

Ünnepi tanulmányok a 80 éves

TAMÁS ANDRÁS

tiszteletére

Semper ad perfectum



LUDOVICA
EGYETEMI KIADÓ



Ünnepi tanulmányok a 80 éves
Tamás András tiszteletére

Semper ad perfectum





Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére

Semper ad perfectum

Szerkesztette
Peres Zsuzsanna és Pál Gábor



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2021

A kötet szerzői

Árva Zsuzsanna	Halász Iván	Pál Gábor
Balázs István	Halmi Péter	Papp Tekla
Balogh-Békési Nóra	Hoffmann István	Patyi András
Bathó Gábor	Imre Miklós	Peres Zsuzsanna
Belényesi Emese	Iván Dániel	Pókecz Kovács Attila
Bencsik András	Karácsony András	Pollák Kitti
Birher Nándor	Kelemen Miklós	Rixer Ádám
Bordás Mária	Kiss László	Stréhli Georgina
Boros Anita	Klotz Péter	Schweitzer Gábor
Bujdosó András	Koi Gyula	Szabadfalvi József
Bukovics István	Korom Ágoston	Szabó Mátyás
Christián László	Korpics Márta	Szabó Zsolt
Cs. Kiss Lajos	Kun István	Szendró Éva
Dúl János	Lentner Csaba	Szigeti Péter
Fábián Adrián	Linder Viktória	Szilágyi Péter
Fazekas János	Máthé Gábor	Szmodis Jenő
Finszter Géza	Méhes Tamás	Tóth J. Zoltán
Fülöp Mihály	M. Balázs Ágnes	Tózsai István
F. Rozsnyai Krisztina	Móré Sándor	Török Gábor
Gombos Katalin	Nagy Marianna	Varga Csaba
Gyergyák Ferenc	Novoszáth Péter	Varga Zs. András
	Paksi-Petró Csilla	

© A szerzők, 2021

Szerkesztés © Peres Zsuzsanna, Pál Gábor, 2021

© A kiadó, 2021

Minden jog védve.



Tartalom

Rendhagyó szerkesztői köszöntő
egy különleges embernek | 11

Laudáció

Koltay András
Köszöntő

Tamás András professzor születésnapjára | 15

Tanulmányok

Árva Zsuzsanna

In memoriam szabálysértési jog? | 21

Balázs István

A „service public” eszméje,
avagy az eltűnt idők nyomában? | 33

Balogh-Békesi Nóra

Gondolatok a jogorvoslathoz való jogról | 43

Bathó Gábor

A gazdasági csúcsminiszter helye
a magyar kormány szervezetben a két világháború között | 55

Belényesi Emese

Érték és mérték,
azaz hogyan mérjük értéket a közigazgatásban? | 65

Bencsik András

A közigazgatási jogorvoslathoz való jog átalakulása –
(szervezeti) reformok árnyékában | 83

Birher Nándor

Az elméleti alapok tartóssága
a sikerkritériumok változékonyságának világában | 93

Bordás Mária

A jogállamiság kialakulása
az európai államszervezeti rendszerekben | 103

Boros Anita

Széljegyzetek egy előzetes
alkotmánybíróági normakontroll-eljárás
megállapításaihoz | 115

Bujdosó András

Közigazgatás-fejlesztés
a minőségi jogalkotás tükrében | 127

Bukovics István – Kun István – Szendrő Éva
A járványkezelés számítógépes modellje | 137

Christián László

A közigazgatás klasszikus alapelvei
a mai rendészeti igazgatásban | 159

Cs. Kiss Lajos

Államértelmezések és globalizáció | 169

Dúl János

Alapvetések az önkormányzati tulajdonnal
összefüggő vagyonkezelésről | 183

Fábián Adrián

Közigazgatás –
(egészségügyi) veszélyhelyzetben | 195

Fazekas János

A kormányzati tevékenység fogalmának
jogtudományi problémái | 207

Finszter Géza

Biztonsági stratégiák 1990–2021 | 219

Fülöp Mihály

A Mosanov-misszió –
A szövetséges nagyhatalmak vitái
a bolgár fegyverszünetről | 239

F. Rozsnyai Krisztina – Nagy Marianna

A tanmeséken túl: a közterület-használat
önkormányzati szabályozása
törvényi kereteinek egyes diszharmóniáiról | 253

Gombos Katalin

Az uniós jog hatásai
a tagállami bíróságok jogértelmezési gyakorlatára | 269

Gyergyák Ferenc

Aktuspótlás az önkormányzati rendeletalkotásban | 279

Halász Iván

A régi magyar közigazgatás
a korabeli szlovák szépirodalomban | 289

Halmi Péter

GMU 2.0?

A gazdasági és monetáris unió mély reformja | 303

Hoffman István

A normatív önkormányzati határozatok
kontrolljának néhány kérdése | 317

Imre Miklós

Gazdaságirányítás Magyarországon
a két világháború között,
különös tekintettel az ipar irányítására | 327

Iván Dániel

Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai
Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában | 347

Karácsony András

Gondolatok a középkori természetjogi gondolkodás
természetképéről | 363

Kelemen Miklós

Jaj a szövetségeseknek! –
Barbár szövetségesek szerepe a római hadseregben
a hadrianopolisi csata után | 371

Kiss László

Az érdekegyeztetés alkotmányosságáról –
egy különvélemény tükrében | 383

Klotz Péter

Antikorrupciós jogalkotás Magyarországon
az ezredforduló után | 393

Koi Gyula

„Míg állni látszék az idő” –
Egy feltételezhetően 1870-es, ismeretlen alkotójú,
Magyar közigazgatási jog című előadásjegyzet
kézirata szerzőségének kérdéséhez, tekintettel két kapcsolódó kézira | 403

Korom Ágoston

Példák az uniós jog általános elveinek mellőzésére
a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében –
Szükségesek-e ezen eltérések a Közös Agrárpolitika működőképességének
fenntartásáért? | 413

Korpics Márta – Méhes Tamás
Paradigma- vagy kultúraváltás? Kreatív Tanulási Program
a Nemzeti Közszerolátati Egyetemen | 427

Lentner Csaba
Szemelvény az állampénzügyek dinamikájáról –
történeti párhuzam a dualizmus s jelen viszonyok között | 439

Linder Viktória
A változtatás állandósága –
közszolgalat és létszám modellek mentén | 449

Gábor Máthé
Postmoderner Rechtsstaat – Verfassungsgesricht | 459

M. Balázs Ágnes
Népképvisélet és csoportképvisélet | 471

Móré Sándor
A nemzetiségi szószólók részvétele a jogalkotásban | 481

Novoszáth Péter
A hozzáadottértékadó- (áfa-) bevételek hiánya | 493

Paksi-Petró Csilla – Strébli Georgina
Az életre szóló tanulási élmény – Innovatív módszerek a
közigazgatási vezetőképzésben: a coachingszemléletű fejlesztés | 507

Pál Gábor
A politikai erőszak problematikája:
a tudományos vizsgálódás kiindulópontjai | 523

Papp Tekla
A közkereseti és betéti társaságok jogi személyisége | 533

Patyi András
Egy közigazgatási eljárási törvény végnapjai –
a Ket. utolsó alakváltozásai és az Ákr. megalkotása | 545

Peres Zsuzsanna
A dohányzás büntetése
a Mohács utáni Magyarországon és Erdélyben | 565

Pókecz Kovács Attila
A két háború közti francia közigazgatási jogtudomány vezéralakja:
Gaston Jéze (1869–1953) | 575

Pollák Kitti
A közigazgatási aktusok csoportosítása
a francia Közigazgatási Eljárási Kódex tükrében | 585

Rixer Ádám

A jogtudós esete a világgal | 595

Schweitzer Gábor

„Ha ez a háború kitör, akkor vége Európában a kultúrának” –
Ágoston Péter jogászprofesszor első világháborús naplójegyzetei | 607

Szabadfalvi József

„A jogállam a jog egyeduralma”
Kautz Gyula a „jog- és cultúrállamról” | 615

Szabó Mátyás

A környezetjogi elvek dualizmus kori gyökerei,
különös tekintettel az 1885. évi vízjogi törvényre és annak végrehajtására | 625

Szabó Zsolt

„Sarkalatos” kérdések törvényeink
mennyiségéről és formájáról | 635

Szigeti Péter

Jogfejlődés – jogracionalizáció:
az adaptáció formái és eszközei | 647

Szilágyi Péter

Lehetetlen, de törekedni kell rá –
Morzsák a jogalkotás racionalizálhatóságának témaköréből | 661

Szmodis Jenő

Az állami beavatkozásról a szociális állam vonatkozásában | 671

Tóth J. Zoltán

A jogállam jelentései | 683

Tózsá István

Ahonnán megszökni sem lehet | 695

Török Gábor

A jogegység biztosítása, avagy van-e helye a kodifikációban
az önfeladó mintakövetésnek? | 707

Varga Csaba

Politikai filozófia – konzervativizmus –
mindennapi cselekvés | 717

Varga Zs. András

Az Alkotmánybíróság európai uniós jogot érintő
néhány döntése | 729



Rendhagyó szerkesztői köszöntő egy különleges embernek

Köszöntőt írni nem könnyű feladat. Erre mi, a kötet szerkesztői azon nyomban rájöttünk, amikor leültünk e kötet előszavát megírni. Hisz mit mondhat két szerkesztő egy olyan emberről, akiről a 70. születésnapja alkalmából már mindent elmondtak? Tamás András kiváló dogmatista, közigazgatási jogász, akit nemcsak a Nemzeti Közszerkeletati Egyetemen, hanem az ország valamennyi jogi karán tisztelnek szakmaisága, felkészültsége és elhivatottsága okán. Mindemellett Tamás András kiváló oktató, akire tanítványai is szívesen gondolnak és hálások a nekik nyújtott segítségért. Mindezt e kötet valamennyi szerzőjének, Tamás András korábbi és jelenlegi kollegáinak, tanítványainak tanulmányai is alátámasztják. Az egyes írások elolvasása alapján egyvalami biztos: Tamás András nem ment át Dickens Ebenezer Scrooge-jához hasonlatos jellemfejlődésen az elmúlt esztendőök során, nem most vált olyaná, amilyennek e kötet két szerkesztője kollégaként ismeri, hanem mindig is ilyen volt. Legfeljebb karakterjegyei nemesedtek az idő múltával.

Mivel e mű címezettje az ünnevelt, életrajzi adatait sem érdemes újralistáznunk, hiszen ha valaki, akkor ő pontosan tisztában van pályafutásával, sőt talán olyan adalékot is tud e rendkívüli életúthoz hozzátenni, amelyről nekünk többieknek nemhogy tudásunk, sejtésünk sincs. Ezért talán kivételesen megbocsátja nekünk, hogy inkább a köszöntés eme rendhagyó módját választottuk, és elhiszi, hogy célunk – a tanulmányok szerzőivel együtt – fejet hajtani a professzor és ember előtt, akit mindannyian őszintén tisztelünk és kedvelünk.

Mi szerkesztők Tamás András két – a Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék mint hivatalos, illetve az Állam- és Jogtörténeti Tanszék mint az ünnevelt jogtörténeti érdeklődése okán tiszteletbeli – befogadó tanszékének munkatársaiként sajnos nem találkozhattunk vele a katedrán, csak tanszéki kollégaként, továbbá írásain keresztül ismerhetjük őt. Az ünnepelthez kapcsolódó történeteink másak, mint a tanulmányokban leírtak. Mi a zseniális, ám karcos humorú, hatalmas tudású, elegáns és bölcs tudósemlert látjuk a professzor úrban, akivel ünnep a tanszéki értekezleten találkozni, hisz mindig tanulunk tőle valamit: legyen az akár a közös érdeklődés okán Spanyolhon történetének egy kis részlete, esetleg egy skandináv nemzeti himnusz, természetesen eredeti nyelven előadva.

Tamás András saját bevallása szerint 60. életének betöltése óta nem kisebb dolog, mint a Nicolas Flamelnek tulajdonított bölcsök köve birtokosa is. Bár a mai

fiatalok már nem Szerb Antal *Pendragon legendájából* vagy Szepes Mária *Vörös oroszlánjából* hallanak először az alkímiáról és a bölcsek kövéről, sokkal inkább a J. K. Rowling által jegyzett *Harry Potter*-könyvekből, azzal mindannyian tisztában vagyunk, hogy a bölcsek köve valódi ritkaságnak számít és nagy tettek véghezvitelére nyer időt birtokosa számára. Ráadásul az ünnepektől Hokuszaikhoz hasonlóan úgy tartja, hogy a 70. életév az, amelynek betöltése után az ember igazán említésre méltó műveket is létre tud hozni. Ám a kiteljesedéshez még a 80. életév betöltése is igencsak rövid, ezért kérjük azt a követ rendszeresen dörzsölgetni és fújogatni, hogy a 90. sőt a 100. évforduló alkalmából is legyen módunk köszöntőt írni!

Stílszerűen a közös kapcsolódási pontból, a spanyol közjogtörténetből vett példával élve, úgy tartja a fáma, hogy a spanyol királyságban a régi idők végét Granada 1492-es visszafoglalása jelentette, amikor Boabdil, Granada utolsó uralkodója átadta a város kulcsait Aragóniai Ferdinándnak, egyedül azt kérve cserében tőle (legalábbis Washington Irwing szerint), hogy azon a kapun, amelyen keresztül ő az Alhambrából kilovagolt, soha többet ne haladjon át senki. Ezzel egy korszak áldozott le az Ibériai-félszigeten, átadva a helyét az új idők szellemének, amely a *Los Reyes Católicos*, a kasztíliai I. Izabella és az aragóniai II. Ferdinánd által egyesített, katolikus Spanyol Királyság létrejöttének és virágzásának, majd hanyatlásának és főnixszerű újrafelemelkedésének történetét hozta magával. A régi kor mementói, mint a sevillai és a granadai királyi paloták, az Alcazárók, vagy a córdobai nagymecset azonban ma is Andalúzia legértékesebb műemlékei, emlékeztetve a látogatót a letűnt, ámde egykor nagyszerű kor vívmányaira. A mi esetünkben a város kulcsa a tudás kulcsa, az utókornak fennmaradó emlékek pedig a tudományos írásművek. Kérjük professzor urat, hogy ezt a kulcsot csak módjával adja át a következő nemzedéknek, legfeljebb időleges használatra, hiszen még van tanulnivalónk, még nem értünk meg teljesen az új korszakra. Annál is inkább, mert a *Tévedés* című írásában azt ígérte nekünk, hogy 100 éves korára megírja a Kelsen két művének összhangjáról szóló mesterterművét, ezzel téve fel pályája csúcsára a koronát. Legyen így! Kívánjuk, hogy a 80. születésnapot még sok kövesse és sokáig élvezhessük az ünnepektől sziporkáit körünkben! Isten éltesse professzor urat!

Valahol Gödöllő és Budapest között az online térben, 2021 tavaszán

A szerkesztők



Laudáció



Koltay András¹

Köszöntő

Tamás András professzor születésnapjára

Tamás András professzor úrról számos emléket őrzök, amelyek túlnyomó többsége egyetemi diákéveimhez kötődik. A köszöntő leadásának véghatáridejéhez közeledve kíváncsivá váltam, miféle nyomai maradhattak ezen emlékeimnek, illetve a hajdani diákéveknek az interneten. Tudományos kutatás sem kezdődhet ma másként, mint egy kiadós Google-kereséssel. Már az első másodpercek is izgalmakat tartogattak. A világ keresőmotorjainak fejedelme a „Tamás András” keresőkifejezésre kétségbevonhatatlanul a Tanár Úr fényképét közli, alatta a felirattal: „Tamás András honvéd alezredes, az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverése után kivégzett vértanúk egyike. Született: 1784. október 16., Madéfalva, Románia. Meghalt: 1849. október 18. Sírhely: Házsongárdi temető.”

Az internetes keresések sajátosságához híven így kóborolok el azonnal tárgyamtól, és jutok el néhány kattintással a derék alezredes felemelő és tragikus történetéhez, sőt már azt is tudom, hogy Házsongárdon csak az emlékoszlopa áll, sírja valahol Szamosfalva közelében, elfeledett helyen.

De tovább kell mennünk, pontosabban vissza kell térnünk. A második keresési találat már pontosabbnak tűnik: Tamás professzor személyi adatlapja az Országos Doktori Tanács honlapjáról (amelyből sajnos az is kiderül, hogy az adatok hitelességéről – az évenkénti határozott felszólítás ellenére – 2018. május 15-én nyilatkozott utoljára, az ODT vasszigorúságú rendszere pedig büntetésből archiválta a profilt, ezt majd kezelni kell). Az adatokból felvillan egy egészen színes, gazdag tudományos életpálya néhány szép eredménye, személytelenül, a rideg tényeket – azok egy kisebb részét – sorolva. Messze nem elegendő, ha a Tanár Úr személyiségére vagyunk kíváncsiak, szakmai pályájának hatását kutadjuk.

Mit kapunk még az internettől? Jöjjön a híres-hírhedt *Markmyprofessor* weboldal, amelyen névtelen hallgatók biztonságosan értékelhetik tanáraikat, és amely annyi tördőfést vitt már be jórahaló egyetemi oktatók szívébe... Az első bejegyzés Tamás Andrásról betűhíven így szól: „Állítólag nem buktat... ÁLLÍTÓLAG... (A halálból jött már vissza valaki, hogy biztosat tudhasson?)...”

¹ Rektor, Nemzeti Közszerológiai Egyetem.

Jelentem, én visszajöttem. Két kollokviumot is a Tanár Úrnál tettem le, még az előző évezredben. Ha jól emlékszem, az MTA Nádor utcai épületébe kellett mennünk, akkor még lazábbak voltak a tanulmányi és vizsgaszabályzatok, engedték az egyetem falain kívüli vizsgáztatást. Professzor úr aligha emlékszik ezen alkalmakra (remélem), és egészen csekély esélye van annak, hogy lenyűgöztem volna a közigazgatási jog elméletéről szóló kényszerű fejtegetéseimmel. Fordítva ez másként volt. A vizsga atmoszférája, a feketekávék és cigaretták végeláthatatlannak tűnő áradata a Tanár Úr asztalán, kezében, szájában – mondom, más világ volt, nem volt tilos a vizsgáztatónak jól éreznie magát vizsga közben – mind enyhített a helyzet kellemetlenségén. A vizsga közben gondosan ügyelt rá, hogy minden hallgatójának segítsen emberi méltósága megőrzésében, és bár nem brillíroztam, de nem is került veszélybe a sikeres szereplésem. A tudóembernek nehéz lehetett a saját fejében meghatározni, mit is várhat el tőlünk, mi az a színvonal, amely „nem túl sok, nem túl kevés” egy ígéretesen induló, szépen építkező intézmény, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem jogi kara számára a hallgatói felé támasztott elvárásként. A megmérettetés után megkönnyebbült lélekkel léptem ki az épület ódon kapuján, a kötelező esti vizsgaünneplés során nagy alapossággal tárgyaltuk ki a Tanár Úr személyiségéből általunk érzékelhető apró szeletkéket – hiszen egy-egy oktatónk fellépése, stílusa, kisugárzása akkor gyakran fontosabbnak tűnt, mint amit mondott vagy leírt. (Talán ma sincs ez másként a hallgatóknál, nem árt észben tartani!) Az egyik fontos felfedezésünk ma is a fülemből cseng: irodája felhomályában, cigarettafüstben, a vizsgahelyzet bódulatában vonásai Roy Orbisonéra – a nagy amerikai közigazgatási jogtudósára – emlékeztettek...

Only the lonely, ugye... magányosak és kevesen vannak a jogászképzésben azok, akik igazán jó tankönyvet írtak. A Pázmányon akkor szerencsére akadtak ilyenek néhányan. Az internetet hátrahagyva, most újra kezembe vettem *A közigazgatási jog elmélete* című klasszikust (Budapest, Szent István Társulat, 1997). Olvassuk:

„Valamely egyetemi tantárgy magyarázata tradicionálisan a tárgy megjelölésével (*in questione versatur*) és annak a módszernek (*methodus*) az ismertetésével kezdődik, amelyet a kifejtés során alkalmaznak. Ha erre nem kívánunk időt vesztegetni, a kérdés elintézhető esetleg azzal, hogy tárgyunk (*quod quaeritur*) a közigazgatás, tárgyalási módszerünk pedig jogi módszer, elvégre itt közigazgatási jogról (*ius publicum*) van szó. Ezzel természetesen semmit sem mondtunk. Az efféle kiindulást, a legrosszabb esetben is, néhány mondat magyarázni szokta: mit értsünk közigazgatáson, valamint jogi módszeren. Olykor ez elegendőnek is látszik.

Ha az egyetemi oktatásnak a célja nem lenne több, mint reprodukálható ismereteknek az átadása, akkor a legmegfelelőbb tansegédlet az volna, amivel semmi mást nem kellene tenni, mint szövegét betanulni, és a vizsgán felmondani. A valódi megértés, a továbbgondolás, a tárggyal kapcsolatos kreativitás így igazán nem lenne szempont. Ez az első lépés abban az irányban, hogy leszokjunk az önálló gondolkodásról.

A közigazgatásban ez különösen veszélyes. Mert koránt sincs minden megírva jogszabályokban, tansegédletekben és sillabuszokban. Aki csakis ezekre támaszkodik, valódi szakember sohasem lesz. A kreativitás ezen a területen különleges jelentőségű. Az önálló gondolkodás már az egyetemi stúdiumok során is fontos. A kreativitás persze önálló alkotóképesség és nem tárgyi ismereteknek találgatással való pótlása. Előfeltétele a hatályos jog ismerete és a tantételek tudása.

Ez a tananyag; nem kánon. A lehetséges magyarázatok egyikéről van szó. Vele szembeni érvelésnek így mindig helye lehet. Bármely érvet azonban tényekkel és megfelelő interpretációval szükséges alátámasztani. Ugyanebből kiindulva a magunk alapozó tételeit is szükséges indokolni: elvégre a kinyilatkoztatás és a megállapítás nem ugyanazt jelenti.”

Tömör, veretes, kristálytiszt, gondolkodásra készítő, locsogás- és tudálékosságmentes, pengeéles, az olvasót felnőttnek tekintő mondatok. És ez még csak az első oldal! Megfigyelésem szerint a jó tankönyveket a diplomaszerezést követően – miután azok megtisztultak a hozzájuk tapadó nyomasztó kötelezettségektől – élmény szabadon elolvasni. Újra kell olvasnom ezt a csaknem negyedszázados könyvet is...

Záróvizsgámon a tételsor általa összeállított részéből húztam ki egyet, amely okozhatott volna nehézséget, de mivel ő nem volt ott, a bizottság tagjai pedig talán nem mélyedtek el a nekünk feladott tananyag ezen részében, így nem kerülhettem bajba. A jogállam fogalmáról kellett beszélnem, amelyről a Tanár Úr aztán később is sokat írt, talán megsejtve valamit a jövőből is. A témában írott cikkei, amelyeket most felkutattam, megint csak tömör, veretes, kristálytiszt, gondolkodásra készítő, locsogás- és tudálékosságmentes, pengeéles, az olvasót felnőttnek tekintő mondatokkal vannak tele.

Nem a Pázmány az egyetlen felsőoktatási intézmény, amelynek útjára bocsájtásában, majd szárba szökkenésében Tamás András élvonalbeli szerepet játszott. Hálás lehet neki a Károli Gáspár Református Egyetem jogi kara is, de mindenekelőtt egyetemünk, a Nemzeti Közszerzési Egyetem és az Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar valamennyi jogelődje. Tíz évvel ezelőtt a Pázmány gondozásában már megjelent egy vaskos és gazdag ünnepi kötet, amely az ország közigazgatási jogászainak legjavát sorakoztatta fel a Tanár Úr ünnepelésére (*Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011). Az igazán nagyoknak – ha szerencsésen eljutnak oda – azonban minden lehetséges alkalommal jár a méltó köszöntés. Megtiszteltetés, hogy az újabb ünnepi kötet Egyetemünk kiadásában jelenhet meg, kollégáink áldozatos munkája nyomán. Az universitas közössége nyújtja át azt a Tanár Úrnak, kérjük, fogadja jó szívvel. Tíz év múlva, a következő kötet már a Károli Egyetem dolga lesz!



Tanulmányok



Árva Zsuzsanna¹

In memoriam szabálysértési jog?²

Bevezetés

A szabálysértési jog a közigazgatási jog részeként közel hetvenéves múltra tekint vissza, amelynek során a legmarkánsabb változások az utóbbi évtizedben mentek végbe. Bár a rendszerváltás után megújult jogelvek is jelentős hatást gyakoroltak a jogterületre, mint például a fair eljárás elve, ezek nagy része még szervesen illeszkedett a jogintézmény karakteréhez, mintegy továbbfejlesztve azt. A 2012-ben elfogadott szabálysértési törvény³ után azonban olyan fordulat történt, amely kezdetben még a kihágási karakterekhez történő visszatérésként volt meghatározható, majd a folyamatos változásokkal a közigazgatási büntetőbíráskodás olyan évszázados elemei dőltek meg, mint a szabálysértések közigazgatási norma általi történő meghatározása vagy az elzárás vagylagossága. A folyamatot a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (Szankciós törvény) tetőzte be, amely alapján a szubjektív szankciókat megtestesítő szabálysértések már nem is tartoznak *de iure* a közigazgatási szankciókhoz. A tanulmány ezen folyamat fontosabb és kiragadott elemeit mutatja be, amelyben a szerző megfogalmazza azon kételyeit is, hogy van-e még valóban létjogosultsága a szabálysértési jognak, avagy a jogintézménynek egy olyan karakterváltása következett be, amely már nemcsak fokozati, hanem minőségi különbséget is jelent a korábbiakhoz képest.

Az objektív szankciók térnyerése

A közigazgatási szankciórendszer alapvető és komoly gyakorlati jelentőséggel is bíró csoportosítási lehetősége a szubjektív és objektív szankciók meg-

¹ Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: arva.zsuzsanna@law.unideb.hu.

² A tanulmány megjelenését az EFOP-3.6.1-16-2016-00022 Debrecen Venture Catapult Program című pályázat tette lehetővé.

³ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2021. évi II. törvény.

különböztetése.⁴ A közelmúlt legfontosabb alkotmányos változása volt a két csoport közötti átrendeződés, amely által egyértelmű elmozdulás történt az objektív szankciók irányába. Ez a folyamat már a rendszerváltás után megkezdődött,⁵ de 2007-ben az ún. objektív közlekedési bírságok nyomán a folyamat új lendületet és főképp nagyobb nyilvánosságot kapott. Ekkor ugyanis olyan, korábban a szabálysértések körébe tartozó és szabálysértési garanciákkal körülbástyázott cselekményeket soroltak át az objektív szankciók körébe (is), mint például a gyorsajtás, amely az állampolgárok nagy többségét közvetlenül is érinthette. Éppen emiatt jelentkezett az a kíváncsi, hogy az állam határozzon meg olyan garanciális követelményeket, amelyek a közigazgatási szankcionálásra vonatkoznak. A helyzetet nehezítette, hogy sem az előző Alkotmány, sem a jelenlegi Alaptörvény *expressis verbis* nem tartalmazott rendelkezéseket a közigazgatási szankciórendszeréről, így az Alkotmánybíróságnak a határozataiban az általános elvekből kellett levezetnie a figyelembe veendő szempontokat.

