapítás mindenképpen indokolt.

Elméleti viták a középkorban a szuverenitásról

A középkor folyamán az európai államok gyakorlatában a transzcendens szuverenitási szemlélet érvényesült. A magyar állami szuverenitás viszont először meggyengült, azután megszűnt. Idegen államok dominanciája érvényesült Magyarországon a középkor további évszázadaiban. Elméleti szinten viszont Európában kibontakozott egy, a transzcendens felfogást megkérdőjelező vita.

Jean Bodin (1530–1596) először még megalapozta a szuverenitás transzcendens szemléletét. Eszerint a szuverenitás abszolút, tartós és visszavonhatatlan parancsuralom. Vagyis a szuverenitás birtokosa az abszolút uralkodó, aki csak az isteni parancsnak és az isten által meghatározott természetjognak tartozik felelősséggel. Bodin ezt a főhatalmat a „közjó” szolgálatának követelményével legitimálta.

A 17. században elméleti szinten azonban a szuverenitás ezzel ellentétes, immanens értelmezése is kifejtésre került. Először Johannes Althusius (1557–1638) fejtette ki ezt. Eszerint a szuverenitás, azaz a politikai főhatalom tulajdonosa nem az uralkodó, hanem a nép. A transzcendens szuverenitás alternatívájaként megjelent a népszuverenitás mint meghatározó tényező. Csak az evilági, immanens népi megbízás hatalmazza fel az uralkodót a főhatalom gyakorlására. Amennyiben az uralkodó a megbízást nem tartja be – ez kiterjed a törvényalkotásra, a háború folytatására, a bírói és a pénzügyi joghatóságra –, akkor a népnek jogában áll az uralkodó leváltása.⁶

⁶ Bodin és Althusius elméletéről ld. Peter Kunzmann – Franz-Peter Burkard – Franz Wiedmann: *Atlasz 1. Filozófia*. Budapest, Akadémiai, 1999. 101.

Az immanens szemléletet Hugo Grotius (1583–1645) tette teljessé azzal, hogy a természetjog transzcendens értelmezését megváltoztatta – mint írja: „A természetes jog az ész parancsa, ami arra utal, hogy a cselekvésben, magával az értelmes természettel való összhang vagy annak hiánya miatt, erkölcsi szükség-szerűség vagy rátság rejlik.”⁷ Ez azt jelentette, hogy az ember esze révén és társas ösztöne alapján rendezett közösségeket alkot, és képes abban megegyezni, hogy mi áll összhangban isteni természetével. Grotius nem ateista, nem istentagadó, de számára az ember és az isten viszonyában az ember esze és társas ösztöne a meghatározó kiindulópont. Vagyis Althusius és Grotius felfogása szerint az állami szuverenitás a népszuverenitásból következik.

Az állami szuverenitás fő vitatémája a középkor folyamán a transzcendencia és az immanencia viszonyának ellentétes értelmezése volt. Ez a vita felmerült a különböző társadalmiszerződés-elméletekben is. Thomas Hobbes (1588–1679) kiindulópontja nem a közösség, hanem az individuum, aki saját hasznát a másik ember kárára kívánja elérni. Mindenki háborút folytat mindenkivel (*bellum omnium contra omnes*), amit az individuum biztonsága érdekében korlátoznak, azaz egyes jogokat átruháznak vagy feladnak. Mindezt társadalmi szerződésbe foglalják, amely olyan államot hoz létre, amelynek hatalma korlátlan, elidegeníthetelen és oszthatatlan. Hobbes ezt hasonlítja a „Leviathán”-hoz, amely a halandó Isten, és a halhatatlan Istennek alávetett.⁸ Ebben az elméletben a transzcendens mozzanat dominál.

John Locke (1632–1704) elmélete is feltételezi az emberiség ősi természetes állapotát, amelyben szabadság és egyenlőség uralkodik. Azonban – szerinte – a természetjog megtiltja mások életének, egészségének, szabadságának és birtokának megkárosítását. Ez a társadalom tehát nem elszigetelt individuumok halmaza. Miután egyesek a természettörvényeket megszegik, ezért az emberek társadalmi szerződésben – közösségi erőként – olyan államot hoznak létre, amely ugyan felettük álló, de kötik a természettörvények. Ha a fensőbb hatalom a törvényeket megszegi, akkor az emberek önfenntartó törekvéseiket érvényesítve leválthatják azt, akár forradalmi erőszak alkalmazásával is. A transzcendens mozzanat ugyan itt is megjelenik, de a népakaratnak alárendelten. Vagyis Locke az állami szuverenitást a népszuverenitással kapcsolja össze.⁹

David Hume (1711–1776) államelméletében minden transzcendens mozzanatot elutasít, de elutasítja a természetjogi és a szerződéselméleteket is.

⁷ Hugo Grotius: *A háború és a béke jogáról*. Bukarest, Kriterion, 1973 (idézi: Kunzmann–Burkard–Wiedmann [1999]: i. m. 101).

⁸ Thomas Hobbes: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Budapest, Kossuth, 1999 (idézi: Kunzmann–Burkard–Wiedmann [1999]: i. m. 117).

⁹ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986 (idézi: Kunzmann–Burkard–Wiedmann [1999]: i. m. 121).

Kiindulópontja a javak szerzésére és birtoklására törekvő individuum, akinek békére és biztonságra van szüksége ahhoz, hogy javait megtartsa. Az emberek békét és biztonságot biztosító jogrendet hoznak létre, mert csak így tudják korlátozni az emberek között – az anyagi javak szűkössége miatt – fennálló konfliktusokat. Ennek az immanens bázison létrehozott főhatalomnak alávetik magukat azért, hogy az állami hasznát érvényesíthessék az egyéni törekvéseknek keretét szabva az igazságossághoz való hűség alapján.¹⁰

Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) államelméletének nemzetközi utóélete és hatása a legjelentősebb. Ez a teljesen immanens elmélet az állam eredetéről minden transzcendens mozzanatot kiküszöbölt. Tulajdonképpen ez is társadalmiszerződés-elmélet, amelyben az egyes emberek deklarálják – mint Rousseau írta –, hogy: „Közülünk mindenki aláveti személyét a közösségnek és mindenét, amije van, a közakarat legmagasabb vezetésének.”¹¹ Rousseau bevezeti a közakarat kategóriáját, és minden emberi akaratot ennek a közakaratnak a részévé tesz. A közakarat fejezi ki a népszuverenitást. Vagyis a társadalmi szerződésből a népszuverenitás származik, nem pedig az állami főhatalom. A törvények csak abban az esetben érvényesek, ha összhangban állnak a közakarattal. Különböző erőszakos, individuális utasítások, amelyeknek nincs kötelező érvényük az egyes ember számára. A népszuverenitást olyan végrehajtó hatalom érvényesíti, amelyet a közakarat ellenőriz, és ha ettől eltér, akkor a közakaratot a végrehajtó hatalommal szemben érvényesítik, ha szükséges, akkor forradalmi fellépéssel.

Rousseau a gyakorlatban ezt az elméletet akkor tartotta megvalósíthatónak, ha a demokratikus politikai berendezkedést kis területű népesség alakítja ki és működteti, így a népgyűlések hatékonysága biztosítható. További előfeltétel, hogy az állampolgárok egyenlők legyenek jog és vagyon szerint. További garancia lenne, hogy közös államvallás jöjjön létre, amelyben a társadalmi szerződés és a törvények szentségét vallási dogmaként tételezik. Ezek a feltételek mindmáig sehol sem alakultak ki a gyakorlatban.

Rousseau elméleti álláspontja viszont egyértelmű és konzekvens. Lezárt és összefoglalt egy több évszázados elméleti vitát, és máig ható érvennyel fejtette ki álláspontját az állami szuverenitás és a népszuverenitás elválaszthatatlan kapcsolataról. Ezzel az európai állami szuverenitás új szakaszát alapozta meg.

¹⁰ David Hume: *Tanulmány az emberi értelemről*. Budapest, Magyar Helikon, 1973 (idézi: Kunzmann–Burkard–Wiedmann [1999]: i. m. 127).

¹¹ Jean-Jacques Rousseau: *Társadalmi szerződés*. Budapest, Phönix, 1947 (idézi: Kunzmann–Burkard–Wiedmann [1999]: i. m. 133).

A modern, szuverén európai állam Európában és Magyarországon

A tudományos szakirodalom egyetért abban, hogy a modern szuverén európai állam a középkor végén, 1648 után jött létre az úgynevezett vesztfáliai béke alapján, amelyet egyébként Münster városában kötöttek. A vesztfáliai szuverenitás az egyes államokat mint a belső főhatalom birtokosát határozta meg az adott területen élő népesség vonatkozásában. Ugyanakkor kötelezte az államokat, hogy kölcsönösen ismerjék el egymás belső főhatalmát, vagyis ne avatkozzanak bele más államok főhatalmának gyakorlásába.

A 30 éves pusztító háborút lezáró vesztfáliai béke fordulatot jelentett azzal, hogy az egyes európai államok közötti immanens viszonyra helyezte át a súlypontot, és az egyezményt megkötő abszolút monarchiák és felvilágosult abszolútizmusok ugyan megőrizték a transzcendens mozzanatot, de másodlagosnak tekintették azt a politika gyakorlatában.

A modern európai államok olyan kombinációt fejlesztettek ki, amely a kényszermozzanatokat (törvény és rend, háború), valamint a gazdaság-szervezési mozzanatok (adóztatás, kereskedelem) olyan stabilitással kapcsolta össze, amely hatékonyabb válaszokat tett lehetővé a történelmi kihívásokra, mint a városállamok és a városi ligák. Ezt a stabil összekapcsolódást nevezzük államrezonnak.

A vesztfáliai béke a külső szuverenitást ugyan deklarálta, de ezt rendszeresen megszegte a történelmi gyakorlatban. Folytatta azt a középkori tradíciót, hogy – az államok közötti erőkülönbséget kihasználva – rendszeresen és fegyveres erőszakkal törekedett a határvonalak megváltoztatására és más államok belső főhatalmának korlátozására vagy megsemmisítésére.

Az abszolút és felvilágosult monarchiákban állampolgárok nem voltak, csak alattvalók, így belső szuverenitásról nem beszélhetünk.

Államnemzet és kultúrnemzet

A szuverenitás érvényesülésében a polgárság forradalmak vagy reformok útján történő hatalomra kerülése jelentett fordulatot.

A polgárság igényeinek hatására a transzcendens szuverenitás helyébe az immanens szuverenitás lépett. Az államot leválasztják a vallási háttérrel. Az embereket alattvalókból állampolgárokká nyilvánítják, akik civil társadalmat alkotnak. Ez megteremtette a belső szuverenitás lehetőségét.

Ugyan a polgári államok kialakulásakor a civil társadalom létrejöttét egyben a népszuverenitás megvalósulásának tekintették, azonban rövidesen kiderült, hogy a népszuverenitás a kialakult polgári államok keretében nem valósult meg.

Vagyis a népszuverenitás és az állami szuverenitás összekapcsolódása rousseau-i értelemben a polgári államok létrejöttékor nem valósult meg.

A polgári nemzetté válás kihívására adott válasznak két változata alakult ki. Az államnemzeti változat kiindulópontja az új, forradalmi úton létrejött állam volt, amely felülről lefelé homogenizálva új társadalmi struktúrát és egységes polgári kultúrát alakított ki (Franciaország, Nagy-Britannia). A másik változatban – ezt kultúrnemzetnek nevezik – először egységes polgárság jött létre, és a társadalmi átrendeződés és új egységes kultúra kialakulása nyomán jön létre a polgári nemzetállam (Németország, Olaszország). Ez szünteti meg a városállami hatalmi képződményeket, a fejedelemségeket Németországban és a városállamokat Olaszországban.

A nemzetté válás – akár államnemzeti, akár nemzetállami úton ment végbe – olyan államalakulatokat eredményezett, amelyekben az állami szuverenitás bázisa és hajtóereje a polgári nemzet volt, ezért ezeket az intézményeket nemzetállamoknak nevezzük.

Mindkét változatot jellemzi, hogy a szuverén belső főhatalom olyan heterogén társadalmi bázison alapult, amelyben az egyes társadalmi rétegek viszonyában polarizálódó feszültségek érvényesültek. Ez azon alapult, hogy az egyes társadalmi rétegeket a történelemben páratlan mértékű gazdasági haladás ellentmondásosan érintette, gyarapodást és elnyomorodást egyaránt eredményezett. Az állam belső szuverenitása nem jelentett népszuverenitást, hanem csak a haladásban érdekelt rétegek döntési privilégiumát.

További korlátot jelentett, hogy az államhatárok és a nemzeti határok a folyamatok döntő többségében nem fedték egymást. A kisebbségek nem vettek részt a szuverenitás gyakorlásában. Az államok hátrányos helyzetbe kényszerítették az etnikai kisebbségeket.

Feszültségek alakultak ki, mert az etnikai kisebbségek egyenlő jogokat követeltek. Vagyis két vonatkozásban is megsértették a népszuverenitást.

Ez felvetette a nemzetállam belső szuverenitásában a horizontális és vertikális szuverenitás viszonyának problémáját. A belső szuverenitás intézményrendszere horizontálisan kiépült ugyan, de vertikálisan aránytalanságok mutatkoztak a különböző társadalmi rétegek között a szuverenitás érvényesítésében, ami szükségessé tette az általános, titkos és egyenlő választójog bevezetését, és felvetette az egyes társadalmi rétegek szociális helyzetének egyenlőtlenségeinek problematikáját.

A külső szuverenitás feszültségeinek élesedése az I. világháborút eredményezte. Azonban a problémákat, a nemzetiségek, kisebbségek hátrányos helyzetét nem oldották meg. Sőt! Lerakták egy újabb világháború alapjait. Ugyan az I. világháború után deklarálták a kisebbségek számára az önrendelkezés jogát, az I. világháborút követő békékben ezt megígérték, de nem tartották be.

Ez napjainkig tartó társadalmi feszültségeket, konfliktusokat eredményezett, mert az egyes nemzetállamokban éles ellentétek mutatkoznak a nemzetiségi-kisebbségi problémák kezelésében.

Napjainkra a nemzetállamok két típusa alakult ki. Az egyik típusban a többségi nemzet egyenlő jogokat biztosít az etnikai kisebbségeknek. A többségi nemzet és az etnikai kisebbségek egy államban egyenlő jogú állampolgárokká integrálódnak. A másik típusban az egyenlő jogokat csak formálisan deklarálják, de a gyakorlatban olyan politikai államnemzet kialakítására törekednek, amely korlátozza az etnikai kisebbségek gazdasági szerveződését, oktatási és kulturális intézményeit. Asszimilációs célzatú politikát folytatnak. Ebben a típusban a nemzetállam célja a homogenizálás, amíg az első típusban heterogenitás, etnikai és kulturális sokszínűség érvényesül.

Az etnikai kisebbségek számára az államok homogenizáló változatában a népszuverenitás korlátozott az etnikai kisebbségek számára. Vagyis az állami szuverenitás és a népszuverenitás összekapcsolódása ilyen esetekben nem valósult meg.

A nemzetállam két típusához a nacionalizmus két változata kapcsolódik. Az első típusban a nacionalizmus tartalma a közösségi kohézió, a nemzeti összefogás. Nemzeti érzést, nemzeti elkötelezettséget jelent, amely a nemzet egyes tagjainak erkölcsi arculatának nemesedését, tudásszintjének emelését, értékes munkateljesítményét ösztönzi. Természetes módon az államhoz tartozó etnikumokkal szemben is ugyanezt az igényt támasztják. Az ezen az alapon nyugvó hazafiúi érzés integráló erőként szolgálja a közösségek életminőségének javítását. A belső szuverenításban az állami szuverenitás és a népszuverenitás fedi egymást. A nacionalizmusnak ez a típusa pozitív hatású ösztönző erő. Az az ideológia, amely ehhez negatív konnotációt kapcsol, torzítja ennek a nacionalizmusnak a jelentéstartalmát.

Más a helyzet a nemzetállam másik típusában. A nacionalizmusnak itt egy másik változata érvényesül, amelynek lényege, hogy a nemzeti összefogás erősítésének keretfeltételeit a homogenizáló politikai nemzet kialakítása alkotja, amely az államon belül élő más etnikumok erőszakos vagy közvetett asszimilációját jelenti. Ez a típus az etnikai önrendelkezést nyíltan nem utasítja el, de csak szavakban ismeri el. A gyakorlatban nem integrál, hanem asszimilál vagy éppen más országba üldöz. Ez a típus abban is eltér az első típustól, hogy az állami szuverenitás nem fedi a népszuverenitást. Ebben a változatban a népszuverenitás csak részleges.

A polgári nemzetállam külső szuverenitását is deklarálják ugyanúgy, mint a vesztfáliai békében az abszolút monarchiák. Azonban a külső szuverenitás ebben a szakaszban is korlátozott a külső fenyegetések, a külső katonai támadások miatt.

Melyek a magyar nemzetállam történetének sajátosságai?

A Habsburgok abszolút monarchiája a magyar függetlenségi törekvéseket elnyomta. A reformkorral kezdődően a magyarok – a németekhez hasonlóan – olyan kultúrnemzeti utat választottak, amely a polgárosodás alapján törekedett magyar nemzetállam létesítésére. A németekhez hasonlóan ennek a folyamatnak heterogén volt a társadalmi bázisa. Ez eltért a francia államnemzeti változattól, amelynek a polgárság volt a homogén társadalmi bázisa. A magyar reformkorban nemcsak a polgárság erősödött, hanem a nemesség is polgárosodott. Sőt! A kultúrnemzet kibontakozásának fő hajtóerejévé vált.

Az 1848–49-es forradalom leverése után a restaurált abszolút monarchia keretei között a magyar polgárosodás lendülete megtört.

Fordulatot jelentett az Osztrák–Magyar Monarchia megalakulása. A magyarság megosztott szuverenitáshoz jutott. Ez azonban nem nemzetállami, hanem államnemzeti szuverenitás volt. Jelentkeztek az államnemzeti törekvések tipikus problémái. A magyar történelemben páratlan ívű technikai-gazdasági fejlődés fonákján élesedő társadalmi feszültségek keletkeztek. Ez tömeges kivándorlást generált. A nemzetiségek autonómiaigényeinek elnyomása kiélezte a kisebbségi-nemzetiségi feszültségeket. Ez is közrejátszott abban, hogy az I. világháborús vereség erőszakos békediktátuma a történelmi Magyarország szétesését eredményezte.

A magyar állami szuverenitás – a Kárpát-medencei magyarság egy részének bázisán – csak 1919 után konszolidálódott. Ez azonban – a többi állami szuverenitáshoz hasonlóan – nem volt azonos a népszuverenitással. Társadalmi ellentétek szabdalták fel a politikai rendszer társadalmi bázisát. A politikai rendszer demokratizmusa is hiányosságokat mutatott.

1945 után pedig a demokrácia alternatívájaként diktatórikus politikai rendszer alakult ki, amelyet enyhítettek és reformáltak ugyan, de az egypártrendszer 1989-ig a belső szuverenitást ellehetetlenítette, a proletár internacionalizmus alapján deklarált korlátozott szuverenitás pedig az egyes államok külső szuverenitását akadályozta meg.

1989 után plurális, többpártrendszeren alapuló demokrácia alakult ki jogállami keretek között. Napjainkig érvényes, hogy az új szakasz kihívásaira csak az egyes államok interdependens, koordinált szuverenitása alapján nyílik válaszadási esély. Az Európai Unió speciális helyzetű, hiszen olyan történelmi precedens nélküli intézmény, amely konföderatív és föderatív mozzanatok kombinációja. Az interdependens szuverenitás ezért két irányból, felülről lefelé és alulról felfelé irányuló kezdeményezések eredménye. Kérdés az, hogy a két irány közötti kezdeményezések óhatatlan feszültségeit hogyan mérséklik vagy szüntetik meg.

Felhasznált irodalom

- Boldt, Hans – Werner Conze – Görg Haverkate – Diethelm Klippel – Reinhart Koselleck: Staat und Souveränität. In Otto Brunner – Werner Conze – Reinhart Koselleck (szerk.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*. 6. kötet. Stuttgart, Klett-Cotta, 1990. 4–154.
- Deér József: *Pogány magyarság, keresztény magyarság*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2007. (Eredeti megjelenés: Deér József: *Pogány magyarság, keresztény magyarság*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1938.)
- Grotius, Hugo: *A háború és a béke jogáról*. Bukarest, Kriterion, 1973.
- Hobbes, Thomas: *Leviatán, vagy az egyházi és világi állam formája és hatalma*. Budapest, Kosuth, 1999.
- Hóman Bálint: *Magyar történet*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1941. I.
- Hume, David: *Tanulmány az emberi értelemről*. Budapest, Magyar Helikon, 1973.
- Jönsson, Christer – Sven Tägil – Gunnar Törnqvist (szerk.): *Organizing European space*. London, SAGE, 2000.
- Kunzmann, Peter – Franz-Peter Burkard – Franz Wiedmann: *Atlasz 1. Filozófia*. Budapest, Akadémiai, 1999.
- Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986.
- Rousseau, Jean-Jacques: *Társadalmi szerződés*. Budapest, Phönix, 1947.
- Szabados György: A korai magyar államiságról. In Sudár Balázs (szerk.): *Magyarok a honfoglalás korában*. Budapest, Helikon, 2015.



Kelemen Miklós¹

Magánkatonaság vagy állami elitalakulat? Adalékok a buccellariusok késő római hadügyi igazgatásban játszott szerepéhez

A (fogalom első megközelítésében) testőrt, elitkatonát vagy parancsnokával személyes jellegű szolgálati kapcsolatban álló harcost jelentő *buccellariusok* szerepe a 4. század végétől válik különösen figyelemre méltóvá a római hadtörténetben.² A buccellariusok jelentőségének növekedése elsősorban Arcadius (395–408) és Honorius (395–423) császárok uralkodásához köthető, és összefüggésben állt azokkal a változásokkal, amelyek a gótoktól elszenvedett 378-as hadrianopolisi vereség, majd a 382-ben megkötött *foedus*-szerződés nyomán a római hadseregben nyomon követhetők.

A kérdéskör tárgyalásának egyik gyakran visszatérő megközelítése szerint a *buccellarii* egységek – mint „idegen eredetű” katonai alakulatok – jelentőségének

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: kelemen.miklos@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-6176-3349.

² A vonatkozó szakirodalom is megosztott a *buc(c)ellarius*, illetve *buc(c)ellarii* írásmódja tekintetében. Elemzésünkben – a többséginek tekinthető álláspontot követve – a *buccellarius* formát használjuk. Utóbbira ld. Oliver Schmitt: Die Buccellarii. Eine Studie zum militärischen Gefolgschaftswesen in der Spätantike. *Tyche*, 9. (1994). 147–177; Hans-Joachim Diesner: Das Buccellariertum von Stilicho und Sarus bis auf Aetius (454/455). *Klio*, 54. (1972). 321–350; Jens-Uwe Krause: *Spätantike Patronatsformen im Westen des römischen Reiches*. München, C. H. Beck, 1987. 126. skk.; Jean Gasou: L'institution des bucellaires. *Bulletin de l'Institut français d'archéologie orientale (BIFAO)*, 76. (1976). 143–156; Várady László: *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik. A Római Birodalom utolsó évszázada (376–476)*. Budapest, Akadémiai, 1961. 199. skk.; Okko Behrends: Buccellarius. In Johannes Hoops (szerk.): *Reallexikon der germanischen Altertumskunde (RGA)*. 2. kiadás. 4. kötet. Berlin, de Gruyter, 1981. 28–31.

A *buccellarius* formára ld. Fernando Carlos Ruchesi: Los bucellarii y el imperio romano: sus orígenes, empleo y la cuestión de la cohesión social de sus componentes. *Studia Historica, Historia Antigua*, 34. (2016). 167–188; Otto Seeck: Buccellarii. In Georg Wissowa (szerk.): *Paulys Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft (RE)*. III,1. Stuttgart, Metzler, 1897. 934–939; Wolf Liebeschuetz: Generals, Federates and Bucellarii in Roman Armies around A.D. 400. In Philip Freeman – David Kennedy (szerk.): *The defence of the Roman and Byzantine East. Proceedings of a colloquium held at the University of Sheffield in April 1986*. Oxford, BAR, 1986. 463–474.

növekedése illeszkedik a birodalom és a hadsereg „barbarizálódásaként” jelölt, meghatározó módon a 4. század végétől jelentkező folyamatokba,³ amelyek a külterületi vagy „barbár” katonai állomány és tisztikar meghatározó szerepre emelkedésében fejeződtek ki.⁴ Vitatott ugyanakkor, hogy a *buccellarii* egységeket mennyire értékelhetjük „barbár” vagy legalábbis „barbár eredetű” katonai alakulatoknak – különös tekintettel arra, hogy az ilyen elnevezéssel illetett egységek állományába római katonákat is felvettek, és összeállításukban nem játszott döntő szerepet az azt alkotó katonaság származása.

Egy ugyancsak rendszeresen felvetődő álláspont szerint a magánkatonaság ilyen formában történő intézményesülése – leginkább az a sajátosság, hogy a *buccellarius* nemcsak az uralkodó, hanem parancsnoka felé is hűségesküt tett – utalhat a hadsereg és a katonaság egyfajta *magánjellegűvé válására*, „*mediatizáció-jára*”, amely visszatükrözheti a közjogi keretek birodalmi igazgatás egészében megfigyelhető lazulását, egyes közfeladatok magánjellegű megszervezését, erőltetett modern fogalommal: privatizációját.⁵ A *buccellarii* felfejlődése a hadsereg vonatkozásában így párhuzamba állítható például a közjogi kereteket megbontó, személyes kapcsolatrendszerekre épülő *patronatus* késő római jelenségével.⁶ Kérdéses ugyanakkor, hogy ez a „magánjelleg” mennyiben tekinthető meghatározó jelentőségűnek a római hadsereg egészét tekintve.

Az alábbiakban – a rendelkezésre álló keretek adta lehetőségeknek megfelelően – a *buccellarius* elnevezéshez kapcsolódó terminológiai kérdések keretében vizsgáljuk a magánjellegű és közjogi elemek említett viszonyát a vonatkozó jogi szabályozás tükrében.

A *buccellarius* elnevezés néhány terminológiai és tartalmi eleme

A *buccellarius* kifejezés eredetét jelentő *buccellatum* a hadsereg-élelmezés és ellátmányozás körében bevett, katonák számára készített és gabonaalapú ellátmányként osztott, kisméretű szárított pogácsát, kétszersültet jelölte. A búzából sültött

³ Timo Stickler: The foederati. In Paul Erdkamp (szerk.): *A companion to the Roman army*. Oxford, Blackwell, 2007. 495–514. 497. skk.

⁴ Ld. pl. Ruches (2016): i. m. 169. skk.

⁵ „Usurpation militärischer Macht durch den Privaten.” Theodor Mommsen: Das spätrömischen Militärwesen seit Diocletian. *Hermes*, 24. (1889), 195.

⁶ A *buccellarii* és a *patronatus* viszonyára ld. Krause (1987): i. m. 126–129; Alexander Demandt: *Geschichte der Spätantike. Das Römische Reich von Diocletian bis Justinian 284–565 n. Chr.* München, C. H. Beck, 1998. 303, 306.

buccellatum a katonaságnak általánosan osztott úgynevezett komiszkenyér⁷ mellett a katonaság élelmezésének meghatározó elemét képezte.⁸

A késő római igazgatásfinanszírozás rendszerében a (termény-) zsoldként osztott *annona* magában foglalta a katonák élelmezését biztosító ellátmányt is. Valentinianus császár 364-ben kiadott rendelete (CTh. 7, 4, 12) ennek megfelelően rögzítette, hogy „élelmezési költség címén” (*nomen Cenaticorum*) a katonák nem támaszthatnak követelést az adózókkal szemben, mivel a katonák az *annona* felvételekor (*in annonarum perceptione*) azt a járandóságot is megkapják, ami élelmezés címén illeti meg őket.

Fontos azonban hangsúlyoznunk, hogy a zsoldfizetés és az ellátmányozás összekapcsolódása – a terményszoldként funkcionáló *annona* intézményében – csak a hadrendileg tartományhoz tartozó és ott állomásozó hadsereg körére vonatkozott. A hadjárat idejére mozgósított, állomáshelyét elhagyó „expedíciós hadsereg” vonatkozásában továbbra is megmaradt a terményszoldon felül juttatott hadműveleti ellátmány, az úgynevezett *expeditionalis annona*. Igazgatásfinanszírozási szempontból mindennek azért volt jelentősége, mert a katonai akció (*expeditio*) okán tartományban tartózkodó haderő ellátását szolgáló *annona expeditionalis* nem lehetett „rekvirálással”, rendkívüli jelleggel behajtani, hanem beszámított az adott terület „rendes” adójába. Erre utal egy 359-ben (?) kiadott *constitutio* (CTh. 7, 4, 5), miszerint az *expeditionalis annonát* 20 napos időszakra lehet a tartományi raktárházakból (*ex horreis*) kivételezni, kifejezetten azért, hogy azt a katonák saját szükségleteikre magukkal vigyék a hadjáratba (*ut eam transvehant propriis in expeditione necessitatibus profuturam*).

Ahogy arról a CTh. 7, 4, 4 (358?) szövege tudósít, a hadjáratok alkalmával (*in expeditione*) a katonák három naptól kettőben kaptak *expeditionalis annonát*, míg minden harmadik napon fehér kenyeret és (jó) bort (*tertio die panem consequantur ac vinum*). Ezzel összhangban a CTh. 7, 4, 6 (360) értelmében a hadjárat idején (*expeditionis tempore*) kiszabott kétnapos adag (az *expeditionalis annona* kifejezés a forrásban nem szerepel) a következőkből állt: buccellatum nevű szárított kétszersült (fehér kenyér helyett), gyengébb minőségű bor (*acetum*) és ürühús a jó minőségű bor (*vinum*) és disznóhús helyett.

⁷ Megjegyzendő, hogy a komiszkenyéren (*panis militaris*) belül is megkülönböztették a jobb minőségű (elsősorban tiszteknek osztott) *panis militaris mundus* és az egyszerűbb *panis militaris castrensis* (és az annak megfelelő *cibarius panis*) kategóriáját. Jonathan Peter Roth: *The logistics of the Roman army at war (264 BC – AD 235)*. Leiden–Boston–Köln, Brill, 1999. 46. skk.

⁸ A buccellatum magyarázatára a vonatkozó szakirodalom számbavételével együtt ld. Schmitt (1994): i. m. 149. skk.; Ruchesi (2016): i. m. 169. skk. Ebben a körben említendő, hogy a római köznépnak térítésmentesen járó *annona civica*t is részben buccellatumokban osztották (ld. pl. CTh. 14, 17, 5 [369]). Peter Herz: *Studien zur römischen Wirtschaftsgesetzgebung. Die Lebensmittelversorgung*. Wiesbaden, Franz Steiner, 1988. 320. skk.

A buccellatum és az arra épülő, hadjárat idején osztott „kétnapos porció” tehát a hadjárat ellátmány kifejezetten rosszabb minőségű élelmiszeradagját jelentette, így aligha utalhatott az ezzel ellátott katonák javadalmazásának kiemelt jellegére vagy a hadvezérhez fűződő személyes kapcsolatra. Sokkal valószínűbb, hogy a buccellarii mint egy ragadványnévből *terminus technicus*sá váló kifejezés⁹ – a buccellatum és az expedicionális ellátmány közötti összefüggésre tekintettel – a nevezett harcosok katonai akciókban, hadjáratokban történő fokozottabb igénybevételét, mobilizálható jellegét fejezhette ki.

A buccellarii megjelenése a római forrásokban és hadseregszervezésben a 4–5. század fordulójára tehető, a nyugatrómai Gerontius (?–411) és a keleti *praefectus praetorio* Rufinus (?–395) oldalán nevezve meg ilyen egységeket.¹⁰ Hasonló alakulatokkal találkozhatunk később a többi nagy hatalmú hadúr, például Stilicho, Gainas és Aëtius mellett is.

A főtisztviselők mellett szervezett, elsősorban testőrségként funkcionáló alakulatokra több példát is találunk a római igazgatásban és hadtörténetben.¹¹ Mindezek közül a buccellarii történelmi előzményeként elsősorban a 4. század közepétől említett úgynevezett *domestici* csoportját emelhetjük ki. A *domestici* szabad – sokszor kifejezetten előkelő származású – tisztviselők voltak egy magasabb katonai vagy civil méltóság mellett, jellemzően személyes kötődéssel. A katonai *domestici* sajátossága, hogy – túllépve a személyes kíséret egyszerű testőrfunkcióin – parancsnoki stábtagnaként, személyzetként is funkcionált: a belőlük összeállított testület egy általános „tishti tartalék” vagy „törzs” funkcióját is elláthatta, sőt, elsősorban ebben a szerepben érvényesült.¹² A buccellariivel való összehasonlításban további közös fogalmi elem, hogy a *domestici* azokat a – hangsúlyozottan „állami” javadalmazásban részesülő¹³ – stábtagokat jelentette, akik „közszolgálati” státuszuk mellett elsősorban uruknak tartoztak lekötözöttséggel, a vele létesített személyes kapcsolatuk volt az elsődleges.

A buccellarii egységek talán legfőbb jellemzője, hogy sajátos módon ötvözték a testőrség, a katonai elitalakulat és a parancsnoki „törzs” funkcióit és szervezeti sajátosságait. Az említett szervezeti formák meghatározó szerepet

⁹ Vö. Schmitt (1994): i. m. 150. „*Buccellarii* war also ursprünglich ein Spitzname für Soldaten”, illetve „Im 5. Jh. hat sich die Bezeichnung jedoch vom Spitznamen zum *terminus technicus* für in privaten Diensten stehende Mannschaften gewandelt”.

¹⁰ Schmitt (1994): i. m. 152.

¹¹ Ebben a körben említhetjük a korai császárkorban *socii* közül verbuvált parancsnoki testőröket, vagy a helytartók körül csoportosuló *singulares* csoportjait (akik vélhetően a 3. században felállított *equites singulares Augusti* mintájára szerveződtek). Heinz Bellen: *Die germanische Leibwache der römischen Kaiser des julisch-claudischen Hauses*. Wiesbaden, Steiner, 1981. 13. skk.; Michael Paul Speidel: *Guards of the Roman armies. An essay on the singulares of the provinces*. Bonn, Habelt, 1978. 28.

¹² Schmitt (1994): i. m. 154.

¹³ Ennek ellentmond Seeck (1981): i. m. 1296.

játszottak a római hadsereg Severus-kortól kezdődő, az úgynevezett különítményes hadseregszervezés mentén történő átalakulásában.

A buccellariusok mint magánkatonák

A buccellarii körébe tartozó harcosok elsősorban azért nem tekinthetők a szoros értelmében vett magánkatonáknak (magánszemélyek szolgálatában álló, magánjelleggel ellátott és javadalmazott fegyvereseknek), mivel zsoldozásuk és ellátmányuk biztosítása az állami javadalmazási rendszeren keresztül valósult meg. A buccellarius egységek tagjait a hadsereg más alakulataival teljesen meg-egyező módon felvették az állami alakulatok állománylistáira, ennek megfelelően kapták a rendes szabályok szerint nekik járó illetményeket: mindenekelőtt a terményszoldot jelentő annonát és a takarmányjárulékként funkcionáló *capitumot*.¹⁴

A buccellarii „állami” szolgálatban álló és a reguláris állományhoz tartozó olyan katonákat jelölt, akik *további, magánjellegű* köteléket és javadalmazási viszonyt is létesítettek felettesükkal.¹⁵ A „tisztán” magánjellegű és magán-szolgálatban álló katonaság szervezését és tartását a császári szabályozás a vizsgált korszak egészében határozottan tilalmazta.¹⁶

Első megközelítésben a buccellarii körétől el kell választanunk a *kizárólag magánszolgálatban álló, a reguláris hadsereg köréhez egyáltalán nem kötődő* fegyvereseket: a földesúr által felfegyverzett földműveseket és rabszolgákat,¹⁷ továbbá a magánzsoldba fogadott egyéb harcosokat.¹⁸

A tilalmazott magánkatonaság másik – a buccellariusok fogalmát már érintő – kategóriája a *reguláris hadsereg állományába tartozó katonák magán-szolgálatba vonása*. Ebbe a körbe tartoztak azok a magánszolgálatba egyénileg „átcsábított” buccellariusok, akik a reguláris hadsereg tagjaként nagy hatalmú magánszemélyek mellé szegődtek, és elsősorban azok felé teljesítettek magán-

¹⁴ Behrends álláspontját (i. m. 28), amely szerint a buccellarius nem volt jogosult állami zsoldra, Schmitt (i. m. 157) egyértelműen cáfolta.

¹⁵ Wolf Liebeschuetz: Warlords and landlords. In Paul Erdkamp (szerk.): *A companion to the Roman army*. Oxford, Blackwell, 2007. 483. skk.

¹⁶ Ld. C. 9, 12, 10.

¹⁷ Schmitt (1994): i. m. 150.

¹⁸ A magánkatonaság tartását tiltó rendelet (C. 9, 12, 10, pr.) szövege is elkülöníti a *buccellariusokat* (a rendelet szövegében: *buccellarios*) a szolgálatba fogadott, hadseregen kívüli (illegális) fegyveresektől (*isauri*) és a felfegyverzett rabszolgáktól (*armati servi*). A buccellarii jelentéstartalmának disztin-gválás nélküli tárgyalására ld. Noel Lenski: Schiavi armati e formazione di eserciti privati nel mondo tardoantico. In Gianpaolo Urso (szerk.): *Ordine e sovversione nel mondo greco e romano (Atti del convegno internazionale Cividale del Friuli, 25–27 settembre 2008)*. Pisa, Edizioni ETS, 2009. 159. skk.

jellegű, tartalmát tekintve nem is elsősorban katonai, inkább (a földesúr személye és birtoka körüli) rendvédelmi, testőri feladatokat.¹⁹

A reguláris hadsereghez tartozó, vagyis állami szolgálatban álló és szolgáló buccellariusok, továbbá a reguláris hadsereghez tartozó, de magánszolgálatba vont katonák összevetésében így utóbbira a „tilalmazott magánkatona” (*illegaler Privatsöldner*) megítélése vonatkozott.²⁰ A reguláris katonák ilyen jellegű igénybevételét a császári jogalkotás a vizsgált korszakban ugyancsak következetesen tiltotta.²¹

Összegzés

A buccellarius egységek megjelenése és kifejlődésének fő indíttatása nem a bár katonai népelemek római hadseregbe integrálása lehetett, sokkal inkább egy korszerű, magas szinten mobilizálható elitalakulat felállítására irányuló új gyakorlat kialakítása, függetlenül az állomány „etnikai” meghatározottságától.

A magánkatonaságként alkalmazott buccellariusok alapvetően a magánszemélyek szolgálatában álló karhatalmi vagy testőri feladatot ellátó katonákat jelentették. Az így funkcionáló buccellarii tartását a római jogalkotás nem engedélyezte, így azok tagjai nem tekinthetők az államszervezet és az állami hadseregszervezés részének.

Az állami főtisztviselők mellett szolgálatot teljesítő buccellarii ezzel szemben az állami katonaság egy – elit jellegű, gyorsan mozgósítható és hatékonyan bevethető – részének kikülönítését jelentette. Az állományába tartozó katonák állam által javadalmazott, az állami igazgatásfinanszírozás keretei között ellátott és felfegyverzett harcosok, akikkel összefüggésben csak másodsorban érvényesültek azok az elemek, amelyek megalapozták a parancsnokhoz való személyes kötődést.

Végezetül utalnunk kell arra, hogy a buccellariusok magánjellegű katonai alakulatokká fejlődése túlmutat a Római Birodalom történelmi és földrajzi

¹⁹ Schmitt (1994): i. m. 167. skk. Álláspontunk szerint a C. 9, 12, 10 alatt említett buccellarii is ebbe a körbe tartoznak. A buccellarii „félleg magánjellegű testőrökként” (*halbprivate Leibwachen*) való értelmezése a fogalmat az első kategóriára szűkíti: Matthias Becher: „Herrschaft“ im Übergang von der Spätantike zum Frühmittelalter. Von Rom zu den Franken. In Theo Kölzer – Rudolf Schieffer (szerk.): *Von der Spätantike zum frühen Mittelalter*. Ostfildern, Thorbecke, 2009. 168. Ld. még: László Várady: New evidences on some problems of the late Roman military organization. *Acta Antiqua*, 9. (1961), 3–4. 333–396.

²⁰ A *legaler Buccellarius* és az *illegaler Privatsöldner* megkülönböztetésére ld. Schmitt (1994): i. m. 159.

²¹ A kérdéshez ld. C.Th. 7 1,15 (396): „Si quis posthac militem in privato obsequio repertus fuerit retinere, quinque libras auri multae nomine feriat.” C.Th. 7 1,17 (398): „si qui miles [...] repertus fuerit vel sibi vacans vel alieno obsequio contentus [...]”. Az állami katonaság magánszemélyek általi igénybevételét tiltó C. 12, 35, 15 (458) rendeletében különösen figyelemreméltó a katonákat tiltott módon magánbirtokokra irányító katonai parancsnokok súlyos pénzbüntetéssel történő szankcionálásának kilátásba helyezése.

keretein. A nyugatrómai birodalomrész bukását követően a vizigót bucellarii és *saiones* az úgynevezett „feudális jellegű” hadseregszervezés korai formáit valószínűsítette meg, keleten azonban (ahol a centralizált római államszervezési struktúra még hosszú évszázadokon át fennmaradt) a bucellarii egységek Iustinianus korára már jellemzően,²² a bizánci időkre pedig egyértelműen integrálódtak az „állami hadsereg” állományába.²³

Felhasznált irodalom

- Becher, Matthias: „Herrschaft“ im Übergang von der Spätantike zum Frühmittelalter. Von Rom zu den Franken. In Theo Kölzer – Rudolf Schieffer (szerk.): *Von der Spätantike zum frühen Mittelalter*. Ostfildern, Thorbecke, 2009. 163–188.
- Behrends, Okko: Buccellarius. In Johannes Hoops (szerk.): *Reallexikon der germanischen Altertumskunde (RGA)*. 2. kiadás. 4. kötet. Berlin, de Gruyter, 1981. 28–31.
- Bellen, Heinz: *Die germanische Leibwache der römischen Kaiser des julisch-claudischen Hauses*. Wiesbaden, Franz Steiner, 1981.
- Demandt, Alexander: *Geschichte der Spätantike. Das Römische Reich von Diocletian bis Justinian 284–565 n. Chr.* München, C. H. Beck, 1998.
- Diesner, Hans-Joachim: Das Buccellariertum von Stilicho und Sarus bis auf Aetius (454/455), *Klio*, 54. (1972). 321–350. Online: <https://doi.org/10.1524/klio.1972.54.54.321>
- Gasou, Jean: L'institution des bucellaires. *Bulletin de l'Institut français d'archéologie orientale (BIFAO)*, 76. (1976). 143–156.
- Herz, Peter: *Studien zur römischen Wirtschaftsgesetzgebung. Die Lebensmittelversorgung*. Wiesbaden, Franz Steiner, 1988.
- Krause, Jens-Uwe: *Spätantike Patronatsformen im Westen des römischen Reiches*. München, C. H. Beck, 1987.
- Lenski, Noel: Schiavi armati e formazione di eserciti privati nel mondo tardoantico. In Gianpaolo Urso (szerk.): *Ordine e sovversione nel mondo greco e romano (Atti del convegno internazionale Cividale del Friuli, 25–27 settembre 2008)*. Pisa, Edizioni ETS, 2009. 145–175.
- Liebeschuetz, Wolf: Generals, Federates and Bucelarii in Roman Armies around A.D. 400. In Philip Freeman – David Kennedy (szerk.): *The defence of the Roman and Byzantine East. Proceedings of a colloquium held at the University of Sheffield in April 1986*. Oxford, BAR, 1986. 463–474.
- Liebeschuetz, Wolf: Warlords and landlords. In Paul Erdkamp (szerk.): *A Companion to the Roman army*. Oxford, Blackwell, 2007. 479–494.
- Mommsen, Theodor: Das spätrömischen Militärwesen seit Diocletian. *Hermes*, 24. (1889), 195–279.

²² A barbár egységek és seregrészek római hadseregbe való integrálódására ld. John L. Teall: The barbarians in Justinian's armies. *Speculum*, 40. (1965), 2. 294–322.

²³ Csak jelzészerűen utalunk azokra a bucellariusokra, akik Belisarius vezetésével (mint annak „magánkatonái”) döntő szerepet játszottak *Italia* és *Africa* provincia a birodalom számára történő visszafoglalásában. Ugyancsak e helyütt emelendő ki, hogy a bucellarii alakulatai a közép-bizánci korra a birodalmi hadsereg központi alakulatainak egyikévé váltak, majd a letelepítésük révén alakították ki a korszakot meghatározó *thema*-rendszer keretein belül a *Boukellarion themát* Kisázsia északnyugati részén.

- Roth, Jonathan Peter: *The logistics of the Roman army at war (264 BC – AD 235)*. Leiden–Boston–Köln, Brill, 1999.
- Ruchesi, Fernando Carlos: Los bucellarii y el imperio romano: sus orígenes, empleo y la cuestión de la cohesión social de sus componentes. *Studia Historica, Historia Antigua*, 34. (2016). 167–188.
- Schmitt, Oliver: Die Buccellarii. Eine Studie zum militärischen Gefolgschaftswesen in der Spätantike. *Tyche*, 9. (1994). 147–177. Online: <https://doi.org/10.15661/tyche.1994.009.11>
- Seeck, Otto: Buccellarii. In Georg Wissowa (szerk.): *Paulys Real-Encyclopädie der classischen Altertumswissenschaft (RE)*. III,1. Stuttgart, Metzler, 1897. 934–939.
- Speidel, Michael Paul: *Guards of the Roman armies. An essay on the singulares of the provinces*. Bonn, Habelt, 1978.
- Stickler, Timo: The foederati. In Paul Erdkamp (szerk.): *A companion to the Roman army*. Oxford, Blackwell, 2007. 495–514. Online: <https://doi.org/10.1002/9780470996577.ch28>
- Teall, John L.: The barbarians in Justinian's armies. *Speculum*, 40. (1965), 2. 294–322. Online: <https://doi.org/10.2307/2855560>
- Várady László: *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik. A Római Birodalom utolsó évszázada (376–476)*. Budapest, Akadémiai, 1961.
- Várady, László: New evidences on some problems of the late Roman military organization. *Acta Antiqua*, 9. (1961), 3–4. 333–396.



Koi Gyula¹

Joseph Sonnenfels és a Polizeiwissenschaft Magyarországon. A hazai közigazgatás-tudomány külhoni szellemi háttere. Az eltelt 250 esztendő tanulságai (1769–2019)

„European Scholars have been comparativists for at least 200 years, as shown by the work of Prussian cameralists during the eighteenth century and by the French students of public administration in the nineteenth.”²

A magyar közigazgatás-tudomány története mintegy negyed évezrede tart. Ugyan egyes korszakainak értékéről eltértek a nézetek, de az 1949 és 1989 közötti időszakot kivéve elfogadott, hogy nagyjából a kontinentális európai, illetőleg az amerikai egyesült államokbeli *mainstream* fejlődést követte, ugyanakkor sajátos nemzeti jellege is van. Tény az is, hogy az egyes államokat ért külföldi hatásokat 1930-ig az euroatlanti térségben a francia és a német közigazgatás-tudomány jelentette, olyan módon, hogy az angolszász fejlődés ehhez képest eltérő, megkésett volt.

A tanulmány e 250 év, azaz negyed évezred hazai közigazgatás-tudományt érintő euroatlanti tudományfejlődés egy szeletét törekszik bemutatni. Az írás a *science de police* / *Polizeiwissenschaft* 18. századi francia előtörténete és porosz–osztrák története keretein belül tárja fel hazai közigazgatás-tudományunk korai fejlődésének (1769–1840) egyes időpillanatait.

Science de police / Polizeiwissenschaft / scientia politico-cameralis: a közigazgatás-tudomány művelésének kiindulópontja

A *Polizeiwissenschaft* a közigazgatásra vonatkozó első koherens, tudományos nézetrendszer. Ez a 16–17. századi gyökerekkel rendelkező kameralisztika, azaz az állammal foglalkozó közgazdasági, statisztikai, pénzügytani, filozófiai és közigazgatási

¹ Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: koi.gyula@uni-nke.hu.

² Ferrel Heady: Comparison in the Study of Public Administration. In Nancy S. Lind – Eric E. Ottenyo (szerk.): *Comparative public administrations: The essential readings*. New York, Elsevier, 2006. 61–118.

államtudomány része. A kameralisztika (*Kameral- und Polizeiwissenschaft*) a fenti tudományok előfutára, ősi alakja, elődtudománya volt. A közigazgatási tematikákat is vizsgáló időszak előtti alakjában (*Kameralwissenschaft*) e tudomány német, pontosabban porosz eredetű volt.³ Meier a *Polizeiwissenschaft*-ot a régi állam- és közigazgatástan (ältere Staats- und Verwaltungslehre) kifejezéssel jellemzi.⁴ Más szerző is a *Polizeiwissenschaft* és a közigazgatás-tudomány azonossága mellett érvel.⁵ Magyarországon közkeletű – máig ható – tévedés a *Polizeiwissenschaft* rendszertudományként történő azonosítása.⁶ Az azonban már kevésbé ismeretes, hogy a *Polizeiwissenschaft* nem szerves német (porosz) fejlődés eredménye, hanem francia behatásra jött létre. A francia kezdeteket Nicolas Delamare (1639–1723) produkálta a *science de police*, azaz a közigazgatás-tudomány keretei között az 1705., 1710., 1719., illetve 1734. években megjelent négykötetes *Traité de la police* című művében. Mindezt az bizonyítja, hogy a francia nyelvben a *police* szó jelentése azonos volt a később megjelenő *administrational*, amely közigazgatást jelent.⁷

³ Concha Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In Concha Győző: *Politika*. II. Közigazgatástan. Budapest, Grill Károly, 1905. 230–245; Ernst Meier: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert*. I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution. Lipcse, Duncker und Humblot, 1907–1908. 5–233; Wolfgang A. Gerloff: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Berlin, M. & H. Marcus, 1937. 35–49; Herman Finer: *The theory and practice of modern government*. Westport, CT, Greenwood, 1970; Edgar Norman Gladden: *A history of public administration*. I. From earliest times to the eleventh century. II. From the eleventh century to present days. London, Frank Cass, 1972; Hans Maier: *Die ältere deutsche Staat- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaften*. Habilitationsschrift. Freiburg im Breisgau, Universität Freiburg im Breisgau, 1977. 5–15; Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977. 35–36; Georges Langrod: France. In Erk Volkmar Heyen: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, Klostermann, 1982. 67–80; Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 46–68; Koi Gyula: *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur*. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 503–510; Koi Gyula: Upscale stranger. The administrative law as a phenomenon in Anglo-Saxon legal and political thought. In Molnár Attila Károly – Pap Milán (szerk.): *State and equality*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 117–128.

⁴ Meier (1907–1908): i. m. 1.

⁵ Walter Norden: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, Karl Heymann, 1933. 1.

⁶ Szamel (1977): i. m. 37.

⁷ Nicolas Delamare: *Traité de la Police*. Párizs, J. et P. Cot – Michel Brunet – J. F. Hérissant, 1705–1734. I–IV. „Le *Traité de la police* de De la Marre, commissaire au Châtelet, qui reçut 300 000 livres du Régent pour les frais de cette publication, présente incontestablement le tableau

A franciában a *police* csak később vette fel a rendészet jelentést. Tény, hogy a közigazgatás legkorábbi ága a rendészet volt, de a szociális és a gazdasági igazgatás is közel egyidejűleg jelen volt. Hasonló jelenség játszódott le a német nyelvben (*Polizei* és *Verwaltung*).⁸ Delamare a francia közigazgatási törvények első tanulmányozója volt (ezt a másodlagos források nem hangsúlyozzák), aki művében a francia nagyvárosok rendészeti igazgatását és a gazdasági igazgatás kérdéseit tanulmányozta. A főfogalom már ekkor a közbiztonság (belbiztonság) volt, de kitért az egészségügy, a szegényügy, a kereskedelem és a tudományok kérdéseire. A francia *science de police*-nak franciaországi folytatása nem volt, a másodlagos irodalom inkább Delamare rendészeti nézeteit emelte ki.⁹

Sonnenfels munkássága olasz és porosz területen is hatott. Felvethető, kellően nem vizsgált kérdés, hogy a legkorábbi olasz közigazgatás-tudós, Giuseppe Cridis (1766–1838) kéziratosa, francia nyelvű műve¹⁰ Delamare-ból merített volna. Delamare műve hatására választotta el a porosz uralkodó, Frigyes Vilmos az igazságszolgáltatást, a hadügyeket és a gazdasági ügyeket. 1742-ben utóda, II. Frigyes rendészetfelfogására is hatott (megjelent az úgynevezett politikai rendészet, azaz az államot védő titkosrendőri besúgóhálózat, és ennek elválasztása a jóléti vagy szociális rendészettől). Ausztriában 1730-tól szintén francia hatásra szervezték át a közigazgatást. Német (porosz) területen szökkent számba Delamare műve. Az itt már Polizeiwissenschaftként létező, a kameralisztika gazdasági oldalát közigazgatási oldallal bővítő terület *Kameral- und Polizeiwissenschaftként* teljesedett ki, és lett az egyetemi képzés része (először 1727-ben, Halléban). Legnagyobb német képviselője Johann Justi (1717–1771) volt.

Sonnenfels és Magyarország

Tucatnyi német egyetem mellett megjelent az oktatás Ausztriában (1752), később olasz (1754), cseh (1754), magyar (1769) és horvát (1769) területen is, de Lengyelországban és Svédországban is oktatták.¹¹ Magyarországon a legnagyobb hatást az osztrák Joseph Sonnenfels (1732–1817) fejtette ki, aki Justi tanítványa volt,

de plus complet des lois administratives de notre ancienne France. On y voit aussi l'image saisissante du système réglementaire de l'ancien droit, s'imposant avec ses inutilités, ses abus, ses violences, dans toutes les manifestations de la vie et du travail humaine, et dans tous les phénomènes économiques." Théophile Ducrocq: *Cours de droit administratif*. Párizs, A. Fontemoing, 1897–1905. I. IX.

⁸ Ducrocq (1897–1905): i. m. VIII–IX.

⁹ Pierre Légendre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Párizs, PUF, 1968. 249.

¹⁰ Giuseppe Cridis: *De l'administration publique*. Torino, s. n. (kézirat), 1802.

¹¹ Koi (2014): i. m. 50–52.

és a felvilágosult abszolutizmus jegyében fejtette ki, fogalmazta meg nézeteit. Háromkötetes fő művében a közigazgatást, a kereskedelmet és a pénzügyeket is tárgyalta.¹² A Polizeiwissenschaftot 1769-ben, az 1635-ben Pázmány Péter (1570–1637) érsek által alapított Nagyszombati Egyetemen oktatták először Magyarországon, német nyelven. Magyarország hivatalos nyelve 1000 és 1836 között a latin volt, ezen a nyelven írták a törvényeket. A magyar 1844-re lett államnyelv. Az arisztokrácia és a lateiner értelmiség magasabban képzett része jól tudott németül is (a köznapi érintkezésben használt magyar mellett), azonban nem mindenki. A nehezen érthető stúdiumok tankönyveit a Polizeiwissenschaft két hazai tanára is latinra fordította (Beke Farkas 1807–1808-ban a teljes művet,¹³ 1808-ban Sax Mihály csupán egyes szemelvényeit.¹⁴ Sonnenfelset e fő műve alapján a *kameralistische Verwaltungsstaat* teoretikusának nevezik.¹⁵ Kiemelte a népességnövekedés miatti intézkedések szerepét, illetve a rendőrség társadalomfenntartó funkcióját, valamint az engedelmisség kérdését hangsúlyozta. Fontosnak tartotta a túlzott luxussal, a gazdagok pénzszórásával szembeni fellépést, akár fényűzési adóval is (*Luxuspolizei*). Magát a *Polizeit* a törvényalkotással (*Gesetzgebung*) azonosította, szemben a jogot kevésbé hangsúlyozó porosz művelőkkel. Kései könyvében a közigazgatás fő jellegzetességének az állam belső biztonságát tartotta, ekkorra már egyértelműen egyenlőségjelet téve a *Polizei* és a belső (belügyi) igazgatás (*inneren Staatsverwaltung*) közé, ami többet jelent a rendészeti igazgatásnál.¹⁶ Sonnenfels monográfiájának hatása a magyar Polizeiwissenschaft művelésében is ismeretes, elég Rosos Pál,¹⁷ Reviczky József¹⁸ és Huber Ferenc¹⁹ latin nyelvű önálló műveire vagy Caspar Ehrenfels (mint *praeses*) rövidke német vizsgatézis-nyomtatványára utalni.²⁰

¹² Joseph Sonnenfels: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Bécs, Kurzbeck, 1765–1776. I–III.; Koi (2014): i. m. 53–56.

¹³ Beke Farkas – Joseph Sonnenfels: *Principia politiae, commercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfgango Beke*. Pozsony, Belnay, 1807–1808. I–III.

¹⁴ Sax Mihály – Joseph Sonnenfels: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1808.

¹⁵ Gerloff (1937): i. m. 49.

¹⁶ Joseph Sonnenfels: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Bécs, Camesina, 1798.

¹⁷ Rosos Pál: *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, Royer, 1777.

¹⁸ Reviczky József: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1790.

¹⁹ Huber Ferenc: *Politia civitatis cum applicatione ad Transsilvaniam*. Kolozsvár, Református Kollégium, 1829.

²⁰ Caspar Ehrenfels: *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey und Handlungswissenschaft, welche nach den Vorlesungen... Josephus Straller... vertheidigen wird*. Nagyszombat, k. n., 1771.

Felhasznált irodalom

- Beke Farkas – Joseph Sonnenfels: *Principia politiae, comercii, et rei aerariae, E. germanicis lucubrationibus ... latine reddita a Wolfgango Beke*. Pozsony, Belnay, 1807–1808. I–III.
- Concha Győző: A közigazgatástan keletkezése. A közigazgatási jog és a közigazgatástan tudománya. In Concha Győző: *Politika. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill Károly, 1905. 230–245.
- Cridis, Giuseppe: *De l'administration publique*. Torino, s. n. (kézirat), 1802.
- Delamare, Nicolas: *Traité de la Police*. Párizs, J. et P. Cot – Michel Brunet – J. F. Hérissant, 1705–1734. I–IV.
- Ducrocq, Théophile: *Cours de droit administratif*. Párizs, A. Fontemoing, 1897–1905. I.
- Ehrenfels, Caspar: *Sätze aus der allgemeinen Einleitung in die Staatswissenschaft, aus der Polizey und Handlungswissenschaft, welche nach den Vorlesungen... Josephus Straller... vertheidigen wird*. Nagyszombat, k. n., 1771.
- Finer, Herman: *The theory and practice of modern government*. Westport (US-CT), Greenwood, 1970.
- Gerloff, Wolfgang A.: *Staatstheorie und Staatspraxis des kameralistischen Verwaltungsstaates*. Breslau, M. & H. Marcus, 1937.
- Gladden, Edgar Norman: *A history of public administration. I. From earliest times to the eleventh century. II. From the eleventh century to present days*. London, Frank Cass, 1972.
- Heady, Ferrel: Comparison in the study of public administration. In Nancy S. Lind – Eric E. Otenyo (szerk.): *Comparative public administrations: The essential readings*. New York, Elsevier, 2006. 61–118.
- Huber Ferenc: *Politia civitatis cum applicatione ad Transilvaniam*. Kolozsvár, Református Kollégium, 1829.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014.
- Koi Gyula: *Englisches Recht – deutsche Rechtsliteratur. Die vergleichende Verwaltung und Rudolf Gneist*. In Auer Ádám – Berke Gyula – György István – Hazafi Zoltán (szerk.): *Liber amicorum in honorem Georgii Kiss aetatis suae LXV*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 503–510.
- Koi Gyula: Upscale stranger. The administrative law as a phenomenon in Anglo-Saxon legal and political thought. In Molnár Attila Károly – Pap Milán (szerk.): *State and equality*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 117–128.
- Langrod, Georges: France. In Erk Volkmar Heyen: *Die Geschichte der Verwaltungsrechtswissenschaft in Europa. Stand und Probleme der Forschung*. Frankfurt am Main, Klostermann, 1982. 67–80.
- Légendre, Pierre: *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*. Párizs, PUF, 1968.
- Maier, Hans: *Die ältere deutsche Staat- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft). Ein Beitrag zur Geschichte der politischen Wissenschaften*. Habilitationsschrift. Freiburg im Breisgau, Universität Freiburg im Breisgau, 1977.
- Meier, Ernst: *Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preussens im XIX. Jahrhundert. I. Prolegomena. II. Preussen und die französische Revolution*. Lipcse, Duncker und Humblot, 1907–1908.
- Norden, Walter: *Was bedeutet und wozu studiert man Verwaltungswissenschaft?* Berlin, Heymann, 1933.
- Reviczky József: *Introductio ad politicam Regni Hungariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1790.
- Rosos Pál: *Dissertatio juris publici universalis de interna rerum publicarum securitate*. Pest, Royer, 1777.
- Sax Mihály – Joseph Sonnenfels: *Summaria institutionum politicarum adumbratio. Excerpta e principis politiae, commerciorum, et rei aerariae*. Buda, Egyetemi Nyomda, 1808.
- Sonnenfels, Joseph: *Grundsätze der Polizey, Handlung, und Finanz. Zu dem Leitfaden des politischen Studiums*. Bécs, Kurzbeck, 1765–1776. I–III.
- Sonnenfels, Joseph: *Handbuch der inneren Staatsverwaltung mit Rücksicht auf die Umstände und Begriffe der Zeit I. Allgemeine Einleitung – Theil der Staatspolizey*. Bécs, Camesina, 1798.
- Szamel Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1977.



Koltay András¹

A szólásszabadság doktrínája és a fake news jelensége az online platformokon²

Ajánlom e tanulmányt a jubileumát üelő Imre Miklós tanár úr tiszteletére, akivel eddig ugyan csak relative rövid időt töltöttünk el együtt, közösen munkálkodva, de már ez is meglehetősen tartalmasnak, és ami legalább ugyanolyan fontos, kellően jó kedélyű időnek bizonyult. Kívánom neki (és persze magunknak), hogy még sokáig szolgálja az egyetem ügyét és közösségét!

Bevezetés

A 2016-os amerikai elnökválasztási kampány óta használja a világ a *fake news* (valótlan hír, álhír) kifejezést a propaganda azon fajtájára, amely tévinformációkat szándékosan és a lehető legszélesebb körben terjeszt, elsősorban az internetes platformokon, közösségi oldalakon keresztül. Legismertebb példája ennek az úgynevezett *pizzagate*, a demokrata elnökjelöltre, Hillary Clintonról terjesztett történet, amely szerint egy washingtoni pizzériában gyermekkereskedő hálózatot működtet. Az étterem tulajdonosa és dolgozói halálos fenyegetéseket kaptak, valaki pedig a gyermekek megsegítésére érkezett fegyverrel, amelyet el is süttött az étteremben.³ Arra is fény derült, hogy a „macedón tinédzserek” néven elhíresült közösség megélhetését az amerikai közönséget célzó hamis hírek gyártása és terjesztése biztosította Veleszben, egy szegény macedóniai kisvárosban.⁴

¹ Rektor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem; egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar. Kapcsolat: koltay.andras@uni-nke.hu. ORCID ID 0000-0002-4991-4343.

² A szerző köszöni Reményi Édua szerkesztői segítségét, valamint Szikora Tamás és Udvari Erzsébet Xénia szakértő megjegyzéseit, amelyeket a kézirat első változatához fűztek.

³ Amanda Robb: Anatomy of a fake news scandal. *RollingStone*, 2017. november 16.

⁴ Samanth Subramanian: Inside the Macedonian fake-news complex. *Wired*, 2017. február 15.



De a hazugságok megjelenése a médiában egyáltalán nem új keletű jelenség.⁵ Ókori, középkori és újkori példák sora hozható a valótlanságok tudatos terjesztésére⁶ – ezeknek is köszönhetően az emberiség történelme csak töredékesen ismerhető meg. Az internet és különösen a *social media* korában azonban ezek mennyisége és terjedési sebessége újdonságot jelent, és minőségében is megváltoztatja a nyilvános szférát. Az online platformokon terjedő hamis hírekkel szembeni hatékony jogi fellépés egyelőre szinte lehetetlennek látszik. A platformokon a verseny a közönség, a felhasználók figyelméért zajlik, azon másodpercekért, amelyeket egy-egy felhasználó egy adott tartalomra fordít,⁷ ezért minél izgalmasabb, érdekesebb, virálisabb tartalmakat kell előállítani, akár hazugság árán is.

A platformokon zajló kommunikáció alapvető hatást gyakorol a politikai kultúrára és általában a demokratikus eljárásokra, amely sok tekintetben negatív, és nemcsak a hazugságok könnyebb terjesztési lehetősége, hanem a közéleti viták erőteljes elsekélyesedése miatt is. A platformszolgáltatók gazdasági értelemben ennek az egyre intenzívebb és ezáltal egyre felületesebb nyilvános térnek a kialakulásában érdekeltek.⁸ De a hazugságok tömeges terjesztése nemigen szolgálja a demokratikus nyilvánosság érdekeit, és kérdéses, hogy mennyiben fér össze a szólásszabadság hagyományos filozófiai alátámasztásaival. Ha a szólásszabadságot a közösségi, demokratikus döntéshozatal eszközeként tekintjük, akkor a hazugságok szándékos közzététele ezt a célt aligha szolgálja. A technológiai fejlődés viszont a hazugságok újabb és újabb generációjának megszületését támogatja: máris megjelentek a hamisított, úgynevezett *deep fake* videók, ahol egy valós felvételen szereplő ember arcát máséval cserélik fel, olyan hamis színben tüntetve fel ez utóbbit, mintha mondott vagy tett volna valamit. Egy közéleti szereplővel bármit el lehet így mondani, bármilyen kínos helyzetben be lehet őt mutatni, és a felvétel kellő meggyőző erővel fog bírni.⁹ Nemsokára valós eredeti felvételekre sem lesz szükség.

Jelen tanulmányban azt vizsgálom, mennyire támasztható alá a valótlan, hazug állítások szólásszabadság általi védelme. Bárhogy válaszoljuk is meg a kérdést, ez még csak az első lépés lehet a hazugságok elleni fellépésben. De ez a fel-

⁵ Paul Bernal: *The Internet, warts and all: Free speech, privacy and truth*. Cambridge, Cambridge University Press, 2018. 230–234.

⁶ Robert Darnton: The true history of fake news. *The New York Review of Books*, 2017. február 13.

⁷ Tim Wu: *Attention merchants: From the daily newspaper to social media. How our time and attention is harvested and sold*. London, Atlantic Books, 2017; Matthew S. Hindman: *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 2019.

⁸ Michael K. Park: Separating Fact From Fiction: The First Amendment case for addressing “fake news” on social media. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 46. (2018), 1. 7.

⁹ Bobby Chesney – Danielle Citron: Deep Fakes: A looming challenge for privacy, democracy, and national security. *California Law Review*, 107. (2019), 1753.

lépés egészen más terjedelmű lehet attól függően, hogy a hazugságok tiltását általában véve engedjük, vagy ezzel ellentétben olyan helyzeteket azonosítunk, amelyekben valamely okból a valótlanságok is a szólásszabadság védelmét élvezik. A első pontban (*Az igazság keresése mint a szólásszabadság védelmének igazolása*) a szólásszabadság hagyományos igazolásait tekintem át a valótlán állítások védelmére figyelemmel, a második pont (*A hazugság büntetése a szólásszabadság határainak érvényesítésével*) pedig a valótlanságokkal szembeni jogi fellépés jelenlegi lehetőségeit mutatja be, a szólásszabadság korlátainak vizsgálatával. A harmadik és a negyedik pont (*A médiaszabályozás eszköztára, Az online platformok joga*) a médiaszabályozás és a platformokra vonatkozó szabályozás eszköztárát járja körül, amelyek kiegészítik a szólásszabadság határait rögzítő szabályokat, végül az ötödik pontban (*A valótlanságok védelme – érvek és ellenérvek*) a valótlán állítások védelme, illetve tiltása mellett szóló érveket teszem mérlegre, mind a filozófiai igazolások, mind a jogi doktrína, illetve szabályozás ismeretében. A hatodik pont (*Összefoglalás*) az általános következtetések levonását szolgálja.

Az igazság keresése mint a szólásszabadság védelmének igazolása

John Milton

A szólásszabadság széles körű védelmét alátámasztó filozófiai megalapozások közül elsőként született meg azon igazolások csoportja, amelyek a jog védelmét az „igazság keresése” céljából tartják szükségesnek.

John Milton, a nagy angol költő és államférfi, a szólásszabadság első modern teoretikusa azért állt ki a szabad szólás mellett, mert annak korlátozása Isten akaratának és szeretetének akadálya lehet, mivel nem engedi felvirágozni a „szabad és értelmes szellemet”.¹⁰ Milton szilárdan hitt az igazság hatalmában és erejében, valamint abban, hogy az ember, felhasználva isteni ajándékait, képes arra, hogy az eltérő nézetek vitájában rátaláljon az igazságra.

„Adják meg nekem – minden más szabadságot megelőzően – a tudás, a szólás és a lelki ismeret szerinti vita szabadságát. [...] És noha a tanítás szelei elszabadultak, s mind egymást kergetik a földön – ha egyszer az Igazság kint van a mezőn, akkor jogtalanságot követünk el, ha engedélyeztetéssel és tilalmakkal vonjuk kétségbe erejét. Birkózzék meg ő a Hamissággal; ki hallott olyat, hogy valaha is az Igazság maradt alul egy szabad és nyílt összecsapásban?”¹¹

¹⁰ John Milton: Areopagitica. In Reményi Édua – Koltay András (szerk.): *A szólásszabadság káprázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 62. Könczöl Miklós fordítása.

¹¹ Uo. 75–76.

Mielőtt a modern liberalizmus előfutáraként azonosítanánk, ne felejtjük el, hogy Milton a teológia oldaláról közelített a szólásszabadság felé, és az igazság felfedezését nem függetlenítette az isteni gondviselés szándékaitól.¹²

Az igazság győzelmébe vetett hit tehát a legsúlyosabb világnézeti kérdésekben való eligazodás reményére is kiterjed. Az „igazság” ilyen értelemben a teljes, az objektív, a világegyetem rendjét is megragadó igazságot jelenti – a 17. században magától értetődő és indokolható ambíció.

John Stuart Mill

Több mint két évszázaddal Milton után a szólásszabadság máig gyakran idézett, klasszikus megalapozását fektette le John S. Mill liberális angol filozófus *A szabadságról* című esszéjében.¹³ Mill számára az igazság alapvető érték, amely megismerhető, a megismerése pedig a társadalmi fejlődés előfeltétele. Senki nem tévedhetetlen: soha nem lehetünk teljesen biztosak abban, hogy amit igaznak gondolunk, valóban az. Éppen ezért a szólásszabadság korlátozása nem engedhető meg, hiszen lehetséges, hogy éppen az elnyomott vélemény hordozza az igazságot.¹⁴ Toleranciára van tehát szükség, és ez még a valóban igaz álláspontokra is érvényes, ugyanis ha egy nézet a folytonos vita hiányában bevett, meg nem kérdőjelezett igazsággá válik, hamarosan csupán megszokásból fogadják el, és halott dogmává kövül. Sőt, az igazságnak, mielőtt felismerik, nemegyszer át is kell mennie az üldöztetésen, és bár kegyes hazugság, hogy minden üldöztetés ellenére diadalmaskodik, „az idők során mindig lesznek emberek, akik újra felfedezik, [...] s annyira megerősödik, hogy már ellen tud állni az elnyomás további próbálkozásainak”.¹⁵ A szabad vita tehát még a felismert igazságnak is a javára válik. A szólásszabadság e hasznos funkcióján felül egyébként is az egyén szabadságának területéhez tartozik, így nem korlátozható addig, amíg gyakorlása nincsen mások kárára.¹⁶

Mill elmélete feltételezi, hogy a lehetségesen igaz álláspont közzététele minden körülmény között a legnagyobb társadalmi fontossággal bír. Ezzel ellentétben könnyen elképzelhető olyan helyzet, amikor egyéb érdekek védelme fontosabbnak tűnik a lehetséges igazság kinyilvánításánál. Mill talán túlértékeli a közéleti vita szerepét a társadalomban, mivel abban még teljes szabadság esetén is csupán az emberek töredéke vesz részt. A többség egyáltalán nem érzi fontosnak azt, hogy

¹² Frederick M. Schauer: Facts and the First Amendment. *UCLA Law Review*, 57. (2010), 902.

¹³ John Stuart Mill: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.

¹⁴ Uo. 34.

¹⁵ Uo. 36–38. Pap Mária fordítása.

¹⁶ Uo. 100–101, 65–66.

hallassa a hangját, és nem is feltétlenül kíváncsi arra, hogy egy adott kérdésben melyik álláspont győzedelmeskedik (talán arra sem, hogy mi az „igazság”). A vitában részt vevők sem feltétlenül racionális alapokon, az érveket-ellenérveket megfelelően mérlegelve foglalják el, illetve módosítják véleményüket. Ráadásul a rövid távú érdekek, például a köznyugalom, közrend védelme felülírhatják az igazság megismerésének szándékát, mivel az legtöbbször hosszú és nem szükségszerűen sikerrel kecsegtető folyamat.¹⁷

Ezenkívül, ahogyan Paul Wragg megállapítja, nincs automatikus összefüggés az igazmondás és a demokratikus fejlődés között, mi több, az „igazság kimondásához való jog” sem létezik, legalábbis általános értelemben.¹⁸ Az igazság közlése több esetben kifejezetten tiltott, például ha nemzetbiztonsági, közbiztonsági kérdéseket érint, vagy éppen a magánélethez való jogot sérti.

Oliver Wendell Holmes

Mill elméletének továbbfejlesztését vélhetjük felfedezni az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának egyik, a szólásszabadság történetében mérföldkőnek számító *Abrams v. United States* ügyben meghozott ítéletében.¹⁹ Nem maga az ítélet, hanem a vele szemben megfogalmazott különvélemény vált jogi klasszikussá, amelyet a Legfelső Bíróság legendás bírója, Oliver W. Holmes jegyzett. Holmes szerint: „az áhított végső jó a gondolatok szabad cseréje révén érhető el inkább – hogy az igazság legjobb próbája az, hogy a gondolat elég erős-e ahhoz, hogy kivívja a saját helyét a piaci versenyben.”²⁰

A Mill elméletén alapuló, de Holmes által hangsúlyozott, a Bíróság által első ízben itt megfogalmazott „gondolatok piaca” (*marketplace of ideas*) metafora jelentős hatást gyakorolt a szólásszabadság jogának amerikai fejlődésére. A későbbiekben a Legfelső Bíróság erre is alapozva semmisített meg számos olyan jogszabályt és bírósági döntést, amelyek a szólás szabadságába való állami beavatkozást tették lehetővé, a „piac” korlátolatlanságára hivatkozva. E felfogás szerint az igazsághoz egyedül elvezető út a gondolatok szabad piacának megteremtése, amelynek első számú potenciális ellensége az állam (kormányzat). Holmes nézete is kritikával illethető: erősen relativizálja az igazság fogalmát, azt a nézetet tekintve igazságnak, amelyik győztesen kerül ki a piaci versengésből.

¹⁷ Frederick M. Schauer: *Free speech: A philosophical enquiry*. Cambridge, Cambridge University Press, 1982. 19–30.

¹⁸ Paul Wragg: Mill’s dead dogma: The value of truth to free speech jurisprudence. *Public Law*, (2013), 363, 384.

¹⁹ *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919).

²⁰ Uo. In Reményi–Koltay (2017): i. m. 453. Reményi Édua fordítása.

Figyelemreméltó, hogy Holmes nem „tények piacáról”, hanem „gondolatok piacáról” beszélt. A valótlán tények szándékos közzététele valóban nem erősíti a demokratikus folyamatok minőségét, és általában véve sem járul hozzá az igazság megtalálásához. Még ha elfogadjuk is Mill feltételezését a hazugságok jótékony hatásáról az igazság keresésének folyamatában, akkor is állítható, hogy amennyiben a hamis állítások is egyenlő eséllyel indulnak a „gondolatok piacán”, akkor az a piac könnyen eltorzul. Ahogyan arra Ari Waldman is felhívja a figyelmet, a gondolatok piaca nem azonos a tények piacával – ez utóbbi nem létezhet, mert a tények vagy igazak, vagy nem, ebbéli minőségüket nem piaci verseny dönti el. Vagyis Holmes elmélete is az ideákról szólt.²¹

Tények és vélemények elhatárolása

Ha az előbbieket alapján úgy véljük, hogy eltérő mértékű védelmet kell adni a tényállításoknak és a gondolatoknak (véleményeknek), azaz egy valótlán tényállítást kevésbé kell védeni, mint egy téves, megalapozatlan véleményt, akkor tudnunk kell különbséget tenni közöttük. Az egyes államok a szólásszabadság védelmére jellemzően ezt az utat választják, és a véleményeknek erőteljesebb védelmet biztosítanak, a bíróságok és a hatóságok pedig igyekeznek elkerülni, hogy egy-egy vélemény tartalmáról, megalapozottságáról, helyességéről állást foglaljanak. Ennek ellenére a valótlán tényállítások sok esetben védtelenül maradnak. A rágalmozási jog egyik alapvető kérdése a tények és vélemények szétválasztása és eltérő megítélése.²²

Tényállításnak tekinthetjük azon kijelentéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy bizonyítás tárgyai legyenek, azaz objektíve valósak vagy valótlank lehetnek. Ezzel szemben a vélemények – még ha van is objektíve megítélhető ténybeli alapjuk – szükségszerűen szubjektívak, nem lehetnek bizonyítás tárgyai egy jogi eljárásban. Azt állítani, hogy Martin Luther Kinget hét alkalommal tartóztatták le Montgomeryben,²³ tényállítás: igaz vagy hamis. Kijelenteni, hogy egy színész „irtózatosan ronda”,²⁴ szubjektív vélemény, nem lehet bizonyítás tárgya. Azt írni egy történészről, hogy „zsidózik”,²⁵ tényállításon alapuló vélemény, amelynek

²¹ Ari Ezra Waldman: The marketplace of fake news. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 20. (2018), 4. 845, 848, 869.

²² *Lingens v. Austria*, no. 9815/82, 1986. július 8-i ítélet; *Iirini Katsirea: 'Fake news': Reconsidering the value of untruthful expression in the face of regulatory uncertainty*. *Journal of Media Law*, 10. (2018), 2. 159–188.

²³ *New York Times v. Sullivan* 376 US 254 (1964).

²⁴ *Berkoff v. Burchill* [1996] 4 All ER 1008.

²⁵ *Karsai v. Hungary*, no. 5380/07, 2009. december 1-jei ítélet.

ténybeli alapja objektíve megítélhető, az annak alapján formált vélemény viszont szubjektív, így megalapozott vagy megalapozatlan is lehet. De sok esetben nehéz eldönteni egy állításról, hogy melyik kategóriába sorolandó.

Egyes esetekben a tényállítások tényállásjellegének megítélése is szubjektív lehet, ahogy a következő anekdota mutatja.

„Szilárd Leó fizikus egyszer kijelentette barátjának, Hans Bethének, hogy azon gondolkodik, nem kellene-e naplót vezetnie.

– Nem jelentetném meg. Csak leírnám a tényeket, tájékoztatásul Istennek.

– Nem gondolod, hogy Isten tisztaiban van a tényekkel? – kérdezte Bethe.

– Isten ismeri a tényeket – felelte Szilárd –, de nem ebben a változatban.”²⁶

A történet tanulsága jóval messzebbre mutat, mint két világhírű tudós kedélyes eszmecseréjének rögzítése az atombomba tervezésének szünetében. A szólásszabadság által legerőteljesebben védett oknyomozó, a közügyeket kutató újságírók sem törekedhetnek többre, mint az igazság (egy-egy történet) közelítő rekonstrukciójára. Az újságíró (akárcsak a történész) nem csinál mást, mint kidolgozott szakmai eljárásokat követ annak érdekében, hogy a lehető legközelebb kerüljön az igazsághoz, abból a célból, hogy közlése az igazságot közelebb hozza. A Watergate-ügyet kirobbantó Carl Bernstein szavaival az újságíró elsődleges feladata „az igazság legjobb megszerezhető változatának” keresése.²⁸ Ez nem azonos az objektív, teljes igazsággal.