Így született meg a 498/D/2000 AB határozat, amely az Alkotmány és a szankciók viszonyát vizsgálta, és már ekkor elismerte a jogalkotó szabad mérlegelési jogkörét a közigazgatási szankció alkalmazási feltételeinek és mértékének szabályozása kapcsán azzal, hogy ennek a döntési szabadságnak az Alkotmány rendelkezései szabnak határt. Ilyen elvek főképpen a jogállamiság elve, a személyes szabadság vagy az emberi méltóság.⁶ Kifejezetten az objektív közlekedési bírságok alkotmányosságáról a 60/2009. (V. 28.) AB határozat döntött, amely a közigazgatási szankciók közös alapjából kiindulva ismerte el a törvényi szabályokon nyugvó objektív szankciókat. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében kimondta, hogy önmagában az objektív felelősség nem alkotmányellenes, és nem ütközik a jogállamiság elvébe. Mindezt elsősorban azzal indokolta, hogy a közlekedés során olyan súlyos vészhelyzetek következhetnek be, amelyek miatt nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok betartásához. Ez utóbbiak érvényesítését az állam szankciókkal is biztosíthatja, ami éppen azt teszi lehetővé, hogy a szabályszegő viselje a magatartásáért a felelősséget. Így bár a közvélemény szerint az objektív szankciók mintegy a vétkes elkövetőt sújtják büntetéssel, éppen hogy nem sértik a jogbiztonságot, hanem ösztönzik és elősegítik azt. A döntés azt is egyértelművé tette, hogy a jogalkotó szabadon mérlegelheti, hogy milyen felelősségi alakzatot hoz létre az adott jogág keretei között, így arra is lehetséges van, hogy a már meglévő jogágak mellett új jogterületet alakítson ki, ezáltal is

⁴ Árva Zsuzsanna et al.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2019. 144–145.

⁵ Már Nagy Marianna 2000-ben közzétett monográfiája is több kategóriáját különbözteti meg az objektív szankcióknak. Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.

⁶ ABH 2003, 1202, 1206.

reflektálva az új társadalmi jelenségekre. E körben fontos tényező a hatékonyság, amelyet a csaknem elkerülhetetlen szankciók egyértelműen előmozdítanak.⁷

Az objektív, vétkességtől független üzembentartói felelősség akkor nem alkotmányellenes, ha teljesíti a következő kritériumokat: a szankciót, illetve a felelősségi vélelmet tartalmazó norma világos és igazságos tartalommal bír, és a vélelem megdönthető. Ugyanakkor alkotmányellenesnek kell tekinteni az olyan rendelkezéseket, amelyekben a jogalkotó az egyes jogintézményeket nem azok jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használja fel. A szabálysértések objektív szankciókká történő átminősítése kapcsán a közigazgatási szankciórendszer jelentette a közös pontot, ahol a szankció céljából lehet kiindulni, amely mindig a közigazgatási jog érvényre juttatása, míg az egyik általánosan érvényesülő funkciója a prevenció. A közigazgatási bírság kétségkívül ezt a funkciót segíti elő, így nem jelent joggal való visszaélést az sem, ha a szankció karaktere megváltozik, és a továbbiakban nem alkalmazandó az ártatlanság véelme vagy a büntethetőséget kizáró okok rendszere.

A 2009-ben hozott döntés ismét megerősítette azokat a 63/1997 (XII. 12.) AB határozatban már kimondott elveket, hogy a szabálysértési szankciók sok szempontból különállnak más közigazgatási szankcióktól.⁸ A szabálysértések ezzel együtt akkor még inkább a közigazgatási joghoz tartoztak, oly módon, hogy működésük során olyan büntetőjogi elvek is érvényesültek, mint az ártatlanság véelme vagy a büntethetőséget kizáró okok. Ezek az elvek azonban nem képezték alkotmányos akadályát annak, hogy a jogalkotó preventív szempontok, illetve a közigazgatási jog mint cél érvényre juttatása érdekében a szabálysértéseket átminősítse objektív szankcióvá. Mindez azonban már akkor sem vonatkozhatott a klasszikusan kriminális jellegű szabálysértésekre, amelyek célja nem is a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek kapcsán és éppen ezért állapította meg Madarász Tibor már 1989-ben, hogy ezek példázák azt, hogy a jogszabály által meghatározott közigazgatási szankciók célja tágabb, mint az elméleti cél, azaz a közigazgatási jog érvényre juttatása. Ezek a cselekmények főként a dekriminalizációs folyamatok miatt kerültek a szabálysértési jogba, ám karakterük kihatott a szabálysértések egészére, és mintegy magával vonta a magasabb szintű garanciák igényét.⁹

A folyamat a 2012-ben elfogadott szabálysértési törvénnyel vett újabb lendületet, amely jelentősen csökkentette a kifejezetten a szabálysértésekhez sorolt cselekmények számát, és egyben megszüntette a helyi önkormányzatok vagy más közigazgatási szervek szabálysértésszankció-statuálási jogát. Mindemellert visszaszorította a szabálysértések eddig oly jellemző Janus-arcúságát, és a jogintézményt teljesen eltolta a büntetőjog irányába, ami az alábbiakban mutatható be.

⁷ ABH 2009, 501.

⁸ ABH 1997, 365, 367–373.

⁹ Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE, 1989. 37–42.

A szabálysértési jog kriminalizálódása

A 2012-ben elfogadott új szabálysértési kódexszel (Sztv.) kapcsolatban mind a tudomány,¹⁰ mind az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, hogy a szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, és a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek következtében a szabálysértés lényegében a (még nem létező) trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált – hasonlóan a kihágási büntető törvénykönyv szabályaihoz. Mindennek hatására általánossá vált az az eddig is létező posztulátum, amely szerint az emberi életet, testi épséget, egészséget vagy jogot veszélyeztető, általánosan elfogadott együttléti szabályt sértő, kriminális szabálysértések esetében a szankcionálás csak *ultima ratio* jellegű lehet.¹¹

Az új törvény megalkotásával a jogalkotó amellet foglalt állást, hogy szükséges fenntartani azon cselekmények kategóriáját és a rájuk vonatkozó külön elbírálási rendszert, amelynek a társadalomra veszélyessége csekélyebb a büntetőjognál. Ez egyben azt is jelenti, hogy a szabálysértések bár elméletileg ekkor még a közigazgatási szankciókhoz tartoztak, elbírálásuk során külön, a klasszikus közigazgatási szankcionálásnál erősebb, a büntetőjoghoz közelítő elvek érvényesülnek, mint például az ártatlanság vélelme. Az ekkor zajlott közigazgatási hatósági eljárási törvény módosításával,¹² amellyel az igazgatási szankciók alkalmazásának közös szabályait a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárási törvénybe utalta,¹³ nyilvánvalóvá vált, hogy az állam nem kíván olyan egységes alapokon nyugvó közigazgatási szankcionálást, amelybe a szabálysértések is beletartoznának.¹⁴ Így már a 2012. évi II. törvénnyel egy olyan önállósuló jogterület alakult ki, amely (még) nem része a büntetőjognak, de jelentősen eltávolodott a közigazgatási jogtól, ami az alábbi pontokon érhető tetten:

Az új törvény preambuluma a szabályozási célok közül szinte teljes egészében kihagyta az igazgatásellenességre történő utalást. Ehelyett inkább a közigazgatási szankciónak az elméleti céltól¹⁵ tágabb gyakorlati, tehát a jogszabályokban megjelenő célja köszönt vissza, amely az elméleti célt két irányban is tágtotta: egyrészt a társadalmi normák irányába, másrészt a büntetőjog irányába. Az új törvény preambulumban éppen ez a két cél nyilvánult meg azzal, hogy a köz-

¹⁰ Nagy Marianna: Quo vadis Domine? *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 5. 217–226; vagy Árva Zsuzsanna: Merre tovább szabálysértési jog? *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 9. 46–53.

¹¹ 38/2012. (XI. 14.) AB határozat ABH 2012, 185, 196.

¹² 2011. évi CLXXIV. törvény.

¹³ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény VI/A fejezet.

¹⁴ Árva (2012): i. m. 46–53.

¹⁵ Lásd Madarász (1989): i. m. 37–42.

igazgatási szankció általános elméleti célja – tehát éppen a közigazgatási jog érvényre juttatása – nem található meg benne. A preambulum szövege így sokkal inkább egy klasszikus kihágási törvénykönyvéhez vált hasonlatossá, mintsem a közigazgatási szankciók egy csoportjához. A megfogalmazás egyben erőteljesebben emlékeztetett az 1879. évi XL. tc., azaz a Kihágási büntetőtörvénykönyv kapcsán kialakult kodifikációs álláspontra a kihágások jellegét illetően, amely szerint többen a preventív jelleget, illetve a társadalomra veszélyesség kisebb fokát tekintették a kihágások legfőbb karakterjegyének.¹⁶

A preambulumban a jogalkotó egyben elismerte azokat a dekriminalizációs törekvéseket, amelyeket a klasszikus közigazgatási szerzők – mint Madarász Tibor – is idegennek tekintettek a közigazgatási jogi szankciótól. Ezen vélemények szerint a büntetőjogból átkerült kriminális cselekmények pusztán a jogalkotó döntése által nem veszítik el büntetőjogi karakterüket, és ezen cselekmények kihágásként történő kezelése jobban tükrözi azt, hogy ezek valójában a bűncselekmények legenyhébb fokozatai.¹⁷

A közigazgatási jogtól való eltávolodást tükrözi az újszerű fogalom meghatározás is, amelynek két fő kiindulópontja a törvény által történő büntetni rendeltség, másrészt a társadalomra veszélyesség. A törvény által történő meghatározottság a reveláció erejével hat a szabálysértési jogban, hiszen az első (bár részleges) kodifikációnak tekintett mezei rendőrségi törvény óta közel 200 éve nem volt példa arra, hogy a jogalkotó kizárólag a törvény általi meghatározottságot írja elő, és ezáltal a közigazgatási büntetőbíráskodásra is a *nullum crimen sine lege* elvet érvényesítse. Ezáltal a közigazgatási büntetőjog klasszikus értelmezésének egyik alapköve immár nem érvényesül, nevezetesen a közigazgatás általi meghatározottság. Mindez egyértelmű eltolódást jelent a büntetőjog irányába, hiszen ez utóbbinak egyik ismérve a törvények által történő szabályozás.

A társadalomra veszélyesség kisebb foka már hagyományosan a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz köthető fogalom, amely azonban hosszabb idő óta vita tárgyát képezi a jogirodalomban: nevezetesen, hogy lehet-e a szabálysértés veszélyes a társadalomra, illetve mit jelent és főképpen mihez képest érvényesül a kisebb fok. A többségi álláspont szerint a társadalomra veszélyesség kategóriája nem kizárólag a büntetőjog sajátja,¹⁸ hanem a prevenció folytán más jogágak, így a közigazgatási jog célja is mintegy a „veszély lehetőségének kiküszöbölése”.¹⁹

¹⁶ Lásd 1879. évi XL. tc. indokolása és Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Szatmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. Budapest, ELTE ÁJK, 1990. 81, 84; és erről Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméleti története köréből*. Debrecen, DELA, 2008. 46–47.

¹⁷ Madarász (1989): i. m. 9–10.

¹⁸ Szatmári (1990): i. m. 102.

¹⁹ Szatmári (1990): i. m. 90.

Szatmári álláspontja szerint az ismerv alkalmas lett volna akár a kihágások és más bűncselekmények elhatárolására is, de a közigazgatási szankciók és a bűncselekmények elválasztására is más jellemzők mellett. Az Sztv. novuma, hogy ezen elméleti előzmények ellenére a társadalomra veszélyességet mint jellemvonást a törvénybe foglalta a tartalmának szánt fogalom meghatározásban, majd közvetlenül ezután definiálta is azt, méghozzá a bűncselekményekhez való viszony alapján. Ez egyben közvetlen és az eddigieknél szorosabb kapcsolatot jelent a büntetőjoggal, hiszen a társadalomra veszélyesség kérdése akár elméleti síkon felvetheti a mennyiségi elhatárolás kérdését is.

Ugyancsak a bagatell büntetőjoghoz közelítette a jogterületet az a mennyiségi elv szerinti dekriminalizáció, amely a hagyományosan kriminális jellegű cselekmények esetében húszezer forintról ötvenezer forintra emelte az értékhatárt. A törvényjavaslathoz fűzött általános indokolás is kiemelte, hogy az értékhatár megemelésével közel negyedével csökkenthető a vagyon elleni bűncselekmények száma.²⁰ E körben kiemelendő, hogy már a szabálysértés mint jogintézmény megszületésének is az volt az indoka, hogy a bűncselekmények számát csökkentsék,²¹ ami később ugyanúgy a jogterület karakterváltásához vezetett, hiszen az addig büntetőjogba tartozó cselekmények ekkor kerültek át az államigazgatási jog területére.

A büntetőjoghoz történő közelítést jelezte a szankciórendszer erőteljes szigorodása is, amely egyrészt a mértékben, másrészt új büntetési nemek bevezetésében, valamint az alkalmazási feltételek megváltozásában volt tetten érhető. Már ekkor átalakult az elzárás büntetés szerepe, hiszen addig hagyományosan a pénzbírságot tekintette a jogirodalom elsődleges büntetési nemnek. Szintén szigorítást és egyben eltolódást jelentett az is, hogy a meg nem fizetett pénzbírság behajtását immáron nem kísérelték meg, valamint az alkalmazási feltételek között említhető a visszaeső jelleg figyelembevétele, amely különös szerephez később a hajléktalanság büntetésénél jutott.

A közigazgatási szankcióktól történő eltávolodás a *ne bis in idem* elv rögzítésében is megmutatkozott, amelyet a kódex nemcsak a büntetőjog irányában érvényesített,²² hanem más közigazgatási szankció irányában is.

A változások egyszerre jelezték a szabálysértési jog mint önálló jogterület szükségességét, és egyben magában hordozták a megszűnés, illetve átalakulás lehetőségét, amely által a kriminális cselekmények visszaolvadhatnak a büntetőjogba, míg az igazgatásellenes cselekmények pedig vagy szabálysértésként, vagy

²⁰ A törvényjavaslat benyújtása előtti évben a 2010-ben elkövetett 273 613 vagyon elleni bűncselekményből 63 019 volt azoknak a száma, amelyeket 20 ezer és 50 ezer forint közötti értékhatárra követtek el. Lásd T/4863 törvényjavaslat általános indokolása.

²¹ Árva (2008): i. m. 169–170.

²² 2012. évi II. tv. 2. § (4) bek.

a jogalkotás irányát tekintve objektív alapú szankciókként létezhetnek tovább. Ez egyben felvetette a visszaterelési és elterelési elmélet klasszikus vitáját,²³ amely lényegében már a szabálysértési jog első kodifikációja előtt kialakult. A visszaterelési elmélet képviselői azt szorgalmazzák, hogy a szabálysértések közül határolják el azokat a cselekményeket, amelyek büntetőjogi jellegűek, és amelyeket vissza lehetne vezetni a büntetőjogba. Elméleti problémát e körben az jelent, hogy a szabálysértések bár alapvetően két pólus körül szerveződnek: az igazgatásellenesség és a büntetőjog körül, a cselekmények jelentős része ún. úszóhatáros jellegű volt, amelyek esetében oly mértékben keveredtek az elemek, hogy nem lehet egyértelműen besorolni ezeket. A visszaterelés ugyanakkor együtt járt volna azzal, hogy a büntetőjoginak minősített cselekményeket bírói szervnek kellett volna elbírálnia, ami bár garanciális szempontból valóban előremutató lett volna, azonban az igazságszolgáltatás szervezetére jelentős terhet rótt volna.

A szabálysértési jog karaktervesztése

A közterületen életvitelszerű tartózkodással (hajléktalanság) kapcsolatos szabályok megszegésének büntetése már a 2012-es szabálysértési törvény elfogadása során a viták kereszttüzébe került. A büntethetőséget előbb az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata vizsgálta, alapvetően szociális jellegű életviszonynak tekintvén a hajléktalanságot. A korábban elfogadott 176/2011. (XII. 29.) AB határozat pedig arra is felhívta a figyelmet, hogy önmagukban a közrendre és a köznyugalomra vonatkozó elvont alkotmányos értékek nem indokolhatják ilyen preventív jellegű szabálysértési tényállás megalkotását,²⁴ ám az Alaptörvény negyedik módosítása nyomán lehetővé vált, hogy törvény vagy helyi önkormányzat rendelete egyes értékek védelme érdekében (mint a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme) a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítse az életvitelszerű közterületi tartózkodást. Így a tényállás 2013. október 15-től ismét visszakerült a szabálysértési törvénybe²⁵ akként, hogy a konkrét területek kijelölése a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozott. Majd az Alaptörvény hetedik módosítása pedig már az Alaptörvény XXII. cikkébe illesztette az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás általános tilalmát, amely az indokolás szerint sérti a közterületek közcélú használatát, amely ellen az alkotmányozó hatalom indokoltnak tartotta fellépni. Ezen hetedik módosítás után született meg a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, amelyben

²³ Árvai (2008): i. m. 155–156.

²⁴ ABH 2011, 1362.

²⁵ 2012. évi II. tv. 133/C. Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése 179/A. §.

a testület már kiemelte, hogy a megváltozott alkotmányi környezet nyomán nem irányadóak a tárgykörben született korábbi döntések.²⁶ A hajléktalanság szabályozása a szabálysértési jog szempontjából elsősorban azért fontos, mert ez a cselekmény az egyedüli, amely esetében immár nem vagylagos elzárással sújtható cselekményt szabályozott a jogalkotó. Igaz, ahogyan ezt a 19/2019. (VI. 18.) AB határozat kiemelte, a szabálysértések „logikájához igazodóan” a kizárólagos elzárás csak visszaesőként – háromszori figyelmeztetés után – alkalmazható. Igaz, ezzel az elzárás vagylagos jellegét továbbra sem őrizték meg, hiszen egy olyan sajátos cselekmény jött létre, amelynek első három elkövetése – 90 napon belül – nem büntetéssel sújtható, azonban a negyedik elkövetés esetén már nem vagylagos elzárás szabható ki.²⁷ Érdemes megjegyezni, hogy ugyan a különvélemények az Alaptörvény XXII. cikk hetedik módosítása utáni szövegéből sem vezették le közvetlenül a szankciót, azonban a többségi vélemény már formállogikai úton nem tartotta a szabályozást az Alaptörvénybe ütközőnek. A vélemények egyike sem értékelte azonban tartalmilag a szabálysértésként történő szankcionálásnak a jogintézményhez való viszonyát és annak újabb, bagatell büntetőjog irányába történő elmozdulását.

A szabálysértések kisbűncselekményi jellege ugyan a fentiek alapján is nyilvánvaló, azonban a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény elfogadása után még inkább egyértelművé vált a távolodás a közigazgatási szankcióktól. Az említett szabály célja a közigazgatási szankciók általános kereteinek a megteremtése volt, ám annak hatálya csak a közigazgatási eljárás alapján kiszabható szankciókra terjedt ki, és a szubjektív jellegű szabálysértésekre már nem. Mindezt erősítette, hogy a járási hivatalok helyett a 2019. évi CX. törvény 80. §-a alapján 2020. március 1-től már a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervének szabálysértési hatósági feladatok ellátására kijelölt szervei (rendőrség) járnak el. A törvényhez fűzött indokolás mindezt azzal magyarázta, hogy a módosítás nyomán nagyobb súlyt kap az állam eljárása. Azon garanciális jellegű szabály változatlan maradt, hogy az elzárással is sújtható cselekmények esetében bíróság jár el, amit a fair eljárás elve alapján szükséges fenntartani. Kérdéses ugyanakkor, hogy a jogalkotó szerinti nagyobb súly miként értelmezhető. Nagyobb visszatartó erőként, erőteljesebb kényszerként vagy további eltolódásként a büntetőjog irányába, esetleg egyszerűen pszichikai hatásként. Figyelemmel arra, hogy az előzőekben említett három elem erősítéséhez nem elegendő önmagában a fórumrendszer megváltoztatása, így bizonyára az utóbbi, tehát a pszichikai súly erősítése lehet a cél, ami viszont a szabálysértési jog átmeneti időszakára emlékeztető elemek megjelenését vetíti előre. Hiszen

²⁶ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [119].

²⁷ 19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [68].

legutóbb az 1950-es évek elején volt utoljára olyan helyzet, hogy a közigazgatási büntetőbíráskodáshoz tartozó cselekmények nagy részében a rendőrség járt el.²⁸ Igaz, ezen cselekmények még kihágások voltak, amelyek esetében a rendőri, közigazgatási elbírálás problematikus, volt és éppen ezért volt szükség a jogterület kategóriaváltására.

Összegzés

A fentiek alapján úgy vélem, hogy a közigazgatási objektív és szubjektív szankciók közötti versengés egyértelműen eldőlni látszik az objektív szankciók javára. Az átsorolással kapcsolatos kérdések már nem jelentenek problémát azért sem, mivel a szubjektív szankciókként létező szabálysértések közigazgatási szankcióként történő további léte is megkérdőjeleződött nemcsak jogszabályi, hanem elméleti szinten is.

Az új irányt az objektív szankciók jelentik, amelyek előbb a közigazgatási eljárásról szóló törvény (Ket.) már említett módosítása által, majd a Szankciós törvény megjelenésével bár keretjellegű, de mégis egységes anyagi jogi szabályokat is kaptak. Ezzel szemben a szabálysértési jog a fent írt folyamatok alapján éppen arra az útra lépett, mint a kihágások jutottak az 1953. évi 17. tvr. megszületése után és az 1955. évi 16. tvr. előtt. Ezen időszakban ugyanis már megjelentek a szabálysértések új jogintézményként, amelyek ekkor még magukban hordozták a közigazgatási szankciók újszerűségét és változatos voltát, miközben a kihágások között csak néhány, szabálysértésként nem egyértelműen besorolható cselekmény maradt. Jelenleg egyes közigazgatási szankciók szabálysértésként történő fenntartása az objektív szankciók térnyerése következtében egyre inkább kevésbé áll a jogalkotó érdekében, így jelentősebb részük már átszivárgott a bemutatott folyamatok nyomán az objektív szankciókhoz. A 2012. évi II. törvény után már szinte kizárólag a klasszikus kisbűncselekmények és a kétes jogi megítélésű cselekmények, továbbá az antiszociális (vagy annak mondott) viselkedést szankcionáló és egyes közlekedési cselekmények maradtak a szabálysértések között.

Hogy maradnak-e a szabálysértések ebben az átmeneti állapotban, az kérdéses. Ugyanakkor álláspontom szerint mivel a jogalkotónak nem célja sem a kihágások ismételt megjelenítése a büntető statisztikában, sem egyes cselekmények egyértelmű kriminalizálása, így ebben a kisbüntetőjogi állapotban történő megtartás várhatóan állandósulhat, hiszen a szabálysértéseket érintő strukturális változás valóban 2012 óta nem következett be. Az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) határozata óta a testület nem tett kifejezetten a szabálysértések jellegével

²⁸ Árva (2008): i. m. 166–167.

kapcsolatos újabb érdemi megállapítást. Így a látszólag közigazgatási jog – vagy ma már inkább csak büntetőjogon kívüli kisbüntetőjog – fenntartása egyenesen kívánatos állapot lehet azon kevés számú cselekmény számára, amelyeket évtizedek óta láthatóan nehéz megnyugtatóan elhelyezni a büntetőjog-közigazgatási jog tengelyen a jogalkotónak. A jelenlegi állapot szerint a szabálysértések immár valóban önálló kategóriát alkotnak azzal a kevés számú cselekménnyel, ám ez a kategória sokkal inkább az itt leírt jogpolitikai célok megoldását szolgálja, és teljesen elszakadt a közigazgatási büntetőjogi²⁹ hagyományoktól.

Ez utóbbit ma már jobbra a helyi önkormányzatok szankcionálása valószínűsíthető, hogy a közösségi együttélés szabályozása által, amely sokkal inkább bír azon tartalmi jellemzőkkel, mint ma a szabálysértések. Míg tehát 2012 előtt még a közigazgatási jogtudomány egyik izgalmas kérdése volt a szabálysértések átalakítása,³⁰ addig az új jogszabályok már oly mértékben eltávolították a jogintézményt az eredeti karakterétől,³¹ hogy már alig beszélhetünk eredeti értelmében a szabálysértési jogról, amely immár csak nevében őrzi az 1953-as hagyományokat.

²⁹ Árva (2008): i. m. 10–15.

³⁰ A szabálysértési kódex 2012-ben történt kidolgozása során is izgalmas irányok kínálóztak a jogintézmény életében. Így a Papp László Emlékkonferencián (Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2012. február 9.) a Belügyminisztériumot képviselő előadó még azt mutatta be, hogy a szabálysértési törvény átmeneti megoldás is lehet a kihágások felé.

³¹ Lásd még Madarász (1989): i. m. 9–10.



Irodalomjegyzék

- Árva Zsuzsanna: *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*. Debrecen, DELA, 2008.
- Árva Zsuzsanna: Merre tovább szabálysértési jog? *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 9. 46–53.
- Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Pribula László – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2019.
- Madarász Tibor: *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái*. Budapest, ELTE, 1989.
- Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.
- Nagy Marianna: Quo vadis Domine? *Jogtudományi Közlöny*, 67. (2012), 5. 217–226.
- Szatmári Lajos: Bírság a magyar államigazgatásban. In Madarász Tibor – ifj. Satmári Lajos (szerk.): *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. 12. Budapest, ELTE ÁJK, 1990.



Balázs István¹

A „service public” eszméje, avagy az eltűnt idők nyomában?²

A „service public” eszméjéről

A szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás eszméje jellemezte az állam és a közigazgatás működését alapvetően új alapokra helyezni kívánó „új közmenedzsment”³ (közismert angol rövidítését alkalmazva: NPM) irányvonal nagyjából negyedszázadot kitöltő érvényesülése az 1980-as évektől az ezredforduló első évtizedének közepéig.

Mint ismeretes, ez az irányzat a piaci megoldások elsőbbségét vallotta, amelyben az állami-közigazgatási feladatellátás irányát a piaci-vállalati megoldások követése határozta meg. A kontinentális Európában ezt az alapvetően angolszász gyökerű irányzatot mérsékeltebben alkalmazták, különösen a kelet-közép-európai régióban. Itt a közigazgatás ezen irányban megkísérelt reformjai kevésbé radikálisak és piacpártiak voltak, és inkább a weberi jegyeket megőrizve az ügyfélközpontúságot és a hatékonyságot helyezték előtérbe a piaci mechanizmusok ellenében, esetenként helyette.

E felfogás érvényesülése, majd bukása, illetve átalakulása igen nagy mértékben hatott a közigazgatás tevékenységére elsősorban azon keresztül, hogy a közigazgatással foglalkozó nagy nemzetközi szervezetek⁴ munkáját és a nemzetközi szakirodalmat is ez az angolszász eredetű felfogás határozta meg. Mindezek pedig hatottak a közigazgatás-fejlesztési stratégiát kidolgozó kormányokra, ezáltal pedig a vonatkozó jogalkotásra is. A közigazgatáson belül az egyik leginkább érintett

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: balazs.istvan@law.unideb.hu.

² Marcel Proust: *Az eltűnt idő nyomában* (Budapest, Akadémiai, [1913] 1983) című könyve címét idézve a 20. század modernizációs törekvéseire történő utalásról van szó, amelyek egy része eltűnt az idők sodrásában, míg mások, mint a „service public” eszméje átalakult, de tovább él.

³ Az új közmenedzsment *New Public Management*, rövidítéséből: NPM.

⁴ Így például a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézetét (IIAS), továbbá az OECD Kormányzással foglalkozó Igazgatóságát is (Directorate for Public Governance, OECD).

terület az állam által a közigazgatás közreműködésével megszervezett közszolgáltatások voltak. A neoliberais alapokon nyugvó angolszász felfogást terjesztő nézetrendszer azonban ezen a területen nemigen támaszkodott a kontinentális Európában a közszolgáltatásokra kialakított francia és német dogmatikai alapokra; a „service public” eszméjére, miközben érvényesülését éppen ezek mély közjogi beágyazottsága akadályozta leginkább a kontinentális Európában és vele az EU jogalkotásában is.

A kérdés az, hogy a „service public” eszméje valóban tovább él-e az érintett körben, vagy lényegében megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülmények miatt a globalizáció áldozatává vált, és mára csupán az „eltűnt idő” emlékeként él tovább?

A válaszhoz az lehet a kiindulópontunk, hogy a közigazgatás a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere, amelynek tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét. A társadalom és a közigazgatás viszonyában pedig az egyik legfontosabb reláció pedig éppen az, hogy a közigazgatás közszolgáltatásokat szervez, vagy azokat maga biztosítja. A közszolgáltatás fogalmának azonban éppen az egymástól igen eltérő állam- és jogrendszerek miatt eddig még nem alakult ki mindenki által egységesen elfogadott és alkalmazott fogalma. Ezért a továbbiakhoz azt az egyik széles körben elterjedt és alkalmazott megfogalmazást vesszük alapul, miszerint: „A közszolgáltatások olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közösségi szükségletek kielégítését szolgálják.”⁵ Természetesen a közszolgáltatások igénybe vevői köre jelentősen eltérő lehet. Amíg a közvilágítás vagy a közbiztonság, a közművelődés támogatása mind olyan közszolgáltatás, amelyet akár állampolgárságra tekintet nélkül is bárki igénybe vehet, addig a lakásgazdálkodás, avagy a szociális ellátások már jellemzően lokálisak, alapvetően a települések lakossága számára nyitva álló szolgáltatások. E tevékenységben élen jár a helyi önkormányzati alrendszer, így Magyarországon is a helyi önkormányzatairól szóló hatályos törvény a helyi közügy kapcsán első helyen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását emeli ki, amelyeket a kötelező feladatok között részletesen ki is fejt.⁶ A közszolgáltatásokhoz való közel azonos hozzáférési lehetőség némely esetben azonban a közszolgáltatást kötelezően igénybe veendő kötelezettséggé fordul át, amelyhez szükség esetén közhatalmi eszközök is járulnak. Ilyen többek között a tankötelezettség keretében az alapfokú oktatásban, nevelésben való kötelező részvétel, amelyet az iskolaköteles korhatár jelöl ki, vagy a szűrvizsgálatokon való kötelező részvétel. Annak ellenére, hogy a közszolgáltatások ellátásáról

⁵ Lásd erre bővebben Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Köszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.

⁶ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 4. §.

főszabályként a közigazgatás gondoskodik, azok sajátosságai miatt e szolgáltatásokat nem a hagyományos közigazgatási formában (hivatali) működő szervek valósítják meg, hanem az más szervek vagy személyek közreműködésével történik. Bár a megoldások palettája igen széles, szóba jöhet önálló intézmény alapítása, vállalat létrehozása, de előfordul olyan is, hogy helyi önkormányzatok egymással megállapodást kötnek a közszolgáltatás közös ellátására. Ez történhet közigazgatási szerződéssel, de akár magánjoggal is. A közigazgatási jog szabályozza azonban azokat az eseteket, amikor ún. közintézeteket (humán közszolgáltatásokat nyújtó költségvetési szervek, például iskolák, kórházak), illetve közvállalatokat (lényegében gazdasági társaság formájában működő, de közösségi érdekeket szolgáló vállalatok, pl. tömegközlekedési vállalat) hoznak létre a közszolgáltatás nyújtására. A közszolgáltatásokkal kapcsolatban a „service publicnek” a 20. század elejére külön dogmatikája alakult ki, és erre épülve egy iskola jött létre⁷ elsősorban a francia közjogban. Ennek hatása azonban valamilyen formában minden nagy közigazgatási rendszerben és a korabeli Magyarországon is megjelent.⁸ Napjainkban pedig az Európai Unióban és a tagországaiban hipotézisünk szerint valamilyen formában mindenütt érvényesül, amikor a közszolgáltatást olyan közérdekű cselekvésként szabályozzák, amelyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll, és amelyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni.⁹

A „service public” eszméjének eredetileg Léon Duguit által kidolgozott elmélete lényegében egy államelmélet volt az állam szerepéről és a közhatalom mibenlétéről. Ebben a közszolgáltatásokat a kormányzást végzők kötelessége megszervezni, ellátni, szabályozni és ellenőrizni, mert az elengedhetetlenül szükséges a társadalmat alkotó egyének és közösségeik egymásrataltságának a realizálása, továbbá az összetartozás érzésének fejlesztése érdekében. Ezek ugyanis a természetüknél fogva olyanok, hogy másképp nem kezelhetők, csak a kormányzást végzők beavatkozásával. A „service public” esetében tehát „a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott”¹⁰ elméletről van szó, amelyen belül ez a társadalmi szolidaritás egy olyan megjelenési formája, amelyet az államnak kötelessége intézményesíteni a közigazgatáson keresztül. A Durkheim¹¹ által

⁷ Lásd Léon Duguit: *Traité de droit constitutionnel*. Vol. 5. Paris, Fontemoing, 1921–1925, valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó Maurice Hauriou: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929. 759.

⁸ Lásd Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadmányai, 1940.

⁹ Lásd Martin Lombard: *L’impact du droit de l’Union européenne sur le service public*. In Jean-Bernard Auby – Jacqueline Dutheil De La Rochere – Emilie Chevalier (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179–1187.

¹⁰ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.

¹¹ Émile Durkheim: *De la division du travail social*. Paris, PUF, [1893] 1930.

inspirált szociális jogállam közigazgatásának lényegében minden tevékenysége – így a közhatalmi is – a széles értelemben vett közszolgáltatások körébe tartozott, amelyek teljesítését az államtól a közigazgatási bíróság (*Conseil d'État*) útján ki is lehet kényszeríteni, sőt éppen annak döntései bővítik a tartalmi körét. Ebben a felfogásban pedig a közigazgatással kapcsolatba kerülők nem ügyfelek, hanem szolgáltatást igénybe vevők (*usagers*). A közszolgáltatás (*service public*) ebben a felfogásban az állam alapvető funkciója, de egyben annak korlátja is. Ezzel a közigazgatást széles értelemben vett közszolgáltatásnak tételező felfogással ellentétes koncepciók¹² is megjelentek már a „service public” eszméjének virágkorában. Maurice Hauriou szerint az államhatalmat és az állam szuverenitását egyaránt csak a népszuverenitásból lehet levezetni, azonban az így létrejövő államhatalmat intézményesíteni kell, mint egyfajta önkorlátozást. Az alkotmánybíráskodás és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata ennek keretében értelmezhető, és az nem vezethet a közhatalom közszolgáltatásként történő kezeléséhez. A társadalmi szolidaritás nem helyettesítheti az állam közhatalmi eszközeit, hanem csak kiegészítheti azokat.¹³ Ahogy már említettem, e két felfogás valamilyen módon megtalálható a 20. század kontinentális Európájának állam- és közigazgatás-tudományában,¹⁴ azonban nem nehéz párhuzamosságokat találni a 20. század utolsó harmadában érvényesülő, neoliberais államfelfogást képviselő „új közmenedzsment” irányvonalával, illetve az azt napjainkra felváltó neoweberiánus vagy poszt-NPM-ideológiákkal.¹⁵ Álláspontunk szerint nem véletlen összefüggésekről van szó, hanem arról, hogy történelmi korszakokként – a változó társadalmi, gazdasági, geopolitikai stb. viszonyoknak megfelelően – eltérő nézetek alakulnak ki az állam szerepéről, és így különösen az annak cselekvését ellátó közigazgatásról is, ami kihat ez utóbbi tevékenységének tartalmára, eszközeire és intézményrendszerére is. A liberális államfelfogás ciklikusan ismétlődő megjelenése mindig a közigazgatás és főként az általa alkalmazott közhatalmi eszközök háttérbe szorítását eredményezi, míg az ezzel ellentétesek ismét felértékelik azokat. A jogi eszközök felértékelődése egyben a jogtudomány fejlődését is eredményezi, míg azok háttérbe szorulása más irányzatokat preferál a közigazgatás-tudományban is.¹⁶

¹² Hauriou (1929): i. m.

¹³ Lásd Duguit (1921–1925): i. m., valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó Hauriou (1929): i. m. 759.

¹⁴ Lásd Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, NKTK, 2014.

¹⁵ Lásd Szamel Katalin et al. (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiiban*. Budapest, CompLex, 2011. 37–58.

¹⁶ Lásd Balázs István: A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából. In Bódig Mátyás – Zódi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudomány-módszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten, 2016.

A „service public” nyomában

Az előzmények alapján joggal merül fel az a kérdés, hogy a „service public” eszméje és adaptált intézményei napjainkban fellelhetők-e az uniós, illetve a tagországi nemzeti jogalkotásban az európai jog körében? Vizsgálódásaim szűkítését az indokolja, hogy az eredeti eszmerendszer is leginkább a kontinentális, ezen belül a francia és német jogrendszerben érvényesült igazán.

Kiindulópontként vegyük alapul az egyik napjainkban leginkább forgatott és elismert francia tananyagban foglalt, több elemből álló meghatározást,¹⁷ amelynek lényege, hogy „a közszolgáltatás egy olyan általános érdekű szolgáltatás, melyet egy közjogi vagy polgári jogi jogi személy biztosít, és sajátos jogi szabályozás alá tartozik”.

Ez látszólag nem áll távol az előző pontban már hivatkozott fogalomtól, miszerint „a közszolgáltatás olyan közérdekű cselekvés, amelyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll, és amelyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni”, amely lényegében az eredeti, Léon Duguit nevéhez és iskolájához kötődő fogalom.¹⁸ E klasszikus fogalomnak három elemét szokták megkülönböztetni, így az organikusat, a materiálisat és a jogit. Mindezek az eltelt egy évszázad alatt sokat változtak és relativizálódtak, és a témakört feldolgozó külföldi, ritkábban hazai szakirodalom¹⁹ rendszerint ezek széles körű elemzésével foglalkozik. E rövid írás ezt az utat nem járhatja a témakör összetettsége és bonyolultsága miatt, ezért csak néhány elemet ragad ki, ami az alapkérdésre adható választ szolgálja. Ebből a szempontból látni kell azt, hogy az organikus kritérium, miszerint a közszolgáltatásokat közjogi jogi személynek kell biztosítani, nagyjából az NPM megjelenésének korai szakaszában magában a francia közjogi felfogásban is változott. Ennek lényege, hogy már nem feltétlenül kell a közszolgáltatás biztosítását közjogi jogi személynek végeznie, elég csupán azt ellenőrzése alatt tartania. Ez a felfogás pedig lehetővé tette az NPM által favorizált „kiszereződések” széles körű alkalmazását a francia jogban is, nem kis mértékben uniós jogi befolyás, ezen belül az angolszász jogrendszer érvényesüléseként.

Ez jelentős eltérés az eredeti Duguit-féle eszmétől, amely az állam fogalmára irányuló elmélet és a közhatalom fogalmának kiterjesztésével alkotta meg a „service public” eszméjét. Ennek pedig központi eleme volt a közszolgáltatások szervezésének és ellenőrzésének kormányzati (központi és helyi önkormányzati) felelőssége. Mindezt pedig azért tartotta szükségnek, mert az e körbe tartozó minden tevékenység ellátása, ellenőrzése és szabályozása a társadalmi egymásra-

¹⁷ Jean Rivero: *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 552–570.

¹⁸ Duguit (1921–1925): i. m.

¹⁹ Lásd erre Nagy Marianna: *T-037894 jelű „A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA kutatás. 7.*

utaltság (szolidaritás) megvalósításának, fejlesztésének olyan elengedhetetlen feltétele, amelyet csak a kormányzás tud biztosítani. A társadalmi szolidaritás intézményesülését tehát csak az állam beavatkozásával, a kormányzáson keresztül tartotta megvalósíthatónak, ami e felfogásnak egy olyan (szociál)politikai eleme, amely a jogi szabályozás valóságtartalmát mint realitást erősítette.

Így vált a francia közigazgatási jogi szabályozás „alapkövévé” a *service public* eszméje, amely a közhatalmi prerogatívák helyébe lépett úgy, hogy a közhatalom gyakorlását is közszolgáltatásnak tekintette. Ebben az értelemben akár az NPM egyik alapvető elemének előképe is lehetett volna, csak azzal ellentétben a közszolgáltatásban ennél eredetileg az állami szerepkör dominált.

Az állami (kormányzati) szerepkör azonban fokozatosan relativizálódott, az „ellátásból” előbb „biztosítás” lett, majd az is „legalább ellenőrzéssé” szelődött, haladva az időkkel a versenyszféra és a civil szféra fokozott térnyerésének okán.

A következő fontos és változó kritériuma a közszolgáltatásoknak: a szolgáltatás tartalma és természete, amitől közszolgáltatássá válik. E tekintetben abból a fogalmi elemből kell kiindulni, hogy a közszolgáltatások eredetileg egészében, majd később legalább részben közigazgatási jogi szabályozás alá tartozzanak. Ennek legegyszerűbb megjelenési formája az, amikor jogszabály (törvény) állapítja meg kifejezett módon egy szolgáltatásról, hogy az a közszolgáltatások közé tartozik. Ez azonban az idők folyamán egyre ritkábban történt, így különösen a közigazgatási bírósági joggyakorlat az, ami támpontokat alkot.²⁰ Így e körben mindenekelőtt annak a vizsgálata történik, hogy a feladat ellátója közjogi vagy magánjogi jogalany, a másik pedig, hogy a feladat magán- vagy közérdekű kezdeményezésként született, míg a harmadik ilyen kritérium, hogy a tevékenység ellátásához járulnak-e közhatalmi prerogatívák, vagy sem.

Ennek eredményeként egy komplex vizsgálat az, amely alapján – mindazon esetekben, amikor egy jogszabály nem minősít egy szolgáltatást kifejezetten közszolgáltatásnak – a közigazgatási bíróság dönt.

Mivel pedig a jogalkotás ritkán él a közvetlen meghatározás lehetőségével, a „*service public*” minősítést a joggyakorlat keretében mint minősítést állapítják meg.

Mindezekből már most levonható két következtetés. Egyfelől, hogy megvan annak a lehetősége, hogy az minősüljön közszolgáltatásnak, amit jogszabály, ezen belül a közigazgatási jog annak minősít (a racionális jogfelfogás érvényesülése). Másfelől a társadalmi igények változásával és kezdeményezésére a közigazgatási

²⁰ Ebből elég sok korszakos volt, így például a „*service public*” kritériumairól szóló elhíresült Blanco-ügy és határozat (T.C. 8 fev. 1873) a Hatásköri Bíróság előtt, de a legtöbb a közigazgatási bírósági funkciót betöltő Államtanács (CE) előtt született, így az 1901-es Casanova-határozat vagy az 1903. február 6-i Terrier-határozat arról, hogy közszolgáltatásokat magánjogi jogi személy is elláthat, továbbá az 1938. május 13-i Ass-ügyben hozott államtanácsi határozat, miszerint magánjogi jogi személy is kérhet kisajátítást közérdekű célból stb.

bíróági joggyakorlat utólagosan is megállapíthatja egy szolgáltatásról annak közszolgáltatási jellegét, és közhatalmi prerogatívákat is kapcsolhat hozzá. Ez egyrészt összefüggésben van az állami szerepkörök rugalmas változásainak társadalmi, de egyben kormányzati igényével. Másfelől pedig helyet ad a magánszféra és a civil szféra kezdeményezéseinek egyaránt, ami pedig bőven belefér akár az NPM ideológiájába, de napjainkra még inkább a poszt-NPM-irányzatok, sőt az azokkal ellentétes neoweberi irányzatok körébe is.

Mindezekből azonban nehéz egyértelmű következtéseket levonni abban a tekintetben, hogy akkor ez a „service public” eszméjének olyan relativizálódását jelenti, hogy az lényegében egy korábbi történelmi időszak termékeként eltűnik az idők sodrásában, vagy éppen ellenkezőleg, a közigazgatás rezilienciájának folyamatában újjászületik?

A kérdést csupán a francia közigazgatási joggyakorlat alapján nem is lehet eldönteni, mert olyan nemzeti „közkinccset” jelent a „service public” eszméje, amely beépült az állami és társadalmi közgondolkodásba egyaránt. Bár folyamatosan sok kritika éri, de létét igazán kétségbe senki sem vonja.²¹ Az igazi kérdés azonban az, hogyan hat ezen eszme – ha egyáltalán kimutatható – az uniós jogra, ahol különböző állami és jogrendszerek egyes elemeinek hatása tetten érhető.

Az európai közigazgatási jogról szóló sokszerezős nemzetközi kötet vonatkozó fejezete szerint²² az a kezdeti helyzet, amelyben az uniós jog teljesen felforgatta a „service public” eszméjét azzal, hogy a közszolgáltatásokat is a versenyjog alá rendelte, mára megváltozott. Ezzel pedig igazságot szolgáltatott egy megalapozatlan eljárással szemben, amely összeegyeztethetetlennek tartotta ezt az intézményt az uniós joggal. Azóta ugyanis az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 14. cikke rendezte ezt a kérdést az általános érdekű gazdasági szolgáltatások szabályozásával,²³ különválasztva a gazdasági szolgáltatásokat más típusú általános érdekű szolgáltatásoktól. Az azóta eltelt időszakban pedig folytatódott e kérdéskör specializációja, amelyet különösen az Európai Bíróság jogalkalmazói joggyakorlata töltött ki, egyebek közt az állami támogatások rend-

²¹ Rivero (1990): i. m. 40.

²² Lásd Lombard (2014): i. m. 1179–1189.

²³ „Az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkének, valamint e szerződés 93., 106. és 107. cikkének sérelme nélkül és figyelemmel az általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak az Unió közös értékrendjében elfoglalt helyére, valamint a társadalmi és területi kohézióban játszott szerepére, az Unió és a tagállamok saját hatáskörükben és a Szerződések alkalmazási körén belül gondoskodnak arról, hogy ezek a szolgáltatások olyan – így különösen gazdasági és pénzügyi – elvek alapján és feltételek mellett működjenek, amelyek lehetővé teszik rendeltetésük teljesítését. Ezeket az elveket és feltételeket rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg, a tagállamok arra vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül, hogy a Szerződésekkel összhangban gondoskodjanak e szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve finanszírozásáról.” Online: <https://bit.ly/3xAmDjA>

szerén keresztül.²⁴ Látszólag a „service public” eszméjét egyes közszolgáltatások állami monopóliumának uniós jog általi megszüntetése sértette leginkább, de ennek ellentmond az a már említett folyamat, amely az organikus és materiális kritériumokat szétválasztotta, és alapvetően napjainkban már a funkcionális megközelítést alkalmazza. Ebben az államtanácsi jogalkalmazási és az európai bírósági ítélkezési gyakorlatban komoly párhuzamosságok alakultak ki. Ebben a tekintetben pedig legalábbis a service public hatása manifesztálódik arra az európai jogra, amely némi torzítással visszatükrözi azt.

Konklúzió; a „service public” eszméjének rezilienciája?

A „service public” eredeti kritériumai az állami szerepkörök változásai és a különböző államkoncepciók érvényesülése következtében sokat változtak magában a francia közigazgatási jogban is. Az Európai Unió eredetileg – mivel az a versenyszabadság elvére épül – nem is tudta, és nem is akarta befogadni azt. A különböző jogrendszerek hatása az uniós jogra azonban oda vezetett, hogy előbb az amszterdami szerződésben, majd azt megerősítve a lisszaboniban megjelent az általános érdekű szolgáltatások fogalma és rendszere, amely lényegében a „service public” érvényesülésének egy sajátos uniós megvalósítását jelenti.

Az uniós jog ezen intézménye pedig visszahat a francia közigazgatási jogra is, amely eredményeképp megújult és nem eltűnt ez az eszmerendszer.

Az általános érdekű szolgáltatások rendszere közelít a Duguit-féle „service public” koncepcióhoz, természetesen a megváltozott társadalmi, gazdasági, politikai és jogi feltételrendszer keretein belül.

E koncepció lényege ugyanis a társadalmi szolidaritást megvalósító politikai akarat, amelynek a „service public” nem célja, hanem eszköze.

Kérdés azonban az, hogy napjainkban miért lehet jelentősége annak, ha a „service public” eszméjét nem kell az „eltűnt idő nyomában” keresnünk, mert napjainkban is megtalálható.

A válasz az állami szerepkörök változásában és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás rezilienciájában ragadható meg. Közigazgatási értelemben „a reziliencia egy rendszer azon képessége, hogy működését és szervezetét elfogadható szinten megtartsa perturbációk közepette is, vagy alkalmazkodva, vagy ellenállva azoknak”.²⁵

²⁴ Így például az Európai Bíróság 2009. március 5-i C-350/07 sz. döntése a közszolgáltatások és a versenyjog viszonyáról.

²⁵ Ez a meghatározás a Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet (IISA-IIAS) „A kormányzati rendszerek rezilienciája” címmel 2018 júniusában, Tuniszban tartott világkonferenciáján hangzott el. Lásd bővebben Ahmed Saudi: La resilience administrative. *Le Manager*, 2018. szeptember 1.

A „service public” a közigazgatási rendszer egy központi eleme azokban a zömében európai kontinentális rendszerekben, ahol a közigazgatási jogban ezt a megoldást alkalmazták. Eszerint a közigazgatás minden tevékenysége általános érdekű szolgáltatás, így a közhatalom gyakorlása is. Ezzel szemben a közhatalmi iskola hívei²⁶ e két tevékenységet elválasztották egymástól. A Duguit-féle „service public” államfilozófia egy célrendszer, míg a haurioui közhatalmi iskola inkább egy eszközrendszer. A két eredetileg konkuráló irányvonal, amely a közigazgatási jog mibenlétét és alkalmazásának közigazgatási bírósági hatáskörét volt hivatott megalapozni, mára lényegében egybeolvadt, és elsősorban a köz- és magánigazgatás elhatárolásában nyilvánul meg a francia közigazgatási jogban.

A már többször hivatkozott NPM-irányvonal azonban egyrészt elmosni igyekezett ezeket a határokat, másrészt pedig hangsúlyozta a közhatalmi tevékenység szolgáltatás jellegét,²⁷ amely egyébként a közigazgatásból ki is szervezhető, mert – e koncepció szerint – éppen úgy nem lehet állami monopólium, mint a közszolgáltatások más területei sem.

A magán- és közigazgatást összemosó, a közigazgatási jogot tagadó neo-liberális felfogás azonban a 2008-as gazdasági világválságot követően háttérbe szorult, vagy poszt-NPM-irányzatokká szelídült.²⁸

Ezekben viszont nyomokban jelen vannak az NPM jellemzői is, amelyek a „service public” eredeti eszméjének szélsőséges értelmezésével a közigazgatás közhatalmi szerepkörét és eszközrendszerét változatlanul támadják. Márpedig a válságok éppen arra irányították rá a figyelmet, hogy azok nélkülözhetetlenek a megelőzésben, valamint a következmények felszámolásában egyaránt. A kettősség pedig napjaink Covid-pandémiájában is érzékelhető, mert a korlátozásokat előíró és alkalmazó közhatalmi eszközök érvényesülése még a társadalmi szolidaritás jegyében sem korlátlan. Így például az oltások kötelezővé tételét eddig sehol nem merték felvállalni, holott a kötelező közszolgáltatások kategóriája – mint a közszolgáltatásokat a közhatalmi szerepkörökkel vegyítő sajátos eszköz – régóta ismert, elég csak a tankötelezettségre gondolni.

A dogmatikailag tiszta, megfelelő közigazgatási jogi szabályozás érdekében érdemes tehát egy kicsit utánajárni a „service public” eszméjének az „eltűnt idők nyomában”, hogy újra felfedezzük azt.

²⁶ A Maurice Hauriou nevével jelzett toulouse-i iskola.

²⁷ Így például Magyarországon a hatósági eljárást szabályozó törvény nevében is megjelent a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárásról és szolgáltatás általános szabályairól.

²⁸ Lásd Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 13–15.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából. In Bódig Mátyás – Zódi Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna. Tudományműszertani és tudományelméleti írások*. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten, 2016. 133–151.
- Duguit, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 Volumes. Paris, Fontemoing, 1921–1925.
- Durkheim, Émile: *De la division du travail social*. Paris, PUF, [1893] 1930.
- Hauriou, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929.
- Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, NKTK, 2014.
- Lombard, Martin: L’impact du droit de l’Union européenne sur le service public. In Jean-Bernard Auby – Jacqueline Dutheil De La Rochere – Emilie Chevalier (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179–1187.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Pollitt, Christopher – Geert Bouckaert: *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press, 2004.
- Nagy Marianna: T-037894 jelű „A közigazgatási jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti dogmatikai rendszerének fejlesztési lehetőségei” című OTKA-kutatás. Online: http://real.mtak.hu/395/1/37894_ZJ1.pdf
- Proust, Marcel: *Az eltűnt idő nyomában*. Budapest, Akadémiai, [1913] 1983.
- Rivero, Jean: *Droit administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 552–570.
- Saudi, Ahmed: La resilience administrative. *Le Manager*, 2018. szeptember 1. Online: <https://bit.ly/3aQ25JZ>
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajduscheck György – Koi Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiban*. Budapest, CompLex, 2011. 37–58.
- Valló József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai, 1940.