Az „igazság” iránti törekvés értelmezése

Az „igazság” keresését a szólásszabadság egyik céljaként kijelölve ma már nem lehetünk Miltonhoz hasonlóan ambiciózusak. Poncius Pilátus kérdése Jézus Krisztushoz már megelőlegezi a modern kor cinizmusát. Amikor Pilátus megkérdezi Jézustól: „Quid est veritas?”, vagyis mi az igazság,²⁹ kérdésével, amelyre választ nem is vár, kétségbe vonja az objektív igazság létezését. De a mi szempontjaink szerint helyes is, ha a szólásszabadság számára egy szűkebb értelemben használt, „technikai” jellegű igazságfogalommal dolgozunk, amikor azt várjuk a bíróságoktól, hogy egy-egy állítás valóságtartalmát megítélik. Ugyanis erre kényszerülnek minden olyan esetben, amikor nyilvánosan közzétett tényállítások jogszerűségéről kell dönteniük. A bíró ugyanakkor nem dönthet – és a jogi

²⁶ Hans Christian von Baeyer: *Taming the atom: The emergence of the visible microworld*. Mineola (US-NY), Dover, 2000.

²⁷ *Tackling the information crisis: A policy framework for media system resilience*. The Report of the LSE Commission on Truth, Trust and Technology. 9.

²⁸ Carl Bernstein: The idiot culture. *The New Republic*, 1992. június 8. 22, 24.

²⁹ Jn 18,38.

szabályozás nem is kötelezheti arra, hogy döntsön – például vallási, világnézeti igazságok kérdésében. A bíró nem ítélteti meg, van-e élet a halál után, pedig azt állítani, hogy van (vagy, hogy nincs): tényállítás. Akkor járunk el helyesen, ha az igazság keresésének feladatát a közügyek – és olykor egyes, emberek között tárgyalt magánügyek – vitáinak összefüggésében értelmezzük. Ebben az értelemben a „tény” vagy az „igazság” kategóriái nem használhatók metafizikai vagy ontológiai értelemben, ha a szólásszabadság terjedelmének és határainak hollétét kutatjuk. Ezek e határok azonosításkor nagyon is praktikus, technikai értelemben használt kifejezésekké szűkülnek, amelyek a közügyek megítélését, a közviták eldöntését támogatják, segítik. A közélet porondján persze szóba kerülhetnek vallási és világnézeti kérdések is, de azok megítélése soha nem lehet állami hatóságok, bíróságok feladata. Ahol a szabályozásnak és a jogalkalmazásnak dolga van, az a demokratikus eljárások biztosítása és védelme, ezen eljárásokat tágan értelmezve, és beleértve minden olyan vitát, beszélgetést, újságcikket, közösségi médiában közzétett kommentet, amelyek közügyek vitáiba kapcsolódnak be. De, ahogy Bernstein utalt rá, még ezen ügyekben sem lehet a cél az objektív igazság megtalálása, mert arra sem az újságíró, sem a bíróság nem alkalmas; a feladat a lehető legközelebb kerülés az igazsághoz. Két politikai párt hívei sosem fognak egyetérteni abban, hogy melyikük sorába tartozó elnök vagy miniszterelnök vezette jobban a kormányzatot, és vitájuk objektív módon nem dönthető el, holott ez valójában – elvi értelemben – eldönthető ténykérdés. De ennek megítélése, eldöntése jogi eljárásban nem lehetséges.

Ha pedig az igazság keresését a demokratikus folyamatok támogatásaként értelmezzük, akkor a szólásszabadság ezen igazoláscsoportja nagyon közel kerül egy másikhoz: a demokratikus igazolásokhoz. Ez utóbbiak szerint a szólásszabadság a közös ügyekben szükséges döntések meghozatalára szolgáló eszköz. Alexander Meiklejohn az amerikai jogi gondolkodást és bírósági gyakorlatot is rendkívüli mértékben befolyásoló írásában kifejti, hogy a szabad szólás jogának legfőbb célja és értelme, hogy az állampolgár részt vegyen a közügyek megvitatásában és az azokról való döntésekben. Tehát a jog lényege a demokratikus (ön)kormányzat megteremtése.³⁰ Eric Barendt szerint pedig minden olyan beszéd politikai (közügyet érintő), amely lehetségesen hozzájárul a közvélemény alakításához, a témák olyan széles körében, amelyre egy tájékozott állampolgár (*intelligent citizen*) közügyként tekinthet.³¹

A mai kor bírósági, alkotmánybírósági döntései leggyakrabban ezt a teóriát alkalmazzák, a közügyek vitáinak kiemelt védelmet adva. Ha pedig elfogadjuk,

³⁰ Alexander Meiklejohn: *Free speech and its relation to self-government*. New York, Harper, 1948; Alexander Meiklejohn: *Political freedom: The constitutional powers of the people*. Oxford, Oxford University Press, 1960.

³¹ Eric Barendt: *Freedom of speech*. 2. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2005. 162.

hogy a közügyek vitáinak célja a közel kerülés a közügyeket érintő igazságokhoz, akkor a két teória lényegében egybeolvad.³² Ha pedig egy pillanatra visszatérünk Holmeshoz, akkor úgy is láthatjuk, hogy ő valójában nem relativizálta az igazság fogalmát, hanem csak szűkebb, technikai értelemben alkalmazta. A közügyeket el kell dönteni, többségi döntéssel vagy valamely képviseleti rendszer segítségével, a döntés helyessége, „igazsága” pedig nem lesz objektíve megítélhető. Ki mondhatná meg teljes objektivitással, hogy Hillary Clinton jobb elnök lett volna-e, mint Donald Trump? Ez nem lehetséges, de azt a fontos kérdést, hogy ki legyen az Egyesült Államok elnöke, mégis csak el kellett valahogyan dönteni. A döntés Trump „igazságát” támasztotta alá, ő tudott meggyőzni több embert (pontosabban több elektori szavazatot gyűjteni). Senki-nak nincs – jogi eszközökkel – lehetősége kétségbe vonni e döntés „igazságát”. Holmes tehát nem az univerzális igazságra, hanem a pragmatikusan értelmezett igazságokra utalt, és ez utóbbi esetében a „piaci” verseny nagyon is elképzelhető, sőt szükséges.³³

A hazugság büntetése a szólásszabadság határainak érvényesítésével

A hazugság általános tilalma

A szólásszabadság védelmének keretei között, a jelenleg alkalmazott doktrína szerint a hazugság általános értelemben nem tiltható.

Deák Ferenc csalódott lenne ennek hallatán. Ő úgy nyilatkozott, hogy „ha től[e] függene, a sajtótörvénynek csak egy paragrafusa volna: hazudni nem szabad”. (Ki tudja, talán ez is kacsa, elvégre mindenki forrásmegjelölés nélkül idézi a frappáns mondást.) A mai sajtó- és médiatörvények számos kötelezettséget rónak az újságírókra, de a hazugság általános tilalmát nem írják elő. Ez nem jelenti azt, hogy a valótlan tényállítások ne lennének széles körben korlátozhatók vagy utólagos szankcióval sújthatók. Az amerikai Legfelső Bíróság számos alkalommal utalt arra, hogy a valótlan állítások nem élvezhetik a szólásszabadság védelmét.³⁴

³² Wragg (2013): i. m. 385.

³³ Steven G. Gey: The First Amendment and the dissemination of socially worthless untruths. *Florida State University Law Review*, 36. (2008), 1. 7.

³⁴ *Herbert v. Lando* 441 US 153, 171 (1979) („Spreading false information in and of itself carries no First Amendment credentials”); *Gertz v. Robert Welch, Inc.* 418 US 323, 340 (1974) („[T]he erroneous statement of fact is not worthy of constitutional protection”); („[T]here is no constitutional value in false statements of fact”); *Time, Inc. v. Hill* 385 US 374, 389 (1967) („[T]he constitutional guarantees [of the First Amendment] can tolerate sanctions against calculated falsehood without significant impairment of their essential function”).

Ugyanakkor a *United States v. Alvarez* ügyben kimondta, hogy önmagában egy állítás téves volta nem elegendő ahhoz, hogy kizárja azt az Első Alkotmánykiegészítés védelméből.³⁵ Xavier Alvarez a Metropolitan Water District vállalat nyilvános igazgatósági ülésén bemutatkozásképpen azt állította magáról, hogy 25 évig szolgált a haditengerészetnél, és eközben kiérdemelte a magas szintű katonai kitüntetést, a kongresszusi Becsület Érdemérmét (Congressional Medal of Honour). A 2005-ös Stolen Valor Act értelmében ez a valótlan kijelentés bűncselekménynek minősült. Az Alvarez-ügy megítélése megosztotta a bíróságot. A 6:3 arányban meghozott döntés a szólásszabadság mellett foglalt állást. A bírák többsége szerint a valótlanság büntetése elrettentene a szabad vitáktól, és „bizonyos mennyiségű valótlan állítás elkerülhetetlen a különböző nézetek nyílt és erőteljes kifejezésekor”.³⁶ A kormányzat (jogalkotó) nem bizonyította és nem is tudta volna bizonyítani azt, hogy a valótlan állítással szembeni beszéd, például a nyilvános nevetségessé tétel, miért nem elegendő az előidézett sérelem orvoslására.

Mindez nem jelenti azt, hogy bizonyos helyzetekben ne lenne megengedhető tiltani a valótlan tényállításokat, de az általános tilalom a szólásszabadság amerikai doktrínája értelmében feltételezhetően alkotmányellenes lenne. Angliában az amerikaihoz hasonló törvényjavaslatot tárgyalt a parlament [Awards for Valour (Protection) Bill], de egyelőre a Lordok Háza nem fogadta el azt.³⁷

Hírnévvédelem

Az emberi személyiség jogi védelmének egyik legfontosabb területe az egyén külső, társadalmi megítélésének kedvezőtlen és jogellenes változását megakadályozni kívánó hírnév- és becsületvédelem, avagy a rágalmazással foglalkozó jog. E szabályok azt célozzák, hogy a nyilvánosság előtt megjelenő vélemény ne rombolja le alaptalanul az egyénről alkotott képet, elsősorban valótlan tényállításokkal. E kérdésben az egyes államok megközelítése jelentősen eltér, de a nyugati jogrendszerek közös kiindulópontja a közügyekben folytatott vita erőteljes védelme, így a közéleti szereplők személyiségi jogainak védelme háttérbe szorul a szólásszabadsághoz képest.

A közéleti szereplők személyiségvédelmének határait elsősorban a bírósági döntések alakítják. Ennek legekleatásabb példája a *New York Times v. Sullivan* ítélet,³⁸ amelyben az amerikai Legfelső Bíróság a közéleti vita szabadságát védő

³⁵ The United States v. Alvarez 567 US 709 (2012).

³⁶ Uo. 718.

³⁷ Awards for Valour (Protection) Bill [HL] 2017-19.

³⁸ New York Times v. Sullivan 376 US 254 (1964).

új mércét határozott meg: a döntés értelmében a választott köztisztviséget viselők csak akkor perelhetnek sikerrel a megbízatásukkal kapcsolatban tett, hírnevüket sértő állítások közzététele esetén, ha bizonyítják, hogy a közlő rosszhiszemű volt, azaz tudta, hogy az állítás valótlan, vagy azért nem tudott a valótlanságáról, mert igazságtartalmának vizsgálatakor súlyosan gondatlanul járt el.³⁹

A New York Times-döntés alapján tehát a jogsértés megállapításához elegendő a súlyos gondatlanság is (amelynek bizonyítása persze nehéz), míg az Alvarez-döntés a szándékos hazugságot is védelem alá helyezi. Ha az Alvarez-döntést megalapozta a hazugsággal szembeni beszéd lehetősége, akkor ugyanez a közéleti szereplők rágalmazásánál is fennálló lehetőség, ahogyan arra Cass Sunstein rámutat, aki a két döntés között feszültséget lát.⁴⁰ (Nem szól azonban arról, hogy a valótlansággal okozott sérelem jellege a két esetben eltér: a rágalmazás személyiségi jogot sért, a kitüntetéssel kérdés a jóval elvontabb közérdeket, közrendet sérti.)

A rágalmazáson kívül a lelki (érzelmi) szenvedés szándékos okozásának *tortja* is alkalmas lehet a személyiség védelmére, azonban a Legfelső Bíróság ítélete a közszereplők számára igencsak leszűkítette használatának lehetőségét. A Hustler Magazine v. Falwell ítélet szerint ellentétes volna az Első Alkotmánykiegészítéssel, ha a közéleti szereplőkkel kapcsolatos megnyilvánulások alapján jogi felelősség lenne megállapítható, pusztán mert a közlőnek szándékában állt megsérteni az illetőt, vagy mert egyéb ártó szándékkal tette közzé véleményét.⁴¹ A sérelem és a felháborodás önmagában még nem alapozza meg a szólásszabadság korlátozását. A bíróság döntését megfogalmazó William Rehnquist főbíró kiemelte, hogy „a valótlan állítások különösen értéktelenek, összeférhetetlenek a gondolatok piacának igazságkereső szerepével”,⁴² de az ítélet szerint a tényállításnak nem minősülő vélemények szélesebb körben védettek.

A tényállítások és vélemények elhatárolása tehát alapkérdés a szólásszabadság határainak megvonásánál, és a valótlan tényállítások korlátozása szigorúbb lehet, mint a sértő véleményeké.

A rágalmazás törvényi és *common law* szabályai keverednek az angol jogban. A felelősség alóli, törvényben meghatározott mentesülés lehetőségét a Reynolds v. Times Newspapers ügyben⁴³ született ítélet tágtotta ki. A döntés értelmében a szólásszabadság védelmét bizonyos feltételekkel ki kell terjeszteni azokra az esetekre, amikor a beszélő közérdeklődésre számot tartó témában téves állításokat tesz közzé. Ez a New York Times-szabálynál sokkal kevésbé erőteljes védelmet biztosít a közügyek vitatásának, és a közlés körülményeinek esetről

³⁹ Uo. 279–280.

⁴⁰ Cass R. Sunstein: *Falsehoods and the First Amendment*. 2019. 20.

⁴¹ Hustler Magazine v. Falwell 485 US 46 (1988).

⁴² Uo. 52.

⁴³ Reynolds v. Times Newspapers Ltd. [2001] 2 AC 127.

esetre való mérlegelését teszi szükségessé. A *Jameel v Wall Street Journal* ügyben⁴⁴ a Lordok Háza kimondta, hogy egy vitatott publikációnak nemcsak közüggel kapcsolatban állónak, hanem felelősségteljesnek és tisztességesnek is kell lennie.⁴⁵ A *Flood v. Times Newspapers* ügyben⁴⁶ pedig a Legfelső Bíróság megállapította, hogy ha a sajtó közüggel kapcsolatban tudósít, és a „felelős újságírás” mércéjét betartja, akkor a valótlan állítások közzététele is jogszerűnek minősülhet.

A Defamation Act 2013 jelentős változást hozott a szabályozásban. A törvény mentességet biztosít a közérdekű ügyekkel kapcsolatos állítások vonatkozásában, aminek feltétele, hogy a közlést megalapozottan gondolja azt, hogy a közlemény nyilvánossá tétele a közérdeket szolgálja.⁴⁷ Szintén a közérdeket szolgálja az „összinte vélemény” védelme,⁴⁸ annak ellenére, hogy a védelemnek nem feltétele, hogy a vélemény közérdekű ügyre vonatkozzon. Az összinte vélemény mentesülési okként csak akkor alkalmazható, ha a vélemény ténybeli alappal rendelkezik, amelynek valósága igazolható, és a közlő jóhiszeműen járt el.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) a kérdéssel kapcsolatban a közös európai elvek kialakítására törekszik. A személyiségi jogok érvényesíthetőségének ellenében, a közéleti vita nyíltságának javára első ízben a *Lingens v. Austria* ügyben ítélt a testület.⁴⁹ Az EJEB úgy határozott, hogy egyfelől az értékítéletek esetében a valóság bizonyítása nem követelhető meg, másfelől a politikusok becsület- vagy hírnévsértő kifejezésekkel szembeni tűréshatárának jóval tágabbnak kell lennie, mint másokénak.

Népirtások tagadása

Az Európai Unió (EU) Tanácsának a rasszizmus és idegengyűlölet visszaszorítását célzó kerethatározata szerint az Unió tagállamaiban egységesen tiltani kell az emberiség elleni, háborús bűncselekmények, népirtások tagadását is.⁵⁰ Az EU legtöbb tagállamában törvény tiltja a nemzetiszocialista rendszer által elkövetett

⁴⁴ *Jameel v. The Wall Street Journal Europe* (No. 2) [2006] UKHL 44, [2007] 1 AC 359.

⁴⁵ Uo. 53. bek. Ld. még *Flood v. Times Newspapers Ltd.* [2012] UKSC 11; John Campbell: The law of defamation in flux: Fault and the contemporary commonwealth accommodation of the right to reputation with the right of free expression. In Koltay András (szerk.): *Media freedom and regulation in the new media world*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.

⁴⁶ *Flood v. Times Newspapers Ltd.* [2012] UKSC 11.

⁴⁷ Defamation Act 2013, 4. cikk; James Price – Felicity McMahon (szerk.): *Blackstone's guide to the Defamation Act 2013*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 61–79.

⁴⁸ Defamation Act 2013, 3. cikk.

⁴⁹ *Lingens v. Austria* no. 9815/82, 1986. július 8-i ítélet.

⁵⁰ A Tanács 2008/913/IB kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről.

emberiesség elleni bűncselekmények tényének tagadását, kétségbe vonását, jelentőségének bagatellizálását.⁵¹

Strasbourgban nem ítélték a szólásszabadság megsértésének azokat az eseteket, amikor a holokaust tagadását törvénnyel tiltó tagországban e szabályok alapján vontak felelősségre valakit. A Witzsch v. Germany ügyben az EJEB befogadhatatlannak nyilvánította a kérelmet,⁵² mert a kérelmező véleményét az Egyezmény 17. cikke kivonta a szólásszabadság védelme alól. A Bíróság ezen álláspontját megerősítették az újabb döntései, amelyekben szintén befogadhatatlannak nyilvánította a holokausttagadás miatt elítéltek kérelmeit.⁵³ A Lehideux and Isorni v. France ügyben nyilvánvalóvá vált az is, hogy a strasbourgi bíróság csak a holokaust tényeinek tagadását vonja ki a véleménysszabadság védelmi köre alól, egyéb történelmi tények nem élvezik ezt a megkülönböztetett bánásmódot.⁵⁴ Ez azt jelenti, hogy a holokausttagadás esetében az általános gyűlöletbeszéd mércéit alacsonyabbra lehet helyezni.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Nagytanácsának a Perinçek v. Switzerland ügyben megfogalmazott érve szerint a holokausttagadás – alapvetően rasszista és antiszemita jellege miatt – anélkül büntethető, hogy megfelelné az „izgatás” vagy a „felkavarás” elemnek:

„A bíróság számára annak igazolása, hogy a [holokaust] tagadását bűncselekménynek nyilvánítja, nem annyira azon nyugszik, hogy az egy világosan megalapozott történelmi tény, hanem azon, hogy a történelmi kontextus szempontjából az érintett államokban [...] ennek tagadását, még akkor is, ha azt pártatlan történelmi kutatásnak álcázzák, változatlanul úgy kell tekinteni, mint ami demokráciaellenes ideológiát és antiszemitizmust jelent.”⁵⁵

A Nagykamara szerint az örmény népirtás tagadásának általánosságban nincs ilyen hatása.⁵⁶ Ha a valótlan kijelentés alkalmas az egyes társadalmi csoportok elleni gyűlölet felkeltésére, gyűlöletre uszít, akkor a gyűlöletbeszédet tiltó szabályok alapján büntethető,⁵⁷ de önmagában a tényállítások valótlansága ehhez nem elegendő.

Az amerikai megközelítés szerint a népirtások vagy kifejezetten a holokaust tagadásának szankcionálása összeegyeztethetetlen a szólásszabadsággal.⁵⁸

⁵¹ Ld. a francia Gayssot-törvény (1990. július 13., amely az 1881-es sajtótörvényt módosította egy új 24. cikk beiktatásával) és a német StGb. §130(3).

⁵² Witzsch v. Germany, no. 7485/03 2005. december 13-i döntés.

⁵³ Ld. pl. Garaudy v. France, no. 65831/01, 2003. június 24-i döntés.

⁵⁴ Lehideux and Isorni v. France, no. 55/1997/839/1045, 1998. szeptember 23-i ítélet.

⁵⁵ Perinçek v. Switzerland [GC], no. 27510/08, 2015. október 15-ei ítélet, 243. bek.

⁵⁶ Uo. 244. bek.

⁵⁷ Katsirea (2018): i. m. 20; Public Order Act 1986, Part 3.

⁵⁸ Russell L. Weaver – Nicolas Delpierre – Laurence Boissier: Holocaust denial and governmentally declared ‘truth’: French and American perspectives. *Texas Tech Law Review*, 41. (2009), 2. 512–516; Kevin Saunders: *Free expression and democracy: A comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. 110–117.

Az Egyesült Királyság sem teljesítette az EU követelményét, amelyet a 2008-as kerethatározat rögzített, és nem tiltja a holokausztagadását. Erre maga a kerethatározat adott lehetőséget, amikor rögzítette, hogy a tagállamok saját alkotmányos hagyományait, illetve az egyesülési jogra, sajtószabadságra, valamint a szólásszabadságra vonatkozó alapvető elveiket, szabályait nem kötelesek csorbítani, a kerethatározatból fakadó intézkedések ezekre tekintettel lehetnek.⁵⁹

A legtöbb EU-tagállam nem élt a kibúvó ezen lehetőségével, de ezzel együtt is állítható, hogy a holokausztagadás vagy az akár más népiptások tagadásának tilalma a szólásszabadság európai doktrínájából is kilóg: nem illeszkedik a gyűlöletbeszéd tiltó, a közrendet védő egyéb szóláskorlátozásokhoz. Egy kiemelt jelentőségű tragikus történelmi eseménysorozat emlékének megőrzését szolgálja, egyszerre valós – és büntetőjogi eszközökkel érvényesített – korlátozásként és szimbolikus jelleggel.⁶⁰ Amíg a gyűlölködés általános tilalma a legtöbb európai államban feltételez valamiféle hatást, amelyet a gyűlölködő kijelentés kivált (a gyűlölet mértékének növekedését, a megsértett közösségre leselkedő veszély kialakulását), addig a holokausztagadása akkor is büntethető, ha hatástalan marad.

Ennek magyarázata a különleges helyzet egyedi kezelésében rejlik. Ezért, amikor amerikai szerzők e példát a szólásszabadság európai felfogásának illusztrálására felidéznek – jobbára a súlyos szabadságkorlátozás által kiváltott riadalommal szavaikban –, akkor valójában a szólásszabadság egy periferiális rész kérdésének jelentőségét nagyítják fel: a holokausztagadás tilalma az európaiak szerint sem paradigmátikus esete a szólásszabadságkorlátozásnak, és nem lesz belőle „csúszós lejtő”, azaz a nyilvános kommunikáció további korlátozása sem. Ezért ez a típusú korlátozás, bár egy valótlán tény állítását önmagában a valótlanság miatt szankcionálja, nem visz közelebb a *fake news* problematika megnyugtató jogi rendezéséhez sem.

Választási eljárások és politikai reklámok

A választási kampányok során tett kijelentésekre számos specifikus szabály vonatkozik. Ezeknek kettős céljuk lehet. Egyfelől a kampányban folytatott kommunikáció erőteljes védelme: a szólásszabadság legszigorúbban védett belső magja a politikai beszéd, és ami egy kampányban hangzik el, az a demokrácia működésével, a demokratikus eljárásokkal a lehető legszorosabban függ össze. Másfelől ezen eljárásokat védeni is kell, hogy egy-egy jelölt vagy közösség, párt

⁵⁹ 2008/913/IB kerethatározat, 7. cikk 2. bek.

⁶⁰ Lawrence Douglas: Policing the past: Holocaust denial and the law. In Robert C. Post (szerk.): *Censorship and silencing: Practices of cultural regulation*. Los Angeles, Getty Research Institute for the History of Art and the Humanities, 1998. 69–71.

ne torzítsa el a demokratikus döntéshozatal folyamatát, és ne okozzon kárt végső soron a demokratikus rendnek. Nem véletlen, hogy a *fake news* probléma legelősebben választási kampányok (a 2016-os amerikai elnökválasztás, a 2019-es európai parlamenti választás stb.) során vált láthatóvá.

Számos európai ország jogrendje korlátozza a politikai reklámok közzétételét, tekintettel azok mennyiségére, a médiafelületek egyenlő elosztására, a reklámok megrendelőire vagy a rájuk fordítható pénzösszeg korlátozására. Ennek fő célja az egyenlő feltételek biztosítása a nagyobb anyagi erőforrásokkal rendelkező pártok és jelöltek kárára, a többiek érdekében.

A brit Communications Act 2003 a televízióban és rádióban tiltja a politikai reklámok közzétételét. Kampányidőszakban az egyes politikai pártok műsoridőt kapnak álláspontjuk bemutatására. A politikai pártok műsorainak közzétételét a médiahatóság, az Ofcom felügyeli, és meghatározza a rendelkezésre álló műsoridő hosszát is.⁶¹

A politikai reklámok általános tilalmának (vagy más országokban: korlátozásának) indoka lehet még a választók megkímélése a valótlan állításokkal történő találkozástól. Az Animal Defenders International ügyben Lord Bingham ezt egyértelművé is tette. Álláspontja szerint a választópolgároknak joguk van „az elfogult politikai reklámok lehetséges ártalmaival szembeni védelemre”. Ez a felfogás *imply* elutasítja Mill megközelítését a valótlan állítások hasznáival kapcsolatban,⁶² és ellentétes az amerikai szólásszabadság-doktrínával is. A szabályozás fókuszálása a műsorszolgáltatásra, annak szigorú szabályozása pedig némileg idejéért, tekintve az online kommunikáció egyre növekvő jelentőségét.

A kampányt folytató politikusok beszéde szintén korlátozás alá eshet. A brit Representation of the People Act 1983 tiltja a választás eredményének befolyásolási szándékával valótlan tényállítások tételét – aki egy jelölt személyére vagy magatartására vonatkozóan ilyet tesz, az jogsértést követ el, kivéve, ha bizonyítja, hogy abban a hiszemben volt, hogy az állítások igazak, és erre észszerű alapja is volt.⁶³ A kampány során történő jóhiszemű joggyakorlás, beleértve a szándékos hazugságok tilalmát, az európai szólásszabadság-doktrína szerint előírható. Hasonlóan széles körű tilalom az Amerikai Egyesült Államokban vélhetőleg alkotmányellenes lenne.⁶⁴ A legújabb technológiák előidézte veszélyek mindenesetre máris jogalkotást generáltak: Kalifornia állam választási kódexe bünteti a jelöltekről készített *deep fake* videók választási kampányok során történő készítését, terjesztését és közzétételét.⁶⁵

⁶¹ Communications Act 2003, 319. szakasz 2. bek. g) pont, 321. szakasz 2. bek. és 333. szakasz.

⁶² Wragg (2013): i. m. 369–370.

⁶³ Representation of the People Act 1983, 106. szakasz (False statements as to candidates).

⁶⁴ Ld. Susan Anthony List v. Driehaus 134 US 2334 (2014). Ld. még Katsirea (2018): i. m. 28.

⁶⁵ Election Code, State of California, 20010. szakasz.

Reklámszabályozás és fogyasztóvédelem

Lewis Powell bíró szavaival a „kereskedelmi beszéd” „olyan kifejezés, amely kizárólag a közlő és a közlés címzettjeinek gazdasági érdekeivel kapcsolatos”.⁶⁶ Ehhez képest manapság a jogrendszerek – a szólásszabadság szempontjából – tágabban értelmezik a kereskedelmi kommunikáció védelmét aláátmasztó érdekeket, így az ilyen kifejezéseknek is szélesebb körű védelmet biztosítanak.

Az amerikai Legfelső Bíróság a *Valentine v. Chrestensen* ügyben⁶⁷ még aggály nélkül helyezte a szólásszabadság hatókörén kívülre a kereskedelmi kommunikációt. A változást a *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council* ügyben⁶⁸ született döntés hozta: Harry Blackmun bíró véleményéből kitűnik, hogy a testület nagy súlyt helyezett a fogyasztók és a társadalom szabad információáramláshoz fűződő érdekeire. A reklám ugyanis nem kizárólag a reklámozó, hanem a címzett érdekeit is szolgálhatja, ezért a valós, tisztességes kereskedelmi kommunikáció védeltségét élvez. Az ügyben a Bíróság általános érvennyel megállapította, hogy „a kereskedelmi vagy egyéb célú valótlán beszéd soha nem volt önmagában védett”, azaz a védelem igazolása érdekében egyéb érveket is fel kell sorakoztatni. A kereskedelmi céllal közzétett, valótlán, megtévesztő állítások nem kaphatnak alkotmányos védelmet.

Ez az európai fogyasztóvédelmi szabályokból is következik.⁶⁹ Angliában ilyen jellegű tilalmat állít fel a *Consumer Protection from Unfair Trading Regulations* 2008.⁷⁰ A csalást pedig a büntetőjogi szabályok általános értelemben tiltják, lásd például a *Fraud Act* 2006-ot.⁷¹ A brit BCAP Code (Code of Broadcast Advertising) a műsorszolgáltatásban közzétett reklámozásra vonatkozó szabályozást rögzíti, a CAP Code (Code of Non-Broadcast Advertising and Direct and Promotional Marketing) pedig a nem műsorszolgáltatásban megjelenő reklámokkal kapcsolatos szabályokat tartalmazza. A kódexek alapelve a reklámok tekintetében az, hogy tartalmuk legyen „jogszerű, illő, tisztességes és valós”. Az Advertising Standards Authority által elfogadott és felügyelt kódexek hatálya a kereskedelmi reklámokra terjed ki, a politikaiakra nem.

⁶⁶ *Central Hudson Gas and Electric Corp. v. Public Service Commission of New York* 447 US 557, 561 (1980).

⁶⁷ *Valentine v. Chrestensen* 316 US 52 (1942).

⁶⁸ *Virginia State Board of Pharmacy v. Virginia Citizens Consumer Council* 425 US 748 (1976).

⁶⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK Irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól („Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról”), 6–7. cikkek.

⁷⁰ *Consumer Protection from Unfair Trading Regulations* 2008, 5. szakasz.

⁷¹ *Fraud Act* 2006, 2. szakasz.

Az EJEB a Markt Intern and Beermann v. Germany ügyben hozott döntésében mondta ki először azt, hogy a tisztán kereskedelmi érdekeket szolgáló, tehát a közélet vitáiban részt nem vevő hirdetések, reklámok is a szólásszabadság védelmét élvezik.⁷² Ugyanakkor ez a védelem alacsonyabb szintű, mint a politikai beszédé. Azonban a kereskedelmi kommunikáció is kapcsolódhat a közügyek vitájához, és akkor már más mérce szerint ítéendő meg, a Bíróság ítéletei alapján például az éjjel-nappali állatorvosi ellátásról folytatott vita közügy,⁷³ ahogyan az abortusz kérdése is egyértelműen az, a magzatelhajtásra előírt teljes reklámtilalom pedig egyezményesértő.⁷⁴

Emellett egy csomagküldő cég tisztességtelen üzleti gyakorlatának bemutatása közügy, így a róla szóló, hirdetés formájában megjelenő cikk érdemes a szólásszabadság védelmére.⁷⁵ Hasonlóképpen a mikrohullámú sütőkről írt cikkben a rákbetegség lehetséges kockázatára való figyelmeztetés a közvitában részt vevő álláspont, így közzététele még kellő tudományos alátámasztás nélkül is meg van engedve, és nem ütközhet a versenyjogi előírásokba.⁷⁶ Ugyanakkor a tisztességtelen magatartás, a valótlan állítások közzététele a reklámokban még közügyekkel kapcsolatban sem megengedett.⁷⁷

A Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland ügy⁷⁸ a vallási, világnézeti tartalmat hordozó reklámok kérdését érintette. A kérelmező által közzétenni kívánt közterületi reklámplakát nem kifejezetten vallási, de mindenképpen világnézeti tartalmú volt: földönkívüli lényeket és repülő csészعالjakat ábrázolt, amellyel a kérelmező egyesületre kívánták volna felhívni a figyelmet. Az egyesület filozófiája isten- és vallásellenes volt, az egyenlőséget biztosító demokrácia helyett egy új, az egyéni intelligencián alapuló világrend ötletét kívánták népszerűsíteni, amelyet az emberi klónozás bevezetése támogatna. A svájci hatóságok és bíróságok a reklám erkölcstelen jellegére hivatkozva tiltották meg a kihelyezését. A strasbourgi bíróság szerint viszont az tartalmilag közelebb állt a kereskedelmi célú, mint a közéleti, politikai reklámokhoz.⁷⁹ A részes államok döntési mozgásterére alapozva az EJEB nem tekintette a tilalmat a szólásszabadság megsértésének. A valótlan tartalmú reklámok közzététele tehát a fogyasztóvédelmi szabályozáson túlmenően is korlátokba ütközhet.

⁷² Markt Intern and Beermann v. Germany, no. 3/1988/147/201, 1989. október 25-i ítélet, 36. bek.

⁷³ Barthold v. Germany, no. 10/1983/66/101, 1985. február 25-i ítélet.

⁷⁴ Open Door Counselling and Dublin Woman v. Ireland, no. 64/1991/316/387–388., 1992. szeptember 23-i ítélet.

⁷⁵ Markt Intern and Beermann v. Germany.

⁷⁶ Hertel v. Switzerland, no. 59/1997/843/1049, 1998. augusztus 25-i ítélet.

⁷⁷ Jacubowski v. Germany, no. 7/1993/402/480, 1994. május 26-i ítélet.

⁷⁸ Mouvement Raëlien Suisse v. Switzerland, no. 16354/06, 2012. július 13-i ítélet.

⁷⁹ Uo. 62. bek.

A médiaszabályozás eszköztára

A médiapluralizmus elve

A televíziókra, rádiókra, lekérhető audiovizuális és rádiós médiaszolgáltatásokra vonatkozó szabályozás közvetett eszközökkel igyekszik kiigazítani a valótlan-ságok közzététele miatt eltorzult nyilvános kommunikációt. Általában véve elmondható, hogy ezek az eszközök a Mill-féle „több beszéd” elvvel összhangban minél több különféle állításnak, véleménynek igyekeznek helyet adni a közügyeket érintő vitákban.

A médiapluralizmus elvi követelménye értelmében a médiapiac egészének biztosítania kell a bemutatott nézetek, vélemények és általában a tartalomkínálat sokféleségét, illetve meg kell teremtenie azok egyensúlyát.⁸⁰ Ez első-sorban az állam számára keletkeztet feladatot a médiapiac szabályozása tekintetében; e szabályok főként a hagyományos műsorszolgáltatást: a televíziós és a rádiós szolgáltatásokat érintik.

A válaszadási jog

A jogalkotó a válaszadás joga alapján a médiaszolgáltató tartalmát érintő hozzáférést nem valamilyen külső körülmény, hanem a szolgáltató által (korábban) közzétett tartalom miatt biztosítja. Az Audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv⁸¹ 28. cikke kötelezővé teszi, hogy az EU tagállamai olyan szabályozást alkossanak a televíziós műsorszolgáltatás tekintetében, amely megfelelő jogorvoslatot nyújt a hamis tény közlésével személyiségi jogaiban sértett személyeknek. Ilyen szabályok Európá-szerte ismertek, és jellemzően a nyomtatott és az online sajtót is kötelezik.⁸²

Angliában nincs a médiában általánosan érvényesülő válaszjog. Ez azonban nem jelenti azt, hogy bizonyos körben ne léteznének ahhoz nagyban hasonló vagy hasonló eredményt hozó előírások. A nyomtatott és az internetes sajtó-val szembeni panaszokat vizsgáló önszabályozó testület, az IPSO kódexének

⁸⁰ L. Ewa Komorek: *Media pluralism and European law*. New York, Wolters Kluwer, 2012.

⁸¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról.

⁸² Kyu Ho Youm: The right of reply and freedom of the press: An international and comparative perspective. *George Washington Law Review*, 76. (2008), 4. 1017–1064; Andrei Richter: Fake news and freedom of the media. *Journal of International Media & Entertainment Law*, 8. (2018–2019), 1. 14–19; Koltay András: The right of reply in a European comparative perspective. *Acta Juridica Hungarica*, 54. (2013), 1. 73–89.

1. iii) pontja értelmében a sajtó köteles biztosítani a válasz lehetőségét, amennyiben közleménye jelentős mértékben pontatlan volt, és a panaszos megkeresése észszerű alapokon nyugszik. A BBC műsorkészítési irányelvei (Producers' Guidelines, 5. szakasz) nem jogi kötelezettségeket, sokkal inkább médiaetikai elvárásokat tartalmaznak, és részletesen tárgyalják a válaszadási jog kérdését.

A közéleti személyiségek hírnévvédelmének, a rágalmozás *tort*jának határait a korábbiaknál jóval szűkebbre vonó *common law* szabályai is utaltak a válaszjog közvetett elismerésére. Az e körben jelentős Reynolds-ügyben⁸³ a Lordok Háza ítélete meghatározta a „felelős újságírás” hozzátvetőleges kritériumait – az ezeknek való megfeleléssel a sajtó még hírnévsértő, hamis állítás közzététele esetén is mentesülhet a felelősség alól. Ezen ismérvek alapján a mentesülés megállapításakor figyelembe kell venni azt is, hogy a felperes kapott-e lehetőséget az álláspontja kifejtésére, vagy hogy a megjelent cikk vagy közzétett információ tartalmazta-e az ő álláspontját az adott kérdéstről. A Defamation Act 2013 [4. szakasz (6) bekezdése] eltörölte a Reynolds-szabályt mint a felelősség alóli *common law* kimentési okot, de az ott meghatározott szempontok a bírói mérlegelés során és a törvényi rendelkezés alkalmazásakor figyelembe vehetők.

A válaszadás jogának az Emberi Jogok Európai Egyezménye 10. cikkével való összeegyeztethetőségét az EJEB több döntésében is megerősítette.⁸⁴ A Melnychuk v. Ukraine ügyben megállapította, hogy e jog biztosítása a kérelmező szólásszabadságának részét képezi:⁸⁵ nem a sérelmes tartalmat közzétevő újság kiadójának sajtószabadságát csorbítja, hanem – éppen ellenkezőleg – olyan eszköz, amely a panaszosnak az őt ért támadás fórumán teszi lehetővé szólásszabadsága gyakorlását. A Kaperzyński v. Poland ügyben leszögezték, hogy:

„A Bíróság álláspontja szerint a helyreigazítás vagy válasz közzétételének jogi kötelezettsége a nyomtatott sajtó által gyakorolt véleménynyilvánítási szabadság jogi kereteinek normális eleme. [...] Valójában a Bíróság már korábban kimondta, hogy a válaszadás joga a véleménynyilvánítás szabadságának fontos elemeként az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá tartozik. Ez annak szükségéből fakad, hogy ne csupán a hamis információt lehessen megcáfolni, hanem a véleménypluralizmus is biztosítható legyen, különösen az olyan nagy érdeklődésre számot tartó kérdésekben, mint az irodalmi vagy a politikai viták.”⁸⁶

A válaszadás jogát illető első jelentős döntését a Legfelső Bíróság a Red Lion Broadcasting v. FCC ügyben⁸⁷ hozta. A Bíróság vizsgálta az FCC pártatlansági

⁸³ Reynolds v. Times Newspapers Ltd. [2001] 2 AC 127.

⁸⁴ Elsőként ld. Ediciones Tiempo S. A. v. Spain, no. 13010/87, 1989. július 12-i döntés.

⁸⁵ Melnychuk v. Ukraine, no. 28743/03, 2005. július 5-i döntés.

⁸⁶ Kaperzyński v. Poland, no. 43206/07, 2012. április 3-i ítélet, 66. bek.

⁸⁷ Red Lion Broadcasting v. Federal Communications Commission 395 US 367 (1969).

doktrínáját, amely előírta, hogy a műsorszolgáltatók közvetítsenek egyes, közérdeklő kérdésekről folytatott vitákat, és e kérdésekben minden fél álláspontját pártatlanul mutassák be. Az előírás a válaszadás jogának sajátos elemét tartalmazta: ha a vitás ügy ismertetésekor valakit – „egy azonosítható személyt vagy csoportot a jóhiszeműségével, jellemével, tisztességével vagy hasonló személyes jellemzőjével kapcsolatos” – támadás ért, akkor biztosítani kellett a megvádolt félnek a válaszadás lehetőségét. Ugyanez a kötelezettség állt fenn azokban az esetekben, amelyekben politikai jelölt nézeteit támogatták vagy támadták meg, azaz a műsorszolgáltatónak a vetélytárs jelölt, illetve a támogatott jelöltet ellenzők számára kellett válaszadási lehetőséget biztosítania. A Legfelső Bíróság egyhangúlag helybenhagyta a szabályt.

Ennek fényében talán meglepő, hogy mindössze öt évvel később a Bíróság – ismét egyhangúlag – elvetette azt a floridai rendelkezést, amely a nyomtatott sajtótól megkövetelte, hogy adja meg a válasz lehetőségét azoknak a politikusi hivatalra jelölteknek, akiket személyes tulajdonságaik vagy hivatali tevékenységükkel kapcsolatosan vád ért.⁸⁸ A Bíróság ítélete az autonóm sajtónak kedvezett:

„[E]gy olyan jogorvoslat megvalósítása, mint a hozzáférés kikényszeríthető joga, szükség-szerűen szembe megy az Első Alkotmánykiegészítés határozott előírásaival. [...] A probléma ez esetben az, hogy a szerkesztők és kiadók arra kényszerülnek, hogy közöljék azt is, amiről a »józan ész« az ellenkezőjét diktálja nekik. A floridai törvény ugyanolyan értelemben utasításként működik, mint [az újságnak] egy meghatározott anyag közlését megtiltó törvény vagy jogszabály. [...] A floridai törvény, mivel bitorolja a szerkesztői hatáskört, nem teszi világossá az Első Alkotmánykiegészítés határait.”

A Miami Herald-döntést számos kommentátor a sajtószabadság győzelmeiként ünnepelte, és megrótt a Bíróságot a Red Lion-ügyben elkövetett végzetes hibája miatt.⁸⁹ Úgy érveltek, hogy a szabad médiapiac még a hatalmas kudarcai ellenére is jobb, mint az, amelyet egy állam szabályoz. Más szerzők a Red Lion-döntést üdvözlnek, és a Miami Herald-döntést tartják rossznak. Számukra annak biztosítása, hogy a közéleti kérdésekben a vélemények széles körét kell bemutatni, elengedhetetlen a demokrácia működéséhez, és a cél indokolhatja az állami beavatkozást.⁹⁰

⁸⁸ Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo 418 US 241 (1974).

⁸⁹ A terjedelmes irodalomból vett maroknyi példáért ld. Kenneth A. Karst: Equality as a central principle in the First Amendment. *University of Chicago Law Review*, 43. (1975–1976), 1. 20–68; Vincent Blasi: The checking value in First Amendment theory. *American Bar Foundation Research Journal*, 2. (1977), 3. 521–649; C. Edwin Baker: *Human liberty and freedom of speech*. Oxford, Oxford University Press, 1989.

⁹⁰ Cass R. Sunstein: A New Deal for speech. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, 17. (1994–1995), 1. 137–160; Charles W. Logan: Getting beyond scarcity: A new paradigm for assessing the constitutionality of broadcast regulation. *California Law Review*, 85. (1997), 6. 1687–1747; Jerome A. Barron: Rights of access and reply to the media in the United States today. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, 25. (2003), 1. 1–20.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás kötelezettsége

A médiapluralizmus megvalósulását támogató szabályok közül a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelménye érdemel említést, amelynek alapján a tájékoztató műsorokban elfogulatlanul kell beszámolni a közügyekről. A szabály a televíziókra és a rádiókra vonatkozhat, és Európa számos államában érvényesül.⁹¹

A brit Communications Act 2003 alapján⁹² valamennyi műsorszolgáltató kötelező előírás az egyes műsorszámokban érintett közéleti, politikai témák pártatlan, pontos, tisztességes bemutatása. A törvényben meghatározott általános kötelezettséget az Ofcom által kiadott kötelező erejű kódex (Broadcasting Code) 5. fejezete részletezi. A „kellő pontosság” követelményét az Ofcom számon is kéri a médiaszolgáltatókon, így azok a műsoraikban közzétett valótlan tényállítások kiigazítására kötelesek.⁹³

A szabályozás fenntartása ellen érvelők szerint, mivel a jelenlegi médiavilágban – ellentétben a szabály alkotásakor létezővel – valamennyi érdeklődő számtalan forrásból tájékozódhat, ez a megoldás értelmét veszített, mondhatni anakronisztikus. Ezzel szemben Steven Barnett megjegyzi, hogy amíg a televíziós újságírás elkülöníthető az internetes újságírástól, addig nincs ok a médiumspecifikus szabályok megszüntetésére.⁹⁴ Mike Feintuck szerint pedig mára tévesnek bizonyult az a korábbi feltevés, hogy a szabad, korlátozásmentes médiapiacra a nézetek sokszínűsége automatikusan megjelenik, így létrejön a kiegyensúlyozottság.⁹⁵ Richard Sambrook úgy fogalmaz, hogy ha a „pártatlanság” és az „objektivitás” elvesztette a jelentését, újra fel kell találnunk, vagy alternatív szabályokat kell alkotnunk az újságírás megalapozására, és segítenünk kell közérdekű célja szolgálatában azért, hogy a szabadsághoz és az önkormányzáshoz szükséges tájékoztatást nyújthassa az embereknek.⁹⁶

⁹¹ Ld. pl. a német (Rundfunkstaatsvertrag, § 25–34) és a brit szabályozást [Communications Act 2003, 319. szakasz 2. bek. c) és d) pontok, 319. szakasz 8. bek. és 320. szakasz, Broadcasting Code 5. szakasz].

⁹² Communications Act 2003, 319. szakasz 2. bek. c) és d) pontok, illetve 326. szakasz.

⁹³ Ofcom Broadcasting Code, 5. szakasz. Online: www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code/section-five-due-impartiality-accuracy.

⁹⁴ Steven Barnett: Imposition or empowerment? Freedom of speech, broadcasting and impartiality. In Merris Amos – Jackie Harrison – Lorna Woods (szerk.): *Freedom of expression and the media*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2012. 58.

⁹⁵ Mike Feintuck: Impartiality in news coverage: The present and the future. In Merris Amos – Jackie Harrison – Lorna Woods (szerk.): *Freedom of expression and the media*. Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2012. 88.

⁹⁶ Richard Sambrook: *Delivering trust: Impartiality and objectivity in the digital age*. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism – University of Oxford, 2012. 39.

Az online platformok joga

Platformszabályozás az Európai Unióban

A valótlan állítások terjedése a különféle online platformokon a leggyorsabb és egyúttal tömeges mértékű. A közösségimédia-platformokon a hamis információkat – a választási kampányok idejére koncentrálnak az erőket – tudatosan, politikai megfontolásból terjesztik (ellenérdekű politikai erők, az adott állammal szemben fellépő más államok stb.). A platformok egy ideig azzal védekeztek a felelősségük felvetése hallatán, hogy ők semleges szereplői a kommunikációnak.⁹⁷ Valójában aktívan képesek alakítani a felületükön zajló kommunikációt, és annak élénkségéhez, intenzitásához gazdasági érdekeik fűződnek, azaz a valótlan hírek terjedése nem egyértelműen ellentétes érdekeikkel.⁹⁸ Az EU joga szerint az online platformok úgynevezett tárhelyszolgáltatók, amelyeknek a felületeiken megjelenő jogsértő tartalmakért viselt felelőssége korlátozott, de egyáltalán nem kizárt.⁹⁹

Az elektronikus kereskedelmi irányelv szerint, ha a platformok pusztán technikai szolgáltatást nyújtanak, amikor elérhetővé teszik, tárolják vagy továbbítják mások tartalmait (hasonlóan a nyomdához vagy az újságárushoz), akkor – ameddig a jogsértő jellegről nem szereznek tudomást – nem indokolt felelőssé tenni őket a mások által elkövetett jogsértésekért. Az európai megközelítés szerint a jogsértésről való tudomásszerzést követően immár saját mulasztásukért (a jogsértő tartalom eltávolításának elmaradása esetén) felelőssé tehetőek. Az irányelv egyes közvetítő szolgáltatókra a tudomásszerzést követő eltávolítás kötelezettségét rója.¹⁰⁰ Emellett az irányelv azt is rögzíti, hogy a közvetítőknek nem írható elő általános monitorozási kötelezettség a jogsértések ellenőrzésére (15. szakasz).

Ez a felelősségi rendszer önmagában nem feltétlenül vált korszerűtlenné, de egy dolog biztosan megváltozott az irányelv 2000-es elfogadása óta: napjaink online platformjairól egyre kevésbé gondolhatjuk, hogy csupán adattárolást vagy -továbbítást végző, a tartalommal szemben passzív szereplők; bár a tartalmakat továbbra is felhasználóik vagy tőlük független más szereplők állítják elő, a szolgáltatások szelektálnak közöttük, elrendezik, előtérbe helyezik vagy hátrasorolják, saját szempontjaik szerint akár törlik is, vagy rendszerükben elérhetetlenné teszik őket.

⁹⁷ Andrew Marantz: Facebook and the “free speech” excuse. *New Yorker*, 2019. október 31.

⁹⁸ Soros György szerint a Facebook egyenesen azon dolgozik, hogy Trump elnököt újraválasszák. Ld. George Soros: Remove Zuckerberg and Sandberg from their posts. *Financial Times*, 2020. február 18.

⁹⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve (2000. június 8.) a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv, Eker. irányelv) 14. cikk.

¹⁰⁰ Uo. 12–14. cikk.

Ez az értesítési és eltávolítási eljárás érvényesül a platformokon megjelenő *fake news* esetében is, de csak azon valótlan hírek eltávolítása merül fel a platform kötelezettségeként, amelyek az adott állam jogrendszere szerint jogsértők (rágalmazók, rémhírkeltők, népiertást tagadnak stb.). Általában véve a valótlan állítás, mivel nem jogsértő, eltávolítási kötelezettség alá sem esik. Hasonlóképp, még ha egy tartalom jogsértő is, de senki nem jelzi ezt a platformnak, akkor annak nincs eltávolítási kötelezettsége.

A „jogsértő” jelleg mibenléte rögtön felvet egy igen lényeges kérdést: az eltávolítási kötelezettség független a jogsértés megállapítására irányuló bírósági vagy más hatósági eljárástól, és a tárhelyszolgáltatónak azelőtt kell cselekednie, hogy ilyen döntés születne, ha egyáltalán indul bármiféle jogi eljárás. A jogsértés tényét tehát saját magának kell eldöntenie, és e döntés egyfelől mentes lesz a jogállami garanciáktól (miközben érintheti a szólásszabadságot is), másfelől arra ösztönzi a kötelezettet, hogy bármely aggályos esetben, saját mentesülése érdekében, a tartalom fennmaradása ellen döntsön. Kétségtől meggyugtatóbb – ugyanakkor a kommunikáció tempójával nehezen összeegyeztethető – lenne, ha csak a bíróság által jogsértőnek kimondott tartalmak eltávolításának elmaradása miatt lenne megállapítható a közvetítői felelősség.¹⁰¹

A jogsértő tartalmak folyamatos, proaktív ellenőrzése (monitorozása) ugyan nem kötelező a platformok számára, az Európai Bíróság a *Glawischnig-Piesczek v. Facebook Ireland* ügyben¹⁰² mégis nyitott efelé egy kiskaput. A döntés szerint az egyszer már bejelentett és annak nyomán eltávolított, de újra megjelenő rágalmazó állítások törlése a platform kötelessége. Ugyanígy a tárhelyszolgáltató „az általa tárolt és a korábban jogellenesnek nyilvánított információval azonos értelmű információk törlésére, vagy az azokhoz való hozzáférés megakadályozására” is kötelezhető. Ez csak mesterséges intelligencia alkalmazásával lehetséges, amelynek használatát a döntés bátorítja, sőt implicite kötelezővé teszi. Ha a döntést tágabb kontextusba helyezzük, akkor a platformok számára a jogsértő *fake news*-zal (vagy bármilyen jogsértő tartalommal) szembeni proaktív fellépés – a monitorozási kötelezettség folytatólagos kizárása mellett is – kötelezettsége rajzolódik ki. A tartalom jogszerűségéről az algoritmusok döntenek, aminek kockázatai a szólásszabadság számára meglehetősen nagyok.¹⁰³

¹⁰¹ Christina M. Mulligan: Technological intermediaries and freedom of the press. *Southern Methodist University Law Review*, 66. (2013), 1. 175.

¹⁰² A C-18/18 sz. *Eva Glawischnig-Piesczek kontra Facebook Ireland Limited* ügyben 2019. október 3-án hozott ítélet.

¹⁰³ Elda Brogi – Marta Maroni: *Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Limited: A new layer of neutrality*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies – Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2019.

Platformszabályozás az Amerikai Egyesült Államokban

Az Egyesült Államok szabályozása más filozófián nyugszik. A platformok ma szinte teljes immunitást élveznek mások jogsértő tartalmai vonatkozásában. Az amerikai szakirodalom proxicenszúrának,¹⁰⁴ illetve járulékos cenzúrának¹⁰⁵ nevezi azt a jelenséget, amikor a jog a kapuőrök tevékenységét szabályozva, közvetve korlátozza a szólásszabadságot, mintegy a közvetítőkre bízva a piszkos munkát. Seth Kreimer kimerítő, logikus és könnyen követhető leírását adja ennek az érvrendszernek: ha az állam a formális jogi eljárás garanciái nélkül a platformokra bízva annak eldöntését, hogy mi jogszerű, és mi nem, akkor ezzel hátrányosan avatkozik be a szólásszabadság gyakorlásába. E garanciahiány megnyugtató ellenszere az, ha nem kényszerítjük a kapuőröket ilyen döntés meghozatalára, azaz a szabályozás kivonja őket a felelősségre vonhatóság alól.¹⁰⁶

Az 1996-ban hozott Communications Decency Act 230. szakasza írja elő az úgynevezett irgalmas szamaritánus kedvezmény nyújtását az „interaktív számítógépes szolgáltatások” nyújtói számára.¹⁰⁷ A mentesség nem teljes és feltétlen: hogy mikor válik a platform kiadóvá vagy beszélővé, és veszíti el így az immunitást, annak megállapítását a törvény a bírói gyakorlatra bízva. Az immunitás a törvény alapján nem terjed ki a szövetségi szinten megállapított bűncselekményekre, a szellemi alkotásokhoz fűződő jogok megsértésére és a szexuális kizsákmányolás céljával embercsempészetet támogató weboldalakra.¹⁰⁸

Platformszabályozás az uniós tagállamokban

Egyes európai államok nem érik be a platformszolgáltatókat terhelő, az elektronikus kereskedelmi irányelv 14. cikkéből következő eltávolítási kötelezettséggel, hanem azzal párhuzamosan további terheket is rónak rájuk. Ebben a 2018. január 1-je óta hatályos német törvény jár elől.¹⁰⁹ A törvény szerint a hatálya alá tartozó (2 milliónál több németországi felhasználóval rendelkező)

¹⁰⁴ Seth F. Kreimer: Censorship by proxy: The First Amendment, Internet intermediaries, and the problem of the weakest link. *University of Pennsylvania Law Review*, 155. (2006), 1. 11–101.

¹⁰⁵ Felix T. Wu: Collateral censorship and the limits of intermediary immunity. *Notre Dame Law Review*, 87. (2013), 1. 293–349.

¹⁰⁶ Kreimer (2006): i. m. 14–31.

¹⁰⁷ Communications Decency Act 1196, 47 USC 230, 47. cím, I. rész.

¹⁰⁸ Allow States and Victims to Fight Online Sex Trafficking Act of 2017 (FOSTA).

¹⁰⁹ Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks (Network Enforcement Act). 2017. Online: www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

platformszolgáltatóknak egyes, a törvényben kifejezetten nevesített bűncselekményt megvalósító felhasználói tartalmakat el kell távolítaniuk a rendszerükből. Ilyennek minősülnek többek között a rágalmozó, gyűlöletet keltő, holokauszttagadó, rémhírterjesztést megvalósító tartalmak.¹¹⁰ Ha az érintett tartalom „nyilvánvalóan jogsértő”, akkor az értesítéstől számított 24 órán belül, ha pedig „csak” jogsértő, akkor hét napon belül kell törölni.¹¹¹ Ha ezt a platform elmulasztja, bírságot kaphat, amelynek maximuma (elvben, sokszoros és súlyos mulasztás esetén) 50 millió euró.¹¹²

Egyes nézetek szerint a szabályozás ellentétes az elektronikus kereskedelmi irányelvvel, mert nem egyedi esetekre vonatkozik, hanem általános kivételt képez a szolgáltatások szabad áramlása alól. Az irányelv ráadásul a kivétel tagállami hatóság általi alkalmazásához sürgős helyzetet vár el, a német törvény viszont nem konkrét tartalmakra vonatkozik, így nem is felelhet meg e kritériumnak.¹¹³ A német törvényt a szólásszabadságért aggódók erős kritikája fogadta,¹¹⁴ bár valójában nem megy sokkal messzebb, mint az uniós irányelv, inkább csak pontosítja annak tartalmát, lefekteti a követendő eljárás szabályait, és persze súlyos szankciókkal fenyegeti a platformokat. A szabályozás mindenesetre a gyakorlatban érvényesül, a Facebook is engedelmesen eleget tesz a belőle fakadó kötelezettségeinek.¹¹⁵ A német szabályozás példája is jól mutatja az általános hatályú törvények és a platformokra vonatkozó speciális szabályozás furcsa, nehezen elkerülhető együttélését, és az állami törekvést arra, hogy a platformokat a felhasználói tartalmak megszerzésének bírójává tegyék.

Franciaország a némethez hasonló szabályozást fogadott el, amelynek alapján a platformoknak az értesítésüket követő 24 órán belül el kell távolítaniuk a gyűlöletkeltő bejegyzéseket.¹¹⁶ Hasonló szabályozást készít elő az Egyesült Királyság is, gondosságra kötelezve a platformokat.¹¹⁷ A közzétett fehér könyv egyes, a legsúlyosabb károkat okozó tartalmak esetében már a platformon való közzététel

¹¹⁰ Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz – NetzDG) Artikel 1 G. v. 01.09.2017 BGBl. I S. 3352 (Nr. 61), 1. szakasz.

¹¹¹ Uo. 3. szakasz.

¹¹² Uo. 4. szakasz.

¹¹³ Gerald Spindler: Internet intermediary liability reloaded: The new German act on responsibility of social networks and its (in-) compatibility with european law. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 8. (2017), 2. 167–170.

¹¹⁴ Ld. pl. Human Rights Watch: Germany: Flawed social media law. *Human Rights Watch*, 2018. február 14.

¹¹⁵ Reuters: Facebook deletes hundreds of posts under German hate-speech law. *Reuters*, 2018. július 27.

¹¹⁶ The Guardian: France online hate speech law to force social media sites to act quickly. *The Guardian*, 2019. július 9.

¹¹⁷ *Online harms. White paper*. HM Government, 2019.

megakadályozását is elvárná a szolgáltatóktól (a terrorizmust támogató és a gyermekek szexuális kizsákmányolását megvalósító tartalmak vonatkozásában), más káros tartalmak esetében pedig a tudomásszerzést követő azonnali, átlátható és hatékony fellépést írná elő. Mindezen kötelezettségek betartását független szabályozó testület felügyelné, amely súlyos szankciókat is alkalmazhatna (például bírságot, a szolgáltatás blokkolását, a vezető tisztségviselők felelősségre vonását stb.).

Ajánlások és soft law kezdeményezések európai szinten

Az európai jogrendszerek megengedik a hamis hírekkel szembeni fellépést (a rágalmazással szembeni fellépés vagy a gyűlöletbeszéd, rémhírterjesztés tilalma alapján), a tárhelyszolgáltatói felelősség miatt a platformok pedig kötelezhetők a náluk kifogásolt jogsértő tartalmak eltávolítására, de ezen eszközök önmagukban aligha alkalmasak a helyzet megnyugtató kezelésére. Az EU 2017 óta több dokumentumban is foglalkozott a kérdéssel. E dokumentumokban közös, hogy ajánlásokat fogalmaznak meg a platformszolgáltatók számára a hamis hírekkel szembeni hatékonyabb fellépés érdekében, tehát alapvetően az önszabályozásra építenek, egyúttal óvakodnak az új, kötelező jogi szabályok bevezetésének felvetésétől. Ezzel párhuzamosan érintetlenül hagynák a tárhelyszolgáltatói felelősségnek az elektronikus kereskedelmi irányelvben lefektetett alapjait, így nem várnak el teljes körű előzetes ellenőrzést a platformok szolgáltatóitól. Az államokkal szemben mindenestre szigorúbb elvárásokat fogalmaznak meg, de azok nem a platformok felelősségi szabályainak szigorítását, hanem elsősorban a működésük szorosabb felügyeletét és a tudatos internethasználatot célzó programok bővítését érintik.

A jogellenes tartalmakkal szembeni fellépésről szóló közlemény azonban rögzíti azon kívánságot, hogy a platformok ne csak értesítés esetén, hanem anélkül is, proaktív módon lépjenek fel a jogsértésekkel szemben, ami azonban nem vezethet a felelősség alóli mentesülés elvesztéséhez.¹¹⁸ A közleményt követő ajánlás megerősíti az indokolt esetekben alkalmazott, arányos proaktív intézkedések elvárását, amely a jogellenes tartalmak azonosítása érdekében automatizált eszközök alkalmazását is lehetővé teszi.¹¹⁹

A hamis hírekkel és az internetes félretájékoztatással foglalkozó magas szintű munkacsoport 2018 márciusában tette közzé jelentését.¹²⁰ A jelentés a félre-

¹¹⁸ Communication on tackling illegal content online: Towards an enhanced responsibility of online platforms. 28.9.2017, COM(2017) 555 final. 10., 3.3.1. pont.

¹¹⁹ Commission Recommendation of 1.3.2018 on measures to effectively tackle illegal content online, C(2018) 1177 final. 12., 18. pont.

¹²⁰ *Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*. European Commission, 2018.

tájékoztatást „haszonszerzés vagy szándékos, nyilvánosság előtti károkozás céljából előállított, közzétett és terjesztett helytelen, pontatlan vagy félrevezető információként” határozza meg.¹²¹ A definíció pontos, de a jelentés óvakodik az állami szabályozás kérdésének felvetésétől, és teljes egészében a platformok által önkéntesen alkalmazható és rendelkezésre álló eszközök, lehetőségek áttekintéséből áll.

A Bizottság a magas szintű munkacsoport jelentésére alapozva, rendkívüli sebességgel, már 2018 áprilisában közzétette közleményét az online félretájékoztatás kezelésével kapcsolatban.¹²² E dokumentum megerősíti a platformok által önként alkalmazott eszközök elsődlegességét, egyúttal szelíd erőszakkal együttműködésre próbálja kényszeríteni az érintett szolgáltatókat (egy, a Bizottság által összehívott fórum formájában). Ha az önkéntes vállalások nem lesznek kellően hatékonyak, felmerülhet majd a jogi szabályozás szükségége.¹²³ A platformok önként vállalt kötelezettségeit tartalmazó kódexet (Code of Practice) 2018 őszén fogadták el.¹²⁴

A 2019. tavaszi európai parlamenti választást követően a Bizottság és az Európai Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője közleményben értékelte azt, hogy mennyire tartották be a platformok a 2018 őszén kiadott bizottsági kódexet és a meghatározott cselekvési tervet.¹²⁵ A dokumentum megállapította:

„A választásokat megelőzően az összehangolt uniós megközelítés elősegítette a felkészültség és a koordináció erősítését a dezinformáció elleni küzdelemben. Az előzetes elemzés szerint hozzájárult a dezinformációs kísérletek nyilvánosság elé tárásához és a választások integritásának megőrzéséhez, a véleménynyilvánítás szabadságának védelmezése mellett. [...] Ennek ellenére még mindig nem lehetünk elégedettek.”¹²⁶

A platformok általi magánszabályozás

A hamis hírek terjedésének nehezen szab gátat a jogi szabályozás. De nemigen várhatjuk a teljes körű és megnyugtató megoldást a platformok saját szabályozásától sem. Ennek fő oka, mint Paul Bernal megállapítja, hogy a *social media*

¹²¹ Uo. 10.

¹²² *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére.* Brüsszel, 2018. 04. 26., COM(2018) 236 végleges.

¹²³ Uo. 9., 3.1.1. pont.

¹²⁴ *EU Code of Practice on Disinformation.* European Commission, 2018. Online: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-29/msf_on_disinformation_17_07_2018_-_proofread_99F78DB7-9133-1655-990805803CDCCB67_53545.pdf.

¹²⁵ *Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Jelentés a dezinformációval szembeni közös cselekvési terv végrehajtásáról.* Brüsszel, 2019. 06. 14. JOIN(2019) 12 final.

¹²⁶ Uo. 10.

platformokon a rémhírek, rágalmak, gonosz pletykák terjedése nem a rendszer hibája, hanem a rendszer jellegzetességeiből fakadó elkerülhetetlen jelenség.¹²⁷ Ugyanakkor a negatív PR a platformok számára káros lehet, ezért szükségszerű, hogy jogi kötelezettségeik teljesítésén túl is tegyenek a hamis hírek terjedése ellen – e megoldások köre a valótlanságokat, kitalált történeteket hírként bemutató oldalakkal szembeni tarifaemelésektől a hírfolyamban való hátrébb sorolásig terjed.¹²⁸ Felmerülhetnek e tekintetben a fizetett reklámokra és szponzorált tartalmakra vonatkozó, az átláthatóság irányába tett lépések is annak érdekében, hogy a felhasználók megtudhassák, ki fizetett egy adott tartalom célba juttatásáért.¹²⁹

A *social media* platformok által felkért tényellenőrzők verbuválásának ötlete is felmerült, akik az egyes tartalmakat, amennyiben hamis hírnek minősítik őket, erre utaló jelzéssel láthatják el, illetve ennek alternatívájaként csak a platformoknak jelzik a hamis híreket, amelyek az ezeket terjesztő oldalakat hátrébb sorolhatják a hírfolyamban, vagy akár ki is tilthatják onnan.¹³⁰ A helyzetre jellemző, hogy a hamis hírek megjelölése a felhasználók számára – amivel a Facebook próbálkozott – csak növelte a népszerűségüket, és erősítette a terjesztett valótlan információ hitelességét.¹³¹ A tényellenőrzők valójában egyfajta sajátos hírszerkesztést végeznek, ami még tovább közelíti a *social media* platformot a hagyományos médiához.

Az álhírekkel és az internetes félretájékoztatással foglalkozó magas szintű munkacsoport jelentése alapvetően a platformok magánszabályozásának további erősítésére építi a hamis hírekkel szemben kívánatos stratégiát.¹³² Azt javasolja a platformoknak, hogy bővítsék a felhasználók azon lehetőségeit, hogy a szolgáltatást a saját személyükre szabhassák. Az a felvetés, hogy az aktuális, sokak által tárgyalt témák mellé a platformok javasoljanak a felhasználóknak további, megbízható forrásból származó híreket, illetve növeljék a megbízható hírforrások láthatóságát,¹³³ és biztosítsanak lehetőséget a válaszadási jog gyakorlására, még tovább közelítené a platformok moderátorait a hagyományos hírszerkesztők, ezáltal a platformokat a klasszikus hírmédia felé.

¹²⁷ Paul Bernal: Fakebook: Why Facebook makes the fake news problem inevitable. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 69. (2018), 4. 497, 506–509.

¹²⁸ Richard L. Hasen: *Cheap speech and what it has done (to American democracy)*. Irvine (US-CA), School of Law, University of California, 2017. (Legal Studies Research Paper Series No. 2017-38.) 226–230.

¹²⁹ Lili Levi: Real “fake news” and fake “fake news”. *First Amendment Law Review*, 16. (2018), 285.

¹³⁰ Jessica Stone-Erdman: Just the (alternative) facts, Ma’am: The status of fake news under the First Amendment. *First Amendment Law Review*, 16. (2018), 410–441; Sarah Perez: Facebook expands fact-checking program, adopts new technology for fighting fake news. *TechCrunch*, 2018. június 21.

¹³¹ Catherine Shu: Facebook will ditch Disputed Flags on fake news and display links to trustworthy articles instead. *TechCrunch*, 2017. december 20.

¹³² Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation, 2018.

¹³³ Uo. 33.

A 2018 áprilisában közzétett európai bizottsági közlemény hasonló úton halad, és lényegében a platformok magánszabályozását kívánja ösztönözni, kilátásba helyezve a jogi kötelezettségek előírását is arra az esetre, ha a magánszabályozás nem éri el a kívánt eredményt, de az Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv közvetett felelősségi rendszerének érintetlenül hagyása mellett.¹³⁴ Ez a dokumentum az uniós médiaszabályozás tekintetében egyfajta mérföldkőnek tekinthető: immáron nem a médiaszabályozástól egyébként nem egészen idegen önszabályozás ösztönzéséről van szó, amelyben egy, a szabályozott médiumhoz képest külső, tőle független, de nem állami szerv felügyeli a médiumok jogszerű működését, hanem a magánszabályozás – a médiumok (platformok) saját maguk által végzett, a tartalmakra vonatkozó szabályozás – erősítéséről, felvetve annak kötelezővé tételét is a platformok számára.

Ezen megközelítés szerint a platformoknak maguknak kell a tartalmak bírójává válniuk, az Eker. irányelvben foglaltakhoz képest még szélesebb körben. Ezzel – ha megvalósul – az állam lényegében szinte teljes egészében átadná a szabályozás feladatát a platformoknak, e sajátos felügyeleti rendszer megfélelőségének ellenőrzését tartva csak meg magának. Ez a modell nemcsak az EU egyes dokumentumaiban, hanem a tagállami szabályozási kezdeményezésekben is megjelenik, és első példája a már említett német törvény. A szabályozás itt nem közvetlenül a jogellenes tartalmakkal szemben lép fel, hanem a platformokat kötelezi a fellépésre, és a törvénybe foglalt eljárásrend megsértése és az elvárt teljesítmény (a büntető törvénykönyvbe ütköző tartalmak gyors eltávolításának) elmaradása ad alapot az állami beavatkozásra.

A valótlanláság védelme – érvek és ellenérvek

A szólásszabadság elméleti igazolásai és az azokon alapuló jogi doktrína ismeretében kérdés, hogy tilalmazhatóak-e a jelenleginél szélesebb körben a valótlan állítások, vagy megfordítva, jobb lenne-e a szólásszabadság alkotmányos védelmét még inkább kiterjeszteni a hazugságokra? A jog elmélete és ténylegesen alkalmazott doktrínája között az eddigiekben jelentős eltéréseket érzékelünk. Vajon érdemes volna a doktrínának közelednie az elmülethez? Ennek megítéléséhez térjünk vissza az első pontban tárgyalt, a hazugság védelme mellett érvelő elvi megfontolásokhoz!

¹³⁴ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére. Brüsszel, 2018. 04. 26., COM(2018) 236 végleges.

„Birkózzék meg ő a hamissággal...”

Miltonnal ellentétben ma már aligha hihetünk benne, hogy az igazság nyílt küzdelemben minden esetben felülkerekedik a hazugságon. Még úgy is kételkedünk ebben, ha az „igazságot” nem objektív, metafizikai értelemben, hanem csupán a demokratikus folyamatokban, a közügyekről folytatott vitákban használatos „technikai” értelemben használjuk, és a demokratikus társadalmak működése érdekében mindenféleképpen eldöntendő vitákban felülkerekedő álláspontként tekintünk rá. Az így győzedelmeskedő álláspont is lehet elvben helyes vagy téves, de ebbéli jellege objektíve nem bizonyítható (lásd *Az „igazság” iránti törekvés értelmezése* című alpontot). A *fake news* botrányok, a nagy online platformokon terjedő hazugságok ugyanis képesek megzavarni a demokratikus folyamatokat. Nem hiszünk abban, hogy a – legveszélyesebb formájukban nem is az egyszerű, a vitában részt vevő polgároktól, hanem politikai pártoktól vagy éppen idegen államok titkosszolgálataitól eredő – szándékos és tömegesen terjedő hazugságok megfelelő ellenszere a valóság bemutatása. A hamis hírekkel szembeni fellépés az államok számára ezért nemcsak jogi, hanem nemzetbiztonsági kérdés is lett. Mindez egyúttal veszélybe sodorja a platformok zavartalan működését is, amennyiben a hamis hírek terjedésétől megriadt államok a szigorúbb szabályozás irányába mozdulhatnak el.

„Halott dogmák”

Mill felvetése, amely szerint a már felismert igazságnak is jót tesz, ha újra és újra megmértetik, mielőtt halott dogmává kövülne, az online platformok világában szintén kevésbé meggyőző érv a valótlan állítások védelme mellett. Egyfelől, ha az igazságot valóban technikai értelemben használjuk – és az eddigiekben amellet érveltem, hogy a modern szólásszabadság-doktrína nem igazán tehet mást –, akkor ezen igazságoknak a legtöbb esetben nincs idejük megkövülni, hiszen érvényük eleve csak rövidebb időre szól. Másfelől az elmélet nem számol a szándékosan és tömegesen terjesztett hazugságokkal, amelyekkel szemben az igazság szükségszerűen hátrányból indul. Mill elmélete túlzottan elvont és általános.¹³⁵ Bár igaza van abban, hogy az „élő igazság” jobb, mint a megkövült, de ez aligha tart vissza bármely államot attól, hogy a demokratikus akaratképzést akadályozó valótlan állításokat korlátozni igyekezzon, kirekesztve azokat a szólásszabadság védelmi köréből.

¹³⁵ Sunstein (2019): i. m. 11.

„Több beszéd”

A „több beszéd” mint a hazugságok ellenszere szintén kétséges hatékonyságú. Mint Sunstein felveti, a valótlan állítások tiltása sokszor növeli azok hatását, terjedési sebességét, érdekességét és vonzerejét.¹³⁶ A holokauszttagadás legjobb ellenszere az amerikai doktrína szerint nem a tilalom, hanem a nyilvánosság előtti megmérettetés és nyílt vitában való legyőzetés.¹³⁷ De vajon minden hamis állítás olyan, amelyet biztosan érdemes a nyilvánosság elé engedni? A holokauszt megtörténtét tagadó állítások minden országban, mindenhol érdemesek arra, hogy nyílt vita tárgyai legyenek? Alvarez hazugsága a kitüntetéséről olyan állítás, amelynek védelme fontos a közéleti viták szabadságának megőrzése, illetve a demokratikus eljárások védelme érdekében.¹³⁸ Biztosak lehetünk benne, hogy az efféle állításokkal szemben érdemes még több beszéddel küzdeni, egyúttal lemondva a szabályozás segítségéről? Az európai szólásszabadság-doktrína válasza erre nemleges.

A „több beszéd” teória az online platformok korában egyébként sem alkalmazható többé. Amikor mindenki vagy majdnem mindenki beszélhet, akkor az egyes ember hangja észrevehetetlenül halk. Ha kétmilliárdnyi Facebook-felhasználó beszél, akkor közülük nagyon kevesek megszólalása ér el bármiféle hatást a közéleti kérdések vitáiban. A több beszéd ekkora léptékben nem egyértelműen szolgálja az igaz álláspontok megtalálását. Ennek oka a platformok működési sajátosságaiban keresendő. A több beszéd a több hazugságnak is teret ad, amely gyorsan terjed, és ez még nehezebben megkülönböztethetővé teszi a valótanságot a valóstól. A platformokon a hazugság és az igazság, a *fake news* oldalak és a pontos, alapos beszámolók ugyanolyan módon és formában jelennek meg. A platformok nem töltik be azt a kapuőri (szerkesztői) szerepet, amelyet a hagyományos média, és nem is kísérlik meg kiszűrni a valótlan állításokat. Az egyes felhasználók személyére szabott szolgáltatásaik pedig megnehezítik, hogy a felhasználó a számára nem vonzó tartalommal találkozzon, így ha valaki valótanságokat hirdető beszélők hálójába kerül, a platformok ezt nem ellensúlyozzák más, hozzá eljutott, megalapozott és ellenőrzött tartalmakkal.¹³⁹

A „gondolatok piaca”

Megállapítottuk, hogy Holmes bíró gondolatok piaca metaforája akkor illeszthető be a modern szólásszabadság-doktrínába, ha úgy értelmezzük, hogy valóban

¹³⁶ Uo.

¹³⁷ Weaver–Delpierre–Boissier (2019): i. m. 512–516.

¹³⁸ Sunstein (2019): i. m. 12.

¹³⁹ Philip M. Napoli: What if more speech is no longer the solution? First Amendment theory meets fake news and the filter bubble. *Federal Communications Law Journal*, 70. (2017–2018), 1. 55–104.

gondolatokról, azaz ideákról és nem tényekről szól (lásd az *Oliver Wendell Holmes* című alpontot). A holmesi elmélet alapján tehát nem nyújtható védelem a valótlán tényállításoknak, amelyeket valótlanságuk tudatában terjesztenek. A „piaci versenyben” kizárólag a vélemények vesznek így részt. De ezt az értelmezést megzavarja a Holmes által írt vélemény egyértelmű utalása, amely „az igazság próbájáról” beszél: „az áhított végső jó a gondolatok szabad cseréje révén érhető el inkább – hogy az igazság legjobb próbája az, hogy a gondolat elég erős-e ahhoz, hogy kivívja a saját helyét a piaci versenyben.”¹⁴⁰ A gondolat „igazsága” feltételezi annak objektív eldönthetőségét, azaz eszerint mégiscsak tényállításokról lenne szó. Az ellentmondás akkor oldható fel, ha az „igazságot” itt is abban a szűkített értelemben használjuk, amely a közviták eldöntéséhez elengedhetetlenül szükséges, de ennél messzebbre nem terjed.

A demokrácia szolgálata

Sunstein nem tartja kellően meggyőző érvnek e korlátozás ellen a bevett álláspontok téves voltának lehetőségét, vagy az igazság potenciális elfojtását a valótlán állítások közzétételének korlátozásával.¹⁴¹ A kérdés, hogy szükséges-e, vagy éppen ellenkezőleg, megengedhetetlen-e a valótlán állításokat tiltani egy demokráciában, ennél tágabb érvényű problémákat is felvet. Egyfelől, az állami önkény minden formája üldözendő, elvi lehetőségei szűkítendőek. Az orwelli Igazság-minisztérium¹⁴² rémképe ellentétes a demokráciával – állami hatóságok nem dönthetnek igazság-valótlanság kérdésében. Másfelől, a közviták és a demokratikus eljárások megzavarása a demokráciával összeférhetetlen, az ilyen jelenségekkel szembeni fellépés megengedhető. Ez a két szempont nehezen egyeztethető össze, és a szólásszabadság, valamint a vele szemben álló más érdekek folyamatos egyensúlyozására kényszeríti az egyes jogrendszereket a két szélsőség (állami önkény – teljes korlátozatlanság) között.

Az online platformok uralta nyilvánosság szabályai nem feltétlenül kell hogy kövessék a hagyományos médiára alkotott és alkalmazott korábbi szabályokat és jogi megközelítéseket. De ennek felismerése csak elvi támogatást ad a valótlán állításokkal szembeni jogi fellépéshez, mert azok általános tiltása továbbra sem elképzelhető, még az európai országokban is alkotmányellenes lenne. Az európai doktrína nem ismeri el a valótlán állítások értékét, de azok bizonyos mennyiségben elkerülhetetlenek a nyilvános vitákban, és így általános tiltásuk a közéleti

¹⁴⁰ Holmes bíró véleménye, *Abrams v. the United States* 250 US 616 (1919).

¹⁴¹ Sunstein (2019): i. m. 8–9.