Balogh-Békesi Nóra¹

Gondolatok a jogorvoslathoz való jogról

Bevezető

Az alábbi gondolatok a jogorvoslathoz való jog néhány sajátosságát emelik ki. A jogorvoslathoz való jog mint eljárási jog szorosan kapcsolódik a tisztességes eljárás követelményéhez. A jog elnevezésében közérthető, azonban ha mélyebbre ásunk, azt tapasztaljuk, hogy számos követelmény tapad hozzá az alkotmánybíróvá és bírósági gyakorlat útján. Így hangsúlybeli és tartalmi különbségek is felfedezhetők a különböző jogágakat tekintve, nem teljesen ugyanazt a követelményt közvetíti a büntető, a polgári és a közigazgatási ügyekben. Jelen tanulmány hangsúlyosan a jogorvoslathoz való jog közigazgatási jogban betöltött szerepét vizsgálja. Természetesen valamennyi jogágot összefogják a jogorvoslathoz való jog alkotmányos szerepéről vallottak. Ugyanis minél feljebb lépünk a jogorvoslati piramisban, annál kevesebb szempont lehet a vizsgálat tárgya, viszont annak fontossága és általános jellege egyre növekszik. Így a piramis alján tényállásbeli és jogszabály-alkalmazási kérdés is vitatható, majd feljebb lépve már csak a jogszerűség lehet a bírósági vizsgálat tárgya, míg a piramis tetején már törvénysértés sem, csupán az Alkotmánybíróság által az alkotmánysértés vizsgálható. A fentiek előrebocsátásával ajánlom az olvasó figyelmébe e tanulmányt.

Jogorvoslathoz való jog az Alkotmányban és az Alaptörvényben

Mint közismert, Magyarországon a rendszerváltoztató alkotmánymódosítással került az alkotmányos szabályozás szintjére a jogorvoslathoz való jog. Az 1989. október 23-án kihirdetett Alkotmány 57. § (5) bekezdése a következőképpen szól a jogról: „A Magyar Köztársaságban a törvényekben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu.

ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.” E rendelkezés 1997-ig volt ezzel a szöveggel hatályban. Az Alkotmány 1997-től hatályos 57. § (5) bekezdése szerint:

„A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.” A 2012. január 1-től hatályos Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

Az Alkotmányba foglalt és az alaptörvényi normaszöveg nem azonos. Az Alkotmány csak a „törvényben meghatározottak szerint” teszi lehetővé a jogorvoslattalélést, valamint a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságának tartalmi és formai kritériumokat szab. Az előbbieket a jogviták eldöntésének határidőben való befejezésére, az utóbbiak a minősített többség követelményére utalnak. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való jognak az alanyi jogi (s ezáltal alapjogi) jellegét domborítja ki azzal, hogy nem teszi feltételként „a törvényben meghatározottak” szerinti jogorvoslattal való élést² – ami természetesen nem zárja ki, sőt feltételezi az eljárási törvények szabályozását. Az Alaptörvény – az Alkotmánnyal szemben – a jogorvoslathoz való jognál ugyan nem utal a jogviták ésszerű határidőn belül való befejezésére, de utal erre a XXVIII. cikk (1) bekezdésben, a tisztességes eljárás követelményei között. E szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.” Az Alaptörvény ezáltal is összekapcsolta a jogorvoslathoz való jogot és a tisztességes eljárás követelményét.³

Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésnek idézett szövege minősített többséget írt elő a jogorvoslathoz való jog korlátozásához. Ezt a szabályt az Alkotmánybíróság nem igazán értelmezte, és a gyakorlatban sem lehetett olyan rendelkezésnek tekinteni, amely minden jogorvoslatot korlátozó szabályhoz kétharmados többségű

² Az Alkotmánybíróság szerint az, hogy csak a törvényekben meghatározottak szerint lehet élni jogorvoslattal, utalás az eltérő szabályozás lehetőségére, így arra, hogy a jogorvoslatnak többféle formája lehet. 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 27., 31.

³ A két követelmény szoros kapcsolatánál egyrészt utalunk arra, hogy a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó jogok rendszerében a jogorvoslathoz való jog a legerősebb jog, másrészt Magyarországon a közigazgatási bíráskodás magjainak az elültetése, s így a tisztességes eljárás követelményeinek megteremtése során kulcsszerepe volt a jogorvoslathoz való jognak. Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 483.

törvényt ír elő. Nem lehetett, mert minden eljárási törvény egyszerű többséggel elfogadható törvény, és a jogorvoslathoz való jog szabályozása az eljárási törvényekben kap helyet. Minden szabályozás egyben korlátozás is, tehát az Alkotmány e rendelkezését szigorúan véve, az eljárási törvények jogorvoslatról szóló rendelkezései is minősített többséget kívántak (volna). De ez nem volt így. Az Alaptörvény – azon túl, hogy a minősített/sarkalatos törvények körét szűkítette – az Alkotmány 57. § (5) bekezdés második mondatához hasonló rendelkezést nem is tartalmaz.

Az alkotmányos szabályozás áttekintése után fel kell tennünk azt a kérdést, hogy a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatos, az Alaptörvény hatálybalépése előtti alkotmánybíróági döntések elvi megállapításai továbbélnék-e. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata szerint össze kell vetni az Alaptörvény konkrét – az előző Alkotmányban foglaltakkal azonos vagy hasonló tartalmú – rendelkezéseit, továbbá az Alaptörvény értelmezési szabályait.⁴ A 13/2013. (VI. 17.) AB határozat értelmében pedig az Alkotmánybíróság az újabb ügyekben vizsgálendő alkotmányjogi kérdések kapcsán felhasználhatja a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket és alkotmányossági összefüggéseket, ha az Alaptörvény adott szakaszának az Alkotmánnyal fennálló tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális egyezősége, az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevétele és a konkrét ügy alapján a megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya, és szükségesnek mutatkozik azoknak a meghozandó döntése indokolásába történő beillesztése.⁵ Mindezek alapján az Alkotmánybíróság – legelőször – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában állapította meg, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatos gyakorlatát,⁶ majd a jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban pedig a 36/2013. (XII. 5.) AB határozat erősítette meg a kimunkált korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot.⁷

A fentiekre tekintettel a jogorvoslathoz való jogra irányadó alkotmánybíróági értelmezés töretlennek tekinthető, a gyakorlat lépésről lépésre újabb és újabb vetületét bontja ki. Az Alaptörvény hatálybalépését követően azonban új értelmezési mező keletkezett azzal, hogy az Alkotmánybíróság nemcsak a jogszabályok alkotmányossági vizsgálatát végzi, hanem egyedi bíróági döntések felülvizsgálatát is. Ezáltal az alkotmányértelmezés közelebb került a gyakorlathoz,

⁴ Indokolás [40].

⁵ Indokolás [32].

⁶ Indokolás [24].

⁷ Indokolás [60]. A szövegváltozás és a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat megerősítéséről lásd Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, NKE KTK, 2014. 333.

és olyan problémákkal is szembesül, amelyekkel normakontroll eljárásban nem találkozhat. Tehát – akár a tisztességes eljárásra, akár a jogorvoslathoz való jogra tekintünk – az értelmezés színeesebb és egyben a gyakorlathoz közelebbivé vált 2012. január 1-től.

A jogorvoslathoz való jog néhány dogmatikai sajátossága

(1) A jogorvoslat mint fogalom több jelentéssel bír.⁸ Jelentheti egyrészt az igény-értvényesítési lehetőséget, de jelentheti a felülbírálathoz való jogot is. Az igény-értvényesítési lehetőség a nemzetközi emberi jogi dokumentumokból is következő lehetőség a jogsérelmet szenvedők számára, a felülbírálathoz való jog pedig a bírósági, hatósági és más állami döntések elleni olyan alapjog, amely ezen döntéshez képest egy másik döntéshez való jogot is feltételez.⁹ Az irodalom szerint a jogorvoslatnak van egy harmadik jelentése is, az, amelyet az eljárási törvények meghatároznak az ún. első döntéssel szemben (panasz, kérelem, keresetlevél, fellebbezés, felülvizsgálat), illetve van olyan jelentése is, amely csak a hatékony jogorvoslatot ismeri el jogorvoslatként.¹⁰ Ez utóbbi fogalomra, azaz a hatékony jogorvoslat fogalmára azért van szükség, mert maga a jogorvoslat fogalma lehet szűkebb és tágabb. Szűkebb, ha rendelkezésre áll jogorvoslati fórum, de az nem (igazán) alkalmas a jogsérelem orvoslására,¹¹ tágabb, ha formálisan ugyan nem tekinthető jogorvoslatnak az adott eszköz igénybevétele, azonban az adott jogi eszközzel a sérült jog orvoslása mégis elérhető.¹²

(2) A jogorvoslathoz való jog sajátosan érvényesül a közigazgatási eljárásokban, kettős természete van. A jogorvoslathoz való jog alapjogi jellege kétségszövegbevonhatatlan, de emellett a jogorvoslatnak államszervezeti vetülete is van. Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése rögzítette, hogy a bíróság ellenőrzi a köz-

⁸ Az eltérő jelentéstartalmakhoz lásd Turkovics István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2. (2013). 42.

⁹ Klicsu László: A jogorvoslathoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-értvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 514. Idézi Bán Tamás: Jogorvoslati lehetőségek a magyar polgári, büntető és más kapcsolódó eljárásban. *Acta Humana*, 5. (1994), 15–16. 48–49.

¹⁰ Klicsu (2019): i. m. 514–515.

¹¹ Ilyen volt az 1989. évi XXXII. törvény 48. §-a által intézményesített alkotmányjogi panasz, amelyről az Alkotmánybíróság ugyan azt rögzítette, hogy jogorvoslati eszköz, de valójában csak akkor biztosított orvoslást egyedi ügyben, ha a jogsérelem alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során következett be, és akkor nem, ha jogszabály alkotmányellenes alkalmazása okozta a jogsérelmet. Márpedig ez az utóbbi tekinthető jellemzőnek.

¹² Ilyennek tekinthetjük a jogrendszerben egyes ügyekben például a kifogás jogintézményét. Lásd például 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 152. §.

igazgatási határozatok törvényességét, de az Alaptörvény bíróságokról szóló 25. cikk (2) bekezdése is mindvégig külön tartalmazott (tartalmaz) rendelkezést a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról. Tehát szerkezeti megosztást is találunk, nevezetesen a jogorvoslat nemcsak az alapjogi fejezetben szerepel,¹³ hanem az Alkotmány és az Alaptörvény államszervezeti részében, hatásköri szabályként külön is megtalálható a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan.¹⁴ A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata – a közigazgatási bíráskodás kialakulása – sem a jogorvoslathoz való alapjog sérelme alapján merült fel hazánkban 1990-ben, hanem az Alkotmány államszervezeti rendelkezése alapján. A 32/1990. (XII. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség áll fenn a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályozás elmulasztása miatt. A mulasztást az Alkotmánybíróság az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből vezette le, amely általánossá teszi „a bíróságnak a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére vonatkozó jogát”. Tehát nem a felek jogorvoslathoz való jogával vagy a bírósághoz fordulás jogával érvelt az Alkotmánybíróság, hanem – ha van ilyen – a bíróságok jogával a közigazgatási határozatok ellenőrzése tekintetében. A jogorvoslat államszervezeti vetületét közigazgatási ügyekben nem vetette el a későbbiekben sem az Alkotmánybíróság. A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat a perbe vitt jogok és kötelezettségek elbírálásának az Alkotmány 57. §-ában foglalt alapjogi szabályát az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének tükrében értékelte.¹⁵ Más döntés szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében meghatározott jogorvoslathoz való jogot a közigazgatási perek tekintetében az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével együtt kell értelmezni.¹⁶ A jogorvoslat államszervezeti vetülete megerősítést nyert a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban,¹⁷ amely arra is kitért, hogy „[a] közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik”.¹⁸

¹³ Alkotmány XII. Fejezet, Alapvető jogok és kötelezettségek, Alaptörvény Szabadság és felelősség része.

¹⁴ A két alkotmányos szabály egymáshoz való viszonyának részletes elemzéséhez lásd Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 188–192.

¹⁵ ABH 1997, 272.

¹⁶ 838/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2163, 2167.

¹⁷ Indokolás [89].

¹⁸ Indokolás [86].

Ha a közigazgatási határozatok (cselekmények) bírósági felülvizsgálatának államszervezeti vetületét szemléljük, azt látjuk, hogy az a hatalommegosztást tükrözi: a végrehajtó hatalom a bírói hatalmi ág ellenőrzése alatt áll. Tehát a felülvizsgálat szükségessége mélyén a hatalommegosztási eszme húzódik meg. S ha ehhez még hozzávesszük, hogy a bírósági felülvizsgálat közigazgatási ügyekben nemcsak a szubjektív jogvédelem, hanem az objektív jogvédelem célját is szolgálja, nem nehéz belátni, hogy a hatalmi ágak kölcsönös egyensúlyának megteremtéséről (is) szó van. Azt is mondhatnánk, hogy amíg a jogorvoslathoz való jog mint alapjog a szubjektív jogvédelmet tükrözi, addig a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának államszervezeti szabálya az ilyen perek objektív jogvédelmi szerepét hangsúlyozza.

A jogorvoslathoz való jog tehát alapjog is. Alapjogi vetületének egyes aspektusait – mint ahogy már utaltunk rá – az Alkotmánybíróság esetről esetre bontotta ki. Alapjogi jellegét elsőként deklarálva a 66/1991. (XII. 21.) AB határozat mondta ki.¹⁹ Ugyanakkor a jogorvoslathoz való jog nem a hagyományos értelemben vett klasszikus szabadságjog, hanem eljárási jog, eljárási garancia. Mint jog a tisztességesség követelményét közvetíti (a közigazgatásban a hatósági eljárás, bírósági eljárásban a tárgyalás, az ügyek elbírálásának szabályai és gyakorlata felé). A jogorvoslathoz való jog rokon az igazságszolgáltatáshoz vagy bírósághoz való hozzáférés jogával, de nem teljesen azonos vele. A feleknek – az alapjoggal való élés szempontjából – joguk van mind a jogorvoslathoz való jogra, mind a bírósághoz fordulás jogára. Így kétfokú közigazgatási eljárásban hiába van jogorvoslati lehetőség, az alkotmányossághoz a bírósághoz fordulás jogának is érvényesülnie kell.

A jogorvoslathoz való jog alapjogi jellegének számos vetülete van. Így például a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma, az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.²⁰ A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat.²¹ A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el.²² Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jog sérelem orvosolhatóságát.²³

¹⁹ ABH 1991, 342, 350.

²⁰ 5/1992. (I. 30.) AB hat., ABH 1992, 27, 31.

²¹ 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 59, 68.

²² 513/B/1994. AB hat. ABH 1994, 734.

²³ 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez”, jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt – ahogy fentebb említettük – nemcsak az alapjog, hanem a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi tétel is figyelembe veendő. „A közigazgatási eljárást követően biztosított bíróság előtti megtámadási lehetőség (keresetindítási jog) alkotmányos értelemben véve elégséges jogorvoslat, tekintet nélkül arra, hogy egyfokú vagy kétfokú közigazgatási eljárás előzte azt meg.”²⁴ Az alkotmánybírósági gyakorlatból következően a jogorvoslathoz való jog szempontjából a bírósági felülvizsgálatot a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülésének körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén azonban a jogorvoslathoz való alapjog követelménye már érvényesült (az ugyanazon szervben belül magasabb fórumhoz fordulással), itt a bírósági felülvizsgálatban már a bírósághoz fordulás joga domináns. Mindez a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságát (amire a szükségességi/arányossági teszt vonatkozik) is jól tükrözi. Közigazgatási ügyekben tehát az egyfokú közigazgatási eljárás, majd az így meghozott döntés bírósági felülvizsgálatának a lehetővé tétele eleget tesz mind a jogorvoslathoz való jog, mind a bírósághoz fordulás joga alaptörvényi követelményének.²⁵

Természetesen a magyar jogorvoslati rendszerben rendelkezésre állnak rendkívüli jogorvoslati lehetőségek. Az egyfokú eljárásban született (jogerős) bírósági döntés felülvizsgálatát lehet kérni a Kúriától, továbbá nyitva áll alkotmányjogi panasz keretében az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezése, amelyik immár szintén hatékony jogvédelemnek minősül az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint is.²⁶ Azt láthatjuk tehát, hogy a jogorvoslathoz való jog érvényesüléséhez szükséges szubjektív jogvédelmi eszközök köre folyamatosan bővül a rendszerváltoztatást követő közigazgatási ügyszakban is.

A jogsérelem tartalmi orvosolhatóságának egyes követelményei

(1) A jogsérelem tényleges orvoslásának lehetővé tétele mint (jogalkotói) kötelezettség igen élesen merült fel a máig idézett orvosi kamarai ügyben, a 39/1997.

²⁴ 838/D/2004. AB határozat, ABH 2008, 2163, 2167.

²⁵ A közigazgatás jogorvoslati típusú kontrolljának részletezéséhez lásd Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 109–120.

²⁶ Lásd *Szalontay v. Hungary* No. 71327/13, Decision 12.3.2019.

(VII. 1.) AB határozatban.²⁷ Az Alkotmánybíróság e döntés rendelkező részében kimondta, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket a tisztességes eljárás feltételeinek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Az Alkotmánybíróság mind az Alkotmány, mind az Alaptörvény hatálya alatt több mint ötvenszer hívta fel ezt a megállapítását jogszabályok alkotmányossági megítéléséhez kapcsolódva. A jogi szabályozásnak tehát – ha még mérlegelési lehetőséget is biztosít a jogalkalmazás számára – egzakt szempontokat kell tartalmaznia a jogalkalmazó számára, meg kell határoznia a döntés kereteit. Ugyanakkor a követelmény tartalma nemcsak a jogalkotónak szól, hanem a jogalkalmazónak is. Ugyanis nem elég a jogorvoslathoz való éléshöz vagy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez önmagában az, ha a jogszabály megfelelő mércét tartalmaz a hatósági döntésre vonatkozóan (olyat, amely alapján a bíróság által az felülvizsgálható), hanem magának a hatósági vagy bírósági eljárásnak is lehetővé kell tennie, hogy a fél élhessen azon eszközökkel, amelyekkel bizonyíthatja, hogy jogszerűen járt el. A bizonyítási eszközök igénybevétele ilyen alaptalan elutasítása ugyanúgy a jogorvoslathoz való jog és ezáltal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezet, mint ha a döntésnek nem lennének meg a pontos jogszabályi keretei.

(2) A jogorvoslathoz való jog immanens tartalma a jogsérelem valódi orvoslásának lehetővé tétele, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát – hangsúlyozta az Alkotmánybíróság számos döntésében.²⁸ Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.²⁹ A jogorvoslathoz való jog azt feltételezi, hogy a jogorvoslatot végző szervnek ténylegesen meg kell vizsgálnia

²⁷ A döntés részletezéséhez lásd Nóra Balogh-Békesi – Kitti Pollák: The realisation of the constitutional principles – The right to good administration and the right to legal remedy – in Hungary. *Bratislava Law Review*, 1. (2018), 49–50.

²⁸ Például az 5/1992. (I. 30.) AB határozat (ABH 1992, 27, 31.), illetve a 24/2015. (VII. 7.) AB határozat Indokolás [19].

²⁹ 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26], vagy 12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [25].

a kérelem érdemét.³⁰ Fontos még kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslati jog sérelme gyakran kapcsolatba hozható, illetve visszavezethető más Alaptörvényben biztosított jog(ok) sérelmére is. Egyértelmű például a jogorvoslati jog és a tisztességes eljárás követelményeinek a kapcsolata. Ha egy ügyben közvetett módon más alapjogi sérelem gyanúja is felmerül, a jogorvoslat akkor minősül hatékonynak, ha a panaszolt alapjogi sérelem tekintetében a tényleges orvosolhatóság lehetősége fennáll, és sor kerül a panaszolt sérelem érdemi felülvizsgálatára.³¹

(3) Fontos kiemelni továbbá, hogy a jogorvoslati kérelem megvizsgálásához a jogorvoslattal élő félnek alanyi joga van. Ez az aspektus domborítja ki leginkább az alapjogi jelleget. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján ki is kristályosodott, hogy a jogorvoslat törvényben biztosított lehetősége esetén a kérelem fellebbeviteli fórum általi megvizsgálása a kérelem előterjesztőjének olyan alanyi joga, amelynek gyakorlásához nem szükséges, hogy a kérelmezőnek igaza legyen; éppen ennek eldöntése a jogorvoslati eljárás célja. Ennek az alanyi jognak a gyakorlásához így elég annyi, hogy a megtámadott döntés a jogorvoslati jogosultság alanyának jogát vagy jogos érdekét sértse.³² Ebből a követelményből – többek között – az a gyakorlati elvárás származik, hogy másodfokú eljárásban érdemben kell elbírálni a jogorvoslati kérelmet. Ha ez elmarad, akkor az az ügy érdemére kiható lényeges szabálysértésnek minősül, s ez egy esetleges felülvizsgálati eljárásban a másodfokú döntés hatályon kívül helyezésére szolgáló ok. Mindez rávilágít arra, hogy a jogorvoslathoz való jog önálló alanyi alapjog. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben.³³ Tehát a jogorvoslathoz való alapjog önálló alanyi jogi jellege az alkotmányból ered.

A jogorvoslathoz való joggal, mint alanyi joggal való megfelelő élést kizárja, ha rossz jogorvoslati tájékoztatót tartalmaz a határozat. Valódi alapjog-értelmezési helyzetet teremt, ha hosszabb határidő szerepel az egyedi határozat jogorvoslati záradékában, mint amit a törvény előír. Melyik határidőt kell figyelembe venni? A törvényben foglaltakat, vagy a fél jogorvoslathoz való alapjoga alapján azt, amit a számára megküldött határozat tartalmaz. Megjelenik e ponton a tisztességes

³⁰ Lásd például EJB, *Bensaid kontra Egyesült Királyság*, (44599/98); 2001. február 6., 53. bek.

³¹ 24/2015. (VII. 7.) AB határozat Indokolás [19].

³² Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban I.* Budapest, HVG-ORAC, 2019. 91.

³³ 3064/2014. (III. 26.) AB határozat Indokolás [17].

eljárás is, s ebben az esetben, alkotmánybíróági döntés nyomán,³⁴ a jogorvoslati kérelmet az egyedi határozatban jelölt határidőn belül – függetlenül attól, hogy az a törvényben foglalt határidőn már túl van – elkészttség miatt nem lehet elutasítani, mert az elzárja a felet a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől. Íme egy példa az alanyi alapjog törvényben foglaltakhoz képest való elsőbbségére egyedi ügyben.

Záró gondolat

A fentiekben egy eljárási jogra, a jogorvoslathoz való jogra vonatkozó legfontosabb alkotmányossági követelményeket tekintettük át, különös tekintettel a közigazgatási ügyszakra. A jogszabályi változásokat és az alkotmánybíróági gyakorlatot tekintve megállapíthatjuk, hogy a rendszerváltoztatást követően a jogorvoslathoz való élés lehetősége folyamatosan bővült. A közigazgatási határozatok bíróági felülvizsgálatának általánossá tételével indítottunk 1990-ben, majd az önkényesen alkalmazható törvényességi óvás intézménye helyett a jogerős bíróági döntések ellen igénybe vehető rendkívüli jogorvoslat, a felülvizsgálati kérelem általánossá tétele következett. Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozást követően az Emberi Jogok Európai Bíróságához a hazai hatékony jogorvoslati lehetőségek kimerítése után benyújtható panasszal, majd 2012-től a jogerős ítéletek ellen az Alkotmánybíróáshoz benyújtható valódi alkotmányjogi panasszal lehet fordulni. 2020. április 1-jével létrejött egy új jogintézmény, a felek által benyújtható jogegységi panasz,³⁵ amellyel a kúriai joggyakorlat egységesítésének eszköze is színre került. Látható tehát, hogy fórumokból és eljárásokból „nincs hiány”, a jogorvoslathoz való jog érvényesítésének tartalmi követelményeihez egyre több fórum adja hozzá a maga szempontjait. Mindez széles körű garanciarendszert teremt a felek számára, hogy ügyeikben végső soron mindig alkotmányos és jogszerű döntés szülessen. A tanulmány ennek néhány tartalmi követelményét villantotta fel.

³⁴ 9/2017. (IV. 18.) AB határozat.

³⁵ Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 41/A–41/D. §§.

Irodalomjegyzék

- Balogh-Békési Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Balogh-Békési, Nóra – Kitti Pollák: The realisation of the constitutional principles – The right to good administration and the right to legal remedy – in Hungary. *Bratislava Law Review*, 1. (2018). 46–56. Online: <https://doi.org/10.46282/blr.2018.2.1.90>
- Klicsu László: A jogorvoslathoz való jog. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bírászkodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Téglási András: Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In Gárdos-Orosz Fruzsina – Sente Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014.
- Tóth J. Zoltán – Térey Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. In *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban I*. Budapest, HVG-ORAC, 2019.
- Turkovich István: A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2. (2013). 35–42.
- Varga Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.



Bathó Gábor¹

A gazdasági csúcsminiszter helye a magyar kormány szervezetben a két világháború között

Ezzel a tanulmánnyal szeretném köszönteni Tamás András professzor urat 80. születésnapja alkalmából.

A két világháború közötti időszakban a kormány szervezetét alapvetően az Osztrák–Magyar Monarchia idején kialakult jogszabályi környezet és az ehhez kapcsolódó hagyományok határozták meg. A jogszabályi környezetet az 1848. évi III. törvénycikk, az 1889. évi XVIII. törvénycikk és az 1917. évi XI. törvénycikk jelentette. A kormánysszerkezettel kapcsolatos, a Monarchia megszűnéséből szükségszerűen adódó korrekciókat (király személye körüli miniszteri állás megszüntetése, külügyminisztérium létesítése) az 1920. évi I. törvénycikk végezte el. Az 1920 és 1944 közötti időszakban a kormány szervezetét több átalakítás is érte, azonban ezek közül egy, a gazdasági csúcsminiszteri pozíció három külön időpontban három emberhez kötődött, Bud Jánoshoz, Remény-Schneller Lajoshoz és Imrédy Bélához.

Bud János (1880–1950) sikeres statisztikus, minisztériumi tisztviselő, egyetemi tanár volt az Osztrák–Magyar Monarchia utolsó és a Horthy-korszak első évtizedeiben. A közellátási, a kereskedelemügyi és a pénzügyi tárcát is vezette, pénzügyi politikája a bethleni konszolidáció érdekeit szolgálta. Pénzügyminiszteri tevékenységével helyreállt a magyar költségvetés egyensúlya, eredményei közé tartozik a népszövetségi kölcsön beruházásokra fordítása és a pengő bevezetése.²

Reményi-Schneller Lajos (1892–1946) a két világháború közötti időszakban sikeres pénzügyi és banki szakember volt. Vezette többek között az Egyesült Malomipari Részvénytársaságot, az Egyesült Budapesti Fővárosi Takarékpénztárt, a Budapest Székesfővárosi Községi Takarékpénztárt, a Magyar Földhitelintézetek Országos Szövetségét, illetve ennek utódját, az Országos

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: batho.gabor@uni-nke.hu.

² Bölöny József: *Magyarország kormányai 1848–1987*. Budapest, Akadémiai, 1987. 278.