¹⁴² George Orwell: 1984. Budapest, Európa, 1989.

viták lehetőségét szűkítené,¹⁴³ az online megjelenő valótlan közlések tömegessége pedig még egy esetleges általános tiltás esetén is csak igen nehézkesen tenné lehetővé egy efféle tilalom érvényesítését. Daniela Manzi megállapítása szerint a *fake news* jelenséggel szembeni szóláskorlátozó megoldási lehetőségek alkotmányellenesek, a nem közvetlenül a beszédre irányuló egyéb lehetséges megoldások pedig (mint például a médiatudatosság erősítésére tett kísérletek, a platformok működésének transzparenáciáját növelni kívánó felvetések, a fogyasztói jogok erősítésének szándéka) hatástalanok lennének.¹⁴⁴

Összefoglalás

A szólásszabadság jelenleg Európában alkalmazott doktrínája nem zárja ki a valótlanosságok közzétételének tilalmát, így azok nem tarthatnak igényt általános érvényű alkotmányos védelemre. A valótlan tényállítások bizonyos esetekben korlátozhatók, de általános tilalmuk nehezen képzelhető el. Ezzel együtt, súlyos és tömegesen jelentkező problémát jelentenek a nyilvános kommunikáció, a közügyek megvitatása számára, elsősorban a nagy online platformokon. A platformok maguk is próbálkoznak különböző eszközökkel, erre pedig az államok is erősen ösztökélik őket. A lehetséges szabályozás vagy ellentétes a szólásszabadság elveivel, vagy előre sejtetően kevésbé hatékony. Az államok egyelőre elfogadni látszanak azt, hogy a platformok nélkül nem képesek a nyilvános szféra szabályozására, a korábbi kizárólagos állami feladatukat, a szólásszabadság határainak megvonását pedig tudatosan átadják a platformoknak. Ez a korábbi szabályozási megközelítések kudarcát jelenti, és előrevetíti, hogy az online kommunikációban egyre erősödni fog egyfajta sajátos elitizálódás: a közélet iránt érdeklődő tudatos polgárok, akik az alapos tájékoztatásért esetleg még fizetni is hajlandók, előnybe kerülnek azokkal szemben, akik háttérismeret, anyagi erőforrások és a média megfelelő használatát segítő képességek híján a tömeges hazugságok potenciális célpontjaiként használják a világhálót. Lesznek tájékozott, alapos és pontos ismeretekkel rendelkező polgárok, akik különbséget tudnak tenni valóság és valótlanosság között, és lesznek a többiek. Éppen úgy, mint az internet előtti, hagyományos médiavilágban.

¹⁴³ Ld. *Hustler Magazine v. Falwell* 485 US 46 (1988), 52.

¹⁴⁴ Daniela C. Manzi: Managing the misinformation marketplace: The First Amendment and the fight against fake news. *Fordham Law Review*, 87. (2019), 6. 2641–2645.

Felhasznált irodalom

- A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Európai megközelítés az online félretájékoztatás kezelésére.* Brüsszel, 2018. 04. 26., COM(2018) 236 végleges. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52018DC0236>
- Awards for Valour (Protection) Bill [HL] 2017-19. Online: <https://services.parliament.uk/Bills/2017-19/awardsforvalourprotection.html>
- Baeyer, Hans Christian von: *Taming the atom: The emergence of the visible microworld.* Mineola (US-NY), Dover, 2000.
- Baker, C. Edwin: *Human liberty and freedom of speech.* Oxford, Oxford University Press, 1989.
- Barendt, Eric: *Freedom of speech.* 2. kiadás. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Barnett, Steven: Imposition or empowerment? Freedom of speech, broadcasting and impartiality. In Merris Amos – Jackie Harrison – Lorna Woods (szerk.): *Freedom of expression and the media.* Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2012. 45–71. Online: https://doi.org/10.1163/9789004229402_004
- Barron, Jerome A.: Rights of access and reply to the media in the United States today. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, 25. (2003), 1. 1–20.
- Bernal, Paul: Fakebook: Why Facebook makes the fake news problem inevitable. *Northern Ireland Legal Quarterly*, 69. (2018), 4. 513–530.
- Bernal, Paul: *The Internet, warts and all: Free speech, privacy and truth.* Cambridge, Cambridge University Press, 2018. Online: <https://doi.org/10.1017/9781108381161>
- Bernstein, Carl: The idiot culture. *The New Republic*, 1992. június 8. 22–28. Online: http://carlbernstein.com/magazines_the_idiot_culture.pdf
- Blasi, Vincent: The checking value in First Amendment theory. *American Bar Foundation Research Journal*, 2. (1977), 3. 521–649. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.1977.tb01008.x>
- Brogi, Elda – Marta Maroni: *Eva Glawischnig-Piesczek v Facebook Ireland Limited: A new layer of neutrality.* Robert Schuman Centre for Advanced Studies – Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF), 2019. Online: <https://cmpf.eui.eu/eva-glawischnig-piesczek-v-facebook-ireland-limited-a-new-layer-of-neutrality>
- Campbell, John: The law of defamation in flux: Fault and the contemporary commonwealth accommodation of the right to reputation with the right of free expression. In Koltay András (szerk.): *Media freedom and regulation in the new media world.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 235–271.
- Chesney, Bobby – Danielle Citron: Deep Fakes: A looming challenge for privacy, democracy, and national security. *California Law Review*, 107. (2019), 1753–1819. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3213954>
- Darnton, Robert: The true history of fake news. *The New York Review of Books*, 2017. február 13. Online: www.nybooks.com/daily/2017/02/13/the-true-history-of-fake-news
- Douglas, Lawrence: Policing the past: Holocaust denial and the law. In Robert C. Post (szerk.): *Censorship and silencing: Practices of cultural regulation.* Los Angeles, Getty Research Institute for the History of Art and the Humanities, 1998. 67–88.
- Feintuck, Mike: Impartiality in news coverage: The present and the future. In Merris Amos – Jackie Harrison – Lorna Woods (szerk.): *Freedom of expression and the media.* Leiden–Boston, Martinus Nijhoff, 2012. 73–95. Online: https://doi.org/10.1163/9789004229402_005

- Final report of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation*. European Commission, 2018. Online: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>
- Gey, Steven G.: The First Amendment and the dissemination of socially worthless untruths. *Florida State University Law Review*, 36. (2008), 1. 1–22. Online: <https://ir.law.fsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1128&context=lr>
- Richard L. Hasen: *Cheap speech and what it has done (to American democracy)*. Irvine, School of Law, University of California, 2017. (Legal Studies Research Paper Series No. 2017-38.)
- Hindman, Matthew S.: *The Internet trap: How the digital economy builds monopolies and undermines democracy*. Princeton, Princeton University Press, 2019. Online: <https://doi.org/10.1515/9780691184074>
- Human Rights Watch: Germany: Flawed social media law. *Human Rights Watch*, 2018. február 14. Online: www.hrw.org/news/2018/02/14/germany-flawed-social-media-law
- Karst, Kenneth A.: Equality as a central principle in the First Amendment. *University of Chicago Law Review*, 43. (1975–1976), 1. 20–68. Online: <https://doi.org/10.2307/1599191>
- Katsirea, Irini: ‘Fake news’: Reconsidering the value of untruthful expression in the face of regulatory uncertainty. *Journal of Media Law*, 10. (2018), 2. 159–188. Online: <https://doi.org/10.1080/17577632.2019.1573569>
- Koltay András: The right of reply in a European comparative perspective. *Acta Juridica Hungarica*, 54. (2013), 1. 73–89. Online: <https://doi.org/10.1556/ajur.54.2013.1.6>
- Komorek, L. Ewa: *Media pluralism and European law*. New York, Wolters Kluwer, 2012
- Közös közlemény az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. *Jelentés a dezinformációval szembeni közös cselekvési terv végrehajtásáról*. Brüsszel, 2019. 06. 14. JOIN(2019) 12 final. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0012>
- Kreimer, Seth F.: Censorship by proxy: The First Amendment, Internet intermediaries, and the problem of the weakest link. *University of Pennsylvania Law Review*, 155. (2006), 1. 11–101. Online: <https://doi.org/10.2307/40041302>
- Lev, Lili: Real “fake news” and fake “fake news”. *First Amendment Law Review*, 16. (2018), 232–327.
- Logan, Charles W.: Getting beyond scarcity: A new paradigm for assessing the constitutionality of broadcast regulation. *California Law Review*, 85. (1997), 6. 1687–1747. Online: <https://doi.org/10.2307/3481080>
- Manzi, Daniela C.: Managing the misinformation marketplace: The First Amendment and the fight against fake news. *Fordham Law Review*, 87. (2019), 6. 2623–2651.
- Marantz, Andrew: Facebook and the “free speech” excuse. *New Yorker*, 2019. október 31. Online: www.newyorker.com/news/daily-comment/facebook-and-the-free-speech-excuse
- Meiklejohn, Alexander: *Free speech and its relation to self-government*. New York, Harper, 1948.
- Meiklejohn, Alexander: *Political freedom: The constitutional powers of the people*. Oxford, Oxford University Press, 1960.
- Mill, John Stuart: *A szabadságról*. Budapest, Századvég – Readers International, 1994.
- Milton, John: *Areopagitica*. In Reményi Édua – Koltay András (szerk.): *A szólásszabadság káprázata*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017. 71–81.
- Mulligan, Christina M.: Technological intermediaries and freedom of the press. *Southern Methodist University Law Review*, 66. (2013), 1. 157–188.

- Napoli, Philip M.: What if more speech is no longer the solution? First Amendment theory meets fake news and the filter bubble. *Federal Communications Law Journal*, 70. (2017–2018), 1. 55–104. Online: www.fclj.org/wp-content/uploads/2018/04/70.1-Napoli.pdf
- Online harms. *White paper*. HM Government, 2019. Online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/793360/Online_Harms_White_Paper.pdf
- Orwell, George: 1984. Budapest, Európa, 1989.
- Park, Michael K.: Separating fact from fiction: The First Amendment case for addressing “fake news” on social media. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 46. (2018), 1. Online: https://static1.squarespace.com/static/591ccf16db29d6afe8606726/t/5c058cdd88251b330ae3b9f6/1543867613557/Park_46.1.pdf
- Perez, Sarah: Facebook expands fact-checking program, adopts new technology for fighting fake news. *TechCrunch*, 2018. június 21. Online: <https://techcrunch.com/2018/06/21/facebook-expands-fact-checking-program-adopts-new-technology-for-fighting-fake-news/?guccounter=2>
- Price, James – Felicity McMahon (szerk.): *Blackstone’s Guide to the Defamation Act 2013*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- Reuters: Facebook deletes hundreds of posts under German hate-speech law. *Reuters*, 2018. július 27. Online: <https://uk.reuters.com/article/us-facebook-germany/facebook-deletes-hundreds-of-posts-under-german-hate-speech-law-idUKKBN1KH21L>
- Richter, Andrei: Fake news and freedom of the media. *Journal of International Media & Entertainment Law*, 8. (2018–2019), 1. 1–34.
- Robb, Amanda: Anatomy of a fake news scandal. *RollingStone*, 2017. november 16. Online: www.rollingstone.com/politics/politics-news/anatomy-of-a-fake-news-scandal-125877
- Sambrook, Richard: *Delivering trust: Impartiality and objectivity in the digital age*. Oxford, Reuters Institute for the Study of Journalism – University of Oxford, 2012.
- Saunders, Kevin: *Free expression and democracy: A comparative analysis*. Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Online: <https://doi.org/10.1017/9781316771129>
- Schauer, Frederick M.: *Free speech: A philosophical enquiry*. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Schauer, Frederick M.: Facts and the First Amendment. *UCLA Law Review*, 57. (2010), 897–919. Online: www.uclalawreview.org/pdf/57-4-1.pdf
- Shu, Catherine: Facebook will ditch Disputed Flags on fake news and display links to trustworthy articles instead. *TechCrunch*, 2017. december 20. Online: <https://techcrunch.com/2017/12/20/facebook-will-ditch-disputed-flags-on-fake-news-and-display-links-to-trustworthy-articles-instead>
- Soros, George: Remove Zuckerberg and Sandberg from their posts. *Financial Times*, 2020. február 18. Online: www.ft.com/content/88f6875a-519d-11ea-90ad-25e377c0ee1f
- Spindler, Gerald: Internet intermediary liability reloaded: The new German act on responsibility of social networks and its (in-) compatibility with European law. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and E-Commerce Law*, 8. (2017), 2. 166–179.
- Stone-Erdman, Jessica: Just the (alternative) facts, Ma’am: The status of fake news under the First Amendment. *First Amendment Law Review*, 16. (2018), 410–441.
- Subramanian, Samanth: Inside the Macedonian fake-news complex. *Wired*, 2017. február 15. Online: www.wired.com/2017/02/veles-macedonia-fake-news
- Sunstein, Cass R.: A New Deal for speech. *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, 17. (1994–1995), 1. 137–160. Online: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12175&context=journal_articles

- Sunstein, Cass R.: *Falsehoods and the First Amendment*. 2019. Online: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3426765>
- Tackling the information crisis: A policy framework for media system resilience*. The Report of the LSE Commission on Truth, Trust and Technology. Online: www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis.pdf
- The Guardian: France online hate speech law to force social media sites to act quickly. *The Guardian*, 2019. július 9. Online: www.theguardian.com/world/2019/jul/09/france-online-hate-speech-law-social-media
- Waldman, Ari Ezra: The marketplace of fake news. *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, 20. (2018), 4. 845–870. Online: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1661&context=jcl>
- Weaver, Russell L. – Nicolas Delpierre – Laurence Boissier: Holocaust denial and governmentally declared ‘truth’: French and American perspectives. *Texas Tech Law Review*, 41. (2009), 2. 495–518.
- Wragg, Paul: Mill’s dead dogma: The value of truth to free speech jurisprudence. *Public Law*, (2013), 363–385.
- Wu, Felix T.: Collateral censorship and the limits of intermediary immunity. *Notre Dame Law Review*, 87. (2013), 1. 293–349.
- Wu, Tim: *The attention merchants: From the daily newspaper to social media. How our time and attention is harvested and sold*. London, Atlantic Books, 2017.
- Youm, Kyu Ho: The right of reply and freedom of the press: An international and comparative perspective. *George Washington Law Review*, 76. (2008), 4. 1017–1064.



Lentner Csaba¹

Szubjektív láttelet a magyar nemzetgazdaság versenyképességéről

Imre Miklós tanár úrral először 2011 őszén találkoztam. Dékáni szobájába invitált, amikor a Nemzeti Közszerológati Egyetem szervezete formálódott, a tanácskozások rövid szünetében. Noha szakmai „vonalon” már többször hallottam kiváló vezetői kvalitásairól, ám e rövid, kötetlen, a világ dolgairól folytatott félórás beszélgetés után – mindkettőnk által konstatálva – „szellemi sorstársak” lettünk. Imre Miklós bevont a Gazdasági igazgatás című kormánytisztviselői szakvizsgatananyag fejlesztésébe. Májig is jól működő államháztartási gazdálkodási és ellenőrzési továbbképzési szakirányt hoztunk létre, s ha időm engedte, a fiskális és monetáris politikai témákban szívesen mentem évfolyam-előadást tartani az általa gondozott kurzusokra. Szellemi sorstársak azonban nem a közös – technikai jellegű – munkafületek, oktatás- és tananyagfejlesztési együttműködés által lettünk. Vezetői feladataink pár perces szüneteiben rendre arra jutottunk, hogy az adminisztráció, a tervek, az eredmények ledokumentálása, a ránk bízott szervezetek irányítása mennyi energiát elvesz a kutatási tevékenységtől, könyvek írására fordítható időből. Vagyis attól, ami egy értelmiségit szinte a végtelenségig megtart az emlékezetben, a tudományos térben. Tiszta szívemből kívánom, Miklós, hogy a 65 év feletti évtizedeid a megérdemelt kutatómunkával, könyvek írásával teljenek a Tőled látott dinamizmusban, jó erőben, egészségben, szeretett családot körében.

Bevezetés

A magyar társadalom fejlődéstörténetében a versenyképességi pozíciók megszerzése évszázadok óta „felsejlik”. A versenyképességet mi magyarok alapvetően a felzárkózási szándékunkkal hozzuk összefüggésbe. Ha e modern kifejezés régebbi korokra vonatkoztatva erőltetettnek is tűnhet, ám tartalmát tekintve a versenyképességi pozícióink javításával akarunk a mintaként, örök igazodási pontnak

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: lentner.csaba@uni-nke.hu.
ORCID ID: 0000-0003-2241-782X.

tekintett nyugat-európai nemzetek, országok szintjéhez felzárkózni. E téren pedig évszázados küzdelmeink, ritkán jó, de többnyire kedvezőtlen tapasztalataink vannak. A dolgozat rövid elmélettörténeti felvezetés után napjaink Magyarországnak versenyképességi dinamikáit, lehetőségeit tárgyalja.

Történeti visszatekintés

Amennyiben eltekintünk a kettős honfoglalás elméletétől, a magyar törzsek Kárpát-medencei megjelenése a 9. századra tehető, s jó egy évszázaddal későbbre datálható az államalapítás, Szent István királyunk vezetésével. E 10 évszázaddal korábbi időszakban Európa nyugati felét már fejlett közigazgatással, hadsereggel rendelkező államalakulatok formálták. Sőt, fél évezreddel vagyunk a Nyugat-Római Birodalom felbomlása után, a Tigris, Eufrátesz, Nílus folyók környékén képződött államok felbomlása után pedig már évezredekkel. A 11–15. századokban a Magyar Királyság közép-európai vezető hatalommá nőtte ki magát, s jó egy évszázadon át sikeresen védekezett az Oszmán Birodalom területszerző hadjárataival szemben. Gazdasági ereje és a mindezekre épülő államszervezettsége, pénzügyi igazgatása, hadserege ezt lehetővé tette. A 16. század közepétől azonban az ország három részre szakadt, fejlődése megtorpant, az önálló gazdasági életnek és igazgatásnak, politikai függetlenségnek így híján maradt. A 19. század 20-as éveitől kibontakozó reformkor a kereskedelmi és gazdasági élet fejlődésének gátjában álló feudális kötöttségek felszámolását, majd az ország politikai függetlenségének kiharcolását szorgalmazta. A feudális kötöttségek felszámolására még az utolsó rendi országgyűlés kerített sort. Az 1848–49-es szabadságharc alig másfél éve alatt az ország megteremtette a korabeli államokat modernné deklaráló költségvetési jogát, vagyis az államműködés gazdasági feltételeinek önálló alakítását, sőt a monetáris igazgatás alapjai is létrejöttek, szuverén alapon magyar bankjegyek kerültek kibocsátásra. A szabadságharcot a katonai túlerő elfojtotta. A fegyverletételt követő két évtizedes neoabszolutizmus korszaka a fejlett osztrák adórendszer átvételével is járt. Az enyhülésnek, majd a kiegyezésnek az 1860-as évekre egyre erősebben megfogalmazódó gazdasági fejlődési igények adták a legfőbb alapot. Az 1867-es kiegyezéssel Magyarország gazdasága új lendületet kapott. Az Osztrák–Magyar Monarchia fél évszázadának vége felé a Magyar Királyság gazdaságának felzárkózási üteme, fejlettségi szintje vetekedett az örökös tartományok szintjével. A 19. század eleji reformkor, a szabadságharc szellemi és gyakorlati vívmányai, s bármennyire is furcsa, a neoabszolutizmus adóigazgatási korszerűsítései „beérték”. A vesztes első, majd második világháború a konszolidációs időszakok eredményeit jórészt annullálta. Az 1947-től kibontakozó tervgazdasági rendszer – a szocializmus általános eszméjéből kifolyólag – a tőkés

világgazdaság fejlettségi szintjének elérését, majd meghaladását tűzte a zászlajára. A magyar társadalomtól idegen termelési-tulajdonlasi, az anyagi érdekeltséget nem teljesen kibontakoztató struktúra – az 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus eredményei ellenére – az 1970-es években megtorpant, majd az 1980-as évek végére kifulladás, s vele a tervgazdasági rendszeren keresztül vezényelt felzárkózás, versenyképes pozíciók elérése kudarcba fulladt.

Az 1980-as évek végétől kezdődő nyers piacgazdasági átmenet az állam szerepének háttérbe szorítását, az állami ellenőrzés és szabályozás visszafogását célozta.² A piaci szereplők korlátlan automatizmusára építő új rendszer, s benne a tőkeszegénységben maradó hazai vállalkozások és a romló államháztartási pozíciók, a magas munkanélküliség jellemezte állapotok következtében Magyarország ezen újabb felzárkózási, versenyképességért vívott küzdelme is kudarcra ítéltetett, annak ellenére is, hogy 2004-ben az Európai Unió teljes jogú tagjai lettünk. Igazolható, hogy a 10 évszázada magát Európában pozicionálni, versenyképes szintre s vele magát a megmaradó államalakulatok sorába óhajtó magyar nemzet, Magyarország fejlődésére nézve sem a túlzott állami szabályozás, sem az állami funkciók, állami tulajdon teljes háttérbe szorítása nem vezetett eredményre. Azonban tényyszerűnek tűnik, hogy a dualizmus államalakulata, benne az állam „arányos” gazdaságbefolyásoló, piacépítő, a folyamatokat nem kismértékben irányító módozata eredményes volt. Vagyis a feltörekvő vagy akár válságban lévő nemzetgazdaságok hatékonyságának, piaci versenyt felvenni képes pozícióinak megszervezésében az állam szerepe nélkülözhetetlen, mint ahogy az a 2010-es időszaktól az újjászervezett magyar állam működésében is tetten érhető.³

A mai értelemben vett versenyképességünk kiindulási pontjai

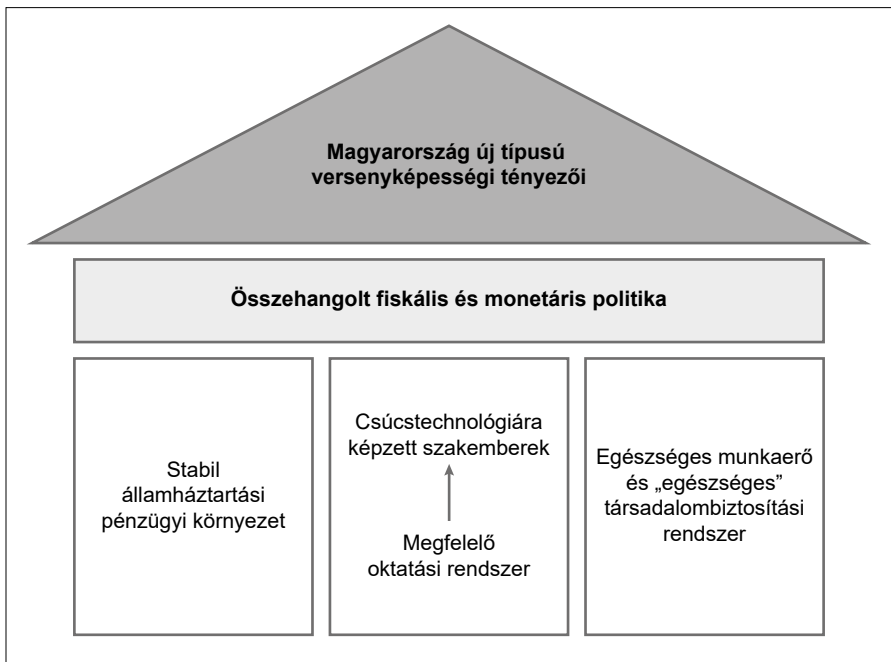
A 20. század versenyképességi pozíciói szerte a világban arról lettek felismerhetők, hogy az adott országban folyó termelésben a minél magasabb szellemi tőkehányad mennyire volt meghatározó. Vagyis az előállított termékekben, szolgáltatásokban a biztonságos használat, a környezetvédelmi, egészségvédelmi szempontok érvényesítése, a minél magasabb használati érték kiteljesedése mennyire valósult meg. Ez azt jelenti, hogy a 20. század felvevőpiacai a környezetkímélő, magas használati értékkel bíró termékeket preferálták. Erre lett igény, s e tendencia tovább tart, sőt, erősödött. Az innovatív, képzett, egészséges munkaerő, amely

² Imre Miklós: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszer-változtatás gazdaságirányítási átalakulása Lőrincz Lajos munkásságának tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 152–173.

³ Bővebben Lentner Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig. Nyugattól keletre, Kelettől nyugatra*. Budapest, L'Harmattan, 2019.

a minőségi kibocsátására képes bizonyos kiinduló feltételként a stabil állam-működésből, kiegyensúlyozott állampénzügyekből építkeznek, főleg a feltörekvő piacgazdaságokban. Magyarország példája is erre utal.

2007-ben fogalmaztam meg azt az empirikus közelítésű versenyképességi modelletemet, amelyben a kiszámítható állampénzügyeket állítottam versenyképességünk középpontjába. A vázolt stabil költségvetési pozíciók adhatnak (adhatnak volna...) elegendő forrást az innovatív, szakképzett munkaerő kiképzésére, s legfőképpen egy olyan „egészséges” egészségügyi ellátórendszer üzemeltetésére, amely által a munkaerő egészségi állapota úgy alakul, hogy lehetővé válik a 60, sőt a 65 év fölötti munkaerő aktivitása a munkaerőpiacon, de különösen az, hogy a munkaerő egészségben eltöltött évei minél jobban kiteljesedjenek.



1. ábra. A versenyképesség empirikus közelítésű modellje

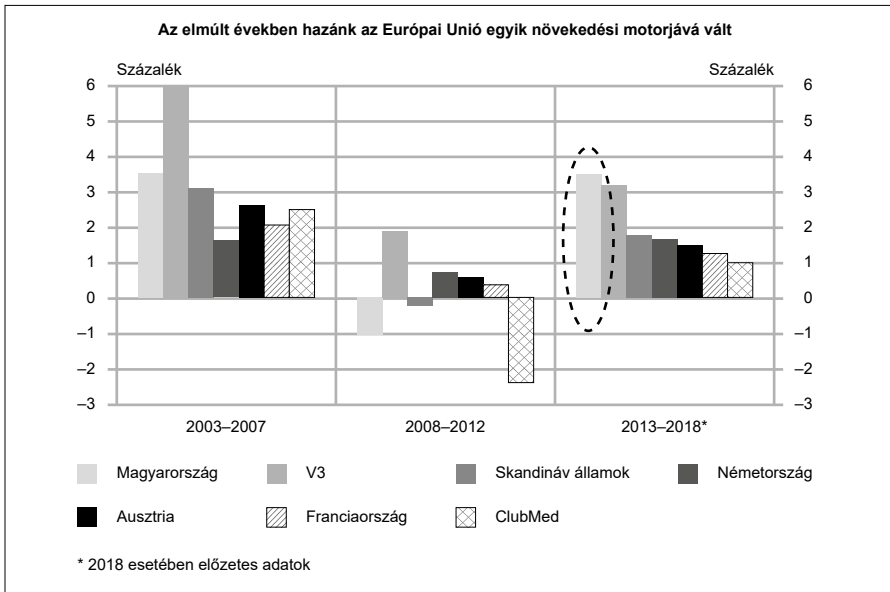
Forrás: saját szerkesztés az alábbi tanulmány felhasználásával: Lentner Csaba: A magyar nemzetgazdaság versenyképességének új típusú tényezői. In Lentner Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére.* Budapest, Akadémiai, 2007. 271–297.

A 2000-es évek első évtizedében (s annak előtte is) e pozíciók, versenyképességi előfeltételek nem jellemezték bennünket. A rendszerváltozás kezdete után hétszeresére nőtt az államháztartás tartozásának értéke, s rövidebb terminusban, 2002 és 2010 között

az aránya a GDP százalékában 55-ről 85-re. 12% fölé emelkedett a munkanélküliségi mutató, s krónikus eladósodottság jellemezte a családokat, de a vállalati szektort is, főleg devizában. A képzésre és az egészségügyre fordított állami források elégtelen volta visszafogta a munkaerő aktivitását, s főleg alkotóerejét, motivációját. Az inaktívak folyamatos segélyezésére kialakított szociális rendszer pedig nem ösztönözte a munkaerő piacra való visszatérését, igaz, az állam sem volt képes a munkahelyek számát érdemben növelni. Magas volt a személyi jövedelemadó (36–40%), magasak a vállalati nyereségadók. Legális többletmunkát, beruházásokat felvállalni aligha volt „célszerű”, így terjedt a feketegazdaság, a jövedelmek eltitkolása, adójogszabályok kijátszása. Tehát a társadalom motivátlansága, többletteljesítmények létrehozásában való alacsony érdekeltisége a piacgazdasági átmenetet „rabul ejtette”, amelynek a végére a krónikus költségvetési problémákon túl a 2007–2008-as évektől kibontakozó pénzügyi válság „tette a pontot”.

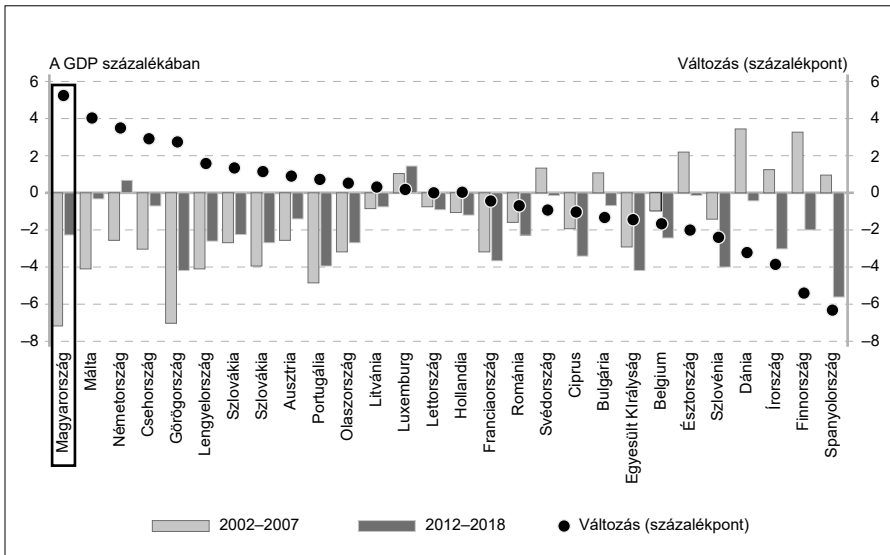
A 2010-től erős politikai felhatalmazással működő új kormány széles értelemben vett közpénzügyi reformokba kezdett. Csökkent a személyi jövedelemadó mértéke, immár 15%-ra. Európa egyik legalacsonyabb társasági nyereségadókulcsa jött létre. Megerősödött az állam gazdaságbefolyásoló szándéka, ereje, hatékonysága. Az állami ellenőrzés módszertana kifinomult. Véget ért a következmények nélküli ellenőrzések korszaka.

2013-tól a Magyar Nemzeti Bank vezetésében történt változást követően a kormányzati fiskális politikai céljaihoz konvergáló eszmék, intézkedések kerültek előtérbe. Az új szellemi erőterben formálódó Nemzeti Bank a jegybanki alapkamat folyamatos csökkentésével mintegy 3000 milliárd forint államadósság után fizetendő kamatot takarított meg a központi költségvetésnek, konkrétan fogalmazva az adófizetőknek. Az alacsonyabb jegybanki alapkamat nemcsak az állampapírok után fizetendő kamatfizetési kötelezettséget mérsékelte, hanem a kereskedelmi hitelekét is. A tőkeszegény kis- és középvállalkozói szektor megerősítésére elindított Növekedési Hitelprogram, az államadósság-finanszírozás könnyítésére életre hívott jegybanki műveletek, mint a kereskedelmi bankok állampapír-vásárlását ösztönző intézkedések, és a piaci kötvényprogram meghozták az eredményeket. Az imént vázolt versenyképességi modellben, a kíváncsúnként megfogalmazott kormányzati célokat támogató monetáris politika mint az ország versenyképességének „átkötő gerendája” a helyére került. Monetáris rendszerváltozás történt. Az alacsony alapkamattal, inflációt moderáló műveleteivel a Nemzeti Bank képes a fiskális politika béreket és szociális juttatásokat növelő intézkedéseinek erejét, vásárlóértékét megtartani. Az infláció nem viszi el a többletjövedelmeket. Nőnek a bérek, nő a fizetőképes kereslet, általa pedig nő a fogyasztás, pörög a gazdaság. E belső erőforrások organizálásával működő nemzetgazdaság az elmúlt években Európa legmagasabb átlagos gazdasági növekedését (lásd 2. ábra) és a leghatékonyabb fiskális konszolidációját eredményezte (lásd 3. ábra).



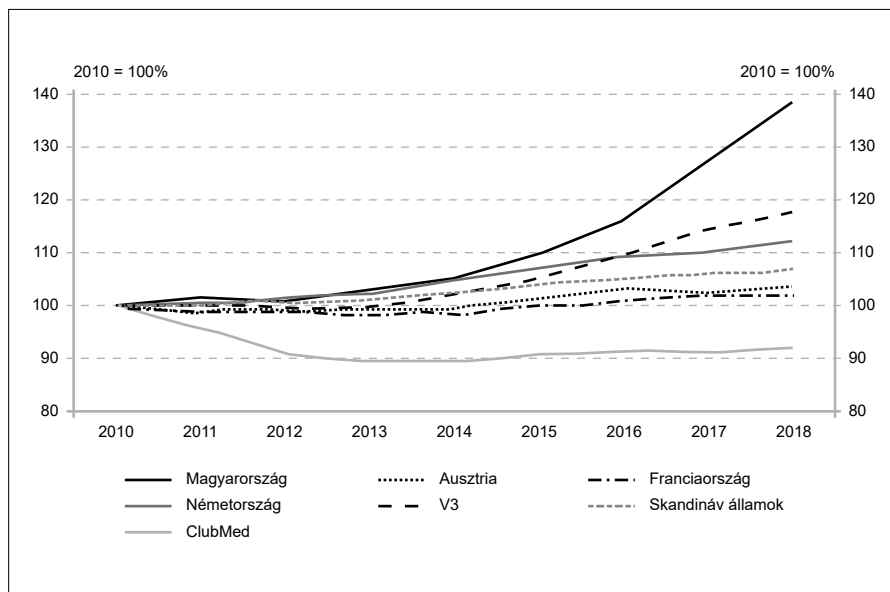
2. ábra. A GDP átlagos növekedési üteme nemzetközi összehasonlításban

Forrás: saját szerkesztés a Magyar Nemzeti Bank és Matolcsy György ábrakészletének felhasználásával



3. ábra. A magyar államháztartás átlagos egyenlegének változása

Forrás: saját szerkesztés a Magyar Nemzeti Bank és Matolcsy György ábrakészletének felhasználásával



4. ábra. Reál bruttó átlagberek alakulása nemzetközi összehasonlításban

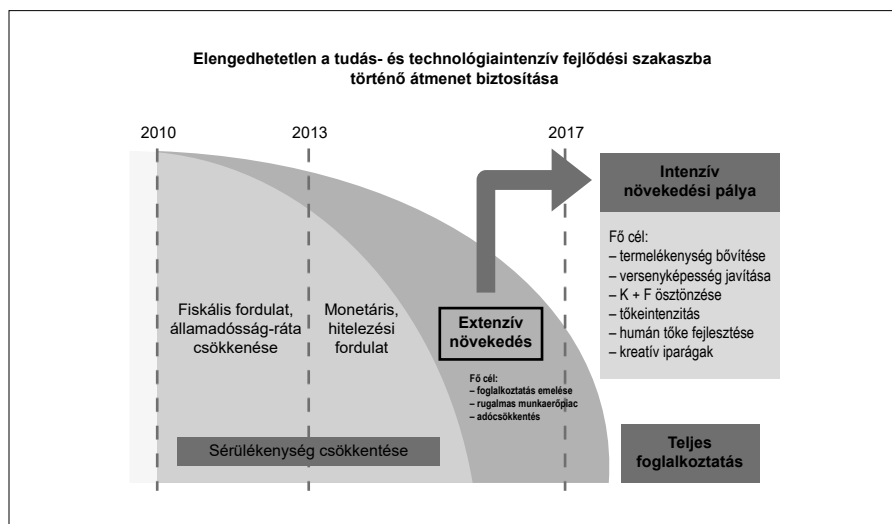
Forrás: saját szerkesztés a Magyar Nemzeti Bank és Matolcsy György ábrakészletének felhasználásával

A 2010 utáni magyar modell arról ismerszik meg, hogy a pénzügyi egyensúly és a gazdasági növekedés egyidejű, folyamatosan érvényesül. E kedvező makrogazdasági körülményeknek pedig a családok, háztartások is a haszonélvezői. Azon túl, hogy az infláció nem veszi el a jövedelemgyarapodás „élét”, a kormány széles körű adókedvezményeket vezetett be a gyermekvállalás segítésére, és a vállalkozások adózási feltételeit és támogatását is javította. A kormány szakított a korábbi évtizedek restriktív politikájával, és a nyugat-európai országokhoz képest 75–80%-os bérdeficitben lévő munkavállalók kereseteit számottevően javította (lásd 4. ábra), amire a kedvező makrogazdasági eredmények lehetőséget adtak. Ennek hatására remélhető a munkaerő-kivándorlás mérséklődése, sőt a külföldre távozottak visszatérése. Az állam gazdaság-befolyásoló szerepének emelkedése⁴ az állami tulajdonba (vissza)kerülő stratégiai ágazatok számának és nemzetgazdasági szerepének erősödésével egyaránt igazolható.

⁴ Boros Anita – Fogarassy Csaba: Relationship between corporate sustainability and compliance with state-owned enterprises in Central Europe: A case study from Hungary. *Sustainability*, 11. (2019) alapján.

Az új évtized új kihívásai

Már e tanulmány történelmi bevezetőjéből is kitűnik, hogy a magyar nemzet évszázadok óta a felzárkózás problémájával küzd, s rajta keresztül az európai versenyképes gazdaságok sorába akar emelkedni. Az elvetelt reformkísérletek sora azonban csak növeli a siker elérése érdekében tett erőfeszítéseket. A 2010 után regnáló kormány gazdasági intézkedéseiben is ez a fajta hiperaktivitás, gyors kompenzációs szándék húzódik meg. Ha az elmúlt közel 10 évet vázlatosan akarjuk bemutatni (lásd 5. ábra), akkor a sikeres fiskális és monetáris konszolidáció után most érkezünk el egy szakaszhatárhoz, az intenzív növekedési pálya kezdetéhez.



5. ábra. A tudás- és technológiaintenzív fejlődési szakaszba történő átmenet, és előzményei

Forrás: saját szerkesztés a Magyar Nemzeti Bank és Matolcsy György ábrakészletének felhasználásával

A bőséges és kiszámítható költségvetési források birtokában az oktatási rendszer és az egészségügyi ellátórendszer nagyságrendekkel több állami támogatásban részesül, mint évtizedekkel korábban. Ám az eredmények, főleg az áttörő eredmények azonban még váratnak magukra. Ami az elmúlt kilenc évet illeti, a magyar gazdaság a konszolidációban „hősiesen” teljesített. Az eredmények európai léptékűek, s a humán ellátórendszerek még erőteljesebb támogatására is képes a központi költségvetés. Ám az egészségügy és az oktatási rendszer működéséből még hiányzik az áttörés, a szolgáltatások színvonalának érdemi javulása. Egyet kell érteni azokkal a kritikákkal,

amelyek a magyar gazdaság hatékonyságbeli problémáira utalnak, így Csaba László és Chikán Attila azon megállapításaival,⁵ amelyek szerint a magyar gazdaság, főleg az állami szolgáltatások szintjén többre is képes lenne. Való igaz, ha a béreket, illetve az egy főre jutó GDP-értékeket dollárban vagy euróban számoljuk ki, a dinamizmusunk már nem annyira erős. A nemzeti fizetőeszköz stabilitásáért vívott árfolyamháborúban azonban (egyelőre) nem állunk győzelemre. A közmunkaprogramokba bevontak alacsony teljesítménye is nyilvánvaló, ám az első lépés az kellett legyen, hogy a munkanélküliség világából százezreket legalább kimozdítsanak, és idővel a piaci szektor foglalkoztatottjai legyenek. Igazolható, hogy némely visegrádi ország (V3) egyes, külön citált adatai is jobbak, mint a magyar. Ám lényeges, hogy a 2000-es évek első évtizedében vitt gazdaságpolitika az ország, a lakosság és a vállalati szektor túlzott eladósodásához vezetett. Míg például Szlovákiában széles körű adóreformokat hajtottak végre, az euró is bevezették, addig a magyar költségvetési és fizetési mérlegek nagyon kedvezőtlen irányba fordultak. Volt ugyan gazdasági növekedés 2006-ig Magyarországon is, ám ezt olyan súlyú költségvetési és fizetésimérleg-romlás kísérte, amely később már a további növekedési folyamat gátjává vált. Főleg az egészségügy, de az oktatási rendszer gyenge hatékonysága, sőt erőforrás-pazarló működése mögött is régi, még a szocialista tervgazdasági rendszerből átörökölt dogmák és helytelen szemléletmód húzódik meg. Kornai János akadémikus és Mihályi Péter közgazdász kritikájával⁶ is bizonyos mértékben egyet lehet érteni, akik a rendszer piacosítását szorgalmazzák, ám a magyar lakosság a piaci feltételek között működő oktatást, de különösen az egészségügyet nem tudná tömeges módon igénybe venni, megfizetni. És az is számításba veendő, hogy a kínálati oldalon, tehát az orvosok és az egyetemi oktatók szintjén is meglehetősen heterogén, sőt lehangoló a helyzet a minőségi szolgáltatásokra való képesség területén. Így marad a félállami, félpiaaci viszonyok között működő két fő humán ágazat reformjának továbbvitele, amelynek átfogó koncepcióját a Magyar Nemzeti Bank versenyképességi kutatásai fogalmazzák meg.⁷ Ezen javaslatcsomag végrehajtása mentén vélelmezhető,

⁵ Chikán Attila: Key developments in Hungarian higher education. In Michael Ignatieff – Stefan Roch (szerk.): *Academic freedom: The global challenge*. Budapest, CEU Press, 2018. 113–122; Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat, 2018.

⁶ Kornai János: *Látélet. Tanulmányok a magyar állapotokról*. Budapest, HVG, 2017; Mihályi Péter: Az egészségügy finanszírozásának alternatívái (adók, járulékok, háztartási jövedelmek) – nemzetközi és hazai tapasztalatok. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 7. 781–787.

⁷ Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Kairosz, 2015; Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2016.

hogy 20 év alatt Magyarország az „örök igazodási” pont, Ausztria színvonalát elérje, vagyis az egy főre jutó GDP megduplázódjon. Ehhez szükség van, legfőképpen, a Magyar Nemzeti Bank szellemi-gazdasági és innovációra készítető dinamizmusának felvételére, a jelenlegi államigazgatásban nem kis számban meghúzódo kételkedők számának és kételyeinek csökkenésére. Az érdemi továbblépéshez a GDP növekedésének további 2-3%-os, a nyugat-európai országok fejlődési szintjét meghaladó ütemére van szükség. Vagyis a növekedési erőfőlényünk fenntartása a felzárkózásunk záloga. Ez pedig nem a további, már-már véges extenzív tartalékainkkal lehetséges, hanem a termelékenység, a hatékonyság emelésével.

A kis- és középvállalkozói szektor, amely a GDP 40%-át adja, a beruházások alig egyharmadát vonja magába, míg a foglalkoztatottak 75%-át alkalmazza, bizony óriási lehetőségek, egyidejűleg kihívások előtt áll. A fő növekedési potenciálunk, egyelőre kiaknázatlan tartalékunk a hazai tulajdonban lévő vállalati szektor. A termelékenység növekedését nem a nemzetközi vállalatoknál kell hogy szorgalmazzuk, hanem a hazai térfélen. Amíg egy hazai tulajdonban lévő kisvállalkozás az itt működő multinacionális cég termelékenységének 20%-át sem éri el, van mit bepótolnunk. A közepméretű vállalataink sem jobbak. Termelékenységük a multikénak a 40%-a. Hollandiában ugyanez a viszonyítás-párhuzam 140%. Vannak tehát lehetőségek, követendő példák. Így szükség lesz a hazai kisvállalatok fúzióira, összehangoltabb működésére, hiszen a versenyképesség igen nagy mértékben a mérhető hatékonyságból fakad. A nagyobb vállalkozások tudják a minőségi munkaerőt megfizetni, tudnak fejlesztésekre sort keríteni, innovációt, minőségi exportot teljesíteni. A pénzügyi tárcára így nemcsak a munkára ösztönzés erősítése, a személyi jövedelemadó egy számjegyűvé tétele hárul, hanem a kkv-szektor termelékenységi feltételeinek kialakítása, szabályozása is. Szükség lesz egy legalább 5%-os éves reálbér-emelkedésre, s legfőképpen egy olyan adószabályozásra, amely a teljesítményeket is egyidejűleg megköveteli, hiszen az extenzív, többletteljesítményekkel nem fedezett béremelések korszaka lassan lezárul.

A minőségi munkaerő előállítására hivatott oktatás, főleg a felsőoktatás feladata, hogy az innovációra, folyamatos megújulásra, komplex technológiaismeretre képes diplomásokat, technikusokat bocsásson ki. Az egészségügyi ágazat feladata, hogy az akut betegségek elhúzódó kezeléséről a prevenció irányába mozduljon el. Az egészségben eltöltött éveket meghosszabbítsa, vagyis a gyógyító rendszer preventív jellegű, ne pedig utógondozó legyen. Jelenleg a férfilakosság esetében az egészségben eltöltött élettartam alig 50 év. Ekkor jellemzően már megjelennek azok a krónikus betegségek, amelyek a férfi munkaerőt a haláláig elkísérik. Táppénzes állományúak, vizsgálatokra,

műtésekre, szakorvosi vizsgálatra várakozók tömegesedésével a munkaerő innovációja, minőségi és többlet teljesítmények felé történő elmozdulása aligha várható.

Konklúzió

A tudástőke-motivált intenzív fejlődési szakaszra történő átállás elmaradása esetén a magyar gazdaság beragadhat a közepes fejlettség szintjén, vagyis fejlettségi csapdába kerülhet. Az eddig sikeresen végrehajtott intézkedések ereje elhalványulhat. Az életszínvonal és a stabilizáció lendülete mérséklődhet. Az esetleges sikertelenség esetére pedig előrevezethető, hogy a dualizmus, tervgazdasági rendszer, sőt még a 2010 előtti neoliberális piacgazdasági átmenet korszakaival ellentétben nem képződik a kilenc éve formált magyar modelltől évtizedeken átívelő terminus. Ez a tét. De hogy ez ne így legyen, az nemcsak a regnáló kormány feladata, hanem az egész magyar társadalom érdeke. A növekedés, a várt hatékonyságjavulás nem azért kell hogy megvalósuljon, hogy a makrogazdasági adataink jobbak legyenek, hanem azért, hogy a társadalom életminősége, a családok anyagi stabilitása, biztonsága javuljon, általa az ország népességmegtartó ereje fennmaradjon.

Hangsúlyozandó, hogy a 2010 után alkalmazott gazdasági modell szignifikánsan különbözik a sikertelenségbe fulladt neoliberális piacgazdasági átmenettől, vagyis meghatározó lett az állam gazdaságbefolyásolása. Az állam szabályozó és ellenőrző szerepe is kiteljesedett, amelynek az ereje a tudástőke-intenzív szakaszba történt sikeres áttérés után arányosan mérséklődhet. De ma még a versenyképesség alapjainak megteremtésénél az állam erős közreműködése nélkülözhetetlen. Ám indokolt minél hamarabb felkészíteni a piaci szereplőket, különösen a munkavállalókat az önálló piacgazdasági lét feltételeire. Vagyis a majdani optimális állapot az állam arányos (a jelenleginél némileg visszafogottabb) szerepvállalásával és a piaci szereplők, illetve viszonyok mainál erősebb érvényesülésével lesz majd kiteljesedő. Mondhatni, nekünk, magyaroknak a történelmi fejlődésünkől, geopolitikai helyzetünkől adódóan az állam erős (pályára tevő) befolyására mind a felzárkózási kísérleteinknél, mind a válságból kikerülő folyamatoknál szükség volt. És szükség van az állam tevételes közreműködésére a versenyképességi, hatékonysági feltételek kialakításában is.

E leendő versenyképes piacgazdaság versenyképes társadalma a tudásszint és az egészségi viszonyok javulása nélkül nem jöhet létre, amelyek anyagi fedezetének biztosítása, sőt szabályrendszerének formálása az állam feladata. A jelenleginél egészségesebb, képzetesebb, tudatosabb és fegyelmezettebb munkaerővel remélhető a gazdasági növekedés fenntartása. Ennek eredményeiből, a többlet-

teljesítmények által, a munkavállalók, családok arányos részesedése folyamatos ösztönzést jelenthet a folytatáshoz, ami a társadalom részéről a versenyképességet mint tényszerű követelményt felismerő, azzal azonosulni tudó és azért tenni akaró társadalmi csoportok, értelmiségiek együttműködését feltételezi, a demokratikus viszonyok közepette.

Az optimális állapot elérése az állampénzügyi rendszer két fő szervezeti aggregátumának, a fiskális és monetáris politikának a lendületét, szellemi irányokban, dinamizmusban történő összehangoltságát is igényli. Lényeges, hogy az összehangoltságon túlmenően a fiskális és monetáris kormányzás „sebessége”, aktivitása egymástól lényegesen nem térhet el, hiszen az egyik terület lassabb irányítási módszere a másik ágazatét, sőt az egész nemzetgazdaságét visszafoghatja. E tézis megfogalmazásához igazolásként adható a 2013-tól „lelassuló” fiskális igazgatás, amely a 2013-tól felépülő hiperaktív monetáris igazgatást „irányjaiban”, céljaiban ugyan „követte”, de sebességében nem. A kritikaként megfogalmazott hiányosság legeklatánsabb eleme a személyi jövedelemadó egy számjegyűvé tételének és a társasági nyereségadó terhelés további csökkentésének elmaradása volt, a kedvező makrogazdasági adatok ellenére, amely vonakodás a 2020 tavaszától kibontakozó járványválság idején költségvetési-egyensúlyi és növekedés-fenntartási problémák kiváltója lehet, legalábbis nem biztosít megfelelő pénzügyi kapacitást a válságkezeléshez. A kifogásolt tételek pedig jó alapot adhattak volna az erősebb fizetőképes kereslet és beruházási hajlandóság elsődleges jövedelemtulajdonsoknál történő realizálásához, s általuk a fogyasztási és beruházási forgalom növekedéséhez saját entitásaikon belül, amely többletforrásokból (a közvetett adók révén) az állam több adót is képes lett volna elvonni, a forgalmi fázisban történő adóztatásra jellemző „könnyebbség” által. Az éveken át kumulálódó fiskális gyengeség okán pedig a Magyar Nemzeti Bank potenciális monetáris kapacitásait tekintve kétséges, hogy a forint- és árfolyamromlást is fékezve, meddig képes a lassabb sebességű fiskális igazgatás kisegítésére. E körülmények jelen viszonyainkra vonatkoztatva (2020 októberére) felvetik a versenyképességnek mint korábbi fő gazdaságpolitikai célnak a halványulását. Helyébe újra az államháztartás pénzügyi stabilitásának biztosítása léphet.

Felhasznált irodalom

- Boros Anita – Fogarassy Csaba: Relationship between corporate sustainability and compliance with state-owned enterprises in Central Europe: A case study from Hungary. *Sustainability*, 11. (2019). Online: <https://doi.org/10.3390/su11205653>
- Chikán Attila: Key developments in Hungarian higher education. In Michael Ignatieff – Stefan Roch (szerk.): *Academic freedom: The global challenge*. Budapest, CEU Press, 2018. 113–122.
- Csaba László: *Válság, gazdaság, világ. Adalék Közép-Európa három évtizedes gazdaságtörténetéhez (1988–2018)*. Budapest, Éghajlat, 2018.
- Imre Miklós: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal, az államszocializmus és a rendszer-változtatás gazdaságirányítási átalakulása Lőrincz Lajos munkásságának tükrében. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 152–173.
- Kornai János: *Láttelet. Tanulmányok a magyar állapotokról*. Budapest, HVG, 2017.
- Lentner Csaba: A magyar nemzetgazdaság versenyképességének új típusú tényezői. In Lentner Csaba (szerk.): *Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején. Dr. Huszti Ernő professzor tiszteletére*. Budapest, Akadémiai, 2007. 271–297.
- Lentner Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig. Nyugattól keletre, Keletől nyugatra*. Budapest, L'Harmattan, 2019.
- Matolcsy György: *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Kairosz, 2015.
- Mihályi Péter: Az egészségügy finanszírozásának alternatívái (adók, járulékok, háztartási jövedelmek) – nemzetközi és hazai tapasztalatok. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 7. 781–787.
- Palotai Dániel – Virág Barnabás (szerk.): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest, Magyar Nemzeti Bank, 2016.



Linder Viktória¹

A közigazgatási reformok és az intézményi emlékezet

Változtatás és intézményi emlékezet

A szervezetek életében meghatározó erőforrás, nehezen pótolható érték az intézményi emlékezet, amely a szervezetben felhalmozott tudás és tapasztalat átadásának, a tudástranszfer megvalósulásának feltétele. Az intézményi emlékezet olyan – elméleti és gyakorlati – továbbvitelre/továbbadásra érdemes, közös erővel felhalmozott tudásbázist, tapasztalati tőkét jelenít meg, amely adott szervezeten belül a munka hatékonyságának, gördülékenységének, színvonala fenntarthatóságának, mennyiségi és minőségi szempontú jobbításának záloga. A működő intézményi emlékezet két építőeleme a hosszabb-rövidebb ideje fennálló, a szükségszerű és elkerülhetetlen változás mellett bizonyos állandóságot képviselő szervezet, illetve egy olyan dolgozói közösség, amelyben a különböző korosztályok képviselői, a tapasztalt idősebbektől a legfiatalabbakig, láncszerűen adják át és egészítik ki „menet közben”, a munka folyamatában a szervezet működésében fontos tudást, az arra érdemes történéseket, munkafolyamatokat, módszereket, eljárásokat, bevett megoldásokat, kapcsolati tőkét, információkat stb. Az intézményi emlékezet fenntartásának jelentőségét a szervezethez/szervezéshez kapcsolódó tudományok, de az elmúlt évtizedben teret nyerő olyan új kutatási területek is fel- és elismerik, mint például a tudásmenedzsment vagy a generációmenedzsment. Azonban nem is szükséges e viszonylagosan új kutatási területekre utalnunk, hiszen a középkori céhekben az inasok, a legények, a mesteremberek hierarchiája is évszázadok óta működő rendszert alkotott, sőt, még ennél régebbi időkre is visszanyúlhatunk a munkamegosztás, a szervezett emberi együttműködés történelmi gyökereinél keresvén a tudás átáramlásának folyamatait, sajátosságait.

Az intézményi emlékezet fogalmához az értékválasztás, az értékrend kérdései is szorosan kötődnek. Olyan értékek például, mint a jól működő szervezet hagyományainak megőrzése, értékeinek továbbvitele, az imázs, a hírnév fenntartása vagy a tapasztalt munkaerő megbecsülése, a szakmai pályafutás során

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: linder.viktoria@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-1439-3397.

megszerzett elméleti és gyakorlati ismeretek, az évek során tökéletesített tudás elismerése, továbbadásának presztízse.

Ha azonban kritikusabban közelítünk a témához, felmerülhet bennünk a kérdés, hogy az intézményi emlékezet nem jelent(het)i-e a fejlődés gátját? Számos példát lehetne sorolni, olyan esetekről, amikor a modernizáció hívei mindent negatívan ítélnek meg, ami „régí”, és mindent meg akarnak reformálni – gyakran akár kellő előkészítés nélkül is –, hogy a jövőben jobb legyen. Az üzleti szféra szervezeteiben – elméletileg főként kisebb szervezetek esetén – ez gördülékenyebben történhet. A közszektor szervezeteiben azonban – elsősorban mivel egymásra épülő, egymást kiegészítő építőkockákból álló óriási mozaikrendszerben gondolkodhatunk – a változtatások nehézkesebbek, számtalan együtttható illeszkedését igénylik.

A közigazgatási reformok tekintetében is érvényesül ez a jellemző. A Lőrincz Lajos-féle közigazgatás-fogalmat segítségül hívva, amely szerint a közigazgatás három sajátos elemből áll: a sajátos működésből, a sajátos szervezetrendszerből és a sajátos karakterű személyi állományból, hazai viszonylatban és nemzetközi kitekintésben is azt az állítást fogalmazhatjuk meg, hogy a három – egymáshoz szorosan és szervesen kapcsolódó – elemből az első elem, a működés megreformálása a legproblémásabb, a legnagyobb kihívást jelentő. Így, ha külső szemmel, az állampolgár/ügyfél szemével értékeljük a közigazgatást, annak változását, még a legfejlettebb, leggördülékenyebbnek mondott közigazgatással rendelkező országokban sem jellemzőek tömegesen az olyan vélemények, amelyek szerint egy-egy modernizációs folyamat eredményeképpen a közigazgatás működése teljesen vagy jelentős mértékben „megjavult”, sokkal jobb, hatékonyabb lett. Természetesen egy-egy kormány saját kommunikációs csatornáin keresztül gyakran ezzel ellentétes véleményt fogalmaz meg. Hiszen a választási ígérek egyik fontos tétele általában kötődik az állami működés és annak mozgatórugója, a döntések végrehajtója, a közigazgatás megreformálásához; vagy legalábbis bizton tartalmaznak ilyen elemeket. A beígért és lebonyolított változtatások eredményeit pedig a következő ciklust megelőző választások előtt – valószínűsíthetően – (fel is) dicsérik; amiről az értékítéletet tartalmazó véleményt valójában majd a választásra jogosult polgárok közössége fogja kimondani.

De mi a helyzet a másik két – közigazgatást alkotó – elem (a szervezetrendszer, valamint a személyi állomány) megreformálásával, jobbításával?

A sajátos szervezetrendszer átalakítása, feladatok, hatáskörök áttelepítése, szervek feldarabolása vagy inkább összevonások/integrációk kivitelezése, sokkal könnyebb feladat, mint magának a működésnek a modernizálása (amely utóbbihoz feltehetően a második és harmadik elem „mozdítása” is elengedhetetlen). A szervezetrendszer átalakításához azonban elegendő a kormányzati döntés; jó esetben annak alapos – hatástanulmányokon, tudományos eredményeken, az érintettek tapasztalatainak becsatornázásán alapuló – előkészítésével. (Sajnos korántsem állíthatjuk, hogy ez utóbbiak valóban minden esetben, mindenhol megelőzik

a változtatásokat.) A szervezeti változtatásokat kommunikálni is „könnyebb”; megreformálták a közfeladatok ellátására hivatott szervezetet/szervezetrendszert; ezáltal ügyfélbarátabbá, állampolgár-centrikussá téve azt, stb. Sok esetben ez a közigazgatási szervek összevonását szokta jelenteni, ami egyben a szervek, adott esetben a vezetői szintek, esetleg a költségek csökkenését vonja maga után. Legalábbis a kapcsolódó kommunikáció szerint. De empirikus adatok tanúskodnak róla, hogy ez önmagában nem mindig helytálló következtetés.² Mi több, a reformok hozadékának kimutatása nemzetközi szinten sem könnyen megoldható feladat.

Az elmúlt évtizedekben a közszektor, a közigazgatás reformjainak meghirdetett elsődleges célja – a világ minden táján, szinte kivétel nélkül – a hatékonyság növelése volt. E törekvésekben az országok közszektorai közötti konvergenciahatások mellett jelentős szerep jutott az üzleti szféra és a közszféra közötti konvergenciahatásoknak is. Így az új közmenedzsment a közszféra üzleti mintára történő működtetését tűzte célul, az utóbbinak felróva annak mozdulatlanságát, merevségét, a változásokra való lassú reagálását. Az új közmenedzsment javaslatai meghatározott közegben igen sikeres változásokat szültek, másutt a próbálkozások – nem megfelelő talajba ültetve – nem gyökereztek meg. Azonban a közszektor szervezeteinek zöme mind a mai napig megtartotta a hagyományos – legtöbbször mereven hierarchikus – struktúrákat, amelyek nagyon hasonlóan működnek az évtizedekkel ezelőttiéhez. Kivételt képeznek ez alól egyes – a New Public Management mentén sikereket felmutató országokban meghonosított – felépítésüket és működésüket tekintve is valóban újszerű, atipikusnak is nevezett szervezeti formák, mint például a végrehajtó típusú ügynökségek, amelyeket a korábbi hagyományos minisztériumi struktúrákból hasítottak ki. Illetve például egyéb, olyan kísérleti jelleggel létrehozott és működtetett szervezetek/intézmények, amelyek esetében akár széles körű participációs megoldások is szerepet játszhatnak a döntés-előkészítésben, talán még a döntéshozatalban is.

A legegyszerűbb megoldásnak a közigazgatás harmadik – talán nem túlozunk, ha azt állítjuk, legfontosabb – elemének, a szervezeteket működtető sajátos karakterű személyi állománynak az átalakítása tűnik. A kormányzati ígéretekben általában mindig jól hangzik a bürokrácia leépítése, hiszen a társadalom nagy része számára a bürokrácia szó – jelentéstartalmai köréből – a pejoratívát tükrözi vissza; az aktatologató, az ügyféllel némelykor „foghegyről beszélő”, annak személyes problémái iránt érzéketlennek tűnő, jogszabályhelyekre hivatkozó, személytelen, „könyökvédős” hivatalnokot. A bürokrácia leépítése vagy lecserélése tehát a laikus számára azzal az ígérettel kecsegtethet, hogy az ügyintézés a változások után gyorsabb lesz, rátermettebb, tettere később „közzolgák” ügyfélközpontú szemlélettel fogják egyik

² Ld. erről pl. a Wolfgang Drechslerrel készített interjút. Kovács Ágnes Lilla: Kulcs a boldog élethez. Interjú Wolfgang Drechslerrel. *Figyelő*, 57. (2013), 10. 28–29.

napról a másikra intézni ügyes-bajos hivatalos ügyeinket. Azonban ennek az ígéretnek a megvalósítása csak látszatra tűnik a legegyszerűbbnek. Valójában, ha az eredmények ígéretét tekintjük, ez a legnehezebb vállalkozásnak ígérkezik; hiszen ezek a változtatások közvetlenül az embereket érintik. Közvetlenül; a közigazgatásban dolgozó embereket, egzisztenciájukat, életpályájukat, megélhetésüket, terveiket, álmaikat, egy szóval életüket. De valójában az első közigazgatási elem – a sajátos működés –, illetve a második elem – a sajátos szervezetrendszer – változtatása is az emberekhez kötődik; csak épp közvetetten. Mert ha a működést kell megreformálni, a működést biztosító embereknek új ismereteket, folyamatokat, eljárásokat kell elsajátítaniuk, meghonosítaniuk, amelyeket „kitaláltak/kidolgoztak” számukra. Ha a szervezeteket alakítják át, az új szervezetbe, annak kultúrájába, közösségébe kell beilleszkedniük, az ottani feladatok ellátásához, az ottani vezetőikhez kell alkalmazkodniuk.

Ekképpen a kör – úgy tűnik – be is zárul. Ezzel a rövid kitérővel talán vissza is fordultunk eredeti kérdésünkhöz: az intézményi emlékezet és a változtatások (reformok...) témájához, amelynek kapcsán láttuk – legyen szó a Lőrincz-féle közigazgatás-fogalom bármelyik eleméről –, mindegyik elem középpontjában megtaláljuk az embert; aki a közigazgatás sajátos működtetését biztosítja a közigazgatás sajátos szervezetrendszerében.³

Értékrend és intézményi emlékezet

A fejlett nyugati országok közigazgatásában az utóbbi évtizedekben sajátos formában és tartalommal jelentkeznek az intézményi emlékezethez is köthető kihívások. A közigazgatás szervezetét érintő átalakítások – főként a közigazgatási modellváltásokhoz kapcsolódóan – itt sem maradtak/maradnak el, de talán kevésbé gyakoriak, mint keletebbre. Ennek betudhatóan a szervezeti állandóság hiánya kevésbé érzékelhető és értékelhető az intézményi emlékezetet érő kihívásként. A személyi oldal tekintetében általános tendencia azonban, hogy a nyugati országok zöme – nagyjából az ezredforduló óta – folyamatosan szembesülni kénytelen a közigazgatási dolgozók utánpótlásának nehézségeivel. Ugyanis a jól képzett, versenyképes munkaerő közigazgatásba vonzása egyre nagyobb kihívásokat jelent a regnáló

³ Jacques Ziller és Lőrincz Lajos szerint a közigazgatási „változtatások” akkor minősülhetnek reformértékűnek, ha négy kritériumnak megfelelnek. Reformértékű a változtatás, ha olyan jelentős mértékű, hogy realizálásához az alkotmány módosítása szükséges; ha globális, egyidejű változtatást jelent a közigazgatás jellegén, annak minden szintjén és területén; ha kidolgozott, végiggondolt és a különböző politikai erők által egyaránt elfogadott koncepción nyugszik; illetve, ha az elméleti koncepció a gyakorlatban is megvalósul. Jacques Ziller: *Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. Revue française d'administration publique*, (2003), 105–106. 67–79; Lőrincz Lajos: *Közigazgatási reformok: Mítoszok és realitás. Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

kormányok számára; mivel a versenyszféra a jól képzett munkaerő számára magasabb fizetéssel kecsegtet. Így egyik oldalról a tömegesen nyugdíjazás előtt álló köztisztviselők pótlása, másik oldalról a fiatalok bevonása innovatív gondolkodást igényel a döntéshozók részéről, és a problémára rugalmasságra törekvő megoldásokkal próbálnak válaszokat keresni, illetve adni. Az alkalmazott megoldásokból kiemelkedik a magán-munkaerőpiaci humánerőforrás-gazdálkodási eszközök, technikák közigazgatásbeli adaptálásának gyakorlata. Így például a kinevezési jogviszonyok arányának csökkentésével, amely mind munkavállalói, mind a munkáltatói oldalon nagyobb mozgásteret biztosít, a munkáltatót felruhazza a munkaerő-szükségletre való gyors reakció képességével. Ezzel párhuzamosan elterjedőben van a szerződéses foglalkoztatás különböző formáinak alkalmazása, a kevésbé kötött (így nagyobb illetményeket is nyújtani képes) javadalmazási rendszer bevezetése, az állami foglalkoztatáshoz, a közszolgálati léthez tapadó fokozott kötöttségek oldásával/lazításával egyetemben, továbbá a rugalmas foglalkoztatási formák (például a rész-/megosztott munkaidő, távmunka stb.) bevezetésével.

Más kontextusban merül fel az intézményi emlékezet folyamatos fenntartásának problémaköre a rendszerváltó közép-kelet-európai országok zömében, mégpedig a közigazgatás mindkét elemét érintően. Az egymást követő – gyakran néhány éven belül merőben más és más irányba induló – reformok a közigazgatások mélyreható átalakítását, a szervezetrendszer kisebb-nagyobb mértékű megváltoztatását, az ott dolgozók lecserélését tűzik napirendre. Ezekben az országokban a 2000-es évek elejére lezajlott konszolidációs folyamatok után a politikai zsákmányrendszer jegyei ismét erősödő tendenciát mutatnak.⁴ Ez azt jelenti, hogy – a nyugati országokkal ellentétben, ahol a közigazgatás politikai szintjét cserélik le a kormányváltások alkalmával, és a szakmai szintek a mindenkorai kormány iránt kötelező lojalitás birtokában végzik munkájukat ciklusokon keresztül (általában még a nyitott rendszerű közszolgálatokban is!) – a közép-kelet-európai régióban gyakori, hogy a hatalomra kerülő kormányok gyakran tisztogatásba kezdenek. Mélyen lenyúlva a közigazgatás szakmai szintjeire, folyamatos reformlázban égvé alakítják át a szervezetrendszert, cserélik le a közfeladatokat ellátó szakmai réteget is. E jelenség kapcsán könnyen kiszámítható: nemhogy megtakarítást eszközölnek, hanem óriási többletkiadásokat okoznak a központi költségvetés számára (amibe beleértendőek a szervezetrendszer átalakításának sokrétű költségei, a „rég” köztisztviselők számára fizetendő kompenzációk, az újak betanításának költségei stb.).

⁴ Ld. pl. Jan-Hinrik Meyer-Sahling: *Civil service reform in post-communist Europe: The bumpy road to depoliticisation. Conference paper.* London, Birkbeck College, University of London, 2003; Jan-Hinrik Meyer-Sahling: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–715; Gajduschek György – Linder Viktória: Civil service system in Hungary. In Patyi András – Rixer Ádám – Koi Gyula (szerk.): *Hungarian public administration and administrative law.* Passau, Schenk, 2014.

Mindezek a jelenségek pedig összességükben arra engednek következtetni, hogy az előző ciklus(ok) alatt felhalmozott, a szakmai döntés-előkészítő munkához kapcsolódó intézményi emlékezet ezekben az esetekben valójában nem képvisel magas értéket. De a reformok hozadékát rövid távon lehetetlen felmérni.⁵

De akkor kitől tanul(ja)nak az újak?

Témánkhoz kapcsolódó fontos kérdés (a fejlett világ országainak zömében egyben probléma) a kormányzati feladatellátás folyamatosságának zökkenőmentes biztosítása. Ennek feltétele, hogy legyen kinek továbbadni azt a megszerzett tudást, tapasztalatot, amely az intézményi emlékezet, a tudástranszfer alapja. Mint utaltunk rá, a feladatellátás érdekében optimális, ha a szervezetekben – ekként a közszféra szervezeteiben is – minden korosztály képviselteti magát. A következőkben nemzetközi összehasonlításban tekintünk át néhány adatot az intézményi emlékezetet továbbvivő „emberi oldalról”.

Az 1. számú táblázat 33 OECD-tagállamban készített felmérés alapján néhány kiemelt példa segítségével tár elénk 2015-ös adatokat a központi kormányzatban foglalkoztatott korcsoportok arányainak megoszlásáról, kiegészítve azt az 55 éves és afeletti korcsoport 2010-es összehasonlító adataival.

1. táblázat. A központi kormányzatban alkalmazottak korcsoportok szerinti megoszlása %-ban 2015-ben

Ország	18–34 év	35–54 év	55 évtől	
			2010	2015
OECD-átlag (33 ország)	0,18	0,58	0,22	0,24
Lengyelország	0,06	0,61	0,30	0,33
Izland	0,17	0,46	0,33	0,40
Észtország	0,27	0,50	0,31	0,23
Franciaország	0,21	0,55	0,21	0,24
Ausztria	0,15	0,59	n. a.	0,26
Magyarország	0,31	0,56	0,18	0,13
Olaszország	0,02	0,52	0,31	0,45
Norvégia	0,19	0,57	0,24	0,25
Dánia	0,29	0,58	0,25	0,23
Svédország	0,22	0,54	0,25	0,24
Hollandia	0,14	0,56	0,21	0,30

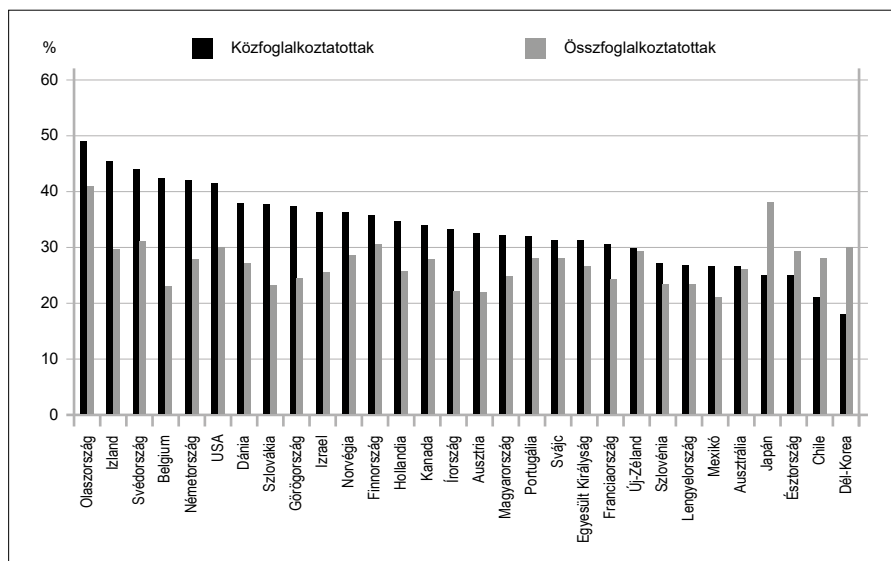
Forrás: saját szerkesztés ILO-OECD-adatok alapján⁶

⁵ Lőrincz (2007): i. m.; Ziller (2003): i. m.

⁶ OECD: Ageing central government workforce. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD, 2017.

A táblázatban feltüntetett százalékos arányokból arra lehet következtetni, hogy a bemutatott központi kormányzatok nagy részében, de a felmérésben részt vevő 33 OECD-tagállamban általában is, az idősödő állami alkalmazottak utánpótlása kihívást jelent.

Az 1. számú ábra a tapasztaltabb korosztály központi kormányzati részvételéről szolgált adatokat, az összfoglalkoztatásbeli arányokkal való összehasonlításban.



1. ábra. 50 éves és annál idősebb alkalmazottak aránya a központi kormányzatban és az összfoglalkoztatottak körében

Forrás: saját szerkesztés ILO-OECD-adatok⁷ alapján

Amint a táblázat és az ábra adataiból kiolvasható, Magyarország a legfiatalabb és legidősebb aktív munkát vállalók központi közigazgatásbeli arányait tekintve sajátos helyzetet alakított ki a többi vizsgált országhoz képest. Chile után (32%) nálunk volt a vizsgált évben a legmagasabb a fiatalok, a 18–34 év közöttiek aránya a központi kormányzatban (31%). Ez nagyon öröndetes abból a szempontból, hogy a fiatal, tetterős, remények szerint új ismeretekkel, lendülettel, tudással rendelkező korosztály számára a kormányzat távlatokat nyit (amelyet különböző programokkal elő is segít). Ugyanakkor a másik oldalon felvetődik a kérdés; hogy van-e, lesz-e kitől tanulniuk a fiataloknak, és folyamatosságában tovább tudják-e vinni az intézményi emlékezetet; az évek/évtizedek során felhalmozott tudást. A költői kérdés dacára valójában nem vagyunk meggyőződve arról, hogy a döntéshozók

⁷ Uo.

értékrendje és szándéka szerint az intézményi emlékezet fenntartása, továbbvitele pótolhatatlan érték, de legalábbis pozitív folyamat, jelenség. 2010-es adatok szerint Magyarország az 55 éves és annál idősebb korosztály tekintetében még csupán 4 százalékponttal helyezkedett el az OECD-átlag alatt (az OECD-ben az arány 22% volt, Magyarországon 18%). 2015-re azonban a vizsgált 33 ország köréből Korea után (12%) az utolsó előtti helyre léptünk a 13% ponttal, ami azt jelenti, hogy hazai közszolgáltatunkban volt majdnem a legmagasabb a legfiatalabbak aránya, és majdnem a legalacsonyabb a legidősebb korosztály aránya.⁸

Hazai közszolgálati adatokhoz nehéz hozzáférni; ez a rendszerváltás óta így volt, és azóta egyre gyérülnek a hozzáférhető adatok. Egyértelmű azonban, hogy a 2010-es kormányváltást követően nagymértékben megnőtt a fiatal generáció aránya – legfőképpen – a központi államigazgatásban.⁹ Számos igen érdekes, figyelmet – elemző kutatást/vizsgálatot – érdemlő kérdés merülhet fel ennek kapcsán. Ezekből azonban csupán egy-egy alapvető jelentőségűt emelünk ki; jöllehet kérdéseink – adatok híján – megválaszolatlanok maradnak.

Az egyik ilyen alapvető kérdés, hogy a megnövekedett létszámú fiatal közigazgatási dolgozót milyen jellegű munkakörökben alkalmazzák az államigazgatás központi szintjén. Jogalkotási területen például elsöprő többségben alkalmaznak fiatalokat. Ezeknek a fiataloknak azonban nem sok lehetőségük adódik az idősebb, tapasztaltabb kollégáktól megtanulni az ehhez a szakmához/hivatáshoz szükséges (és az egyébként minden szakmához nélkülözhetetlen) elementáris jelentőségű szakértelmet; hiszen a tapasztaltabb korosztály képviselői zömében már nincsenek jelen ezeken a területeken.

A másik – példaként kiragadott – figyelemre méltó kérdés a közszolgálat által betöltött szerepek szempontjából is jelentős.¹⁰ Annak egyik alapvető jellemzőjéhez, a korcsoportok képviselőinek a foglalkoztatási hierarchiában elfoglalt helyéhez, valamint az általuk betöltött munkakörökhöz kapcsolódik. Nemzetközi viszonylatban rendelkezünk adatokkal, amelyekből néhány összefüggést emelünk ki. Az OECD tagállamaiban az a tipikus, ha az 55 évesek, illetve ennél idősebbek nagyobb arányban töltenek be felső vezetői, mint egyéb pozíciókat. A felső vezetők 60%-a

⁸ Frissebb adatok nem állnak rendelkezésünkre; a gyors változások, a közigazgatás, a szintek/szervek átalakítása, a feladat- és hatáskörök átrendezése, a gyakori személycserék, létszámleépítések, sőt, a nemzetközi gyakorlatban példa nélküli gyakoriságú jogállásváltozások ellehetetlenítik az összehasonlítást.

⁹ Ez a szint egyértelműen a legvonzóbb a szabályozás (és gyakorlat) révén elérhető előnyök, a javadalmazás, a megszerezhető pluszjuttatások, a karrierperspektívák szempontjából is. (Gondoljunk csak arra, hogy a területi államigazgatás meghatározott szegmensei ma már létszámihiánnyal küszködnek; a szerényebb előnyök és a fokozott munkaterhelés miatt igen magas a fluktuáció is.)

¹⁰ A közszolgálati szerepekről ld. bővebben: Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, 4. (2017), 3–4. 20–70.

Görögországban, 67%-a Olaszországban, 66%-a Hollandiában, 63%-a Finnországban, 60%-a Belgiumban ebbe a korcsoportba tartozik.¹¹ A további adatokat tekintve e korosztálynak reprezentációja a felső vezetők körében 50–60% közötti két országban, 40–50% közötti hét országban, 30–40% közötti hat országban, 20–30% közötti hat országban, 10–20% közötti, illetve 0–10% közötti egy-egy országban (míg négy országból nem áll rendelkezésre adat, így Magyarországról sem). Az adatokat elemezve fontos hozzátennünk, hogy azokban az országokban, ahol alacsonyabb a felső vezetők körében ezen idősebb, tapasztaltabb korosztály aránya, ott ők általánosan a köztisztviselők körében is csekély hányadot képviselnek. Továbbá – akár érdekességgéppen is – felhívjuk a figyelmet arra a nagyon fontos tényre/szempontra, hogy az idősebb korosztály (felső) vezetői rétegben jelen lévő magas reprezentációjához kötődő jelenség, valamint a közszolgáltatimodell-felfogásokhoz társított kép ellenére ezekben az országokban nem működik egyértelműen és mindenhol karrierrendszer, amelyben több évtizedet el kell tölteni ahhoz, hogy egy tisztviselőből vezető váljék!

Bár a vezetői kormegoszlásról Magyarország tekintetében az OECD-jelentésben sem szerepel adat, köztudott, hogy központi államigazgatásunkban a fiatalok aránya nagymértékben megnövekedett az utóbbi években a vezetői (beleértve a felső vezetői) szakmai pozíciókban is. A jelenség és az ennek kapcsán felmerülő dilemmák sokdimenziósak, akár a szakpolitikai, akár a humánerőforrás-gazdálkodási, akár a közszolgálati etikai, presztízsbeli, és nem utolsósorban a motivációt, elhivatottságot, továbbá az illetményeket érintő szempontokat vesszük górcső alá. Nem beszélve az átláthatóság követelményeiről. Ha pusztán a jogi vonatkozásokat tekintjük, kiemelésre méltó, hogy hazánkban jó ideje nem szükséges a közigazgatásban szakmai vezetői/felsővezetői pozíció betöltéséhez egyéb, mint bármiféle felsőfokú végzettség¹² és megszerzendő közigazgatási szakvizsga. A jogszabály nem követeli meg a bárhol, netán a közigazgatásban szerzett szakmai tapasztalatot, vezetői tapasztalatot stb. sem. Így csupán a legfelső szintű vezetés józan megítélése lehet a záloga annak, hogy egy-egy vezetői pozícióra az arra legalkalmasabbnak ígérkező, tapasztalt jelöltet válasszák/nevezzék ki.

Rövid összegzésünk arra enged következtetni, hogy a fejlett nyugati demokráciákban kiemelt figyelem övezi a közigazgatás intézményi emlékezetének megőrzését, míg a rendszert váltó közép-kelet-európai országok értékrendjében a sajátos múlt és jelen viszonyai közepette mindez a gyakorlatban csekélyebb értéket látszik képviselni. Hazánk vonatkozásában az ezredforduló utáni évektől úgy tűnik, mintha kifejezetten nem képviselne értéket az intézményi emlékezet, sőt,

¹¹ OECD (2017): i. m.

¹² A 2019-es törvénymódosítás ez alól is mentesíthet meghatározott szakmai felső vezetői pozíció esetében. [A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXXV. törvény 224. § (1a) bek.]

a korszerűsítés gátját látják benne a döntéshozók. Ezt az állítást látszik alátámasztani az a folyamat, amely a közigazgatás két elemének, a szervezetrendszernek és a személyi állománynak nem szűnő változtatásával, cseréjével jár együtt.

A működő intézményi emlékezet a szervezetrendszer viszonylagos állandóságát feltételezi egyik oldalról, a közigazgatás személyi állományának egészséges korfáját (amelyben minden korcsoport betölti a neki szánt szerepet a szervezet és intézményrendszer megfelelő posztjain) a másik oldalról. A kérdés jelentős mértékben kapcsolódik a közigazgatás presztízsének kérdésköréhez is. Azonban a napi munka rutinját tekintve a kérdést leegyszerűsíthetjük akként, hogy a fiatal generációnak van-e/lesz-e kitől megtanulnia a közfeladatok ellátásához szükséges gyakorlati tudást, és oly módon elsajátítani a közigazgatási szakmát, hogy hivatásként tekintsen arra.

Felhasznált irodalom

- Gajduscek György – Linder Viktória: Civil service system in Hungary. In Patyi András – Rixer Ádám – Koi Gyula (szerk.): *Hungarian public administration and administrative law*. Passau, Schenk, 2014. 501–520.
- Kovács Ágnes Lilla: Kulcs a boldog élethez. Interjú Wolfgang Drechslerrel. *Figyelő*, 57. (2013), 10. 28–29.
- Linder Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica*, 4. (2017), 3–4. 20–70.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: *Civil service reform in post-communist Europe: The bumpy road to depoliticisation. Conference paper*. London, Birkbeck College, University of London, 2003. Online: <https://doi.org/10.1080/01402380412331280813>
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik: The institutionalization of political discretion in post-communist civil service systems: The case of Hungary. *Public Administration*, 84. (2006), 3. 693–715. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00608.x>
- OECD: Ageing central government workforce. In *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD, 2017. 94–95.
- Ziller, Jacques: Vrais et faux changements dans les administrations en Europe. *Revue française d'administration publique*, (2003), 105–106. 67–79. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0067>



Máthé Gábor¹

Polgári kori gazdasági-jogi fogalomrendszer

A hazai jogtörténeti irodalom kiváló monográfiái hasznos eligazítást adnak a kincstári vagyon tárgyairól s azok rendeltetéséről. Ezek számbavétele akkor nélkülözhetetlen, amikor az államvagyon tömege mozgásba lendül, s azt a törvényhozói akarat tulajdonosi szempontból átcsoportosítja. A jelenkorban valós kihívás ugyanis, hogy a privatizáció következményeként kötelező meghatározni a vagyontárgyak ama körét, amelyet célszerű továbbra is az állam tulajdonában tartani; valamint indokolt olyan jogi korlátok megismerése, amelyeknek a kincstári vagyon tárgyait alá kell vetni.

E problematikával nem csak a jelenkori szabályozásnak kell számolni – hiszen a „jövő útjai” kifürkészhetetlenek –, s ezért nem mellőzhető a különböző fogalmak, kategóriák szemantikai elemzése, már csak azért sem, mert a vonatkozó hazai és külföldi terminus technikusok teljesen eltérő tartalmúak. Szellemesen utalt e különbségre egy, a kincstári vagyon szerepét tárgyaló nemzetközi konferencia szakmai értékelése kapcsán Lőrincz Lajos akadémikus, aki szerint a *treasury/trésorerie* hazai újkori értelmezésében még mindig a középkori tartalom dominál. Azaz a kincstár az állami hatalom tulajdonába tartozó javak összességét, vagy az ezek kezelésével megbízott szervezetet jelenti. A francia és az angol államrendben a kincstárnak ugyanis kettős szerepe van: számvevőségi és bankári. A nyugat-európai országok arra a jelenségre, amelyet mi kincstárnak próbálunk megjeleníteni: a *közjavak* igazgatása (*l'administration du domaine public*) vagy az állami javak megjelölést használják.

A terminológiai különbségek dogmatikai alapjai így különösen felértékelődnek, amiért is indokolt a polgári kor – államgazdaság-magángazdaság – hazai fogalomrendszerének rövid tematikus áttekintése.

A gazdasági igazgatás kiemelkedő képviselőjének munkásságához is kötődő téma – vélhetően – ismét felkelti érdeklődését kiváló jubiláns barátunknak, akinek eredményes szakmai életútjához ezúton is szívből gratulálunk.

¹ Professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: mathe.gabor@uni-nke.hu.

Fogalmak történeti megközelítésben

Az államháztartás a közcélok megvalósítására szolgáló mindennemű állami tevékenységre figyelemmel van, míg az államgazdaság csakis az állam gazdasági céljaira van tekintettel. Noha az államgazdaság közvetlenül egy állami célt sem valósít meg, mégis a kormányzat csak azokat az állami feladatokat oldhatja meg, amelyeket az államgazdaság eszközei megengednek. Tehát az államgazdaság fő feladata az összhang megteremtése az állami eszközök és az állami célok között.

Az államgazdaság és a magángazdaság viszonya

Mindkét gazdaság lényegére nézve azonos, amennyiben mindkettő bevétel-szerzésből és kiadások teljesítéséből, a vagyontárgyak folytonos kicseréléséből, s végül az értékek szabályos megújításából áll. További egyezőségek:

- a gazdasági alaptörvények az államháztartásra is vonatkoznak;
- a kiadások és a bevételek egyensúlya a kormányzatnak is kötelessége; végül
- mások jogait az államgazdaság sem sértheti.

Az államháztartás mint a közszükségletek fedezetét biztosító célrendszer következtében az államgazdaság a magángazdasághoz képest azonban lényeges különbségeket is mutat. Ezek az alábbiak:

- A magángazdaság az egyéni szükségleteket elégíti ki, míg az állam gazdasági tevékenysége a nemzet egészét érinti. A magángazdaság leegyszerűsítve önmagáért cél, míg az államgazdaság nemcsak az állami, hanem az összességet kitevő egyéni szükségletek fedezetéről is gondoskodik.
- Bizonyos tevékenységeket csak az államgazdaság végezhet. Az államháztartás célja: a nemzet egészét érintő *közüntézmények* (parlament, kormányzat, jogvédelem, műveltség stb.) létesítése, fenntartása, nagyobbbrészt tehát a testetlen *javak* termelése.
- Az államgazdaság, valamint a nyilvános jellegű testületi (községi, városi) gazdaság nem okvetlenül a javak tetszés szerinti mennyiségét állítja elő, hanem olyan javakat termel, amelyek a magángazdaságok körén kívül esnek.
- Míg a magángazdaság tevékenységét egyedül mások jogai határolják be, addig az államgazdaság csak az állami célok által megszabott korlátok között mozoghat, és figyelemmel kell lennie az adóztatásra is. Ez a korreláció, nevezetesen az, hogy az állami bevételek egy jelentős része a polgárok jövedelmeiből keletkezik, visszahat a magángazdasági tevékenységre is.

- Az államgazdaság eszmeileg végtelen tartalmú, a körében teljesített kiadások nemcsak a jelen nemzedéknek szólnak, hanem a jövő generációra is kihatnak.
- Az államgazdaság vezetése és kezelése mindezért állandó szervezethez és szabályokhoz kötött, míg a magángazdaság a változó viszonyok függvényében szabad.

Államháztartás – államgazdaság

A két kategória a *történelmi rendszerekkel* adekvát. A 18. századig szabályozott államháztartással nem találkozunk.

Az ókori államok hadiszákmányokból, hadisarcból, a meghódított népek által fizetett *tributum*okból fedezték kiadásait. A görögöknél és a rómaiaknál a meghódított tartományok földbirtoka (államkincstári birtok); bányák, vámok, törvénykezési illetékek és pénzbüntetések szerepeltek bevételi forrásként. A görög és a római polgár adót csak hadi célokra fizetett.

A *középkorban* a terménygazdaság és a korlátozott adómentesség akadályozta a pénzügyi rendszer kifejlődését. A középkori államoknak nem volt háztartásuk. A hadviselési költségeket a fejedelmi jövedelmekből, a *praelati*, *barones*, köznemesség, *civitas* teherviseléséből fedezték. A fejedelmi udvar költségeit a fejedelm vagyonra és a haszonvételek biztosították. Az igazságszolgáltatás, az igazgatás is *nobile officium* volt. Összegezve: megállapítható, hogy a középkorban a közszükséglet nem állami, hanem fejedelmi, rendi kiadásokból állott.

A rendszeresen szabályozott államháztartás szükségességét az állandó hadsereg megjelenése, a rendi igazgatás államivá válása, az állami egység kifejlődése, az állandó fizetéssel ellátott hivatalnoki kar létrehozása indokolta. Ezért a 18. század végétől, pontosabban a 19. század közepétől beszélhetünk a tudományos igényű államgazdaságtanról.

Az államgazdaság elmélete alapjaiban a Smith-féle eszmerendszer körében mozgott. A 19. század második felétől származtatjuk az államgazdaságtan elméletének második nagy korszakát. Ennek jellemzői, hogy háttérbe szorul a régi kamarai szisztéma. Az államháztartás rendszerét általános érvényű elvekre alapítják, s a nemzeti jólét és az állami pénzügyek közötti kapcsolatot, továbbá egyes adóneknek a közgazdaságtanra gyakorolt hatását vizsgálódási körükbe vonják, végül elismerik az állam „magánkereseti tevékenységét”. Ekkor jelenik meg és egyben állandósul a 20. századra is a „társadalmi kérdés” megoldásaként az államgazdaság rendszerében a szociálpolitikai irányzat. Ez az új feladat az állami szolgálatok produktivitása mellett száll síkra. Hangsúlyozza, hogy az adó nemcsak pénzügyi eszköz, hanem egyszersmind szociálpolitikai intézmény, amely a nemzeti jövedelem

kedvezőbb megoszlásának előmozdítására is fölhasználható. Evégből a gazdagabbak erősebb megterhelését, a „személyes jövedelmi adó” behozatalát, majd az „adó-fokozás” nagyobb arányú alkalmazását javasolja.

Az államszükségletek – az állami kiadások

Az államgazdaságnak és a magángazdaságnak a végcélja nem a termelés és jövedelemszerzés, hanem a szükségletek kielégítése, azaz a fogyasztás. Az tehát, hogy rosszul gazdálkodik-e az állam, nem annyira a bevételi politikától függ, hanem sokkal inkább attól, hogy a kormány a nemzet erőit jó vagy rossz irányban használja-e fel.

Az állami célok (közcélok) eléréséhez szükséges javak összessége pedig az államszükséglet, míg az ennek fedezetéül felhasznált javak az állami kiadások.

Az állami kiadásoknál a főbb elvek:

- A főszabály: a lényeges állami célokra okvetlenül szükséges kiadások minden körülmények között, míg a hasznos és kívánatos kiadások csak a nemzet anyagi erején belül teljesítendőek.
- Az tekintendő a gazdaságos állami kiadásnak, ami a teljesítésével járó áldozatot nemcsak megéri, hanem azt hatásában meg is haladja.
- Az állami kiadások összege nem akadályozhatja a magángazdaságban a tőkeképződést. Ezért az egyedül helyes pénzügyi politika az állami pénzügyeknek a közgazdasági érdekkörbe való bekapcsolása.
- Az állami célokat mindig a közszükségletekkel arányban kell meghatározni.
- Figyelembe veendő, hogy amennyiben az állami kiadások összege és a nemzeti jövedelem nagysága közötti aránytalanság huzamosabb ideig tart, akkor „az állam föloszlásnak” indul.
- Végezetül az állam által szükségelt javaknak feltétlen belföldön történő beszerzése elhibázott álláspont.

Az állami kiadások taxatív felsorolásától eltekintve, csupán a témánk szempontjából releváns, úgynevezett rendkívüli kiadások vizsgálatára szorítkozunk. Ilyennek minősült a korabeli szaktudományban:

- az állam magángazdasága körében eszközölt beruházás (például birtokok, erdők szerzése, gyárak létesítése, állami vasutak építése, magánvasutak megváltása, állami bankok alapítása);
- a nemzeti vagyon szaporítása (utak, csatornák építése);
- az úgynevezett „testetlen” nemzeti tőke gyarapítása, mint például a köz-igazgatási, az igazságügyi, a tanügyi reform;
- közcélok megvalósítását akadályozó veszélyek kiküszöbölése (védművek építése).

Az állami kiadások fedezete témában a jelenkor számára végezetül fontos konklúzió: a nemzetgazdaságra nézve valóságos pazarlásszámba megy, ha az államkincstár oly javakat állít elő saját üzemében, amelyeket a magánvállalkozásoktól olcsóbban szerezhetne be. Dologi szükségleteit csak akkor elégítse ki az állam saját termelésével, ha a magánipar annyira fejletlen, hogy nem képes a kérdéses terméket kellő minőségben előállítani, vagy ha oly szükségletről van szó, amelyet az állam kivételesen saját termelésével olcsóbban fedezhet.

Az állami kiadások ágazati csoportosítása a történeti fejlődés tükrében kettős. Megkülönböztettek alkotmányi és igazgatási kiadásokat. Az elsőbe az *udvartartási költségek* (abszolút monarchia), az udvartartási és országgyűlési költségek (alkotmányos monarchia), a köztársaságban csak az országgyűlési kiadások tartoztak.

Az udvartartási költségek (*civillista*) fedezete sajátosan alakult a különböző államokban. Általában a fejedelmi magánvagyon és az úgynevezett koronai uradalmi hozadék volt a biztosítéka. Az angol uralkodóház (II. György 1728-ban) honosította meg azt a gyakorlatot, hogy az uralkodó az örökös koronai jövedelmei egy részéről lemondott, s ennek fejében az udvartartás költségeinek fedezetéül a parlament meghatározott összeget szavazott meg számára.

Az igazgatási költségekre pedig a közigazgatási, igazságügyi, közoktatási és vallásügyi, pénzügyi, hadügyi és külügyi kiadások rendszeresedtek.

Az állami bevételek – az állambevételi források – alapelvek

A liberális állam főbb princípiumai:

- a jogrendet egy gazdaság sem nélkülözheti, ezen belül az államgazdaság a legkevésbé;
- az állami bevételek terhét az arányos teherviselés szerint kell megállapítani;
- mindig a legkisebb kezelési költséggel járó bevételi forrást kell meghatározni; s végül
- biztosítandó, hogy az állami bevételek egyenletesen és tervszerűen folynak be.

Az állami bevételek osztályozására a polgári korban több variáns született. Ezek közül az eddig vázoltakra is figyelemmel mi az úgynevezett *magángazdasági*, valamint a *rendes és rendkívüli állambevételek* csoportrendszerét helyeztük előtérbe.

A) *Magángazdasági bevételek.* E bevételeket az állam saját vagyonából és saját kereseti tevékenységből szerzi be. Az államgazdaságot pedig a polgárok jövedelmeiből biztosítja. A magángazdasági bevételek *három forrása*:

- A tulajdonképpeni magángazdaságból (*sui generis*) ered. (Az állam mint magánjogi alany, vagyontárgyakból és vállalatokból – uradalom, ipari üzem, erdő, bányá, vasút – a *szabad verseny kizárása nélkül* szerez.)
- Továbbá az államot megillető előjogokból: *regálészerű jövedelmekből* származik. A *közgazdasági regálék*: a posta, a távbeszélő, a pénzverés nem finansziális, s ezért nem önálló, hanem esetleges állambevételként értékelt.
- Végül az *állami egyedáruságok* vegyes természetű bevételi forrásként jelennek meg, a szabad verseny kizárásaként, az állami vállalatokhoz kötődve, hatásukra nézve pedig a fogyasztási adókhoz tartoznak.

B) Az *államgazdasági bevételek* két nagy forrását közismerten az adók és az illetékek képezik. Megkülönböztettek rendes és rendkívüli állambevételeket. Az elsőhöz a *sui generis* magángazdaságot, az egyedáruságot, az adókat és az illetékeket sorolták. Amennyiben a rendes bevételek nem voltak elegendőek, úgy rendkívüli állambevételként az államkölcsönt, a rendkívüli adót és az államjavak elidegenítését rendszeresítették.

Az állam magángazdasága – az államvagyon

(1) Az igazgatástörténeti szakirodalom az állam magángazdasága alatt azt a tevékenységet értette, amelyből az állam a versenyfeltételek fenntartásával jutott bevételekhez. Az állam *magángazdaságának főbb jellemzőit* az alábbiak fejezik ki:

- e vagyontárgyak az állam közjogi hatalmából erednek;
- a magángazdasági tevékenység nem tartalmazhat munkajövedelmet;
- e tevékenység profitirányú, de az általános nemzetgazdasági célokat is preferálja (például: a birtokokon gazdálkodási rendszerek bevezetése, erdőállomány-gyarápítás).

Az állam magángazdaságának tárgya: az államvagyon. Az államvagyon fogalmának fejlődése lényegében a tartalmi elemek terjedelméhez köthető. *Tágabb értelemben az államvagyon* mindazoknak a vagyontárgyaknak összességét jelentette, amelyek ugyan az állam tulajdonában voltak, de nem gyarápították az állambevételeket. Ilyenek voltak: a jövedelmező kincstári birtokokon kívül az állam tulajdonában lévő hatósági épületek, iskolák, múzeumok, könyvtárak, utak, kikötők, hadi létesítmények stb., amelyek nem *az állambáztartás*, hanem az általános közcélok szolgálatában állottak, és így nem a tulajdonképpeni államvagyon, hanem a *közvagyont* alkották.

A *szorosabb értelmezés* szerint az *állami vagyontárgyak körébe* az *vonható*, ami az állambevételeket szaporítja. Így főként: a *mezőgazdasági uradalmak*, az *állami*

erdők, a kincstári bányaművek, az állam által fenntartott műipari és kereskedelmi vállalatok, az államvasutak, a bankok és az államépületek, valamint az állami tőkék sorolandók ide.

Itt említendő, hogy a fejedelem magánvagyonra (*bonum scatullae*) független volt az államvagyontól, és nem tartozott az államháztartás körébe sem. Mint említettük, az uralkodócsalád vagyona magánjogi természetűnek minősült, ugyanúgy a hitbizományi (korona-) javak is, amelyeknek hozadékaival pedig az uralkodó rendelkezett.

Végül a fogalomtár teljessége jegyében utalnunk kell az államjósággal kategóriára. Az államjóság olyan vagyontárgy, amely lényegét tekintve bevételszerzésre használt ingatlan, pontosabban mezőgazdasági kezelés alatt álló kincstári birtok.

A történeti fejlődés azt mutatja, hogy az államjavak eredete az első letelepedés idejére vezethető vissza. A görög államokban a vámok mellett az államjóság és a bányák adták a meghatározó forrásokat. A rómaiaknál az *ager publicus* nagyobb területet foglalt el, mint az *ager privatus*. A meghódított tartományok erdői, legelői állami tulajdonba mentek át, és használatuk után a kincstár jelentékeny díjakat szedett. A császárság korában az államjavak folyamatosan császári koronai javakká alakultak át.

A magyar jogtörténeti áttekintés mellőzésével csupán azt emeljük ki, hogy *törvényeink az államjavak elidegenítését tiltották*. A szentkorona-birtoktan alapján megállapítható, hogy a hűtlenség avagy a megszakadás címén a koronára háramlott birtokokat (kincstári javak) a király ismét eladományozhatta, azonban a *koronajavak forgalomképtelenek voltak*, mert sem elzálogosítani, sem csereértékként felhasználni nem lehetett őket.

A közbevételek legnagyobb részét évszázadokon keresztül az államjóságok szolgáltatták. Az államszükségletek növekedése folytán azonban a közkiadásoknak egyre kisebb része került ki az államjavak hozadékából, s így az állam egyre inkább a polgárok adóira szorult. Magyarországon például az 1880-as évektől megindult nagyarányú birtokeladások következtében az állambirtokok „tisztá eredménye” 2,5–3,5 millió forint között ingadozott, 1891-ben már csak 787 ezer forintot tett ki, és 1896-ra 600 ezer forintra csökkent.

Az államvagyon leapadásának tényét a magyar közigazgatás-tudomány klasszikus művében (*Magyar közigazgatás*) Magyary Zoltán is megerősítette. Magyary alapjaiban elfogadta a korábbi államgazdaságtani kategóriákat, ugyanakkor azokat más minőségű csoportképzőként kezelte. Így az állami szükségletek kielégítését a közigazgatás feladatkörébe sorolta.

(2) A *közigazgatás gazdasági alanyai* Magyarynál a közigazgatási egységek, amelyek a feladatmegoszlás következtében más-más jogi minőségben lehettek gazdálkodó alanyok. Ezek:

- *jogi személyek* (ingó-ingatlan vagyonnal rendelkeznek, telekkönyvben tulajdonosként szerepelnek), például: állam, törvényhatóságok, községek, egyes intézetek (egyetem), köztisztviselők, közüzemek (kft., rt.);
- *kereskedelmi egyéni cégek* (például: közüzemek);
- *utalványozó hatóságok*, a jogi személyek részére megállapított költségvetésben előirányzott kiadások teljesítésére a közpénztáraknak utasítást adtak;
- *pénzügyi hatóságok*, amelyek az állam által kivethető közbevételek tekintetében az állami akaratot nyilvánították ki.

Magyary is állást foglalt az állami feladatok megoldására szolgáló ingatlan és ingó vagyon szükségességéről. Nála a köztulajdon és magántulajdon elkülönítése volt a jellemző. Azaz a *köz-, magántulajdon vagy kincstári vagyon* körét az állam, a városok, községek, egyházak, közintézetek erdő- és mezőgazdasági birtokai, bérházai, illetve a koronajavak alkották.

- (3) A *közigazgatás használatában lévő vagyon* ingatlan (akkor is, ha nem tulajdonban, csak bérben van) és ingó lehetett. Ezek olyan dolgokként ismertek, amelyeket
- a közigazgatás *szerveit*: intézmények, intézetek, üzemek a közfeladatuk érdekében közvetlenül használtak;
 - *épületekként* nyilvántartottak, amelyekben a hivatalokat helyezték el, mégpedig berendezésükkel együtt (hivatalok, iskolák, múzeumok, könyvtárak, laktanyák, katonai lőterek, hadi felszerelés, városház, uszoda stb.).

(4) Megkülönböztettek továbbá *közhasználatban álló* – mindenki által használt – vagyont (utak, hidak, folyók stb.), végezetül az állami és a városi közüzemeket. E vagyontárgyak, mivel közrendeltetésűek voltak, tulajdonkorlátozás alatt állottak, azaz nem lehetett elbirtokolni, s nem volt mód a jelzálogjoggal történő megterhelésre sem.

A közhasználatban álló vagyon és a közigazgatás használatában lévő vagyon közötti *alapvető különbséget* abban jelölhetjük meg, hogy ez utóbbinál, ha a közcélra rendelés megszűnik, akkor a közjogi korlátozás eszik, s a korlátlan magántulajdon e tekintetben is feléled.

A közhasználatban álló vagyon tekintetében a közigazgatásnak mindig kettős feladata van. A meghatározó az elvonás megakadályozása, és nem kevésbé jelentős a használható állapot biztosítása sem. A fenntartási kötelezettség szerinti osztályozáson alapult² például a polgári kori közutak tanulságos elnevezési rendszere: államutak építése, fenntartása, törvényhatósági út, vasúti állomáshoz vezető utak a vasúttal, községgel, várossal és az esetleg érintett ipari és kereskedelmi

² 1890. évi I. törvénycikk a közutakról és a vámokról.

vállalattal közösen; tisztán községi utak (közútlók) és községi közlekedési vicinális utak, egyesek, valamint társaságok által fenntartott utak.

(5) Jól ismert, hogy a közfeladatok minőségi megoldása érdekében a közhasználatnak „legmesszebbmenő” engedélye a *koncesszió*. Erről akkor beszélünk, ha az egyén vagy például kereskedelmi társaság, közfeladatok ellátására és erre a célra közhasználatban álló vagyoni igénybevitelére engedélyt kap (például: vasútépítés, autópályák építése, elektromos, távbeszélő-hálózat telepítése). Mivel itt az engedélyes jelentékeny befektetésre vállalkozik, s noha az engedély ideiglenes, de rendszerint hosszabb időre: 50, 90 évre szólóan biztosít kizárólagosságot. A kedvezményezett tevékenysége ugyan magángazdasági, de köteles a kijelölt közérdekű feltételeket betartani (üzemben tartás, menetrend, tarifa stb.). A koncesszióban gyakran kikötik a berendezés tulajdonjogának megváltását és a közre történő visszaháramlását (például 1931. évi XVI. törvénycikk³ – a villamos műveket érintően).

(6) Az állam magángazdasága témakörben végezetül a *polgári kori szakirodalomból* az állami termelésre, az *államjóságot* elidegenítésére és az államjóságot kezelésére vonatkozóan gyűjtünk csoportba alapelveket.

Tudott dolog, hogy az *állam vállalkozását*, annak terjedelmét nem lehet egyértelműen deklarálni. A különböző szerzőknél egybehangzó szentencia, hogy csak a bevétel szerzéséért, pusztán üzleti haszonért nem indokolt ilyen vállalatot alapítani, fenntartani. Ezzel a kormány jelentős többletterhet vállalt magára, s óhatatlan, hogy az egyéni, társas vállalkozások közötti küzdelemben a hatalmi eszközök sem maradnak ki, s így az esetleges üzemek veszteségeit végül is az adózók kényszerülnek megtéríteni.

Ugyancsak egybecsengő az (az állásfoglalás), hogy *a legtöbb iparágban az állami termelés pénzügyi sikereket nem tudott felmutatni*.

Az államjóságot elidegenítése – mint az nyomon követhető – a 18–19. századtól válik általánossá. Ennek fő oka a rendkívüli szükségletek iránti igény kielégítése. A szakirodalomban rögzült vitában az érvek, ellenérvek egymást kioltva konkurálnak egymással. Az elidegenítés elleni főbb argumentumok azonban igen kifejezőek. Így:

- az *állami vagyoni fedezete a hitelnek* (ezt az érvet egyébként az államhitelügyi viszonyok alakulása már megcáfolta);
- az *államjavarok az adóterheket könnyítik*. Ez sem valós tétel. Ha ugyanis a magánosok a tulajdonukba átment ingatlanokból az államnál nagyobb jövedelmet húznak, s az állam birtokainak elidegenítésével a nemzeti

³ 1931. évi XVI. törvénycikk a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról.

- jövedelem emelkedik, és a kormány az államjavak eladási árából képződött tőkeberuházások hasznát, illetőleg az államadóssági tehernek az eladási árral teljesített adósságtörlesztés után bekövetkező csökkenését is számításba veszi, a nemzeti jövedelem emelkedéséből anélkül szerez nagyobb bevételt, hogy az adózókat jobban megterhelné;
- az államvagyon azonban nemcsak a jelen, de a *későbbi nemzedéknek is tulajdona*. Itt éppen a jövő generációjának érdekvédelméről beszélhetünk, ha ugyanis a kormány az eladási árat az államjavak tőkeértékének tényleges kamatozásánál nagyobb kamatszükségletet okozó államadósságok visszafizetésére, avagy az utókorra is kiható olyan intézmények létesítésére használja fel, amelyeknek az eredménye az államjavakból eredő előnyöket meghaladja.

Az államjóságok kezelésében – az elidegenítést megelőző állapotként – az államkincstárnak legnagyobb hasznát biztosító formái: a *házi kezelés*, a 18. század elejétől a *haszonbérlet* (amely időhöz kötött, kb. 20-30 év és az úgynevezett örök-bérlet), valamint az úgynevezett *szavatossági* igazgatás. Az utóbbinál a birtokot állandó fizetést élvező tiszt kezelte, aki egyben vállalkozó is volt, amennyiben az évenként előre megállapított minimális összeget köteles volt az állampénztárba szolgáltatni. A birtoknak ezt az összeget meghaladó hozadéka pedig meghatározott arány szerint az államkincstár és a jószágkezelő között oszlott meg.

Az államgazdaság – államvagyon – állampénzügyi kategóriák fogalomrendszerének tanulságai nem csupán kodifikációs szempontból relevánsak, hanem tartalmukból következően mérhetők az államgazdaság mikénti vitelének eredményei. Az irodalomban is közhely, hogy az államháztartás valamennyi európai országban az összes közgazdasági és művelődési viszonynak adekvát tükröződése.

Felhasznált irodalom

- Balás Károly: *Politikai gazdaságtan (Közgazdaságtan)*. Budapest, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, 1922.
- Balás Károly: *Pénzügytan. Áradók – illetékek – egyedárúságok. A közháztartások rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1935.
- Concha Győző: *Politika. II. Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905.
- Komlos, John: *The Habsburg Monarchy as a customs union*. Princeton (US-NJ), Princeton University Press, 1983. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400855711>
- Kuncz Ödön: *A magyar kereskedelmi és váltójog vázlata*. Budapest, Grill, 1929.
- Lőrincz Lajos: *A kincstári vagyonról és kezeléséről*. Budapest, Államigazgatási Főiskola, 1992.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Mariska Vilmos: *A magyar pénzügyi törvényisme kézikönyve*. Budapest, Franklin, 1887.
- Mariska Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*. Budapest, Franklin, 1905.
- Meznerics Iván – Torday Lajos: *A magyar közigazgatás szervei 1867–1937*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937.
- Navratil Ákos: *A társadalmi gazdaságtan és a közháztartástan vázlata*. Budapest, Grill, 1908.
- Polónyi Géza: *Az önálló jegybank politikai és gazdasági haszna*. Budapest, Ifj. Nagel Ottó Könyvkereskedése, 1910.
- Surányi-Unger Tivadar: *Magyar nemzetgazdaság és pénzügy*. Budapest, Gergely R. Könyvkereskedése, 1936.

Jogforrások

1890. évi I. törvénycikk a közutakról és a vámokról
1931. évi XVI. törvénycikk a villamos energia fejlesztéséről, vezetéséről és szolgáltatásáról



Péter Novoszáth¹

The possibilities and risks for Central and Eastern European countries concerning the New Chinese Silk Road and Silk Road Belt projects

Introduction

The Chinese plan regarding the New Chinese Silk Road is extremely ambitious; it would affect 65 countries of the world. By fast trains and ports and by dramatically expanding their commercial relationships, they intend to build a larger commercial network than ever before. However, is this beneficial for Europe, for the Central and Eastern European countries and for Hungary? What are the possibilities this project offers and what risks may the implementation of the project bring? Is there a chance that the Central and Eastern European countries finally emerge from the peripheral countries, or is there a risk that they will fall behind once again if they offer too much commitment to this project?

The initiatives of the New Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road

The first known travel book about the Silk Road is from the 5th or 4th century B.C., which is about the journey of King Mu (Mu Wang), the king of Western Chuo. The commercial road network from Ancient China to Africa and Europe started during the Han dynasty in approximately 114 B.C. due to the explorations of Zhang Qian. Chinese silk was one of the most important goods transported on this road network; this is why Ferdinand von Richthofen, German geographer named it this way in 1877. During the centuries, numerous luxuries were sold with the assistance of this road. The trade carried out on the

¹ Associate professor, University of Public Service Faculty of Public Governance and International Studies Department of Public Finance. Contact: novoszath.peter@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-8755-6858.

Silk Road had an important role in the development of great civilisations like China, Egypt, Persia, Arabia, India, Rome and Byzantium.² The Silk Road has not only served for transporting silk and other important goods for millennia, but it also provided a cultural and technological connection between continents. Merchants, pilgrims, monks, soldiers, nomads and citizens were travelling on it everywhere between China and the Mediterranean Sea.³ The over 8,000 kilometres long route allowed luxuries to get from one corner of the world to another, including silk, satin, musk, ruby, diamond, pearl and rhubarb. Even though the Silk Road was spanning over thousands of kilometres, only a few merchants were travelling on the full length; goods were travelling through numerous intermediaries, the actual trade was carried out on the busy markets of important oasis cities.⁴ The over 8,000 kilometres long Silk Road had been connecting the Eastern civilisations to the West for centuries.

The name Silk Road rings nicely even today, there is no wonder that China brought it up; what is more, it made this a significant element of its foreign policy. The Chinese President, Xi Jinping announced the New Silk Road Economic Belt and the 21st Century Maritime Silk Road on his journey to Kazakhstan in 2013. China is preparing a new megaproject that would connect the Asian, European and African countries formerly affected by the ancient land and marine Silk Roads by spanning over Eurasia and the ocean. The new Chinese Silk Road project would affect sixty-five countries with over 60% of the Earth's population. The originally quite complicated names of "Silk Road Economic Belt" and "21st Century Maritime Silk Road" became simpler to "One Belt, One Road" (OBOR), which refers to the New Silk Road Economic Belt that will connect China and Europe through Central and Western Asia, while the 21st Century Maritime Silk Road is going to connect China to Southwestern Asia, Africa and Europe. The total population of the countries covered by OBOR is approximately 4.4 billion people, which is 63% of the total population of the world. Their total GDP is around 2.1 billion dollars, which is 29% of the world economy.⁵

In the coming decades, China intends to create an infrastructural, communication, logistics, trading and political network and cooperation extending from Central and Southern Asian regions, through the Near East and East Africa all

² Harmatta János: A selyemút nyelvei [Languages of the Silk Road]. *Antik Tanulmányok*, 47. (2003), 1. 81–88; Daniel Waugh: Richthofen's "Silk Roads": Toward the archaeology of a concept. *The Silk Road*, 5. (2007), 1. 1–10.

³ Daniel Waugh: *Travellers on the Silk Road*. Silkroad Foundation, 1997.

⁴ Francis Wood: *The Silk Road: Two thousand years in the heart of Asia*. Berkeley (US-CA), University of California Press, 2002. 13–23.

⁵ Privátbankár: Új selyemút: így válhat még erősebbé Kína [New Silk Road: This is how China may become even stronger]. *Privátbankár.hu*.

the way to the European Union, mainly using Chinese financial resources. The financial background will be provided by two institutions: the 40 billion dollar Silk Road Foundation and the Asian Infrastructure Investment Bank operating with a 100 billion dollar capital. Hungary also indicated its intention to join the latter institution.⁶

The New Silk Road programme may offer an important opportunity for the Chinese economy from various aspects. It may be surprising, but there is too much money in China. Due to the success in the past years and the savings of the residents, thousands of billions of dollars of capital piled up in the country, and investment opportunities for this capital has continuously been sought, even abroad lately. 2016 may be the first year when China becomes from capital importer to net capital exporter, and the programme spanning through the whole of Eurasia would offer an unbelievable potential for investment. It is also an essential issue for China. A side effect of the governmental measures to increase earnings was to generate a world record level of excess capacity in numerous industrial sectors of the country, especially in steel and cement manufacturing and construction. In the Silk Road Programme, everything in the countries between Europe and Southern Asia would be built by Chinese companies from Chinese raw materials financed by the Chinese excess capital. Moreover, the financial cooperation would take place mostly in the form of loans, so the project can be interpreted as a Chinese Marshall Plan offering long-term investment for China while also commit lots of countries to Beijing. The increasing economic influence of China would, of course, also strengthen the political power of Beijing in the region.⁷

According to the plans, the first phase of the programme will mainly be infrastructural development, the construction of fast railroad network and marine ports. However, it also means the coordination of mutual supply of energy, the car production, the trading of agricultural products, what is more, the latest breakthroughs in education, science and research.

Opportunities and potential risks

Numerous analyses and studies show that the centre of economic growth in Europe may relocate from the West to Central Europe after the crisis, and the

⁶ Profit7: Az „új selyemút” Magyarországnak is új távlatokat nyit [The New Silk Road also Opens New Opportunities for Hungary]. *Profit7.hu*, 7 May 2015.

⁷ Matura Tamás: A kínai selyemút és a magyar szál. Távol-keleti referenciaberuházások az európai infrastruktúra-fejlesztések esetén [The Chinese Silk Road and the Hungarian aspect. Reference investments of the Far East in the development of European infrastructure]. *Magyar Idők*, 22 April 2016.

region of the Carpathian Basin may have an opportunity of historical significance to become the meeting point of the dynamically developing Asian region and the innovation based region of North and Western Europe. However, people living in the Carpathian Basin are not only connected by the common historical path, but the current problems and challenges arising from the increasing and expanding globalisation are nearly the same as well. By 2020, an economic area may develop in the Carpathian Basin, where the economic integration level of the countries may reach that of the Western European countries. The countries of the region have high hopes for the future. This is the most dynamically developing region of Europe.

In the past, the primary objective of Central and Eastern European countries was to integrate into the Euro-Atlantic structure. After achieving this objective, the foreign policy of these countries expanded significantly, and it also includes other areas today. Nowadays, these countries endeavour to promote the Central European identity within the EU and support the regional co-operation of Central European countries. The purpose of the study is to establish what changes the increasing dominance of China may bring into the Central and Western European countries, where the United States, Russia or even Germany traditionally have more significant influence for a longer period of time. At the moment, it is also unclear how the countries are directly or indirectly affected by the strategic, political and security consequences of the Chinese initiative.

The region constitutes one market and one economic unit for the purposes of trading with distant and stronger economies. Accordingly, the countries located in the region and the people living here must realise as soon as possible that it is beneficial to guide their economies towards each other, to coordinate their development plans and ideas as well as to tighten the social and economic relations between them. It is also important for the reason that China is not looking for charitable aid, but finances market-based investments it expects to recover, and they are looking for Chinese and foreign investors for it.

Eastern and Central Europe, also including Hungary, is a region with 80 million residents that currently represents the driving force of European growth. The region is foreseeing a prosperous decade after the financial-economic crisis, it is competent, and it is "back on the map". Accordingly, this region offers good opportunities for investors, and it is presumably the best location to reach the markets of the European Union.

China and the Eastern and Central European countries can cooperate in numerous ways, as China has enormous capital, while the Eastern and Central European countries have significant natural resources, technology and well-educated professionals.

China started negotiations with 16 countries of the region at the same time, as it looks at the region as a whole. The audience commented on the conference that it is like the cordon sanitaire established between Western Europe and the Soviet Union in 1919.⁸ China established a three billion dollar investment fund for the Central and Eastern European countries, which is in addition to the discounted rate credit facility that the affected countries agreed on the China–CEE Summit held in Bucharest. The ministers of China, Serbia, Hungary, Slovenia, Slovakia, the Czech Republic, Romania, Latvia, Lithuania, Estonia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Montenegro, Bulgaria and Albania, as well as the deputy ministers of Poland and Croatia attended the summit. China and the 16 Central and Eastern European countries established a business council.

The first regional meeting between China and countries of the region was held back in 2012, and the process continued in Warsaw in 2012. Out of the 12 points of the action plan approved in Poland, 10 points were about touristic cooperation; and the establishment of regional centres for six professional fields was agreed on the China–CEE Summit in Bucharest in 2013. Accordingly, Poland coordinates the cooperation between the trade chambers, and the co-operation is coordinated by the Czech Republic for regional and county councils, by Romania for the higher education institutions, by Bulgaria for agriculture, by Serbia for infrastructural developments and by Hungary for tourism.

The Chinese head of government highlighted on this meeting that in relation to Eastern and Central European states, his country was primarily interested in the implementation of infrastructural projects and the strengthening of financial cooperation. He called the countries of the region for trying to double the turnover from the trade conducted with China in the following five years.

An agreement was reached on the modernisation of the Budapest–Belgrade railway. By extending the high-speed railway towards Macedonia and Greece, the main express line connecting China to Eastern and Central Europe may be built. On the railway capable of a maximum speed of 160 km/h, the travel time of trains would decrease below the current three hours.

On 24 November 2015 in Suzhou, an agreement was reached between the Hungarian and Chinese governments in relation to implementation and financing of the development of the Hungarian section of the Budapest–Belgrade railway. In accordance with the contract that came into effect in 2016, the Hungarian railway company and the appointed companies, in particular, China Railway International Corporation and China Railway International Group, established

⁸ Matus Tibor: Határokon átnyúló gazdaságfejlesztés [Cross-border development of the economy]. *Gazdasag.sk*, 28 October 2016.

a joint venture with 85% of the shares for China and 15% for Hungary. The name of the company is Chinese–Hungarian Railway Non-profit Ltd. The duty of the joint venture will be the preparation and execution of various tenders for the selection of design and construction companies, the conclusion of contracts, as well as the project management and monitoring during implementation. The joint venture may not conduct construction works, it will coordinate the work of the main contractor, in addition to an independent engineer and the certification bodies of the European Union. An inseparable appendix of the international contract is the procurement policy of the project, which applies to the selection of the design and construction company of the updating and modernisation. The procurement policy is EU-compatible, it complies with the requirements of the European Union. In relation to the Hungarian section of the line, the technical regulations effective in the European Union and in Hungary must be complied with.⁹

The railway may significantly boost the logistics of nearby countries, and it may assist the movement of people, capital and goods. The Eastern and Central European countries have excellent ports and motorways; if these are connected, the land and maritime express line can be created between China and Europe, which would provide for lower costs.

The China – Central and Eastern Europe Regional Tourism Centre was established in Budapest in 2014; by establishing the tourism centre, Hungary may become one of the key parties in the cooperation between China and Eastern and Central Europe. The main objective of the centre is to ensure that the region appears on the Chinese tourism market more effectively as a destination. The most important task of the institution is to make the region an attractive destination for Chinese tourists. In order to achieve this, the bureaucratic obstacles like visa must be removed in addition to generating new tourist routes and products. In order to increase the number of Chinese tourists, the procedure will be simplified, so that persons travelling to the region get their visas as soon as possible. Negotiations started regarding a new aviation convention and on the restoration of a direct flight. The number of Chinese tourists travelling abroad has been continuously increasing; 7.5 million of them arrived in Europe in 2013, and out of them, 2.5 million travelled to the region. Out of the Asian countries, the most tourists arriving to the region were Chinese. According to the plans, the aim is to increase the number of people arriving to the region by 50%, to 3.8 million by 2018.

⁹ ChinaCham: Kínával fejleszti Magyarország a Budapest–Belgrád vasútvonalat [Hungary develops the Budapest–Belgrade railway together with China]. *ChinaCham Hungary*, 7 November 2016.

The most frequent concern expressed by the professionals is that an even higher quantity of Chinese products will flood to Europe due to the New Silk Road. Anna Katharina Stahl, the analyst of the EU–China Research Centre in the College of Europe in Brugge, observes that this is not something to worry about, as the economic relationship between the European Union and China was about mutual dependence and commercial relationship supplementing each other. This is exactly why the New Silk Road is rather a great opportunity for the Member States of the European Union, since they may increase their commercial relationships and thereby their competitiveness.¹⁰

There are, however, European analysts who have some reservations about the Chinese initiative. They highlight that the Chinese interest in Europe and Asia is not by chance; the Asian country intends to gain as much foreign and economic influence as possible. Some experts even talk about the Chinese Marshall Plan and the birth of a new superpower. The European Union is also careful with these plans. Although the European Union intends to have a closer relationship with China by the new Silk Road, it is also clear that the infrastructure development plans of China contradict the trans-European transport development plans from a number of aspects. The researchers of the College of Europe also highlighted that it could not be a coincidence that China endeavours to negotiate with the Member States of the European Union separately, as this weakens the negotiating position of the EU, as a uniform political power. Nevertheless, it seems that the Eastern and Central European countries may have a great opportunity through the Chinese plans: it is especially true in case of the Western Balkan region, where people may reasonably think that the EU left them alone. For example, the 1.5 kilometres long Danube bridge in Belgrade was completed from Chinese investment last year, and the fast railroad between Belgrade and Budapest is getting increasingly specific.

Based on the experience of other countries, the most significant risk concerning cooperation with China is that it can easily become unilateral. Accordingly, critical points may be the lack of balance between the financial outcomes of projects, disproportionately high amounts of money flowing out to China, extensive import penetration, uneven level of technology, disproportionate growth of turnover of the Chinese party in the retail and wholesale market.¹¹

In the past years, there has been a really significant improvement in the foreign trade between China and Hungary. Nevertheless, the share of China in

¹⁰ Interview with Anna Katharina Stahl, the researcher of the EU–China Research Centre in *Magyar Nemzet*. Albert Enikő: A Selyemúttal a fél világot lefednék [Half the world would be covered with the Silk Road]. *Magyar Nemzet*, 8 June 2015.

¹¹ Ting Shi: Commodities crash boosts China's New Silk Road. *Bloomberg*, 20 January 2016.

the Hungarian foreign trade is still low. The balance of foreign trade has been increasing significantly year after year since 2010, even though it still had an 838 billion forints of negative balance in 2015.¹²

At the same time, the weight of China in the shares of the Hungarian corporate sector is quite low, especially compared to the role of China in the world economy.¹³

Analysing the economic effects of the assembly plant of the Chinese bus company, BYD in Komárom may answer the question whether Chinese investments serve the purpose of increasing the competitiveness of the country, employment creation and achieving the objectives of the Hungarian climate change policy, or they rather constitute competition for the Hungarian buses without creating significant added value. According to the plans, a number of assembly plants could be established based on the Chinese components arriving by train, which would create employment and further investment for the development of the Hungarian economy. According to the newest plans of the Chinese Government, it is willing to move part of their production capacity to Eastern and Central European countries in order to reduce the foreign trade deficit of the partner countries.

Summary

The Chinese plans regarding the New Silk Road offer numerous opportunities for Central and Eastern European countries for achieving several times higher rate of development and growth compared to the current situation. However, it is also clear that the implementation of this project carries numerous risks as well, especially that an even higher imbalance may arise in the foreign trade with China and in the financial balance of the involved countries, in favour of China. In my opinion, the success and results of the first joint projects will have a special significance, and the first projects will have a decisive role for the rest of the initiative.

¹² Source: Hungarian Central Statistical Office: *A külkereskedelmi termékforgalom forintban, országok szerint* [Foreign product sales in Forints by country]. 2016.

¹³ Source: Hungarian Central Bank: *A külföldiek magyarországi közvetlentőke-befektetés állományának végső befektetők szerinti bontása* [The amount of direct capital investment in Hungary of foreigners shown by final investors]. 2016. 7.

Bibliography

- Albert Enikő: A Selyemúttal a fél világot lefednék [Half the world would be covered with the Silk Road]. *Magyar Nemzet*, 8 June 2015. Online: http://mno.hu/magyar_nemzet_kulfold/a-selyemuttal-a-fel-vilagot-lefednek-1289727
- Az „új selyemút” Magyarországnak is új távlatokat nyit [The New Silk Road also opens new opportunities for Hungary]. *Profit7.hu*, 7 May 2015. Online: <http://profit7.hu/kereskedelem/az-uj-selyemut-magyarorszag-nak-is-uj-tavlatokat-nyit>
- ChinaCham: Kínával fejleszti Magyarország a Budapest–Belgrád vasútvonalat [Hungary develops the Budapest–Belgrade railway together with China]. *ChinaCham Hungary*, 7 November 2016. Online: www.chinacham.hu/hirek/kinaval-fejleszti-magyarorszag-a-budapest-belgrad-vasutvonalat
- Harmatta János: A selyemút nyelvei [Languages of the Silk Road]. *Antik Tanulmányok*, 47. (2003), 1. 81–88. Online: <https://doi.org/10.1556/anttan.47.2003.1.5>
- Központi Statisztikai Hivatal [Hungarian Central Statistical Office]: *A külkereskedelmi termék-forgalom forintban, országok szerint* [Foreign product sales in Forints by Country]. 2016. Online: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qkt009b.html
- Magyar Nemzeti Bank [Hungarian Central Bank]: *A külföldiek magyarországi közvetlentőke-befektetés állományának végső befektetők szerinti bontása* [The amount of direct capital investment in Hungary of foreigners shown by final investors]. 2016. Online: www.mnb.hu/letoltes/a-kozvetlentoke-befektetes-allomany-vegso-befektetore-allokallasa-honlapra.pdf
- Matura Tamás: A kínai selyemút és a magyar szál. Távol-keleti referenciaberuházások az európai infrastruktúra-fejlesztések esetén [The Chinese Silk Road and the Hungarian aspect. Reference investments of the Far East in the development of European infrastructure]. *Magyar Idők*, 22 April 2016. Online: <http://magyaridok.hu/velemeney/kinai-selyemut-es-magyar-szal-602698/>
- Matus Tibor: Határokon átnyúló gazdaságfejlesztés [Cross-border development of the economy]. *Gazdaság.sk*, 28 October 2016. Online: www.gazdasag.sk/index.php/szlovakia-gazdasaga/1916-hatarokon-atnyulo-gazdasagfejlesztes?tmpl=component&print=1&layout=default&page
- Privátbankár: Új selyemút: így válhat még erősebbé Kína [New Silk Road: This is how China may become even stronger]. *Privátbankár.hu*. Online: https://dealbook.privatbankar.hu/fidelity_6
- Shi, Ting: Commodities crash boosts China's New Silk Road. *Bloomberg*, 20 January 2016. Online: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-20/commodities-meltdown-boosts-china-s-bid-to-build-new-silk-road>
- Waugh, Daniel: Richthofen's "Silk Roads": Toward the archaeology of a concept. *The Silk Road*, 5. (2007), 1. 1–10.
- Waugh, Daniel: *Travellers on the Silk Road*. Silkroad Foundation, 1997. Online: www.silk-road.com/artl/srtravelmain.shtml
- Wood, Francis: *The Silk Road: Two thousand years in the heart of Asia*. Berkeley (US-CA), University of California Press, 2002.



Padányi József¹

A hadtudomány örök érvényű törvényei a vezetésről

Nem kellett sokat törnöm a fejem, amikor megkaptam a felkérést, hogy írjak néhány gondolatot Imre Miklós ünnepi kötetébe, amellyel 65. születésnapján köszöntjük. Egyrészt azonnal igent mondtam, hiszen Miklós egy számomra ma is kevésbé ismert közeg üdítő kivételt jelentő képviselője, akivel azonnal megtaláltam a közös hangot, legyen az sport (Hajrá lilák!), humor vagy szórakozás. Másrészt ma is tisztelettel gondolok arra az erőfeszítésre, amelyet dékánként tett a rábízott kar minél hatékonyabb vezetése érdekében. Az évtizedes tapasztalat, az emberség és a vele született ösztön segítette őt ebben a korántsem könnyű munkában. Az emberek vezetése soha nem volt egyszerű feladat, ezért a következőkben – önző módon saját tudományágam eredményeire alapozva – erről osztok meg néhány gondolatot, a teljesség igénye nélkül. Elsősorban azoknak a hadtudósoknak a munkáira támaszkodom, akik a hadtudomány örök érvényű törvényeinek megfogalmazásakor a vezetést kiemelten fontosnak tartották. Elemzem a korai kínai hadtudományi munkákat és Zrínyi (VII.) Miklós idevágó gondolatait is. Munkámat megkönnyíti, hogy 2018-ban elkészült *A kínai hadtudomány klasszikusai* című kötet, amelyben 16 olyan tanulmány fordítását közöltek, amelyek egy része még soha nem jelent meg magyar nyelven.

Mielőtt rátérnénk a vezetés és a vezető személyiségének korai értelmezésére, érdemes felvillantatnunk, hogyan közelítenek ehhez napjaink teoretikusai. A vezetés fogalmát sokan megfogalmazták, és sokféle megközelítést ismerünk. Általánosságban fogadjuk el olyan tevékenységnek, amely összetett, számos elemből – tervezés, szervezés, döntés, közvetlen irányítás, összehangolás és ellenőrzés – álló folyamat, az erőforrások hatékony és eredményes felhasználásával, az adott cél elérése érdekében.² A vezetési feladatok logikus hierarchiája szerint a vezetés legfontosabb feladata a döntés, amelyet tekinthetünk a vezető és a vezetés alapvető fogalmi kritériumának.³

¹ Vezérőrnagy; egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Hadászati és Hadelméleti Tanszék. Kapcsolat: padanyi.jozsef@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0001-6665-8444.

² Részletesebben ld. Henri Fayol: *General and industrial management*. Eastford (US-CT), Martino Fine Books, 2013.

³ Részletesebben ld. Paul E. Torgersen – Irwin T. Weinstock: *A vezetés integrált felfogásban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979.

Napjaink hadtudományának is kiemelt kérdése a vezetés, a vezető és a döntéshozatali folyamat. Utóbbiról itt sincs egységes álláspont, noha a szövetségi rendszerekben mindig törekedtek az egységes értelmezésre. Nem is lehet másképp, hiszen a nemzetközi katonai műveletekben nem engedhető meg eltérő vezetési kultúra. Ennek ellenére a hangsúlyok változhatnak, függően az adott nemzet hadi kultúrájától, a katonai művelet jellegétől és a rendelkezésre álló időtől.

A NATO-ban elfogadott parancsnoki (vezetői) munka meghatározó elemei a következők: a feladat vétele, a feladat elemzése (feladattisztázás és időszámvetés), cselekvési változatok kidolgozása, elemzése, majd összehasonlítása, cselekvési változat elfogadása (döntés), parancs kiadása, ellenőrzés. Látható, hogy logikailag nincs különbség a korábban felvázolt – civil szakértők által megfogalmazott – vezetési folyamattal.

Ami a jó parancsnok (vezető) jellemzőit illeti, rendkívül szerteágazó az elvárás. Az ideális vezető legyen felkészült, magabiztos, kiegyensúlyozott, kritikus és önkritikus egyszerre, nyitott és meggyőző.⁴

A vezetés elveinek, eszközeinek és törvényszerűségeinek meghatározására a kínai hadtudósok nagy hangsúlyt fektettek. Egy máig ható üzenetük az, hogy:

„[A] hadvezetés, a katonai stratégiaalkotás a kormányzás alapvető fontosságú része és feladata [...] a hadvezetés és a civil kormányzás cél-, érték-, elv- és eszközrendszere, módszereinek, gyakorlatainak rendszere nagymértékben fedi egymást, ugyanakkor vannak egymással átfedésben nem lévő részleteik, specifikus elemeik is. Mi sem szemlélteti jobban, milyen mélyen gyökerezik a kínai kultúrkörben a hadvezetés és a civil közigazgatás rokonságának, párhuzamosságának szemlélete, mint hogy mind az ókorban, mind napjainkban a hadsereg tisztjeit összefoglaló néven éppúgy hivatalnokoknak nevezték és nevezik, akárcsak a civil közigazgatás tisztviselőit.”⁵

Tehát amikor a hadtudomány szemszögéből vizsgáljuk a vezetést, nem tévedünk nagyot, ha az ott született megállapítások egy részét kiterjesztjük a közigazgatásra is. A továbbiakban elsősorban az általánosítható megállapításokat vizsgáljuk.

Foglalkozzunk először a vezető személyiségével, a vezetővel szemben támasztott követelményekkel. Sunzi (i. e. 544 – i. e. 496) a hadvezért (a katonai vezetőt) a háborút alapvetően meghatározó öt tényező egyikeként nevezi meg, és a következő fogalmakat kapcsolja hozzá: bölcsesség, megbízhatóság, emberség, bátorság és szigorúság. Leírja, hogy csak az a hadvezér győzhet, aki ismeri a háború tényezőit (törvényeit), aki elővigyázatos, aki tudja, mikor kell harcba bocsátkozni, aki képes az alárendeltek vezetésére, és aki képes valamennyi katonájával elfogadtatni

⁴ Részletesebben ld. Benkő Tibor: Gondolatok az ideális parancsnokról. *Hadtudomány*, 18. (2008), 3–4. 91–103.

⁵ Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 10.

akaratát, aki fel tudja mérni az előnyöket és hátrányokat. Meghatározó tényezőnek tekinti a szerző azt, hogy a harc sikerességét alapvetően befolyásolja a vezetés szilárdsága, a vezetők és vezetettek közötti összhang. Sunzi megfogalmazásában:

„Akinék [a seregében] a feletteseknek és az alárendelteknek közös a céljuk, győzni fog.”⁶

Manapság erre a helyzetre használják a csapatszellem kifejezést. Ebből következően a hatékony vezetés létrejöttéhez elengedhetetlen, hogy a vezető megértesse, a vezetett pedig megértse a szerepek között levő egyenlőtlenséget. Ennek hiányában nem beszélhetünk vezetésről, csupán kényszerítésről vagy elnyomásról.⁷

Egy másik helyen arról értekezik, hogy a hadvezér higgadtsága egyúttal kiismerhetetlenséget is jelent. Összeeseng ez azzal a megközelítéssel, amely elvárja a vezetőtől azt, hogy vészhelyzetben is maradjon ura döntéseinek, képes legyen ilyenkor is megfontoltan, az összes körülmény figyelembevételével dönteni. Mindig tartson rendet és fegyelmet, legyen képes döntései megváltoztatására, ha a helyzet úgy kívánja (rugalmasság). Döntése és feladatszabása legyen rövid és világos. A szerző szerint az sem szűgyen, ha a hadvezér a visszavonulás mellett dönt, hogy megóvja katonáit az egyenlőtlen küzdelemben:

„Az (a hadvezér) tehát, aki előrenyomulva nem a hírnevet keresi, visszavonulván pedig nem akar kibújni a büntetés alól, hanem csakis a nép megoltalmazására és az uralkodójának érdekeire gondol, az ország igazi kincse.”⁸

A kínai hadtudományi íróknak határozott véleményük volt arról, hogy a jó vezetőnek előrelátással és ennek megfelelő döntési képességgel is kell rendelkeznie.

„Amikor a nehézségtől mentes időszakban számítasz a nehézségekre, akkor kezdsz neki a nagy dolgoknak, amikor azok még aprók, ha előbb mozgatsz és csak ezt követően használod, ha akkor dolgozod ki a büntetések rendszerét, amikor még nincs szükség a büntetésekre – nos, ez a hadsereg vezetésében megmutatkozó bölcsesség.”⁹

Zrínyi (1620–1664) szerint is rendkívül fontos a katonai vezető, a parancsnok személyisége. A harcban a katona igényli a vezetést, a világos útmutatást. A vezető a példa, a követendő minta, a bátorság forrása.

⁶ Sunzi: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 36.

⁷ Részletesebben ld. A jó vezető. *Függetlenség*, 2004. szeptember 3.

⁸ Sunzi (2018): i. m. 54.

⁹ A hadvezér kertje. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 555.

„Mit használ, ha jó a had, rossz a kapitány, ha jó a test és rossz a fő? [...] Sokat vihet véghez egy jó eszes kapitány rossz haddal is, de a rossz jó haddal is semmit. Kapitány a primum mobile és lelke a seregnek.”¹⁰

Ezért a vezető kötelessége, hogy éljen tekintélyével, és soha ne mutasson bizonytalanságot, ne látszódjon rajta félelem.

„Tudnod kell, kapitány, hogy a te orcád mutatja az te titkodat a népnek [...]”¹¹

A katonai vezetés és a jó vezető meghatározó a harcban. Zrínyinél a hadvezér legyen képzett, rendelkezzen mesterségbeli tudással. Ismerje a csapatait és az ellenséget, tudja a rendelkezésére álló erőt hatékonyan használni. Emellett legyen elegendő harci tapasztalata. Ha mindkettő megvan – tapasztalat és képzettség –, még nem biztos, hogy hadvezérnek is jó. Az igazi katonai vezetőnél a tapasztalat és a képzettség mellett szükség van arra is, hogy lássa a harci helyzetet, lássa annak változásait, legyen képes arra gyorsan reagálni, legyen képes a helyzet megítélésére.¹² Csak így képes olyan döntéseket hozni, amelyek elvezetnek a sikerhez. Zrínyi azt is pontosan látta, hogy a seregben nincs helye két vezetőnek. A harc előkészítésének és megvívásának, a had vezetésének felelőssége nem osztható meg.

„Égen két nap, egy országon két király, egy hegyben két oroszlán, egy hadban két kapitány nem lehet. Mindjárt romlik a had, ahol kettő vagyon, az irigység nem engedi nekik egyetérteni, az észnek különbsége nem hagy egyet parancsolni. [...] Másféle test, úgymint kéz, láb, szem, fül, hogy több légyen, nem árt, de fej kettő léssen, melyiknek fogadhatják szavát a többi?”¹³

Olyan általános igazság ez, amely bármely szervezetre, illetve vezetésére igaz ma is.¹⁴ A katonai vezetőnek nem elég felkészültnek lennie, de példát is kell mutatnia a harcban, főleg akkor, ha a hadban felüti fejét a bizonytalanság.

„Nincsen a kapitánynak szabad helye a harcon, néha elől, néha hátul, néha középen, szélről kell forogni. Mindazonáltal, ha a te vitézeid rettegnek és használhatsz vele, elő kell menni, és nem csak szóval parancsolni, hanem kézzel és exemplummal biztatni.”¹⁵

¹⁰ Zrínyi Miklós: *Összes művei*. Szerk. Kovács Sándor Iván. Budapest, Kortárs, 2003. 342.

¹¹ Uo. 343.

¹² Perjés Géza: *Zrínyi Miklós és kora*. Budapest, Gondolat, 1965. 139.

¹³ Zrínyi (2003): i. m. 330.

¹⁴ Ahogy Montecuccoli fogalmaz ebben a kérdésben: A végrehajtást egyetlen személyre kell bízni, mert ahol egyforma tekintélyek vannak, ott a vélemények gyakorta különböznek, és ha egy vállalkozás nem személyes, hanem közös ügy, akkor annak végrehajtása kevesebb igyekezettel történik, mint fordítva. Raimondo Montecuccoli: *A magyarországi török háborúról*. (Pro Militum Artibus II.) Ford. Domokos György. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 109.

¹⁵ Zrínyi (2003): i. m. 346.

Nincs ez másképp az élet egyéb területein is, és ezt a mai vezetéselméleti szakemberek is hirdetik.

„Vezetni ugyanis annyit jelent, mint példát mutatni. Ha az ember történetesen vezető pozícióba kerül, éberon figyelik minden lépését.”¹⁶

Sunzi szerint:

„A hadvezér az ország pillére. Amennyiben ez a pillér hibátlan, az ország megingathatatlanul erős marad. Ha viszont a pillér repedt, az ország menthetetlenül meggyöngül.”¹⁷

A jó hadvezér (vezető) jellemzője a kiegyensúlyozottság, a magabiztosság. Ez segíti át azokon a helyzeteken, amikor nehezen átlátható helyzetekben kell döntést hozni. Ehhez a tapasztalat, a felkészültség és a jellembeli adottságok egyszerre kell hogy meglegyenek. Ebbe nem férnek bele a szélsőséges érzelmek, hiszen azok nem segítik a vezető tisztánlátását, nem könnyítik meg döntéseinek megalapozását, és a kiegyensúlyozatlan vezető tekintélye is megkérdőjelezhető. A hadvezértől más erények is elvárhatók. Ahogy írják:

„[H]a a hadvezér nem emberséges, akkor a serege nem ragaszkodik hozzá. Ha a hadvezér nem bátor, akkor a seregtől sem várható el, hogy ütőképes legyen. Ha a hadvezér nem bölcs, akkor seregét kételyek marcangolják. Ha a hadvezér nem lát tisztán, akkor a hadsereg összezavarodik. Ha a hadvezér nem éles elméjű, akkor a hadsereg elmulasztja az alkalmas pillanatot. Ha a hadvezér nem állandóan éber, akkor a hadsereg híján van a fölkészültségének. Ha a hadvezér nem erős, akkor a hadsereg elhanyagolja a kötelességét.”¹⁸

A parancsnok (vezető) tekintélye az általa vezetett hadsereg (szervezet) sikerének egyik megalapozója. Számítalan további tulajdonságát is felsorolják a vezetőnek, függetlenül attól, milyen szintű erőt vezet. Legyen megfontolt, mértéktartó, józan életű, szerény, és nyitott az újra. Kiemelnénk azt a gondolatot is, amely örök érvényű, és amely napjainkban sem ritka egyes vezetőknél. Ahogy a szerző fogalmaz:

„Ha a hadvezér mindent maga akar elintézni, akkor az alárendeltjei kibújnak a felelősség alól.”¹⁹

¹⁶ Lee Iacocca – William Novak: *Lee Iacocca: An autobiography*. Toronto – New York, Bantam Books, 1984.

¹⁷ Sunzi (2018): i. m. 36.

¹⁸ Tai Gong hat titkos tanítása. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 231.

¹⁹ Három stratégia. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 182.

Nincs tehát kizárólagos bölcsesség, a feladatok és a felelősség bátran megosztható.²⁰ Ahogy napjaink egyik kiemelkedő gazdasági vezetője, Jan Carlzon svéd üzletember fogalmaz ugyanerről:

„Ha a vezető mindent felülről akar eldönteni, akkor munkatársai kevesebbet kezdeményeznek és passzívabbak. Ha viszont a döntés előtt a javaslatokat kikérjük, esetleg rájuk bízunk magát a döntést is – akkor kezdeményezőbbé válnak.”²¹

A helyes és időben meghozott döntés egyébként is meghatározó a siker és a sikeres vezető szempontjából. A későn meghozott helyes döntés is hibás döntés, hiszen az idő olyan tényező, amely a döntéshozatali folyamatban fontos szerepet játszik. Manapság időszámvetésnek hívják azt a vezetői aktust, amely ezzel a kérdéssel foglalkozik.

„Az ellenséget megelőzve kell a döntéseket meghozni. Ha a tervezést nem végezzük el, és a döntéseket nem hozzuk meg időben, akkor a hadműveleteink bizonytalanok lesznek, a kétségek és a bizonytalanság pedig a biztos vereség melegágya.”²²

Tehát a jó vezető – legyen az élet bármely területén ebben a szerepben – egyik legfőbb ismérve, hogy kész és képes a megfelelő időben döntéseket hozni.

„A hadvezér veszte: Ha a helyes és helytelen ügyében vég nélkül vitázik, a taktika dolgában pedig civakodik, és képtelen döntést hozni, akkor vereséget szenvedhet. [...] Ha többször is döntésképtelen, és ezzel katonáit elbizonytalanítja, akkor vereséget szenvedhet.”²³

Zrínyi Miklós is utal a döntések meghozatalának fontosságára. Határozottan állást foglal abban, hogy a vezető ne szemlélője legyen az eseményeknek, hanem „eszes nyugtalanságban” legyen, döntéseivel irányítsa az eseményeket, aktívan nyúljon bele a harc folyamatába.²⁴

²⁰ A mindennapi gyakorlatban is találkozunk azzal a vezetővel, aki magát tévedhetetlennek, emiatt pótolhatatlannak hiszi. Ez a típus válsághelyzetben sem képes bízni a helyetteseiben, és „fáradhatatlanul” vezet. Felelős vezetőnél ez nem megengedhető, mert az alvásdepriváció rossz döntésekhez vezet, aminek a következményei beláthatatlanok. Részletesebben ld. Szakács Zoltán: *Hatékony szűrő-gondozó rendszer kiépítése a katonai szolgálatot jelentősen befolyásoló alvás-ébrenlét zavarok kezelése céljából*. PhD-értékezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2007.

²¹ Részletesen ld. Berde Csaba (szerk.): *A vezetés alapjai*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2015. 32.

²² Wei Liaozhi. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 158.

²³ Sun Bin: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 441–442.

²⁴ Zrínyi (2003): i. m. 264.

A katonai vezető jelleme kiemelt szempont Zrínyinél is. Itt három tényezőt emel ki: szorgalom, fáradtság és vigyázás. Legyen a vezető szorgalmas és folyamatosan kövesse a harc változását, legyen kezdeményező, irányítsa az eseményeket. A vezető ne fáradjon el, de itt nemcsak a testi, hanem a lelki fáradtságról is szó van. Arról a lelki fáradtságról, amely a csüggedésben jelenik meg. Ez az, ami a vezetőt nem érheti el. A vigyázás pedig a folyamatos készenlétet, a mindenkori helyzet pontos ismeretét jelenti.

„Vigyázz azért, ha hadnagy, ha kapitány vagy, és ne mondjad kárvallásod után: Nem gondoltam volna.”²⁵

Ebben a gondolatban minden benne van, amit egy parancsnoknak, egy vezetőnek tudnia kell: felel azért, amit megtett, és amit megtenni elmulasztott. Zrínyi pontosan tudta, hogy a túlzott indulat is veszélyes a vezetőnél.

„[...] mert ami indulatos, az nem tartós.”²⁶

A harag, a gyűlölet elhomályosíthatja az értelmet, át nem gondolt döntésekre vezethet. Ugyanakkor megfelelően kordában tartva többleterőt mozgósíthat. Nagyon finom rezdülés az a megfigyelése, amelyet a tanácsadók kapcsán és a javaslatok adásának, megfogadásának kérdésében képvisel. Tudja, ha a tanácsban a vezető elsőnek mondja el javaslatát, mindenki ahhoz próbál igazodni, még ha téves is az. Ha utoljára szól, és mást gondol, mint a beosztottai, könnyen megsértheti azokat. A tanácsokra pedig szükség van, hiszen senki sem tévedhetetlen, mindenki hibázhat. Azt tanácsolja hát:

„Azért, kapitányok és hadnagyok, mondjátok [...]: Adj nekem tanulékony szívét. Honnan a docilitás [tanulékonyság], ha nem a tanácsból, és ne szégyelljétek kérdezni az ti tanácsaitoktól [...]”²⁷

Sunzi és Zrínyi munkásságának van még egy – számunkra fontos – párhuzama, amelyben a jó vezető, a jó stratégia és az embereire vigyázó parancsnok egyszerre jelenik meg. Ez pedig a harc nélküli, veszteséget kerülő győzelem lehetőségének keresése.²⁸ Békésebb környezetre lefordítva ez azt üzeni számunkra, hogy a nézet-

²⁵ Uo. 528.

²⁶ Uo. 303.

²⁷ Uo. 334.

²⁸ A hibrid hadviselés a 21. század hadtudományának népszerű témája. Lényege, hogy a katonai erő alkalmazása csak az utolsó eszköz egy állam érdekeinek érvényesítése során. Megelőzi azt a politikai, diplomáciai, gazdasági nyomásgyakorlás minden formája. Az idézett gondolatok azt mutatják, hogy Sunzi és Zrínyi egyaránt eljutott – korának megfelelő megközelítéssel – ehhez a gondolathoz.

eltérések, eltérő vélemények kezelésének csak utolsó eszköze az erőszak, legyen az fizikai vagy verbális. Sunzi azt mondja:

„Ezért aki száz csatában száz győzelmet arat, még nem a jók legjobbika. A jók legjobbika küzdelem nélkül hódoltatja meg az ellenséges sereget.”²⁹

Zrínyi véleménye ugyanerről a kérdésről:

„Minden győzelem jó és nagy, de az, mely a mi akaratunk, és vérontás nélkül meglehet, legjobb és szebb és dicsőségesebb.”³⁰

Kiolvasható ezekből a gondolatokból az a felelős vezetői gondolkodás iránti igény is, ami egyértelművé teszi, hogy vezetőként nemcsak a cél eléréséért vagy felelős, hanem az emberekért is, akikkel el akarod érni a célt.

Az előzőekben bemutatott vezetéselméleti kérdések minden időben foglalkoztatták a szakembereket. A bemutatott példák azt bizonyítják, hogy a hadtudományban már nagyon korán megfogalmazódtak azok az alapvetések a vezetésről, amelyek a mai napig frissek és elfogadottak. A hangsúlyok nyilván időről időre változnak, de a lényeg nem. A hadtudomány olyan vezetésstudományi elvek mentén gondolkodik a katonai erők vezetéséről és a katonai vezetőről, amelyek örök érvényűek, és tanulmányozásuk az élet minden területén hozhat hasznosítható eredményeket.

²⁹ Sunzi 35.

³⁰ Zrínyi 203, 303.

Felhasznált irodalom

- A hadvezér kertje. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 539–564.
- A jó vezető. *Függetlenség*, 2004. szeptember 3. Online: <https://web.archive.org/web/20040910133923/http://www.fuggetlenseg.hu/index.jsp?oldal=20040903tudomany01.html&cv=2004&het=36>
- Benkő Tibor: Gondolatok az ideális parancsnokról. *Hadtudomány*, 18. (2008), 3–4. 91–103.
- Berde Csaba (szerk.): *A vezetés alapjai*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2015.
- Fayol, Henri: *General and industrial management*. Eastford (US-CT), Martino Fine Books, 2013.
- Három stratégia. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 177–191.
- Iacocca, Lee – William Novak: *Lee Iacocca: An autobiography*. Toronto – New York, Bantam Books, 1984.
- Montecuccoli, Raimondo: *A magyarországi török háborúról*. (Pro Militum Artibus II.) Ford. Domokos György. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Perjés Géza: *Zrínyi Miklós és kora*. Budapest, Gondolat, 1965.
- Sun Bin: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 403–447.
- Sunzi: A hadviselés törvényei. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 29–67.
- Szakács Zoltán: *Hatékony szűrő-gondozó rendszer kiépítése a katonai szolgálatot jelentősen befolyásoló alvás-ébrenlét zavarok kezelése céljából*. PhD-értekezés. Budapest, Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, 2007. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12042/ertekezes.pdf?sequence=1>
- Tai Gong hat titkos tanítása. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 199–266.
- Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Torgersen, Paul E. – Irwin T. Weinstock: *A vezetés integrált felfogásban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1979.
- Wei Liaozi. In Tokaji Zsolt – P. Szabó Sándor (szerk.): *A kínai hadtudomány klasszikusai*. (Pro Militum Artibus I.) Budapest, Dialóg Campus, 2018. 129–169.
- Zrínyi Miklós: *Összes művei*. Szerk. Kovács Sándor Iván. Budapest, Kortárs, 2003.



Patyi András¹

A helyi önkormányzatok rendeletei fölötti bírói kontroll néhány kérdése

A helyi önkormányzatok jogalkotó tevékenysége és az e tevékenység során alkotott, kibocsátott jogszabályok (a helyi rendeletek) fölötti bíraskodás, amelynek konkrét megnyilvánulási formáját, azaz magát az eljárást a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hivatalosan „Az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárás”-nak nevez, hosszú ideig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó eljárásként valósult meg. A 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (új Abtv.) és a 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (új Bszi.) 2012-ben jelentős változtatásként ezt az eljárást (és az eljárás alapját, lényegét képező felülvizsgálati hatáskört) a Kúriához telepítette azzal a sajátos megoldással, hogy a hatásköri szabályok mellett maguk az eljárási szabályok is a Bszi.-ben nyertek elhelyezést. A Kp. hatálybalépésével az eljárási szabályok immár az önálló közigazgatási perrendbe kerültek, de maga a Kp. is hangsúlyozza, hogy rendelkezéseit az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárásokban a külön fejezetbe foglalt eltérések mellett „a normakontroll sajátosságaira figyelemmel kell alkalmazni”. A jogszabályok fölötti bíraskodás, a normakontroll tehát alapvetően eltér a közigazgatási bírói tevékenység általános vagy másként a konkrét aktus-felülvizsgálatra vonatkozó működési formáitól. Érdemes ezért néhány sajátosságot és az elmúlt évek tapasztalatait is vázlatosan áttekinteni.

Néhány külföldi megfontolás

Miközben a közigazgatási bíraskodás jellegét tekintve utólagos, a már meghozott döntések retrospektív vizsgálatát jelenti elsősorban,² a jogtudományban

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar Közjogi és Rendészeti Jogi Tanszék. Kapcsolat: patyi.andras@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0003-0273-0544.

² Harry Woolf – Stanley A. De Smith – Jeffrey L. Jowell – Andrew P. Le Sueur: *De Smith, Woolf & Jowell Principles of judicial review*. London, Sweet & Maxwell, 1999. 4.

a normakontroll fogalma nem csupán ezt az egyirányú utat fedi le, nem csak egyféle megoldás vetődik föl. Egy átfogó összehasonlító jogi vizsgálatban az Amerikai Egyesült Államok, Ausztria, Belgium, Görögország, az NSZK, Olaszország, Portugália, valamint Spanyolország esetében a különféle kontroll-eljárásokat, kontrollmechanizmusokat a kontroll, az ellenőrzés időbelisége vonatkozásában vizsgálták, megkülönböztetve az előzetes (*a priori*), az utólagos (*a posteriori*), illetve a peres úton (*voie d'action*) vagy a kifogásos eljárás útján (*voie d'exception*) megvalósuló kontrollmechanizmusokat. Ugyanígy a kontroll-mechanizmusok fajtáit az OECD is időbeliségi alapon elemzi (ugyan a jogi karakterisztika nélkül), részben hasonló, azonban a fentieknél részben összetettebb terminus technicusokkal, *a priori (ex post)* vagy *a posteriori (ex ante)* típusokat ismer.³

A normakontrollt az adott konkrét államrendben végző szerv kijelölése nyilvánvalóan alapvető kapcsolatban áll az államhatalmak megosztásának elméletével és konkrét, adott államon belüli megvalósulási módjával. Akár az alapvetően legklasszikusabb módon Charles-Louis Montesquieu által,⁴ akár az ő eszméi nyomán más, későbbi szerzőktől⁵ megfogalmazott, az államhatalmak megosztására irányuló hatalommegosztásos eszmerendszerek eljutottak akár az alkotmánybíróságok,⁶

³ Jacqueline Kamette (szerk.): *L'exception d'inconstitutionnalité*. Paris, Sénat – Service des Affaires Européennes Cellule de législation comparée, 1990. 3–23. Az idézett munka nem csupán a kötet címében jelzett alkotmányossági kifogást illetően, hanem annál szélesebb körben vizsgálta a kontrolleszközöket. Erre: OECD: *Modernising government: The way forward*. Paris, OECD, 2005. 21–22, 99–100, 204–205.

⁴ Charles-Louis Montesquieu: *De l'esprit des loix*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II. 522, 564.

⁵ A francia nyelvű jogi kultúrában szükséges Emmerich de Vattel vagy Benjamin Constant, továbbá Joseph Fiévée, a német jogi kultúrkörben Lorenz Stein, Johann Kübel, Johann Aretin vagy Paul Laband, az angolszász jogvilágban a Montesquieu-t időben megelőző John Locke, vagy a nagy francia szerző utáni emberöltőt követően működő William Blackstone munkásságára utalni. A különféle szerzők hatásait egy jelentős, a *Verfassungslehre* és a *Verwaltungslehre* magyarországi elméleti reprezentánsának elméletalkotásában legújabbban nyomon követi: Koi Gyula: Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2018), 3. 168–187.

⁶ Az Amerikai Egyesült Államok 1780-ban elfogadott alkotmányára vonatkozó, első, az alkotmánybíráskodást megalapozó ügy volt a *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803). A kérdés beláthatatlan irodalmának néhány főbb darabja időrendi sorrendben: Felix Frankfurter: John Marshall and the Judicial Function. *Harvard Law Review*, 69. (1955), 2. 217–238; William W. Van Alstyne: A critical guide to *Marbury v. Madison*. *Duke Law Journal*, 18. (1969), 1. 1–49; James A. Pfander: *Marbury*, original jurisdiction, and the Supreme Court's Supervisory powers. *Columbia Law Review*, 101. (2001), 7. 1515–1612. A *Marbury v. Madison* ügy előtti bírósági felülvizsgálati rendszer értékelésére: William Michael Treanor: Judicial review before *Marbury*. *Stanford Law Review*, 58. (2005), 2. 455–562. A magyar szakirodalomban: Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod, 2002. 94–95.

akár a rendes bírósági rendszer legfőbb fóruma,⁷ akár a közigazgatási bíróság által a hatáskör-értelmezéssel megteremtett normakontrollhoz.⁸

Fentiek alapján a francia típusú rendszerben a normakontrollt (kizárólag előzetes normakontrollt) Franciaország esetében az Alkotmánytanács,⁹ illetve egyes esetekben (közigazgatási normák esetén) az Államtanács¹⁰ látja el. A normakontroll, azaz a jogszabályok ellenőrzése kifejezetten az alkotmánybírásgra mint speciális állami szervre van telepítve a német területen (és igaz ez olyan frankofon országokra, mint Olaszország vagy Portugália). Nagy-Britannia esetében a törvények bírósági kontrollja kevésbé, a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata pedig nem általános felhatalmazás keretei között zajlik, hanem különféle célra rendszeresített keresettípusok léteznek, amelyek alapján a rendes bíróságok meghatározott cselekmény(ek) végzésére kötelezettek.¹¹

A francia szabályozást áttekintve a következőkre lehetünk figyelmesek. Az Államtanács, valamint a regionális tribunálok (*Tribunaux régionaux*) hatásköre kiterjed a közigazgatás normatív döntéseinek bírósági kontrolljára,¹² azaz ez a kérdéskör a mi szempontunkból érvényes vizsgálódási terület. A német típusú szabályozás tekintetében (számos általános háttérkérdésen és dogmatikai alapozáson túlmenően) a *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) 40. cikkének értelmében az eljáró közigazgatási bíróságok hatáskörének a közjogi jogvitákra

⁷ Nagy-Britanniában ilyen a High Court. Szélesebb értelemben: Hoffman István: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 7–8. 335–344.

⁸ Ifj. Trócsányi László: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 47. (1990), 7–8. 253–263.