Földhitelintézetet. Több mint hét éven keresztül pénzügyminiszterként tevékenykedett, kezdetben, 1938. március 9-től a Darányi-, majd az Imrédy-, a második Teleki-, a Bárdossy-, a Kállay-, a Sztójay- és a Lakatos-kormányokban, majd tárcáját megtartotta a Szálasi-kormányban is, egészen 1945. március 28-ig. A második világháború után nyugatra menekült, ahol amerikai fogságba esett, és mint háborús főbűnöst kiadták Magyarországnak. Tekintettel arra, hogy pénzügyminiszteri tevékenységével kiszolgáltatta az ország gazdaságát a náci Németország érdekeinek, a Sztójay-perben halálra ítélték, és 1946-ben kivégezték.³

Imrédy Béla (1891–1946) – mint az szintén köztudomású – a két világháború közötti időszakban ugyancsak sikeres pénzügyi és banki szakember volt, a Takarékpénztárak és Bankok Egyesületének titkára, majd főtitkára, a Magyar Nemzeti Bank igazgatója, elnöke és a Gömbös-kormányban pénzügyminiszter, a Darányi- és a Sztójay-kormányban közgazdasági miniszter, valamint 1938. május 14. és 1939. február 16. között miniszterelnök volt. 1945 tavaszán Ausztriába menekült, ahol amerikai fogságba került, majd kiadták Magyarországnak. Mivel minisztersége idején a magyar gazdasági életet a német hadicélok szolgálatába állította, mint háborús bűnöst a népbíróság halálra ítélte, és 1946-ban kivégezték.⁴

Bud Jánosban, Reményi-Schneller Lajosban és Imrédy Bélában hasonló, hogy mindhárman betöltötték a napi sajtóban gazdasági csúcsminiszternek nevezett pozíciót. Ez egy olyan miniszteri állás volt, amelynek a pontos elnevezése utalt „az ország gazdasági politikájának egységes irányítására”.⁵ A gazdasági csúcsminiszter alapvetően az országos gazdaságpolitikai irányítás problémáinak eldöntésére volt hivatott, számottevő intézményes szervezettség nélkül.⁶ Bud János volt az első, aki részben kereskedelemügyi minisztersége mellett 1928. szeptember 5. és 1931. augusztus 24. között ellátta az ország gazdasági politikájának egységes irányítására kinevezett tárca nélküli közgazdasági miniszter feladatait a Bethlen-kormányban.⁷ Bud János fentebb is említett sikereit pénzügyminiszterként érte el, csúcsminiszterségével a későbbiekben – országgyűlési képviselősége alatt – gúnyolták.⁸

Ha a kormány egy új feladatot szeretett volna kiemelni a saját szervezetében, akkor arra alapvetően három lehetősége volt a magyar közjogi hagyomány

³ Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon L–Z*. II. kötet. Budapest, Akadémiai, 1982. 504; Bölöny (1987): i. m. 353.

⁴ Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon A–K*. I. kötet. Budapest, Akadémiai, 1967. 776; Bölöny (1987): i. m. 307–308.

⁵ Bölöny (1987): i. m. 308, 353.

⁶ Magyar Zoltán: Az állam gazdasági vezérkara. *Közigazgatástudomány*, 2. (1939), 6. 418.

⁷ Bölöny (1987): i. m. 99.

⁸ Interpellációk pergőtüze a Házban. *Friss Újság*, 40. (1935. december 5.), 277. 6; Eckhardt Tibor nagy beszéde a gazdajavaslat vitájában. *Magyar Hírlap*, 1935. november 7. 4.

és a jogszabályi rendszer keretei között. Az első lehetőség igényelte a legkevesebb jogalkotást, így ez volt a leggyorsabb módszer is. A lehetőség jogi alapját az 1848. évi III. törvénycikk 16. §-a⁹ tartalmazta. Eszerint „a kebelébeni ügykezelés módját” a kormány saját maga határozza meg. Ez a jogszabályhely adta az alapot arra, hogy a kormány az egyes minisztériumi ügyköröket a már meglévő miniszteri állások között átrendezze, kiemelésekkel lássa el, vagy átcsoportosítsa. Úgy tűnik, mintha ez a fajta belső ügykörrendezés nélkülözne a törvényi megerősítést. Egy ilyen ügyköráthelyezést azonban rendszerint egy sor esemény követett, amely eseménysorban valahol a törvényi szintű jogalkotás is megjelent. Az ügyköráthelyezésről szóló kormánydöntést általában egy miniszteri rendelet követte, amelyet gyakran közösen, az ügykörmódosításban érintett miniszterek együttesen bocsátottak ki. Ha az ügykörmódosítás költségvetési forrásokat is érintett, akkor erről az adott év tekintetében született miniszteri vagy kormány-szintű döntés, ritkán törvény. Ha az ügykörmódosítás állandósulni látszott, akkor az beépült a következő évi költségvetésbe, így végső soron törvényi szintű szabályozásban, a költségvetési törvényben jelenik meg. Így a magyar közjogi hagyomány elvárása, miszerint a minisztériumok számát, elnevezését és ügykörét törvényben kell szabályozni,¹⁰ is teljesülhet ezzel a módszerrel.

A második lehetőség sem igényelt kifejezetten jogalkotási tevékenységet, azonban ehhez az államfő bevonására is szükség volt. Ennek a lehetőségnek az alapját az 1917. évi XI. törvénycikk adta, amely lehetőséget adott a kormány számára arra, hogy négy tárca nélküli miniszteri állást töltsön be.

E kormányátalakítási lehetőség megértéséhez röviden érdemes áttekinteni a törvénycikk elfogadásának indokait és körülményeit. Esterházy Móric miniszterelnök, amikor a minisztertanács elé vitte a törvényjavaslatot, azt azzal indokolta, hogy a világháború és ennek vége után a békére való átmenet a kormányra lényegesen nagyobb feladatokat ró, „az állam kormányát összehasonlíthatatlannul nagyobb feladatok megoldása elé állítja”.¹¹ A miniszterelnök véleménye szerint ennek a megnövekedett feladattehernek a kormány eredményesebben tud megfelelni, ha tárca nélküli miniszterek kinevezésével a kormánytagok létszámát megnövelik. Ennek a megoldását jelentette volna a minisztertanács elé vitt törvényjavaslat, amelynek 1. §-a szerint a kinevezhető tárca nélküli miniszterek száma négy. A javaslat hangsúlyozta, hogy ezek a tárca nélküli miniszterek csak a háborúnak és a békére való átmenetnek az idejére nevezhetők ki, ugyancsak kiemelte a tárca nélküli miniszterek kinevezésének ideiglenességét. A kormány

⁹ 1848. évi III. törvénycikk független, felelős magyar ministerium alapításáról 16. §. „A kebelébeni ügykezelés módját a ministerium maga határozza meg.”

¹⁰ Bathó Gábor: *A kormány szervezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között*. Budapest, NKE KTI, 2020. 1–32.

¹¹ Az új miniszteriumok. *Budapesti Hírlap*, 1917. július 5. 5.

feladatainak megnövekedése indokoltta tette, hogy a tárca nélküli miniszterek a háborúval és a békére való átmenettel kapcsolatos feladatokat végezhessek. Az is kívánatos volt a miniszterelnök szerint, hogy az újonnan kinevezendő tárca nélküli miniszterek olyan feladatokat is vállalhassanak, amely feladatok a rendes közigazgatási ügykörön kívül esnek, amelyek különleges jellegüknél vagy nagy jelentőségüknél fogva nagyobb munkateherrel járnak, mint például egy jogszabály előkészítő munkálatai. A törvényjavaslat 2. §-a az új tárca nélküli miniszteri állások megszervezésével járó költségtöbblet ideiglenes rendezéséről gondoskodott, és két korlátozó rendelkezést is tartalmazott. Egyrészt a törvény alapján szervezett állásokkal járó, a költségvetést terhelő többletköltségek mértéke nem haladhatta meg évente a 400 ezer koronát. Másrészt a törvényjavaslat korlátozást tartalmazott a törvény alapján megszervezhető állásokkal kapcsolatban is. Ezen leendő törvény alapján kizárólag a négy tárca nélküli miniszteri és két államtitkári állás volt megszervezhető és betölthető.¹²

Esterházy Móric miniszterelnök a minisztertanács által támogatott szöveggel és megegyező tartalmú indokolással terjesztette a törvényjavaslatot a Képviselőház elé.¹³ Ennek az indokolásnak van azonban egy érdekes mondata: „Kívánatos volna tehát lehetővé tenni, hogy, amint az több külföldi állam parlamentáris gyakorlatában meghonosodott, egyes államférfiak a minisztérium felelős tagjai lehessenek anélkül, hogy valamely miniszteri tárca élén állanának.”¹⁴ Úgy tűnik, mintha arra utalt volna az indokolás, hogy a magyar közjogi gyakorlatban nem gyökeresedett meg a tárca nélküli miniszter intézménye. Ez természetesen nincs így, hiszen a magyar kormány eredeti (1848-as) állapotában is van két olyan szereplő, akik nem miniszteri tárca élén állnak: a miniszterelnök és a király személye körüli miniszter. A horvát–magyar kiegyezést becikkelyező törvény¹⁵ pedig kifejezetten tárca nélküli miniszteri állást hozott létre.¹⁶ Ebből mindenesetre azt a következtetést tudjuk levonni, hogy a törvényjavaslat valódi célja olyan miniszteri állások lehetőségének létrehozása volt, ahol a miniszter nem egy közigazgatási szakágazat élén áll, hanem olyan kiemelt feladat elvégzésére vagy kezelésére kap megbízást, amely nem része a normál államműködésnek (így például nemzetiségek, kiscigádák, választójog).

¹² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1917. június 25. (16. ülés)

¹³ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 1–3. 1375.

¹⁴ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 2. 1375.

¹⁵ 1868. évi XXX. törvénycikk a Magyarországra, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországek közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény becikkelyezéséről.

¹⁶ 44. § Horvát-, Szlavon- és Dalmátországek érdekeinek képviselése tekintetéből ezen országok részére a Buda-Pesten székelő központi kormányhoz egy tárczanélküli külön horvát-szlavon-dalmát minister neveztetik ki. Ezen minister szavazattal bíró tagja a közös ministeri tanácsnak, s a közös országgyűlésnek felelős. Ugyanő képezi a kapcsolatot Ő Felsége s Horvát-, Szlavon- és Dalmátországek országos kormánya közt.

A törvényjavaslatot vizsgáló országgyűlési bizottság véleményében egy – jelen dolgozat szempontjából is – nagyon fontos megállapítást tett: „[...] a magyar alkotmányjogi fejlődés szerint hazánkban nemcsak a ministeriumok számának megállapítása, de hatáskörük megszabása is kizárólag törvényhozási úton eszközölhető [...]”¹⁷ (Erre az elvre fentebb már utaltunk.) A bizottság gyorsan túl lépett ezen a megállapításán, és a kormány indokolását elfogadva, sőt kiegészítve támasztotta azt alá. A bizottság jelentése szerint a körülmények olyan kivételesek, a tervezett szabályozás pedig egyértelműen ideiglenes, hogy nem jelentett volna ez a változtatás a rendes alkotmányos gyakorlattól való eltérést. A rövid jelentésben a második alapvető érv szerint a bizottság nem kíván a kormány munkájának akadályozója lenni, mivel ezt kötelezettségének tartja a háborúra tekintettel.¹⁸ A törvényjavaslatot viszonylag rövid képviselőházi és szinte elhanyagolható főrendiházi vita után elfogadták, és azonnal alkalmazták is. A törvénycikk sajátos fogalmazása arra vonatkozóan, hogy milyen esetekre lehet tárca nélküli minisztereket kinevezni, lehetőséget adott a kiterjesztő értelmezésre. E lehetőségre tekintettel, fittyet hányva a törvény elfogadásakor annyit hangsúlyozott garanciákra, még 1944-ben is az 1917. évi XI. törvénycikkre hivatkozással neveztek ki tárca nélküli minisztereket.

A harmadik módszer arra, ha a kormány egy új feladatot szeretett volna kiemelni a saját szervezetében a magyar közjogi hagyomány és a jogszabályok adta keretek között, az volt, ha egy teljesen új miniszteri állást, akár teljesen új tárcat hoznak létre. Ez a módszer egyértelműen törvényhozási aktust igényel, hiszen a fentebb már kétszer is említett alapelv értelmében a minisztériumok számát, nevét és feladatát törvényben kell meghatározni. Ez történt például 1889-ben, amikor létrehozták a kereskedelemügyi és a földművelésügyi miniszteri állásokat a közmunka- és közlekedésügyi, valamint a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszteri pozíciók helyett,¹⁹ vagy 1920-ban, amikor létrehozták az új külügyminiszteri és a népjóléti és munkaügyi miniszteri állást.²⁰

Formai szempontból a három gazdasági csúcsminisztert háromféleképpen, tartalmi szempontból kétféleképpen nevezték ki. Tehát elmondható, hogy egységes gyakorlat nem alakult ki ezzel kapcsolatban.

¹⁷ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 5. 1377.

¹⁸ Képviselőházi Irományok (KI) 1910–1915. LVII. kötet, 5–6. 1377.

¹⁹ 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8. évi III. tc. 14. §-ának módosításáról.

²⁰ 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről 6. § A magyar felelős minisztérium a külügyminiszterrel, a népjóléti és munkaügyi miniszterrel, továbbá az 1917:XI. törvénycikk értelmében tárca nélkül kinevezhető miniszterek létszámában a kisgazdák miniszterével, a közlekedésügyi miniszterrel és a nemzeti kisebbségek miniszterével egészítették ki. E miniszterek ügykörét a törvényhozás rendelkezéséig részletesen a minisztérium állapítja meg. A király személye körüli miniszter állása megszűnik.

A *Budapesti Közlöny* megjelenése előtti napon tudósított a *Budapesti Hírlap* Bud János másnap esedékes kinevezéséről, teljes terjedelmében közölve a kormányzói elhatározást²¹ és a címzettnek küldött kormányzói levelet. A kormányzói elhatározásból egyértelmű, hogy Bud János korábbi pénzügyminiszteri állását már nem töltötte be, helyette tárca nélküli közgazdasági miniszter lett. Az viszont nem derül ki ebből a kinevezésből, hogy az újonnan kinevezett miniszter az 1917. évi XI. törvénycikkkel létesített négy tárca nélküli miniszteri állás egyikére kapott kinevezést, vagy egy attól független, teljesen új miniszteri állásról van szó. Ezt a kérdést megválaszolhatjuk azonban, ha megvizsgáljuk a kinevezést követően előállt körülményeket. Arra, hogy egy újonnan kinevezett miniszter az 1917. évi XI. törvénycikkkel létesített négy tárca nélküli miniszteri állás egyikére kap megbízást, általában van utalás a kinevezésében. Ebben az esetben ilyen utalást nem találunk. Ha egy teljesen új, az 1917. évi XI. törvénycikk négy tárca nélküli miniszteri állásától független miniszteri pozícióról van szó, akkor ennek két folyamánának kell lennie. Egyrészt – a közjogi hagyománynak megfelelően – kell lennie egy törvényi szintű szabályozásnak, amely megerősíti ennek a miniszteri állásnak a létezését, másrészt szükséges hozzá költségvetést rendelni (hiszen, ha a miniszter teljesen apparátus nélkül működik, akkor is keletkeznek kiadások: például a miniszter fizetése, irodája, gépkocsija stb.).

Az új tárca nélküli miniszter az 1928. szeptember 14-i minisztertanácsi ülésen jelent meg először e minőségében. (Az ülés jegyzőkönyvében egyébként sem a jelenléti ív, sem az érdemi jegyzőkönyvi tartalom nem utal arra, hogy Bud pozíciója tárca nélküli miniszteri állás lenne, mindenhol egyszerűen m. kir. közgazdasági miniszterként szerepel.)²² A következő minisztertanácsi ülésen (1928. szeptember 21-én) Wekerle Sándor pénzügyminiszter tett előterjesztést a közgazdasági miniszterhez kapcsolódó költségek fedezetéről. Ezen előterjesztés szerint a felmerülő költségeket az 1928/29. évi költségvetésben, a Pénzügyminisztérium egy meghatározott költség során kell kezelni mint előirányzat nélküli átmeneti kiadást. Ezenkívül a pénzügyminiszter egy személygépkocsi beszerzését javasolta az új miniszter számára. Ezeket a minisztertanács jóváhagyta.²³ Az új miniszterrel kapcsolatos

²¹ „Kedves Bud dr.! A miniszterelnöki teendők ideiglenes ellátásával megbízott magyar királyi népjóléti és munkaügyi miniszter előterjesztésére Önt magyar királyi pénzügyminiszteri állásától ezennel saját kérelmére felmentem és egyben az ország gazdasági politikájának egységes irányítására tárcanélküli magyar királyi köz- gazdasági miniszterré kinevezem. Örömmel ragadom meg ezen alkalmat, hogy Önnek hosszú pénzügyi miniszteri működése alatt az ország pénzügyi helyzetének helyreállítása körül fáradhatatlan buzgalommal és önfeláldozással szerzett rendkívüli és elévülhetetlen érdemeiért, újlólag teljes elismerésemnek adjak kifejezést. Kelt Gödöllőn, 1928. szept. 5-én. Horthy s. k. Vass József dr. s. k.” Bud János közgazdasági, Wekerle Sándor pénzügyminiszter, Gömbös Gyula honvédelmi államtitkár – Szabóky Alajos kitüntetése. *Budapesti Hírlap*, 1928. szeptember 8. 2.

²² MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1928. szeptember 14.

²³ MNL W12 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek (K27) 1867–1944. 1928. szeptember 21.

költségek fedezése módjának ismeretétől még nem jutottunk közelebb a kérdésünk megválaszolásához. Az azonban, hogy a közgazdasági miniszterrel kapcsolatos költségeket a pénzügyminiszter átmenetként minősíti, arra utalhat, hogy nem egy meggyökeresedő pozícióról van szó a kormányban. Ennek ellentmond azonban a következő, az 1929/30. évi költségvetés.²⁴ Ennek XI. fejezete a következő címet viseli: Közgazdasági miniszter. Ennek a fejezetnek mindössze egy, személyi járandóságok megnevezésű sora van, mindössze 37 080 pengős kiadással. Beruházások és bevételek nem társultak ehhez a pozícióhoz. Összehasonlításképpen a Belügyminisztérium és a Kereskedelemügyi Minisztérium hasonló során több mint 1,6 millió pengő, a Pénzügyminisztérium megfelelő során pedig több mint 2,6 millió pengő szerepel. Ez nyilván arra utal, hogy nincs a miniszteren kívül személyi állomány. Megjegyzendő, hogy a minisztériumok költségvetésbeli sorrendjében előkelő helyen szerepel a közgazdasági miniszter, a Miniszterelnökség és a Külügyminisztérium után és a Belügyminisztérium előtt. Ehhez hasonlóan a minisztertanácsi jegyzőkönyvben is viszonylag elől tüntették fel a közgazdasági minisztert, a külügy-, a pénzügy- és a belügyminiszter után és mindenki más előtt.

A fentiek alapján elmondható tehát, hogy Bud János közgazdasági miniszterré (a sajtóban leggyakrabban gazdasági csúcsminiszterré) való kinevezése nem az 1917. évi XI. törvénycikk alapján történt, hanem az 1929/30. évi állami költségvetésről szóló törvényben hozták létre ezt a pozíciót. Ez azt jelenti, hogy a számára megalkotott miniszteri állás egy teljesen új miniszteri pozícióként jött létre ezzel a költségvetési törvénnyel.

Imrédy Béla kinevezésének²⁵ jogi szempontú megítélése sokkal egyszerűbb. Ebben az esetben a kinevezési irat tartalmazza az 1917. évi XI. törvénycikkre való utalást, így tudható, hogy Imrédy tárca nélküli közgazdasági miniszteri pozíciója a bizonyos négy tárca nélküli miniszteri állás egyike volt. Ebben az esetben tehát nem várnánk a pozíció törvényben való megerősítését. Még a sajtó is hangsúlyozta, hogy nincs szó külön minisztérium létesítéséről.²⁶ Meglepetésre azonban az 1938–1939-es költségvetés²⁷ tartalmazza a közgazdasági miniszter sort a már ismert helyen, a Miniszterelnökség és a Külügyminisztérium után és a Belügyminisztérium előtt. Ami a pénzügyi szempontokat tekintve érdekes, hogy bár a költségvetési sor szerepel, ahhoz azonban kiadásokat nem kapcsoltak.

²⁴ 1929. évi XXXI. törvénycikk az 1929/30. évi állami költségvetésről.

²⁵ „Kedves dr. Imrédy! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére önt az 1917. évi XI. törvénycikk alapján az ország gazdasági politikájának egységes irányítására tárcanélküli magyar királyi közgazdasági miniszterré kinevezem. Kelt Budapesten, 1938. évi március hó 9. napján. Horthy s. k. Dr. Darányi Kálmán s. k. Hivatalos rész.” *Budapesti Közlöny*, 1938. március 10. 2.

²⁶ Szerdán dönt a minisztertanács az egymilliárdos beruházási program parlamenti letárgyalásáról. *Az Újság*, 1938. március 9. 3.

²⁷ 1938. évi XXII. törvénycikk az 1938/39. évi állami költségvetésről.

Ami a szóhasználatot illeti, a miniszteri pozíciót ebben az esetben minisztériumnak nevezik, tehát a költségvetés X. fejezete ezt az elnevezést viseli: Közgazdasági Minisztérium. Megjegyzendő, hogy a következő évi költségvetésben²⁸ ugyanazon a helyen már mást találunk két szempontból is. Egyrészt már nincs utalás a Közgazdasági Minisztériumra, sem a közgazdasági miniszterre. A X. fejezet ezt a címet viseli: Tárca nélküli miniszter. Másrészt a költségvetés ezen a soron már tartalmaz kiadási összeget, személyi járandóságok, dologi kiadások és kiküldetési költségek címen összesen több mint 210 ezer pengőt.

Reményi-Schneller Lajos kinevezése²⁹ eltért az előző kettőtől abban, hogy ő a pénzügyminisztersége megtartása mellett kapta meg a gazdasági csúcsminiszteri feladatok ellátására vonatkozó megbízást. Ebben az esetben semmilyen külön vizsgálatra nincs szükség, hiszen nincs új miniszteri pozíció, sem az 1917. évi XI. törvénycikken nyugvó, sem másmilyen. Reményi-Schneller kinevezésénél a kormány – a kormányzó segítségével – az 1848. évi III. törvénycikknek a már említett 16. §-át alkalmazták.

Ahogy az 1944. január 12-i napilapok beszámoltak róla, a megelőző napon a kormányzó a miniszterelnök javaslatára, a miniszter saját többszöri kérelmére felmentette Reményi-Schneller Lajost a gazdasági élet és jelesen a termelés tervszerűségének kiépítésére, valamint az egyes gazdasági tárcák működésében az összhang biztosítására mint külön ügykörre kapott megbízatása alól. Ezt követően Kállay Miklós miniszterelnök elmondta, hogy a tárcák közötti összhang biztosításáért ő lesz a felelős, méghozzá azért, mert „ez az ügykör az alkotmányunk értelmében is csak miniszterelnöki hatáskörben látható el”.³⁰ A két világháború közötti időszak gazdasági csúcsminisztereivel kapcsolatos kísérletek során ez a miniszterelnöki döntés jelentette a végét. Ahogy ezt Magyary Zoltán is megerősíti,³¹ ritka és örömteli alkalom, hogy a kormánysszervezet átalakításánál a miniszterelnök közjogi érveket hozott fel, és egyetértettek abban, hogy a gazdasági tárcák közötti összhang megteremtése a miniszterelnök feladata. Magyary ezt még azzal is kiegészítette, hogy az általános igazgatás körébe tartozó kérdések, sőt minden olyan feladat, amelyet minisztériumok között szétszórva nem lehet eredményesen elvégezni, a miniszterelnök hatáskörébe tartozik, vagy oda kellene tartoznia.

²⁸ 1939. évi XVII. törvénycikk az 1939–1940. számadási időszakra szóló állami költségvetésről.

²⁹ „Kedves Reményi-Schneller dr.! A magyar királyi miniszterelnök előterjesztésére önt magyar királyi pénzügyminiszteri állásában való változatlan meghagyása mellett, mint külön ügykörrel, megbízom a gazdasági élet és jelesen a termelés tervszerűségének kiépítésével, valamint az egyes gazdasági tárcák működésében az összhangnak biztosításával. Kelt Budapesten, 1940. december hó 17. napján. Horthy s. k. Teleki Pál gróf s. k.”

³⁰ A miniszterelnök veszi át a legfőbb gazdasági irányítást. *Népszava*, 1944. január 12. 2.

³¹ Magyary Zoltán: A miniszterelnök – gazdasági csúcsminiszter. *Közigazgatástudomány*, 7. (1944), 1–2. 61.



Irodalomjegyzék

- Bathó Gábor: *A kormány szervezete és működése. A minisztertanács működésének gyakorlata 1867 és 1944 között.* Budapest, NKE KTI, 2020.
- Böölöny József: *Magyarország kormányai 1848–1987.* Budapest, Akadémiai, 1987.
- Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon A–K.* I. kötet. Budapest, Akadémiai, 1967.
- Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon L–Z.* II. kötet. Budapest, Akadémiai, 1982.
- Magyary Zoltán: Az állam gazdasági vezérkara. *Közigazgatástudomány*, 2. (1939), 6. 418.
- Magyary Zoltán: A miniszterelnök – gazdasági csúcsmíniszter. *Közigazgatástudomány*, 7. (1944), 1–2. 61.



Belényesi Emese¹

Érték és mérték, azaz hogyan mérjük értéket a közigazgatásban?

„A jól megfogalmazott probléma
félíg megoldott probléma.”
(Charles F. Kettering)

Mindig is izgalmas dolog volt és lesz az érték meghatározhatósága. A gazdasági életben például az érték mindig az adott (globális vagy éppen helyi) piac körülményei között manifesztálódik. De mi a helyzet a közigazgatásban? Melyek a referenciapontok, és vajon van-e olyan módszer, amely megfoghatóvá teszi a megfoghatatlant, azaz mérhető-e a működés hatékonysága és az elért eredmények értéke? A tanulmány célja e kérdéskör vizsgálata, illetve az értékelemzés adaptálási lehetőségeinek feltárása a közigazgatás szervezeteiben.

Érték és értékelemzés

Mindenekelőtt fontos tisztáznunk, mit jelent az érték ebben a kontextusban. Nézzük először is a szó általános jelentését! *A magyar nyelv értelmező szótára* szerint „az érték valaminek megbecsült volta, valaminek valamely mértékkel kifejezhető jelentése, illetve jelentősége, értékes dolog, személy”.² Ugyanakkor a Wikiszótár szerint: „elismert kiválóság; egy dolog vagy személy jósága, hasznossága, fontossága, ami az élet különböző területein magasabb szintű működéshez, hatékonyabb módszerekhez, nagyobb haszonhoz, több alkotáshoz, örömhöz, sikerhez vezet, és amit mások elismerésre, viszonzásra méltónak tartanak; erény”.³ Végül a *Tudományos és Köznyelvi Szavak Magyar Értelmező Szótára* szerint: „valaminek az a tulajdonsága, amely a társadalom és az egyén számára való fontosságát fejezi ki”.⁴

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerkezési Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: belenyesi.emese@uni-nke.hu.