⁹ Dominique Rousseau: *Le Conseil constitutionnel en questions*. Paris, L'Harmattan, 2004. 7–173. E könyv kapcsán Ferenczy Endre élesen mutat rá arra a kérdésre, hogy pontosan az előzetes normakontroll létében és az utólagos normakontroll hiányában a *Conseil constitutionnel*-t (*Constitutional Council*) francia Alkotmányjogi Tanácsnak (*French Council of Constitutional Law*) volna helyes fordítani, hasonlóan a magyar Alkotmánybíróságot időben megelőző és ilyen jogosítvánnyal nem rendelkező Alkotmányjogi Tanácshoz (1985–1989 között működött, megjegyzendő, hogy elnöke a kommunista igazságügy-miniszter, a tudományos szocializmusról, és egyes jogi kérdésekről egyaránt monográfiákat író Korom Mihály volt). Ferenczy Endre: A francia Alkotmányjogi Tanács a kérdések keresztüztüzeiben. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007), 4. 622–631. ld. különösen: 623. 4. lj. Charles Eisenmann joggal veti fel, hogy miért *Conseil*, mikor valójában *Tribunal*, *Cour* vagy *Haute Cour* is lehetne a *Conseil constitutionnel*. Hogy nem lett, az részben a „gaullista csoportnak” (*équipe gaulliste*) köszönhető, egészen pontosan az Államtanács, a *Conseil d'État* létéből fakadó analógiának. Charles Eisenmann: Le contrôle juridictionnel des lois en France. In Jean Dabin: *Actualité de contrôle juridictionnel des lois*. Bruxelles, Maison F. Larcier, 1973. 71–95. ld. a témára: 80–81.

¹⁰ Hoffman (2017): i. m. 336.

¹¹ Patyi (2002): i. m. 84–95.

¹² Hoffman (2017): i. m. 336.

kell kiterjednie; ez a vita nem lehet alkotmányos jellegű (alkotmányjogi) vita, valamint a vitás ügy elbírálását a törvény nem utalhatja más bíróság hatáskörébe.¹³

Az angolszász típusú szabályozásban a parancsok (*orders*, illetve régiesen *writs*) húzták meg a bírósági felülvizsgálati eljárások határait. Nagy-Britanniában a korábbi latin elnevezéseket a Civil Procedure Rules (CPR, 1999) megszüntette, ezek helyébe angol elnevezések léptek. A normaalkotás tekintetében is elképzelhető közigazgatási szerv által elkövetett mulasztás (*mandatory order*; korábbi nevén *mandamus*). A jogsértő rendelkezés végleges vagy időleges alkalmazását tiltó bírósági rendelkezés (*quashing order, a certiorari*) szerepe is jelentékeny. A közigazgatás cselekményét ideiglenesen megtiltó forma neve a *prohibiting order*. A bírósági felülvizsgálat biztosított mind a helyi önkormányzati, mind a központi közigazgatási normákkal szemben Nagy-Britanniában. Az USA szabályai hasonlóak (bár „hagyományörzően” ők csak a latin felülvizsgálati formuláris megnevezéseket használják), azzal a kivétellel, hogy szövetségi szintű közigazgatási eljárási jogszabályt (*Administrative Procedure Act* [APA, 1946]) alkottak.¹⁴

Az önkormányzati normakontroll hazai előzményei

A jogszabályok utólagos vizsgálatához kapcsolódó jogi szabályozás Magyarországon a rendszerváltás időszakához (1989–1990) kapcsolódik. A jogállami kereteket kiépítő 1989-es Alkotmány hozta létre az Alkotmánybíróságot,¹⁵

¹³ Volker Haak: *Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung*. Bonn, Ludwig Röhrscheid, 1963. 90–108; Ludwig Renck: Probleme der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Neue Juristische Wochenschrift*, 33. (1980), 19. 1022–1027; Stefan Paetow: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4. (1985), 5. 309–316; Martin Beckmann: Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 102. (1987), 6. 611–618; Andreas Hamann: Zur Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts vom Beginn des Jahres 1988 bis zur Mitte des Jahres 1990. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106. (1991), 3. 129–133; Horst Sandler: Zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120. (2005), 7. 423–425; Meinhard Schröder: Der Nationale Normenkontrollrat. Ein neuer Schritt zum Abbau von Bürokratiekosten. *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. (2007), 2. 45–49.

¹⁴ Patyi (2002): i. m. 88–89; Hoffman (2017): i. m. 335–336; Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás*. Budapest, Unió, 2006. 23–107, ld. különösen: 39–40; Koi Gyula: A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei – Az angolszász szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2018, 35–45.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság és a bíróság között egyes vélemények szerint hosszabb távon elképzelhető egy olyasfajta hatáskörmegosztás is, amely alapján az Alkotmánybíróság látja el a törvényhozó

amelynek az alkotmányvédelem szempontjából legfontosabb hatásköre az utólagos normakontroll volt. Az alkotmányellenesség utólagos vizsgálata kétféle indítvány alapján történhetett.

Bárki kezdeményezhette a jogszabályok (köztük a helyi önkormányzatok rendeletei is) *absztrakt* alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványban – amely csak az eljárás időpontjában hatályos jogszabályokra terjedhetett ki – javasolni kellett a jogszabály teljes vagy részbeni megsemmisítését. A jogszabályok *konkrét* – azaz valamely ügyben történő – alkotmányossági vizsgálatát a bíró, illetve az ügyész indítványozhatta. A bíró, ha az előtte folyamatban levő ügy elbírálása során jogszabály alkotmányellenességét észlelte, köteles volt az utólagos normakontrollt kezdeményezni, akár már hatályon kívül helyezett, de még alkalmazandó jogszabály esetén is. Eközben a bírósági eljárást felfüggesztette. Mivel előfordulhatott, hogy a bíró nem észleli az alkotmányellenességet, a szabályozás lehetővé tette, hogy az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezését az is kérelmezhesse, aki szerint a folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenes volt. Ez a kérelem azonban nem kötötte a bírót. Az ügyész törvényességi felügyeleti jogköre alapján úgynevezett óvást nyújthatott be a kormány rendeleténél alacsonyabb szintű jogszabályokkal szemben, és amennyiben ezzel az aktust kibocsátó szerv nem értett egyet, az óvást az Alkotmánybíróság elé terjesztette, miközben az ügyészt is értesítette. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította a jogszabály alkotmányellenességét, azt – *ex nunc, ex tunc* vagy *pro futuro* hatállyal – részben vagy egészben megsemmisítette, az erről szóló határozatát a *Magyar Közlönyben* közzétette.

2012-től, az új Alaptörvény¹⁶ hatálybalépése óta már nem az Alkotmánybíróság végzi az önkormányzati rendeletek normakontrollját, hanem a Kúrián 2012. április 1-től létrejött *Önkormányzati Tanács*. (A tanács létrejöttékor a háromtagú testület két bírása korábban az Alkotmánybíróságon dolgozott.) Ezzel átalakult az a magyarországi paradigma, amely szerint a jogszabályok – jogállamiság szempontjából – történő felülvizsgálata az Alkotmánybírósághoz tartozik, az egyedi közigazgatási határozatok ilyen szempontú felülvizsgálatát pedig a közigazgatási bíraskodási feladatokat is ellátó rendes bíróság végzi.¹⁷ Az önkormányzati igazgatás

hatalom (törvények, házsabály, egyéb normatív határozatok) alkotmányossági vizsgálatát, amíg a bíróságok pedig a végrehajtó hatalom normatív és egyedi aktusainak törvényességét vizsgálják. Balogh Zsolt: Normakontroll eljárás mint különleges pertípus. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the national and EU administrative procedures (the ReNEUAL Model Rules)*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 199–212. Ld. különösen: 200.

¹⁶ Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The basic law of Hungary. A first commentary*. Dublin, Clarus Press, 2012. 1–294.

¹⁷ Az új paradigma kiváltotta helyzetben néhány speciális téma ld. a közigazgatási normakontroll és az adójog kapcsolata vonatkozásában: Herédi Erika: A közigazgatási kontroll útvesztői. In Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születés-*

körében született jogszabályok és más normák (normatív határozatok) rendes (közigazgatási) bírói¹⁸ kontroll alá kerültek. (Az egyedi határozatok korábban is a [közigazgatási] rendes bírói kontroll alá tartoztak).

A Kúria Önkormányzati Tanácsa normakontroll-tevékenységet végez, az Alkotmánybírósághoz hasonlóan. Az Önkormányzati Tanács által végzett tevékenység mércéje a *törvényesség*, azaz a helyi rendeleteket törvényekkel és országos rendeletekkel veti össze, nem az Alaptörvénnyel (alkotmánnyal). Az önkormányzati rendeletek mint a jogi normahierarchia legalsó szintjén lévő jogszabályok vizsgálatairól az alkotmánybírák mindig is úgy gondolták, helyesebb lenne, ha a közigazgatási ügyekben ítélkező bírósághoz tartoznának. A helyi rendeletek ugyanis túlnyomórészt felhatalmazáson alapuló végrehajtó jellegű normák. A helyi rendelet közvetlen (direkt) alaptörvény-ellenességét továbbra is az Alkotmánybíróság vizsgálja, erre irányuló megfelelő indítvány alapján.

Az önkormányzati rendeletek normakontrolljának „kettőssége”

Az önkormányzati rendeletek normakontrolljára vonatkozó (2012. január 1-jétől) hatályos szabályozás tehát – a fentiek szerint – *különbséget tesz* a helyi rendeletek alkotmányossági, illetve törvényességi vizsgálata között. Az *alkotmányossági kontroll* továbbra is az Alkotmánybíróság feladata, azonban a testület eljárásának igénybevétele korlátozottá vált. Utólagos alkotmányossági vizsgálatot már csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész, illetve az alapvető jogok biztosa kezdeményezhet. Figyelemre méltó,

napjára. Szeged, Iurisperitus, 2016. 228–235; Fazekas Marianna: Köztisztviselők perrek a közigazgatási perrendtartásban. *Ügyvédek Lapja*, 57. (2018), 3. 2–7.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy az 1897 és 1949 között működő magyar királyi Közigazgatási Bíróságot alkotmányvédő szerepű bíróságnak is nevezték, amelyet klasszikus közigazgatási bírósági funkcióin túlmenően maga a bíróság hatásköre adta. Azaz a bírói jogvédelem a közigazgatásban önmagában is alkotmányi érték volt. Emellett a bírói jogvédelem a közigazgatás jog alá rendelését, a joguralom (jogállamiság) megteremtését is jelentette. A közigazgatási bíráskodás tehát nemcsak egyszerű igazságszolgáltatási funkció, hanem alkotmánybiztosítéki funkció is volt egyben. Azonban a fórum soha nem volt valódi alkotmánybíróság. Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011. 96–97; Patyi András: Útközben. Alapkérdések a szervezeten kívüli önálló közigazgatási bíróság megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 77–106. Ld. különösen: 86–87. Érdemes utalni két, a hazai közigazgatási bíráskodás és a közérdek kapcsolatát tagláló írásra: Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 297–304; Koi Gyula: A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In Smuk Péter: *Az állam és a jog alapvető értékei II.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2011. 188–200.

hogy az Alaptörvény még a kormányhivatalnak (amely a kormány törvényességi felügyeleti szerve, és a helyi rendeleteket a Kúria előtt megtámadhatja!) sem biztosítja közvetlenül ezt a lehetőséget. A kormány esetében aligha várható el reálisan, hogy önkormányzati rendeletek AB előtti megtámadásával foglalkozzon.

Az önkormányzati rendeletek *törvényességi vizsgálata* a Kúria hatáskörébe tartozik. A Kúria Önkormányzati Tanácsa folytatja le a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárást, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárást.

E *kettősség* – a törvényességi és alkotmányossági vizsgálat elkülönítése – felveti azt a kérdést, hogy mi történjen abban az esetben, ha az adott rendeleti szabály törvényességi és alkotmányossági problémát is hordoz. Az Alkotmánybíróság szerint az indítvány nem fogadható be, ha nemcsak az Alaptörvénybe ütközés, hanem más jogszabályba ütközés kérdése is felmerül az ügyben, mert a vonatkozó szabályozás alapján ilyenkor nincs hatásköre az AB-nak az indítvány elbírálására. Ilyen esetben az indítványt át kell tenni a Kúriára. A Kúria ugyan alapvetően alkotmányossági kérdéseket nem vizsgál, de alaptörvény-ellenességre és törvénysértésre is hivatkozó indítványok elbírálására a Kúriának van hatásköre, az Alaptörvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az AB gyakorlata alapján is. Korábban az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletek vizsgálatát alkotmány- és törvénysértés esetén egyaránt elvégezte, az ítélezés során a két aspektus nem vált szét. Csupán néhány olyan határozat van, ahol a fejrész és a rendelkező rész is azt tartalmazza, hogy az Alkotmánybíróság csupán törvényességi vizsgálatot folytatott.¹⁹

Az Alaptörvény IV. módosítása értelmében az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat veszítik. A Kúria – bár esetenként utal arra, hogy bizonyos AB-határozat már nem hatályos – mégis erősen támaszkodik az AB korábbi döntéseire, gyakorlatára, a határozatokban konkrétan meghivatkozva az AB döntéseit, amelyeknek elvi tételei, megállapításai *a Kúria gyakorlatában is tovább élnek*.

Az önkormányzati normakontrollra vonatkozó szabályozás lényegi pontjai

A Kúria eljárása – hasonlóan az AB 2012 előtti utólagos normakontroll hatásköréhez – *indítványhoz kötött*. Ebből következően a Kúria nem végez átfogó és mindenre kiterjedő vizsgálatot. A jogrendszert is az egyedi döntéseken keresztül tudja

¹⁹ Ld. erre a 26/2003. (V. 30.) AB határozatot. Balogh Zsolt: A közigazgatási bíráskodás normakontroll-funkciója. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 23–39. Ld. különösen: 28.

fejleszteni.²⁰ A Kúria Önkormányzati Tanácsa tehát indítvány alapján jár el, ahhoz kötve van, azon túlmenően csak akkor végzi el az önkormányzati rendelet rendelkezésének jogszerűségi felülvizsgálatát, ha az a támadott rendelkezéssel szoros tartalmi, logikai összefüggést mutat, és amennyiben a kiterjesztett vizsgálat hiánya értelmezhetetlen, alkalmazhatatlan jogszabályt eredményez, az önkormányzat működését akadályozó helyzetet teremtene.²¹

Indítványozás

Önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát egyrészt – törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva – a *kormányhivatal kezdeményezheti*. A Kúria eljárására irányuló kezdeményezés előtt a kormányhivatal törvényességi felhívással él az önkormányzat felé, és csak annak eredménytelensége esetén indítványozhatja az Önkormányzati Tanács eljárását (fokozatosság elve). A Kúria gyakorlatában kérdésként merült fel, hogy amennyiben a törvényességi felhívás nem vezet eredményre, de a kormányhivatal nem kezdeményezte az önkormányzati rendelet törvényességi felülvizsgálatát, élhet-e új törvényességi felhívással, s ebben az esetben az új eljárásban – ha ez sem vezetett eredményre – benyújthat-e indítványt. A Kúria gyakorlata szerint – amely a törvénysértés megszüntetése érdekében a kormányhivatal viszonylag széles körű mozgásterére hivatkozik – az önkormányzati rendelet vizsgálatára irányuló eljárás lehetősége az ismételt felhívást követően *újra megnyílik*.

A hatályos szabályozással kapcsolatban felmerült dilemma, hogy az indítványozói kör esetleg bővíthető-e. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanis a normakontroll kevésbé alkalmas az egyéni jogvédelem érvényesítésére. Ha például az állampolgár úgy véli, hogy egy adórendelet jogsértő, akkor nem fordulhat közvetlenül a Kúriához, hanem csak a kormányhivatalhoz, és ott kérheti az ellenőrzést, amelyet a kormányhivatal nem köteles elvégezni. Ha mégis elvégzik a rendelet törvényességi ellenőrzését, akkor jogosult az indítványozásra. A polgárok előtt álló másik lehetőség, ha a perükben eljáró bírót „győzik meg” a normakontroll eljárás kezdeményezéséről.

Önkormányzati rendelet normakontrollját ugyanis indítványozhatja a *bíró* is. Ha a bíróságnak az előtte folyamatban lévő eljárásban önkormányzati rendelet olyan rendelkezését kell alkalmaznia, amely más jogszabályba ütközik, a bírósági eljárás felfüggesztése mellett a Kúriánál indítványozza az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatára irányuló eljárást. A Kúria normakontroll

²⁰ Tilk Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014. 11–22.

²¹ Köf.5018/2014/6.

tevékenységének gyakorlása során tehát olyan „döntéshozó fórummá vált, amely nem dönti el a jogvitát lezáró bírói döntés tartalmát, de a perben alkalmazandó jogszabály alkalmazhatóságáról tett megállapításai révén alakítja azt. A Kúria normakontroll hatáskörét ezért közvetlenül nem az alanyi jogok érvényesítése, hanem általános jogi érdekűség vezérli. Bírói kezdeményezés esetében az alkalmazandó önkormányzati rendelet törvényességével (jogszerűségével) kapcsolatos bírói kételyeket igazolja vissza vagy oszlatja el. A Kúria ezen döntései tehát nem eldöntik a jogvitát, hanem beépülnek a jogvitát eldöntő bírói ítéletbe, határozatba.”²²

A bírói kezdeményezés során a bírónak indítványozóvá („felperessé”) kell válnia. A Kúria szerint az a bírói indítvány, amely nem az eljáró bíró meggyőződését, hanem csak a fél kérését tükrözi, nem felel meg a bírói indítvánnyal szemben rögzített tartalmi és formai elvárásoknak. Az indítványból ugyanis ki kell derülnie annak, hogy az adott rendelkezést a bíró miért tartja jogszabálysértőnek. (Ezt juttatta kifejezésre később az a perjogi rendelkezés is, amely szerint a bírói indítványra a keresetre vonatkozó szabályok alkalmazandók, a keresetben pedig a jogszabálysértést indokolni kell.)

Normakontroll eljárás indítványozására jogosult továbbá az *alapvető jogok biztosa*, ha vizsgálata során észleli, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot (ütközést) önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza. Ilyen esetben tehát az ombudsman is kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet más jogszabállyal való összehangjának felülvizsgálatát.

Az Önkormányzati Tanács tehát ezt a hatáskörét a törvényi szabályozás által megjelölt indítványozói körhöz igazítottan a kormányhivatal és az alapvető jogok biztosának esetében gyakorolja, absztrakt, bírói kezdeményezés esetén pedig konkrét normakontroll eljárásaiban. Mindkét eljárás lényege a norma *törvényességének* ellenőrzése.

A normakontroll eljárás körében említendő a Kúria azon hatásköre is, amely – szintén a kormányhivatal kezdeményezésére – az Önkormányzati Tanács által a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányul.

Ahhoz, hogy a Kúria az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló indítványt befogadja, az indítványnak tartalmaznia kell:

- a Kúria által vizsgálendő önkormányzati rendeletet;
- az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését;
- azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért;
- annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

²² A Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5006/2013/3. számú határozata, Indokolás 3. pont. Online: <https://kuria-birosag.hu/hu/onkugy/kof500620133-szamu-hatarozat>

A Kúria eljárása, döntései

A Kúria az indítványt alapesetben tárgyaláson kívül bírálja el, indokolt esetben dönthet az indítvány tárgyaláson történő elbírálásáról. A döntést az indítvány beérkezésétől számított 90 napon belül kell meghozni, e határidőt a Kúria indokolt esetben egyszer, legfeljebb 30 nappal meghosszabbíthatja, kivéve, ha ideiglenes alkalmazási tilalmat rendelt el. A Kúria az indítvány érdemében határozattal, az eljárás során felmerülő minden más kérdésben végzéssel dönt. A határozatra az ítéletre vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

Ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése (vagy a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztása) nem állapítható meg, a Kúria az indítványt elutasítja.

Ha a Kúria megállapítja, hogy az önkormányzati rendelet vagy annak valamely rendelkezése más jogszabályba ütközik,

- az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését megsemmisíti,
- az eljárás megindítását követően hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet vagy rendelkezése más jogszabályba ütközését állapítja meg, vagy
- kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése nem lép hatályba.

Ezekben az esetekben a Kúria egyúttal elrendeli határozatának a hivatalos lapban való közzétételét.

Főszabály szerint a megsemmisített önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése a bíróság határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti, és e naptól nem alkalmazható, a kihirdetett, de hatályba nem lépett önkormányzati rendelet vagy annak rendelkezése pedig nem lép hatályba. A Kúria e szabálytól eltérően állapíthatja meg a hatályvesztés időpontját, ha azt a jogbiztonság vagy az önkormányzati rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

Amennyiben az önkormányzati rendelet vagy rendelkezésének megsemmisítésére, illetve más jogszabályba ütközésének megállapítására bírói indítvány alapján került sor, a megsemmisített önkormányzati rendelet, illetve annak rendelkezése nem alkalmazható a bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben (általános alkalmazási tilalom). A Kúria általános alkalmazási tilalom mellőzését rendeli el, ha azt a közérdek védelme, a jogbiztonság vagy a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok alapvető jogainak védelme indokolja.

A Kúria önkormányzati normakontroll kapcsán hozott döntései *erga omnes* hatályúak, és ellenük nincs helye további jogorvoslatnak. A normakontroll eljárásban a feleket teljes költségmentesség illeti meg, és saját költségeiket maguk viselik.

Statisztika (ügyek)

A 2012 óta, hét éve működő Önkormányzati Tanács ügyforgalmát vizsgálva a következők állapíthatók meg. Az érkező ügyek száma 2013-ban volt a legmagasabb (76 ügy), míg 2017-ben a 2013. évi ügyszám csaknem felére csökkent (38 ügy érkezett). 2014-től a befejezett ügyek száma meghaladta az érkezett ügyek számát, s ugyanez mondható el az ezt követő évekről is. Az önkormányzati ügyek döntő többsége hat hónapon belül, 1-2%-a pedig 6-7 hónap alatt fejeződik be.²³

A 2018. évben – hasonlóan a korábbi évek gyakorlatához – a 36 befejezett ügyből a helyi adóra vonatkozó szabályozás törvényességének megítélése körében született a legtöbb döntés, összesen 23. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a telekadó, építményadó és települési adó adónemben vizsgált felül önkormányzati rendeleteket. Az elbírált ügyek többsége (13 ügy) telekadó kivetésével állt kapcsolatban. Az indítványok jelentős része (22 indítvány a 23-ból: a telekadóra és az építményadóra vonatkozók) konkrét normakontroll eljárásnak minősült, azaz bíróságokról érkezett.

A Kúria a vagyoni típusú helyi adók esetében a törvényességi felülvizsgálat korábbi években kialakított alapjait fenntartotta. 2018-ban – bár jóval kisebb arányban, mint 2017-ben – többnyire elutasította a telekadó-, illetve építményadó-rendeletek törvényellenességének megállapítására vonatkozó indítványokat; a 23 ügyben összesen nyolc telek-, illetve építményadó-rendeletet talált törvénytörtőnek.

Az ügyek számát és azon belül a közterhekkel kapcsolatos ügyek arányát látva talán úgy tűnhet, hogy az absztrakt és a konkrét önkormányzati normakontroll ma főleg adóügyi kérdésekkel foglalkozik. Azonban látni érdemes, hogy az adóügyeken túli, valóban nem túl nagyszámú helyi rendelkezés alapvető közigazgatási és alkotmányossági kérdéseket érint. Egy-egy ilyen kérdés megválaszolásával a Kúria hosszú időre orientálja a helyi jogalkotókat és az indítványozási joggal rendelkező törvényességi felügyeleti szervet. Legyen szó akár a felhatalmazás kereteinek helyes értelmezéséről,²⁴ a helyi önkormányzat működési és ezen belül főleg a jogalkotási eljárási szabályainak feltétlen érvényesülésének igényéről,²⁵ vagy éppen az építési szabályozásban megnyilvánuló tulajdonkorlátozás²⁶ kérdéséről.

Talán nem túlzás azt mondani, hogy a kúriai normakontroll-gyakorlat esetén érvényesül az a mondás: a kevesebb mégis több.

²³ A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében. Budapest, Kúria, 2014. 35–48. A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében. Budapest, Kúria, 2015. 59–66.

²⁴ Köf.5030/2019/3

²⁵ Köf.5009/2019/4.

²⁶ Köf.5036/2019/4.

Felhasznált irodalom

- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2013. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében.* Budapest, Kúria, 2014.
- A Kúria elnökének országgyűlési beszámolója a Kúria 2014. évi tevékenységéről a jogegység biztosítása, és az önkormányzati normakontroll körében.* Budapest, Kúria, 2015.
- Balogh Zsolt: Normakontroll eljárás mint különleges pertípus. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései. Current issues of the national and EU administrative procedures (the ReNEUAL Model Rules).* Budapest, Pázmány Press, 2015. 199–212.
- Balogh Zsolt: A közigazgatási bírósághoz normakontroll-funkciója. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 23–39. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.2>
- Beckmann, Martin: Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsche Verwaltungsblatt*, 102. (1987), 6. 611–618.
- Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *The basic law of Hungary. A first commentary.* Dublin, Clarus Press, 2012.
- Eisenmann, Charles: Le contrôle juridictionnel des lois en France. In Jean Dabin: *Actualité de contrôle juridictionnel des lois.* Bruxelles, Maison F. Larcier, 1973. 71–95.
- Fazekas Marianna: Köztisztviselői perek a közigazgatási perrendtartásban. *Ügyvédek Lapja*, 57. (2018), 3. 2–7.
- Ferenczy Endre: A francia Alkotmányjogi Tanács a kérdések keresztműzében. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007), 4. 622–631.
- Frankfurter, Felix: John Marshall and the Judicial Function. *Harvard Law Review*, 69. (1955), 2. 217–238. Online: <https://doi.org/10.2307/1337866>
- Haak, Volker: *Normenkontrolle und verfassungskonforme Gesetzesauslegung des Richters. Eine rechtsvergleichende Untersuchung.* Bonn, Ludwig Röhrscheid, 1963.
- Hamann, Andreas: Zur Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts und des Verwaltungsverfahrenrechts vom Beginn des Jahres 1988 bis zur Mitte des Jahres 1990. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 106. (1991), 3. 129–133.
- Herédi Erika: A közigazgatási kontroll útvesztői. In Gellén Klára – Görög Márta (szerk.): *Lege et fide. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára.* Szeged, Iurisperitus, 2016. 228–235.
- Hoffman István: Néhány gondolat a normakontroll-eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 7–8. 335–344.
- Imre Miklós – Koi Gyula: Az Egyesült Királyság közigazgatása. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás.* Budapest, Unió, 2006. 23–107.
- Kamette, Jacqueline (szerk.): *L'exception d'inconstitutionnalité.* Paris, Sénat – Service des Affaires Européennes Cellule de législation comparée, 1990.
- Koi Gyula: A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In Szamel Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 297–304.
- Koi Gyula: A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In Smuk Péter: *Az állam és a jog alapvető értékei II.* Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2011. 188–200.
- Koi Gyula: A közigazgatási eljárás szabályozásának nemzetközi modelljei – Az angolszász szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája.* Budapest, Dialóg Campus, 2018, 35–45.

- Koi Gyula: Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2018), 3. 168–187.
- Montesquieu, Charles-Louis: *De l'esprit des loix*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II.
- OECD: *Modernising government: The way forward*. Paris, OECD, 2005.
- Paetow, Stefan: Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – eine Zwischenbilanz. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 4. (1985), 5. 309–316.
- Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei. Tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Logod, 2002.
- Patyi András: *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Győr, Universitas-Győr, 2011.
- Patyi András: Ütközben. Alapkérdések a szervezetileg önálló közigazgatási bíróság megszervezése kapcsán. *Acta Humana*, 7. (2019), 1. 77–106. Online: <https://doi.org/10.32566/ah.2019.1.5>
- Pfander, James A.: Marbury, original jurisdiction, and the Supreme Court's Supervisory powers. *Columbia Law Review*, 101. (2001), 7. 1515–1612. Online: <https://doi.org/10.2307/1123808>
- Renck, Ludwig: Probleme der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Neue Juristische Wochenschrift*, 33. (1980), 19. 1022–1027.
- Rousseau, Dominique: *Le Conseil constitutionnel en questions*. Paris, L'Harmattan, 2004.
- Schröder, Meinhard: Der Nationale Normenkontrollrat. Ein neuer Schritt zum Abbau von Bürokratiekosten. *Die Öffentliche Verwaltung*, 60. (2007), 2. 45–49.
- Sendler, Horst: Zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle. *Deutsches Verwaltungsblatt*, 120. (2005), 7. 423–425.
- Tilk Péter: *A Kúria Önkormányzati Tanácsa helyi jogalkotással kapcsolatos elvárásai*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2014.
- Treanor, William Michael: Judicial review before Marbury. *Stanford Law Review*, 58. (2005), 2. 455–562.
- Trócsányi László, ifj.: A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 47. (1990), 7–8. 253–263.
- Van Alstyne, William W.: A critical guide to Marbury v. Madison. *Duke Law Journal*, 18. (1969), 1. 1–49. Online: <https://doi.org/10.2307/1371456>
- Woolf, Harry – Stanley A. De Smith – Jeffrey L. Jowell – Andrew P. Le Sueur: *De Smith, Woolf & Jowell's Principles of judicial review*. London, Sweet & Maxwell, 1999.

Jogforrások

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.)
2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról (új Abtv.)
2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról (új Bszi.)



Pókecz Kovács Attila¹

A Sorbonne közigazgatási jogi professzora: Louis Rolland (1877–1955)

A francia közigazgatási jogtudomány fénykora a 19. század végére és a 20. század első felére esik. Az 1920-as évek végén a francia közigazgatási jogi dogmatika két fő megalapozója, Léon Duguit (1859–1928) és Maurice Haoriou (1856–1929) is meghalt, így az 1930-as évektől a közszolgáltatási iskola (*service public*) vált meghatározóvá.² Ennek a szellemi irányzatnak a fő követői Gaston Jèze (1869–1953), Roger Bonnard (1878–1944) és Louis Rolland (1877–1957) voltak.³ Rövid tanulmányomban a párizsi jogi kar 20. századi egyik leghíresebb közigazgatási jogászának, a közszolgáltatási iskola követőjének, Louis Rolland-nak a francia jogtudományban elfoglalt helyét, életművének szakmai jelentőségét kívánom felvázolni.

Az életpályája

Louis Rolland vidéki francia középosztálybeli családban született 1877. augusztus 24-én. Apai nagyapja közjegyzőként tevékenykedett, egyik apai nagybátyja jogi végzettséget (*licence en droit*) szerzett. Apja, akárcsak anyai ági felmenői, a papíripar területén dolgozott: a Rolland család a szülővárosban, Bessé-sur-Braye-ban papírgyártásra szakosodott manufaktúrát működtetett. Louis Rolland Párizsban, a jogi karon folytatta tanulmányait. Rolland tudományos felfogásában a bordeaux-i iskolához, a közszolgáltatási teória híveéhez sorolható, de nem Bordeaux-ban tanult. Párizsi jogi tanulmányai miatt inkább a Sorbonne közigazgatási jogász professzorának, Henry Berthélemy

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: pokecz.kovacs.attila@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0002-7881-0105.

² Grégoire Bigot: *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris, PUF, 2002. 343–344.

³ François Burdeau: *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*. Paris, PUF, 1995. 346–347.

tanítványának tekinthető.⁴ Két doktori értekezést is írt (1900–1901): az egyiket a postai levelezés kérdéséről a nemzetközi jogban, a másodikat a postai alkalmazottak hivatali titkairól. Ezt követően előbb Párizsban (1904), majd Algírban (1904–1906) volt óraadó. Az Algíri Jogi Főiskola (*École de droit d'Alger*) közigazgatási jog tárgyfelelőseként alkalma volt a gyarmati jogot (*droit colonial*) is megismernie. Algériai évei alatt több, a bírói gyakorlat elemzéséről szóló cikke (*note d'arrêt*) is megjelent a helyi jogi szaklapban (*Revue algérienne et tunisienne de législation et de la jurisprudence*). Sikeres egyetemi tanári versenyvizsgáját követően 1906-ban a Nancy-i Jogi Kar közigazgatási jogi professzorává nevezték ki, ahonnan 1918-ban került Párizsba. Franciaország legnagyobb tekintélyű jogi karának csaknem három évtizeden keresztül (1918–1947) volt meghatározó – közigazgatási jogot oktató – professzora.⁵

Az országos közéletben is tevékeny szerepet vállalt. Elkötelezett katolikusként a szociális törvénykezés hívének számító kereszténydemokrata Marc Sangnier (1873–1950) mozgalmához csatlakozott.⁶ Sangnier politikai mozgalmának fő elemei a republikanizmus és a demokrácia voltak, emellett követelte a női választójog, a népszavazás és az arányos választójog bevezetését is.⁷ Rolland először a *Sillon* című folyóiratból kibontakozó irányzathoz csatlakozott, majd az ebből 1912-ben kialakult fiatal köztársaságpartí mozgalom, a *Ligue de la Jeune République* követője lett. Két alkalommal is parlamenti képviselői mandátumot szerzett, s így a III. Francia Köztársaság idején, 1928–1936 között Maine et Loire képviselőtében a francia Képviselőház (*Chambres des députés*)

⁴ Grégoire Bigot: Henry Berthélemy ou la tradition du libéral-étatisme. In Nader Hakim – Fabrice Melleray (szerk.): *Le renouveau de la doctrine française*. Paris, LGDJ, 2009. 199–213. Henry Berthélemy (1857–1943) 1882-ben fejezte be jogi tanulmányait, majd ezt követően Párizsban oktatott. Már 1884-ben sikeresen teljesítette a professzori versenyvizsgát (*agrégation*). Ezt követően 27 évesen kinevezést kapott Lyonba, ahol jogtörténetet és pénzügyi törvényhozást adott elő. A Párizsi Jogi Karra 1896-ban került vissza, két évvel később pedig már Ducrocq utódként a közigazgatási jogi katedrát is megkapta. Párizsi kollégájával, Larnaude-val (1853–1942) a témakörben egyre nagyobb számban elkészülő tanulmányok közlése céljából 1894-ben létrehozta a *Revue de droit public et de science politique* című közjogi és politikatudományi folyóiratot. A Párizsi Jogi Karnak 1923-ban lett a dékánja, majd eme tisztségben még háromszor újraválasztották (1925, 1928, 1931). Kézikönyvét 1901-ben tette közzé *Traité élémentaire de droit administratif* címmel. A kötet 1933-ban már 13 kiadást ért meg, később a közigazgatási jog 20. századi egyik legnagyobb mestere, Jean Rivero egészítette ki és adta ki újra.

⁵ Mathieu Touzeil-Divina: Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveur du service public. In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Építoge-Lextenso, 2016a. 17–26.

⁶ Katia Weidenfeld: *Histoire du droit administratif. Du XIV^e siècle à nos jours*. Paris, Economica, 2010. 149.

⁷ Antoine Leca: *Histoire des idées politiques. Des origines au XX^e siècle*. Paris, Ellipses, 1997. 341.

tagja lett.⁸ Első mandátumát – amely 1928. április 22-étől 1932. május 31-éig tartott – még független képviselőként szerezte. Választási programjában a katolikus demokrácia, a vallásszabadság védelme és a köztársaság iránti lojalitás jelentek meg értékként. Követelte a vallási kongregációkkal szemben is a közös jog alkalmazását, és az oktatás szabadságát, amelyet a méltányos állami pénzügyi támogatás bevezetésével vélt megvalósítani. Gazdasági téren a kisüzemek és a kiskereskedelmi cégek támogatása mellett érvelt. Ezen túl a mezőgazdasági termelők védővámokkal való segítségét és a kieső gazdálkodóknak fizetendő kártalanítás gondolatát képviselte. Külpolitikai téren az I. világháború után kialakult Nemzetek Szövetsége égisze alatt létrejött kollektív békéltetési mechanizmusok működtetése mellett emelt szót. Miután megnyerte a választást, a függetlenek csoportjának tagja lett, s az általános képviselői kötelezettségei mellett a képviselőház általános, megyei és helyi közigazgatási bizottsága (*Commission de l'administration générale, départementales et communale*), valamint a polgári jogi és büntetőjogi törvényhozási parlamenti bizottság (*Commission de la législation civile et criminelle*) tagjává is megválasztották. Második képviselői megbízatását azonban már a Demokrata Néppárt (*Démocrate populaire*) jelöltjeként szerezte meg, igaz, ezúttal csak a második fordulóban, de kétszer annyi szavazatot szerzett, mint ellenfele. A második mandátuma idején is aktív képviselői munkát végzett. Tagja lett a Stavisky-üggyel foglalkozó parlamenti vizsgálóbizottságnak (*Commission d'enquête sur l'affaire Stavisky*). Az 1934-ben tetőző pénzügyi-politikai válság Párizsban a korrupcióban érintett politikusok nagy száma miatt a francia parlamentarizmus elleni utcai tüntetésekhez, majd a kormány bukásához is vezetett. A második képviselői ciklusában előadója (*rapporteur*) volt egy a francia cipőipart a külföldi monopólium jellegű konkurenciától védő parlamenti előterjesztésnek is.⁹ Második képviselői mandátumát követően többé nem jelöltette magát, a politikai élettől visszavonult, s oktatói és tudományos tevékenységnek szentelte további idejét.

Politikai pályafutását ugyan befejezte, de élete végéig lojális köztársaságpárti maradt. A második világháborút követően éppen Henri Capitant előterjesztésére léptették elő kivételes fizetési osztályba sorolt professzornak. A negyedik köztársaság idején, 1947. augusztus 25-én vonult nyugdíjba, majd 1956. március 2-án hunyt el Párizsban.

⁸ Jean Garrigues et al.: *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*. Paris, Armand Colin, 2007. 351–353.

⁹ Mathieu Touzeil-Divina – Mélina Elshoud: Louis Rolland, le député du Sillon (quelques documents). In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitogete-Textenso, 2016. 33–37.

Jogtudósi munkássága

Közigazgatási jogi munkásságának középpontjában a közszolgáltatás (*service public*) fogalmi meghatározásának általa kidolgozott új és eredeti koncepciója áll.¹⁰ Tanulmányait nem Bordeaux-ban végezte, ott nem is tanított, de a postával kapcsolatos disszertációinak elkészülte után mégis csatlakozott a közszolgáltatási iskolához.¹¹ Jogászprofesszorként az előadások tartása mellett (*Cours magistral*) az ebben az időszakban elvárt saját tankönyv megírása tette ki idejének jelentős részét.¹² Ez annak ellenére elvárás volt tőle, hogy a párizsi jogi karon közigazgatási jogot oktató kollégái közül Henry Barthélemy¹³ és Gaston Jéze¹⁴ is megjelentetett saját tankönyvet. Rolland 1926-ban, az első kiadásban megjelent tankönyvében (*Précis de droit administratif*) kifejtette, hogy a közigazgatási jog a közszolgáltatások joga is egyben, de nem csatlakozott tételeivel mindenben Duguit-hez, a teória fő képviselőjéhez.¹⁵ Rolland három fő tényezőnek köszönheti, hogy a közigazgatási jogban nevét a közszolgáltatási iskoláéval összekapcsolják.¹⁶

Az első ilyen tényező a Duguit-hez képest új *service public* fogalom megalkotása volt.¹⁷ Első írásai még arról tanúskodtak, hogy a közszolgáltatási teória atyjának, a nála 18 évvel idősebb Léon Duguit-nek a követője. Rolland szerint a közigazgatási jog lényegében a közszolgáltatások joga (*Le droit administratif est essentiellement le droit des services publics*), de csak lényegében, és nem kizárólag.

¹⁰ Grégoire Bigot – Tiphaine Le Yoncourt: *L'Administration française 2. Politique, droit et société 1870–1944*. Paris, Lexis Nexis, 2014. 209.

¹¹ Fabrice Melleray: École de Bordeaux, école du service public et école duguiste. Proposition de distinction. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 117. (2001), 6. 1887–1905.

¹² Pierre Lavigne: Les manuels de Droit administratif pour les étudiants des Facultés de 1829 à 1922. *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 2. (1985), 125–134.

¹³ Barthélemy *Traité de droit administratif* című művének első kiadása 1900-ban jelent meg.

¹⁴ Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014. 261–262.

¹⁵ Louis Rolland: *Précis de droit administratif*. Paris, Dalloz, 1934. 14. „Le droit administratif est essentiellement le droit des services publics. On doit donc essayer d'abord de s'entendre sur cette notion.”

¹⁶ Laurent Bezie: Louis Rolland, théoricien oublié du service public. *Revue de droit public*, (2006), 4. 847–878.

¹⁷ Louis Rolland: *Cours de droit administratif*. Paris, Les cours de droit, 1944. 209. „[...] le service public est une entreprise ou une institution d'intérêt général placée sous la haute direction des gouvernants, destinée à donner satisfaction à des besoins collectifs du public auxquels, d'après les gouvernants, à un moment donné, les initiatives privées ne sauraient satisfaire d'une manière suffisante et soumis, pour une part tout au moins, à un régime juridique spécial.”

Ezzel a finom megkülönböztetéssel érzékeltette a szerző, hogy az állam szerepe nem korlátozható csak a közszolgáltatások megszervezésére.¹⁸ Rolland meghatározása alapján a közszolgáltatás fogalma a következő:

„A közszolgáltatás olyan közérdekű vállalkozás vagy jogintézmény, amit a vezetők főigazgatása alá helyeztek, s amelynek a fő rendeltetése az, hogy a közösség szükségleteit kielégítse, amiket a vezetők szerint adott időpontban magánkezdeményezések alapján megfelelő mértékben nem tudnak kielégíteni, s amely legalább részlegesen sajátos jogi szabályozás alá esik.”

A második tényező az, hogy Rolland az államot nem csupán az egyes közszolgáltatások összessége letéteményesének tartotta, hanem elismerte az ipari, kereskedelmi téren nyújtott közszolgáltatási jogköröket is. Rolland munkásságának leghíresebb és legismertebb eleme – a harmadik tényezőként a tanulmányunkban később bemutatni kívánt – a közigazgatás jellemzőinek, az úgynevezett Rolland-törvényeknek a megfogalmazása volt. Felmerül a kérdés, hogy Rolland miért törekedett ezeknek a karakterjegyeknek a megragadására. Erre a válasz az 1930-as évek gazdasági válsága időszakában és a közszolgáltatások sajátos típusainak problémakörében keresendő, amit a francia szakirodalomban az ipari és kereskedelmi jellegű közszolgáltatások névvel jelölnek (*service public à caractère industriel et commercial*). Rolland párizsi közigazgatási jogász kollégája, Gaston Jèze még vitatta, hogy ez a kategória a közszolgáltatás körébe foglalható lenne. Ezzel a nézetrel Rolland teljes mértékben szakított. Rolland alapvető tétele szerint az ipari és kereskedelmi közszolgáltatás valóságos közszolgáltatás. Ennek bizonyításához pedig valamennyi közszolgáltatás, így az ipari és kereskedelmi jellegűek alapelveit is megfogalmazta. Ezek megállapításakor azonban nem csupán egy rendszert azonosított, hanem több közös alapelvet, a híres Rolland-törvényeket is megalkotta. A gazdasági elemre való utalással elsőként Rolland tette a közszolgáltatás fogalmának részévé a vállalkozást (*entreprise*) és a magánjogot (*droit privé*). Ezzel a közigazgatási gazdasági jogból mint problémát okozó jelenségből a közszolgáltatások fogalmi eleme lett. A közgazdasági elemek közjogba történő behatolása az 1930-as évektől kezdődően egyre intenzívebbé vált, ami a két világháború között létrehozta az úgynevezett „közügyi szocializmust” (*socialisme municipal*). Közismert, hogy a két világháború közötti időszak még a községek és a polgármesterek aranykora volt. Az ehhez járuló gazdasági prosperitás lehetővé tette, hogy a vidéki községekben is elkezdődhessen az urbanizáció, ami az áramszolgáltatás továbbfejlesztését, a vezetékes ivóvíz és a csatornázás általánosabbá tételét, valamint a szociális

¹⁸ Touzeil-Divina (2016a): i. m. 17–32.

intézmények felállításában való helyi közigazgatási részvételt erősítette.¹⁹ Ezzel az új fejlődési tendenciával kapcsolatban Rolland úgy nyilatkozott, hogy „a helyi hatóságok ösztönösen új irányokba is kiterjesztették tevékenységüket, mindazokra, amelyek számukra szükségesnek tűntek”.²⁰ Ezt követően megerősítette az állam szerepének a gazdaság terén való hasznosságára vonatkozó nézetét, cáfolva a liberális kapitalizmus tételét. Azt írta, hogy többé már nem kell elfogadni azt, hogy „a gazdasági ügyek annál jobban mennek, minél inkább a közhatalom nem foglalkozik velük”.²¹ Ez a felfogás Rolland korában egyedülállónak számított a francia szakirodalomban. Ezzel a nézetével nemcsak kibővítette a közszolgáltatások fogalmát, hanem annak megújítója s egyúttal megmentője is lett. Ez annak volt köszönhető, hogy az általa kidolgozott „Rolland-törvények” az ipari-kereskedelmi jellegű közszolgáltatásokra is jellemzőek voltak.²²

Harmadik és legismertebb érdeme a közszolgáltatások alapelveinek megfogalmazása volt, amelyeket az 1940-es években, Franciaország megszállása idején, a Sorbonne-on tartott előadásaira készülve dolgozott ki.²³ E tételek között kimondta, hogy a közszolgálat legfontosabb alapelvei a folyamatosság (*continuité*), az egyenlőség (*égalité*) és a változandóság (*mutabilité*). Rolland törvényei nem a pozitív jog szabályai, hanem a bírói gyakorlat tanulmányozásából leszűrt és rendszerezett alapelvek összessége. Tételeit a jogászok zsargon Rolland törvényei néven emlegette, amelyekből kezdetben csak kettő volt. Később megfogalmazta a harmadikat, majd a negyediket is, amely a közszolgálat és a közbiztonság közötti kapcsolatra utalt (*loi de rattachement*). Ez utóbbi jelentősége abban áll, hogy a köztisztviselők sztrájkhoz való jogára is kihatással volt. A Rolland-törvények mint a közszolgáltatások általános alapelvei már 1926-ban publikált közigazgatási jogi tankönyvében megjelentek. Ismertségüket azonban inkább a párizsi előadásjegyzetei alapján készült nyomtatott példányoknak (*cours dactylographiés*), illetve ezek népszerűségének köszönhetik. A Rolland-t követő előadók ezeket a jellemzőket egy tréfás mnemotechnikai szójátékkal tovább erősítették. Ez a szójáték abban állt, hogy az előadók kijelentették, „Rolland egy jó fickó volt” (*R. fut un M.e.c. bien*). A francia „fickó”, azaz *mec* szó pedig a törvényeinek *mutabilité*,

¹⁹ Bigot – Le Yoncourt (2014): i. m. 126–128.

²⁰ Rolland (1944): i. m. 209.

²¹ Rolland (1944): i. m. 209.

²² Maxime Meyer: Relire le précis de droit administratif de Louis Rolland. In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épître-Lextenso. 51.

²³ Marie-Hélène Renaut: *Histoire du droit administratif*. Paris, Ellipses, 2007. 134–135.

égalité és *continuité* kezdbetűit tartalmazta, sőt még a családi név rövidítése, az R. (*loi de rattachement*) is a negyedik Rolland-törvényre utal. A közszolgáltatás folyamatosságának elve szerint annak igazgatása nem szakadhat meg más okból, mint amit a törvényhozás lehetővé tesz számára. Ennek értelmében kezdetben a közszolgáltatást nyújtók körében a sztrájk tilos volt, hiszen annak eredménye a közszolgáltatás folyamatosságának megszakadása lett volna, amit nem törvényhozási felhatalmazás eredményezett. A közszolgáltatás folyamatossága magában foglalja a rendszerességet (*régularité*) és egy bizonyos szempontból az állandóságot (*permanence*) is.²⁴ Az 1946-os francia alkotmány Preambuluma azonban már deklarálta a sztrájkhoz való jogot, míg a francia Alkotmányjogi Tanács 1971-ben a közszolgáltatások folyamatosságát alkotmányos alapelvként ismerte el.²⁵ Így az ugyanazon a jogi szinten lévő sztrájkhoz való jogot össze kellett egyeztetni a közszolgáltatás folyamatosságának alapelvével az adott közszolgáltatás küldetésének és céljainak mérlegelése alapján.²⁶ Ennek a Rolland nevéhez fűződő alapelvnek megfelelően a mai francia jog különbséget tesz a sztrájkot tiltó közszolgáltatást nyújtók (például rendőrség, bírák, ügyészek) és a minimumszolgáltatást a sztrájk esetén is biztosítani köteles személyek (például közlekedésben dolgozók, televízióadást biztosító személyzet) köre között. A közszolgáltatások változása (*mutabilité*) törvényében a körülményekhez igazodó folyamatos változás elvét fogalmazta meg Rolland. Ezek a változások gyakran a technikai fejlődés által diktált követelmények, s mindig a közérdekkel (*intérêt général*) összhangban kell megvalósulniuk. A közszolgáltatásokat használóknak azonban főszabályként nincs szerzett joguk ezeknek a korábban élvezett előnyöknek (*droit acquis*) a fenntartására, kivéve, ha alkotmányos közszolgáltatásokról (*service public constitutionnel*) van szó. A rollandi harmadik elv a közszolgáltatások előtti egyenlőség elvét (*égalité*) fogalmazta meg mind az ahhoz való hozzáférés, mind a működés tekintetében. Ehhez a három, tradicionálisan Rolland nevéhez köthető alapelvhez az újabb szakirodalom egy negyediket is hozzákapcsol, ez pedig a közszolgáltatásoknak egy közjogi jogi személyiséghez (*loi de rattachement à une personne publique*) való kapcsolódásának elve, amivel Rolland egy intézményi, szervezeti elemet helyezett a közszolgáltatás középpontjába.²⁷

A két világháború között Pierre Lampué-val közösen írt, és először 1931-ben megjelent tankönyvük a gyarmati jogalkotástól (*Précis de législation*

²⁴ Virginie Donier: Les lois du service public: entre tradition et modernité. *Revue française de droit administratif*, 22. (2006), 1219.

²⁵ Conseil constitutionnel, 25 juillet 1979.

²⁶ Conseil d'État, 7 juillet 1950, Dehaene.

²⁷ Bezie (2006): i. m. 847–848; Touzeil-Divina (2016b): i. m. 28.

coloniale) szólt, és nagy szakmai sikert aratott, a későbbiekben több kiadást (1936, 1940) is megért.²⁸ A gyarmati jogról írt tankönyvben is központi szerepet játszott a közszolgáltatás és a közérdek fogalma, a mű a szakterület meghatározó kézikönyve is lett.²⁹

Megállapíthatjuk, hogy Louis Rolland meggyőződéses katolikusként elsőrangú politikai szerepet is vállalt, az 1906-os professzori versenyvizsga (*agrégation*) első helyén professzori címet szerzett, majd több mint négy évtizeden keresztül a francia közigazgatási jogtudomány élvonalához tartozott. Bár eredeti, új teóriával nem állt elő, a közszolgáltatási elméletet továbbvivő, annak tartalmát elmélyítő tanár lett. Nemcsak tanaival, hanem oktatói-előadói teljesítményével is kiérdemelte, hogy Franciaország első számú jogi karának, a Sorbonne-nak vezető közigazgatási jogászaként a jogászság és a közigazgatási tisztviselők több nemzedékére is hatást gyakorolhasson. A közszolgáltatások jellemzőinek tömör, elegáns megfogalmazójaként e kivételes szellemi teljesítményének tételeit már életében Rolland törvényeiként emlegették, s ez a megnevezés ma is élő a szakirodalomban. Azok közé a kivételes jogászok közé tartozott, akiknek nevéhez örökérvényű felismeréseket kapcsolnak.

²⁸ Jean-Louis Halpérin: Rolland Louis. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Kryne (szerk.): *Dictionnaire historique des juristes français XII^e–XX^e siècle*. Paris, PUF, 2007. 884–885.

²⁹ Jean-Baptiste Pierchon: Le précis de la législation coloniale de Louis Rolland et Pierre Lampue: Une nouvelle conception du droit colonial au cours de l'entre-deux-guerres? In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitoce-Lextenso. 2016. 53–69.

Felhasznált irodalom

- Bezie, Laurent: Louis Rolland, théoricien oublié du service public. *Revue de droit public*, (2006), 4. 847–878.
- Bigot, Grégoire: *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris, PUF, 2002.
- Bigot, Grégoire: Henry Berthélemy ou la tradition du libéral-étatisme. In Nader hakim – Fabrice Melleray (szerk.): *Le renouveau de la doctrine française*. Paris, LGDJ, 2009. 199–213.
- Bigot, Grégoire – Tiphaine Le Yoncourt: *L'Administration française 2. Politique, droit et société 1870–1944*. Paris, Lexis Nexis, 2014.
- Burdeau, François: *Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970)*. Paris, PUF, 1995.
- Donier, Virginie: Les lois du service public: entre tradition et modernité. *Revue française de droit administratif*, 22. (2006), 1219–1235.
- Garrigues, Jean et al.: *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*. Paris, Armand Colin, 2007. Online: <https://doi.org/10.14375/NP.9782200350352>
- Halpérin, Jean-Louis: Rolland Louis. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Kryne (szerk.): *Dictionnaire historique des juristes français XII^e–XX^e siècle*. Paris, PUF, 2007. 884–885.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2014.
- Lavigne, Pierre: Les manuels de Droit administratif pour les étudiants des Facultés de 1829 à 1922. *Annales d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, 2. (1985), 125–134.
- Leca, Antoine: *Histoire des idées politiques. Des origines au XX^e siècle*. Paris, Ellipses, 1997.
- Melleray, Fabrice: École de Bordeaux, école du service public et école du guiste. Proposition de distinction. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 117. (2001), 6. 1887–1905.
- Meyer, Maxime: Relire le précis de droit administratif de Louis Rolland. In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitoge-Lextenso, 2016.
- Pierchon, Jean-Baptiste: Le précis de la législation coloniale de Louis Rolland et Pierre Lampue: Une nouvelle conception du droit colonial au cours de l'entre-deux-guerres? In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitoge-Lextenso, 2016. 53–69.
- Renaut, Marie-Hélène: *Histoire du droit administratif*. Paris, Ellipses, 2007.
- Rolland, Louis: *Précis de droit administratif*. Paris, Dalloz, 1934.
- Rolland, Louis: *Cours de droit administratif*. Paris, Les cours de droit, 1944.
- Touzeil-Divina, Mathieu: Louis Rolland, le Méditerranéen d'Alger, promoteur et sauveur du service public. In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitoge-Lextenso, 2016a. 17–32.
- Touzeil-Divina, Mathieu – Méline Elshoud: Louis Rolland, le député du Sillon (quelques documents). In Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): Mathieu Touzeil-Divina – Anne Levade (szerk.): *Revue Méditerranéenne du Droit Public*. 4. kötet. *Journées Louis Rolland le Méditerranéen dont Justice(s) constitutionnelle(s) en Méditerranée*. Toulouse, Éditions L'Épitoge-Lextenso, 2016.
- Weidenfeld, Katia: *Histoire du droit administratif. Du XIV^e siècle à nos jours*. Paris, Economica, 2010.



Pongrácz Alex¹

Valahol utat nyerhetnénk, avagy az állami szuverenitás kizöldítésének esélyei

Richard Fleischer 1973-ban rendezett disztópikus cli-fi (*climate fiction*) alkotása, a *Zöld szója* (*Soylent Green*) 2022-ben, a valamikori kék bolygó élehetlenné vált metropoliszában, a történet szerint 40 millió lakosú New Yorkban játszódik. A globális léptékű ökológiai katasztrófa miatt „talpalatnyi föld” sem maradt a polgárok számára, és Vivaldi igencsak tanácstalan lenne, ha az évszakokról szeretne hegedűverseny-sorozatot komponálni, ugyanis egész évben drasztikus hőhullám teszi próbára a lépcsőházakban, templomokban és egyéb közösségi színtereken összezsúfolódo emberek fizikai és mentális tűrőképességét: a hőmérséklet gyakorlatilag még az éjszaka folyamán sem csökken 30 Celsius-fok alá. A lakosság étkeztetését hatósági jegyrendszer útján oldják meg, a csapból már egyáltalán nem folyik víz, a fák teljesen eltűntek a városból, a főtérre összehúzódtak, működésképtelen ócskavassá vált gépjárművek pedig csak még tovább fokozzák a posztapokaliptikus hangulatot. Eközben a szupergazdagok Bourbon whiskyt, marhahúst és gyümölcsöket fogyasztanak, és „bútorként” aposztrofált szolgálólányokkal mulatják az idejüket. A film egyébként illeszkedett a kor meglehetősen pesszimista hangulatot képviselő atmoszférájába: mindössze öt évvel Paul R. Ehrlich *Népességbomba* című könyvét,² egy esztendővel a Római Klub prominensei által jegyzett, *A növekedés határai* címet viselő jelentést³ követően, valamint André Gorz tanulmányával (*A gépkocsi társadalmi ideológiája*)⁴ egy időben került a mozik műsorára.

A film ugyan „költői túlzások” egész sorával élt, arra azonban bizonyára csak kevesen fogadtak volna, hogy 2019 júniusában vezető hír lesz az információs szupersztrádán, hogy India hatodik legnépesebb városában, Csennaiban

¹ Egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: pongrazc.alex@uni-nke.hu.

² Paul R. Ehrlich: *The population bomb*. New York, Ballantine Books, 1968.

³ Donella H. Meadows – Dennis L. Meadows – Jørgen Randers – William W. Behrens III.: *The limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, Potomac Associates – Universe Books, 1972.

⁴ André Gorz: *L'idéologie sociale de la bagnole. La Sauvage*, septembre/octobre 1973.

5 millió lakos vízellátása bizonytalanná vált, mivel a lakóházakban már nem folyik víz a csapokból. 2019 perzselő júniusa azzal a sokkoló hírrel zárult, hogy a franciaországi Gallargues-le-Montoux-ban 45,8 Celsius-fokot mértek, de a július sem igazán bizonyult alkalmasnak a kedélyek lehűtésére: a szibériai Jakutföld plusz 30 Celsius-fokos hőmérsékletében bikinis influenzaszerek lepték el a térséget, Alaszkát pedig soha nem látott tartós hóhullám sújtotta. Eközben Donald J. Trump, az Amerikai Egyesült Államok 45. elnöke humbugnak, valamint kínai *hoaxnak* (összeesküvés-elméletnek) nevezte a klímaváltozást, Jair Bolsonaro, az Amazonas-medence esőerdeinek védettségét feloldó Brazília elnöke pedig hazugnak titulálta a brazil űrkutatási intézet kutatóit, amiért bebizonyították, hogy felgyorsult az esőerdők pusztulása. E néhány, mozaikszerűen bemutatott fejlemény láttán úgy gondoljuk, hogy újra aktuálissá váltak Ady Endre elégikus hangvételű sorai: „Valahol utat veszítettünk.”⁵ Az alábbi tanulmány célja, hogy megoldást kínáljon arra a kérdésre: ki lehet-e tévelyedni a jelenleg végeláthatatlannak tűnő zsákutcából?

Kizöldíthető-e a szuverenitás?

A természet biológiai egyensúlyának megbomlása és az egyéb negatív jelenségek a mai mellett a jövő generációkat is veszélyeztetik – a jelenlegi nemzedékhez képest ráadásul az ő veszélynek való kitettségük még drasztikusabb mértékű.

A klímaváltozás gyökeresen át fogja alakítani a világpolitikai folyamatokat is. E problémát az elmúlt esztendőkből számos államelmélettel foglalkozó szerző ismerte fel, és próbált a gyakorlati politika szintjén is hasznosítható válaszokkal szolgálni az előttünk álló kihívásokra nézve. Anthony Giddens 2009-ben jelentette meg az éghajlatváltozás és a politika kapcsolatát vizsgáló, *A klímaváltozás politikája* című, reményei szerint átfogó politikai stratégiát kidolgozó könyvét. Giddens meglátása szerint a „legdrámaibb kezdeményezések valószínűleg az előrelátó egyének tetteiből és a civil társadalom energiájából fognak felpozsegni”,⁶ s ha az *Extinction Rebellion* (ER) vagy a Greta Thunberg svéd diáklány által útjára indított *Fridays for Future* (FFF) példáit szemléljük, megállapíthatjuk, hogy a brit szociológus e tézise beigazolódott.

A klímaváltozás kezelésének középponti szereplőjévé Giddens meglátása szerint a szolgáltatásokat és garanciákat biztosító államnak (*ensuring state*) kell válnia. Az államnak élen kell járnia a különböző csoportok mobilizálásában,

⁵ Ady Endre: Fáradtan biztatjuk egymást. In Ady Endre: *Halottak élén*. Budapest, Athenaeum, 1923. 57–58.

⁶ Anthony Giddens: *The politics of climate change*. Cambridge–Malden, Polity Press, 2009. 4.

valamint a kollektív problémák kezelésében, a közcélok megfogalmazásában és végrehajtásában. Ebben a „missziójában” okvetlenül támaszkodnia kell a regionális és helyi önkormányzati kapacitásokra is, vállalva a többszintű kormányzás során gyakorolt katalizátorszerepet (például ökövárosok építéskor). Gyümölcsöző együttműködésre kell törekednie továbbá a civil társadalom képviselőivel, más államokkal, illetve a különböző nemzetközi szervezetekkel is. Giddens az alábbi tematika mentén egy komplex intézkedéscsomagot is az államok figyelmébe ajánl. (1) A hosszú távra tervező, felelős politika révén az állampolgárok segítése az előre gondolkodásban. (2) A klímaváltozással járó kockázatok világos megfogalmazása. (3) A politikai és gazdasági konvergencia (szakpolitikák összehangolása, az üzleti szférával való együttműködés) működési mechanizmusainak elősegítése. (4) A normál piaci működésbe való beavatkozás a „szennyező fizet” elv jegyében. A szén-dioxid-felhasználás megadóztatása. A megújuló energiaforrások támogatása, a szénalapú technológiáktól való távolodás elősegítése. (5) A klímapolitika ellen ható gazdasági és üzleti érdekek blokkolása. (6) A klímaváltozás elleni küzdelem ügyének folyamatos napirenden tartása. (7) Környezetkímélő költségvetési és gazdaságpolitika kidolgozása. A megújuló forrásokkal kapcsolatos innovációk adókedvezményekkel, közvetlen és közvetett támogatásokkal történő bátorítása. (8) A klímaváltozás hatásaihoz történő alkalmazkodás elősegítése. (9) A helyi, regionális, nemzeti és nemzetközi klímapolitika szempontjainak integrálása. Giddens szerint kiemelten fontos egy politikai táborokon átívelő konszenzus kialakítása, amely alkalmasnak bizonyulhat arra, hogy kidolgozza a példaként állított közösségi értékeket, hangsúlyozza a zöldpolitika kedvező egészségügyi hatásait, menedzsel egy átfogó klímapolitikát, valamint „levezényel” egy szankciókra és ösztönzőkre építő zöld költségvetési reformot.⁷

Joel Wainwright és Geoff Mann a *Klíma Leviatán – Bolygónk jövőjének politikaelmélete* című könyvükben a *Leviatán* lapjain kifejtett hobbesi elméletet igyekeznek új alapokra helyezni. A szerzők mellett érvelnek, hogy a klímaváltozás – lévén, hogy globális problémáról van szó – hatékony kezelése csak globális szintre emelve képzelhető el. Munkájuk azt vizsgálja, hogy miként lehet a jövőben megalkotni egy olyan globális hatókörű szuverén hatalmat, amely nyilvánvalóan komoly kihívást jelentene a nemzetállami szuverenitás hagyományos felfogására nézve. Nagy igazság, hogy a klímaváltozás hatásai nem tartják tiszteletben a nemzetállami határokat, a bolygón fellelhető élővilág pedig az emberiség közös kincsének minősül, nem pedig egy-egy állam

⁷ Bővebben ld. Giddens (2009): i. m.; illetve Lux Ágnes: Egy könyv rémálmodokról, katasztrófákról – és vágyakról: Anthony Giddens (The Politics on Climate Change). *Századvég*, 12. (2009), 2. 143–150.

tulajdonának. Az egoista indíttatású állami szuverenitás korlátozására irányuló erőfeszítések napjainkra már meg is jelentek, például a kínai környezetszennyezést több állam és nemzetközi szervezet is érdemben fogná vissza.⁸ Az emberiség belátható időn belül kénytelen lesz érdemben és globális hatókörben foglalkozni a klímaváltozás problémájával, hiszen a szélsőséges időjárási körülmények mindannyiunk életére negatív hatással vannak. Ha az egyes államok a tagadás álláspontjára helyezkednek – amint azt például Trump vagy Bolsonaro példái mutatják –, akkor könnyen elképzelhető, hogy a legrosszabb forgatókönyv valósul meg. Ez a „klíma-Behemót” nemzetállami szinten mozgó és a neoliberális piacpártiak által támogatott reakciós megoldása lenne, amelyben a nemzetállamok félnek elköteleződni egy „új, globális szuverén” megszületése mellett, és mindent meg is tesznek egy ilyen lehetőség bekövetkezte ellen – miközben kiszolgálják a vállalati érdekeket. Ez az opció egyébként a klímaváltozás előrehaladott voltára tekintettel a „klímamenekültek” számának megugrásával jár, ami a populista politikusok további megerősödéséhez vezet. A „klíma-Leviatán” forgatókönyve ezzel szemben azt jelentené, hogy a klímaváltozás kezelésében megjelenik egy új, globális hatókörű szuverén szereplő, aki a planetáris szuverenitásból fakadóan a nemzetállami szuverenitások felé kerekedik, és az erő eszközével kényszerít(het)i rá az államokat arra, hogy együttesen kezeljék a klímaváltozás hatásait. Ez a globális entitás egy olyan hatalmi szereplő lenne, aki a Föld érdekeit tartaná szem előtt, és az egész planétára kiterjedő cselekvőképesége folytán akár rendkívüli eszközöket is bevethetne annak érdekében, hogy megvédje a földi életet (meghatározva például, hogy melyik állam mekkora emissziós kerettel rendelkezik). A „klíma-Mao” – mint az ökológiai válság antikapitalista kezelésmódja – szintén az egész világra kiterjedő szuverenitást intézményesítené, és akkor valósulhatna meg, ha az euroatlanti világ a szén-dioxid-kibocsátás drasztikus visszafogására vállalkozna a hegemonia fenntartása érdekében. Ez az egész világra kiterjedő szuverenitás a terror eszközhöz is folyamodhatna annak érdekében, hogy megroppantsa a nyugati tőke hatalmát. Egy szintén szóba jöhető, alapvetően optimista jövőkép (a szuverenitást elvetve) ugyanakkor azzal kalkulál, hogy a polgárok és a civil szervezetek a helyzet tarthatatlanságát felismerve összefognak, hogy egyesült erővel kezeljék a klímaváltozással járó kihívásokat. Egy ilyen lehetőség – tudniillik a globális szolidaritás és a bolygó iránti fokozottabb szeretet – kibontakozására egyébként Ferenc pápa *Laudatio Si* kezdetű (2015-ben kelt) enciklikája is utalt.⁹

⁸ Geoff Mann – Joel Wainwright: *Climate Leviathan. A political theory of our planetary future*. London, Verso Books, 2018. 40.

⁹ Bővebben ld. Mann–Wainwright (2018): i. m.; *Ferenc pápa Laudatio si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Budapest, Szent István Társulat, 2015.

Robyn Eckersley a „zöld államról” szóló könyvében¹⁰ amellett érvel, hogy idősebb a „szuverenitás kizöldítése”, azaz a demokráciáról és a szuverenitásról vallott klasszikus elképzelések újragondolása. Gondolkodásunk váltóit egy határozottan zöld karakterű, demokratikus állam irányába érdemes állítanunk; ez lehet ugyanis a „felelőtlen növekedéstől függő” jóléti állam és az egyre terebélyesebbé váló neoliberális versenyállam alternatívája. Az államoknak hozzá kell járulniuk egy aktívabb és hatékonyabb, környezettudatos állampolgári mentalitás kialakításához, és mind hazai, mind globális szinten felvilágosultabb, környezetbarát kormányzást kell megvalósítaniuk. Eckersley szerint elodázhatatlan a zöld állam politikai elméletének kidolgozása, ami végső soron akár egy transznacionális, a „zöld demokratikus értékek” iránt elkötelezett állam normatív kereteinek és az „ökológiailag felelős államiság” kritériumainak kimunkálását is magában foglalhatja. Eckersley szerint mindenekelőtt egy olyan „zöld demokratikus állam” alkotmányos struktúráját kell megfogalmazni, amely elkötelezettebben védi a természetet, mint a jelenlegi, (neo)liberális állam – hiszen a *mainstream* zöld diskurzussal ellentétben az államok igenis pozitív szerepet játszhatnak a globális és a hazai politika porondjain. Az államok az együttes cselekvésnek köszönhetően képessé válhatnak arra, hogy megfékezzék a kapitalizmus társadalomra és környezetre nézve egyaránt káros következményeit. A globális kapitalizmus rendszere csak az egyik nagy kihívás a 21. században; megoldandó problémaként jelenik meg ugyanis a szuverén államokból álló nemzetközi rendszer anarchikus mivolta, azaz a nemzeti érdeket mindenek fölé helyező karaktere; továbbá a liberális demokrácia államainak demokratikus deficitjei – tudniillik hogy az adminisztratív gátak, a „hivatal packázásai” miatt képtelenek összehangoltan reagálni a környezeti kihívásokra. E problémákra az alábbi, egymást erősítő és együttesen alkalmazandó megoldások jelenthetik az elixírt: (1) a környezetvédelmi multilateralizmus (a környezetvédelmi tárgyú egyezmények, nyilatkozatok, nemzetközi környezetvédelmi normák) növelése. (2) A fenntartható fejlődés mellett az ökológiai modernizáció/korszerűsítés szempontjainak érvényre juttatása, versenyképes stratégiák alkalmazása a vállalatok és az államok részéről. (3) A környezettudatosság kialakítása, tudatosítása és érvényre juttatása a civil társadalom infrastruktúrájának segítségével. Fontos lépésnek bizonyulhat az új, „zöld demokratikus” érvelésmódok hangsúlyozása az állami igazgatás szerveszrendszerén keresztül; a felvilágosító (*right to know*) programok és törvények alkotása; a közösségi környezetvédelmi monitoring megszervezése; a környezetvédelmi hatásvizsgálatok szerepének növelése; (zöld) politikai tanácsadó bizottságok felállítása; a deliberatív demokrácia felkarolása; konszenzuskereső

¹⁰ Robyn Eckersley: *The green state: Rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge (US-MA), The MIT Press, 2004.

konferenciák szervezése. A posztliberális, zöld demokratikus állam felismeri, védelmezi és jutalmazza az ökológiailag felelős társadalmi, gazdasági és politikai interakciókat az egyének, a vállalatok és a különböző közösségek között. A zöld állam alkotmánya kiemelten védi a környezettel kapcsolatos információkhoz való hozzáfutást, a vitatkozás és a tanácskozó demokrácia lehetőségét, és különösen azon csoportok számára biztosítja kiemelten a „környezeti igazságosságot”, amelyeket eddig kizártak vagy alulreprezentáltak a döntéshozatali folyamatok során. A zöld állam „projektje” soha nem valósítható meg végérvényesen; ez sokkal inkább egy olyan folyamatnak tekintendő, amely konstans módon megpróbálja érvényre juttatni a képviselő és a részvétel lehetőségének kiterjesztését, valamint a környezetvédelem és a környezeti igazságosság minél nagyobb mértékű előmozdítását.

A klímaváltozás következményeinek kezelését illetően persze léteznek olyan vélemények is, miszerint az egyes államok is képesek lehetnek az éghajlatváltozás hatékony válságmenedzsmentjére. Chile ennek kapcsán például azzal tudott „rivaldafénybe” kerülni, hogy a CEAF – az ország gyümölcskultúrákat tanulmányozó központja – egy úgynevezett „szuperfa” kifejlesztésén munkálkodik, amely az egyes gyümölcsök és csonthéjasok gyökereit keresztezte, amely így képes ellenállni a változó éghajlati körülményeknek. A chilei kormányzat célja, hogy olyan új vetőmagokat fejlesszenek ki, amelyek révén a szélsőséges időjárási viszonyok közepette is lehetséges gyümölcsöt teremteni – mintegy „járulékos következményként” ezáltal Chile geopolitikai befolyását is növelni lehetne. Az egyébként a globális klímaváltozás körülményeinek kialakításában is „oroszlánrészt” vállaló (hetente két széntüzelésű erőművet építő)¹¹ Kína azzal rukkolt elő, hogy úttörő szerepet kíván játszani a mintegy 70 ezer taxi elektromos járművé történő átalakításában, és 2020-ig 361 milliárd amerikai dollárt kíván a megújuló energiába fektetni. A Fülöp-szigetek még 2012-ben keltett nagy feltűnést azáltal, hogy olyan festéket alkalmazott egyes épületeken, amely kiszívja a szmogot a levegőből. „A festék olyan hatékony, hogy csupán egy négyzetméter annyira meg tudja tisztítani a levegőt, mint egy kifejlett fa, és egyes manilai falfestmények ezer négyzetméteresek.” Nem kizárt, hogy a jövőben a klímaváltozás hatásait illetően felkészült kormányok szolgáltatathatják majd a legjobb ötleteket, így segítve más országokon, elismertelve ugyanakkor a geopolitikai hatalmuk kiterjesztését.¹²

Az állam szerepét illetően sokan adnak hangot a kétségeiknek is. Scruton szerint a történelem arra tanít bennünket, hogy az olyan problémákkal, mint

¹¹ Roger Scruton: *Zöld filozófia. Hogyan gondolkozzunk felelősen a bolygónkról?* Ford. Szilágyi-Gál Mihály – Zsélyi Ferenc. Budapest, Akadémiai, 2018. 288.

¹² Abishur Prakash: *Új geopolitika. A világ jövője.* Technológia. Ford. Berki Éva. Budapest, Pallas Athéné, 2018. 177–180, 183.

amilyen a klímaváltozás, a kőolajszennyezés, a műanyagszennyezés vagy a biológiai sokféleség elvesztése, az állami bürokraták nem tudják sikerrel felvenni a kesztyűt, hiszen ezek a projektek így könnyen ellenőrizhetetlenné és elszámoltathatatlaná válhatnak, „és az állam által bevezetett szabályozásnak olyan mellékhatásai vannak, amelyek gyakran még tovább rontanak is azon, aminek a gyógyítását célozzák. Mi több, ugyanazok ígérnek nagyszabású projekteket a tiszta energia előállítására és a környezetszennyezés csökkentésére, akik egyúttal hasonlóan nagy ívű elképzeléseket kínálnak a repülőterek bővítésére, az utak építésére és az autópálya támogatására is. A helyzet az, hogy amint a problémák a kormányok kezébe kerülnek, azonnal ki is kerülnek az ellenőrzésünk alól. A mi saját gondolkodásmódunkat a lokális igények formálták, nem pedig a globális bizonytalanságok.”¹³

A fentiekben vázolt tendenciákra tekintettel számos gondolkodó sürgeti, hogy vizsgáljuk felül a jelenlegi, a fogyasztói társadalom paramétereire felépített életvitelünk elveit, és gondoljuk újra az eddigiekben követett értékeinket. Aldo Leopold 1949-ben kelt gondolatai ma is fájóan aktuálisnak bizonyulnak: „A mi időnkben nincs még kidolgozva az etikus magatartás a föld, a rajta növekvő állatok és növények iránt. A föld – akárcsak Odüsszeusz fiatal rabszolganői – még mindig tulajdonnak számít. A földhöz való viszonyunk még kimondottan gazdasági: jogaink vannak vele szemben, de kötelességünk semmi.”¹⁴ Gyökeresen változtatni szükséges a természeti környezettel szembeni viselkedésünket szabályozó normákon: szakítani kell a materialista felfogás püföztára emelésével, és a fogyasztói kultúra fetiszizálásával; fel kell hagyni azzal a szemlélettel, amely folyton-folyvást azt szajkózza, hogy az embernek uralkodnia kell a természetben – hiszen az ember nem lehet a természet ura, legfeljebb csak polgára. Abban az egyes környezetvédelmi irányzatok sem értenek egyet, hogy az ökológiai fordulat miként valósuljon meg: vannak, akik – korlátozott mértékben ugyan, de – elfogadják a természet ember által történő felhasználását, míg mások kizárólag az „érintetlen természet” megőrzését tudják legitim célkitűzésként elfogadni.¹⁵ Azon persze lehet vitatkozni, hogy miként próbáljunk udvarolni Gaia istennő kegyeinek (újbóli) elnyerése érdekében, az viszont vitán felül áll, hogy a heves bókölést immáron nem odázhathatjuk el.

¹³ Scruton (2018): i. m. 7–8.

¹⁴ Aldo Leopold: *A Sand County almanac: And sketches here and there*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1989. 203.

¹⁵ Nyírkos Tamás: *Politikai teológiák*. Budapest, Typotex–PPKE, 2018. 129.

Felhasznált irodalom

- Ady Endre: Fáradtan biztatjuk egymást. In Ady Endre: *Halottak élen*. Budapest, Athenaeum, 1923. 57–58.
- Eckersley, Robyn: *The green state: Rethinking democracy and sovereignty*. Cambridge (US-MA), The MIT Press, 2004. Online: <https://doi.org/10.7551/mitpress/3364.001.0001>
- Ehrlich, Paul R.: *The population bomb*. New York, Ballantine Books, 1968.
- Ferenc pápa *Laudatio si' kezdetű enciklikája közös otthonunk gondozásáról*. Budapest, Szent István Társulat, 2015.
- Giddens, Anthony: *The politics of climate change*. Cambridge–Malden, Polity Press, 2009.
- Gorz, André: L'idéologie sociale de la bagnole. *La Sauvage*, septembre/octobre 1973.
- Leopold, Aldo: *A Sand County almanac: And sketches here and there*. Oxford – New York, Oxford University Press, 1989.
- Lux Ágnes: Egy könyv rémálmokról, katasztrófákról – és vágyakról (Anthony Giddens: The Politics on Climate Change). *Századvég*, 12. (2009), 2. 143–150.
- Mann, Geoff – Joel Wainwright: *Climate Leviathan. A political theory of our planetary future*. London, Verso Books, 2018.
- Meadows, Donella H. – Dennis L. Meadows – Jørgen Randers – William W. Behrens III.: *The limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York, Potomac Associates – Universe Books, 1972. Online: <https://doi.org/10.1349/ddlp.1>
- Nyirkos Tamás: *Politikai teológiák*. Budapest, Typotex–PPKE, 2018.
- Prakash, Abishur: *Új geopolitika. A világ jövője. Technológia*. Ford. Berki Éva. Budapest, Pallas Athéné, 2018.
- Scruton, Roger: *Zöld filozófia. Hogyan gondolkozzunk felelősen a bolygónkról?* Ford. Szilágyi-Gál Mihály – Zsélyi Ferenc. Budapest, Akadémiai, 2018.



Schweitzer Gábor¹

**Polner Ödön közjogász professzor,
a pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem rektora**

Polner Ödön (1865–1961), a 20. század első felének kiemelkedő magyar közjogásza közé tartozott. Az alábbiakban életútjának felvázolása mellett tudósi-professzori pályafutásáról szeretnénk rövid áttekintést nyújtani, különös tekintettel a pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem rektori időszakára.

*

Polner Ödön közel 90 éves korában fogott hozzá családjára kérésére visszaemlékezései megírásához.² Ebből a csak közelmúltban megjelent memoárból kiderül, hogy az evangélikus hátterű Polner család gyökerei a Pozsony megyei Modorig nyúlnak vissza, míg a szintén evangélikus anyai ág, a Bock család a Szepességéből származott. Polner Ödön azonban már a földrajzi értelemben vett gyökerektől távol eső Békéscsabán született. Középiskolai tanulmányait a budapesti evangélikus gimnáziumban folytatta, majd – miután egy ideig a mérnöki pályával kacérkodott – a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karára iratkozott be. Az egyetemi tanulmányok végeztével rövid ideig a budapesti törvénytudományi joggyakornokaként működött, majd az Igazságügyi Minisztériumban helyezkedett el. Két évtizedes közszolgálatára 1914-ben ért véget: az utolsó minisztériumi éveiben a Közjogi Ügyosztály főnökeként tevékenykedett. Hivatali kötelezettségei révén több kiemelkedő jelentőségű közzogi vonatkozású törvénykodifikációs munkálataiból vette ki a részét (ezek közé tartozott a közigazgatási bíróság hatáskörének kiegészítéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikk, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikk, a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikk, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikk is).

¹ Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet. Kapcsolat: schweitzer.gabor@uni-nke.hu.

² Polner Ödön: *Emlékeim (Nagyapától)*. Budapest, Corner, 2008. 1–454.

Időközben 1895-ben a magyar közjog témaköréből egyetemi magántanári képesítést szerzett – innentől kezdve vett részt a jogi egyetemi oktatásban –, a Magyar Tudományos Akadémia 1908-ban levelező tagjává, 1930-ban pedig rendes tagjává választotta. Polner Ödön az alkotmánytan nagy tekintélyű akadémikusa, Concha Győző ajánlására választották meg az MTA levelező tagjává. Concha professzor a tagajánlásban Polner közjogi műveit a jogtörténeti és a jogdogmatikai irányok egyesítése, valamint az összehasonlító módszer alkalmazása miatt tekintette különösen értékesnek és eredetinek.³

A kortársak közül nem Polner Ödön volt az egyetlen, akinek a közszolgálati és a tudományos pályafutása hosszabb időszakon keresztül párhuzamosan haladt egymással. Balogh Artúr (1866–1951) – 1899-től a budapesti tudományegyetemen a politika magántanára – a magyar államvasutak, illetve a kereskedelmi minisztérium tisztviselőjeként működött, mielőtt az alkotmányjog és a közigazgatási politika professzora lett volna a kolozsvári tudományegyetemen. A pályaválasztást illetően Polner Ödön egyébként azt írta visszaemlékezéseiben, hogy a jogi tanulmányok végeztével a legszívesebben valamelyik jogakadémián helyezkedett volna el a közjog tanáraként, de erre akkoriban nem nyílt lehetősége.

Polner Ödön tudományos érdeklődésének középpontjában a 19–20. század fordulóján a Magyarország és Ausztria között fennálló alkotmányjogi kapcsolat elemzése, a végrehajtó hatalom alkotmányos helyzetének értékelése, a parlamenti jog tárgyalása, valamint a választójogi rendelkezések áttekintése helyezkedett el. A kutatási eredményeket tanulmányokban és monográfiákban tette közzé, amelyek közül a *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*,⁴ *A közös ügyek*,⁵ a *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*,⁶ valamint *A választói jog mivolta*,⁷ továbbá *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*⁸ című munkákat emelhetnénk ki.

A Magyarország és Ausztria közötti közjogi viszonyt elemző, mellesleg az egyetemi magántanári habilitáció alapjául is szolgáló monográfia kedvező szakmai fogadtatására utalnak Concha Győző, kolozsvári professzor egykorú

³ Ld. *MTA tagajánlások 1908-ban*. (Kézirat gyanánt.) Budapest, Hornyánszky Viktor nyomdája, 1908. 20.

⁴ Polner Ödön: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*. Budapest, Singer és Wolfner, 1891. 1–218.

⁵ Polner Ödön: *A közös ügyek*. Budapest, Singer és Wolfner, 1901. 1–170.

⁶ Polner Ödön: *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*. Budapest, 1902. 1–123. Mai értékeléséhez lásd Aczél-Partos Adrienn: A magyar parlamenti jog Polner Ödön munkáiban. *Jogelméleti Szemle*, (2013), 2. 3–9.

⁷ Polner Ödön: *A választói jog mivolta*. Budapest, Franklin, 1901. 1–52.

⁸ Polner Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*. Budapest, Rózsa Ottó, 1893. 1–94.

sorai: „Gondos tanulmány, a nagy kérdés minden oldalú kifejtése, erős boncoló ész, jogászai gondolkodás s amire nagy súlyt fektetünk, a már-már kivesző magyar közjogi érzék jellemzik annak minden részét.”⁹

Módszertani szempontból Polner Ödön műveire leginkább a közjogi dogmatizmus gyakorolt hatást. A német közjogtudományhoz, mindenekelőtt Paul Laband (1838–1918), strasbourggi professzor nevéhez köthető irányzat a közjogi fogalmak jogi elemzését helyezte a tudományos kutatások és elemzések középpontjába. A közjogi dogmatizmus Magyarországon a 19–20. század fordulóján honosodott meg. Művelői azonban a dogmatikai szemlélet mellett a történeti módszertant is alkalmazták. A történeti módszertan alkalmazását a kor magyarországi közjogtudománya amiatt is tartotta fontosnak, mert Magyarország kodifikálatlan, történeti alkotmánnyal rendelkezett, aminek következtében a közjogi intézmények lényegének a megértését a fogalmak jogi elemzése mellett a történeti szemlélet alapján tartották csak lehetségesnek. A közjogi dogmatizmus egyik alapkérdése Magyarországon arra irányult, hogy miképp lehet a történeti alkotmány értelmezését kiszabadítani a meddő történeti narratívából, a másik módszertani alapkérdés pedig arra vonatkozott, hogy miként lehet a történeti alkotmányt a modern alkotmányosság elveivel összhangban értelmezni.¹⁰

Polner Ödön közjogi munkáit ennek a módszertani megközelítésnek megfelelően a történetileg megalapozott közjogi dogmatizmus jellemezte. Amint egyik méltatója, Buza László fogalmazott Polner Ödön magyar–osztrák közjogi viszonyt feldolgozó monográfiája kapcsán:

„Olyan mintaszerűen adja épen annak a kérdésnek történeti kutatásokkal alátámasztott jogászai feldolgozását, mely közjogunk legkényesebb pontja volt, hogy a dogmatikai módszerrel szemben eloszlatja a bizalmatlanságot s ezzel nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy annak alkalmazása a magyar közjogi irodalomban is kizárólagossá váljék.”¹¹

Az Ausztria és Magyarország közötti közjogi kapcsolatokat Polner Ödön olyan nemzetközi jogviszonyként értelmezte, amely a két állam közti nemzetközi

⁹ Concha Győző: Bíráló Polner Ödön: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya c. munkájáról. *Magyar Igazságügy*, 26. (1891). Idézi: Takács Imre: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. Tudománytörténeti tanulmány. Különlenyomat. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1. (1959), 1. 58.

¹⁰ Solyom Péter: Jogi alaptan és jogszemlélet. Somló Bódog jogelmélete és a magyar közjogi dogmatikus iskola. *Állam- és Jogtudomány*, 59. (2018), 4. 69.

¹¹ Buza László: Polner Ödön, a tudós. A 70 éves Polner Ödön irodalmi munkássága. In *Polner Ödön-életrajzi tanulmány. Dolgozatok Polner Ödön egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára*. I. kötet. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1935. 5.

szerződésen, nem pedig olyan belső államszerződésen alapult, amely a nemzet és a király, illetőleg az uralkodócsalád között jött létre.

Polner Ödön oktatói pályafutása 1914-ben kapott lendületet, ugyanis ebben az évben nevezték ki az 1912. évi XXXVI. törvénycikk által felállított pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara közjogi és politikai tanszékének nyilvános rendes tanárává.¹²

**

Polner Ödön professzori működésének rövid, de mozgalmas időszakát jelentették a Pozsonyban töltött évek. A tudományegyetem 1914 őszen elméletileg három karral – állam- és jogtudományi, bölcsészettudományi, orvostudományi kar – kezdte meg a működést, de személyi és elhelyezési nehézségek miatt a gyakorlatban tulajdonképpen csak a jog- és államtudományi kar működése tekinthető – a háborús körülményekre is figyelemmel – viszonylag nyugodtnak, illetve folyamatosnak. Az orvostudományi kar és a bölcsészettudományi kar ugyanakkor csak 1918-tól fogadott hallgatókat.¹³ Tervbe vették továbbá a negyedik fakultás, a természettudományi- és mezőgazdasági kar felállítását is, de 1918 késő nyarán a tudományegyetem mindössze egyetlen felterjesztést intézett ebben a kérdésben a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez. Eddig az időszakig tehát a tudományegyetem ténylegesen egykarú egyetemként működött. Polner Ödön két alkalommal töltötte be a rektori tisztséget: az 1915/1916-os tanévben a jogi kar rektori hatáskörrel felruházott dékánjaként, az 1918/1919-es tanévben pedig már kinevezett rektorként működött.

Polner Ödön elsőként tehát az 1915/1916-os tanévben látta el a rektori teendőket. Tanévnyitó rektori beszédében a pozsonyi tudományegyetem megalakításának kulturális – kultúrpolitikai – jelentőségét emelte ki. A pozsonyi tudományegyetem küldetését egyrészt a magyar kultúra erősítésében és terjesztésében látta, miközben hangsúlyozta, hogy ez a küldetés csakis a nem magyar ajkú honfitársak iránti tisztelet jegyében valósulhat meg. A cél ugyanis az, hogy a nem magyar ajkú honfitársak értékes kulturális tulajdonságait a magyar kultúra szolgálatába állítsák, ezáltal is erősítve – nyelvi különállástól függetlenül – a nemzeti összetartozást. Másrészt ugyanakkor az a feladata a pozsonyi

¹² Az egyetem történetéhez lásd Lengvári István: Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története. *Per Aspera Ad Astra*, 1. (2014), 1. 15–25. A jogi fakultás történetéhez lásd Kovács Kálmán: A pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem jog- és államtudományi kara. In Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok V*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1983. 143–167.

¹³ Szabó Pál: *A M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága*. Pécs, [k. n.], 1940. 9–52, Lengvári (2014): i. m. 17–18.

tudományegyetemnek, hogy az ország nyugati határszélén a kultúra tekintetében is „magyar határkő” legyen. „Ez a határkő fogja határozottan kifejezésre juttatni, hogy itt kezdődik a magyar művelődés; ám ezt a határkő szerepet nem töltheti be kínai fal módjára”, hiszen az egyes nemzetek kultúrái nemzeti jellegük mellett is kölcsönhatásban állnak egymással. A magyar kultúra is az úgymond „előhaladottabb, nyugati nemzetek” kultúrájának hajtásait fogadta magába, de saját hatásait hozzáadva, azzal többé-kevésbé összeolvastva és átalakítva fejlesztette ki a sajátos magyar kultúrát. A pozsonyi tudományegyetemnek ebben a vonatkozásban semmiképpen sem az lesz a feladata, hogy a német kultúrát mechanikusan átültesse, hanem az, hogy azt a sok értékes eredményt, amit a német nemzet a kultúra terén – más nemzetek kultúrájának kölcsönhatása mellett – létrehozott, Magyarországon megismertesse és a „magyar szellem” hatása alatt a magyar kultúra alkatrészévé átalakítsa.¹⁴

Rektori teendői az 1915/1916-os tanévben leginkább az egyetem elhelyezésével kapcsolatos tervezés jegyében teltek el. Szemben a kultuszminisztérium elgondolásával, amely az egyetem központi és oktatási épületeit és klinikáit a város külterületein építette volna fel, Polner Ödön azt javasolta, hogy a belterületen, mindenekelőtt az akkoriban katonai kórházként működő primási nyári palotában, illetve annak fizikai közelében alakítsák ki az egyetem épületeit. A kultuszminisztérium végül a Polner-féle koncepciót fogadta el.¹⁵

Miután az Erzsébet Tudományegyetemen – miként azt fentebb említettük – az 1917/1918-as tanévig lényegében egyetlen fakultást állították fel, érdemes röviden áttekinteni a jog- és államtudományi kar működésének első időszakát is. A jogi karra 1914 őszén 11 professzort nevezett ki az uralkodó, akiknek túlnyomó többsége korábban főállású jogakadémiai, illetve egyetemi tanárként működött. A professzorok kinevezésük előtt a pozsonyi, kassai, eperjesi, pécsi jogakadémia, illetve a kolozsvári tudományegyetem oktatói voltak. Az egyetlen kivételt a miniszteriális háttérrel rendelkező Polner Ödön jelentette.

A pozsonyi tanártársak közül Finkey Ferencnek, a büntetőjog professzorának kéziratban maradt visszaemlékezései meleg szavakkal örökítették meg Polner Ödönt és családját:

„Jogász kartársaim közül legközelebbi baráti viszonyba kerültünk Polner Ödönnel és egész kedves, szép családjával. Polner 30 évi igazságügyi szolgálat után jött el Pozsonyba, a nyugodtabb életpályát és irodalmi munkásságot biztosító egyetemi tanári katedrára. Komoly, kiforrott egyénisége, mélyen szántó tudományos munkái a magyar közjog legkényesebb problémáiról, melyeket rég ismertem, gazdag politikai

¹⁴ Az új egyetemek és a nemzeti kultúra. Dr. Polner Ödön rektori székfoglalója a pozsonyi egyetem tanévnyitó ünnepén. *Ügyvédek Lapja*, 1915. szeptember 23. 3–4.

¹⁵ Polner (2008): i. m. 355. skk.

tapasztalatai, bátor és szilárd állásfoglalása a legfontosabb közjogi és nemzetközjogi kérdésekben: mindezek egy csapásra hozzá bilincseltek lelkemet. Csodálatosan egyező véleményen voltunk mind alkotmányjogi, mind politikai kérdésekben. Ért-
hető így, hogy úgyszólván naponta kicseréltük gondolatainkat, különösen a pozsonyi
egyetem teljes kiépítése s a nemzetünk létét fenyegető hazai és világesemények felől.
Nem csoda, a kartársaink szelíd csipkedéssel Castor és Pollux néven emlegettek
bennünket.”¹⁶

S ha már a visszaemlékezések is említették, essék néhány szó Polner professzor
családjáról is. Polner Ödön 1898-ban kötött házasságot a békéscsabai szüle-
tésű Stojanovits Erzsébettel (1876–1966). A házasság – miként Polner Ödön
a visszaemlékezésekben írta – vallási értelemben vegyes házasságnak minősült,
hiszen Stojanovits Erzsébet római katolikus vallású volt. Miután a házasság-
kötés alkalmával nem állapodtak meg a születendő gyermekek vallásáról, a római
katolikus plébános megtagadta a házasság kihirdetését, ennélfogva az egyházi
esküvőre a békéscsabai evangélikus templomban került sor.¹⁷ Házasságukból
1899 és 1916 között két leány- és három fiúgyermek – Ödön, Zsuzsanna, János,
István és Judit – született.

A pozsonyi jogászprofesszorok mellett két bölcsészprofesszor is oktatta
a joghallgatókat, miután a tanrend a történelem, etika, filozófia és pszicholó-
gia oktatását is előírta. A jogi kar hallgatóinak – a nyolc félévig tartó képzésre
figyelemmel – félévenként általában heti 20 órát kellett felvenniük, amelybe
beleszámították a főkollégiumokat (például alkotmány- és jogtörténet, római
jog, egyházi jog, közjog, politika, magánjog, büntetőjog, közigazgatási és pénz-
ügyi jog), valamint a többi előírt, de nem vizsgaköteles kollégiumot is (például
magyar történelem, filozófia). A tényleges tanulmányi idő azonban gyakorta
hét, vagy hat szemeszter volt, hiszen a hadba vonult „önkéntesek” egy félév
kedvezményt kaptak, a frontszolgálatot teljesítők pedig további egy félév ked-
vezményre voltak jogosultak, ha előírt vizsgáikat letették.¹⁸ A beiratkozott
joghallgatók száma az 1914/1915-ös tanévben 200–210, az 1915/1916-os tan-
évben 127–147, az 1916/1917-es tanévben 152, az 1917/1918-as tanévben 215 fő
körül mozgott.¹⁹ Az első nőhallgatók az 1919/1920-as tanévben iratozhattak
be. A tudományegyetem dolgozói, oktatói és hallgatói közül sokan teljesítettek
katonai szolgálatot az első világháború idején, akik közül többen hősi halált
haltak a harctereken.

¹⁶ Finkey Ferenc: *Újabb visszaemlékezések életem derűs napjaira.* (Kézirat.) Sárospatak, 1946. 36.
A kéziratot a Sárospataki Református Kollégium Könyvtára őrzi.

¹⁷ Polner (2008): i. m. 226.

¹⁸ Lásd Kovács (1983): i. m. 146–147.

¹⁹ Uo. 151.

A jogi kar a koronázási domb szomszédságában lévő Káptalan utcában működött, abban az épületben, amelyet még egykoron Pázmány Péter érsek építtetett a jezsuiták számára. A jezsuita rend II. József általi 1773-as megszüntetését követően az épület több funkciót is betöltött, mígnem 1850-től az épület egyik szárnyában a jogakadémia nyert elhelyezést. Nos, ebben az épületszárnyban kezdte meg 1914 őszén az oktatást az Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara. Az egyetem könyvtárát a klarisszák egykori kolostorának első emeletén rendezték be.²⁰

Polner Ödön második rektori megbízatása 1918 őszén, a világháborús összeomlás előtti hetekben kezdődött. Amikor 1918 késő őszén felreppent a hír, hogy Pozsony a kialakuló csehszlovák államhoz fog kerülni, Polner Ödön és professzortársai – Kováts Ferenc, Princz Gyula, Thienemann Tivadar, Hodinka Antal, valamint Lukinich Imre – elhatározták, hogy Magyarország területi integritásának megőrzése érdekében tudományos érvekkel alátámasztott memorandumot készítenek az összeülő békekonferencia számára. Az emlékirat – Polner Ödön visszaemlékezései szerint – egyebek mellett azt kívánta kimutatni, hogy „Magyarország tervezett szétdarabolása a természetes és történelmi államalakulás elveivel ellenkezik, hogy ily szétdarabolás békéhez nem vezethet”.²¹ A *Pro Hungaria* címen 1918 novemberében megjelent kiadvány Magyarországon természetesen ismertté vált, de Polner Ödön még évtizedekkel később sem tudta, vajon eljutott-e a kivonatossan angol és francia nyelvre is lefordított emlékirat a békekonferenciára.²²

A cseh–szlovák csapatok 1919. január 1-jén vonultak be Pozsony városába. Az újonnan kinevezett csehszlovák zsupán-kormánybiztos, Samuel Zoch, modori evangélikus lelkész 1919. január 6-án azt közölte az őt hivatalában felkereső Polner Ödön rektorral, hogy az Erzsébet Tudományegyetemet a csehszlovák állam állami tulajdonnak tekinti, egyúttal felkérte a tanári kart, hogy a tanévet változatlan formában fejezze be.²³ Noha Polner professzor a tulajdonváltást a fegyverszüneti szerződéssel ellenkezőnek, ebből következően jogellenesnek tekintette, a különleges helyzetre tekintettel vállalta a tanév folytatását. Miután nem sokkal ezt követően az egyetem tanácsa lelkiismereti okokra hivatkozással megtagadta, hogy testületileg vegyen részt a csehszlovák kormány képviselőinek – mindenekelőtt Vavro Šrobár miniszter –

²⁰ Polner (2008): i. m. 346.

²¹ Uo. 371.

²² *Pro Hungaria. Magyarország igazsága. Szózat a békekonferenciához.* Pozsony, Pozsonyi Magyar Tudományegyetem, 1918. 1–62.

²³ Lásd Popély Gyula: Az Erzsébet Tudományegyetem végnapjai az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 43. (2000), 1–2. 74. skk., továbbá Filep Tamás Gusztáv: *Főhatalomváltás Pozsonyban 1918–1920.* Pozsony, Kalligram, 2010. 147. skk.

ünnepélyes pozsonyi fogadtatásán, válaszlépésként a hatóságok 1919. január 28-án az egyetemet közel három hétre bezárták, és a tanári kar több tagját, közöttük Polner Ödönt is, rövid időre védőőrizet alá helyezték.²⁴ Polner professzort Pozsonyban, a ferenciek kolostorában tartották fogva.²⁵ Az őrizetbe vétel rövid időszakát Polner Ödön a visszaemlékezésekben is megörökítette. 1919. február 4-én a reggeli órákban két titkosrendőr állított be Polner professzor lakásába azzal a felszólítással, hogy kövesse őket a városházára, ahol közölték vele, hogy a „tót miniszter” bevonulásának idejére őrizet alá helyezik a közeli kolostorban. Utólag magához vehetett néhány napra elegendő öltözetet és – unaloműzőként – Charles Dickens egyik regényét is. Másnap este azonban hazaengedték. Búcsúzáskor köszönetet mondott a rendházfőnöknek a szíveslátásért, amire a *gvárdián* mosolyogva jegyezte meg, hogy nekik ugyan nem sok részük volt ebben.²⁶

Az Erzsébet Tudományegyetemmel szemben alkalmazott retorziókat a Csehszlovák Köztársaság elnöke, Tomáš Garrigue Masaryk is nehezményezte, hiszen 1919. február 9-i, Vavro Šrobár miniszterhez intézett üzenetében akként fogalmazott, hogy nem kellett volna bezárni a pozsonyi egyetemet, ugyanakkor taktikai hibának tartotta, hogy a bevonuló szlovák miniszter üdvözlésére szólították fel a tanári kart, ha egyszer feltételezhető volt az üdvözlés visszautasítása. Masaryk szerint elegendő lett volna annak közlése a rektorral – azaz Polner Ödönnel –, hogy az egyetem szlovák lesz, s ezért mindazok, akik ilyen feltételek mellett nem kívánnak tovább tanítani, meghatározott idő eltelte után költözzenek el Pozsonyból.²⁷

A csehszlovák hatóságok február második felében mindazonáltal lehetővé tették az oktatás folytatását, ám az egyetem élére teljhatalommal felruházott kormánybiztost neveztek ki Jehlicska Ferenc (František Jehlička), korábbi budapesti katolikus teológiai professzor személyében.²⁸ Jehlicska a tanári karhoz intézett beszédében arra utalt, hogy kormánybiztosi kinevezése nem érinti az egyetem autonómiáját, egyúttal arra figyelmeztette a tanári kar tagjait, hogy a politikai szerepléstől tartózkodva az oktatásra koncentráljanak.²⁹ Az egyetem sorsát elbizonytalanító lépések miatt az egyetem vezetése május folyamán küldöttséget menesztett Tomáš Garrigue Masaryk köztársasági elnökhöz. Az egyetemi küldöttségnek rektori minőségében Polner Ödön is a tagja volt. A köztársasági elnök az 1919. május 27-i találkozón

²⁴ Popély (2000): i. m. 75.

²⁵ Polner (2008): i. m. 376–377.

²⁶ Polner (2008): i. m. 377–378.

²⁷ Lásd Popély (2000): i. m. 76.

²⁸ Lengvári (2014): i. m. 19.

²⁹ Lásd Popély (2000): i. m. 77.

megnyugtatta a küldöttség tagjait, hogy az Erzsébet Tudományegyetemet még egy ideig biztosan működtetni fogják.³⁰ Visszaemlékezéseiben Polner Ödön arról írt, hogy Masaryk elnök nyilatkozatai jó benyomást keltettek a küldöttség tagjaiban, hiszen az államfő többször is megerősítette, hogy rögtöni változásról szó sem lehet – az elnök 5–7 évnyi átmeneti időre utalt –, miként a magyar professzorokat személyileg sem fogja a legcsekélyebb kellemetlenség sem érni.³¹ A küldöttség tagjai felkeresték František Drtina államtitkárt is, akinek a nyilatkozatai – Polner visszaemlékezései szerint – szintén jó benyomást keltettek, ám Gustav Habrman közoktatási miniszter már „igen rezerváltan és hidegen” fogadta a pozsonyi professzorokat, hiszen azzal bocsátotta útjára a küldöttséget, hogy igyekezzenek Vavro Šrobárral megoldani a kérdést, akiről viszont tudták, hogy egyik fő előmozdítója volt a pozsonyi magyar egyetem kiszorításának.³² A prágai nemzetgyűlés nem sokkal később, 1919 júniusában törvényt fogadott el a pozsonyi Komenský (Comenius) Tudományegyetem felállításáról, ami természetszerűleg megpecsételte az Erzsébet Tudományegyetem sorsát is. A Pozsonyban létesítendő szlovák egyetemen – a törvényi előírások szerint – jog-, orvos-, bölcsészeti- és természettudományi kar felállításáról rendelkeztek.

Ugyanerre az időszakra esett a Magyar Tanácsköztársaság Vörös Hadseregének átmeneti sikerekkel járó 1919. május–júniusi északi hadjárata, amelyet elsősorban a világháborús összeomlás előtt Magyarországhoz tartozó felvidéki/felföldi területek visszafoglalása céljából indítottak. Válaszlépésként a csehszlovák hatóságok Pozsonyban túszként rendőri őrizetbe vették a város magyar nemzetiségű politikai, gazdasági és társadalmi elitjének számos tagját, közöttük Polner Ödönt is. A nem túltúl szigorú körülmények közötti elzárás hat hete alatt az internáltak a csehországi Luhačovice fürdővároskában tartózkodtak. A túszoikkal – Polner visszaemlékezései szerint – közölték, hogy a Csehszlovák Köztársaság vendégeinek tekintik őket, s ha becsületszavukat adják, hogy nem távoznak el Luhačovicéből, akkor elegendő, ha egyik megbízottjuk naponta jelentkezik a csendőrségnél. „Mi ezt a becsületszót egyenkint kézfogással megadtuk, és ennél fogva szabadon mozogtunk.”³³

A csehszlovák hatóságok végül 1919 szeptemberében vették birtokba az Erzsébet Tudományegyetem ingatlanait, ingóságait és iratait. Az oktatás ugyanakkor külön megállapodás alapján a jog- és államtudományi karon még két esztendeig folytatódhatott, de elsőéves hallgatók felvételére a kar már nem

³⁰ Lengvári (2014): i. m. 19. Az audienca menetéhez lásd Polner (2008): i. m. 379.

³¹ Polner (2008): i. m. 379.

³² Uo. 379–380.

³³ Uo. 381.

kapott engedélyt.³⁴ Az állam- és jogtudományi előadások tartalma nem változott. Polner Ödön alkotmányjogi előadásai – anakronisztikus módon – az addigi hivatalos magyar álláspontot tartotta szem előtt, és a megváltozott államjogi viszonyokat nem is érintette.³⁵ A szlovák sajtó emiatt Polner professzort a Csehszlovák Köztársaság elleni izgatással vádolta, aki védekezésében arra hivatkozott, hogy az államjogot az összehasonlító módszer szerint adja elő, a szigorlatokon pedig csak magyar alkotmányjogból vizsgáztatnak, mert magyar nyelvű csehszlovák államjog munka még nem áll rendelkezésre.³⁶

Az Erzsébet Tudományegyetem működése hivatalosan 1921. szeptember 6-án ért véget Pozsonyban. Polner Ödön professzor még néhány hónapig Pozsonyban tartózkodott, majd tanártársai többségéhez csatlakozva Budapestre költözött, hogy az ideiglenesen – Pécsre költözéséig – a magyar fővárosban működő Erzsébet Tudományegyetem jog- és államtudományi karán folytassa oktatói pályafutását.

A pozsonyi tudományegyetem Pécsre költözése után Polner Ödön – noha az 1922/1923-as tanévben az egyetem rektorává is megválasztották – búcsút vett az Erzsébet Tudományegyetemtől, és elfogadta a Szegedi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara meghívását, ahol 1923 és 1935 között – 70 éves korában bekövetkezett nyugdíjba vonulásáig – a közjogi tanszék professzoraként oktatott. A 70. életévét betöltött professzort pályatársai és tisztelői kétkötetes emlékkönyvvel lepték meg.

Az idősebb Polner Ödön legértékesebb tudományos alkotásai közé a pályatársak szerint azok az 1917 és 1933 között megjelenő német, olasz és francia nyelvű kiadványok tartoztak, amelyek a magyar alkotmányjogot röviden és jogászai szabotossággal összefoglalva mutatták be a külföldi olvasóközönség számára.³⁷ Polner Ödön professzortársai különösen az 1917-ben megjelenő német és az 1929-ben megjelenő olasz nyelvű alkotmányjogi összefoglalók jelentőségét emelték ki. Legalábbis akkor, amikor Polner Ödönt 1930-ban hat professzortársa, Concha Győző, Finkey Ferenc, Angyal Pál, Illés József, Ereky István és Tomcsányi Móric az MTA rendes tagjává ajánlotta, akkor az ajánlás ezeknek a műveknek a fontosságát emelte ki.

³⁴ Kovács (1983): i. m. 159, Lengvári (2014): i. m. 20.

³⁵ Kovács (1983): i. m. 160.

³⁶ Uo.

³⁷ Buza (1935): i. m. 58. A hivatkozott művek: *Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Mitländer* (Budapest, 1918), *La costituzione attuale dell'Ungheria* (Róma, 1929), *La constitution de la Hongrie* (Milánó, 1933).

„A német munka a háború előtti nagy Magyarország állami önállóságát iparkodik a német tudományos világ előtt kidomborítani s a háború előtti alkotmányunk tömör ismertetését nyújtja. Az olasz munka egy, a trianoni békekötés hatása alatt elterjedt tévhitet akar kiirtani s azokkal szemben, akik a magyar államot a világháborúban győztes nagyhatalmak alkotása gyanánt fogják fel, – az ezer éves magyar államnak, Európa egyik legrégebbi államának a mai alkotmányát ismerteti a tőle megszokott tömör és világos szövegezésben.”

Ezekkel a munkákkal pedig Polner Ödön nagy szolgálatot tett a magyarság ügyének és a közjog tudományának is.³⁸ Polner Ödön azonban évekkel később szegedi professzortársa, Buza László részéről egy kis dorgálásban is részesült: „Ezek a rövid összefoglalások bizonyára vázlatai annak a nagy publikációnak, mely közjogunk egész anyagát rendszerbe foglalja s melyet a magyar jogász-közönség nehezen vár, hogy Polner Ödön megajándékozza vele.”³⁹ A várakozások ellenére azonban Polner professzor – pályatársai többségétől eltérően – nem jelentetett meg magyar nyelvű magyar alkotmányjogi összefoglalót. A két világháború közötti időszakban tartott magyar közjogi előadásairól készültek ugyan átfogó jellegű gépiratos jegyzetek⁴⁰, valamint a hagyatékában fennmaradt az ugyanabban az időszakban készült *Magyarország jelenlegi alkotmánya* című töredékes kézirat⁴¹ is, ám ezek a nyomtatásban meg nem jelent munkák nem juthattak el a szélesebb értelemben vett olvasóközönséghez. Mindeközben folyamatosan dolgozott és publikált. 1935-ben jelent meg az MTA rendes tagjaként tartott székfoglaló előadásának *Az államélet néhány főbb kérdése*⁴² címen közzétett nyomtatott változata, ugyanakkor közel 80 éves korában jelentette meg a magyar Szent Koronával foglalkozó monografikus igényű munkáját.⁴³

A nemzeti szocializmus magyarországi térnyerése időszakában a már nyugállományban lévő Polner Ödön azon kevesek közé tartozott, akik határozottan tiltakoztak a sajtó nyilvánossága előtt az állampolgári jogegyenlőséget felrúgó faji törvények elfogadása ellen. Az első zsidótörvény parlamenti betervezésekor, 1938. május 5-én hangsúlyozottan keresztény írók, művészek és tudósok tiltakozó nyilatkozatot tettek közzé a *Pesti Napló* című napilapban.

³⁸ *MTA tagajánlások 1930-ban...* (1930): i. m. 15.

³⁹ Buza (1935): i. m. 58.

⁴⁰ Polner Ödön: *Magyar alkotmányjog*. (Kézirat.) MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/29.

⁴¹ Polner Ödön: *Magyarország jelenlegi alkotmánya*. (Kézirat.) MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/31.

⁴² Polner Ödön: *Az államélet néhány főbb kérdése*. (Székfoglaló értekezés.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1935. 1–73.

⁴³ Polner Ödön: *A magyar szent korona felső részének kérdése*. Kolozsvár, M. Kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1943. 1–150.

„Minket keresztény hitünk, hazafias meggyőződésünk az ország európai hitéhez és nemzeti függetlenségünkhöz való ragaszkodásunk készítet arra, hogy soha ne tágítsunk az állampolgári jogegyenlőség elvétől, amelyet történelmünk legszebb korszakában, az európai magyarság legnagyobb elméi vívtak ki.”⁴⁴

Az alkotmányjog-tudomány képviselői közül Polner Ödön mellett Molnár Kálmán, a pécsi tudományegyetem professzora is tiltakozott a kirekesztő zsidó-törvény megalkotása ellen.

Az 1948/1949-ben Magyarországon bekövetkezett kommunista-szocialista politikai fordulat után a Magyar Tudományos Akadémia a semmiféle jogosítvánnyal nem rendelkező úgynevezett tanácskozó tagok közé sorolta Polner Ödönt, ám 1952-ben – 87 éves korában – életműve elismeréseként megszerezte a Magyarországon elérhető legmagasabb tudományos fokozatot, az állam- és jogtudományok doktora címet. Polner Ödön még olvashatta a kibontakozó szocialista államjogtudomány egyik fiatal képviselője, Takács Imre 1959-ben közzétett, *Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus* című tudománytörténeti dolgozatát. Takács Imre meglepő elismeréssel írt a pályakezdő Polner Ödön – fentiekben is említett – történeti és dogmatikai szempontból egyaránt alapos és pontos tudományos munkáiról, mint amelyek a 19–20. század fordulóján Magyarországon eloszlatták a közjogi dogmatizmus iránti bizalmatlanságot.⁴⁵ Polner professzor két évvel később, matuzsálemi életkorban hunyt el családja körében.

Polner Ödön munkásságának és működésének egyes vonatkozásaira a szakirodalom az elmúlt évtizedekben rávilágított ugyan, de a közel egy évszázadot átívelő életút módszeres feltárása és feldolgozása még várat magára.

⁴⁴ Írók, művészek, tudósok deklarációja a magyar társadalomhoz és a törvényhozás tagjaihoz. *Pesti Napló*, 1938. május 5.

⁴⁵ Takács (1959): i. m. 63.

Felhasznált irodalom

- Aczél-Partos Adrienn: A magyar parlamenti jog Polner Ödön munkáiban. *Jogelméleti Szemle*, (2013), 2. 3–9. Online: http://jesz.ajk.elte.hu/2013_2.pdf
- Az új egyetemek és a nemzeti kultúra. Dr. Polner Ödön rektori székfoglalója a pozsonyi egyetem tanévnyitó ünnepén. *Ügyvédek Lapja*, 1915. szeptember 23. 3–4.
- Buza László: Polner Ödön, a tudós. A 70 éves Polner Ödön irodalmi munkássága. In *Polner Ödön-émlékkönyv. Dolgozatok Polner Ödön egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára*. I. kötet. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó, 1935. 1–58. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/37492/1/juridpol_007_fasc_1.pdf
- Concha Győző: Bírálát Polner Ödön: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya c. munkájáról. *Magyar Igazságügy*, 26. (1891).
- Filep Tamás Gusztáv: *Főhatalomváltás Pozsonyban 1918–1920*. Pozsony, Kalligram, 2010.
- Finkey Ferenc: *Újabb visszaemlékezések életem derűs napjaira*. (Kézirat.) Sárospatak, 1946.
- Írók, művészek, tudósok deklarációja a magyar társadalomhoz és a törvényhozás tagjaihoz. *Pesti Napló*, 1938. május 5
- Kovács Kálmán: A pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem jog- és államtudományi kara. In Csizmadia Andor (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok V*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1983. 143–167.
- Lengvári István: Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története. *Per Aspera Ad Astra*, 1. (2014), 1. 15–25. Online: <https://doi.org/10.15170/PAAA.2014.01.01.02>
- MTA tagajánlások 1908-ban. (Kézirat gyanánt.) Budapest, Hornyánszky Viktor nyomdája, 1908. Online: http://real-j.mtak.hu/6212/1/MTA_Tagajanlasok_1908.pdf
- Polner Ödön: *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*. Budapest, Singer és Wolfner, 1891.
- Polner Ödön: *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*. Budapest, Rózsa Ottó, 1893.
- Polner Ödön: *A közös ügyek*. Budapest, Singer és Wolfner, 1901a.
- Polner Ödön: *A választói jog mivolta*. Budapest, Franklin, 1901b.
- Polner Ödön: *Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből*. Budapest, Singer és Wolfner, 1902.
- Polner Ödön: *Az államélet néhány főbb kérdése*. (Székfoglaló értekezés.) Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1935.
- Polner Ödön: *A magyar szent korona felső részének kérdése*. Kolozsvár, M. Kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, 1943
- Polner Ödön: *Emlékeim (Nagyapától)*. Budapest, Corner, 2008.
- Polner Ödön: *Magyar alkotmányjog*. (Kézirat.) MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/29.
- Polner Ödön: *Magyarország jelenlegi alkotmánya*. (Kézirat.) MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/31
- Popély Gyula: Az Erzsébet Tudományegyetem végnapjai az impériumváltás után. *Irodalmi Szemle*, 43. (2000), 1–2. 74–87.
- Pro Hungaria. Magyarország igazsága. Szózat a békekonferenciához*. Pozsony, Pozsonyi Magyar Tudományegyetem, 1918
- Sólyom Péter: Jogi alaptan és közjogszemlélet. Somló Bódog jogelmélete és a magyar közjogi dogmatikus iskola. *Állam- és Jogtudomány*, 59. (2018), 4. 63–90. Online: <https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2018-04-Solyom.pdf>
- Szabó Pál: *A M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága*. Pécs, [k. n.], 1940.
- Takács Imre: Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. Tudománytörténeti tanulmány. Különlenyomat. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 1. (1959), 1. 53–81.



Smuk Péter¹

A rendszerváltó országgyűlés kérdéses legitimációjáról

Kedves Professzor Úr! Szeretettel köszöntelek – úgy is mint közjogász, s úgy is mint intézményt vezető utódod. Írásommal és dékáni hozzáállásommal tisztelgek a „rendszerváltást” oly sokszor megélt közigazgatásban, közigazgatási képzésben és minden körülmények közt a szakmai, oktatói és hallgatói közösségteremtésben végzett munkád előtt!

A parlamenti legitimáció intézményi legitimáció, és egyrészt következmény – a parlament demokratikus megválasztásából adódik –, másrészt legitimációs hatása kiterjed a politikai rendszer és állami szervezetrendszer egészére. A diktatórikus és demokratikus rendszerek közötti átmenet során szükségszerűen felvetődik a demokratikus legitimáció végtelenbe vezető regresszusa: kitől kaphat megfelelő legitimációt az új rendszert építő jogalkotás, alkotmányozás? A hatékonyság érdekében s a történelmi szituáció által diktált tempó miatt ez a regresszus sosem lehet túl hosszú, ezért kompromisszum szükséges a kiindulópont kijelölésére.² A magyar rendszerváltásban ez a kiindulópont az 1985–1990-es Országgyűlés pozíciójával volt kapcsolatos: mind a Nemzeti Kerekasztal tagjai, mind az országgyűlési képviselők „hibás” legitimációval érkeztek, s mégis, a rendszert váltó, alkotmányozó döntéseiket a történelem legitimálta. Ennek a történelmi helyzetnek a legitimációs vitáira kíván rövid dolgozatom rávilágítani.

Az 1985-ös választások eredményeképpen összeült Országgyűléssel szemben senki nem támasztott különösebben új elvárásokat. A diktatórikus szocializmus

¹ Dékán, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Kösjogi Tanszék. Kapcsolat: smuk.peter@uni-nke.hu.

² A regresszus lényege: az új rendszer alkotmányát demokratikus felhatalmazással lehet megalkotni. Az alkotmányozó testület demokratikus megválasztásának szabályait is demokratikus felhatalmazással bíró jogalkotó jelölheti ki stb. A szabálytalanul született alkotmányokról ld. Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 31. skk.

politikai rendszerének bukása, de még nagyobb átalakítása sem volt napirenden, a parlament reformja nem kapcsolódott a választójog reformjához. Az 1985–1990 közötti Országgyűlés születése nem sokban különbözött a korábbiakétól, összetételéből, államszervezeti helyéből, politikai funkciójából semmiképpen sem lehetett a rendszerváltásban betöltött későbbi szerepére következtetni. Ugyanaz az Országgyűlés szavazta meg az 1986-os ügyrendi szigorítást, mint egy évvel később a jogalkotási törvényt.³ A fiatalodás és a több értelmiségi képviselő nyilván alapul szolgált a majdani kibontakozáshoz, nagyobb változás a képviselői aktivitásban azonban csak 1988-ban volt tapasztalható.⁴ Bár az 1983-ban bevezetett új választójogi szabályozás a hatalmi viszonyokat a legkevésbé sem tette próbára, néhány meglepetéssel azért szolgált. A rendszerrel szembeni tiltakozás apró jeleként is értékelhető, hogy az országos listára nem, vagy érvénytelenül szavazott több mint félmillió választójogosult, a választási részvétel 1949 óta a legalacsonyabb volt (94%). A képviselők 63%-a lecserélődött, az új Országgyűlés tagjai közül 288 fő az MSZMP tagja, 98 fő pártonkívüli.⁵ A spontán jelöltek, a választási és pártszervek serénykedése ellenére több helyen legyőzték a hivatalos indulókat (például Király Zoltán vs. Komócsin Mihály), közismert politikai személyiségek buktak el. Mindezzel együtt a parlament „fogantatása” nem demokratikus körülmények között történt.⁶ Ebben a formában a diktatórikus szocializmus politikai rendszere számára szükségtelen volt legitimációt biztosítani – azt ideologikus és gyakorlati értelemben egyaránt elvégezte az állampárt.

A diktatórikus szocializmus az állampárt monopolisztikusan kiépített hatalmán nyugodott. Az MSZMP kizárt minden más szervezett és intézményes politikai erőt a hatalom birtoklásából. Az alkotmány a vizsgált ciklus kezdetén, a rendszerváltó revízióig deklarálta a dolgozó nép, a munkásosztály hatalmát, a munkásosztály és a társadalom vezető erejeként pedig a marxista-leninista párt szerepét. Noha a dolgozó nép hatalmát küldöttei, képviselői útján gyakorolta, és az alkotmányszöveg szerint az Országgyűlés gyakorolta a népszuverenitásból eredő összes jogot – a parlament hatalmi funkciója a valóságban teljesen hiányzott. A háromnegyedes MSZMP-többségű parlament az állampárt hatalmi döntéseinek közjogi átalakítója volt, ám ezen szerepében is korlátozták a kollektív államfői testület szinte korlátlan helyettesítői hatáskörével.

³ Kukorelli István: *A jogállamért!* Budapest, Püski, 1989. 10.

⁴ Kukorelli István: A parlament az egypártrendszer utolsó (?) évében. In Vass László – Sándor Péter – Kurtán Sándor (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988*. Budapest, R-Forma, 1989. 249.

⁵ *Adatok és tények az 1985–1990. évi Országgyűlésről*. Összeállította: Jónás Károly. Budapest, OGYK, 1990. 8, és pontatlan adatokkal: Dobszay Tamás et al.: *Tisztelt Ház! A magyar országgyűlések története 1848–1998*. Budapest, Puskás Tivadar Távközlési Technikum, 1998. 198.

⁶ 1988 végétől az ellenzék élővé tette a képviselők visszahívásának intézményét. 1989-ben tucatnyi esetben sikeresen kezdeményezték egyes képviselők visszahívását.

A politikai rendszer hatalmi szerkezetének rendszerváltáshoz vezető pluralizálódásából az Országgyűlés csak közvetetten vette ki a részét. A monopolisztikus hatalom osztódása a párton belül, illetve a társadalmi (ellenzéki) szervezetek körében történt meg.⁷ A politikai egyeztető tárgyalások kerekasztalfóruma – a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) – világosan jelezte: a parlament nem rendelkezik politikai hatalommal. A parlamenti vitákban természetesen a képviselők mindezt észlelték: a kerekasztal-tárgyalások jogszabály-szövegező módszerüket sokan kifogásolták. A történelem drámája, hogy az addig „bólogató” szerepben eljáró T. Ház éppen ezekre a napokra ébredt öntudatra, és próbált „törvényhozásként” és „legfőbb államhatalmi szervként” is működni. A miniszterelnök és az igazságügyi miniszter a vitában igyekezett magyarázni a kormány helyzetét is: meglehet, hogy „postás” szerepet osztott rá a történelem, és hogy a parlament nemigen tudja a benyújtott javaslatokat szövegükben átdolgozni – de a rendszert átalakító törvényhozás legfőbb értéke, hogy széles körűnek nevezhető politikai megállapodáson nyugszik.⁸ Csakhogy ez a megállapodás nem az Országgyűlésen belül született – még ha az épület ugyanaz volt is. A parlament válaszul alkotmányos pozíciójának demonstrálásaképp több helyen módosított a NEKA által kidolgozott és a kormány által benyújtott javaslatokon.⁹ Az Állami Számvevőszékről szóló törvény elfogadását és a vezetői posztjainak betöltését az SZDSZ például „az egyeztető tárgyalások alapelveinek súlyos megsértéseként” értékelte.¹⁰

Az Országgyűlés itt tetten érhető alkotmányos pozíciójából táplálkozó hatalmi funkcióját tulajdonképpen a kerekasztal-tárgyalások megállapodásaival szemben élhette ki. Südi Bertalan képviselő panaszos szavaival:

„[N]em valószínű, hogy egyedül vagyok a képviselők között, aki [...] az irányító párt-állam kényszerítő mechanizmusától végre függetlenedve, következőképpen mostani szabadabb társadalmi légkörben csak nehezen képes újabb – jószerével intézményszerű – megaláztatás elviselésére. Rá kellett ugyanis döbbernünk, hogy származásunk figurákká degradálódunk, akiknek maholnap gondolkodnunk sem igen érdemes, hanem az lesz hasznos, ha mérlegelés nélkül teljesítik a másik főhatalom igényeinek szem előtt tartásával szerkesztett kívánságlisták ajánlásait.”¹¹

⁷ Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004*. Budapest, Osiris, 2005. 364.

⁸ *Országgyűlési Napló*, 1985–1990. Németh Miklós érvei: 4649–4652, valamint Kulcsár Kálmán érvei: 4961–4962.

⁹ Tordai Csaba: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. In Bozóki András et al. (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*. Budapest, Új Mandátum, 2000. VII. 494.

¹⁰ Tölgyessy Péter: Országgyűlési mozaik. *Beszélő*, (1989), 3. próbaszám. Lévén, hogy ez a sarkalatos téma, nem került a kerekasztal résztvevői elé.

¹¹ *Országgyűlési Napló*, 1989. október 17. 4917–4918.

Az Országgyűlés hatalmi pozícióját a rendszerváltás folyamatában még egy tényező érintette: az 1989. évi I. törvénnyel alkotmányos intézménnyé tett népszavazás. A 1989 végi úgynevezett négyigenes népszavazás ügyében a parlament szándéka a köztársasági elnök megválasztásának ideje és persze módja kapcsán versengett a parlamenten kívüli politikai erők akaratával. A népszavazást kezdeményezőknek akadtak szószólói a Tisztelt Házban is, akik heves ösztűz alá kerültek. A parlament nagy többséggel elfogadott határozatai és az ülések naplójából visszaköszönő hangulata is azt jelzik: az Országgyűlés legitimációs viták közepette a hatalmi pozíciójáért küzdött. Nem lévén az adott kérdésben konszenzus a NEKA-n, a parlament a mielőbbi közvetlen elnökválasztás pártján állt. Ezzel a parlament többsége¹² nem saját hatalmi pozíciójának korlátozását, hanem egy politikai célt képviselt. Az 1990. évi XVI. törvénnyel („Lex Király”¹³) az Országgyűlés módosította az Alkotmányt, főszabályként a közvetlen elnökválasztást előírva. Az indokolás szerint „az Alkotmány módosítása után népszavazás döntött arról, hogy a köztársasági elnök megválasztására csak az új Országgyűlés megválasztása után kerüljön sor. Ugyanakkor az is érzékelhető volt, hogy a nép a köztársasági elnök közvetlen megválasztását tartaná indokoltnak nemcsak az első alkalommal, hanem mindig.” A parlament sarokba is szoríthatta volna önmagát a népszavazási kérdéshez a szavazólapon fűzött magyarázatával, miszerint a köztársasági elnök választásának idejéről szóló kérdés valójában a választás módjáról szól.¹⁴

Az Országgyűlés – demokratikus rendszerekben elvárható – legitimációs funkciójának megjelenésére is felfigyelhetünk a közjogi rendszerváltás egyes lépései nyomán. Ennek lényegi eleme, hogy a politikai rendszer átalakítása a formális, alkotmányjogi keretek között ment végbe. Vitathatatlan, hogy a rendszerváltáshoz vezető folyamat jelentősebb határköveit, a jogalkotásról szóló törvényt, a demokrácia-csomagtervet, az alapjogi törvényeket, s majd a sarkalatos törvényeket az Országgyűlés elé kellett terjeszteni. A rendszerváltás visszafordíthatatlanságának felismerése után a békés átmenet iránti igények mindig úgy fogalmazódtak meg, hogy a politikai-gazdasági anarchiát el kell kerülni. Németh

¹² A Lex Királyt név szerinti szavazással, 309 igennel fogadta el, mindössze 13 nem és 9 tartózkodás mellett. *Országgyűlési Napló*, 6719.

¹³ Tordai (2000): i. m. 495.

¹⁴ „(Amennyiben Ön igennel szavaz, azt támogatja, hogy a köztársaság elnökét ne a lakosság, hanem majd az Országgyűlés válassza meg, ha nemmel szavaz, akkor azt támogatja, hogy a köztársaság első elnökét közvetlenül a lakosság válassza meg.)” A közvetlen elnökválasztást kimondó alkotmánymódosítás előtt problémaként merült fel a parlamentben a népszavazás kötőereje, tudniillik hogy nem ellentétes-e a népszavazás kimenetelével az új alkotmányozó akarat. Az Alkotmánybíróság az 1/1990. (II. 12.) AB határozatával zöld utat engedett, hiszen a kérdésben magában nyilvánvalóan nem szerepelt a zárójeles korlátozó kitétel.

Miklós miniszterelnök sarkosan fogalmazva kijelentette, hogy a parlamentnek azért kell önmérsékletet tanúsítva a politikai megállapodásokat becikkelyeznie, nehogy „az egyre gyorsuló politikai folyamatok túllépjenek az Országgyűlés és a törvénykezés hatókörén”.¹⁵

Kulcsár Kálmán értékelése¹⁶ szerint az Országgyűlést éppen az ellenzék is legitímálta, azzal, hogy a kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen a parlamentre bízták a döntések becikkelyezését (amelyet egyébként még az alá nem írók sem vétőztak meg), és hogy részt vettek az időközi választásokon – küzdve a parlamenti képviseletért. Mindazzal tehát, hogy a parlamentet a politikai küzdelmek egyik fórumának tekintették, valamint alkotmányos hatásköreit nem kérdőjelezték meg, a politikai rendszerben betöltött legitimitációs funkcióját is elismerték.¹⁷ Az SZDSZ mindazonáltal folyamatosan kérdésessé is tette, amennyiben egyes érdemi döntések (például államfőválasztás) elhalasztását követelte a szabad választást követő időszakra, az annak nyomán megalakult Országgyűlésre bízva a döntéseket.¹⁸

Erről fogalmazták meg érveiket a köztársasági elnök közvetlen választását alkotmányba foglaló törvényjavaslat vitájában, 1990. március 1-jén Tamás Gáspár Miklós a vitatott legitimitáció oldalán és Király Zoltán a teljes jogi legitimitáció oldalán. Tamás Gáspár Miklós szavaival:

„[N]em volna helyes, ha három héttel a választások előtt az Országgyűlés módosítaná az Alkotmányt. [...] átmeneti intézkedések megtételét várja tőlünk az ország, nem pedig azt, hogy a ma már csökkent legitimitációjú intézmények döntsenek olyan kérdésekben, amelyekben a közvélemény nem kíván most döntést. [...] Ez a parlament, ha most önmegtartóztatóan viselkedik, szép emléket fog hagyni magáról a magyar történelemben. (Moraj, derűtlenség.) Ha nem, nem!”¹⁹

Király Zoltán úgy lépett fel a friss képviselő Tamás Gáspár Miklóssal szemben, mint aki végigküzdötte a parlamenti ciklust. Így az alkotmányozás melletti érvelése a legitimitátsról is szól:

¹⁵ *Országgyűlési Napló*, 4967.

¹⁶ Kulcsár Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*. Budapest, Akadémiai, 1994. 108.

¹⁷ A NEKA-szereplők egyetértettek abban, hogy a kerekasztal nem gyakorol közbizottsági funkciókat, valamint a NEKA-megállapodás tartalmazta, hogy az ellenzékiek oldják a parlamentre gyakorolt politikai „nyomást”: „lehetőség szerint meg kell kímélni a képviselőket az indokolatlan visszahívásoktól és lemondásra való felszólításoktól”. – A megállapodás szövegét ld. pl. Bihari (2005): i. m. 373–375.

¹⁸ Ld. továbbá pl. Tölgyessy (1989): i. m. érveit amellet, hogy az Országgyűlés alkalmatlan funkcióinak ellátására.

¹⁹ *Országgyűlési Napló*, 6706–6707.

„[S]zerintem mindenki tudja itt e Házban – hogy ez a Parlament politikai jogalkotási szerepzavarral küszködik; politikai legitimitása mindvégig kétségbe vonható volt a pártok többsége által. A jogalkotási szerepzavar azonban meggyőződésem szerint inkább abból fakad, hogy ez a Parlament az utóbbi fél-egy évben végre elkezdett valóban dolgozni, úgy, ahogy egy demokratikus viszonyok között működő Parlamenthez illenék. [...] Ahhoz a megállapodáshoz, amelyhez a legfontosabb politikai erők ragaszkodtak összel, a Parlament tartotta magát! Ne a parlamenten kérje számon mindazt, amit Önkéntől lehet számon kérni! És miközben a Parlament legitim volta politikailag kétségbe vonható, nem hiszem, hogy lenne a világon olyan szakember vagy politikus – legalábbis külföldön elismert politikusok –, akik a Parlament jogi legitimitását kétségbe vonták volna bármikor is! Ez a parlament tehát nyugodt szívvel megteheti, hogy akár az Alkotmányt is módosítja!”²⁰

Az utókor számára is fennmaradt a legitimitációs probléma, akkor is, ha a rendszerváltó alkotmánymódosítás évtizedekre tartós közjogi szerkezetet tudott biztosítani. Az akadémiai értékelések közül említhető Csizmadia Ervin érve-
lése, aki megkülönbözteti a reprezentatív legitimitációt a valódi legitimitációtól. Szerinte:

„[A] magyar átalakulásban a kellenél hátrébb szorult a társadalom problémája. A vezető pártok és a pártpolitikusok ugyanis egy *reprezentatív* legitimitációval számoltak az autoriter Kádár-rendszer megdöntésekor. [...] A régi rendszer megdöntésében reprezentatív legitimitációt szerzett az új rendszer, de egy új rendszer felépítésében nem jött létre valódi legitimitáció, sőt már az új rendszer születésénél elvált egymástól e kettő. Ennek az a magyarázata, hogy a pártok nem tettek szert valódi társadalmi kapcsolatokra, támogatottságra [...]”²¹

A legitimitás további értelmezését alkalmazva, a rendszerváltás folyamatában Cs. Kiss Lajos megfogalmazása szerint²² a forradalmi jogkeletkezés feltételei hiányoztak. A parlamentarizmus lényegi ismérveit alkalmazó elemzésének kiindulópontja:

„[A] parlamentarizmus vezéreszméjének jelentéstartalma pozitív és negatív értelemben határozható meg. Pozitív értelemben a társadalmilag és politikailag szabad és egyenlő felek mint reprezentánsok közötti tanácskozás és kollektív döntéshozatal formális eljárására vonatkozik, és a következő feltételezéseken alapul. a) A résztvevők között egyetértés áll fenn a tekintetben, hogy a parlament mint az állami szervezetrendszerbe integrált és intézményesített eljárás a politikai diskurzusnak a legfelső szintjét jelenti. b) A parlamenti eljárás minden más, a politikai folyamatban egyáltalán lehetséges diskurzus paradigmája, mert benne minta- és példaképszerűen aktualizálódik, azaz a szó szoros értelmében reprezentálódik a modern politikai hatalom érvényességi

²⁰ Országgyűlési Napló, 6712.

²¹ Idézi: Kulcsár (1994): i. m. 109.

²² Cs. Kiss Lajos: Demokrácia és politikai modern. *Fundamentum*, 7. (2003), 1. 6.

alapját műveletileg konstruáló és igazoló procedurális legitimitás mint végső, feltétlen és megalapozó eljárás. c) A hierarchikusan értelmezett párt/állam megkülönböztetés alapján orientálódó résztvevők képesek átvenni a parlament állam/párt megkülönböztetés szerint strukturálódó nézőpontját.”²³

A rendszerváltásban a parlamentarizmus ezen mintája elfogadottá vált, az egyes tömegmozgósítások mintegy „díszletként illusztrálták a köztársaság alapító aktusának konszenzuális jellegét”.²⁴

Szigeti Péter a forradalmi jogkeletkezés elmaradása miatt a rendszerváltás értelmezését az úgynevezett csendes forradalom koncepciója helyett az úgynevezett békés átmenet koncepciója mentén végzi el.²⁵ Szerinte a csendes vagy alkotmányos forradalom nézetét képviselők (Kis János stb.) álláspontja „a köztársaság alapító aktusa tekintetében azzal kíván tabula rasaként új legitimitációs alapot teremteni, hogy minden tartalmi, materiális kérdést kikapcsolva előtérbe állítja a legitimitáció procedurális összetevőit, amelyek a politikai szabadságjogok gyakorlását lehetővé tették.”²⁶ A békés átmenet megközelítése szerint forradalmi jogkeletkezés nem történt, mivel betartották a jog alkotására és alkalmazására vonatkozó törvényeket, akárcsak az alkotmányozás folyamán, így legitim jogképződésről lehet beszélni.

A rendszerváltás legitimitációjának értelmezésében azonban „a legalitás talaján álló jogtípus- és legitimitációváltás” álláspontja Szigeti szerint is ütközik az 1990-es választáson „győztesek új keletű természetjogias igazságtétel-igényével”, amely a rendszerváltás sikertelenségét hangoztatja, az elhamarkodott és éppen ezért „értékhiányos” alkotmányozást kárhoztatja. Hiszen az alkotmány teljes revíziója Horkay Hörcher szavaival:

„[N]em jogállami körülmények között született, tehát a még fennálló hatalom és a hatalomra csupán aspiráló pártok ellenzéki »szövetsége« közti megegyezésnek volt kiszolgáltatva, azt eredményezte, hogy elvi szinten a »legkisebb közös többszörösre« kellett törekedni. Ebből következően értékmentes, pusztán formális hivatkozási alappá kellett válnia. [...] A forradalmi erőszak elkerülésének céljából fakad, hogy az alkotmányból kiolvasható szabályozó elvek közül a legalitás és a jogbiztonság vált uralkodóvá. [...] túlzott áldozatot is vállalt a rendszerváltó elit: lemondott igazságosságigényének érvényesítéséről, s vállalta a skizmát a politika és a politikai közösség között.”²⁷

²³ Uo.

²⁴ Cs. Kiss (2003): i. m. 8.

²⁵ Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota*. Budapest, Akadémiai, 2008. 17–27, 36–39.

²⁶ Uo. 22.

²⁷ Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás. *Fundamentum*, 7. (2003), 1. 62, 64, ld. még ezen álláspontra pl. Varga Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter, 2007. 97. skk.

Mivel a jelzett rendszerváltás-értelmezési viták a harmadik köztársaság születésének és legitimációjának kérdése körül fogalmazódnak meg, és az igazságtételi törvényt megsemmisítő 5/1992. (III. 5.) AB határozat²⁸ kapcsán lángoltak fel, már egy másik történet prologusához tartoznak.²⁹ Bár a forradalmi helyzet és jogképződés feltételei valóban hiányoztak, talán elemzésünkéből az is világossá vált, hogy a parlamentarizmus vezéreszméjének Cs. Kiss által felvázolt alaptételei sem mutathatók ki maradéktalanul az „utolsó rendi” országgyűlés procedúráiban és fokozatosan kifejlődő funkcióiban.

Az Országgyűlés az 1985–1990 közötti ciklusban jelentős fejlődésen ment keresztül. Bár pártállami születési körülményei mindvégig szerepzavarokat és feszültségeket is szültek, a politikai rendszerben betöltött változó szerepe alapján a ciklus a magyar parlamentarizmus különösen izgalmas korszakai közé emelhető. A klasszikus parlamenti funkciók alkotmányos tartalmat nyertek, és a Tisztelt Ház törvényalkotó tevékenységével a rendszerváltásban a „saját munkáját” alkotmányos keretek között elvégző hatalmi aktorként szerepelt. Saját legitimációjának vitatottságáról pedig önmaga állította ki a bizonyítványt azzal, hogy 1989. december 21-én – az 1944. évi debreceni Ideiglenes Nemzetgyűlés összeülésének évfordulóján – kimondta feloszlását 1990. március 16-i hatállyal; ezzel pedig mandátumának lejártá előtt idejekorán félreállt a szabadon választott új parlament új rendszert építő munkája útjából.

²⁸ Az Alkotmánybíróság érvelése így szólt: „Érvényességét tekintve nincs különbség az »Alkotmány előtti« és »utáni« jog között. Az elmúlt fél évszázad különböző rendszereinek legitimítása ebből a szempontból közömbös, illetve a jogszabály alkotmányossága tekintetében nem értelmezendő kategória. Keletkezési idejétől függetlenül minden hatályos jogszabálynak az új Alkotmánynak kell megfelelnie.”

²⁹ Az új fejezet lényege pedig az Alaptörvény Nemzeti hitvallása és U) cikke által fémjelzett narratívában érhető tetten.

Felhasznált irodalom

- Adatok és tények az 1985–1990. évi Országgyűlésről.* Összeállította: Jónás Károly. Budapest, OGYK, 1990.
- Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004.* Budapest, Osiris, 2005.
- Cs. Kiss Lajos: Demokrácia és politikai modern. *Fundamentum*, 7. (2003), 1. 5–13.
- Dobszay Tamás – Szerencsés Károly – Salamon Konrád – Estók János – Tombor László: *Tisztelt Ház! A magyar országgyűlések története 1848–1998.* Budapest, Puskás Tivadar Távközlési Technikum, 1998.
- Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhányos rendszerváltás. *Fundamentum*, 7. (2003), 1. 62–72.
- Kukorelli István: *A jogállamért!* Budapest, Püski, 1989.
- Kukorelli István: A parlament az egypártrendszer utolsó (?) évében. In Vass László – Sándor Péter – Kurtán Sándor (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 1988.* Budapest, R-Forma, 1989. 247–253.
- Kulcsár Kálmán: *Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990.* Budapest, Akadémiai, 1994.
- Országgyűlési Napló*, 1985–1990.
- Sajó András: *Az önkorlátozó hatalom.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995.
- Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota.* Budapest, Akadémiai, 2008.
- Tordai Csaba: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. In Bozóki András et al. (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Új Mandátum, 2000. VII. 481–502.
- Tölgyessy Péter: Országgyűlési mozaik. *Beszélő*, 1. (1989). Online: <http://beszelo.c3.hu/cikkek/orszaggyulesi-mozaik>.
- Varga Csaba: *Jogállami? Átmenetünk?* Pomáz, Kráter, 2007.



Szmodis Jenő¹

Gondolatok a magyar politikai rendszerváltozás egy figyelemre méltó narratívájáról

A „paktum” kérdése

Az MDF és az SZDSZ között 1990. április 29-én megkötött megállapodásnak igencsak tekintélyes irodalma alakult ki az elmúlt évtizedekben. Ezek közül azonban kiemelkedik Kulin Ferenc irodalomtörténész, volt országgyűlési képviselő 2016-ban, *A paktum-fantom* címmel megjelent kötete. Kulin jóindulata az első szabadon választott országgyűlés által megbízott kormánnyal szemben nem csupán egyértelmű, de tökéletesen érthető is. Már a kötet elején apologetikus felhanggal jegyzi meg:

„Mindenekelőtt a hazai és nemzetközi hatalmi viszonyokban rejlő bizonytalansági tényezőkkel nem számolnak, amikor egy tisztább, egyértelműbb – a későbbi korrekciókat fölöslegessé tevő – alkotmánykoncepció kimunkálásának elmulasztását vetik az akkor még hatalmon kívül álló tárgyalópartnerek szemére.”²

Kulin ezen a helyen nem fejti ki bővebben, de arra utal, hogy a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások során olyan alkotmányszöveg kidolgozására került sor, aminek alapján az ország a parlamentáris szisztéma szerint nem volt kormányozható. Ezt a problémát Tölgyessy Péter a Kerekasztal után évekkel így fogalmazta meg:

„És még egy nagy alkotmányrevízió történt ’89 után, amit sok minden más ok miatt két praktikus ok tett szinte kötelezővé. Az egyik – az az igazság, nem tudok mást mondani, de ez a valóság –, egy nagyon súlyos kodifikációs hiba volt. Nevezetesen bekerült az Alkotmány elejére egy utaló szabály, nem én írtam bele, én éppen szabadságon voltam, de utána nem vettem észre, hogy mi lesz a következménye, ami

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: szmodis.jeno@uni-nke.hu.

² Kulin Ferenc: *A paktum-fantom. Az MDF–SZDSZ pártközi megállapodás és világháttérképe*. Budapest, Veritas – Magyar Napló, 2016. 8.

nevezetesen úgy szólt, hogy a kétharmados törvényekre egy tág kör volt, és benne volt, hogy az állampolgári kötelezettségekre vonatkozó törvényekre is kétharmad vonatkozik. Most a választások két fordulója közt bekerült egy nagyon kényes jogi kérdés, a kamatadóról szóló jogi kérdés [...]. És az Alkotmánybíróság azt mondta, hogy ő nem is foglalkozik a dolog meritumával, érdemével, hanem mivel nem kétharmaddal fogadták ezt el, megsemmisíti az egészet, mert az adótörvények kétharmadosak. Na, most hátborzongató élmény volt ezt olvasni, mert számomra azt jelentette már aznap, hogy Magyarországot nem lehet parlamentárisan kormányozni. Ez a többségi elv megkérdőjelezését jelentette. Volt közben egy nemzeti csúcs, amit még Németh Miklós hívott össze, és én már ott javasoltam, hogy még most, a választások előtt egyezzünk meg, hogy hogyan kell ezeket módosítani, hogy visszatérhessünk a parlamentarizmusához.”³

Ugyanerre a mozzanatra Sólyom László így emlékezik egy 2003-as nyilatkozatában:

„Az 1989-es szocialista alkotmánykoncepció vezette be az alkotmányerejű törvény fogalmát, az állam egyes alapintézményei szabályozásának részletezésére. Az alkotmányerejű törvény elfogadásához az összes képviselő kétharmadának szavazata kellett. Ilyen törvény szólt volna az alapvető jogok legfontosabb biztosításairól, és korlátozásuk módjáról is. A kerekasztal csak arról tárgyalt, mely intézmények részszabályai kerüljenek alkotmányerejű törvénybe – például a képviselők jogállása, vagy az állami tulajdon. Döbbenetes, hogy az az előírás, amely szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat kizárólag alkotmányerejű törvény állapíthat meg, 1989. szeptember 4-től kezdve jelent meg munkaanyagként szolgáló minisztériumi szövegtervezetekben, anélkül, hogy a változás a kerekasztaltárgyalásokon szóba került volna. Pedig jószerivel nincs olyan területe az életnek, ami ne érintene alapjogot; vagyis e szabály alapján az ellenzék gyakorlatilag minden kérdésben vétőjogot kapott.”⁴

A kormányozhatatlanság kialakulásával kapcsolatban szabadságára hivatkozó Tölgyessy Péter lett az egyik aláírója a paktumnak, a hibát észrevevő, de arról akkor hallgató Sólyom pedig az Alkotmánybíróság elnöke, hogy utóbb a hibára alapozva tegye világossá a parlamentáris működés lehetetlenségét. Kulin néhány oldallal később sokat sejtetően jegyzi meg: „Ezt a megállapodást ugyanazok a világhatalmi erőviszonyok kényszerítették ki, amelyek az MDF és az SZDSZ felmorzsolódásának is okai voltak, s amelyek a politikai színpad átépülése után is működnek, méghozzá kíméletlenebb küzdelmet vívva

³ Tölgyessy Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. Előadás a Történelemtanárok Egylete által szervezett, *Alkotmány és történelem* című, 2011. október 8-án a Kossuth Klubban tartott konferencián. (Videó.) Online: www.youtube.com/watch?v=eYQEAqziqP0. A 46 perc 36 másodperces felvételnél a 32:33-tól kezdődő része.

⁴ Bundula István: „Miért kellene mindenáron konszenzus?” Interjú Sólyom Lászlóval. *Magyar Narancs*, 15. (2003), 51.

egymással, mint a rendszerváltozás kezdetén.”⁵ Ha pusztán kodifikációs hibáról lett volna szó – amint arról Tölgyessy nyilatkozott –, aligha kapott volna felelősségteljes beosztásokat az a személy, aki egy bizalmas beszélgetésben állítólag elismerte a maga felelősségét a „kodifikációs hibában”.⁶

Kulin Antall Józsefnek a paktum megkötésében való felelősségét azzal igyekeznek árnyaltabbá tenni, hogy az olvasó emlékezetébe idézi: mind az MDF vezető testületei, mind pedig a frakció megerősítették a megállapodást. Mint írja:

„[A]z MDF vezető testületei – heves viták után – belátták annak elkerülhetetlenségét, [...] húsz nap telt el a paktum nyilvánosságra hozatala (1990. május 2.) és Antall József kormányfővé választása (1990. május 22.) között. Ha a paktum előkészítése az MDF elnökének titokban végrehajtott akciója lett volna is (nem volt az!), miniszterelnöki megbízatására nem kerülhetett volna sor, amennyiben a párt képviselőcsoportja nem vállalja azért a felelősséget.”⁷

Kulin kétségkívül jóhiszemű és logikus érvelése azonban egy fontos mozzanatot nem vesz figyelembe. Az emberek ösztönös igazodási készségét a tekintélyhez. Milgram híres kísérlete évtizedekkel ezelőtt egyértelműen bizonyította, hogy az emberek igen ártalmas és az erkölcsi érzékükkel ellenkező cselekedetekre is rávehetők, amennyiben e cselekedet megtételéhez általuk tekintélynek vélt személytől kapnak megerősítést.⁸ Kulin formális-racionális érvei tehát azért vitathatóak, azért alkalmatlanok a paktum igazolására, mert az ember – amint Elliot Aronson szellemesen rámutatott – nem racionális, hanem racionalizáló lény.⁹ A paktummal kapcsolatos aggályokat lényegesen hatékonyabban oszlathatta volna el az, ha az úgynevezett kodifikációs hiba elkövetőit felelősségre vonják, nem pedig további fontos beosztásokba helyezik, másfelől, ha a paktum által engedett mozgásteret a kormányzat maradéktalanul kihasználja.

⁵ Kulin (2016): i. m. 11.

⁶ Az a személy, aki az Igazságügyi Minisztérium részéről a Nemzeti Kerekasztal elé kerülő tervezetekért felelős volt – a Nemzeti Kerekasztal egyik résztvevőjének tájékoztatása szerint –, azonos azzal a személlyel, akit a rendszerváltás után a Miniszterelnöki Hivatal főtanácsadójává neveztek ki, majd 1995-ben az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottságának munkatársa lett. Később vezető beosztásban visszatért az Igazságügyi Minisztériumba, s e tisztségét 2004-ig töltötte be, később Petrétai József igazságügyi miniszter bízta meg az új alkotmány előkészítésével kapcsolatos munkákkal, utóbb pedig az Állami Számvevőszék egyik vezető állású dolgozója lett.

⁷ Kulin (2016): i. m. 9.

⁸ Stanley Milgram: *Obedience to authority: An experimental view*. New York, Harper and Row, 1974.

⁹ Elliot Aronson: *A társas lény*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.

A „médiaháború” problémájáról

Utóbbi vonatkozásban többek között a médiaháborúról van szó. A Kormánynak elemi érdeke volt, hogy a társadalom világosan lássa cselekedeteinek indítékait és céljait. Ehhez képest évekig tartó áldatlan állapot alakult ki a média birtoklása körül a kormánypártok és az ellenzék között, amelyben a posztkommunista elit a liberálisokkal karöltve védelmezte megszerzett pozícióit, míg a kormányerő – személy szerint Kulin Ferenc is – a pusztá megszólalás lehetőségéért is ádáz harcot volt kénytelen vívni. Nagy kérdés azonban, hogy a kormányzat valóban kihasználta-e a paktumban rejlő lehetőségeit. Ha ugyanis kihasználta volna, az a legfényesebb igazolása lehetett volna a paktumnak. Látnunk kell azonban, hogy az akkori kormányerők pusztán *birkóztak* a fennálló médiastruktúrán belül, ahelyett, hogy azt érdemben alakították volna.

Hogy erre, tehát például egy vadonatúj televízió létrehozására a kormánynak jogszerű lehetősége volt, azt a Duna Televízió megalapítása egyértelműen mutatja. Amint az események után a miniszterelnökség egykori államtitkára, Kodolányi Gyula egy Kulin Ferencsel folytatott beszélgetésben a Duna Televízió megalapítása kapcsán elmondja:

„Tehát akkor, ’91 tavaszán vágtunk ebbe bele, de úgy, hogy nem volt médiatörvény, és a jogi része volt nagyon nehéz [...]. Össze kellett hozni egy gárdát, amelyik csinálja a műsort, és volt az egésznek egy jogi és politikai oldala. Tudniillik ugye, nem volt még médiatörvény, azonban a kormánynak a jogászai igen jók voltak, és előbányászták a ’86-os I. számú törvényt, amelyben a Magyar Népköztársaság kormánya saját jogkörében mondja a televízióalapítás lehetőségét.”¹⁰

Nem kellett volna tehát forradalmat csinálni ahhoz, hogy a kormány a Magyar Televízió vezetése körüli, évekig húzódó személyi viták helyett – a Duna Televízió létrehozásához hasonlóan – egyszeri aktussal megalapítson egy új közszolgálati televíziót, mégpedig a költségvetésben ennek a javára csoportosítva át azokat a forrásokat, amelyekkel a nemzeti kormányzat addig a jobbára az ellenzék szócsöveként működő Magyar Televíziót ellátta. Kulin értékes munkájában sajnos nem kapunk választ arra, hogy miért nem került minderre sor, sőt sajnos maga a kérdés sem fogalmazódik meg az egyébként alapos és tanulságos kötetben. A Kulin-kötet végén közölt megállapodásszöveg, annak mellékletei, valamint egy 1990. április 28-án kelt emlékeztető kizárólag a már meglévő országos médiák

¹⁰ Magyar Művészeti Akadémia: *Keddi kaleidoszkóp. A Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti Tagozatának pódiumbeszélgetés-sorozata. Kodolányi Gyula író, költővel beszélget költői munkásságáról Kulin Ferenc irodalomtörténész.* (Videó.) Online: www.youtube.com/watch?v=KRZfPdpf2Ns 8:13-tól 9:03-ig. Valójában a sajtóról szóló 1986. évi II. törvényről van szó.

vezetőinek kiválasztásával és felügyeletével foglalkozik, új orgánum alapításának lehetősége, így az alapítás esetleges feltétele, korlátja fel sem merül. A megállapodás tehát az új intézmény alapítását nem zárta ki, és ez a körülmény tette lehetővé a Duna Televízió megalapítását.

Kulin az 1990-es évek közállapotait pontosan jellemzi akkor, amikor így fogalmaz: „Az antiszemitizmus vádja az MDF-fel szemben azonban már akkor – az 1987-es lakitelki találkozótól kezdődően – szerves eleme volt a szabad demokraták stratégiájának, amikor az még semmivel nem volt dokumentálható, s azok után is erre a vádra alapozódott a balliberálisok identitása, amikor az MDF – előbb vezető testületeinek nyilatkozataival, később szervezetenként is – már elhatárolódott Csurka Istvántól.”¹¹ Ez a felismerés azonban az akkori kormányzat részéről sajnos nem vezetett el ahhoz a következtetéshez, hogy a kommunikációs csapásokra a leghatékonyabb választ a kommunikációs feleletek adják, tehát meg kell teremteni a kormányzati tájékoztatást.

Belpolitikai adottságok globális összefüggésben

Különösen pikáns és bizonyos értelemben élvezetes Kulin kötetének az a része, amelyben a szabad demokraták szocialistákat – személy szerint Horn Gyulát – érintő zsarolásait, megalázásait írja le, méghozzá az elégtétel érzékelhetően jóleső érzésével. Kulin világossá teszi azt az okot is, amely az SZDSZ-t zsarolási pozícióba hozta a formálisan abszolút többséggel rendelkező MSZP-vel szemben. Nem véletlen, hogy erről a mozzanatról is a népiek és az urbánusok témakörén belül szól. Az MSZP frakciójában ugyanis csak részben ültek hagyományos (népi) baloldali értékeket valló képviselők (például Kósa Ferenc). Az MSZP színeiben jelentős számban kerültek az Országgyűlésbe olyan személyek, akiket leginkább (urbánus) technokrata-liberális jelzővel lehetne illetni. Az SZDSZ elsősorban rajtuk keresztül volt képes akarátát az MSZP-n belül érvényesíteni, egyúttal veszélyeztetni a szocialista kormánytöbbséget.

A globális folyamatokra térve Kulin előbb Amerika sajátos szerepének elemzésébe fog. Kitér arra a várakozásra is, amivel a közép-kelet-európai országok, köztük Magyarország, az USA-ra tekintett. A magyar várakozásokban, kissé naiv és idealisztikus módon, Amerika velünk szemben fennálló történelmi adósságai (1852, 1920, 1956) is szerepet játszottak. Mindehhez képest Amerikának a térségben és hazánkban megvalósult gazdasági szerepvállalása mutatta meg a vágyak és a valóság, az értékek és az érdekek közötti kiábrándító különbségeket. A lényeg nagyjából abban ragadható meg, hogy amikor Amerika térségünkben való

¹¹ Kulin (2016): i. m. 19.

gazdasági fellépésére a politikai feltételek megéretttek, az USA számára merőben okafogyottá vált az a fajta nagyvonalúság, amelyet kommunikációjában az úgynevezett „fellazítási politika” idején megjelenített. Ez ugyan érthető módon érintette kellemetlenül a frissen létrejött demokráciákat, azonban minderre – különösen az adóssággént elkönyvelt történelmi tapasztalatok (1852, 1920, 1956) alapján – a magyar politika felkészülhetett volna.

A magyar–német kapcsolatok elemzése is hasonlóan kiábrándító tapasztalatokat oszt meg az olvasóval. Nem csupán abban a vonatkozásban, hogy a nagyvonalúság ebben a relációban is csupán a verbalitás szintjén volt tetten érhető, de abból a szempontból is, hogy a német politika – önös, egyúttal a globális tőke érdekeit szem előtt tartva – olyan megosztó, a közép-kelet-európai országokat versenyeztető taktikát követett,¹² ami évtizedekre késleltette a térség önmagára találását. Kulin alapvetően pontos elemzésének apró kiegészítéseként megemlíthendő az a mára egyre világosabban kirajzolódó tény, hogy Németország világpolitikai relációban nem tekinthető Amerikától teljesen független entitásnak. Minderre persze Kulinnál is történik utalás, ám e fontos körülmény markánsabb megjelenítése esetleg indokolt lett volna.

Ebben a vonatkozásban nem csupán arról van szó, hogy a II. világháborút követően megszállóként Németországban berendezkedő amerikai katonai erő később mint NATO-szövetséges – bár más jogcímen, de – hasonló kontrollfunkciót látott és lát el a ma is gyanúsnak tekintett, komoly katonai erővel ma sem rendelkező országban. Nem csupán arról, hogy a háború utáni német alkotmányt is Amerikából hazatért jogászprofesszorok írták.¹³ Sokkal inkább arról, hogy – amint azt a váratlanul és fiatalon meghalt Udo Ulfkotte is leírta – a németországi sajtó, a vezető szerkesztőségek és újságírók közvetett vagy közvetlen CIA-kapcsolatokkal rendelkeznek.¹⁴ A mai németországi események érthetetlennek tűnő folyamatai is világossá teszik, hogy itt lényegében egy csupán formálisan önálló országgal állunk szemben. Olyannal, amelyik a második világháború óta (de lehet, hogy már azt megelőzően is)¹⁵ mind a mai napig inkább csupán elszenvedi saját történetét, mintsem alakítja azt. Ebből adódóan a magyar–

¹² Kulin (2016): i. m. 54.

¹³ Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 14. Sőt, itt Pokol „a győztes amerikai megszálló csapatok jogászainak ellenőrzése mellett létrehozott új német és olasz alkotmány”-ról ír.

¹⁴ Udo Ulfkotte: *Megvásárolt újságírók. Hogyan irányítják a politikusok, a titkosszolgálatok és a pénztőke Németország médiáját?* Budapest, Patmos Records, 2015.

¹⁵ George Friedman, a STRATFOR stratégiai tervező és előrejelző cég vezetője a The Chicago Council on Global Affairs-nél 2015. február 13-án tartott előadásában világosan leszögezte, hogy Amerikának már vagy száz esztendeje a legnagyobb félelmét a német–orosz közeledés és intenzív gazdasági kooperáció jelenti. „Az USA ősi félelme, hogy a német tőke és technológia az orosz nyersanyagtalálékokkal és humán erőforrással összefonódnak. Ez az egyetlen kombináció, amitől az USA-nak már évszázadok óta pokoli félelme van.” Forrás: www.youtube.com/watch?v=gGdcQMaLinE. 10:22-től 10:46-ig.

amerikai kapcsolatokról független magyar–német kapcsolatokról beszélni – mai ismereteink szerint – kissé problematikus. Kulin hagyományos megközelítését természetesen tökéletesen érthetővé teszi, hogy Németország Amerikától való függősége alapvetően nem formalizált rendszerben alakult. Az ország kapcsolata az USA-val lazább, ám nem kevésbé erős szálakon keresztül formálódott, mint az NDK és a Szovjetunió viszonya. Kulin nézőpontját az is legitimálja, hogy a német társadalom többsége sincs tisztában ennek a függőségnek a mélységeivel, miközben lélektani, politikai és biztonsági következményeit nap mint nap megtapasztalhatja.