² Forrás: <https://bit.ly/3tCE2Fb>.

³ Forrás: <https://bit.ly/3fellCo>.

⁴ Forrás: <https://bit.ly/3xYBXqB>.

Marketingszempontról, Kotler megfogalmazásában: „Az érték a fogyasztó becslése a termék általános szükségletkielégítő képességéről.”⁵ Vagyis a fogyasztó dönt egy termék mellett, és értékeli a termékek által nyújtott előnyöket és annak hasznosságát, minőségét, és várhatóan az alapján dönt, ami a legnagyobb hasznot hozza neki a legkedvezőbb áron.

Az értékelemzés aspektusából Lenkey szerint: „Az érték fogalma reflektáltan értendő, mert azt a jelentőséget fejezi ki, amelyet az előállító és a vevő egyaránt a számára kedvezőbb tulajdonságnak (funkciónak) tulajdonít.”⁶

A fent említett két megközelítés a fogyasztó igényeiből indul ki, és szükségletet próbál kielégíteni. Míg marketingperspektívából a fizikai termékbe épített hasznot, szolgáltatást adja el a vevő számára, addig az értékelemzés során a gyártó funkcióval elégíti ki a fogyasztói igényt. Az értékelemzés alkalmazásával a vállalkozó képessé válik olyan termék gyártására vagy adott esetben meglévő termék javítására, amelyet a fogyasztó végül megvásárol.

A továbbiakban ebből a perspektívából kiindulva vizsgáljuk az érték fogalmát, illetve az értékelemzés módszerét.

A *Tudományos és Könyvelvi Szavak Magyar Értelmező Szótára* szerint az értékelemzés: „olyan szemléletmód és eljárás, amely a műszaki-gazdasági optimum megközelítése érdekében rendszeresen, alkotó kritikával elemzi és alakítja valamely termék funkciója és költsége közötti viszonyt. Ezzel a funkciók maradéktalan teljesítése mellett optimális értékkombinációt hoz létre a gazdaságos termék, nyereséges vállalkozás megvalósításának.”⁷

Miles, akit az értékelemzés (*value analysis*) és az értéktervezés (*value engineering*) atyjának neveznek, úgy fogalmazott: „Az értékelemzés eljárások sajátos sorozata, széles körű tudást és nagy szakmai gyakorlatot igénylő problémamegoldási módszer.”⁸ Az értékelemzés leglényegesebb és leginnovatívabb vívmánya tehát a funkcióelemzés. Miles ismerte fel azt, hogy egy termék értékesíthetősége érdekében a funkciók igényeit kell először kielégíteni. Az elemzés hozzájárul ahhoz, hogy a vevőigényeket (funkciókat) maximálisan teljesítsék az elérhető legalacsonyabb költségek mellett.

Számos definíció született még az értékelemzés megfogalmazására. Az Amerikai Értékelemzők Nemzetközi Társasága (*SAVE: Society of American Value Engineers*) által közzétett meghatározás alapján: „Az értékelemzés bevált technikák szisztematikus alkalmazása, egy gyártmány vagy egy munkafolyamat funkcióinak meghatározása abból a célból, hogy a funkciók értékelése alapján

⁵ Philip Kotler – Kevin Lane Keller: *Marketingmenedzsment*. Budapest, Műszaki, 1998.

⁶ Lenkey Miklós: *Értékelemzés*. Budapest, Közgazdasági Továbbképző Intézet, 1982. 31.

⁷ Forrás: <https://bit.ly/3xYBXqB>.

⁸ Lawrence D. Miles: *Értékelemzés*. Budapest, KJK, 1973. 26.

kialakított megoldásokkal a szükséges funkciókat a legkisebb költséggel lehessen megbízhatóan kielégíteni.”⁹

Az értékelemzés segítheti a vállalkozásokat abban, hogy meg tudják állapítani a termékek funkcióit a vevői igények felmérése alapján, amelyeket a legalacsonyabb előállítási költséggel tudnának teljesíteni a vevő felé. Azaz, ezzel a rendszerszemléletű eljárással növelni tudnák a versenyképességüket, a profitabilitásukat és csökkenteni a ráfordításokat. A gazdasági alkalmazás során a termék, szolgáltatás minősége is javítható, ami hozzájárul a produktivitás növeléséhez és racionalizál.

Az értékelemzés tehát a termék, illetve a szolgáltatás értékességét növelő döntés-előkészítő módszer, amelynek alkalmazása során a termék, illetve a szolgáltatás funkciójának és előállítási vagy beszerzési költségeinek viszonyát kell vizsgálni. Lenkey szerint: „Az értékelemzés a vizsgálat tárgyát nem egységben, egészben, hanem tulajdonságaira, funkcióira bontottan szemléli.”¹⁰

Az értékelemzés elterjedése

Az értékelemzés az Amerikai Egyesült Államokban terjedt el először. Majd Japánban és Dél-Koreában; itt főleg az informatika és az autóipar területén vált igazán elterjedté.

Az USA-ban az Amerikai Védelmi Minisztérium már 1954-ben használta a beszerzési szerződéseiben az értékelemzést, ami által megtakarításokat tudtak realizálni. A módszer sikerességének eredményeképpen további területen is kötelezővé tették, így a környezetvédelemben is.

1996-ban Bill Clinton iktatta törvénybe,¹¹ hogy minden végrehajtó szervezetnek értékelemzést kell végezni a költségvetés eredményesebb kezelése érdekében. A Szövetségi Beszerzési Szabályzat szerint a kormányzati kiadásoknál minden 10 millió dollár felett, de jellemzően minden 1-2 millió dollár feletti projektnél kötelező az értékelemzés használata.

Az európai térhódítás az amerikai cégek fiókvállalatai és szakértői által indult el Németországban és megannyi nyugat-európai országban, pl. az Egyesült Királyságban, Németországban és Franciaországban. A Magyar Értékelemzők Társaságának nyilvántartása szerint megközelítőleg 50 ezer értékelemzés-projektet folytatnak Európában, a *Value Management* szabványát követve.

A SAVE-et 1959-ben alapították, 1997-től nemzetközi társaságként (*SAVE International*) működött tovább. Megközelítően 40 ország tagja a társaságnak,

⁹ Körmendi Lajos: *Értékelemzés*. Budapest, Saldo, 2010. 9.

¹⁰ Lenkey (1982): i. m. 16.

¹¹ 61 FR 32651, June 25, 1996.

köztük a Magyar Értékelemzők Társasága is. A módszer az USA-ban napjainkban is nagyon népszerű, hatékonyságát mi sem bizonyítja jobban, mint hogy alkalmazását a közpénzek felhasználásánál kötelezővé tették.

Magyarországon elsőként 1963-ban alkalmazták az értékelemzést az Ózdi Kohászati Műveknél, majd a 60-as évek végétől terjedt el általánosan az országban. 1995-ben az értékelemzés bekerült a közbeszerzési törvénybe és a 2003. évi CXXIX. törvény 53. § (5) szerint: „Az ajánlatkérő az ajánlati felhívásban előírhatja, hogy az ajánlattevő alkalmazza az értékelemzés módszerét.” A törvény 4. § (8) leírja az értékelemzés definícióját is: „olyan döntés-előkészítő módszer, amelynek alkalmazása során az áru, a szolgáltatás, illetőleg az építési beruházás funkciójának, valamint előállítási, megvalósítási vagy szerzési és üzemeltetési, működtetési költségeinek viszonyát kell vizsgálni.”¹²

Jelenleg az értékelemzés fejlesztésével és támogatásával

- Amerikában a SAVE International (Amerikai Értékelemzők Társasága);
- Európában az EGB (Európai Értékelemzők Társasága); míg
- Magyarországon a Magyar Értékelemzési Társaság foglalkozik.

2019-ben a kormány újra foglalkozott az értékelemzés kérdésével az új forráselosztási eszközök kidolgozásával kapcsolatosan az 1064/2019. (II. 25.) Korm. határozat a 2021–2027 programozási időszakra való felkészülés keretében. Eszerint közvetlen vagy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonú infrastrukturális beruházásoknál független értékelemzés bevezetése indokolt a költségek tervezése esetében.¹³

A közbeszerzési törvény előírását követve már vállalatok és egyéb szervezetek is belső szabályzataikba foglalták az értékelemzés használatát, például a Paksi Atomerőmű Zrt., a Győri Polgármesteri Hivatal, a MÁV Északi Járműjavító Kft., a KÉSZ Holding.¹⁴

A Miles által megalkotott értékelemzési és értékmérési technikák tehát igen hatékony problémamegoldó módszernek bizonyultak, amelyek mára szinte az egész világon a különböző ágazatokban ismertté váltak, az állami, egészségügyi és főképp az ipari szektorban.

Az értékelemzés szemlélete

Az értékelemzés *célja* a funkciók és költségek rendszeres vizsgálata, a funkciók maradéktalan teljesítése az elérhető legkisebb költség mellett. „Az értékelemzés

¹² *Közbeszerzés*, 2003, 9, 39.

¹³ *Magyar Közlöny*, 2019, 5–6.

¹⁴ Forrás: <https://shva.hu>.

valamely termék funkciójának és költségének viszonyát tanulmányozza rendszeresen és alkotóan bíráló módon a költségek csökkentése céljából.”¹⁵

Az értékelemzés lényege: (1) a termék/funkció, (2) költség, (3) érték összefüggése.

Az értékelemzés tárgya a termék, amely egyben funkcióhordozó. A módszer szempontjából, ami funkcióval rendelkezik és költséget generál, az mind terméknek nevezhető, úgymint szolgáltatás, gyártmány, beruházás, technológia stb. Így a procedura széles körben használhatóvá válik.¹⁶

A funkciókhoz tartozó költségek pedig, „a funkció teljesítéséhez szükséges élő- és holtmunka ráfordítások pénzértékben kifejezett mértéke, valamint olyan költségek, „amelyek kifejezik a termék, szolgáltatás szellemi-műszaki tartalmát”.¹⁷ Mérete függ attól, hogy az adott funkciót milyen mértékben valósítják meg. A költség a termék előállítás során felhasznált és elszámolt erőforrások értéke, pénzben kifejezve.

Az érték lényegében a funkció és a költség hányadosa, ebből következik az alábbi képlet:

$$\text{ÉRTÉK} = \frac{\text{Funkció}}{\text{Költség}}$$

Összegezve: az értékelemzés központjában tehát az érték áll, amely a funkció és a költség hányadosa, ahol a funkció egy termék rendeltetésszerű működése; a költség pedig az az összeg, amelyet a funkció létrehozására fordítunk.

Az értékelemzés során a fogyasztó igényeiből vezetjük le a termék funkcióit, hiszen végső fogyasztóként ők vásárolják meg azokat. Az értékelemzés azt hivatott feltárni, hogy melyek a felesleges költségek, amelyek nem szolgálják a fogyasztói elvárásokat.¹⁸

Tehát, az értékelemzés definiálja:

- a termék funkcióit, azaz az igények teljesítéséhez a megfelelőséget,
- a maximális funkcióhoz elengedhetetlen tulajdonságokat,
- a tulajdonságokra vonatkozó igényeket,
- az értékoptimalizáció érdekében az előállításához szükséges legkisebb költséget.¹⁹

Az értékelemzés szemléletét és logikai összefüggéseit az 1. ábra mutatja be.

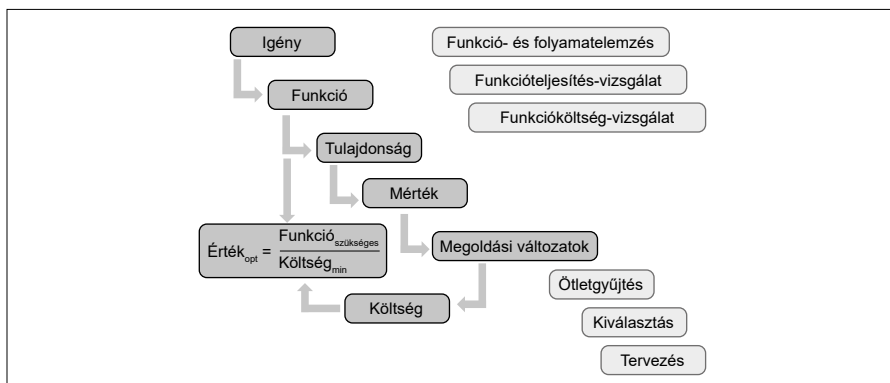
¹⁵ Fodor Árpád: *A munkás, de csodálatos értékelemzés*. Budapest, MicroVA, 2011. 11.

¹⁶ Körmendi (2010): i. m. 22.

¹⁷ Körmendi (2010): i. m. 19–21.

¹⁸ Sallai Orosz Ildikó: Az értékelemzés fejlődése, elterjedése. *SZAKma*, (2013), 11.

¹⁹ Nádasdi Ferenc – Tarjáni István: *Modern menedzsment módszerek – Value analysis*. Budapest, Magyar Értékelemzők Társasága, 2014. 15.



1. ábra. Az értékelemzés szemlélete, logikai összefüggésrendszere

Forrás: Kardos (2011): i. m.

Az értékelemzés módszerének logikai lépéssorozatát bemutató ábráról leolvasható, hogy a szemléletében az értéket a szükséges funkció minimális költségszint melletti kielégítése jelenti. Az értékelemzés logikai összefüggésrendszere során:

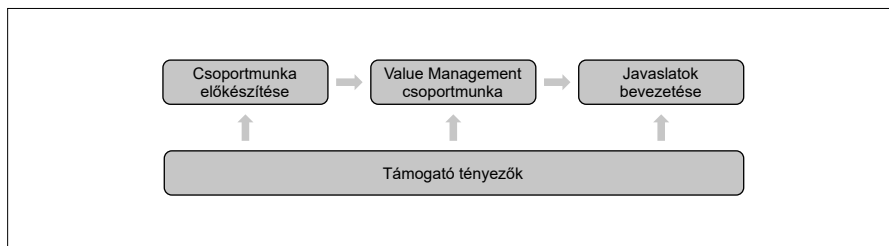
- a tervező mindig a vevő, fogyasztó, felhasználó, a szolgáltatást igénybe vevő igényéből indul ki,
- meghatározza az igénykielégítés szempontjából a szükséges teljesítőképességet, feladatot, funkciókat,
- vizsgálja, hogy a funkciók milyen tulajdonságokkal, paraméterekkel, illetve költségekkel teljesíthetők,
- keresi, hogy ezeket a funkciókat milyen megoldással lehet a legkisebb költséggel teljesíteni.

Az értékelemzés eredménye: használatával a vállalkozások számára felismerhetővé válnak azok a különbségek, amelyek előidéztek a felesleges költségeket, valamint beazonosítható, ha a vevő igényét túl-, alul- vagy egyáltalán nem teljesítették. Ennek eredményeként a vállalkozók javíthatják termékeik értékét, valamint növelni tudják versenyképességüket a piacon.

Az értékelemzés főbb feltételei: „a funkciók és költségek rendszeres elemzése, a csapatmunka, az alkotó bírálat és alkotóerő használása, az értékelemzés technikái, tanácsai (milesi tanácsok).”²⁰ Az értékelemzés mint döntés-előkészítő módszer alkalmazásához szükséges egy értékelemző csoport, amelyben a gazdálkodó szervezet céljai érdekében a szükséges szakterületekről kiválasztott szakemberek vesznek részt. Az értékelemző csoport mellett szükséges egy vezetői csoport is, amely

²⁰ Nádasdi Ferenc: *Az értékelemzés alapjai*. Budapest, Dunaújvárosi Főiskola Kiadó Hivatala, 2006. 23.

a vezetők olyan csoportja, akik biztosítják az értékelemzési munka végzésének feltételrendszerét.²¹ Az értékelemzési projekt tipikus felépítését a 2. ábra szemlélteti.



2. ábra. Értékelemzési projekt tipikus felépítése
Forrás: Shen és Liu alapján Kardos (2011): i. m.

Az értékelemzés folyamata

Az értékelemzés folyamatát három fő szakaszra lehet bontani (SAVE-modell):²²

1. előkészítő szakasz,
2. értékfejlesztés – azaz, értékelemzési projektszakasz –, amely egymást követő hat fázisból álló munkaterv keretén belül zajlik, felvázolva a szakaszok céljait,
3. dokumentálási és megvalósítási utómunkálatok.

Az előkészítő fázisban történik a felhasználói/fogyasztói igények összegyűjtése, az adatbázis kiegészítése, az értékelési tényezők és a témahatárok meghatározása, az adatmodellek építése és a csapatösszetétel meghatározása.

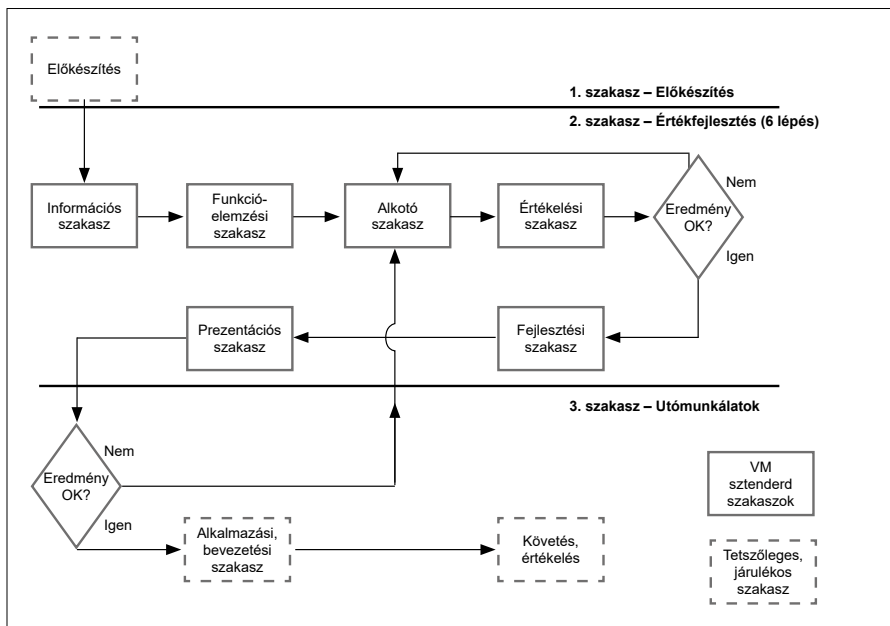
A projektfázis hat szakaszra osztható a következő tevékenységek elvégzésével: (1) információs szakasz (adatcsomagok összeállítása, témahatár módosítása), (2) funkcióelemzési szakasz (funkciók azonosítása, funkciók osztályozása, funkcionális modellek kifejlesztése, funkciók értékének meghatározása, funkcióköltségek meghatározása, értékindex megállapítása, vizsgálandó funkciók kiválasztása), (3) alkotó szakasz (ötletek gyűjtése funkciónként), (4) értékelési szakasz (alternatív ötletek kiértékelése, fejlesztendő ötletek kiválasztása), (5) fejlesztési szakasz (előnyelemzés, műszaki adatcsomag kiegészítése, bevezetési terv megtervezése, végső javaslatok elkészítése), (6) prezentációs szakasz (szóbeli beszámoló megtartása, írásbeli beszámoló elkészítése).

²¹ Kardos Barbara: *Számviteli információs rendszer értékelemzése*. PhD-disszertáció. Pécs, PTE KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2011. 11.

²² Fred Kolano et al: *Value standard and body of knowledge*. Mount Royal, NJ, SAVE International, 2007. 12.

Az utómunkálatok tartalmazzák: a változtatások kiegészítését, a módosítások elvégzését, a helyzet monitorozását.

A 3. ábra az értékelemzési munka folyamatát szemlélteti. Mindegyik szakasz önállóan támogatja a megismerést és a megértést, ami a következő szakasz sikeres végrehajtásához szükséges.



3. ábra. Az értékelemzési folyamat diagramja

Forrás: Value Standard, SAVE alapján Kardos (2011): i. m.

A diagram alapján:²³

- Az előkészítő szakaszban sor kerül: a téma kiválasztására, a témahatárok kidolgozására; a célkitűzéseket a vezetőség által paraméterekkel határolt formában rögzítik; a szervezet vezetője kijelöli az értékelemző csoport tagjait; a munkalépések időbeli ütemezését tartalmazó munkaterv készítésére.
- Az információs szakaszban történik az értékelemzés tárgyát, határait, külső és belső követelményrendszerét meghatározó információk gyűjtése. Az információkon belül kiemelten kell foglalkozni az igények feltárásával, a funkciók meghatározásával, rendezésével. A funkció az értékelemzés tárgyának rendeltetésszerű feladata, működése, teljesítőképessége, esetleg tulajdonsága.

²³ Kardos (2011): i. m. 12.

- A funkciók közötti hierarchiai, ok-okozati, logikai vagy egyéb kapcsolatok, kölcsönhatások megjelenési formája a funkcióséma, amely lehet: rendezett funkciólista, funkciócsaládfa vagy FAST-diagram. A funkcióköltségek számítása, annak meghatározása, hogy mennyibe is kerül az adott funkció teljesítése, megjelenési formája a funkció-költség mátrix.
- Az alkotó szakaszban történik a gyenge pontokra irányuló ötletek gyűjtése, minden lehetséges ötletet feltárnak a gyenge pontok megszüntetése érdekében.
- Az értékelési és tervezési szakaszban a feltárt ötletek pontosítása, rendezése és minősítése történik meg.
- A javaslattételi szakaszban döntés-előkészítő tanulmányban gyűjtik össze a lehetséges megoldásokra vonatkozó javaslatokat.
- A döntés során a felkínált alternatívákból kiválasztanak egyet.
- A realizálási szakaszban valósul meg a javaslatok bevezetése. E szakaszban az értékelemző csoport már csak a szükséges mértékben működik közre.
- Az ellenőrzési, értékelési szakaszban a vezetők a javaslatok megvalósítását és az abból származó eredményeket elemezve, kidolgozott érdekeltségi rendszer szerint elismerik a résztvevők munkáját.

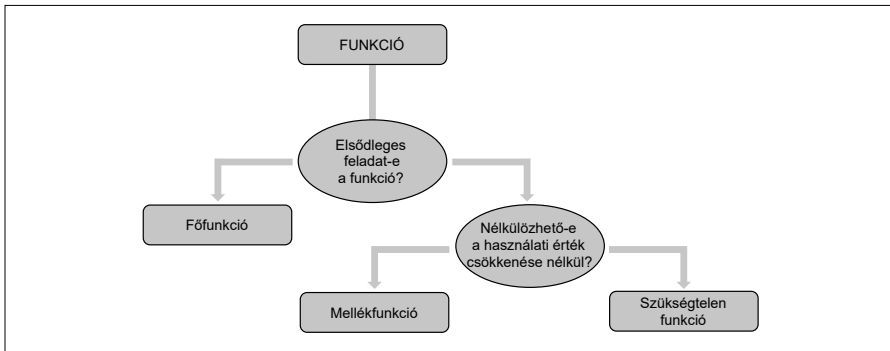
A funkcióelemzés

A funkcióelemzés az értékelemzés alapja, kulcsfontosságú tevékenység, amely megkülönbözteti az értékelemzést a többi vizsgálati módszertől. A metódus feltárja a leghasznosabb funkciókat egy meghatározott cél megvalósítása érdekében.

A funkcióelemzést először a funkciók (terv, tény) beazonosításával kezdjük, majd a sorrendjét állítjuk fel „a következő kérdések használatával: (1) mit csinál? (tényfunkciónál), (2) mit kell (kellene) csinálnia? (tervfunkciónál), (3) milyen legyen? Az első két kérdésre főnévvel és igével, a harmadikra pedig melléknévvel válaszolunk.”²⁴

A funkcióelemzési fázisban a funkciók rendezése, hierarchiában való elhelyezkedésének meghatározása történik, amit egymáshoz viszonyított logikai kapcsolatok által tár fel, amelynek használatához többféle funkcióelemzési formát alkalmaz. A hierarchikus funkciórendezés modelljét szemlélteti a 4. ábra.

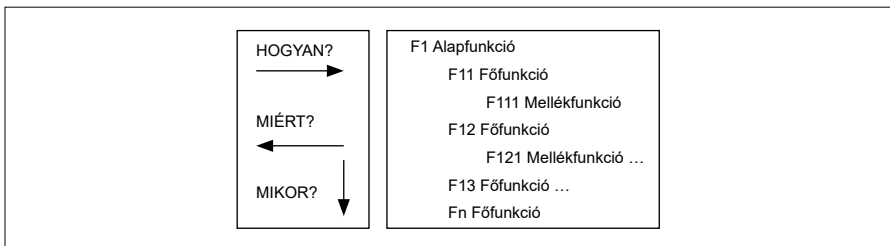
²⁴ Nádasi (2006): i. m. 65.



4. ábra. A funkciók rendezése

Forrás: Körömdi–Nádasdi alapján Kardos (1996): i. m.

A leggyakrabban alkalmazott funkciórendezési módszer a funkciócsaládfa, amelynek egyszerű felépítése, kevés szabálya, gyors kivitelezhetősége együttesen indokolja elterjedtségét. A funkciócsaládfa oksági élvre épül, ok-okozati láncokat keres a funkciók között, ezzel segíti az összefüggések feltárását, illetve ábrázolhatóvá válik a projekt. „A funkciócsaládfa felépítése balról jobbra haladva történik a »hogyan?« kérdésre válaszolva, jobbról balra haladva a felépítésnek meg kell felelnie a »miért?« kérdésnek. Azon projekteknél, ahol figyelemmel kell lenni az időbeni előrehaladásra is, fentről lefele haladva a »mikor?« kérdésre válaszolva kell rendezni a funkciókat.”²⁵ A funkciócsaládfa logikáját az 5. ábra mutatja be.



5. ábra. A funkciócsaládfa felépítési elve

Forrás: Fodor (2007): i. m. alapján Kardos (2011): i. m.

A funkcióteljesítés-vizsgálat (bírálat) célja annak megítélése, hogy a vizsgálat tárgyának funkcióteljesítése megfelelő minőségű-e. A szakértőkből álló team értékítélete alapján elkülönítenek fejlesztendő (hiányzó, alutelteljesített, túlteljesített, felesleges) és megfelelő (szükséges mértékben teljesített) funkciókat.²⁶

²⁵ Kardos (2011): i. m. 46.

²⁶ Fodor (2011): i. m.

Értékelemzés a közigazgatásban

Egy szervezet értékeinek mérése rendkívüli fontossággal bír, jogi formától, működési területtől, mérettől vagy kortól függetlenül. Nincs ez másként a közigazgatás esetében sem a folyamatok és az elért eredmények minősítése terén, azonban az üzleti szektorhoz képest más szempontok lehetnek döntőek az értékelemzés során.