Mint említettük, utalásszerűen Kulin is érzékelteti azokat a markáns amerikai érdekeket, amelyeket Európában érvényesített. Megemlíti azokat az amerikai aggályokat, amelyek egy Európai Unió és Oroszország, illetve a „német–francia tengely” és Oroszország közötti szövetség lehetőségével kapcsolatosak. Ezzel ugyan szorosan összefügg Németország rövid pórázon tartása, de utóbbi külön megemlítése és értékelése egy gazdag világpolitikai tabló felvázolása esetén célszerűnek tűnhet.

Ha azonban elfogadjuk, hogy Amerika Európához és Németországhoz való viszonyulása közel egy évszázada legalábbis ambivalens, úgy egyfelől nehezen értelmezhető az euroatlantizmus valós mibenléte és természete, másfelől nehezen magyarázható meg az az egyoldalú tájékoztatás, amivel a magyar politikai osztály színezettől függetlenül az euroatlantizmusnak kizárólag csak az előnyeiről igyekezett meggyőzni évtizedeken át a magyar társadalmat. Persze erre vonatkozóan is kapunk némi támpontot Kulin kötetében. Antall Józseffel kapcsolatban azt említi, hogy az egykori miniszterelnök a magyar érdekek érvényesítése érdekében „a szövetségesek közötti összhangot feltételező” hangnemben nyilatkozott meg. És ez minden bizonnyal bölcs dolog lehetett az adott helyzetben, ám ettől függetlenül tény, hogy az a fajta integrációs épület, amely a valós érdekviszonyok és érdekellentétek kényszerű elhallgatására épül, hosszú távon óhatatlanul megbosszulja magát. És aligha tévedünk nagyot, ha úgy véljük, hogy a látszatbarátságok mosolydiplomáciájának számláját mostanában nyújtja be Európának a történelem.

És ezen a ponton megint csak a mozgástér kérdéséhez értünk. Mert igaz ugyan, hogy – amint arra Kulin is helyesen utal – Amerika számára Közép-Európa a vasfüggöny leomlásával viszonylagosan leértékelődött. Igaz azonban az is, amit Kulin ugyancsak megemlít, hogy éppenséggel Amerika igyekezett nyomást gyakorolni Magyarországra a NATO-csatlakozás ügyében, többek között azzal, hogy Horn Gyulán keresztül próbálta meg a kérdést exponálni a magyar Országgyűlésben.¹⁶ A magyar társadalom zöme egy független, katonai

¹⁶ Kulin (2016): i. m. 63.

tömbökön kívül álló Magyarországot látott volna szívesen, függetlenül attól, hogy ennek milyenek voltak a világpolitikai realitásai. A NATO-hoz való csatlakozással, gyakorlatilag felvonulási terület biztosításával, Magyarország legalább annyit, ha nem többet adott az euroatlanti erőközpont számára, mint amennyit biztonsági garanciaként kapott. Az e vonatkozásban fennálló magyar zsarolási potenciálnak a gazdasági mozgástér tágítására való kihasználása legalább a lehetőségek szintjén felmerülhetett. Ilyen tárgyalási tematikáról azonban sem akkor, sem azóta nem értesülhetett a nyilvánosság.

„Epilógus”

Kulin kötetének úgynevezett Epilógusa még inkább messze repít minket a kötetnek címet adó, rossz emlékü paktumtól. Nagy ívű, történelemfilozófiai ihletettségű fejtegetéseinek elején felidézi a kiváló jogtudós, a Kulinhoz hasonlóan egyszerre idealista, egyszerre kritikus-realista professzor, Prugberger Tamás költői kérdését: „Magyarország kapitalizmusba történő gyarmatosító integrációjának – a rendszeren belül – volt-e reális alternatívája? Vajon volt-e még a tőkés világrendnek a nemzeti önrendelkezés elvére épülő verziója?”¹⁷

Kulin finom ecsetvonással idézi fel a Deutsche Bank vezérigazgatója, Alfred Herrhausen elleni 1989-es merényletet. Kulin nem mondja ki, de aki az események hátterét ismeri, tudja jól, hogy a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások lezárulása és általában a kelet-közép-európai országok jövőbe vezető sínjeinek lerakása után nem sokkal, 1989. november 30-án meggyilkolt Herrhausen egy nagyvonalú támogatási és adósságelengedési tervet dédelgetett a volt szocialista országok számára. Tegyük fel újra a kérdést, amire a válasz mindig több lesz, mint bizonyosság. Lehetett volna másképp?

¹⁷ Kulin (2016): i. m. 65; Prugberger Tamás: A globalizáció és hatása a gazdaságra, valamint a foglalkoztatásra. *Polgári Szemle*, 7. (2012), 5–6. 50–76.

Felhasznált irodalom

- Aronson, Elliot: *A társas lény*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994.
- Bundula István: „Miért kellene mindenáron konszenzus?” Interjú Sólyom Lászlóval. *Magyar Narancs*, 15. (2003), 51. Online: http://magyarnarancs.hu/belpol/miert_kellene_mindenaron_konszenzus_solyom_laszlo_az_alkotmanybirosag_elso_elnoke-63823
- Magyar Művészeti Akadémia: *Keddi kaleidoszkóp. A Magyar Művészeti Akadémia Művészeti-méleti Tagozatának pódiumbeszélgetés-sorozata. Kodolányi Gyula író, költővel beszélget költői munkásságáról Kulin Ferenc irodalomtörténész*. (Videó.) Online: www.youtube.com/watch?v=KRZfPdpf2Ns
- Kulin Ferenc: *A paktum-fantom. Az MDF–SzDSz pártközi megállapodás és világpolitikai háttere*. Budapest, Veritas – Magyar Napló, 2016.
- Milgram, Stanley: *Obedience to authority: An experimental view*. New York, Harper and Row, 1974.
- Pokol Béla: *A jurisztokratikus állam*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Prugberger Tamás: A globalizáció és hatása a gazdaságra, valamint a foglalkoztatásra. *Polgári Szemle*, 7. (2012), 5–6. 50–76.
- Tölgyessy Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. Előadás a Történelemtanárok Egylete által szervezett, *Alkotmány és történelem* című, 2011. október 8-án a Kossuth Klubban tartott konferencián. (Videó.) Online: www.youtube.com/watch?v=eYQEAqziqP0
- Ulfkotte, Udo: *Megvásárolt újságírók. Hogyan irányítják a politikusok, a titkosszolgálatok és a pénz-tőke Németország médiáját?* Budapest, Patmos Records, 2015.



Tamás András¹

A közigazgatási bíróság megszűnése

Alapvető elképzelések

Az antik Rómában volt közigazgatás, jog és bíróság. Nem volt alkotmány, közigazgatási jog és közigazgatási bíróság. Ez a kissé messziről kezdődő alapvetés kétségtelennek látszik arról, ami volt, és némiképp kétséges az, ami nem volt – holott épp fordítva szokott ez lenni. A város alapításától a birodalom megszűntéig bő 1000 évük volt a rómaiaknak *alkotmányozásra*, de alaptörvényüket eddig még senki sem találta meg, igaz, hogy az egykori forrásokban utalás sincs létezésére. Az államot magyarázó elképzelések Európában a 16–17. századtól használják az alaptörvény és az alkotmány (*lex fundamentalis, constitution*) kifejezést a jogrend vagy jogrendszer alapvető szabályainak törvénybe foglaltságaként. Kifejezetten alkotmánytörvénynek alkotott jogszabály az USA szövetségi alkotmánya (1787) és a Függetlenségi nyilatkozat (1789), ezek ma is hatályosak, továbbá az első francia alkotmány (1789–1791)² – amely már nagyon régen volt hatályos – és a Deklaráció (1790). E két alkotmányban is érvényesül az *államhatalmi ágak megosztása*, amelynek tárgyalása előtt, sorrendben haladva azt indokolt jelezni, hogy – ahhoz képest – a *közigazgatási jog* megítélése viszonylag egyszerű és egységes is. A közjognak ez a sajátos szabályrendszere a 18. századtól önállósult; szabályai és intézményei azóta is monoton növekedést mutatnak. A *közigazgatási bíróság* vagy bíráskodás pedig ennél korábbi fogalmilag nem lehet, ha az közigazgatási jogszabályok alapján való juriszdikciót, azaz ítélezést jelent.

Magyarországon a 19. században általános vagy többségi vélemény volt az, hogy a közigazgatási bíráskodás az *államhatalmi ágak* megosztásának okszerű következménye. A hatalommegosztás alkotmányos alapelv – Montesquieu (1689–1755)

¹ Professor emeritus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: tamas.andras@uni-nke.hu.

² Az első francia kartális vagy írott alkotmány Európában a második. Az első a lengyel alkotmány volt, 1791-ben négy hónappal előzte meg a franciát, bár a lengyeleknek nem hozott szerencsét, csak orosz–porosz támadást, Lengyelország felosztását, függetlenségének vagy 120 évre elvesztését, ráadásul ez az alkotmány is csak igen rövid ideig volt hatályos.

elképzelése nyomán –,³ a közigazgatási bíróság viszont nem az, mert arról nem szólt, miként a közigazgatási jogról sem. Publius írta 1788. január 30-án New York állam népének a következőket: „A bölcs tekintély, akit ebben a témában mindig idéznek és tanulmányoznak, nem más, mint a hírneves Montesquieu. Ha nem is ő a politikai tudomány e felbecsülhetetlen értékű alaptételének szerzője, annyi érdeme kétségtelenül van, hogy ő tárta fel és ő ajánlotta a legeredményesebben az emberiség figyelmébe.” Lényege, hogy ha minden hatalom – a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom – egyazon kézben összpontosul, akár egyetlen személy, akár kevesek, akár sokak kezében, akkor azt joggal tekinthetjük a zsarnokság ismérvének.⁴

Lehetne mindez *communis opinio Doctorum*, kiegészítve azzal, hogy flagráns ellentéte, a hatalommegosztás elvetése vagy kritikája is eléggé régi. Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) elképzelései szerint az általános akarat (*volonté générale*) egység, nem osztható. A társadalom főhatalma, vagyis a népszuverenitás szintén egységesség; átruházhatatlan, ezért tulajdonképpen nem is képviselhető. Ettől függetlenül, bizonyos értelemben lehetséges kétféle (törvényhozó és végrehajtó) hatalomról beszélni. Kifejtése a *Társadalmi szerződés*ben,⁵ 1762-ből. Mindenesetre sem Montesquieu, sem Rousseau nem élt már akkor, amikor a felbecsülhetetlen értékű alaptételeik alkotmányba kerültek, részben egymás után, részben egyszerre. A három államhatalmi ág megkülönböztetése az USA szövetségi alkotmányában és az első francia alkotmányban is megtalálható, amelyet majd elég sok francia alkotmány követ, többnyire megosztott államhatalmakkal. Rousseau elve, a népszuverenitás az első francia alkotmányban is megtalálható; a szuverenitás a nemzetet illeti, ebből ered minden hatalom, tehát majdnem népszuverenitás, bár a nép és a nemzet akkor sem ugyanazt jelentette. A második francia alkotmány inkább Rousseau eszméi szerinti; ez nem a korlátozott vagy alkotmányos monarchia alaptörvénye volt, amelyet a király szentesít. A királyt időközben lefejezték, újabbat nem koronáztak; a jakobinus diktatúrában a királyi szankció aktualitását veszítette, miként a jakobinusok is, Napóleon császárságával. 1789 és 1814 között a franciák szinte mindent kipróbáltak államukkal és alkotmányaikkal. Ennek ellenére – vagy épp ezért –

³ Montesquieu: *De l'Esprit des lois*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II. Bölcs előrelátásból külföldön, Genfben jelent meg. Így is *défense*-re szorult.

⁴ Alexander Hamilton – James Madison – John Jay: *A föderalista*. Budapest, Európa, 1998. 356. Publius volt az írói álneve Madisonnak. Az idézetben szereplő politikai tudomány államtudományt jelent. Akkor és a 19. században az amerikaiak számára az állam- és jogtudományok alapvetően európai tudományt jelentettek. A 20. században ez közismerten megváltozott.

⁵ Jean-Jacques Rousseau: *Du contrat social ou, principes du droit politique*. Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1762. Megjelenése után két évvel megállapította, hogy az emberi szabadság nem érvényesül Genfben: Jean-Jacques Rousseau: *Lettres écrites de la montagne*. Lausanne, l'Age d'Homme, [1763–1764] 2018; ezzel az írásművével biztosította magának azt, hogy ne küldhessen leveleket többé a svájci hegyekből, ahová ezután már nem is mert visszatérni.

a szakírók inkább Montesquieu-re hivatkoznak, mint különböző alkotmánytörvényekre, filozófiai, azaz nem gyakorlati szinten, szinte napjainkig.⁶

Elméletileg fölöttébb tanulságos Georg Wilhelm Friedrich Hegel álláspontja, amely a politikai állam szubsztanciális különbségeiként törvényhozó kormányzati és fejedelmi hatalmat különböztet meg egymástól,⁷ az általános, a különös és az egy léteként, mert ezek felelnek meg észszerű fejlődésükben az eszmének. Magyarországon a 19. században Hegelről hallottak, Montesquieu-t ismerik, elismerik, esetleg vitatják.

Például báró Eötvös József szerint⁸ Montesquieu elmélete hamis, az államhatalmak megosztása inkább csak a felosztása az államnak. Concha Győző 40 évvel később, a magyar közigazgatási bíróság létesítése előtti évben azt emeli ki Eötvös művéből,⁹ hogy szerinte az egyéni szabadság biztosítása érdekében is az államhatalmak egységét kell fenntartani, mert azok elválasztása az állam fennállását veszélyeztetné.¹⁰

Jelezni kell, hogy Eötvös ezzel nem csatlakozik Rousseau-hoz; elveti a társadalmi szerződés eszméjét, az általános egyenlőséget, az általános akaratot; az állam ugyanis, ha eleve mindenhatóságra törekszik, abból zsarnokság, kommunizmus lesz. Eötvös Józsefnek ezt a művét az utóbbi 70 év szakirodalma ritkán említi, holott a maga idején sokra tartották. Egyfelől igaz, hogy mondjuk egy másik művéről is feltehetően elegendő ma annyit tudni az érettségien, hogy *A falu jegyzője* nem közigazgatás-tudományi kézikönyv. Másfelől a 19. század uralkodó eszméit elejétől a végéig legfeljebb Koi Gyula olvassa el.¹¹

Elképzelhető, hogy az állami működés gyakorlati megfigyelésével, majd annak elvi általánosításával fő államfunkciók különíthetők el egymástól, amelyek

⁶ Találóan említi Takács Péter, hogy a hatalommegosztást Montesquieu hozzávetőlegesen 1000 oldalas könyvének mintegy 10 oldala tartalmazza, mégis, mintha csak ebből állna az egész sokak ismeretében. Vö. Takács Péter: *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2010. 221.

⁷ Hegel értelmezése először 1821-ben jelent meg. Montesquieu-t említi, de nem kritizálja (mint például Haller urat), hanem egy másik értelmezést mutat be. Georg Wilhelm Friedrich Hegel: *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest, Akadémiai, 1983. 292–343.

⁸ Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. Bécs–Pest, Révai, 1851–1854. I–II.

⁹ Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. (Koi Gyula bevezető tanulmányával.) Budapest, Dialóg Campus, [1895] 2019. 272–302.

¹⁰ Uo. 301–302.

¹¹ Eötvös művét előtte már áttekintette (lehet, hogy végigolvasta?): Szabó Imre: *A burzsoá állam- és jogbölcsélet Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1955. 279–292. E szerint a mű konzervatív, reakciós; szerzője burzsoá követelmények nemesi képviselője, akit már régen elfeledtek volna, ha nem írt volna róla könyvet egy másik konzervatív és reakciós: Concha Győző. Ezzel hosszú időre ki is vonta őket a jogi oktatásból.

száma nem azonos az államhatalmak bűvös triászával; jogászai módszerrel ezek nem hatalomként, hanem jogilag meghatározott fő hatáskörként számítanak. A német *jogállam* egyszerre törvényhozói, kormányzati, közigazgatási és bírói fő funkciókat vagy hatásköröket különböztet meg egymástól a 19. század első negyedétől, s ugyanezen század végéig pontosítva elméletét,¹² korántsem kimonodottan Montesquieu kritikájaként, korrekciójaként vagy továbbfejlesztéseként, ám az erre irányuló eshetőleges szándék *ab ovo* nem zárható ki.

A hazai jogi gondolkodás ismerte a jogállam koncepciót – annak egyes változatait is –, azt viszont nehéz eldönteni, hogy ehhez vagy az államhatalmak montesquieu-i elválasztásához kötődött-e inkább. Ezúttal elvi alapként csak azt kellene figyelembe venni, hogy a bírói hatalomnak, illetve hatáskörnek milyen kapcsolata lehet a többivel, mert a francia és a német változat eleve nem azonos, sem elvileg, sem gyakorlatilag; alkatrészei bizonyára nem tetszőlegesen cserélgethetők, végül mindez tovább nemesítve a joguralom (*rule of law*) eszméjével – alapvető elképzelések szintjén találhatók effélék is nálunk –, az eredmény nem *ab ovo* a legjobb, hanem esetleg *ovum putre* is lehet.

Előzmények

Jogtörténészek nem szeretik leírni, ám a mindenkor hatályos jog szövegéből mégis nyilvánvaló, hogy létezik két olyan bíróság, illetve bíraskodás, amely a régi magyar jogból teljesen hiányzik, idegen attól: az alkotmánybíraskodás és a közigazgatási bíraskodás. A régi magyar jog (Deák Ferencnek vagy Grosschmid Béninek még imponált) a rendi állam jogrendszere, bár túlságosan régóta és sokáig osztrák királyokkal súlyosbítva. A reformkorban bizonyára idő előtti lett volna közigazgatási bíróságot létesíteni, 1848–49-ben épp elegendő másféle feladat adódott, az ezt követő neoabszolutizmusban ez gyakorlatilag abszurdum lett volna, ezért a kiegyezés után kezdődött a bírósági reform.¹³

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk rendelkezett a bíraskodás és a közigazgatás elválasztásáról; ezek nem avatkozhatnak egymás

¹² A jogállami elképzelés kifejlődése a 19. században befejeződött; a 20. században változatai egyre kevésbé egységesek, amit tulajdonságjelzőkkel való ellátása is mutat (például szociális, liberális, demokratikus jogállam). Hans J. Wolff: *Verwaltungsrecht*. 2. kiadás. München–Berlin, Beck, 1958. I. 39–45.

¹³ Vö. pl. Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997; Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai, 1982; Rácz Lajos: Bíróságok a polgári államokban. In Rácz Lajos (szerk.): *Kormányzás és kodifikáció. Tanulmányok az Újkori Európa jogfejlődéséről*. Budapest, Új Ember, 2006. 313–376.

hatáskörébe. Ebből a legkevésbé sem következhet az, hogy egyik felülvizsgálhatja és megváltoztathatja a másik döntéseit. Mégis létezett átmenetileg ilyesmi: jövedéki pénzügyekben – közadók kivetése, kifizetése, behajtása stb. (eredetileg inkább az adótartozások eredményes behajtása, mint az adózók jogvédelme érdekében) – az 1868. évi XXI. törvénycikk alapján a pénzügyi törvényszékeken; ezek feladatköre, hatásköre néhányszor változott a pénzügyi közigazgatásról szóló 1883. évi XLIII. törvénycikk kibocsátásáig. Ez a törvény megfelelően módosította az 1869. évi IV. törvénycikknek a bírászkodás és a közigazgatás elválasztásáról rendelkező szövegét, ezek elválasztattak ezután is egymástól, de ennek nem az az értelme, hogy egymás hatáskörét nem érintik. A pénzügyi közigazgatási bíróság a legfelső fellebbezési hatóság volt, írásbeli eljárásban működött, önállóan 1897-ig.

A Magyar Királyi Közigazgatási Bíróságot – amely nélkül 1000 évig megvolt az ország – a millennium évében az 1896. évi XXVI. törvénycikk létesítette, ténylegesen 1897-től működött. Magában foglalta a korábbi pénzügyi közigazgatási bíróságot is, ennek megfelelően két osztályból – általános közigazgatási és pénzügyi osztályból – állt. Ügyeinek többsége pénzügyi volt, 2,5:1 arányban. Az általános közigazgatási ügyeket taxációval határozták meg, vagyis csak meghatározott ügytípusokban bírálta el közigazgatási hatóságok döntése elleni jogorvoslati kérelmeket, amelyek elnevezése panasz volt. *Magánpanasz*nak nevezték bármely érdekelt (természetes személy, jogi személy vagy magánérdekelteként hatóság) beadványát olyan sérelem miatt, amely a panaszolt közigazgatási hatóság intézkedése vagy határozata következtében keletkezett. *Hatósági panaszt* meghatározott hatóságok (például főispán, főpolgármester, pénzügyigazgató) terjeszthettek elő meghatározott közigazgatási hatóságok intézkedése vagy határozata ellen, ha az hatáskört vagy állami (kincstári) közérdeket sértett.

1907-től kormány-, illetve miniszteri rendelet, továbbá bármely községi önkormányzat *rendelete* a közigazgatási bíróságon megtámadható (garanciális panasz), ha az törvénybe, illetőleg törvényesen kiadott jogszabályba ütközik, és az törvényhatóságnak (megye, egyes városok mint középfokú közigazgatási szervek) hatáskörét sérti, vagy valamilyen jogot törvényellenesen gyakorol (1907. évi LX. tc. 1. §). A bíróság *a rendeletet megsemmisítheti* (16. §).

A közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozó ügyekben nem lehetett az általános hatáskörű (azaz polgári) bírósághoz fordulni, s abban a vitás kérdésben a miniszter sem intézkedhetett a felügyeleti joga alapján. A bíróság *eljárása* írásbeli és nyilvános. Szóbeli tárgyalást a felek kérelmére, vagy akkor tart, ha azt szükségesnek találja. A tényállás tisztázása érdekében a bíróság hivatalból intézkedik, a felek indítványa nem köti.

A bíróság egyfokú, legfelső szintű, kizárólagos, országos hatáskörrel és illetékességgel működött. Elnöke a Kúria elnökével azonos rangú volt (1896. évi XXVI. tc. 2. §). A bírák – fele magasabb bírói tisztség betöltésére alkalmas bíró, fele

magasabb hivatali állásban is gyakorlatot szerzett közigazgatási szakember – öttagú tanácsban ítélkeztek. A bíróság hatásköre többször változott, bővült fennállása idején. A választási bírósági hatáskört például 1929-től gyakorolta (1929. évi XXX. tc.).

A közigazgatási bíróság működésének felfüggesztése (első megszüntetése?) 1919-ben történt,¹⁴ helyreállítása pedig 1920-ban.¹⁵ Másodszor és igazán erről *a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény* rendelkezett. Miniszteri indokolása szerint:

„[A] népi demokrácia az állami jogok biztosítékát abban látja, hogy az államhatalmat maga a nép gyakorolja, hogy tehát maga a végrehajtó hatalom is olyan hatóságok kezében van, amelyek minden tekintetben a nép érdekeit tartják szem előtt. Ilyen felfogás mellett külön közigazgatási bíraskodásra nincs szükség. Áll ez annál is inkább, mert a magyar közigazgatási bíraskodást a maga jogszabályhoz kötöttségében a jogalkalmazás terén bizonyos merevség jellemezte, ami sok esetben nem felelt meg a nálunk végbement és ma is folyamatban lévő rohamos fejlődésnek, sőt a népi demokráciának bizonyos államcéllok megvalósítására irányuló törekvését nem egy esetben keresztezte¹⁶ is.”

Bizonyos közigazgatási (akkor „államigazgatási”-nak nevezett) hatósági határozatok ellen az *általános hatáskörű bírósághoz*, illetőleg az újonnan létesített pénzügyi *döntőbizottsághoz* lehetett fordulni. Megjegyezhető, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetése akkor általános gyakorlat volt a kommunista blokk európai országaiban: 1945–49 között például Jugoszláviában, Lengyelországban, Bulgáriában, a Német Demokratikus Köztársaságban szűnt meg. A Szovjetunióban már korábban sem volt, mint ahogy például igazságügyi minisztérium sem; később viszont mindkettő létesült. Ebben az időben az államosítás nyomán az állampolgárok nagyon csekély része volt adózó, ezért a pénzügyi igazgatási bíraskodás lehetőségei is erősen csökkenetek. Az állami vállalatok államigazgatási (gazdasági és igazgatási) ügyei is rendszerint az új gazdasági döntőbizottság hatáskörébe tartoztak. Ennek ellenére 1957-től egyes államigazgatási határozatok bíróság előtt való megtámadásának ügytípusai 1989-ig folyamatosan bővültek, azaz hozzávetőlegesen 5-ről 34 ügyfajta-ra vonatkoztak.

¹⁴ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság a bíróságok működését felfüggesztette, a bírákat és ügyészeket rendelkezési állományba helyezte; helyettük népi bíraskodást tervezett, az államhatalmi ágak megosztása helyett a tanács- (szovjet) államot egységes hatalom alapján. Feldicsérő, ideologizált vagy *fabulosus* bemutatása 1946-tól olvasható magyarul, például a több szempontból egymáshoz hasonlatos zsánerű Beér János, Bihari Ottó, Névai László, Kádár Miklós, Szabó Imre műveiben.

¹⁵ Az 1920. évi I. tc. szerint az 1918. november 16. – 1919. augusztus 7. között kiadott valamennyi jogszabály semmis. Ez az időszak egyrészt a „népköztársaság” (1918. november 18. – 1919. március 20.), másrészt a „tanácsköztársaság” (1919. március 21. – augusztus 2.) ténylegesen.

¹⁶ Újságok és politikusok reakciós bírákat és bírósági szabotázszt emlegettek. Az igazságügy-minisztert az 1948. évi XXII. tv. felhatalmazta bármely bíró áthelyezésére, vagy végelbánás alá vonására, az érintett beleegyezése nélkül is.

Az Alkotmány 1989. október 23-i módosítása tartalmazta azt, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét (50. §), ennek részletes meghatározása további időben azonban elmaradt. Hiányát az Alkotmánybíróság érzekelte, és 1990. december 22-én kötelezte a kormányt, hogy 1991. január 31-ig terjessze az Országgyűlés elé a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzéséről szóló javaslatát [32/1990. (XII. 22.) AB határozat]. A rövid határidő mutatja a feladat sürgősségét – miként van, aki így gondolja –, de azt is, hogy a megoldás már készen volt.¹⁷ A közigazgatási határozatok *bíróági felülvizsgálatának kiterjesztéséről* szóló 1991. évi XXVI. törvény rendezte, átmeneti szabályozásként a véglegesig – úgy, hogy nem létesített önálló közigazgatási bíróságot, majd több mint 20 év alatt 20-nál több módosítással, ami szervezeti-eljárási tárgykörben nem nevezhető szokásos változékonyságnak, még ideiglenesnek szánt szabályozásnál sem. A bírói eljárás szabályait a Polgári perrendtartás tartalmazta 1972-től, eleinte körülbelül 10 évenként megújítva (1972. évi 26. törvényerejű rendelet a polgári perrendtartás módosításáról; 1981. évi 25. törvényerejű rendelet az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról; 1991. évi XXVI. törvény a közigazgatási határozatok bíróági felülvizsgálatának kiterjesztéséről).

A nem átmeneti – vagyis *quasi* végleges – rendezés ideje látszólag 2014–2018 között volt. Az Országgyűlés megalkotta az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (Ákr.),¹⁸ a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (Kp.), mindkettő hatályos még, továbbá a közigazgatási bíróságról szóló 2018. évi CXXX. törvényt (Kbtv.) valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvényt.¹⁹

¹⁷ A Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia megalakulása alkalmából rendezett tudományos ülésen, 1992. december 1-jén Petrik Ferenc, a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának elnöke erről a következőket mondta: „A kormány végül 1991 tavaszán előterjesztette azt a törvényjavaslatot, amely még 1988 őszén készült. Megmondom őszintén; a tervezet szerzőségét vállalom, de ha rajtam áll, 1991-ben már nem terjesztettem volna az Országgyűlés elé ezt a javaslatot. Az elkészítése óta eltelt három esztendő alatt ugyanis olyan változások következtek be és annyira kedvezővé váltak a jogállam kiépítésének társadalmi feltételei, hogy semmiképpen nem indokolható egy kényszerű kompromisszumokra alapozó törvény javaslat betervezése. Szeretném hangsúlyozni, hogy a törvény lényegi koncepciójával egyetértek, azonban a közigazgatási bíráskodás részleteinek kidolgozottsága [...]” Petrik Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. In Kozma György (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2003. 39.

¹⁸ Az 1957. évi IV. tv. az 1981-es alapos átdolgozás után, lényegében 2005. november 1-jéig volt hatályban. Az új átfogó szabályozás – a 2004. évi CXL. tv. (Ket.) – jelentős átdolgozásai ellenére sem volt 12 évnél tovább hatályos; még címe is alaposan megváltozott. Régi kodifikációs babona szerint lehet törvényt módosítani *hatálybalépése előtt* is, ám az többnyire kevesebbet használ, mint gondolják.

¹⁹ E két törvényt az Országgyűlés a 2018. december 12-ei ülésnapján fogadta el. Az ellenzéki képviselők egyiket sem szavazták meg, hanem az ülés megtartását próbálták megakadályozni, miként azt a televíziós közvetítésből bárki láthatta. Az „obstrukció” oka nyilvánvalóan nem

A hozzávetőlegesen egy időben történő szabályozás kedvezett a törvényhozásnak, hogy egységes megoldás keletkezhessek, ezért szinte természetes, hogy szakmailag az inkább elismerésre méltó, semmint kifogásolható.²⁰ A törvény alapján önálló közigazgatási bíróság létesül – *Közigazgatási Felsőbíróság* és nyolc *közigazgatási törvényszék*. Igazgatásuk az Országos Közigazgatási Bírói Tanács feladata; az Országos Bírói Hivatal jogköre ezt nem érinti.²¹

2019. május 30-án a Kormány a *Kbtv.* hatálybalépésének *elhalasztásáról* nyújtott be törvényjavaslatot azért, „hogy az önálló közigazgatási bírósági szervezet felállítási folyamatának további előrehaladása ne hátráltassa a Magyarországot ért, megalapozatlan jogállamisági kritikákkal kapcsolatos viták megnyugtató lezárását”. Ez akár *ad calendas graecas* halasztás is lehet, figyelemmel a korábbi, szinte a rendszerváltástól folyamatos „jogállamisági” kritikákra, és e viták megnyugtató lezárására való törekvés eddig megismert módszereire és komolyságára.

Cognitiones

Cognitiones: elképzeléseket jelent, s ez rendszerint nem minősítés. Elképzelés lehet egy tervezett vagy akár megvalósított megoldás például a közigazgatási határozatok bírói vizsgálatáról, akár politikai, akár jogi szempontból. Lehet továbbá egy eszme tudományos értelemben, amely Hegel szerint a legmagasabb rendű fogalom, és persze lehet téveszme tudományos értelem nélkül, amelyen még a nagy Hegel sem segíthet; szinte bármi lehet, ezúttal nyilvánvalóan a közigazgatási bírósággal összefüggésben. Bármi következik itt, nem minősítés, hanem lazán kapcsolódó fejtegetések: *cognitiones*.

a közigazgatási bíróság volt, hanem a szóhasználatuk szerint „rabszolgatörvény” (munka törvénykönyve), egyben egy folyamat része. Az ellenzéki destruktív képviselősködés talán 2011-ben, az Alaptörvény tárgyalása idején kezdődött.

²⁰ Jelentéktelen részlet, hogy a Közigazgatási Felsőbíróság székhelye Esztergom, miként az Országos Közigazgatási Bírói Tanácsé is [2018. évi CXXX. tv. 2. § és 25. § (3) bek.]. A sportban úgy tartják: győztes csapaton ne változtass. Kiterjesztő értelmezéssel esetleg a vesztes csapatra is alkalmazható, bár úgy az egésznek nincs értelme. Ezúttal a „vesztes csapat” Esztergom, amely bírósági székhelyként (1989. évi XXXII. tv.) egyszer már nem vált be, és egyre kevesebb az esélye annak, hogy az Alkotmánybíróság valaha is odaköltözzön. Közigazgatási bíróság sohasem működött ott. Érdekes, hogy itt nem érvényesül „a győztes mindent visz” elve (ami egyáltalán nem magyar választási jogi elv), mert Esztergom megye közigazgatási törvényszéke Győrbe tervezett.

²¹ A Nemzeti Közösalkalmi Egyetemen 2019. április 1-jén konferencia tárgyalta a közigazgatási bíráskodást. Előadók: Trócsányi László, Balogh Zsolt, F. Rozsnyai Krisztina, Korhecz Tamás, Patyi András, Hajnal Péter, Sperta Kálmán. Előadásukat az *Acta Humana* 2019/1. száma közölte.

A) A *bírói hatáskör* alapvetően az *igazságszolgáltatás*, amelynek megfelelőségét, elfogadhatóságát, igazságosságát is lényegében a mindenkor hatályos (megfelelő, elfogadható) általánosan érvényes törvényekhez képest lehet bírói módszerekkel megállapítani. A közigazgatási hatósági jogalkalmazás nem igazságszolgáltatás, legfeljebb jogszolgáltatás, hasonlóan a bíróság *igazgatási* tevékenységéhez (például cégjegyzék, letét, telekkönyv, hajórajstrom stb., már ahol a bíróságnak ilyen feladata is van). A csak formálisan elfogadható, nem igazságos bírói ítéletekre is mondják mostanában nálunk közhelyszerűen, hogy nem igazságszolgáltatás az, csak „jogszolgáltatás”. (Hamvába holt ötlet ezt a szellemeskedést például latinul vagy angolul épp így mondani; nincs tükörfordítása, csak magyarázható, ugyanúgy, mint a „hamvába holt” is.)

Az igazságszolgáltatás eredetileg *büntetőjogi* és *magánjogi* ügyekkel foglalkozott, egyetlen állami szervezetként. Különbíróságok nem ügýtípusok alapján, hanem inkább az ügyfelek társadalmi helyzete szerint elkülönítve léteztek. A rendi társadalom különbíróságait a francia forradalom megszüntette, példát mutatva más országoknak szabadságból és egyenlőségből. A bírói szervezet *egységessége* a Szovjetunióban²² és a népi demokráciákban is elméleti követelmény volt, ami azért egyáltalán nem képezte akadályát annak, hogy Magyarországon 1945-ben, majd 1956-ban népbírószágot létesítsenek, és pont bizonyos büntetőügyek különbírószághént, 1945-ben külön ügyészséggel is.

A 19. századtól egy másik rendezőelv is érvényesült: a *szakosodás*, a *szakbíróság* (például munkaügyi, tőzsde-, kartell-, szabadalmi- közlekedési stb. bíróság) megjelenésével, amely az ügyek tárgya szerinti megkülönböztetés. A büntető- és polgári ügyek elkülönítése nem változtat az *egységes bíróság* felfogáson, a szakbíróság ellenben többnyire igen. A közigazgatási bíráskodás nyilvánvalóan változtathat, attól függően, hogy ezeket az ügyeket az *általános hatáskörű* bíróság tárgyalja, vagy erre a célra létesített *különbíróság*. A harmadik lehetőség, ha az *önálló* bíróság *közigazgatásba integrált*, mint Franciaországban az Államtanács igazgatási-bírói része, az alsóbb fokú területi szervezeti egységeivel együtt.²³

Magyarországon a 19. század végén különbírószághént jelent meg, szellemiségében közelebb állva a magánjogi ítélkezéshez, mint a büntetőjogihoz (legközelebb állva persze a pénzügyi igazgatásihoz), holott egy közigazgatási bírósági ügynek olykor legalább annyi büntetőjogi összefüggése, tulajdonsága is lehet, mint ahány polgári jogi. A közigazgatási ügyek bírói megítélésének szakosítása a bírói szervezet

²² A Szovjetunióban a sztálini korszak végén még működtek *osztobaja trojkák*, amelyek az osztályellenesség Szibériába deportálásáról döntöttek, egyáltalán nem nyilvános tárgyaláson, és nem bírósághént, bár e különleges hármastagjai bíró, ügyész és párttitkár voltak, az onnan visszatértek elmondása szerint. Magyarországon 1945 után a *Jogtudományi Közlöny* könyvtára, amely számos tanulmányt adott ki a szovjetjog köréből az Igazságügyminisztérium hozzájárulásával, erről nem közölt semmit.

²³ Jean Massot – Jean Marimbert: *Le Conseil D'Etat*. Paris, Documentation française, 1988.

egységességét mindenképp *relativizálja*, ha ugyan nem *megkettőzi*. Az 1896. évi XXVI. törvénycikk alapján létesült *egyfokú* szakbíróság a Kúriával egyező szintű volt. Majdnem biztos, hogy már akkor igaza volt gróf Wlassics Gyulának²⁴ – a Magyar Kir. Közigazgatási Bíróság akkori elnökének –, amikor azt kifogásolta, hogy csak egyfokú. Megtoldható azzal, hogy az egyfokú bíróság a többfokú bírói hierarchia legmagasabb szintjére sorolva működőképes, de az lenne akár a legalsó szinten is, ám egyaránt hibás megoldás mindkettő, ha a bíróság többszintű hierarchikus szervezet. Ettől eltérően, például Svédországban a *förvaltingsdomstol* háromszintű: *Länsrätt*, *Kammarrätt* és *Regeringsrätt*, ez utóbbi a Legfelső Közigazgatási Bíróság, amely azonos rangú a Legfelső Bírósággal (*Högsta Domstolen*). Ez itt természetesen a legnagyobb mértékben indifferens volt akkor, ahogy a mai napig is az. Itthon állítólag a német modellt követte a szabályozás, de úgy, hogy arra nemigen hasonlított,²⁵ magyar specialitásként, esetleg osztrákosan egyfokúan.

B) Ettől függetlenül, esetleg ennek ellenére, az önálló magyar közigazgatási bíróság *hatásköre* fennállása alatt folyamatosan bővült, ám az mindvégig – azaz 1949-ig – nem általánosan, hanem *taxative* volt megállapított. A hatáskör gyakorolhatósága *anyagi jogi kérdés is*; például amire nincs jogszabály, nincs hatáskör sem. Tényleges működését a korabeli szakmai körök megfelelőnek vagy jónak tartották, az egykori sajtó sem közölt felháborító eseteket. A szakmai körökhöz sorolható vélemények részben közigazgatási bírókéi; magunkról jót, vagy semmit, egy talán neolatin gondolat szerint. 1945-ben a bíróság elnöke még újabb hatáskörre gondolt, *alkotmánybíróági* jellegűre.²⁶ Pedig erre a legkevésbé számíthatott, amit jelzett az 1945. évi VIII. törvény is, amely szerint *Választási Bíróság*²⁷ jár el választási ügyekben, s nem a közigazgatási bíróság,

²⁴ Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíráskodásról. *Jogállam*, 11. (1912), 1–2. 35. Helytelenítette később például Tomcsányi is, hogy a törvényjavaslatból a képviselőházi tárgyaláson törölték az alsóbb fokú fórumot. Tomcsányi Mór: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1926. 196. Mindazonáltal ez 1949-ig nem változott.

²⁵ Stipta István: A német közigazgatási bíráskodás kialakulása és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In Szabadfalvi József (szerk.): *Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. Miskolc, Bíbor, 2006. 354, 362.

²⁶ Csorba János: *A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság. A Közigazgatási Bíróság elnökének elnöki székfoglalója*. Budapest, Officina, 1945. Előzményei pl. Ruhmann Emil: A közigazgatási bíráskodás. In Mártonffy Károly (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója alkalmából*. Budapest, Pallas, 1932. 128.

²⁷ A Választási Bíróság elnöke a Népbíráóságok Országos Tanácsa által küldött bíró; tagjai a választásban részt vevő pártok küldöttei, valamint az igazságügy-miniszter által kijelölt egy-egy bíró a Kúriáról és a Közigazgatási Bíróságról. Tény, hogy 1925 előtt a választási bíráskodás a Kúria, illetve a képviselőház hatásköre volt. A Kúria elnevezése 1949-től Legfelsőbb Bíróság (88000/1949. I. M. rend.).

amely 1925-től bírálta el ezeket a panaszokat. Hamarosan megváltozik minden magyarázat, 1949-re a bíróságnak vége (*кончено, загажено, растерзано*, ha van még, aki tényleg érti ezt a nyelvet, amely kötelező érettségi vizsga volt Imre Miklósnak). Megszüntetése után közel 30 évig erről a bíróságról még jogtörténészek sem sokat, jót meg nagyon keveset írtak. Kivételnek tekinthető Martonyi János (1910–1981) professzor könyve,²⁸ amely alapján 1966-ban elnyerte a jogtudomány doktora fokozatot („jóakarói” miatt korántsem minden akadály nélkül, miként ez természetes lett volna). A témáról később két alapos áttekintés készült, mindkettő tudományos fokozat (kandidátus, illetve PhD) megszerzését alapozta meg.²⁹

C) Az 1989–90-es rendszerváltás új bírói intézménye az *Alkotmánybíróság* (1989. évi XXXII. tv.) volt, talán a legszélesebb hatáskörrel és eleinte a legaktívabb az egész világon.³⁰ Első nyolc évében elnökének – saját bevallása szerint is – láthatatlan alkotmánya segítségével inkább *alkotmányozó bíróság* lett volna, sajátos német technikával³¹ ültetve át mindenféle külföldi jogi elképzeléseket a magyar jogba. „Taláros testület”-ként létesült; előtte a tárgyalás előtt magyar bírák soha nem szoktak átöltözni. Ez után hirtelen mindenki taláros lett, aki tárgyal (bírák, ügyészek és ügyvédek), protestáns lelkészi öltözkészhez hasonló „talárt” öltve, nyilvánvalóan legalább ezzel emelve tekintélyüket és tiszteletreméltóságukat, vélhetően kifejezve azt is, hogy végre teljesült a magyar bírák ezeréves álma. (Kimaradtak belőle a cégbírók, és egyelőre sajnos nincs fehér paróka sem.) Az Alkotmánybíróság hatásköre azóta szelídült, realisabbá vált. A 2011. évi CLXI. törvény alapján a törvénysértő

²⁸ Martonyi János: *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1960.

²⁹ Ifj. Trócsányi László: *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992; Patyi András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002.

³⁰ Georg Brunner: Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and East European Law*, 18. (1992), 6. 535–553. Hasonlóan ítéli meg Kilényi Géza az 57/1991. (XI. 8.) AB határozathoz írt különvéleményében. Brunner professzor kitűnően beszél magyarul, egyébként Kilényi Géza évfolyamtársa volt a budapesti egyetemen. Egy harmadik professzor, aki nem volt évfolyamtársuk, ezzel megegyezően foglalt állást: Varga Csaba: Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján? In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat, 2006. 525–546.

³¹ A nagy formula abból állt, hogy Magyarország demokratikus *jogállam*. Jogállamban pedig ez és ez, ami elvárható. Ugyanezt a leegyszerűsített dogmatikai igazolástechnikát használta a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, rendszerint csak a jogállam elvére hivatkozva, vagy a német alkotmány 20. § (3) bekezdésének általános jogállami követelményére utalva. Csaknem ilyen jó az a mai napig használatos technika, amely a „normavilágosság” fényében értelmez szinte bármit. Az eddigi gyakorlat igen változatos; már csak az hiányzik belőle, hogy nem világos az, hogy miért így szól a jogszabály, ezért világos, hogy nem alkotmányos.

önkormányzati rendeletek kontrollja a Kúriához került, kettőssé téve a jogszabályalkotás bírói ellenőrzését. Pillanatnyilag a Kp. 4. §-a alapján az önkormányzati rendeletek törvényességét a közigazgatási (és munkaügyi) bíróság vizsgálhatja; az alkotmányossági kontroll más kérdés.

D) Közismert, hogy Magyarországon semmilyen bíróságnak soha nem volt olyan hatásköre, mint az 1989-ben létesített Alkotmánybíróságnak a kezdetektől napjainkig bármikor.³² Az 1949-ben megszüntetett közigazgatási bíróság „alkotmányvédő feladatai” (akkor így nevezték) sem voltak azonosak a mostanival, amely pillanatnyilag a Kúriára, illetve a közigazgatási bíróságra tartozik. Eleve nem is lehettek, már azért sem, mert *bármelyik* általános hatáskörű, azaz rendes bíróság *mellőzhette* konkrét ügyben egy *rendelet* vagy *szabályrendelet* alkalmazását, ha azt törvényellenesnek minősítette, bár azt nem semmisíthette meg (1869. évi IV. tc. 19. §). 1949-ig az alkotmányvédelem tanúságai, tapasztalatai a jelenkor számára *a nulla felé közelítenek*. Ennek megfelelően a rendszerváltáskor a közigazgatási bíróság hajdani működéséből használható előzmények, hagyományok *nem álltak rendelkezésre*. Az eltelt közel 30 évben tapasztalatok igazán összegyűlhetnek, amelyek persze bármikor figyelmen kívül hagyhatók azzal, hogy vannak külföldi, jobb példák. Ha ezek alapján az lenne a megoldás, hogy Lear király módjára háromfelé kell osztani a normakontroll hatáskörét, ez érthető úgy is, hogy a *törvényhozást* az alkotmánybíróság, a *kormányzást* a kúria, a *közigazgatást* a közigazgatási felsőbíróság ellenőrzi, míg a *bíráskodást* mindhárom, értelemszerű (!) megosztásban. Ez *bíró-állam*, *Richtersstaat* lenne, amelyben nem annyira a bíróság egységes, hanem az állam bíróilag egységesített.

E) *Bírói módszerekkel* rendszerint nem lehet törvényeket alkotni és adminisztrálni, és egyáltalán nem lehet kormányozni. Bíróság dönthet ilyen ügyekben is; arról, hogy azok elintézése jogszerű-e, jogos-e, vagy sem, főleg, ha a *ténykérdések* és *jogkérdések* félreérthetetlenül elkülöníthetők egymástól. Ha a bíró a ténykérdést nem képes megérteni, értelmezni, szakértőt rendel ki, majd annak *véleménye*

³² Az Alkotmánybíróság szinte elbűvölte az igazságügyi minisztereket, nem győzték követni útmutatásait. Volt, aki jogalkotástan-tankönyvében mértékként dolgozta fel az AB-határozatokat, olykor azokat is, amelyek a hatályos jog nem kellő ismeretére vagy annak ismeretlen okból való mellőzésére látszanak utalni. Ettől függetlenül „az AB határozatok a jogtudomány számára csak az elemzés tárgyaként jöhetnek szóba, és sohasem annak mércéjeként” – írja: Szilágyi Péter: Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és állambölcseleti előkérdései. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczolay Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 184.

alapján értelmezi a jogkérdést is. Nincs annál demokratikusabb, ha szakkérdésről laikus dönt, bár ez – másféle nézőpontból – inkompetenciának, vagyis kontárkodásnak látszik.

A probléma kezelése legalább kétféle feltételt érint: a megítélhető *ügy* és az ügyet megítélő *bíró* tulajdonságait. Elméletileg korrekt, ha a közigazgatási bíróság bármely közigazgatási ügytípusban eljárhat. Gyakorlatilag pedig léteznek olyan ügytípusok, amelyekben nem lehet meggyőző bírói ítéletet hozni. A bírókat illetően nyilvánvaló, hogy szakbíráskodás vagy szakbíróóság szakbírákkal lehetséges. Az 1897-től 1949-ig érvényesült követelményen a jelenlegi szabályozás enyhít, akkor ugyanis a bírák fele eleve bíró, fele pedig közigazgatási gyakorlattal rendelkező szakember, bírónak kinevezve. Ilyen szabály jelenleg nincs; a „szakbíró” elnevezés indokolatlan lenne, legfeljebb közigazgatási ügyek tárgyalásában jártas bíró lehet, ami nagyon általános fogalom, de valamivel jobb, mint az „amatőr”. Olyan gyakorlat viszont a rendszerváltás óta érvényesült (legtöbbet vidéken), hogy a közigazgatási ügyet tárgyaló tanácsok létszámhiányát részben polgári ügyeket tárgyaló bírákkal oldották meg. Ez természetesen nem „tragédia”, legfeljebb a fővárosból nézve figyelemre méltó. A polgári jogi bíró hajlamos az állampolgár egyéni jogait védeni; esetleg a hatósággal szemben is védeni a „gyengébbet”. 100 évvel ezelőtt lehet, hogy inkább a hatóság volt erős, ma lehet gyengébb is, ha ügyfele például multinacionális cég. Ettől függetlenül, akár száz évvel korábban, a közigazgatási bíráskodás *célja* általánosan ugyanaz, mint ma: a közigazgatás objektív jogrendjének és az egyének alanyi közjogainak biztosítása, az állami és egyéni lét szabadsága összhangjának a megteremtése.³³ Vagy egyszerűbben: a bíró annak ad igazat, aki a rá vonatkozó közigazgatási jogszabályt megtartotta. Ez akár közigazgatási bíráskodással, akár önálló közigazgatási bírósággal elérhető.

³³ Boér Elek: *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Grill, 1907. 89.

Felhasznált irodalom

- Boér Elek: *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, Grill, 1907.
- Brunner, Georg: Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe. *Review of Central and East European Law*, 18. (1992), 6. 535–553.
- Concha Győző: *Politika I. Alkotmánytan*. (Koi Gyula bevezető tanulmányával.) Budapest, Dialóg Campus, [1895] 2019.
- Csorba János: *A Közigazgatási Bíróság mint alkotmányvédő bíróság. A Közigazgatási Bíróság elnökének elnöki székfoglalója*. Budapest, Officina, 1945.
- Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra*. Bécs–Pest, Révai, 1851–1854. I–II.
- Hamilton, Alexander – James Madison – John Jay: *A föderalista*. Budapest, Európa, 1998.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *A jogfilozófia alapvonalai*. Budapest, Akadémiai, 1983.
- Massot, Jean – Jean Marimbert: *Le Conseil D'Etat*. Paris, Documentation française, 1988.
- Martonyi János: *Allamigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1960.
- Máthé Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása 1867–1875*. Budapest, Akadémiai, 1982.
- Montesquieu: *De l'Esprit des lois*. Genève, Barrillot et Fils, 1748. I–II.
- Paty András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2002.
- Petrik Ferenc: A jogállamiság és a közigazgatási bíráskodás. In Kozma György (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2003. 37–47.
- Rácz Lajos: Bíróságok a polgári államokban. In Rácz Lajos (szerk.): *Kormányzás és kodifikáció. Tanulmányok az Újkori Európa jogfejlődéséről*. Budapest, Új Ember, 2006. 313–376.
- Rousseau, Jean-Jacques: *Du contrat social ou, pricipes du droit politique*. Amsterdam, Marc-Michel Rey, 1762.
- Rousseau, Jean-Jacques: *Lettres écrites de la montagne*. Lausanne, l'Age d'Homme, [1763–1764] 2018.
- Ruhmann Emil: A közigazgatási bíráskodás. In Mártonffy Károly (szerk.): *Fejezetek a közjog és a közigazgatási jog köréből. Némethy Károly születésének 70. évfordulója alkalmából*. Budapest, Pallas, 1932. 128.
- Stipta István: *A magyar bírósági rendszer története*. Debrecen, Multiplex Media – Debrecen University Press, 1997.
- Stipta István: A német közigazgatási bíráskodás kialakulása és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In Szabadfalvi József (szerk.): *Facultas nata. Ünnepi tanulmányok a miskolci jogszékezés 25. évfordulója*. Miskolc, Bíbor, 2006. 347–364.
- Szabó Imre: *A burzsoá állam- és jogbölcselet Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1955.
- Szilágyi Péter: Az alkotmánybíráskodás jogalkotásra gyakorolt hatásának vázlata és vizsgálatának jog- és állambölcseleti előkérdései. In Fejes Zsuzsanna – Török Bernát (szerk.): *Suum cuique. Ünnepi tanulmányok Paczoly Péter 60. születésnapja tiszteletére*. Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2016. 160–184.
- Takács Péter: *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar, 2010.
- Tomcsányi Mór: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1926.



- Trócsányi László, ifj.: *Milyen közigazgatási bíraskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.
- Varga Csaba: Jogmegújítás alkotmánybíráskodás útján? In Hajas Barnabás – Schanda Balázs (szerk.): *Formatori iuris publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára.* Budapest, Szent István Társulat, 2006. 525–546.
- Wlassics Gyula: Reformjavaslat a közigazgatási bíraskodásról. *Jogállam*, 11. (1912), 1–2. 32–43.
- Wolff, Hans J.: *Verwaltungsrecht*. 2. kiadás. München–Berlin, Beck, 1958. I.



Tózsza István¹

**Recrudescunt diutina inclytæ
gentis Hungaræ vulnera,²
avagy a magyar identitás romlása**

Imre Miklós professzor úrnak, a kuruckor és a nemzeti szabadságmozgalmak nagy tisztelőjének ajánlva, 65. születésnapja alkalmából barátsággal.

Ez a tanulmány a „Z” generációs egyetemista fiatalok körében ad hoc végzett felmérés eredményére támaszkodva próbál magyarázatot keresni a magyar nemzeti identitás alapját képező ismeretek megdőbbentően alacsony voltára. És utat is kíván keresni ennek javítására, ami nélkül a nemzetállam a jövő vezető értelmiségében nehezen talál táptalajra.

2014-ben a Budapesti Corvinus Egyetemen a turizmus-vendéglátás alapszakhoz³ egy olyan szabadon választható tantárgyat hirdettem meg, amely – akkor úgy gondoltam – a turizmus alapszakos közgazdászhallgatóknak olyan kiegészítő, specifikusan magyar tudást és annak hasznosításához szükséges kompetenciát nyújthat, amelyet sikerrel kamatoztathatnak szakmájukban. Ennek a tantárgynak a megnevezése „magyar nemzeti örökségtervezés” volt, figyelemkeltő hívószava pedig a 2013-ban hatályba lépő hungarikumtörvény⁴ után a „hungarikumok”.

A tantárgyat a BCE-n 2014 óta folyamatosan, minden szemeszterben oktatom, és ugyan a turizmus-vendéglátás alapszakon elveszítette kötelezően

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerológiai és Infotechnológiai Tanszék, Budapesti Corvinus Egyetem Nemzetközi, Politikai és Regionális Tanulmányok Intézet Gazdaságföldrajz, Geoökonómia és Fenntartható Fejlődés Tanszék. Kapcsolat: tozsza.istvan@uni-nke.hu, istvan.tozsza@uni-corvinus.hu.

² „Megújulnak a dicsőséges magyar nemzet régi sebei.” (II. Rákóczi Ferenc Ráday Pál fogalmazásában, 1704-ben megjelent, latin nyelvű manifesztumának kezdő és legtöbbször idézett mondata.)

³ 2010–2013 között a mai Nemzeti Közszerológiai Egyetem elődjén, a Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) Államigazgatási Karán a Közigazgatás-szervezés és Urbanisztika Tanszék vezetése mellett a BCE Gazdálkodástudományi Karán a Gazdaságföldrajz Tanszék vezetését is elláttam, amely akkor a turizmus-vendéglátás alapszakot gondozta.

⁴ A 2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról.

választható státuszát, a BCE mindhárom karán az összes BA-szakos hallgató felveheti szabadon választható tantárgyként. Az 1. táblázat mutatja, hogy szemeszterenként hány hallgató vette fel eddig a BCE-n; továbbá 2018-tól már a Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE) Államtudományi és Közigazgatási Karán is választható tantárgy, sőt 2019-től angol nyelven is elindult, valamint a 2019/20. tanév 1. szemeszterétől már az NKE Rendészettudományi Karán is megjelenik.

1. táblázat. A Hungarikumok és magyar nemzeti örökségtervezés (BCE)
és a Hungarikumok és nemzeti örökségvédelem (NKE) című tantárgyak
eddiggi nappali tagozatos hallgatók létszámai

<i>Budapesti Corvinus Egyetem (BCE)</i>			<i>Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE)</i>		
<i>Tanév</i>	<i>Félév</i>	<i>Létszám</i>	<i>Tanév</i>	<i>Félév</i>	<i>Létszám</i>
2014–2015	1	67	–	–	–
2014–2015	2	20	–	–	–
2015–2016	1	40	–	–	–
2015–2016	2	38	–	–	–
2016–2017	1	64	–	–	–
2016–2017	2	39	–	–	–
2017–2018	1	73	–	–	–
2017–2018	2	29	2017–2018	2	99
2018–2019	1	67	2018–2019	1	29
2018–2019	2	39	2018–2019	2	29 (angol nyelven!)
Összesen		576 hallgató	Összesen		158 hallgató

Forrás: a szerző saját – tantárgyfelelősi – adatai

A tantárgy részletes képzési kimeneti követelményeit a 2. táblázat tartalmazza. Ebből is látható, hogy a cél nem az volt, hogy a makói hagymáról, a herendi porcelánról, a Rubik-kockáról, a Kodály-módszerről vagy Széchenyi István örökségéről tanuljanak! Hiszen az ilyen jellegű tudás elsajátítása az alap- és középfokú oktatás feladata. A cél az volt, hogy a hallgatók képesek legyenek a magyar nemzeti értékek menedzselésére, megőrzésére és hasznosítására – nemcsak a turizmusban, hanem a gazdaság, a külkereskedelem és a közigazgatás területén is. Azt, hogy az egyetemista fiatalok birtokában vannak az általános iskolai és középiskolai magyar irodalomra, magyar történelemre, magyar földrajzra és magyar kultúrára vonatkozó tananyag tudásának – jó-hiszeműen – feltételeztem.

2. táblázat. A Hungarikumok és nemzeti örökségtervezés, illetve -védelem című tantárgy képzési kimeneti követelményei a kognitív magyar nemzeti identitás fejlesztése szempontjából

1. Kompetencia	Megnevezése Leírása	1. Magyar Értéktár menedzsment A 2012. évi, a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról szóló XXX. törvényben meghatározott nemzeti értéktár piramis célja, szerkezete, működése, felelősei, eljárásai.
Összetevői	Tudás	A hallgató ismerje a nemzeti értéktár piramis építésének államigazgatási eljárásrendjét.
	Készség	Képes legyen egy helyi értéket a megfelelő dokumentumokkal beléptetni a helyi értéktárba, ezzel biztosítva azok megőrzését.
	Attitűd	Úgy álljon az értéktárba felvett értékekhez, hogy azok lényegesek a települési tökevonás (mint legfontosabb önkormányzati feladat) szempontjából is.
2. Kompetencia	Megnevezése Leírása	2. Település Arculati Kézikönyv menedzselése A 2016. évi, a településkép védelméről szóló, LXXIV. törvény végrehajtásának útmutatója, a Település Arculati Kézikönyv célja, szerkezete, szerkesztése és felhasználása.
Összetevői	Tudás	Ismerje a Település Arculati Kézikönyv tartalmi és formai követelményeit.
	Készség	Képes legyen egy konkrét Település Arculati Kézikönyv megszerkesztésére.
	Attitűd	Elkötelezett legyen a helyi értékek megmentésében, feltárásában, fenntartásában, hogy javítsa a település esélyét a településversenyben.
3. Kompetencia	Megnevezése Leírása	3. Országimázs, országmárka, országmarketing Az országérték összetevői: országhűség, hazaszeretet, országgép, országmárka, országindex, jó ország index, a nemzeti értékek szerepe az országimázs kialakulásában.
Összetevői	Tudás	A hallgató ismerje az előző pontban felsorolt fogalmak tartalmát és kialakulásuk tényezőit. Tudja, hogyan és mi alapján történik a nemzetközi ország- és jó ország indexek kialakítása, és ezek hogyan befolyásolják egy adott ország gazdaságát.
	Készség	A hallgató képes legyen szaktanácsot adni, vagy részt venni olyan kormányzati munkákban, amelyek célja a magyar országérték javítása, és a nemzetközi országmárka- és jó ország index listákon a magyar pozíció javítása.
	Attitűd	Lássa át a hungarikumok feltárásának és menedzsmentjének a fontosságát nemzetközi szinten is.

<i>4. Kompetencia</i>	<i>Megnevezése</i>	4. Településmarketing
	<i>Leírása</i>	A települési értékek auditálása, a települési kép (külső és belső, szakmai és partnerimázs) szerepe, a cél-csoport-szegmentáció, a márkázás és a kommunikáció.
<i>Összetevői</i>	<i>Tudás</i>	A hallgató értse meg a településmarketing fontosságát a helyi tökevonásban, ismerje a települési arculatok formázásának módszertanát, legyen tisztában a márkázás és a kommunikáció jelentőségével, és pontosan tudja, hogy mit jelent a település „eladása”, s annak mik a következményei.
	<i>Készség</i>	A hallgató képes legyen részt venni vagy irányítani a települési értékaudit, a települési imázsformálás és a településmárkázás munkafolyamatait.
	<i>Attitűd</i>	Tudatosuljon benne a településmarketing kulcsszerepe a települési tökevonásban, az élhető település kialakításában, s ebben az önkormányzatok szükségszerű vezető szerepe és felelőssége.
<i>5. Kompetencia</i>	<i>Megnevezése</i>	5. Nemzeti identitástudat
	<i>Leírása</i>	A helyhez kapcsolódó olyan ismeretanyag, amely érzelmi motiváció útján tudatosul az emberekben, ezzel elősegítve kreatív gondolkodásukat és lokálpatriotizmusukat.
<i>Összetevői</i>	<i>Tudás</i>	A hallgató legyen tisztában azzal, hogy a fiatal generációval a helyi értékeket interaktív és érzelmi kötődést kialakító módszerekkel kell megismertetni.
	<i>Készség</i>	Képes legyen megtervezni olyan módszereket, amelyekkel a helyhez kötődő identitástudat kialakítható az alap-, középfokú oktatás, valamint az önkormányzati kommunikáció során.
	<i>Attitűd</i>	Fogadja el, hogy a hazaszeretetre (illetve a szűkebb pátria = település szeretetére) nevelő, ösztönző módszer a helyi identitástudat erősítése, ami a nemzetállami lét alapja.
<i>6. Kompetencia</i>	<i>Megnevezése</i>	6. Hungarikumok és nemzeti értékek
	<i>Leírása</i>	A hungarikumok definíciója, kategóriái, földrajzi helyhez kötése, fenntartása és üzleti menedzsmentje. 2012. XXX. „hungarikumtörvény”.
<i>Összetevői</i>	<i>Tudás</i>	Ismerje a hivatalos hungarikumokat, a magyar nemzeti értéktárban található és a legjelentősebb magyar természeti, gazdasági kulturális örökséget.
	<i>Készség</i>	Legyen képes felsorolni, jellemezni, lokalizálni a legjelentősebb magyar értékeket, és alkalmazni a hungarikumokkal kapcsolatos jogszabályt.
	<i>Attitűd</i>	Ismerje fel és el a hungarikumok jelentőségét a gazdasági életben.

7. Kompetencia	Megnevezése	7. Kreatív gondolkodás mint a nemzeti identitástudat eredménye
	Leírása	Az érzékelés során keletkező memóriaegységek erőssége és szerepe a kreativitásban. A helyi identitás és a helyi értékek szerepe a tartós memóriakapcsolatok kialakulásában.
	Összetevői	Tudja, hogyan működik a tudatos (kéreg) és a tudat alatti (kéreg alatti) memorizálás, és ebben mi a szerepe az emócióknak. Hogyan lehet tartós memóriakapcsolatokat kialakítani a helyi identitástudat erősítésével.
	Készség	A hallgató képes legyen kataritikus, érzelemgazdag és interaktív tudás átadásra a magyar értékeket és a hungarikumokat illetően.
	Attitűd	Úgy álljon a magyar értékekhez, hogy azok nemcsak hazaszeretetre nevelnek, nemcsak gazdasági (eladási, tőkevonzási) szerepük lehet, de ismeretük kreatív gondolkodásra is nevel.

Forrás: a szerző – mint tantárgyfelelős – saját szerkesztése

Szinte véletlenül szembesültem olyan furcsaságokkal, hogy az 1996 után született és az egyetemekre bekerülő „Z” generáció tagjai nemcsak azt nem tudják, hogy hol van Szentes vagy Gyula például, de Tokajt Eger helyére, Pannonhalmát Balatonfüred helyére jelölik be egy vaktérképen. Makót Veszprém megyébe helyezik, s az olyan néprajzi tájegységekről, hogy Ormánság, Kalotaszeg vagy Göcsej, azt sem tudják, hogy eszik-e, vagy isszák.

Amikor tudatosan, kisebb tesztekkel, röpdolgozatokkal és szemináriumgyakorlatokkal próbáltam mérni a magyar identitásuk kognitív szintjét, kiderült, hogy 100 közül egy hallgató sem ismeri fel például a Rákóczi- vagy a Klapka-induló dallamát. A Rákóczi-indulóét, amely valaha nem hivatalos magyar himnusként szolgált, s amikor a fiatalok egykori „diszkójában”, a kaszinókban pontban éjfélkor a cigányprímás játszani kezdte, a fiatalok a vezérlő fejedelem iránti tiszteletük jeléül felálltak, némán koccintottak, majd hazamentek. A magyar identitást tükröző zenei értékekről szólva, szinte ijesztő volt egy-egy kísérlet eredménye, amikor egyetlen hallgató sem volt képes felismerni és azonosítani hallás után a legismertebb dallamokat Brahms *Magyar tánc*aiból, Liszt *Magyar rapszódia*jából, Kodály *Háry János*ából, Erkel *Hunyadi László*jából, vagy éppen Kálmán Imre *Csárdás királynő*jéből. A *Szózat*ot ugyan felismerték többen, de a zeneszerzőjét már senki nem tudta.

Szinte egyetlen olyan magyar verssort vagy magyar nótá szöveget, amiről azt hinnénk, hogy minden magyar tudja, nem ismernek fel. Nem ismerik a híres köztéri szobrainkat, a festményeinket, műemléki épületeinket, a szobrászokról, festőkről és építészeinkről nem is beszélve. Olyan mértékben hiányzik

a magyarságukra vonatkozó kulturális ismeretük, mintha sohasem jártak volna (magyar) általános iskolába, mintha sohasem tettek volna – emelt szintű – érettségit magyar irodalomból vagy történelemből, s mintha nem 420 pontérték felett kerültek volna be a (magyar) egyetemekre. Ezt már bátran állítom, mert dolgozatok és tesztek százaival tudom alátámasztani azt a hihetetlen és totális tájékozatlanságot, amit tapasztalnom kell. Ugyanúgy kiesett az emlékezetükből az általános és középiskolai magyar vonatkozású tudásanyag, mint ahogy a fizikai, matematikai és kémiai képletek kiesnek az emberek emlékezetéből érettségi után – ha nem használják őket. Ha ezektől a magyar egyetemistáktól – ki merem mondani – bármit kérdezzünk a magyar irodalommal, földrajzzal, történelemmel kapcsolatban, ugyanolyan tudatlansággal szembesülünk, mint ha – teszem azt – a kambodzsi történelemből, irodalomból vagy kultúrából kérdeznénk bármit egy átlagos magyar egyetemistától.⁵

Álljon itt néhány konkrét példa: Az írásbeli vizsgák egyik bevezető kérdése általában egy-egy képaláírás kérése, ahol Petőfi Sándor képe alá rendszerint József Attila nevét írják a hallgatók, Arany Jánosé alá pedig Jókai Mórt. Ifj. Papp László – vendéglőadó – kérdésére, hogy „ki hallott már az édesapámról?” 2016. április 4-én 24 hallgató közül egy sem emelte fel a kezét. 2019. május 5-én szóbeli vizsgán, mikor szóba jött a *Pál utcai fiúk* című regény, a hallgató Gárdonyi Gézá-t nevezte meg íróként. 2018. januári írásbeli vizsgán Szinyei Merse Pál *Majális* című festményét egyik hallgató „páneurópai piknikként” azonosította. A 2019. május 9-i írásbeli vizsgán pedig a *Bánk bán* című nemzeti operánk zeneszerzőjeként 29 hallgató egyöntetűen Katona Józsefet nevezte meg. Ha azt gondolnánk, hogy ezek elszigetelt esetek, álljon itt egy-egy teszteredmény, amely már több száz hallgató tudásszintjét tükrözi.

⁵ Jellegzetes példa erre egy, a fiatalok körében népszerű, magyarországi rádiós műsorvezető, a francia Cooky esete, amikor 2015-ben egy egyetemista (!) lánnyal beszélgetett élő adásban – és ezt tanúsíthatom, mert végighallgattam. Cooky saját, jól hallható akcentusára utalva megkérdezte a lánytól, tudja-e, hogy ő milyen nemzetiségű. A lány nem tudta. A műsorvezető segített neki: „Párizsban születtem, akkor milyen nemzetiségű vagyok?” Nincs válasz. „Hát melyik ország fővárosa Párizs?” kérdezte elkeseredetten Cooky. Végre megszólalt a magyar egyetemista: „Afrikáé?” ... Az 1980-as években láttam egy angol tévéparódiát az amerikai oktatási rendszerről. Akkor minden épeszű ember azt gondolta volna, hogy ilyen nálunk soha nem fog előfordulni, csak az amerikai iskolarendszer „termelhet ki” ilyen mérhetetlen tudatlanságot. A műsorban a tanár a II. világháborút szeretne tanítani, de rájött, hogy a középiskolások meglehetősen keveset tudnak a témáról. „Hát ki ellen harcoltak az angolok és az amerikaiak a II. világháborúban?” – kérdezte többször, de nem kapott rá választ. Mentő gondolata támadt: „Ki látta *Az elveszett frigyláda fosztogatóit*?” – kérdezte az 1981-ben megjelent *Raiders of the Lost Ark* című Indiana Jones-filmsikerre utalva. A kérdés talált, minden fiatal lelkenézve jelentkezett, hogy látták, ismerik, kedvelik a filmet. „Nagyszerű – mondta a tanár fellélegezve –, hát kik ellen harcolt Indiana Jones a sivatagban?” „A kígyók ellen, tanár úr!” Párizs mint Afrika fővárosa, sajnos már ez a szint...

3. táblázat. A magyar kognitív identitás mérési eredménye 689 teszt alapján a Budapesti Corvinus Egyetem és a Nemzeti Közszerológati Egyetem „Z” generációs hallgatói között⁶

A kérdés irányultsága	BCE BA	NKE BA	BCE MA
Felismeri-e a sárospataki várat képről?	27%	12%	26%
Tudja-e, hogy Kolozsvárott van a Mátyás király-emplékmű szoborkompozíció?	37%	37%	30%
Tudja-e, hogy a Déri Múzeumban látható a Munkácsy-trilógia?	5%	12%	17%
Tudja-e, hogy Madarász <i>Hunyadi László siratása</i> című képén az egyik sirató – Garai Mária mellett, az édesanya – Szilágyi Erzsébet?	22%	12%	0%
Felismeri-e a <i>Búcsúzás Kemenesaljától</i> című költemény kezdő sorairól Berzsenyi Dániel költőt? („Messze setétedik már a Ság teteje...” stb.)	16%	0%	0%
Tudja-e, hogy Koppány vezér Árpádfia Tarhos leszármazottja?	5%	0%	0%
Tudja-e, hogy a galambóci csatában Rozgonyiné Szentgyörgyi Cicelle mentette meg Zsigmond magyar király és császár életét?	0%	0%	0%
Tudja-e, hogy Kápolnásnyéken született Vörösmarty Mihály? („Ki gépen száll fölébe, annak térkép e táj, s nem tudja...” stb.)	17%	0%	1%
Felismeri-e képről a kecskeméti Cifrapalotát?	55%	25%	56%
El tudja-e egy Magyarország-térképen helyezni Tokajt, legalább 40 km-es pontossággal?	38%	37%	78%
<i>Összes (igen)</i>	<i>21%</i>	<i>15%</i>	<i>33%</i>
Tudja-e, hogy Rákóczi a kassai dómban van eltemetve?	–	–	34%
Tudja-e, hogy Aradon van a magyar Szabadság-szoborkompozíció?	–	–	0%
Felismeri-e a <i>Budavár visszafoglalása</i> című történelmi festményt?	–	–	0%
Tudja-e, hogy a Feszty-körkép Ópusztaszeren van?	–	–	56%
Tudja-e, hogy a „boszorkányok nincsenek” kitétel Könyves Kálmán törvénykönyvéből való?	–	–	26%
Tudja-e, hogy István király Árpádfia Solt dédunokája?	–	–	52%

⁶ Összesen 537 Budapesti Corvinus Egyetem, nappali alapszakos hallgató. Turizmus-vendég-látás, Gazdálkodás és menedzsment, Emberi erőforrások, Gazdaságinformatika, Kereskedelem és marketing, Nemzetközi tanulmányok, Szociológia, Pénzügy és számvitel, Vidékfejlesztés agrár-mérnök, Alkalmazott közgazdaságtan alapszakokról.

Összesen 129 Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás szervezési, nappali alapszakos hallgató.

Összesen 23 Budapesti Corvinus Egyetem, Regionális környezetgazdaságtan nappali mesterszakos hallgató (kontrollcsoportként).

<i>A kérdés irányultsága</i>	<i>BCE BA</i>	<i>NKE BA</i>	<i>BCE MA</i>
Tudja-e, hogy a nándorfehérvári csatára emlékeztet a déli harangszó Európa-szerte?	–	–	86%
Tudja-e, hogy Monokon született Kossuth Lajos?	–	–	0%
Felismeri-e képről a magyar eklektikus építészet remekét, a budapesti New York-palotát?	–	–	34%
El tudja-e egy Magyarország-térképen helyezni Pannoniámat legalább 40 km-es pontossággal?	–	–	69%
<i>Összes (igen)</i>	–	–	54%

Forrás: a szerző – mint tantárgyfelelős – saját felmérése

Az alapszakos hallgatók magyarságtudata kognitív szinten 15–21%-os, a mester szakos kontrollcsoporté 33%. Ez az ismereteikre vonatkozó igen alacsony nemzeti identitástudat nem biztosítja azt, hogy az affektív (érzelmi) és az akció (cselekvési) magyar identitástudatuk esetleg ne negatív irányban nyilvánuljon meg.

Az identitástudat szintjeit a helymarketingben (település-ország viszonylatban) az úgynevezett 3M képviseli, amelyek egymásra épülnek.

4. táblázat. A 3M

<i>Kognitív identitás (ismeretek)</i>	<i>Affektív identitás (érzelmek)</i>	<i>Akció identitás (tettek)</i>
1. M: Megismeri → települését, országát	2. M: Megszereti → települését, országát	3. M: Megvédi → települését, országát

Forrás: a szerző saját szerkesztése

Egy 21%-os kognitív nemzeti identitás nem tartja vissza a hallgatót attól, hogy adott esetben egy magát határozottan nemzetinek deklaráló kormány (párt) ellen – és ne mellette – tüntessen. És ez komoly akadálya lehet a magyar kormány tudatos nemzetállam-építési és -erősítési politikájának, annál is inkább, mert ez a magyar fiatalság „krémjében” tapasztalható. Egy átlagos hallgató, aki a Corvinus Egyetem előtt gyülekezik a kormány elleni tüntetésre, átlagosan 1/5 tudással rendelkezik, és 4/5 tudással nem rendelkezik, amiből a magyar magyar lenne, eltekintve a nyelv használatától. Egy franciától vagy egy zulutól ugyanis nem várható el, hogy tudja, ki fordította magyarra a Bibliát.

Mivel az alap- és középfokú oktatásban a magyar identitást hordozó történelmi, kulturális, nyelvi, zenei, irodalmi és földrajzi ismeretek jelen vannak, s az egyetemista fiatalok mind leérettségiztek, ez az elgondolkodtató ismerethiány a gyors felejtés eredménye. A gyors felejtés okát a magam részéről egyrészt a motiváció- és érzelemmentes „magolós” tanulásban, másrészt az információs robbanás legintenzívebb szakaszával, a mobilinternet világával átrendeződött szerkezetű tudásban vélem felfedezni.

Az új tudás

Ha a történelemben visszatekintünk, azt látjuk, hogy minden idős generáció kárhoztatta a fiatal generációt annak újmódi szokásai miatt, s hogy a régi értékeket nem becsülik. Féltették a „magyar” jövőt. Most is ez a helyzet. A fiatalok ugyanis nem tudatlanok, a mobilinternet-alkalmazások világában a „Z” generáció sokkal erősebb, mint az „Y, X” generáció, nem is említve a 60-on felüli BB generációt, amely a jelenlegi egyetemi tanárok zömét adja. A karrierhez a kor szellemének megfelelni tudó tudásra van szükség, ami manapság a mobilalkalmazások tudása. A múlt századok tudása, olyan dolgokra vonatkozva, mint a dolmány, gereben, guzsaly, löcs, parlag, rokka, sut, szín, szolgafa stb. a technológiai fejlődéssel már kiment a divatból és a használatból – ami természetes folyamat. Újak jelennek meg, mint az app, blog, cset, lájk, pin, podcast, poszt, szelfi, troll, tvít stb. De mi az, amit csak a magyar tudhat? Bezeredy Imre, Vak Bottyán, Zrínyi Ilona; Eger, Kalocsa, Csíksomlyó; gulyás, tarhonya, slambuc; Kabos Gyula, Jávör Pál, Karádi Katalin; Jókai, Móricz, Nyírő; Ady, Kosztolányi, Csokonai; Kincsem, Puskás, Rubik, Ybl, Makovecz; Hortobágy, Szigetköz, Ormánság, Kalotaszeg, Hargita, Karancs. És folytathatnám a végtelenségig: ettől vagyunk magyarok, hogy az ilyen fogalmak, nevek tartalmát, jelentését, történetét ismerjük. Egy átlag kínai, egy flamand vagy egy vallon nem ismeri, mint ahogy egy átlag magyar sem nagyon ismeri Flandria vagy Vallónia kultúráját, történelmét.

Ha és amennyiben a jövő Európája a nemzetállamoké marad, nyilvánvaló, hogy jelentősége van a nemzetállami tudatnak, amitől lengyel a lengyel, német a német és orosz az orosz – nem csak a nyelvet beszélő személy.⁷

A 21. századig egy művelt ember tudása elért egy kisebb könyvtárszobában, pár száz kötet könyv formájában. Ma a világ összes tudása elér bárkinek a kezében vagy a zsebében, mert a mobilkészülékével hozzáférhet. Ez átrendezi a tudás szerkezetét. A művelt embert évszázadokon, évezredekken át művelt emberré tévő lexikális tudás látóhatára a végtelenségig kitérült az interneten; és bárkinek a birtokában van – másodpercek alatt –, aki ebből a végtelen tudástárból bármit meg

⁷ Az 1960-as években történt egy pesti villamoson. Két pesti srác, két mindenki-beleekötő „huligán” ült az egyik villamoskocsiban, amikor felszállt egy testes nőszemély két teli bevásárlószatyorral a kezében, s súlyos léptekkel végigment a villamoson egy üres ülőhelyig. Az egyik huligán az asszonyra megjegyzést téve, így szólt a másikhoz: „Mint komor bikáé, olyan a járása.” Vagyis Arany János Toldijából idézett. Mire a másik visszaszólt neki, kvázi megdorgálva barátját a közönséges, udvariatlan megjegyzésért – ugyancsak Arany Jánostól idézve: „Szép öcsém, be nagy kár, hogy apád paraszt volt, s te is az maradtál!” Vagyis még az utcai beszélgetések és kötekedés szintjén is megjelent a magyart magyarrá tévő kognitív identitás. Sajnos ez már régen a múlté, a klasszikus magyar irodalmi, kulturális értékekről a fiatalok mindennapi kommunikációjában egy újkéletű szózással élhetnek: „Kevés, mint Győzike Show-ban a Goethe-idézet.”

akar tudni. Mondhatnánk: nincs is szükség lexikális tudásra, az holt tőke, inkább olyan mobilapplikációs készségekre van szükség, amelyekkel az éppen szükséges tudást könnyen, gyorsan és célszerűen strukturálhatjuk. Ezzel a hathatós érveléssel szemben én csak két megjegyzést tudok felhozni: rendben, de mi van, ha elektromos áram híján egyszer nem tudjuk feltölteni a mobiljainkat? Vagy mi van a fizikai valóságban folytatott beszélgetések során – legyen az baráti társaság, hivatalos diskurzus, párkapcsolat vagy állásinterjú –, nem lehet lépten-nyomon a mobiltelefonra hagyatkozni, a megfelelő szavak, kifejezések, adatok kikeresése vagy értelmezése céljából. Természetesen a jövőkutató erre azt mondja: közel az idő, amikor nincs szükség kikeresni semmit, csak rágondolunk az illető fogalomra, s az agyunkba ültetett chip segítségével tudatunkban megjelenik mondjuk a Wikipédia ismeretanyaga az illető fogalomról. Így nem lepleződhet le lexikális tudatlanságunk sem.⁸ Kérdés, hogy meddig ember az ember? Egy agyba épített chip elég rövid póráznak tűnik.