Az eltérést a közszektor olyan sajátosságai indokolják, mint közérdek-orientáltság, közösségi pénzből való gazdálkodás, komplex teljesítményelvadások, szabályozottság, eljárási garanciák, hálózatos működés, méltányosság, a megkülönböztetés tilalma, kiszámítható és folyamatos működés, átláthatóság és elszámoltathatóság, hogy csak a legfontosabbakat említsük.

Másik tényező lehet a „három általánosan elfogadott tétel”:²⁷ (1) a közigazgatás a politikai rendszer része, (2) a közigazgatási szervezet meghatározott funkciók ellátására szerveződik, (3) a közigazgatási szervezet szaktudásra épített szervezet (a kifejezés weberi értelmében). A közigazgatás megfelelő működésének tehát egyik alapvető feltétele a szakismeret és a politikai elemek megfelelően értelmezett egyensúlya, ami természetesen együtt jár a szakismeret és a politikai elem tartalmának a kor követelményei szerinti felfogásával.

Emellett a közigazgatási szervek feladatellátása során elmondható, hogy *közhatalmi* (jogalkotási és hatósági jogalkalmazási), valamint közvetlen igazgatási (szervezetirányítási, belső igazgatási, költségvetési-kincstári-vagyoni gazdálkodási és materiális) tevékenységet végeznek, továbbá egyes esetekben polgári és nemzetközi jogi ügyek tartozhatnak még a közigazgatási szervek feladatai közé.²⁸

A fentiekből kiindulva a közigazgatási szervezetek esetében külön szükséges értelmezni az értékelemzés elemeit és összefüggésüket: (1) funkciót, (2) költséget, (3) értéket.

A közigazgatás funkciója legáltalánosabb értelemben a közigazgatás társadalmi rendeltetésére utal. Arra, hogy a közösség, a társadalom fennmaradását, integritását, jövőbeli fejlődését szolgáló intézmény- és szervezetrendszer, amelynek elsődleges funkciója a köz érdekének szolgálata, a közösségi szükségletek kielégítése. „A közigazgatás, mint a közösségi feladatok megvalósításának intézmény- és szervezetrendszere létrejöttétől kezdve konkrét gazdasági, társadalmi szükségletek kielégítését szolgálta. A közigazgatás funkcióinak relatív állandósága és feladatainak dinamikus változása az adott kor gazdasági, társadalmi, politikai, kulturális jellemzőivel, valamint a kormányzás céljaival áll kapcsolatban.”²⁹

²⁷ Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest, Magvető, 1986. 185–187.

²⁸ Berényi Sándor: A közigazgatás rendszerének alapjai. In Fazekas Marianna – Ficzere Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris, 2005. 19–54.

²⁹ Józsa Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019.

A közigazgatási szervezetekben a költség a célrendszer összetettsége és a szervezeti működés erős eljárási beszabályozottsága, korlátozottsága miatt jelen szempontunkból kiemelt figyelmet érdemel. A szervezet működésével, gazdálkodásával kapcsolatos döntéseket számos szabály korlátozza (például a költségvetési gazdálkodás szabályai), de a teljesség kedvéért hozzá kell tennünk, hogy számos helyen ad lehetőséget a szervezetek számára az innováció területén is. Ugyanakkor a közösségi forrásokból való gazdálkodás a közigazgatási szervezeteket költséghatékony működésre kell ösztönözze.

A közigazgatási szervezetek rendelkeznek valamilyen „vevővel”, „üggyféllel”, itt is fontos szerepet kap az érték. Ez az „üggyfél” lehet külső, például a közigazgatási szervtől igazolványt igénylő állampolgár vagy vállalkozás. De a folyamat „vevője” lehet a szervezeten belül is, például egy munkaügyi adminisztrációs folyamat eredményét a bérszámfejtés szakterülete, egysége használja fel, és a bérszámfejtési folyamat inputjaként szolgál. A folyamatok kapcsán mérni, értékelni lehet a felhasznált erőforrásokat, a felmerült költségeket és átfutási időt, valamint a létrejött eredményeket (számoosság és minőség, illetőleg például hibaarány tekintetében egyaránt).³⁰

Az értékelemzés sokszínűségét, a lehetséges alkalmazási területek bemutatását Kardos Barbara tanulmánya³¹ tartalmazza, amelyben összegyűjtötte a megvalósított hazai projektek eredményeit és az ezeket bemutató projekteket, amelyek ismertetésén keresztül felhívja a figyelmet a módszertan előnyeire, a benne rejlő lehetőségekre. Az elmúlt évek értékelemzési konferenciáinak anyagaiból, cikkeiből összeválogatott tanulmányban a kiemelt projektek szemléltetik a módszertan sokszínűségét és sokoldalú alkalmazhatóságát. Itt csak két, a közigazgatás szempontjából érdekes részlet, Ábrahám Sándor és Balogh Ildikó projektjei, kerülnek ismertetésre.

Nullbázisú költségtervezés értékelemzéssel³²

Az önkormányzatok körében csekély számú fejezetre kiterjedően alkalmazzák a nullbázisú költségvetés-készítést, pedig a szabályai egyszerűek, előnyei vitathatatlanok:

- a költségvetésbe csak számítással és törvénnyel alátámasztott indokokkal lehet költség- és bevétel-előirányzatokat beemelni;
- bázis helyett tényleges felmérésen alapuló helyi önkormányzati normatívákra kell az előirányzatokat építeni.

³⁰ Antal Zsuzsanna – Dobák Miklós: *Vezetés és szervezés – Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Aula, 2010.

³¹ Kardos Barbara: Application of Value Methodology. In Majoros Pál (szerk.): *BGF Tudományos Évkönyv 2008: Kultúrákőzi Párbeszéd az Űzeti Világban*. Budapest, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2009. 190–208.

³² Ábrahám Sándor: „Null” bázisú önkormányzati költségvetés készítése értékelemzéssel. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007).

Ábrahám Sándor egy 20 milliárd feletti költségvetéssel gazdálkodó önkormányzatnál vizsgálta felül a már hagyományos eljárás szerint elkészített költségvetést nullbázisú értékelemzéssel. A cikkben bemutatja, hogy milyen többleteredménnyel jár az értékelemzés módszerének alkalmazása, nullbázisú eljárással való kombinálása ezen a területen.

A közigazgatásban az intézményi épületek karbantartási előirányzatait általában nullbázisú eljárással tervezik, összegyűjtve a kiválasztott épületeket és az elvégzendő munkákat, valamint azok várható költségeit. A rendelkezésre álló összeg korlátozott, a kiválasztás sokszor szubjektív szempontok szerint történik, az épületállomány állapota folyamatosan romlik. Az értékelemzés során a kritikus funkciók szerinti kiválasztás lett javasolva. A karbantartási munkák funkciói különböző kategóriákba sorolhatók (például esztétikai jellegű a homlokzat javítása, oktatási célú a tankonyha felújítása stb.). Ezek közül leginkább kritikusnak a „hibakeletkezést megakadályozó” funkció bizonyult. Ugyanis vannak olyan, közvetlenül „minimális karbantartással” elvégzendő munkák (például tetőjavítások, ereszcatornák tisztítása, víz- és csatornahálózat szivárgásának megszüntetése stb.), amelyek elmulasztása esetén a ráfordítást többszörösen meghaladó javítási igények keletkezhetnek a következő években. Tehát az elvégzendő munkák kijelölésnél az „élettartamköltség” minimalizálása a cél.

A nullbázisú eljárás egyik lényeges pontja a normatívaképzés, a standard megállapítása. Egyszerű esetekben a természetes alapú (Ft/m^2 , Ft/m^3 , $Ft/Gjoule$ stb.) normatívák képzése elegendő. Bonyolultabb a feladat, ha nem természetes mutatókról, hanem például személyi juttatásokról van szó. Példaképpen egy általános iskola és gimnázium esetét mutatja be a szerző, ahol a gimnázium kimenő rendszerben megszűnik. Értékelemzéssel választott normatíva a tanulólétszám, amelyből a pedagógus személyi juttatási előirányzat levezethető. A tanulólétszámból az optimális osztálylétszám figyelembevételével kiszámítható az indítandó osztályok száma és így a szükséges oktatói létszám, amely meghatározza a személyi juttatások összegét.

*Önkormányzati szervezetfejlesztés*³³

Balogh Ildikó a hatékonyságnövelés egyik eszközeként mutatja be a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazását a szabályzatok kidolgozása során. A munka eredményeként létrejött szabályzat valamennyi fél igényeinek, szempontjainak figyelembevételével készült el, közös egyetértésben, logikus, áttekinthető,

³³ Balogh Ildikó: Hatékonyság növelés egyik módja a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazása a szabályzat kidolgozásánál. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007).

kezelhető formában, így várhatóan az abban rögzítetteket be is tartják. 2009–2010 folyamán két magyarországi város – Dabas és Győr – polgármesteri hivatalának szervezetfejlesztése történt meg értékelemzés alkalmazásával. A munkálatok során felmérték a hivatalban dolgozók számát, az intézmények és a lakosság igényeit, áttekintették a jogszabályi előírásokat, és a lehetséges szervezeti formák funkcióelemzése is megtörtént. A szükséges erőforrások és megállapított kritikus pontok alapján készült el a döntés-előkészítő tanulmány.

Van jövője az értékelemzésnek a közigazgatásban?

Szóka szerint „mai korunk kihívása, hogyan lehet értelmezni a fenntartható fejlődés nézőpontjából a funkció-költség kapcsolatot és a kockázatmenedzsmentet, illetve hogyan jelenik meg a célköltségszámítás az innováció során”.³⁴

A fenntarthatóság érdekében napjainkban a közigazgatási szervezeteknek is kiválóságra kell törekedniük. Egy értékorientált közigazgatási szervezet működése, folyamatainak megfelelő fejlesztése az alábbiakkal jellemezhető:³⁵

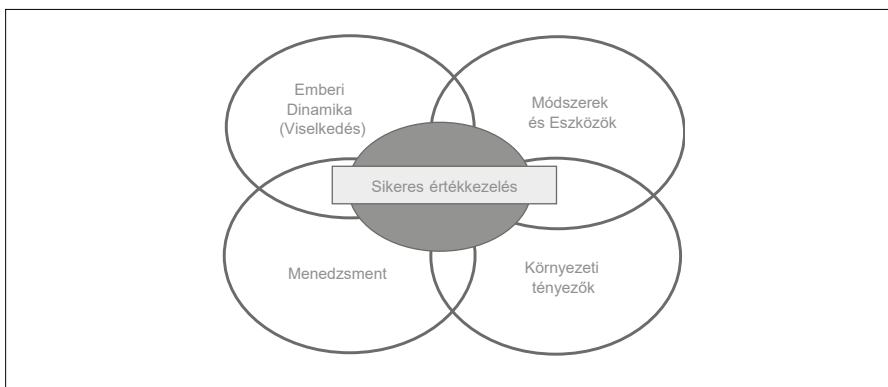
- Stratégiai szemlélet. Lehetnek operatív módosítási igények, de a szervezeti változtatások meghatározásánál lényeges a stratégiai irányok, a hosszú távú célkitűzések szem előtt tartása.
- Középpontban a folyamat ügyfelei vannak. Ez jelenti egyrészt, hogy lehetőség szerint az ügyfelek igényeinek figyelembevételével kell a folyamatokat működtetni, elégedettségük növelését megcélözva. Másrészt csak olyan folyamatokat érdemes megvalósítani és olyan változtatásokat eszközölni, amelyek tényleges igényre reagálnak (öncélúság elkerülése). Míg az alapfolyamatoknál az ügyfelek a lakosság vagy a partnerszervezetek elvárásaira, addig a támogató folyamatoknak a belső, alapfolyamati igényekre kell reflektálniuk.
- Az értékteremtés logikája, a folyamatok határozzák meg a szervezeti struktúrát: munkamegosztást, hatáskörmegosztást, koordinációt. Általános szervezési elvek: hatáskörök bővítése, kapcsolódási pontok megszüntetése, feladatok egy/kevesebb eljárési helyszínre bontása, feladatok kötegelése, szekvenciális munkavégzés helyett párhuzamos, lapos szervezetek – kevesebb hierarchiaszint, szélesebb körű meghatalmazás, felelősségvállalás.

³⁴ Szóka Károly: *Új módszerek és kihívások az értékelemzésben*. Geopolitikai stratégiák Közép-Európában – Nemzetközi tudományos konferencia. Sopron, 2017. november 9.

³⁵ Bodnár Viktória – Vida Gábor (szerk.): *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Második, bővített kiadás. Budapest, IFUA Horváth & Partners, 2008. 28–32.

- A nem értékteremtő tevékenységek megszüntetése, például bürokratikus folyamatok, hurkok, duplán végzett munkák, stabil és teljes körű minőségmenedzsmenttel, egységesítéssel kiküszöbölhető ellenőrzések, egyeztetések, javítandó hibák miatti utómunkák.
- A folyamatok időszakonkénti mélyreható felülvizsgálata és fejlesztése mellett a folyamatos javító célú korrekciók beépítése a szervezeti kultúrába, a mindennapi gyakorlatba.
- A korszerű informatikai, mobiltechnológiák alkalmazása a folyamatok újszerű, környezetbarát megvalósítására, illetőleg egy-egy folyamat lépés hatékonyabbá, ügyfélbarátabbá tételére törekvés.
- A folyamatok megfelelő végrehajtására motivált munkatársak és elkötelezett vezetők alkalmazása. Tanulás a jó, élenjáró hazai/nemzetközi gyakorlatokból.

Az értékelemzés különbözősége a többi elemzési stílustól abban rejlik, hogy szimultán tartalmazza azon tulajdonságokat, amelyek rendszerint nem szerepelnek együtt egy rendszerben. A módszer a 6. ábrán látható „puha sikertényezők” segítségével támogatja az értékelemzés és értékezelés hatékonyságát.³⁶



6. ábra. Az értékelemzés sikertényezői

Forrás: Marchthaler (2011): i. m.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az értékelemzés módszerének sikere és elterjedése a közgazdaságban a következőkön múlik: (1) a környezeti tényezőkön; (2) a megfelelően kiválasztott módszerek és eszközök használatán; (3) a menedzsment hozzáállásán, illetve a döntéshozók támogatásán; (4) az érték-

³⁶ Jörg Marchthaler – Tobias Wigger – Reiner Lohe: Value Management und Wertanalyse. In Wertanalyse das Tool im Value Management. Heidelberg, Springer, 2011. 11–38.

elemző csapat működésén. Mindezek közül kiemelendő a környezeti tényezők hatása, amely aktuálisan, a pandémia idején különösen aggasztó, így a változást, azaz az értékelemzés elterjedtebb alkalmazását támogató erőként működhet. Összességében tehát van esély az értékelemzés meghonosítására a közigazgatás szervezeteiben, de ehhez – a gazdasági szükségszerűségen túl – szükség lenne a szervezetek feladataihoz leginkább adekvát módszerek kiválasztására, szakmai és politikai támogatottságra, és nem utolsósorban elkötelezett vezetőkre, valamint lelkes értékelemző csapatokra, akik felismerik a módszer hasznosságát, és készek tenni annak alkalmazásáért.

Irodalomjegyzék

- Ábrahám Sándor: „Null” bázisú önkormányzati költségvetés készítése értékelemzéssel. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007). 14–18.
- Antal Zsuzsanna – Dobák Miklós: *Vezetés és szervezés – Szervezetek kialakítása és működtetése*. Budapest, Aula, 2010.
- Balogh Ildikó: Hatékonyság növelés egyik módja a közigazgatásban az értékelemzés alkalmazása a szabályzat kidolgozásánál. *Értékelemzési Szemle*, 1. (2007). 19–23.
- Berényi Sándor: A közigazgatás rendszerének alapjai. In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris, 2005. 19–54.
- Bodnár Viktória – Vida Gábor (szerk.): *Folyamatmenedzsment a gyakorlatban*. Második, bővített kiadás. Budapest, IFUA Horváth & Partners, 2008. Online: <https://bit.ly/3e7xeLa>
- Fodor Árpád: *A munkás, de csodálatos értékelemzés*. Budapest, MicroVA, 2011. Online: <https://bit.ly/3xBt71D>
- Józsa Zoltán: A közigazgatás funkciói és feladatai. In Jakab András – Könczöl Miklós – Menyhárd Attila – Sulyok Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2019. Online: <https://bit.ly/3u8Kg0F>
- Kardos Barbara: Application of Value Methodology. In Majoros Pál (szerk.): *BGF – Tudományos évkönyv 2008: Kultúrákői párbeszéd az üzleti világban*. Budapest, BGF Külkereskedelmi Főiskolai Kar, 2009. 190–208.
- Kardos Barbara: *Számviteli információs rendszer értékelemzése*. PhD-disszertáció. Pécs, PTE KTK Gazdálkodástani Doktori Iskola, 2011. Online: <https://bit.ly/3eJxILV>
- SAVE International: *Value Standard and Body of Knowledge* (2007). Online: <https://bit.ly/3e4mGfL>
- Kotler, Philip – Kevin Lane Keller: *Marketingmenedzsment*. Budapest, Műszaki, 1998.
- Köröendi Lajos: *Értékelemzés*. Budapest, Saldo, 2010.
- Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a magyar társadalom*. Budapest, Magvető, 1986.
- Lenkey Miklós: *Értékelemzés*. Budapest, Közgazdasági Továbbképző Intézet, 1982.
- Marchthaler, Jörg – Tobias Wigger – Reiner Lohe: Value Management und Wertanalyse. In *Wertanalyse das Tool im Value Management*. Heidelberg, Springer, 2011. 11–38. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-540-79517-9_2
- Miles, Lawrence D.: *Értékelemzés*. Budapest, KJK, 1973.
- Nádasdi Ferenc – Tarjáni István: *Modern menedzsment módszerek – Value analysis*. Budapest, Magyar Értékelemzők Társasága, 2014. Online: <https://bit.ly/3gSh61P>
- Nádasdi Ferenc: *Az értékelemzés alapjai*. Budapest, Dunaújvárosi Főiskola Kiadó Hivatala, 2006. Online: <https://bit.ly/334IKBR>
- Sallai Orosz Ildikó: Az értékelemzés fejlődése, elterjedése. *SZAKma*, (2013), 11. Online: <https://bit.ly/3e6pNnq>
- Szóka Károly: *Új módszerek és kihívások az értékelemzésben*. Geopolitikai stratégiák Közép-Európában – Nemzetközi tudományos konferencia. Sopron, 2017. november 9. Online: <https://bit.ly/3vxCBJp>



Bencsik András¹

A közigazgatási jogorvoslathoz való jog átalakulása – (szervezeti) reformok árnyékában

Kivételes megtiszteltetés Tamás András Professzor Úr 80. születésnapja alkalmából megjelenő tanulmánykötetben publikálni. Megtisztelő, mivel egy élő klasszikusról van szó, ugyanakkor felelősségteljes feladat is, mivel nem könnyű megfelelni egy, az ünnepelt-höz méltó kötetben való megjelenéssel szemben megfogalmazódó elvárásoknak. Tisztelt Professzor Úr! Kívánok még legalább nyolcvan boldog, tartalmas és eredményes évet!

A demokratikus államok közigazgatásával szemben a különböző korszakokban számos követelmény, alapelv, elvárás fogalmazódik meg, de lényeges kíváncsi, hogy a közigazgatás megfelelően működjön, funkcióit a közigazgatással kapcsolatba kerülők (különösen az ügyfelek) számára elégedettséget kiváltó módon érje el. Ez a felfogás olvasható ki Magyar Zoltán megállapításából is, amely szerint a közigazgatásnak úgy kell működnie, hogy „azok a felek, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek”.² Az a tény sem szorul igazolásra, miszerint az ügyfelek részéről a közigazgatási szervek működésében megnyilvánuló fenti bizalmatlanság elosztatására és az esetlegesen bekövetkező hibák orvoslására a közigazgatási hatósági eljárásban a jogorvoslati rendszer hivatott. Helytállónak tekinthető az a szintén Magyar Zoltán nevéhez köthető megállapítás is, miszerint „a jogállam törekvése az egyénnek a közigazgatással szemben való legmesszebbmenő védelme volt”,³ ennél fogva a közigazgatási jogorvoslás mikéntje is folyamatos (át)alakulást mutat. A közigazgatási (hatósági) eljárásjog nemrég végbement rekodifikációja, de napjainkban folyamatban lévő „finomhangolása” új alapokra helyezte a közigazgatási jogorvoslatok rendszerét. Az alábbiakban a legkardinálisabbnak tekinthető, koncepcionális változtatásokra térünk ki.

¹ Habilitált egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: bencsik.andras@ajk.elte.hu.

² Vö. Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 612.

³ Magyar (1942): i. m. 612.

Kiindulópont: a közigazgatás törvényessége

A fentiek előrebocsátását követően indokoltnak mutatkozik a jogállamiság elve és a közigazgatás törvényessége közötti összefüggések vázolása. A kérdéskörrel az Alkotmánybíróság több alkalommal is foglalkozott a rendszerváltoz(tat)ás óta kifejtett jogfejlesztő tevékenysége folyamán. Ennek keretében előbb – álláspontunk szerint kissé szűken értelmezve a közigazgatás törvényességét – arra az álláspontra helyezkedett, miszerint nem jelent mást a jelzett követelmény, mint „a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségét”.⁴ Nem szorul azonban bizonyításra a tény: alapvető érdek fűződik ahhoz, hogy ne csak a közigazgatási eljárás végén megszülető aktus, hanem a teljes eljárás feleljen meg a törvényesség kívánalmainak. Ebből fakadóan a testület később úgy határozott: a jogállamiság elve magába foglalja azt is, hogy „a közigazgatás egésze a jогon alapuljon”.⁵ Rögzíthető, hogy alkotmányi szinten is megjelenik a jogorvoslathoz való jog deklarálása, mivel az Alaptörvény rögzíti, hogy „mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti”.⁶

Megállapítható, hogy a közigazgatás(i) szervek) mind jogállásukat, mind feladataikat, mind pedig hatáskörüket (és az állampolgárok magánszférájába történő beavatkozásuk intenzitását) tekintve heterogének, ebből fakadóan a közigazgatási eljárás során igénybe vehető jogorvoslati rendszerrel szemben is alapvető elvárás a pluralitás elve, amely a jogalkotó hatalomtól több, eltérő feltételek mellett igénybe vehető és különböző eredményre vezető jogorvoslati eszköz létét követeli meg. A jelenség nem tekinthető a 21. század sajátjának, ezt támasztja alá Magyary Zoltán megfogalmazása is. Eszerint a közigazgatási jogorvoslatok fejlődését két tendencia párhuzamos léte determinálta: egyrészt az egyszerű, átlátható és hatékony jogorvoslati rendszer kiépítése; másrészt a jogalkotónak arra is törekednie kellett, hogy „a közigazgatási jogviták elbírálása, amelyek tehát a hatóság és magánfél közt felmerülnek, ne közigazgatási, bár magasabb fokú hatóságokra, hanem független bíróságra bízassék”.⁷

Kiemelendő az is, hogy a közigazgatás törvényességének (jogi) garanciái között található ún. közigazgatáson belüli instrumentumok (például fellebbezés, felügyeleti eljárás, helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör). Megkülönböztethetők továbbá ún. közigazgatáson kívüli eljárások (például közigazgatási bíráskodás), valamint működnek olyan extern kontrollt

⁴ 8/2001. (II. 18.) AB hat.

⁵ Vö. Petrétai József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 92.

⁶ Alaptv. XXVIII. cikk (7) bek.

⁷ Vö. Magyary (1942): i. m. 612.

végző alkotmányos szervek, amelyek „fő profilja” ugyan nem a közigazgatás törvényességéhez kapcsolódik, de ellátnak ilyen irányú (járulékos) feladatokat is (például az ügyészi felhívás intézménye, az alapvető jogok biztosának szerepe, az Állami Számvevőszék ellenőrző tevékenysége stb.).

Rögzíthető, hogy a közigazgatási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok alapvetően két célt szolgálnak, közelebbről az egyéni jog- vagy érdeksérelmek, valamint a tárgyi jogsérelmek orvoslását. Ennek megfelelően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló korábbi eljárási törvény (Ket.) különbséget tett az ügyfél kérelmére igénybe vehető (ezáltal az egyéni jog- vagy érdeksérelmet orvosolni hivatott) jogorvoslatok és a hivatalból folytatandó (a tárgyi jogot sértő közigazgatási aktusok korrigálására szolgáló) aktus-felülvizsgálatok között. A hatósági eljárásjogi szabályozás jelenlegi bázisát adó általános közigazgatási rendtartás (Ákr.) megtartotta a Ket. duális rendszerét, ezen túlmenően azonban átrajzolja a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének súlypontjait.

Újratervezés a hatósági eljárás jogorvoslati rendszerében

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának korábbi gerincét jelentő Ket.-et felváltó Ákr. kodifikációjakor – deklaráltnak – a jogalkotó három követelményrendszer szorítását „érzékelt”. Egyrészt az új törvény megalkotását számos, az Alaptörvényben foglalt rendelkezés determinálta, ennek megfelelően az új jogorvoslati rendszer kiépítése tekintetében is figyelemmel kellett lenni a jogállamiság elvét rögzítő B. cikk (1) bekezdésére, továbbá az általunk már említett, a jogorvoslathoz való jogot deklaráló XXVIII. cikk (7) bekezdésére. Másrészt – az Európai Unió tagjaként – megkerülhetetlenek voltak azok a nemzetközi és európai tendenciák (például az egyén érdekei és a közérdek közötti egyensúly megteremtésének szükségszerűsége, a közigazgatás jogszerűtlen működését követő „szankció” elkerülhetetlensége stb.), amelyek számos jogintézményen keresztül visszaköszönnek az eljárásjogban. Harmadrészt a jogalkotó – egyértelműen kijelölve az újraszabályozás nézőpontját – a hatékony és gyors eljárás mellett tette le a voksát, rögzítve azonban azt a kétségbenvonhatatlan tényt, miszerint „önmagában az eljárások racionalizálása, gyorsítása nem lehet mindenekfelett érvényesítendő szempont a szabályozás kialakításakor”.⁸

⁸ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 5. Online: <https://bit.ly/3eFW2Kp>.