A tanulás

Miért van az, hogy a „Z” generáció egyetemista tagjai egy-két éven belül totálisan elfelejtik a középiskolai irodalmi, történelmi, földrajzi ismereteiket? Azért, mert magolnak, a tudatos agykéregnek parancsba adják, hogy ezt és ezt meg kell jegyezni. Akinek nem kell használnia a szinusz-, koszinusztételt, a valószínűség-számítás képleteit, a kémiai, fizikai törvényeket leíró képleteket munkája közben, szintén totálisan elfelejti ezeket pár évvel az érettségi után. Hogyan lehet megtanulni valamit úgy, hogy megmaradjon az ismeret?

Erre egy világhírű magyar agykutató professzor, Freund Tamás és munkacsapata keresi a választ. A mai világban naponta millió információ jut el látás, hallás, szaglás, tapintás révén érzékszerveinkhez. Látjuk az előttünk haladó autó rendszámát, de pár másodperc múlva már el is felejtjük. A bevásárlóközpont parkolójában egy-két óra elteltével még emlékszünk, hol parkoltuk le az autónkat, de hogy múlt szombaton hol, arra már kevésbé tudunk visszaemlékezni. Memóriánk tehát szelektív. Viszont nem csak olyan dolgokra emlékszünk, amit valamiért nagyon megtanultunk. Van olyan is, hogy csak egyetlen másodpercig tartott

⁸ Pár évvel ezelőtt *Afrika-prognózis* címen írtam egy tanulmányt a *Polgári Szemlé*be. A cél az volt, hogy az afrikai országok társadalmi, nemzetiségi inhomogenitását tárjam fel egy mutató segítségével, s a bevezetésben – mintegy mellékesen – megjegyeztem, hogy az afrikai kontinens ennyi és ennyi millió négyzetkilométer. A tanulmány kéziratát egy geográfusnak, egy igazi tudosnak, Probáld Ferencnek is elküldtem lektorálásra. Az egyik megjegyzése az volt: „Pista, ne a Wikipédiából vedd az adatokat. Afrika területe ennyi és ennyi millió négyzetkilométer!” Szégyenkezve vallottam be magamnak, hogy valóban, írás közben a Wikipédiára kattintva írtam be a pontatlan adatot Afrika területét illetően!

egy érzékelés, de életünk végéig nem felejtjük el. Miért? – teszi fel a kérdést Freund Tamás. Mi határozza meg, hogy a napi millió információ közül mi az, ami megmarad a tudatunkban, és miért?

A tudatos agykéregben megmaradó, érzékelt információ az emlékkép vagy szinapszis. Ez nem más, mint egy idegsejtnyúlvány kapcsolat, amely idővel szét-kapcsolódik – vagyis az emlékkép elhalványul, majd eltűnik a tudatunkból, a tudatos agykéregből. Minden idegsejt számtalan tüske-gyöngy végződéssel rendelkezik, agyunk kapacitása milliárdszor tízezres nagyságrendű, gyakorlatilag végtelen, s amikor érzékelünk valamit, tüske-gyöngy kapcsolatok keletkeznek egy bioelektromos kisülés során. Egy-egy érzékelés hatására kialakulhat pár száz, pár ezer vagy pár millió tüske-gyöngy kapcsolat, vagyis emlékkép. Minél kevesebb, annál hamarabb merül feledésbe az emlékkép, minél több, annál tartósabb. A kutatók azt keresték, mi határozza meg, hogy egy-egy bioelektromos kisülés (érzékelés) hatására milyen erős intenzitású lesz az emlékkép?

Úgy találták, hogy ezt bizony nem lehet tudatosan szabályozni. Hiába határozom el, hogy megjegyzek valamit, nem az én tudatom dönt, hogy tényleg képes vagyok-e megjegyezni, hanem a tudatalatti. Ezért nem szokott hathatós lenni a magolás, amikor tudatosan kényszeríteni akarom az agyamat, hogy megjegyezzen valamit. Ideig-óráig, egy-két hétig, hónapig, jobb esetben talán egy évig is megjegyzem, de ha nem kap erősítést időről időre, menthetetlenül elfelejtem a tudatos tanulás eredményeként létrejött emlékképeket. Adott esetben a Petőfi-, Radnóti-, József Attila-költemények már-már szállóigévé vált verssorai is erre a sorsra jutnak.

A tudatalattinkban található szabályozó (*pacemaker*) sejtek döntenek el, hogy egy-egy érzékelés százszoros, ezres, százezres vagy milliós nagyságrendű tüske-gyöngy kapcsolattal rögzüljön a tudatos agykéregben! Már ez is óriási tudományos eredmény volt, de Freund Tamásék továbbmentek. Minek a hatására „döntenek” így vagy úgy a tudatalatti tartományban működő pacemaker sejtek? A kutatás során négy hatást azonosítottak, amelyek befolyásolják a tudatalatti pacemakerek működését.

(1) Az első és legfontosabb az *emóció*, az érzelem. Valamely pozitív vagy negatív érzelmi hatás alatt érzékelt információk sokmilliós tüske-gyöngy bioelektromos kisülést és ezzel tartós emlékképet generálnak, még ha az érzékelés rövid és egyszerű is volt.

(2) A második az *aktivitás*. Ha valamely érzelmileg kellemes cselekvés vagy történet közben rögzül az információ, szintén tartós emlékkép keletkezik. Erre mondja Kung Fu-ce tanítása, hogy „mondd el, lehet, hogy elfelejtem; mutasd meg, lehet, hogy megjegyzem; engedd, hogy csináljam, és megértem”.

(3) A harmadik az *információhoz jutás nehézsége*; és ez az internet korában eltűnni látszik, mert szinte bármilyen információ viszonylag könnyen megszerezhető. Az olyan tudás, amelyet csak nehezen szerzünk meg, kitörölhetetlenül bevésődik emlékezetünkbe.⁹

(4) Végül a negyedik faktor, amely tudat alatt aktiválja a pacemaker sejteket, nem más, mint – és most fogódzkodjunk meg – *a nemzeti identitás*.

A kognitív nemzeti identitás és a kreativitás

A magyar neurobiológus-csoport kutatási eredményeinek tükrében az oktatást, és nem az egyetemi, hanem az alapfokú és a középfokú oktatást, ahol lehet, (1) érzelmi hatásokat kiváltó, katartikus művészeti alkotások bevonásával kell megvalósítani. Legyen ez képzőművészeti alkotás, festmény, szobor, épület, irodalom, történelem, filmművészet. A katartikus élmény által generált amúgy is erős emlékképek bioelektromos tüske-gyöngy kötéseit a tudatalatti pacemaker mechanizmus megszászszorozza, ha a tanulók maguk is (2) aktívan részt vesznek annak előállításában. A digitális közösségek mellett elengedhetetlen az élő kisközösségek fenntartása. Ilyen aktivitás a színjátszás, a néptánc, a cserkészlet, a művészeti szakkörök és alkotótáborok, a sportkörök, a kórus, az ének, a zene¹⁰ és a játék. Bele kell érteni a felnőtt kori játékot is, amiről G. B. Shaw azt mondta, hogy „nem azért felejt el az ember játszani, mert megöregszik, hanem azért öregszik meg, mert elfelejt játszani”. A tudáshoz jutás nehézségét (3) a játék, a kvíz és a vele járó játékelmény közvetítheti. Végül (4) a nemzeti

⁹ Az 1980-as években, amikor még nem volt internet, egy cikksorozatot írtam a *Műzsák* című irodalmi magazinba a hobbim témakörében, a görög mitológiából. A 12 olimposzi istent – úgy döntöttem – lerajzolom néhány vonással, egy-egy ismert ókori szobor nyomán. Napokig jártam a Szépművészeti Múzeum könyvtárába, és legalább 20 kötetet néztem végig, míg megtaláltam a megfelelőnek tűnő szoborprofilát az összes istenről. Így a mai napig nem feledem, hogy Praxitelész Hermész az Olümpia Múzeumban, Leókharsész „belvederei” Apollónja a Vatikáni Múzeumban, „versailles-i” Dianája a Louvre-ban, a „knidoszi” Démétér a British Múzeumban van, és így tovább. Ha internetről több tucat azonnali képtalálat közül válogatom a képeket, biztos, hogy nem emlékeznék rá.

¹⁰ Az ének-zene olyannyira egyesíti az emóciót és az aktivitást, hogy a középkori egyházi iskolák ösztönösen felismerték tudás- és kreativitásnövelő hatását. Ismerős a kifejezés? Triviális = egyszerű, elemi. A régi iskolarendszer alsó tagozata volt a *trivium* három tantárgya: a grammatika (hogy helyesen tudjunk beszélni), a retorika (hogy szépen tudjunk beszélni) és a dialektika (hogy meggyőzően tudjunk érvelni) – ennyi kell az érvényesüléshez. A felső tagozat a *quadrivium* – négy tantárggyal: az aritmetika (hogy tudjunk számolni), a geometria (hogy tudjunk tájékozódni a világban), az asztronómia (hogy ismerjük a világot) és a muzsika (hogy kreatívak legyünk).

értékeket (jelen esetben a magyar irodalmat, a magyar történelmet, a magyar kultúrát és a magyar földrajzot) az egyes alkotásokhoz, alkotókhoz, jelentős alakokhoz, szokásokhoz, helyekhez kapcsolható erkölcsi és etikai tanításokat hordozó élményeken át kell oktatni lehetőleg interaktív módon. Kirándulások, látogatások, túrák, történelmi filmek révén.

A fentiekből nyilvánvaló, hogy akinek sok tartós, sokmillió idegsejt tüske-gyöngy kapcsolattal rögzített emlékképe van, az kreatívabb személyiség, mint akinek kevesebb van. Olyan ez, mint a legókocka. Akinek kevés kockája van, az primitív formákat tud belőle építeni, akinek sok, az bármilyen bonyolult struktúrákat képes felépíteni belőlük. A felsőoktatás szintjén, ha már az alap- és középfokon érzélem, katarzis és interaktivitás nélkül magolták be a „nemzeti” ismereteket a fiatalok, még mindig adott a lehetőség arra, amit jómagam is próbálok erőltetni a hungarikumok és nemzeti örökségvédelem tantárgy egyik képzési céljával (2. táblázat, 7. kompetencia): rádöbbeneni őket, hogy ha ezeket az ismereteket érzelmekkel, erkölcsi és etikai tanítással elsajátítják – kreatívabb egyéniségek lesznek. Ez olyan érték a mai világban, amely internetről nem sajátítható el, s talán kellőképpen motiváló hatású is. Ha ismered (netán szereted, sőt kész vagy megvédeni) a lakóhelyedet, a hazádat, akkor te kreatívabb személyiség leszel, mint amilyen akkor leszel, ha nem rendelkezel nemzeti identitástudattal. Tudniillik, ha az ember kötődik érzelmileg egy helyhez, a szülővárosához vagy a hazájához, akkor bármilyen információt hall azzal kapcsolatosan, azt megjegyzi, mégpedig – az emocionális töltet miatt, tudatalatti parancsra – tartósan.

A film

A magyar nemzeti identitás oktatása, erősítése megkívánja tehát az iskolai kirándulásokat Magyarországon, hogy a fiatalok interaktívan, érzelmi élő közösségekben kerüljenek kapcsolatba kulturális, művészeti földrajzi értékeinkkel.

Meggyőződésem, hogy a magyar történelmet nem elsősorban évszámok és tudományos értékelések kivonatolásával, hanem vizuálisan kell oktatni, de nem elsősorban dokumentumfilmekkel, hanem olyan romantikus, a fiatalság érdeklődését lekötő képes történetekkel, amelyeknek erkölcsi, etikai tanításuk van, és katartikus érzelmi élményt képesek közvetíteni. A BB¹¹ generáció ilyen történelmi filmélményei az első magyar történelmi mozifilmek, mint a *Rákóczi hadnagya* (Bán Frigyes: 1953) és a *Föltámadott a tenger* (Ranódy László: 1953), valamint a BB generáció „kurucos” tudati nevelését ellátó tévésorozat, *A Tenkes*

¹¹ *Baby boom* = Magyarországon az 1950-es években, a Ratkó-korszakban született nemzedék, amikor a megszigorított abortuszszabályok miatt ugrásszerűen megnőtt a születések száma.

kapitánya (Fejér Tamás: 1963). Ezenkívül Várkonyi Zoltán három nagyszabású mozifilmje: Jókaitól *A köszívű ember fiai* (1964), az *Egy magyar nábob* és a *Kárpáti Zoltán* (1966), valamint Gárdonyitól *Az egri csillagok* (1968). Ezeken kívül megemlíthető még Szinetár Miklós 12 részes sorozata Móricz Zsigmond *Rózsa Sándor*-járól (1971) és Zsurzs Éva 7 részes sorozata Mikszáth Kálmán *Fekete városáról* (1971), valamint Sára Sándortól a *80 huszár* (1978) és legutóbb Goda Krisztinától a *Szabadság, szerelem* (2006). 2018-ban az Amerikából hazatért Vajna András döntött Bán Mór új szemléletű történelmi regényeire alapozva egy *Nándorfehérvár* témájú nagyjátékfilm előkészítéséről.

Belátható azonban, hogy magyar történelmi témájú nagyjátékfilmek még a legnagyobb állami támogatás idején, az 1960-as években is csak kétféleképpen készülhettek. Forgalmazásukból a magyar közönségre számolva nem térülhet meg a költségvetésük. Így a magyar fiatalok nem vizualizálhatják a saját történelmüket úgy, ahogy az amerikai vagy nyugat-európai nemzetek fiataljai.

Ezen a ponton említhető meg, hogy hála a legendás magyar kreativitásnak (amely mögött ott áll az erős nemzeti identitástudat), felmerül egy olyan lehetőség, amellyel a hagyományos mozifilmeknél nagyságrendekkel kisebb költségvetéssel készülhetnének magyar történelmi témájú (tehát tömegjelenetekkel, csatákkal, földrajzi tájakkal színesített) nagyjátékfilmek. Ez pedig a digitális animáció, amely minőségében kezdi megközelíteni a mozifilmek által nyújtott képi élményt. A Történelmi Animációs Egyesület Baltavári Tamás történelem-tanár és rendező irányításával már számos csatajelenet animált dokumentációját készítette el történelmi rövidfilmek formájában, kifejezetten oktatási célra. A magam részéről ebben látnám azt a kitörési pontot, ahol a magyar történelmi, kulturális identitás leginkább közvetíthető lenne a fiatalság felé: nagyjátékfilmen, romantikus történet keretében, viszonylag olcsón.

A teljesség igénye nélkül, néhány, a magyar történelmen végig vonuló példa olyan forgatókönyv-javaslatokkal, amelyek romantikus, szerelmi történetek bevonásával képesek bemutatni egy-egy korszakot: *Magna Hungária* (Hunor és Magyar története Komjáthy István: *Mondák könyve* alapján); *Botond* (a honfoglalás és a kalandozások kora és az ősmagyar hitvilág a Kisasszony – Szépasszony – Kara-asszony /karácsony!/ – legendái alapján); *Csanád* (István király élete és szerelmei Kós Károly *Országépítő* című regénye alapján); *Alpár, ne hagyd el!* (romantikus történet az István halála utáni időkből, Herczeg Ferenc *Pogányok* című regénye alapján); *Édua* (Kun László élete és szerelmei Szentmihályi Szabó Péter *Édua és Kun László* című regénye alapján); *Tatárok* (IV. Béla élete Hunyady József *Aranyhorda* című regénye alapján); *Toldi* (Toldi Miklós, Nagy Lajos kora, a magyar nagyhatalom idején Arany János *Toldi* című elbeszélő költeménye alapján); *Vágjad fiam Forgács!* (Erzsébet és Mária királynék szerelmei az Anjou-kor végi Magyarországon Szentmihályi Szabó Péter *Haláltánc* című regénye alapján);

Rozgonyiné (a Zsigmond-kori Magyarország Szent Györgyi Cicelle legendája nyomán); *A föld félelme* (a Hunyadi család véres története Bán Mór regényciklusa nyomán); *Kinizsi* (a legyőzhetetlen magyar hadvezér élete Tatay Sándor azonos című regénye alapján); *A legszebb magyar asszony* (Széchy Mária élete Takács Tibor *Széchy Mária, a fekete rózsza* című regénye alapján); *Ördögszekér* (a bűbájosság hírében álló Báthory Anna és Bethlen Gábor élete Makkai Sándor azonos című regénye alapján); *Örzsé leányasszony* (a Bocskai-féle szabadságharc Fehér Tibor *Hajdúk kapitánya* című regénye alapján); *Munkács* (Zrínyi Ilona és a Zrínyiek, Rákócziak élete Passuth László *Sasnak körme között* című regénye alapján); *Szól a síp* (a Rákóczi-szabadságharc több nézőpontos története Szász Imre azonos című regénye alapján); *Júlia és Zsuzsanna* (béri Balogh Ádám életregénye Vitányi János *Balogh Ádám a nevem* című regénye alapján); *A löcsei fehér asszony* (a Rákóczi-szabadságharc idejéből Jókai regénye alapján); *Életünket és vérünket* (a hétéves háború és a magyar huszárok legendája Donászy Ferenc azonos című regénye alapján); *Mária főhadnagy* (az 1848–49-es szabadságharc Lebstüek Mária élete tükrében); *Csillagosok, katonák* (Stromfeld Aurél élete és a Tanácsköztársaság honvédő háborúja a magyar hadsereg utolsó dicsőséges napjaival Földes Péter *A túlsó partról* című regénye alapján).

A filmekben a keretet adó romantikus, szerelmi történetek mellett mindig meg lehet és meg kell találni a mához szóló üzenetet, a nemzetállam megmaradásának, fenntartásának céljával és igényével. Így például Herczeg Ferenc *Pogányok* című regényének cselekménye akkor játszódik, amikor az István király által megvakított Vazul három fia – Levente, Endre és Béla – a Vata-féle pogánylázadás idején, 1045-ben visszatér a száműzetésből, s a keresztényellenes Levente, akit a lázadók trónra akartak juttatni, meghal. Herczeg Ferenc így fogalmaz:

„[...] Leventével együtt meghalt a magyarok Öreg Istene is. Levente volt az utolsó Árpád, aki áldozott neki a dombokon. Ezentúl senki sem áldoz már neki, nem is lesz a szabad urak istene, csak a bujdosó koldusoké [...]. És meghalt az ősi magyarság is. Sohasem lesz többet szabad a magyar, mert sorsát nem a tulajdon akarásával fogja intézni, hanem oltárok előtt térdepelve és a népek tanácsában [az EU-ban – T. I.] furfangoskodva fogja kikönyörögni.”¹²

A török kori megfilmesített regényekhez is található jelenkori kapcsolódás az uniós „kerítéses” határvédelem terén, miszerint: „Magyarország a kereszténység pajzsa és a nyugati civilizáció védője.” Ezt II. Pius pápa (Enea Silvio Piccolomini 1405–1464) írta Frigyes császárnak 1459-ben, utalva Hunyadi János és Szilágyi Mihály törökellenes harcaira és a nándorfehérvári, 1456. évi nagy győzelemre.

¹² Herczeg Ferenc: *Pogányok*. Budapest, Osiris, 2000.

Hungaria est christianitatis clipeus - idem regnum totius christianitatis clipeus. Bán Mór regényírónk a Hunyadi-ciklusában tudatosan von párhuzamot a középkori és jelenlegi magyar–uniós viszonyok, karakterek között.

Consolatio¹³

A 20. század elején, a magyar vidéken volt már igen alacsony a nemzeti identitástudat, ahogy Móra Ferenc egyik novellájában megörökítette, amikor a szegedi tanyavilágban 50 pengőssel akart fizetni, de nem tudott senki olyan nagy pénzből visszaadni, s egy legényt biciklivel be kellett küldeni a városba, hogy felváltsa:

- „Mielőtt borítékba tettem volna a bankót, megmutattam rajta a legénynek Rákóczi vezérő fejedelmünk képét:
- Ki ez, fiam?
 - Tudja az Isten – vont vállat – alighanem király, ugye bizony?
 - Rákóczi Ferenc. Tudja tán, ki volt az?
 - Tudja az Isten – mentegette magát – nemigen vagyok én az ilyesmikkel beismerkedve. Persze rosszabbul is járhatott volna a felséges fejedelem. Egy öregebb gazdát megkérdeztem, hallotta-e már, ki lesz most a követ?
 - Hallotta a ménkű.
 - Hát eddig ki volt a maguk követe?
 - Tudja a ménkű.
 - De csak látta valamikor öt esztendő alatt?
 - Látta a ménkű.”¹⁴

S ez után mégis felnőttek generációk, akik a II. világháborúban, majd 1956-ban olyan erős affekciós és akciók nemzeti identitással rendelkeztek, hogy képesek voltak életüket is feláldozni a magyarságért.

A Budapesti Corvinus Egyetem *Hungarikumok és nemzeti örökségtervezés*, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem *Hungarikumok és nemzeti örökségvédelem* elnevezésű kurzusaihoz 2019-ben elkészült egy egyetemi tankönyv is *Hungarikumok és nemzeti értékvédelem* címmel a Dialóg Campus kiadásában.¹⁵ Így elvileg az ország többi egyetemén is bevezethető lenne. A tantárgy oktatása azt a célt szolgálja, hogy rádöbentse az egyetemi fiatalságot arra, hogy a nemzeti értékek tudása milyen gazdasági, településmarketinges és kreativitáserősítő hatással bír, hogy olyan, sajnos ma már sokak szemében közhelynek számító kifejezést már ne is említsek, hogy *patriotizmus, hazaszeretet*.

¹³ Vigasz (latin).

¹⁴ Móra Ferenc: A magyar paraszt. In Móra Ferenc: *Véreim. Parasztjaim*. Budapest, Magvető, 1958.

¹⁵ Tózsza István (szerk.): *Hungarikumok és nemzeti értékvédelem*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.



Végezetül II. Rákóczi Ferenc emlékirataiból álljon itt egy ma is időszerű üzenet:

„Üzenem a jövőbeli gyermek nemzedéknek Magyarországon, hogy tiszteljék hazájukat és becsüljék, hogy ezen a földön élhetnek. Őrizzék meg értékeit és emlékeit. Beszéljenek róla úgy, mintha kincs lenne!”

Felhasznált irodalom

Herczeg Ferenc: *Pogányok*. Budapest, Osiris, 2000.

Móra Ferenc: A magyar paraszt. In Móra Ferenc: *Véreim. Parasztojaim*. Budapest, Magvető, 1958.

Tózsá István (szerk.): *Hungarikumok és nemzeti értékvédelem*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

Jogforrások

2012. évi XXX. törvény a magyar nemzeti értékekről és a hungarikumokról



Vértesy László¹

A jogági kategorizálás kihívásai – elméleti kísérlet egy új jogág megalapozásához: strandjog

A jogtudományi rendszerezés egyik általános bevezető tétele, témaköre, hogy a jog különféle jogágakra tagozódik. A hagyományos felosztás elsőre kézenfekvőnek és egyértelműnek tűnik, a hagyományos rendszerezés letisztultnak mondható. Azonban, ha jobban elmélyedünk a kategorizálás rendszertani alapjaiban, esetlegessé válik, hogy mit értünk egy-egy jogág alatt, hogyan határolhatók el egymástól azok. Az elméleti felvezetést követően pedig érdemes egy kísérletet tenni egy új jogág megalapozásához: strandjog.

A jogág fogalma és szerepe

A különféle meghatározások szerint a jogrendszerben a jogszabályok (normatív aktusok) egy nagyobb csoportja – egy széles körben elterjedt felfogás szerint – akkor alkot önálló *jogágot*, ha a szabályozás tárgya és módszere jól körülhatárolható,² továbbá sajátos jogdogmatikával rendelkezik.³ Egyszerűbben a normák kellően egynemű társadalmi viszonyokra vonatkoznak, valamint a szabályozás módszere is kellően jellegzetes, homogén. Ez a kettős kritérium Jakab András szerint a szocializmus idején került jogtudományunkba, méghozzá a Szovjetunióból.⁴ Egy másik definícióban a jogág a jogrendszer elkülönült része,

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: vertesy.laszlo@uni-nke.hu. ORCID ID: 0000-0001-9783-2572.

² Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Budapest, Logod, 2003. 41. Vö. Szentiványi Iván: *Bankjog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988. 453. Vö. Szabó Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai, 1980. 849.

³ Szigeti Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Budapest, Rejtjel, 2002. 131.

⁴ Jakab András: A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. *Jogelméleti Szemle*, (2003), 3. Vö. Szabó (1980): i. m. 849. A történelmi materializmus szerint a társadalmi viszonyok két nagy csoportot alkotnak: az ideológiai és az anyagi (más néven vagyoni, termelési, elosztási, áru-, csereforgalmi) társadalmi viszonyok csoportját. Szentiványi (1988): i. m. 456.

azoknak a jogszabályoknak a csoportja, amelyek a jogi koherencia keretében jogdogmatikailag elkülönültek más tartalmú jogi előírások csoportjától.⁵ Bár mindkét megközelítés igen gyakori, azonban ha jobban megvizsgáljuk, nem ad közelebbi támpontot, hogy eldöntsük egy adott szabálycsoportról, hogy jogág-e, vagy sem. A jogágak elhatárolására (és önállóságának megállapítására) nem lehet jogelméletileg elfogadható kritériumot találni. Ezek ugyanis inkább tudományszociológiai és egyetemszervezési okokkal, egy-egy új törvény megalkotására irányuló törvényhozói ötlettel, a társadalmi jelentőségre vonatkozó (jogászai) közvélekedéssel és (teljesen logikátlan) hagyományos beidegződésekkel magyarázhatók.⁶

Szinte lehetetlen definiálni, hogy mit értünk egynemű társadalmi viszonyon és homogén szabályozási módszeren. Hasznosabb, ha a *szabályozási tárgyat* azonos vagy hasonló jogviszonyoknak tekintjük, így jogilag értelmezhetőbb kategóriát kapunk, de ugyanúgy nehézkes vele dolgozni. A szabályozási tárgy mint *principium divisionis* cáfolatára a legfőbb érv, hogy egy jogintézménynek (lásd tulajdon) vagy reálcselekménynek (lásd természetkárosítás) általában több jogági (polgári jog, büntetőjog, eljárásjogok, közigazgatási jog) leképeződése is lehet,⁷ ami csak tovább bonyolítja az elhelyezés kérdését. A *szabályozási módszer* ugyancsak homályos, itt is a leghasznosíthatóbb szempont a jogi felelősség figyelembevétele. Ezzel ugyanaz a probléma, mert a felelősségi alakzatot vagy igen általánosan értelmezzük (például szubjektív és objektív felelősség), vagy jogág szerint (például büntetőjogi, polgári jogi felelősség, amely azonban pont a jogág fogalmára épít, amit pedig meg kellene határozni) – de használható elválasztási kritériumot sehogy sem kapunk.

A jogág *szerepe*, jelentősége az elméletben és a gyakorlatban egyaránt a rendszerezés, más megfogalmazásban: közvetítő szint a jogrendszer és a jogszabály között. Teoretikus értelemben tudományos fogalom, ideológiai elképzelés, amelyet vagy használ az adott elmélet, gondolkodó, vagy nem. A „jogági rang” elnyeréséhez jó esélyt nyújt, ha önálló törvényben szabályozzák a kérdést, ha az egyetemeken önálló tanszékek születnek az adott névvel, ha a jogi karon önálló tantárgyként kezdik tanítani, ha önálló tankönyveket írnak a témában (amelyeknek első fejezetében mindig elkezdik saját jogági önállóságukat hangoztatni), és ha társadalmilag fontosnak tekintik az adott kérdést. Ezek egyike sem döntő kritérium, csupán egy-egy érv, amelyeknek több-kevesebb súlya van. Ugyancsak fontos a szerepe a hagyományoknak: jöhet ugyanis akár milyen elméleti irányzat, a polgári jogot például valószínűleg mindig önálló

⁵ Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex, 2009. 292; Szigeti (2002): i. m. 131.

⁶ Jakab (2003): i. m.

⁷ Vö. Tamás András: *Legistica*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó, 2013. 100–101.

jogágnak fogják tekinteni.⁸ A helyzetet tovább nehezíti, hogy a mai napig nem készült egy taxatív felsorolás a jogágakról, így pontosan nem tudható, hogy valójában hány jogág is létezik.

A *praktikus megközelítés* számára a jogág több lehetőséget is jelent. Ha például keresünk egy jogszabályt, akkor a jogág eligazítást nyújthat, hogy hol található az adott jogforrás. Itt azonban érdemes megjegyezni, hogy erre a jogterület is tökéletesen alkalmas. Másik lehetőség, hogy így alkotják-e a jogot. Tamás András azonban rávilágít, hogy gyakorlatban a jogalkotók nemigen használják, valamint a jogszabály-előkészítés és a jogalkotás sem ez alapján szerveződik.⁹ A jogág fogalma és alkalmazása a jogalkotást, illetve jogszabály-előkészítést figyelembe vehetően eddig nem érintette meg, ugyanis ha a jogágakat szempontként kezel-nénk, akkor annak jelen kellene lennie a jogszabály-előkészítés mechanizmusában is. A jogszabálytervezeteket azonban nem jogágak szerinti bontásban készítik vagy minősítik, és a hazai jogszabály-előkészítés (vagy jogszabályszerkesztés) technikája pedig egyértelműen a jogalkotói hatáskörökhöz igazított. A jogág továbbá nem pozitív jogi fogalom, azaz egy jogszabály sem definiálja annak tartalmát, ugyanakkor ritkán előfordul, hogy a címben történik rá utalás. A harmadik szempont ugyancsak elbizonytalanít, mert a jogalkalmazás bár hasonlóan, de mégsem eszerint épül fel; a bírói szervezetben sem jelentkezik következetesen a jogági tagoltság.

A jogágak jogdogmatikai alapjai

A jogágak a *jogdogmatika* fejlődésének termékei. Ténylegesen a római–germán eredetű jogrendszerekben jelentkezik azok elkülönülése elméleti és gyakorlati problémaként. A kontinentális jogszemlélet a jogrendszer közjogra és magánjogra való tagozódásának indokaként több ismérvet fogalmazott meg, így i) a köz- és magánérdek ismérve mellett az elhatárolás indoka volt ii) a köz- vagy magántevékenység, az állami és nem állami cselekvés szabályozása; iii) az alárendeltségi és mellérendeltségi viszonyok; vagy iv) a kogens és a diszpozitív jogszabályok különbsége. Kivételesen, olykor irodalmi megfogalmazásokkal is találkozunk, amelyek azonban az elhatárolás szempontjából nem használhatóak.¹⁰

⁸ Jakab (2003): i. m.

⁹ Bővebben: Tamás (2013): i. m. 100–101.

¹⁰ Gustav Radbruch szerint a magánjog „Herzkammer allen Rechte” vagy Márai Sándor szerint: „A magánjog maga az élet.” (Érdemes megjegyezni, hogy Márai születési neve Grossschmid.)

Az öt remek római jogász egyike, Domitius Ulpianus (170–223) óta – aki különbséget tett *ius publicum* és *ius privatum* között¹¹ – az európai, pontosabban a kontinentális jog, illetve jogtudomány, jogtudósok mindegyik jogágot Prokrusztész-szerűen kényszerítették ebbe a dichotómiába: közjog vagy magánjog, mondván: *tercium non datur*. Ez valójában azért kapott ekkora jelentőséget – amellet, hogy valóban kora egyik legkiválóbb tudósai közé tartozott – mert II. Theodosius és III. Valentinianus császár egy közösen kiadott rendeletükben, a 426-ban Ravennában kelt úgynevezett idézési törvényben, a *lex citationis*-ban az öt kiváló jogtudós műveit,¹² továbbá azokat, akikre hivatkoznak, kötelező erővel ruházták fel. Így ez a jogtétel nemcsak elméleti kijelentés maradt, hanem a hatályos, élő joganyag része is lett. A *felvilágosodás* is megőrzi ezt a hagyományt, Charles-Louis de Secondant Montesquieu (1689–1755) *A törvények szelleméről* (1748) című munkájában tovább erősítette a megkülönböztetést, jelesen: nemzetközi jog (népek joga), közjog (politikai jog) és magánjog (polgári jog):

„Ha úgy tekintjük őket, mint egyetlen bolygó lakóit, amelyen szükségképpen különböző népeknek kell élniük, az embereknek vannak a népek egymás közti kapcsolatára vonatkozó törvényeik; ezek alkotják a nemzetközi jogot. Ha úgy tekintjük őket, mint akik társadalomban élnek, amelyet fenn kell tartani, vannak törvényeik, amelyek a kormányzók és kormányzottak közötti kapcsolatot szabályozzák, ezt közjognak nevezzük. Továbbá vannak olyan törvényeik, amelyek az állampolgárok egymás közötti kapcsolataira vonatkoznak – ez a magánjog.”¹³

A klasszikus magyar jogi irodalom is leginkább a közjog-magánjog elméleti kettéválasztásra fordított gondot, az egyes jogágakkal kapcsolatban ügyeket, problémákat vagy szabályozott szervezeteket neveztek meg; azaz a (jog)viszonyok tartalmára,¹⁴ a szabályozási területre helyezték a hangsúlyt, és nem a társadalmi viszonyokra, módszerre.¹⁵ Szladits Károly – a jogviszony alanyai központú –

¹¹ „[...] huius studii duæ sunt positiones: publicum et privatum. Publicum ius est, quod statum rei Romanæ spectat, privatum, quod ad singulorum utilitatem; sunt enim quædam publice utilia, quædam privatim.” Digesta 1, 1, 1, 2. In Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 52. „...e tudománynak két fő része van: A közjog az [a jog] amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, amely az egyének érdekét tartja szem előtt; egyes dolgok ugyanis a köz hasznát szolgálják, mások a magánszemélyekét.”

¹² Gaius, Æmilius Papinianus, Domitius Ulpianus, Iulius Paulus, Herennius Modestinus.

¹³ Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Ford. Nemes István – Horváth Andor. Bukarest, Criterion, [1748] 1987. 46.

¹⁴ Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Budapest, Grill, 1933. I. 1.

¹⁵ Például az érdek szerint osztotta fel: Tomcsányi Mór: *Magyarország közjoga*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940. 37–39. A közigazgatási jogot, mint elfogadott jogágot, például könnyebben lehet a tartalma szerint meghatározni; ld. Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. Ugyanis ha fenti definíció alapján próbálja

megközelítésében: „Magánjogi tehát mind az a jogszabály, amely magánost más magános érdekében oly módon kötelez, hogy érvényesítéséről a másik (a jogosított) magános rendelkezik. Minden más szabály közjogi.”¹⁶ Itt érdemes megjegyezni, hogy a magyar polgári korszak legtöbbször magánjogról beszél, a polgári jogot sokan – például Szladits is – tágabban értelmezték, egyszerre tartalmazta az anyagi és alaki joganyagot.

Az újszerű és haladó javaslatok az *interdiszciplinaritás* lehetőségét használják fel,¹⁷ tekintettel arra, hogy számos modern, fiatal jogág, jogterület szabályozása amolyan Janus-arcú. Azaz azzal a tulajdonsággal rendelkezik, hogy maradéktalanul nem illeszthető bele sem a *ius privatum*, sem a *ius publicum* világába, illetve más tudományterületekkel (például informatika, energetika, közgazdaság) is szoros kapcsolatban állnak. Nevezetesen egyszerre tartalmaznak olyan egymástól elválaszthatatlan elemeket, amelyek vagy az egyik, vagy a másik oldalhoz tartoznak. Így, mai kifejezéssel élve, a egyes szakjogok, keresztülfekvő jogágak közé sorolandók,¹⁸ ahol a közjogi és magánjogi elemek keverednek. A 20. század elején is már egyértelmű, hogy „[a] magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az Amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések [...]”¹⁹ „Maga e választvonal alapeszméjében kategoricus, részleteiben esetleges.”²⁰ „A jogfejlődés iránya a közjogi és magánjogi intézmények kombinációja és felcserélhetősége felé utal: új átcsoportosítások folynak le szemünk előtt, főleg az ú.n. gazdasági jog körében, melyek a közjogi és a magánjogi elemeket új szintézisben egyesítik.”²¹ Amikor a közjog és magánjog közti határ elmosódásáról, relativizálódásáról beszélnek, akkor valójában a szerzők inkább az egyes tipikus szabályozási módszerekre utalnak. Ennek megfelelően pedig helyesebb volna a precíz szerződés, illetve az egyoldalú állami aktus kifejezéseket használni.²²

A kontinentális hagyományoktól természetes ez esetben is eltér az *angolszász felfogás*, amely olykor sokkal észszerűbbnek, gyakorlatiasabbnak tűnik,

az ember megközelíteni, akkor azzal szembesül, hogy a releváns társadalmi viszony szinte valamennyi viszony, a szabályozás módja – még felelősség esetén is – pedig csakugyan felöleli az összes ismert megoldást, tekintettel arra, hogy a hatályos joganyag mintegy 80%-a közigazgatási norma.

¹⁶ Szladits (1933): i. m. 2–3.

¹⁷ Song Xian-Zhong: What is philosophy in branches of law? *Law and Social Development*, (2009), 4.

¹⁸ Lábady Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2018. 24.

¹⁹ Grosschmid Béni: *Jogszabálytan*. Budapest, Athenaeum, 1905. 10.

²⁰ Grosschmid Béni: *Fejezetek kötelmi jogunk köréből*. Budapest, Grill, 1932. II. 1299.

²¹ Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. I. Általános rész. Személyi jog. Budapest, Grill, 1938. 19.

²² Jakab András: Közjog, magánjog, polgári jog – a dogmatikatörténet Próteuszi és az új Ptk. tervezete. *Állam- és jogtudomány*, 48. (2007), 1. 3–27.

továbbá egyszerűbb lehetőséget teremt a jogtudomány számára azzal, hogy nem alkalmazzák a fenti megkülönböztetést minden jogágra. Az angol jogelmélet valójában nem is használja a jogág fogalmát, a *branch of law* terminológia kontinentális, német eredetű. A jogtudósok szabadon alkothatnak új jogágakat, jogterületeket, ezért találkozunk olyan változatos címekkel és témakörökkel az angolszász szakirodalomban. Ez szélsőséges megfogalmazásban alátámasztja, hogy a középkor aranycsínálási receptjének reménytelenségére emlékeztető kritériumkeresésekkel fel kellene hagyni, s inkább más (értelmes) jogtudományi kérdésekre kellene koncentrálni.²³ Egyebekben a nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a precedensalapú jogrendszer jobban megfelel a piacgazdaságok fejlődési igényeinek, mivel kevésbé merev, és gyorsabban képes a változásokhoz alkalmazkodni.²⁴

Egy új jogág megalapozása: strandjog

A fentebb említett összefüggéseket érdemes megfeleltetni a hatályos joganyaggal, annak érdekében, hogy az elmélet és a gyakorlat számára miként alakítható ki egy új jogág, mint például a *strandjog* (*beach law*). Bár első olvasatra meglehetősen merésznek tűnik a jogelméleti kalandozás, ennek ellenére még a hazai jogalkotó számára sem ismeretlen terület, egyaránt találunk közjogi, elsősorban közigazgatási jogi és magánjogi szabályozást. Ebből következik, hogy a strandjogot a keresztülfekvő jogágok közé kell sorolni. A közigazgatási jog egyik fő karaktere a szabályozás, szabályosság, azaz a normativitás,²⁵ és a strandjog is tekinthető egy különös szakigazgatásnak, besorolható a szabályozott ágazatok (*regulated industries*) közé: i) működésüket az állam szabályozza, ii) létük meghatározó a társadalomban, valamint iii) az egész lakosság számára nyújtanak szolgáltatást. A szektorra vonatkozó joganyag másik része: a szerződések (letét, bérlet, haszonbérlet, vállalkozás, utazás, megbízás, adásvétel) a magánjogba helyezhetők el. Fiatalsága és újszerűsége ellenére ez a jogterület tűnik a legalkalmasabbnak, és nyújtja a legtöbb lehetőséget az egységes, közös elmélet (dogmatika) szempontjából is. Ez a komplex megközelítés a jogi és a gyakorlati oktatásban, továbbá a szakirodalomban is hasznos lenne, mivel így a jogtudomány és a jogalkotó, valamint a jogalkalmazók egyszerre látnák összefüggésében a közjogi és a magánjogi joganyagot.

²³ Uo.

²⁴ Bővebben: Thomas Cottier et al. (szerk.): *The rule of law in monetary affairs*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

²⁵ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001. 369.

Mint mindegyik jogág, így a strandjog kezdeti nehézsége is önmaga *definiálása*, különösen a vegyes szakjogi jelleg miatt. Akár a magánjogi (egyes mellérendeltségi vagyoni és személyi viszonyok), akár a közjogi elemeket (szupremácia és hatósági vagy szakigazgatás) kívánjuk felhasználni, első lépésben meg kell határozni a szabályozás jól körülhatárolható tárgyát, azaz egy újabb fogalmat kell bevezetni: strandjogviszony, amely az azonos vagy hasonló jogviszonyokat fogja össze. Ennek pedig három elemét kell megragadni: a tárgyat, alanyait és tartalmát (jogok és kötelezettségek).

A strandjogviszony *tárgya* a strandolás: a strandon tartózkodás (fürdés, napozás, pihenés, szabadidőtöltés stb.) A jogviszony közvetett tárgya a *strand* lesz, azaz a fürdésre alkalmas természetes vagy mesterséges vízpart, szabad-téri fürdő. A strand az épülő tengerpartokon, illetve nagyobb vízfelületek (folyamok és tavak) partjain létrejövő felszíni forma, a szárazföld és a vízfelszín között elterülő átmeneti terület. A strandokat különböző szemcseméretű közettörmelék borítja, amely a kavicstól a finom homokig terjedhet. A jogviszony tehát területi megközelítésben abszolút: a strand kiterjedése, ugyanakkor személyi kérdésben inkább szituációs, a strandon tartózkodáshoz kapcsolódik. Mint területi kategória többféleképpen csoportosítható: i) a tulajdonos alapján magán- vagy köztulajdonú; ii) kialakítása szerint természetes vagy mesterséges; iii) a hozzáférés szerint pedig szabad (nyilvános) vagy korlátozott strandra.

A magyar szabályozásból érdemes kiemelni a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 45. § (7) bekezdés *b)* és *k)* pontjaiban foglalt felhatalmazás alapján alkotott 78/2008. (IV. 3.) kormányrendeletet a természetes fürdővizek minőségi követelményeiről, valamint a természetes fürdőhelyek kijelöléséről és üzemeltetéséről (Fürdővízr.). Ezek szerint a természetes fürdőhely fürdési célra engedélyezett víz és a hozzá tartozó vízparti terület. Ennek egyik fontos eleme pedig a természetes fürdővíz, azaz a felszíni vizek minden olyan eleme, amelyek használatát a népegészségügyi feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatal fürdési célra engedélyezte (fürdővíz), és amelyre nem áll fenn a fürdés állandó hatósági tilalma. Ehhez kapcsolódik az úgynevezett védőterület, amely a fürdőhely területét övező, a víz minőségének megóvása érdekében meghatározott szárazföldi terület és vízfelszín. A Fürdővízr. hatálya nem terjed ki a külön jogszabály szerinti medencés közfürdőre, a gyógyfürdőre, valamint olyan mesterségesen létesített vízterekre, amelyek nincsenek összeköttetésben sem felszíni, sem felszín alatti vizekkel.

A strandok speciális típusait az 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 240. §-a nevesíti, így a fürdő- és klímagyógyintézet az a természetes gyógytényezők felhasználásával egészségügyi szolgáltatást is nyújtó olyan egészségügyi vagy részben egészségügyi szolgáltató, amely a fürdő- vagy klíma-

gyógyintézetre utaló valamely elnevezés használatára a külön jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelően működési engedélyt kapott. Elismert természetes gyógytényező az olyan természetes gyógytényező, amelyre vonatkozóan a természetes ásványvíz, természetes gyógyvíz, természetes gyógyiszap, gyógyklíma, gyógybarlang vagy gyógyhatásra utaló egyéb elnevezés használatát engedélyezték.

A 2000. évi CXII. törvény állapítja meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervét és a Balatoni Területrendezési Szabályzatot, amely felhatalmazása alapján a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII. 21.) kormányrendelet 5. §-a rögzíti, hogy strandrendeltetés csak olyan ingatlanon jelölhető ki vagy bővíthető, amelyhez kapcsolódóan a vízpart-rehabilitációs tanulmányterv strandolásra alkalmas partszakaszt jelöl. A Balaton vízmedrében a strandrendeltetéshez kapcsolódó építmény csak ott helyezhető el, ahol a vízpart-rehabilitációs tanulmányterv strandolásra alkalmas partszakaszt jelöl.

A jogviszony szituációs karakterét erősíti, hogy a fürdési idény i) a járási hivatal határozatában megállapított, az év azon két napja közötti legalább 8 hétig tartó egybefüggő időszak, amikor napi átlagban legalább 100 fő fürdőzőre lehet számítani, vagy ii) az üzemeltetett fürdőhely esetében az átlagos napi fürdőzőszámra tekintet nélkül a fürdőhely üzemeltetője által kérelmezett és a járási hivatal határozatában megállapított időszak.

A strandok nyilvántartásával kapcsolatban az ingatlan-nyilvántartási célú földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 8/2018. (VI. 29.) AM rendelet 18. §-a szerint a művelés alól kivett területek között külön kell feltüntetni a sporttelepet, strandot, fürdőt. Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) kormányrendelet szerint az ingatlanvagyon-kataszter egyik adatlapja az „S” Strand, fürdő betétlap. A művelés alól kivett egyéb földterület jellege keretében a 13: folyók, állóvizek partján lévő strandok (24. Egyéb, még be nem sorolt építmények: 24113 Nyitott uszodák, 24114 Strandok) adatait tartalmazza (lásd 1. táblázat).

A jogviszony *alanyainak* két pólusa a strandoló magánszemélyek, illetve a strand, valamint a stranddal alkalmazásban, szerződésben álló személyzet, személyek. A közfürdők létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi feltételeiről szóló 37/1996. (X. 18.) NM rendelet szerint a közfürdőt nem látogathatja lázas, továbbá fertőző gyomor-bélrendszeri és bőrbetegségben szenvedő; görcsös állapottal, eszméletvesztéssel járó, illetve feltűnő vagy nagy kiterjedésű kóros elváltozással járó betegségben szenvedő; ittas vagy kábítószer vagy bódító hatású gyógyszer hatása alatt álló személy.

1. táblázat. Strand, fürdő betétlap

Strand, fürdő, uszoda alapadatai				
S 01	Neve:			
S 02	Jellege:	1: hideg vízű nyitott; 2: hideg vízű fedett; 3: meleg vízű nyitott; 4: meleg vízű fedett; 5: meleg vízű, télen fedett; 6: folyóvíz vagy tóparti strand		
S 03	Strand területe:		ha: m ² :	
S 04	Vízbeszerzés:	1: vízműhálózatból; 2: saját kútról; 3: saját felszíni vízműről; 4: saját felszín alatti vízműről; 5: nincs		
S 05	Kutak száma:		db:	
S 06	Friss vízigény:		m ³ /óra:	
S 07	Vízfelvételi kapacitás:		m ³ /óra:	
S 08	Vízforgatás:	1: nincs; 2: van		
S 09	Medence	típusa:	1: gyógyfürdőmedence; 2: strand-medence; 3: úszómedence; 4: gyermekmedence; 5: nincs	
S 10		hossza:	m:	
S 11		alapterülete:	m ² :	
S 12		térfogata:	m ³ :	
Strand, fürdő, uszoda értékadatai				
	Megnevezés	Év	Értékváltozás E Ft (±)	Bruttó érték egyenlege E Ft
S 13.0	Könyv szerinti bruttó érték			
S 13.1	Bruttóérték- változás			
S 14	Becsült érték			
S 15	Állagmutató	1: 0%; 2: 1–19%; 3: 20–39%; 4: 40–59%; 5: 60–79%; 6: 80–99%; 7: 100%		

Forrás: a szerző szerkesztése az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet alapján

Az alanyi oldal másik szereplője jellemzően a fürdőhely üzemeltetője, a fürdőhely tulajdonosa, vagy akire a tulajdonos a Fürdővízr.-ben meghatározott kötelezettségek teljesítését írásbeli megállapodásban átruházta. A jogviszony így sokban hasonlít a közintézeti, közintézményi viszonyokra, mivel a strand is a dologi és személyi eszközöknek meghatározott tartós közcél (humán közszolgáltatás) szolgáltatára rendelt összessége;²⁶ a strandolók tulajdonképpen

²⁶ Otto Mayer: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, Duncker und Humblot, 1924. II. 268; Szakács Tamás: *A közintézet fogalma; fajtái*. Budapest, ELTE, 2016. 1–6.

igénybe vevők, használók, akik olykor közvetlenül fizetnek a szolgáltatásért, vagy kollektíven, a közteherviselésen keresztül finanszírozzák (szabadstrand). A strandolók és a strand, annak üzemeltetője, alkalmazottai között sajátos jogviszonyok jönnek létre, amely lehet i) tisztán polgári jogi jogviszony (lángos és csapolt sör vásárlása), ii) alapvetően polgári jogi jogviszony közjogi elemekkel (magánstrand-létesítés), illetve iii) speciálisan szabályozott közjogi jogviszony (közegészségügy, gyógyfürdő).

A jogalanyok szempontjából sajátos az úszómester (mentőőr), aki kizárólag olyan személy lehet, aki a vízi mentésben való jártasságáról érvényes igazolással rendelkezik, és egészségügyi alkalmasságát orvos igazolja. A mentőőr szolgálati ideje alatt köteles a csónakban vagy a csónak 50 méteres körzetében tartózkodni, olyan helyen, ahonnan a fürdésre kijelölt vízfelület belátható. Olyan fürdőhelyeken, ahol gyermekek csoportosan vagy tömegesen fordulnak elő (például gyermek- és ifjúsági tábor, vízparti üdülő), az üzemeltetőnek a balesetek megelőzése érdekében – a gyermekcsoport ott-tartózkodási ideje alatt – külön mentőőrt kell biztosítani a csoport felügyeletére. Az *aqua tréner* szakképesítés szakmai és vizsgakövetelményeit pedig az emberi erőforrások minisztere ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 27/2016. (IX. 16.) EMMI rendelet tartalmazza.

A strandjogviszony *tartalmánál* abból indulhatunk ki, hogy a *strandoláshoz való jog* meglehetősen közvetetten vezethető le az alapjogokból, azonban faktikusan szinte minden társadalomban megtalálható. A Fürdővízr. a minőségi strandolás érdekében az üzemeltetők számára számos kötelezettséget határoz meg: egy főre számítva 10 m² pihenést szolgáló területet kell biztosítani; fák, bokrok ültetésével árnyas pihenőrészt kell kialakítani; a 6 éven aluli gyermekek részére célszerű külön fürdőhelyet biztosítani; parkolóhelyet kell létrehozni. A sportolási lehetőség elősegítésére (például a labdajátékokra) alkalmas területrészt biztosítani kell úgy, hogy az a vendégek nyugalma ne zavarja, és ne legyen balesetveszélyes. Naponta gondoskodni kell a fürdésre igénybe vett vízfelület, a vízpart tisztán tartásáról. Állatot a fürdőhely területére bevinni tilos. A fürdőhely területén a fürdési szezonban horgászni nem szabad. Gondoskodni kell a fürdőközönség számára zuhanyozási lehetőségről. Egy személygépkocsi elhelyezését kell biztosítani a sportolás, strandolás célját szolgáló önálló rendeltetési egységek minden 5 férőhelye után.²⁷

A közfürdők létesítésének és üzemeltetésének egészségügyi feltételeiről szóló 37/1996. (X. 18.) NM rendelet szerint a zuhanyozók legkisebb száma úgy

²⁷ 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről. 4. számú melléklet a 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelethez. Az elhelyezendő személygépkocsik számának megállapítása.

határozandó meg, hogy a legnagyobb egyidejű benntartózkodó létszámmra számolva 50 fő/1 db zuhany legyen, de nemenként 5 zuhanyozónál kevesebb nem engedhető meg; nemenként elkülönített illemhelyet kell létesíteni, amely a fürdő-medencétől, illetve a fürdésre használt víz partvonalától nem lehet 200 m-nél távolabb; nyitott medence csak előfürdőn vagy lábmosón keresztül legyen megközelíthető. A közfürdő üzemeltetője üzemnaplót vezet, amelyben nyilvántartja a naponként igénybe vevő fürdőzők számát, a teljes vízcserék időpontját, a vízminőségi és víztechnológiai vizsgálatok adatait, a fertőtlenítés végrehajtására vonatkozó adatokat, az üzemelés alatti rendkívüli eseményeket, a hatósági ellenőrzések időpontját és észrevételeit.

A 24/2007. (VII. 3.) KvVM rendelet által kiadott Vízügyi Biztonsági Szabályzat hatálya a biztonsági követelmények meghatározása szempontjából kiterjed minden szervezett vízügyi tevékenységre, függetlenül attól, hogy azt társadalmi vagy gazdálkodó szervezetek milyen szervezeti vagy tulajdoni formában végzik. Ez alapján a strandokra vonatkozóan például a medencében, a fürdő jellegének megfelelően, a mélyvízi részen a medence szélénél kapaszkodásra alkalmas, könnyen tisztítható, sima felületű kapaszkodót kell elhelyezni. Az ugrómedence mélysége az ugrási helyen az ugróhely víz fölötti magasságától függ, de legalább 3,80 m legyen. A hullámmedence oldalfalán kiálló részt (így például korlátot, lépcsőt) alkalmazni nem szabad. A hullámozás ideje alatt úszómestert vagy uszodamestert kell alkalmazni. Vízcsúszdákat, a medencékben a csobbanási magasságot, valamint a vízmélységet, a csúszdák használatára vonatkozó szabályokat piktogramokkal is jelölni kell. Intenzív vízmozgást, örvénylést, áramlást előidéző élményfürdőelemek üzemeltetése alatt állandó uszodamesteri felügyeletet kell biztosítani az érkezési helyen.

Az *eljárási szabályok* közül elősorban a közigazgatási tárgyúak a jelentősebbek. A *fürdővíz használata engedélyezésének*, illetve a *fürdőhely kijelölésének* eljárásai háttérjogszabálya természetesen a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, a sajátos rendelkezések pedig a Fürdővízr.-ben találhatók. Ha a járási hivatal illetékességi területéhez tartozó felszíni vizekben a fürdőzők számának napi átlaga legalább 8 egybefüggő naptári héten várhatóan meghaladja a 100 főt, valamint megvannak a fürdőzés e rendelet szerint szükséges közegészségügyi követelményei, a járási hivatal – hivatalból indított eljárásban – minden év május 1. napjáig i) dönt a fürdővíz fürdési célú használatának engedélyezéséről; ii) megjelöli a fürdési időny tartamát; iii) meghatározza a fürdővíz minőségének ellenőrzését szolgáló mintavételeknek az ütemtervét; iv) kijelöli a védőterületet. A fürdőhely üzemeltetője a kérelemmel egyidejűleg benyújtja az üzemeltetési szabályzatot, amely a fürdőhely szakszerű és biztonságos üzemeltetésével kapcsolatos részletes műszaki, technológiai, biztonságtechnikai, környezetvédelmi és egészségügyi előírásokat tartalmazza.

A járási hivatal – hivatalból indított eljárásban – minden *fürdővíz profilját*²⁸ megállapítja, amelyeket rendszeresen felül kell vizsgálni és frissíteni kell. Ezek eredményéről (kifogásolt, tűrhető, jó, kiváló) a nyilvánosság tájékoztatása is kötelező. A járási hivatal a fürdővíz használatát akkor engedélyezi, illetve a fürdőhelyet akkor jelöli ki, ha a fürdővíz minősége legalább tűrhető. A fürdővíz minőségére vonatkozó adatok közérdekűek. A jegyző a helyben szokásos módon minden évben tájékoztatja a lakosságot i) az engedélyezett fürdővizekről, ii) a kijelölt fürdőhelyekről, iii) a fürdési tilalom elrendeléséről, iv) a fürdési tilalom feloldásáról. Az országos tisztifőorvos a nyilvántartott fürdővizek és kijelölt fürdőhelyek, valamint a tartós fürdési tilalom alá eső fürdővizek listáját minden fürdési idény kezdete előtt, amint az rendelkezésre áll, de legkésőbb június 15-ig a honlapján közzéteszi.

A fürdővízminőség-értékelés alapján a kifogásolt osztályba tartozó fürdővíz esetében az ilyen osztályozást követő első fürdési idénytől kezdődően a hivatal a fürdőzés tilalmát rendeli el, amelyről tájékoztatja a fürdőhely üzemeltetőjét, és kötelezi arra, hogy egyértelmű és egyszerű figyelmeztető jelzéssel felhívja a nyilvánosság figyelmét a nem megfelelő vízminőségre, tájékoztassa a nyilvánosságot a szennyezés okairól és az intézkedések megtételének elrendeléséről. Enyhébb minőségromlás esetén a fürdőhely üzemeltetésének szüneteltetését rendeli el, illetve a vízminőség helyreállításához szükséges intézkedések eredménytelensége esetén a fürdővízhasználati engedélyt visszavonja.

A természetes gyógytényezőkről szóló 74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet szerint azok a létesítmények, amelyek főként természetes *gyógytényező* felhasználásával²⁹ folytatnak gyógyító vagy rehabilitációs tevékenységet, az intézmény gyógyászati jellegére utaló elnevezéssel³⁰ akkor működtethetők, ha – az üzemeltetéshez egyéb jogszabályokban előírt hatósági engedélyeken kívül – e megnevezés használatát a fenntartó vagy az üzemeltető kérelmére a Budapest Főváros Kormányhivatala engedélyezi.

²⁸ *Fürdővízprofil*: a fürdővíz olyan jellemzése, amely a fürdővízzel kapcsolatos egészségkárosító hatást előidézhető szennyezési forrásokra és szennyezési okokra, valamint ezek értékelésére terjed ki.

²⁹ 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről 238. § (1) Természetes gyógytényező az olyan természetes ásványvíz, természetes iszap, a talajból nyert egyéb természetes anyag (a továbbiakban együtt: talajból nyert természetes gyógytényezők), felszíni éghajlat, felszín alatti klíma (a továbbiakban együtt: éghajlati gyógytényezők), amely bizonyítottan kedvező élettani hatással rendelkezik vagy gyógyászati célra felhasználható. (2) Elismert természetes gyógytényező az olyan természetes gyógytényező, amelyre vonatkozóan a *a)* természetes ásványvíz, *b)* természetes gyógyvíz, *c)* természetes gyógyiszap, *d)* gyógyklíma, *e)* gyógybarlang, vagy *f)* gyógyhatásra utaló egyéb elnevezés használatát engedélyezték.

³⁰ A gyógyfürdő intézmény számára a következő elnevezések használata engedélyezhető: gyógyfürdő, mozgásszervi betegeket ellátó nappali kórház, gyógyfürdőkórház, éghajlati gyógyintézet, gyógyüdülő, gyógyszálló, gyógyvízivócsarnok, gyógybarlang.

A jogág fogalmának másik témaköre a szabályozási módszer, azaz valamilyen objektív és/vagy szubjektív *jogi felelősségi* alakzat. A közigazgatási normák, előírások megszegéséért eredményfelelősség terheli a strand üzemeltetőjét. A magánjog köréből érdemes utalni a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:371. §-ára, amely a nyilvánosság számára nyitva álló intézmények felelőssége között külön nevesíti, hogy a fürdők és más hasonló intézmények, továbbá a ruhatárak letéttel összefüggő kártérítési felelőssége az olyan dolgokra terjed ki, amelyeket a látogatók ezen intézményekbe rendszerint magukkal szoktak vinni, illetve ha megfelelő hely áll a látogatók rendelkezésére dolgaik megőrzése céljából, az intézmény az itt elhelyezett dolgokban esett kárért tartozik felelősséggel. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 202/A. § szerint aki tiltott helyen fürdik, szabálysértést követ el (156/A. Tiltott fürdés). A szabálysértés miatt a közterület-felügyelő, a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr, a halászati őr is szabhat ki helyszíni bírságot.

A strandjog *jogdogmatikai* megalapozása elsöre nehéznek tűnik, mert egy fiatal, viszonylag kisebb jogág számára átfogó elméletet pusztán néhány jogforrásból (törvények, rendeletek, irányelvek, direktívák, szabályok stb.) kell kialakítani. Ehhez azonban megfelelő támpontot tud nyújtani a jogtörténeti és a nemzetközi jog-összehasonlítási dimenzió felvázolása is.

A *jogtörténeti* példák egyik hazai kiindulópontja lehet a *Tripartitum*, amelyben megtalálható, hogy már akkor a birtok tartozékai közé értették és foglalták egybe mindazt, ami valamely városhoz, mezővároshoz vagy faluhoz tartozik, így a vizek, folyók, halastavak, halászatok, vízfolyások, és általában ezek haszonvétele és jövedelme.³¹ Az első tengerparti üdülőhelyeket a 18. században nyitották meg az arisztokrácia számára, akik a tengerpartot, valamint az akkori divatos gyógyvárosokat kezdték el rekreációs és egészségügyi célokra felkeresni. Az egyik legkorábbi ilyen üdülőhely Scarborough volt Yorkshire-ben az 1720-as években; divatos gyógyváros volt, mivel a 17. század folyamán az egyik sziklából kitörő savas vízfolyást fedeztek fel a város déli oldalán.³² Lényeges mérföldkő azonban a viktoriánus Anglia, amikor a strandok váltak a pihenés és rekreáció célterületévé. Következő állomás a 20. század közepe, a tömegturizmus megjelenése, így idővel a strandok váltak az idegenforgalom legfőbb attrakciójává. Az idegenforgalmilag frekvenciált országokban a tengerpart megváltozott, szállodák és sétányok épültek a partok mentén. 1976-ban

³¹ Werbőczy István: *Tripartitum – Hármaskönyv*. 24. Cím: A királyi jognak és a birtokjognak meghatározása 8. § 1514.

³² Holloway, J. Christopher – Taylor, Neil: *The business of tourism*. Harlow (US-ND), FT Prentice Hall, 2006. 29.

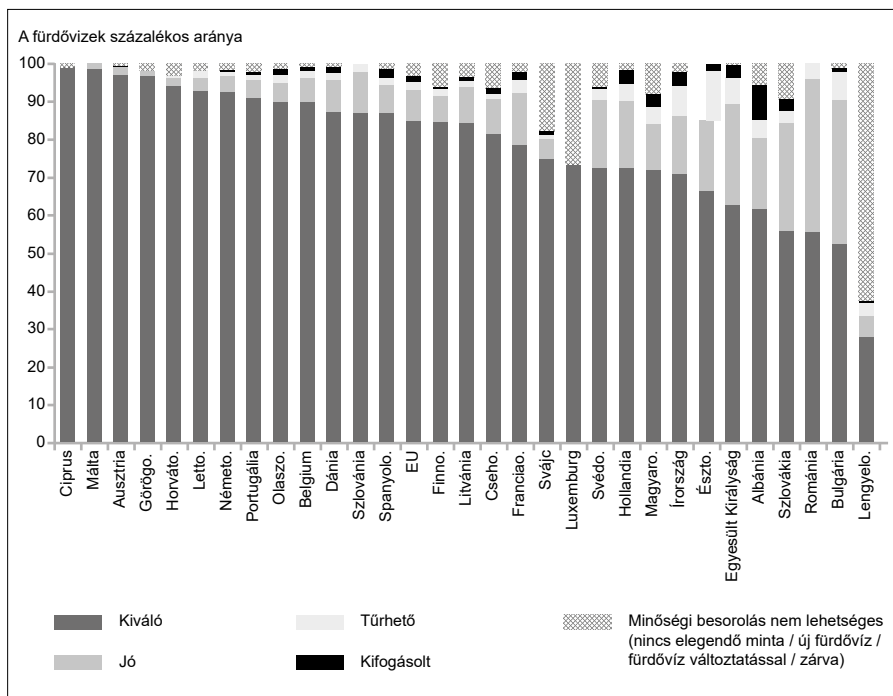
fogadta el az Európai Gazdasági Közösség a Tanács 76/160/EGK irányelvét a fürdővizek minőségéről,³³ amely célja a fürdővíz szennyezettségének csökkentése, illetve a fürdővízminőség felügyeletének egységesítése. A közös megfogalmazás szerint a strand fürdőhely (*bathing area*), azaz olyan terület, ahol fürdővíz található. A fürdővíz pedig olyan folyó vagy álló édesvíz, vagy ennek részei, és tengervíz, amelyben a fürdés kimondottan megengedett az egyes tagállamok erre jogosult hatóságai által, vagy a fürdés nem tilos, és rendszerint nagyszámú fürdőző szokta igénybe venni. A mindössze 14 cikkből álló irányelv a fürdővíz minőségére vonatkozott, kivéve a gyógyászati célú vizeket és az úszómedencékben használt vizet. A joganyag az 1970-es évek tudását és tapasztalatát tükrözi, azonban a fürdővízhasználati szokások azóta megváltoztak, csakúgy, mint a tudományos és műszaki tudás szintje is. Ezért az említett irányelvet hatályon kívül helyezték 2006-ban.

A nemzetközi kitekintés sem hanyagolható el. Az uniós jogban a jelenlegi szabályozás az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.³⁴ A környezetvédelmi szempontok alapja, hogy a víz szűkösen rendelkezésre álló természeti erőforrás, amelynek minőségét óvni, védeni kell, gazdálkodni kell vele, és ennek megfelelően kell kezelni. Az irányelv célja a jó fürdővízminőség és a magas szintű védelem tagállamok általi, közös követelményrendszer alapján történő elérése a Közösségben. A szabályozás a következőkkel kapcsolatos rendelkezéseket állapítja meg: a) a fürdővízminőség ellenőrzése és osztályozása; b) a fürdővíz-gazdálkodás; c) és a nyilvánosságnak a fürdővizek minőségével kapcsolatos tájékoztatása. Hatálya viszont nem terjed ki az alábbiakra: uszodák és gyógyfürdők; mesterséges vízterekben gyógyászati célra használt vagy vízkezelési módszereknek alávetett vizek; mesterségesen létesített zárt vizek, amelyek nincsenek összeköttetésben sem felszíni, sem talajvizekkel.

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (European Environment Agency, EEA) 2019-ben adta ki a fürdővíz minőségét értékelő 3/2019 EGT-jelentését, amelyet a 28 EU-tagállamban, Albániában és Svájcban található, több mint 21 ezer fürdővízből származó információk felhasználásával állították össze. A minőség tekintetében hazánk elmarad az uniós átlagtól, és a 22. helyen szerepel. A jelentés kiemeli, hogy öt EU-tagállamban a fürdővizek legalább 3%-a volt rossz minőségű: Hollandia (25 fürdővíz vagy 3,4%), Írország (5 fürdővíz vagy 3,4%), az Egyesült Királyság (21 fürdővíz vagy 3,3%), Magyarország (8 fürdővíz vagy 3,2%) és Szlovákia (1 fürdővíz vagy 3,1%).

³³ A Tanács 76/160/EGK irányelve (1975. december 8.) a fürdővizek minőségéről.

³⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 15.) a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről.



1. ábra. A fürdővizek minősége 2018-ban a 28 EU-tagállamban, Albániában és Svájcban

Forrás: saját szerkesztés az alábbi mű felhasználásával:

European Environment Agency: *European bathing water quality in 2018*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019. 10.

A sportról szóló 2004. évi I. törvény alkalmazásában az olimpiai események közé tartozik a Strand Világjátékok (World Beach Games) elnevezésű sportesemény. A Strand Világjátékok egy nemzetközi multisportesemény, amelyet a Nemzeti Olimpiai Bizottságok Szövetsége (ANOC) 2019-ben szervezett meg először 14 sportág 15 szakágában. A játékokat kétfévente tartják. Emellett a nemzeti karaktereket is érdemes figyelembe venni, különösen olyan kisebb szigetországok, -államok esetében, ahol a gazdaság meghatározó része a strandturizmussal függ össze. Idesorolandó elsősorban Hawaii, a Karib-tenger és Óceánia szigetei, Florida, Kalifornia, valamint a Mediterráneum, illetve azok az országok, amelyek jelentős strandolásra alkalmas vízparttal, több száz kilométeres – olykor egybefüggő – strandszakasszal rendelkeznek (Eighty Mile Beach, 220 km és Ninety Mile Beach, 151 km, Ausztrália; Praia do Cassino, 212 km, Brazília; Padre Island beach, 182 km, Texas; Cox's Bazar, 125 km, Banglades).

Itt elegendő csak a röviden utalni egy érdekességre: a *beach law* kifejezés megtalálható az interneten,³⁵ a Beach Law Papamoa szolgáltató azonban nem a strandjoggal foglalkozik, hanem szakértői tanácsokat ad rokonszenves és könnyen érthető módon, nyugodt, barátságos és gondozó környezetben. Így a kapcsolódás közben elkészíthetők tulajdonjogi dokumentumok, időskori rendelkezések, végrendeletek, vagyionkezelés, befektetési döntések.

Végezetül pedig, egy kodifikált egységes strandjogi törvényből kiindulva egy *Strandjog* című könyv a következő szerkezeti felépítést követi:

2. táblázat. A *Strandjog* című könyv szerkezeti felépítése

<i>Bevezetés</i>	
<i>I. A Strandjog története, kialakulása</i>	I.1. Egyetemes; I.1.1. Őskor – ókor; I.1.2. Középkor; I.1.3. Újkor; I.2. Magyar
<i>II. Strandjog a jogrendszerben</i>	II.1. Helye a jogrendszerben; II.2. Kapcsolata más jogágakkal
<i>III. A strandjog forrásai</i>	III.1. Jogszabályok; III.2. Nemzetközi egyezmények; III.3. Egyéb források; III.4. A strandoláshoz való jog
<i>IV. Strandjogi törvény</i>	IV.1. Kialakulása; IV. 2. Hatálya; IV. 2.1. Területi; IV.2.2. Személyi; IV. 2.3. Időbeli; IV. 2.4. Tárgyi; IV. 3. Fogalmak: Strand, Strandidény, Strandidőszak, Strandüzemeltető, Strandhatár, Strandhatóság, Strandi alkalmazottak, Strandi kötelező felszerelések, Strandi kötelező kellékek, Strandi eshetőleges felszerelések, Strandi eshetőleges kellékek, Strandi felelősség, Strandjog, Strandjogok, Strandkötelekségek, Strandjogviszony, Strandkár, Strandolás, Strandoló, Strandszerek, Vízi mentő, Aqua tréner; IV.4. Strandjogviszony; IV.4.1. Alanyai; IV.4.2. Tárgya; IV.4.3. Tartalma – strandjogok és -kötelekségek; IV.4.4. Felelősség; IV.5. Strandhatóságok és eljárásaik; IV.6. Strandjogi egyéb eljárások; IV.6.1. Polgári peres eljárás; IV.6.2. Polgári nemperes eljárás; IV.6.3. Választott bírósági eljárás; IV.6.4. Büntetőeljárás
<i>V. Nemzetközi strandjog</i>	V.1. Joghatóság; V.2. Kollíziós szabályok; V.3. Jogsegély – viszonyosság; V.4. Összehasonlítás; V.4.1. EU (ezen belül V4-ek); V.4.2. Európa többi országa; V.4.3. Mediterráneum; V.4.4. Ázsia; V.4.5. Afrika; V.4.6. Amerika; V.4.7. Ausztrália, Óceánia, különösen Hawaii; V.4.8. Sarkvidékek (Antarktis, Arktisz)
<i>VI. Felhasznált irodalom</i>	

Forrás: a szerző szerkesztése

³⁵ Ld. www.beachlaw.co.nz.

Felhasznált irodalom

- Burián László – Kecskés László – Vörös Imre: *Magyar nemzetközi kollíziós magánjog*. Budapest, Logod, 2003.
- Cottier, Thomas – Rosa M. Lastra – Christian Tietje – Lucia Satragno (szerk.): *The rule of law in monetary affairs*. Cambridge, Cambridge University Press, 2014. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781107479920>
- European Environment Agency: *European bathing water quality in 2018*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2019.
- Földi András – Hamza Gábor: *A római jog története és intézményei*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.
- Grosschmid Béni: *Jogszabálytan*. Budapest, Athenaeum, 1905.
- Grosschmid Béni: *Fejezetek kötetmi jogunk köréből*. Budapest, Grill, 1932. II.
- Holloway, J. Christopher – Neil Taylor: *The business of tourism*. Harlow (US-ND), FT Prentice Hall, 2006.
- Jakab András: A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka. *Jogelméleti Szemle*, (2003), 3. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/jakab15.html>
- Jakab András: Közjog, magánjog, polgári jog – a dogmatikatörténet Próteuszi és az új Ptk. tervezete. *Állam- és Jogtudomány*, 48. (2007), 1. 3–27.
- Lábady Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2018.
- Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex, 2009.
- Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Mayer, Otto: *Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig, Duncker und Humblot, 1924. II.
- Montesquieu: *A törvények szelleméről*. Ford. Nemes István – Horváth Andor. Bukarest, Kriterion, [1748] 1987.
- Song Xian-Zhong: What is philosophy in branches of law? *Law and Social Development*, (2009), 4.
- Szabó Imre (szerk.): *Állam- és jogtudományi enciklopédia*. Budapest, Akadémiai, 1980.
- Szakács Tamás: *A közintézet fogalma; fajtái*. Budapest, ELTE, 2016.
- Szentiványi Iván: *Bankjog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1988.
- Szigeti Péter: *Jogtani és államtani alapvonalak*. Budapest, Rejtjel, 2002.
- Szladits Károly: *A magyar magánjog vázlatja*. Budapest, Grill, 1933. I.
- Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. I. Általános rész. Személyi jog. Budapest, Grill, 1938.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Tamás András: *Legistica*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Tankönyvkiadó, 2013.
- Tomcsányi Mór: *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940.
- Werbőczy István: *Tripartitum – Hármaskönyv*. 1514.

Jogforrások

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
2004. évi I. törvény a sportról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet az országos településrendezési és építési követelményekről
37/1996. (X. 18.) NM rendelet a közfürdők létesítésének és üzemeltetésének közegészségügyi feltételeiről
24/2007. (VII. 3.) KvVM rendelet a Vízügyi Biztonsági Szabályzat kiadásáról
74/1999. (XII. 25.) EüM rendelet a természetes gyógytényezőkéről
A Tanács 76/160/EGK irányelve (1975. december 8.) a fürdővizek minőségéről
Az Európai Parlament és a Tanács 2006/7/EK irányelve (2006. február 15.) a fürdővizek minőségéről és a 76/160/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről



Utószó helyett



Budai Balázs¹

Drága Főnök Úr! Kedves Micu!

Sokat gondolkodtam azon, hogy minek örülnél jobban: egy középserű tanulmánynak az e-közigazgatás legújabb kihívásairól, amiből 12 egy tucat (és tudom, hogy előszeretettel olvasgatsz ilyeneket unalmas hétköznapijaid során), vagy egy rövid, személyes visszaemlékezésnek. Miután az elsőn sírtál volna, míg a második talán mosolyra fakasztana, így utóbbi mellett döntöttem. Döntésem mellett szólt még az a nem elhanyagolandó érv, hogy szívesen emlékszem vissza minden egyes pillanatra, amit együtt töltöttünk. Még azokra is, amikor lekiabáltad a frizúrát, ha elkéstem. („Ordítottál, mint a szügyön lőtt bivaly.”)

Számos mondatod van, amit azóta én is előszeretettel használlok (gyakran az eredeti forrás jelzésével):

- „Csávókám egyszerű, mint a százás szög.”
- „Most jöttem a nyaralásból, csak barátaim vannak.”
- „Kis dolgok ezek...”
- „240-be nyomtam négyet, de az utolsót már pattintva.”
- És végül az elmaradhatatlan, a cselekvések okozatát kutató felcsattanás, melynek csak a kezdetét írom ide: „Mi a vasporos, aranyeres, szögekkel kiveret, kis ...” Amelyből hosszú évek során sem sikerült kiderítenem, hogy a vasporos melléknév hogy került az eposzi jelzők közé, és mi a szerepe?

Soha nem jelentkeztem be egyetlen pozícióra sem, azok mindig engem találtak meg, egyetlen kivétellel. Nálad szerettem volna először oktatási dékánhelyettes lenni. Elmentem hozzád, és te nem röhögtél ki. (Egyes források szerint itt kezdődtek a bajok...) Aztán elindult valami, és kiderült, hogy az élet sok területén megértjük egymást. Te csináltál belőlem egyetemi vezetőt, én meg úgy maradtam. („Mancika, hát maga »úgy maradt«?!”) Nagyon sokat tanultam tőled stratégiai, vezetési és szakmai területeken, de a legtöbbet mégis az emberekről.

Ahogy az törvényszerű valahol, az események elsodortak minket egymás mellől, de a közösen megtett út emlékezetes és pozitív volt.

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerzési és Infotechnológiai Tanszék.

Mióta nem vagy Kari Tanács-tag, azóta hiányoznak a felszólalásaid, amelyek egytől egyig mosolyt csaltak mindenki arcára. Nem a téma komolytalansága miatt, hanem a felszólalás stílusa és hangereje miatt. Mióta nem egy tanszéken vagyunk, alig látlak. Tudom, hogy ez az élet rendje, de nem szeretnék belenyugodni.

Azt a viccet ismered, hogy „Két végvári vitéz beszélget”?

Azt’ gyúrni mikor jössz, wazze’?



A képen a „három lator” látható, egy bírósági épület folyosóján, 2018-ban



Visszaemlékezések a hallgatók tollából

„Imre Miklós tanár urat elsőként a Ménési úti komplexum dékáni tárgyalójának falán, egy fényképen, a volt dékánok arcképei között pillantottam meg. A komor arcok közötti derűs tekintetre később személyesen sem cáfolt rá, oktatóként szívélyes hangot ütött meg minden hallgatóval, én szakkollégiumi vezetőként partneri fogadtatásban részesültem találkozásaink alkalmával. A szakkollégiumi elődök szeretettel beszéltek róla, mint a tanári kar olyan tagjáról, akire szükség esetén mindig számítani lehet. Az egyetemi évek végeztével, első munkahelyemen – már nem oktatóként, hanem hivatali vezetőként, és így felettesemként – rögtön kollégájaként, tegező hangnemben üdvözölt, kedves szavai, őszinte érdeklődése a legutóbbi találkozásunkkor sem maradtak el. Kívánok neki őszinte tisztelettel és szeretettel továbbra is annyi jót, amennyiben ő részesítette a mellette és vele dolgozókat.”

Jugovits Károly

„Egy segítő kéz, aki mindig ott volt és lesz a hallgatók körében. A legjobb nevelő, aki ott segített, ahol és amivel tudott: szakmai iránymutatással, tanáccsal vagy pusztán egy baráti beszélgetéssel.

Több mint egy tanár, jóval több: elhivatottság, megfelelő értékrend, szakmai alázat és kitartás, amit útravalóként kaptam Tőle. Köszönjük szépen, hogy ott állt mellettünk, és segített minket szakkolisként is a megfelelő úton, a megfelelő értékekkel elindítani. Egészséget, boldogságot és sok-sok-sok örömet kívánok neki az élet minden területén!”

Fülöp Tímea

„A szakkollégium egykori elnökeként Imre Miklós tanár úrra a Magyary Zoltán Konferencia ösztönző támogatójaként, a *Tanítványok* lap lelkes olvasójaként és a közösségi programok rendszeres, tiszteletbeli látogatójaként emlékszem.

A 2005-ben induló egyetemi évfolyam számára olyan perspektívát nyújtott, amellyel hallgatóként büszkén és örömmel azonosultunk. A közösség tagjaként nyitott és elérhető vezetőnek láttam, aki tudta, hogyan juttassa el szavait a hallgatókhoz. Dékáni beszédeiben rendszeresen jelen volt – az élethez elengedhetetlen és a komoly munkához méltó – könnyed, eredeti humorérzéke.”

Jordán Judit

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
A kiadásért felel: Koltay András rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt
Korrektorok: Bujdosó Hajnalka, György László,
Oláh Andrea, Szarvas Melinda
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt. Felelős
vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00878_00

ISBN 978-963-531-345-7 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-351-8 (ePDF)
ISBN 978-963-531-350-1 (ePub)