Az új modell alapvonalai

A fentieket alapul véve a jogorvoslati rendszert érintő kodifikáció három területet vett célba: (1) a jogorvoslati rendszer alkotmányos elvárások azonosítását, (2) a jogorvoslatok és döntés-felülvizsgálatok duális rendszerének fenntartását, valamint (3) a felügyeleti jogkör telepítésével kapcsolatos problémakört. A jogorvoslati rendszer jog tartalmát a magyar Alkotmánybíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) bontotta ki ítélezési tevékenységében; ezzel kapcsolatban rögzíthető, hogy önmagában a jogorvoslat egyfokú jellege nem jelenti automatikusan a jogorvoslati rendszer jog sérelmét, mivel – ahogy erre az EJEB elvi ítélet rámutatott – az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikke nem kívánja meg sem a többfokú, sem pedig a közigazgatás szervezetrendszerén kívül álló szerv által realizált jogorvoslat létét a részes államokkal szemben.⁹ Ebből a szempontból tehát nem kifogásolható az a jogalkotói alapállás, miszerint „[e]gyetlen, ám hatékony, érdemi jogorvoslat is megfelelő garanciának minősül az érintett számára”.¹⁰

A jogorvoslati rendszer felépítésével kapcsolatban nem jelentett újdonságot az Ákr. megjelenése, tekintettel arra, hogy a koncepció átemelte a Ket. alapvetően duális rendszerét, és a hatályos szabályozás is különbséget tesz az ügyfél aktív közreműködését feltételező kérelemre induló, illetve az ügyfél passzivitása mellett hivatalból lefolytatott jogorvoslati eljárások között. Ugyancsak a korábbi rendszer (részleges) fenntartásával közelített a jogalkotó a felügyeleti jogkör telepítéséhez: a hierarchikus rendszerbe illeszkedő, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szervezetén kívül elhelyezkedő államigazgatási szervek hatósági eljárásai tekintetében a „felelős szerv” a korábbi reguláció alapján értelmezhető, a felügyeleti szervvel nem rendelkező, nem hierarchizált szervek és az integrált megyei és fővárosi kormányhivatalok tekintetében azonban kardinális kérdés a felügyeleti jogkört gyakorló szerv kijelölése.

Az Ákr. jogorvoslati rendszerének sarokpontjai

Az Ákr. egyrészt megtartja a korábbi szabályozás által kiépített alapvető kereteket, lényegesen „újratervezi” azonban a súlypontokat a jogorvoslati rendszeren belül, mivel „a Ket.-ben elsődleges jogorvoslat a fellebbezés és másodlagos a bírói kontroll, míg az új kódexben a fellebbezés a kivételes, és a főszabály a közigazgatási

⁹ A hivatkozott egyezmény 13. cikke értelmében „[b]árkinek, akinek a jelen Egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha a jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg”. Ezzel összefüggésben részletesebben lásd Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5. 14–21.

¹⁰ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 29.

per”.¹¹ Ennek megfelelően a közigazgatási rendtartás által kiépítendő jogorvoslati rendszer az alábbiak szerint épül fel:

- közigazgatási alapeljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás,
- (kivételesen) másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.¹²

A jogalkotó a jelzett kardinális jellegű változtatást sokszínű és hol kevesebb, hol több sikerrel alátámasztható indokokkal kívánta megalapozni:

- „gyakran a hatóságok is a kétfokú közigazgatási eljárásra egységes eljárás-ként tekintenek, ezért a tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”,¹³
- „a legtöbb területen elenyésző – leggyakrabban 0,5% alatti, átlagosan 0,33% – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20-25%-ában is kezdeményezték a felek”,¹⁴
- nagyon sok ügy esetében „a fellebbezés elbírálására jogosult szerv jogosan elvárt elfogulatlansága megkérdőjelezhető”,¹⁵
- „az új rendszer biztosítani tudja az objektívebb elbírálást, ezáltal az ügyféli jogok hatékonyabb érvényesülését azzal, hogy nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének”.¹⁶

A hivatkozott állítások árnyalásaként néhány körülményre indokolt utalni a fentiekkel összefüggésben. Egyrészt rögzíthető, hogy az a megállapítás, amely szerint a „tényállás teljes körű tisztázására csak a másodfokú eljárásban kerül sor”, kissé nagyvonalúnak tekinthető, arról nem is beszélve, hogy ebben a megközelítésben – ha elfogadjuk azt a tételt, hogy másodfokon minden esetben hatósági „ügyintézés” zajlik – ez inkább ellenérvként értelmezhető a fellebbezés általános jellegének megtörésével kapcsolatban. Hasonló a helyzet a statisztikai adatokkal történő alátámasztás esetén is: nézőpont kérdése, hogy mitől lesz „elenyésző” a döntések legfeljebb 0,5%-át érintő fellebbezések száma, és miért tekintjük „soknak” a meg-támadott döntések 20-25%-ában bekövetkező bírói felülvizsgálatok arányát? Végezetül indokolt utalni arra is – a közigazgatásban azóta is zajló szervezeti

¹¹ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 32.

¹² A hatékony jogvédelem perjogi összefüggéseiről, különösen a hézagmentes jogvédelem hatósági eljárási vonatkozásairól lásd bővebben F. Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 53–54.

¹³ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 30.

¹⁴ Uo.

¹⁵ Uo.

¹⁶ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 32.

átalakításoknak a hatósági fórumrendszerre tett hatását nem kétségbe vonva –, hogy a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságok és a korrupció összefüggéseire tett idézett megjegyzések kissé elnagyoltnak tekinthetők.

A bírósági felülvizsgálat általános jellegűvé tételével (és a fellebbezési jog lényeges korlátozásával) ugyanakkor megkerülhetetlennek látszott az újr szabályozás időszakában néhány, a közigazgatási perhez kapcsolódó jogintézmény áttekintése. Rendezésre várt ebben a körben a keresetlevél előterjesztésének konkretizálása, a hivatalból megnyíló felülvizsgálati jogkör terjedelme, a közigazgatási per illetékköltségeinek problematikája, a keresetlevél formai kötöttségeire vonatkozó enyhítések eljárásjogi eszközeinek köre, valamint a bírósági felülvizsgálat és a végrehajthatóság újragondolása.¹⁷

A jogorvoslati rendszer alapmodelljével kapcsolatban fentebb írtakból az is következik, hogy – az eredeti elképzelés szerint szűk körben – megmaradt a fellebbezés mint jogorvoslati eszköz, amely azonban csupán kivételesen vehető igénybe, a bírói út által érvényesülő jogorvoslati eljárást megelőzően az ügyfelek által. A szabályozási koncepció alapvetően három esetkörben kívánta megnyitni a fellebbezési jogot, ezek (1) a nem az ügy érdemében hozott döntések, továbbá (2) a sommás eljárásban hozott döntések, valamint (3) az automatizált elektronikus döntések esetében.¹⁸ Ezekben az esetekben a jogalkotóra várt annak tisztázása is, hogy mi lesz a két egymás mellett élő jogorvoslati eljárás egymáshoz való viszonya. Ebben a tekintetben egy olyan forгатókönyv is létezett, miszerint „[a]z általános közigazgatási rendtartás párhuzamosan mindkét jogorvoslati rezsimet fenntartja úgy, hogy az ügyfél számára biztosítja a fellebbezés és a közigazgatási per közötti választás lehetőségét. Amennyiben az ügyfél fellebbezést terjeszt elő, annak elbírálását követően megnyílik számára a bírói kontroll lehetősége.”¹⁹ Megjegyzendő, hogy ebben az esetben mind a „gyors”, mind pedig a „hatékony” jogorvoslat iránti igény megkövetelte (volna) a precíz részletszabályok kidolgozását.

Quo vadis, fellebbezés?

Kiemelendő, hogy a kontinuitásra törekvés (?) mellett érdemi változtatásokra is sor került a jogorvoslati rendszer egészével összefüggésben. Egyrészt észlelhető

¹⁷ E helyütt csupán utalunk rá, hogy a fellebbezés általános jellegének kiiktatásával szélesebb körben vált indokolttá realizálni a keresetlevél benyújtásának halasztó hatályát a végrehajtásra nézve.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy a kodifikáció időszakában már létezett – a Ket.-be építve – a sommás és teljes eljárás közötti különbségtétel, valamint az ún. függő hatályú döntés intézménye. Tekintettel azonban annak a 2020. nyári „kivezetésére”, a rendszer komoly módosuláson ment keresztül a kezdeti alapálláshoz képest (erről részletesebben a következő pontban szólunk).

¹⁹ *Részletes jelentés az Általános Közigazgatási Rendtartás koncepciójának előkészítéséről*, 34.

a terminológia változása, mivel mindkét „típust” jogorvoslatnak tekinti a normaszöveg, csupán a kezdeményezésük mikéntjében látja a jogalkotó az eltérést. Másrészt kiemelendő az is, hogy megszűnt két – a Ket. szerint – kérelemre induló jogorvoslati forma: az újrafelvételi eljárás és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka abban ragadható meg, hogy – az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklás szerint – „a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák”.²⁰ Az Indokolás emellett arra az álláspontra helyezkedik, hogy ott, ahol az ágazati eljárásban szükséges, természetesen kiegészítő eljárási rendelkezésként az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.²¹ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy ez álláspontunk szerint inkohereenciát eredményezhet az Ákr. hatályával kapcsolatban rögzített garanciális jellegű rendelkezésekkel, a kiegészítő eljárási rendelkezések ilyen mértékű kiterjesztése és ezzel az ágazati jogalkotás tág értelmezése az eljárási joganyag átláthatósága és alkalmazhatósága mellett megfogalmazott jogpolitikai célkitűzés ellen hathat. Megjegyzendő, hogy ez a „hiányérzet” a szakirodalom más képviselői részéről is megfogalmazódik, igaz, más szempontok alapján.²²

Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozását pedig okafigyottnak értékelte a törvényhozó. A Ket. szabályai az indokolás szerint azért bírtak jelentőséggel, mivel az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva jogorvoslat. Az Ákr. azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a vonatkozó rendelkezéseket nem tartja a jogalkotó indokoltnak fenntartani.²³

Fentiekre tekintettel a kérelemre induló jogorvoslatok körében két eljárás kezdeményezésére ad lehetőséget az Ákr.: a fellebbezési eljárásra és a közigazgatási per megindítására. E helyütt csak utalunk rá, hogy alapvető súlyponteltolódás érhető tetten ebben a tekintetben, amelynek értelmében a közigazgatási per az általános jogorvoslati forma, a fellebbezés előterjesztésére pedig kivételes jelleggel kerülhet sor.

A fellebbezésre vonatkozó általános szabályok körében az Ákr. mindenekelőtt a fellebbezésre jogosultak körét jelöli ki, amelynek értelmében a 116. § (1) bekezdése – a törvény 2018. január 1-jei hatálybalépésekor – elvi éllel akként rendelkezett, hogy az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen

²⁰ Indokolás 103–104.

²¹ A történeti hűség kedvéért annyit indokolt jelezni, hogy az ágazatai jogalkotás intenzitása ezen a területen egyelőre nem érzékelhető.

²² Ezzel összefüggésben bővebben lásd Fazekas Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 10. 453–462.

²³ Megjegyzendő ezenkívül az is, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26–31. §-ai részletesen rendezik az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.

akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi. A rendelkezés szövegéből és szerkezetéből már akkor kiolvasható volt, hogy a törvényalkotó inkább ennek a körnek a szűkítésében és nem a bővítésében gondolkodik.

Eltérésként értékelhető a Ket. korábbi szabályozásához képest az, hogy a fellebbezés – a klasszikus értelemben – nem tekinthető általánosnak, mivel nem minden közigazgatási döntéssel szemben nyitja meg a normaszöveg a fellebbezési jogot, mivel a határozat ellen akkor biztosította a fellebbezési jogot a kezdeti állapotban a normaszöveg, ha

- járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy
- rendvédelmi szerv helyi szerve hozta a vitatott döntést, valamint
- ha törvény kifejezetten megengedi.

A fellebbezés alkalmazási körével összefüggésben rögzítendő, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény számos ügykörben lehetővé teszi a fellebbezés intézményét.²⁴ Itt indokolt utalni arra is, hogy – kezdetben megnyugtató módon – szélesedni látszott a fellebbezéssel megtámadható döntések köre akkor is, amikor több, eredetileg a megyei, fővárosi kormányhivatal elsőfokú hatósági jogkörébe tartozó ügy tekintetében a jogalkotó a hatáskört járási (kerületi) szintre „nyomta”.

A fellebbezés korlátozásának indokaként az Ákr.-hez fűzött miniszteri indoklás arra az állaspontra helyezkedik, hogy „a sommás eljárásban és automatikus döntéshozatali eljárásban hozott döntések esetén külön fellebbezés biztosítása nem indokolt, mivel az elsőfokú eljárás szabályai között rögzítésre kerül, hogy ilyen esetekben öt napon belül az ügyfél kérheti teljes eljárás lefolytatását. Ez egy kvázi saját hatáskörben lefolytatott új eljárás.”²⁵ A fellebbezés korlátozása és az ügy teljes eljárásban való elbírálásának kezdeményezése közötti kapcsolattal összefüggésben kiemelendő, hogy ez a rendelkezés lényegében azt hivatott megelőzni, hogy a bíróságok előtt kizárólag ténykérdések vizsgálatára kerüljön sor. Épp ellenkezőleg: a hatóság képes lehet az esetleges hibák, visszasságok kijavítására, orvoslására, kifogás vagy éppen jogsérelem esetén, ugyanakkor lehetőség van az ügy alaposabb megvizsgálására.²⁶

²⁴ Példának okáért a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvénybe, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvénybe, a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvénybe és – egyebek mellett – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénybe is bekerült a fellebbezést lehetővé tevő rendelkezés egyes ügyfajták vonatkozásában.

²⁵ Indoklás 106.

²⁶ Vö. Hajás Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 6. 296–297.

A jelenlegi jogszabályi környezet kialakításának első állomása volt az Ákr. fellebbezés terjedelmét szabályozó 116. §-ának módosítása, amelyet a 2019. évi CXXVII. törvény 200. §-a vezett el. A módosítás értelmében szűkült azoknak a közigazgatási hatóságoknak a köre, amelyek első fokon hozott – és az Ákr. szerint egyébként megtámadható – döntéseivel szemben továbbra is megengedett ez a kérelemre folytatott jogorvoslati eljárás. A megváltozott normaszöveg értelmében akkor van helye fellebbezésnek, „ha a határozatot a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta”.

A szövegváltozatok összevetéséből látszik, hogy a jogalkotó a jelzett módosítással a korábbi helyzethez képest kizárta a fellebbezés mint jogorvoslati forma tekintetében azokat a határozatokat, amelyeket járási (kerületi) hivatal bocsát ki. Ezzel összefüggésben célszerű utalni arra, hogy a korábbi hatáskör-telepítési gyakorlat – ti. a járási hivatalok elsőfokú hatásköreinek szaporítása – ellenkező előjellel értékelhető a jövőben: amíg a korábbi szabályozás mellett bővítette, a megváltozott keretek között lényegesen szűkíti a fellebbezési jog terjedelmét.

Az eljárásjogi kereteket követően azonban a jogalkotó hozzákezdett a szervezeti-hatásköri rezsim felülvizsgálatához is, amelynek keretében több ágazatban a korábbival ellentétes tendencia rajzolódik ki a hatáskör-telepítés tekintetében. Ennek illusztrálására az építési igazgatás példáját érdemes említeni: 2020. március 1-jével akként módosult az építésügyi és az építés-felügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. §-a, hogy az általános építéshatósági jogkört – eltérően a korábbi, a járásszékhely települési önkormányzat jegyzőjét döntési kompetenciával felruházó szabályozástól – a megyei, fővárosi kormányhivatal gyakorolja. A folyamat összegzéseként annyi rögzíthető, hogy az építési igazgatás keretében megvalósuló hatósági tevékenységgel összefüggésben immár kizárólag közigazgatási pert lehet kezdeményezni, a fellebbezési jogot a jogalkotó kizárta.

Zárógondolatok

A fentiekben érzékeltettem az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény koncepciójából kiolvasható és azóta megvalósult olyan kardinális jellegű rendelkezéseket, amelyek alapvető változást hoztak a korábbi, Ket.-beli hatósági jogorvoslati rendszerhez képest. Láttuk, hogy a végleges törvénszöveg kidolgozása felé vezető úton a jogalkotó több ponton finomhangolásra kényszerült, bár fokozatosan kiépülő, tudatos átalakításnak is minősíthető a folyamat a jogorvoslati szisztéma „életre kelése” tekintetében. Nyilvánvaló, hogy lényegesen átalakult a közigazgatási hatósági eljárásjog jogorvoslati rendszere, amely újszerű feladatellátást fog jelenteni a hatósági jogalkalmazást végző közszolgák és az igazgátszolgáltatás szervei számára egyaránt.

Irodalomjegyzék

- F. Rozsnyai Krisztina: *Hatékony jogvédelem a közigazgatási perben*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018.
- Fazekas Marianna: Hatósági ügy – közigazgatási jogvita (Az Ákr. és a Kp. tárgyi hatályának néhány kérdése). *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 10. 453–462.
- Hajas Barnabás: Újrago(mb/nd)olt hatósági eljárásjog: az általános közigazgatási rendtartás. *Jogtudományi Közlöny*, 72. (2017), 6. 292–302.
- Hajas Barnabás: Gondolatok az általános közigazgatási rendtartás jegyzői munkára gyakorolt várható hatásairól. *Jegyző és Közigazgatás*, 18. (2016), 5. 14–21. Online: <https://bit.ly/3eJQFsx>
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga I. Alapvetés, alkotmányos intézmények*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013.



Birher Nándor¹

Az elméleti alapok tartóssága a sikerkritériumok változékonyságának világában

„...az embert nem az ég pusztítja el,
maga öli meg magát azzal,
hogy az örök törvényt áthágja...”
(Konfuciusz: *Su Csing*)

Bevezetés

Nem lehetséges közigazgatás a közigazgatás elméletének alapos tárgyalása nélkül. Ezt Tamás András magyarázta el a rendszerváltás után az első között a joghallgatóknak, így nekem is. Ő tette egyértelművé, hogy amit el lehet mondani, azt világosan is el lehet mondani, hogy a közigazgatás „nem jogot szolgáltat”, hanem „szakértői tevékenység”. „A közigazgatási szerv rendszeren jogi döntéshozó és professzionális szakértő.”² Ez a kijelentés lett később a racionális értékelmélet egyik alapja.

A közigazgatási jog elmélete az a könyv, amelyet a végzett joghallgató nemcsak tiszteletből tart meg a könyvespolcán, mivel a jogszabályok változása miatt már nem aktuális a mű szövege, hanem azért, mert a mindennapi gyakorlatban még jól alkalmazható.

Napjaink újdonsága, hogy egyre világosabbá válik, a gyorsulva változó világunkban csak a biztos elméleti alapok, azok megértése tarthat meg bennünket úgy az emberségünkben, mint a szakmánkban. Az elméletek professzionalizmusát tanulhattuk meg Tamás Andrástól, erre a professzionalizmusra pedig folyamatosan szükség van.

Az ember és végső soron az emberek életét szolgáló közigazgatási rendszer is állandóan keresi a világosan leírható igazságokat. (Akkor is, ha a közigazgatás nem igazságot szolgáltat.³) Erre példaként álljon itt a változás egyik elemi korszakából vett idézet:

¹ Tanszékvezető egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék. Kapcsolat: birher.nandor@kre.hu.

² Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 41.

³ Tamás (1997): i. m. 41.

„A jövőből felénk meredő kérdőjelek bizonytalansága mellett is bizonyosnak látszik azonban az, hogy a lezajlott háborús mérkőzés zűrzavarából két nagy társadalmat formáló vezérelv került ki diadalmasan és megerősödve, az egyik a keresztény etika, a másik a szocializmus gondolata. Ennek a két elvnek döntő szerepe lesz az eljövendő világrend kialakításában, s az emberiség sorsa jórészt attól függ, hogy kereszténység és szocializmus vállvetett munkával fogják-e az emberi nem boldogulását szolgálni, avagy, hogy egymást meg nem értve fogják-e híveiket két ellenséges táborként harcba vinni.

Hogy a keresztény gondolat megerősödve került ki a világégésből, azt hiszem, nem szorul részletes bizonyításra. A háború jórészt ellentétes világnézetek küzdelme volt: végső elemzésben az emberi személyiség végtelen értékét valló keresztény felfogás küzdött a tudatosan keresztény-ellenes Nietzsche-nek faji felsőbbrendűséget valló darwinista moráljával, s az erre támaszkodó, faji gyűlöletet hirdető, s az emberi szabadságjogokat megvető nemzetiszocialista tanítással.”⁴

A közigazgatás feladata

A közigazgatás társadalmi megítélése első pillantásra vagy valamiféle felületes ítéletalkotás arról, hogyan működnek a „kormányablakok”, elég kedvesek-e a hivatalnokok, vagy pedig valamiféle tudományos-jogi elemzés egy nem túlságosan érdekes problémáról. Valójában azonban a közigazgatásnak komoly szerepe van abban, hogyan alakul az emberiség jövője a következő évtizedekben, szerencsésebb esetben évszázadokban. A közigazgatáson, ezen belül az államigazgatáson múlik, hogy az egyes nemzetek és nemzetek feletti szervezetek hogyan lesznek képesek a jelenleg fenntarthatatlan gazdasági-társadalmi kihívásokra fenntartható válaszokat adni. Mindez érinti a nemzeti és a nemzetek feletti szabályozási szinteket egyaránt, magában hordozva a történelmi tapasztalatok súlyát és a jövőért való felelősséget is. Pontosan emiatt egy nagyon összetett problémával állunk szemben, amelynek megoldása – ha van egyáltalán megoldás – csak tudományterületeken átívelő módszerekkel ragadható meg.

Megközelítésmódunk a Zlinszky János professzor által a közigazgatás és közigazgatási bíraskodás kérdésében felvázoltaktól indul, és igyekszik azt követni.⁵ Zlinszky kiindulópontja tömör és egyértelmű:

„A jogállam kiegyensúlyozott, átlátható, felelős, ellenőrzött hatalomgyakorlást jelent, a társadalom rendjét és békéjét biztosítandó. A hatalom gyakorlása többfelé ágazó tevékenység; normatív, aktív és passzív módon veszünk abban részt. A jogállami hatalom legitim. Belső felhatalmazottsága az önkéntes, természetes, szükségszerű

⁴ Moór Gyula: Kereszténység és szocializmus. *Athenaeum, Új Folyam*, 1945–1946. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1946. 1.

⁵ Zlinszky János: A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 1.

alávetettségéből ered, az alávetettek által történt-történő szabad elfogadottságon alapul. Az alávetés szabad erkölcsi, egyéni döntés. Annak belátása, hogy a rend és az ebből fakadó társadalmi biztonság igényli a célszerű együttműködést, az együvé tartozó társadalmi csoport egészének javára, hasznára. Az egyeseknek szükséglete, a közösségnek előfeltétele a szervezett hatalom nyújtotta szolgáltatás: a béke rendje.”⁶

Innen indulva kívánjuk megvilágítani, hogyan lehet esély a hatalom szolgálatával a béke rendjét, a jövőt megőrizni.

A közigazgatási rendszer

A „poliszt”, az államok dolgait nem lehet máshogy, mint egyre hatékonyabbá váló igazgatással vezetni. Az igazgatás fejlődésének az egyik utolsó lépése az abszolutista államok kialakulása, amikor is a bürokrácia képessé vált tömegesen és hatékonyan összehangolni a személyek tevékenységét állammá. A bürokrácia tűnt a leghatékonyabb eszköznek ennek a célnak az elérésére. Anélkül, hogy részletekbe menően értékelnénk a klasszikus weberi bürokrácia⁷ jellemzőit, megállapíthatjuk, hogy azok alapvető sajátosságai a következők:

- A bürokrácia személytelen, mivel a hivatalnok önmagától (is) függetlenedve az ügyfél érdekei és a jog szabályai szerint – *sine ira et studio* – látja el a feladatát. A hivatalnok függetlenül a saját véleményétől, az objektív elvárások szerint kell hogy eljárjon. Ez alapozza meg a feltétlen engedelmesség követelményét is. A jó hivatalnok bizonyos értelemben egyúttal az államapparátus „jó katonája”.
- Részben a személytelenség elvéből fakad a hierarchikusság elve. A hierarchia az alá-fölé rendelt lineáris szervezetet jelenti. A hivatalnok joga utasítást adni (ha van kinek), és kötelessége az utasítást végrehajtani. A Weber-féle definícióban nagy jelentősége van annak, hogy az egész hierarchia fölött áll az „Úr”, a Herr vagy Herrschaft, amely a végső és megkérdőjelezhetetlen cél meghatározója.
- A teljes rendszernek ugyanis kell hogy legyen „végső célja”. Ez a „végső cél” az Úr által elvárt stratégia. Ezt a stratégiát alakítja át az igazgatás rendszere végrehajtássá. A bürokrácia célja tehát egy rajta kívül álló cél, amelyet a bürokráciától független, elvárt stratégia határoz meg.
- Ahhoz, hogy a végrehajtás zökkenőmentes lehessen, szükség van a megfelelő szakosodásra, vagyis arra, hogy az igazgatás egy-egy területével a megfelelően képzett szakemberek elfogulatlanul foglalkozzanak.

⁶ Zlinszky (2011): i. m. 1.

⁷ Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK, 1987.

A végrehajtás működésének objektivitását a szakszerű feladatellátáshoz való ragaszkodás adja. A szubjektivitás helyett a szakszerűség objektivitása válik az alapvető kritériummá – legalábbis az elmélet szintjén.

A gyakorlatban viszont ennek részben az ellenkezőjét láthatjuk. Egy-egy szakmai kérdéshez ugyanis – a végrehajtás objektivitását megőrizve – többféleképpen is lehet közelíteni. A szakmai tevékenység abszolút objektivitása tehát bizonytalan, pontosan emiatt komoly szerepe van a hivatal viselőjének és a hivatal viselőjét kinevező személynek is.

A weberi elképzelés szerint a szakszerűséget csak úgy lehet megvalósítani, ha világosak azok a szabályok, amelyeket alkalmazva szakszerűnek tekinthető az adott tevékenység. Emiatt fontos a bürokrácia pontos szabályozottsága mind a szervezeten belül, mind pedig a bürokrácia-külvilág kapcsolatban. Ezen a ponton kapcsolódik össze a jogalkotás és a végrehajtás, ez adja a jogállami működés alapját. A szabályok kiterjednek a hivatali tevékenység legapróbb részleteire is.

Ebből fakad az aktaszerűség követelménye, amelynek során iratokban (aktákban) részletesen rögzítik az elvégzett cselekményeket. Az egyes lépések így jól dokumentáltak és visszakereshetők lesznek.

A modern közigazgatás weberi elmélete szerint a közigazgatás az „automatizálás” segítségével kívánja előmozdítani a polgárok javát. Ezt nevezik az irodalomban az „állam gépezetének”.⁸ A kérdés azonban, hogy önmagában ez a „gépezet” a technikai optimalizáció⁹ segítségével alkalmas-e a feladata tökéletes ellátására.

Látható, a bürokrácia mechanizmusainak sok előnyös tulajdonsága mellett van negatív hatása is. Hóman Bálint így ír erről:

„A bürokrácia a legnagyobb ellenálló erő, mely megakadályoz, hátráltat, elodáz, gátol, lenyűgöz és betűbe fojt minden törekvést, mely vele szembe kerül. A bürokrácia formákat néz a lényeg helyett. Aktákat gyárt ügyintézés helyett. Álhagyományokat és tehetetlenséget protezsál a tehetség helyett. A betű igazságát szolgálja, a jog, az erkölcs és a szociális igazság helyett. Öncélt lát a hivatali munkában s nem a nemzet szolgálatát. Ezzel a bürokráciával szemben csak egy fegyverünk van: a jó tisztviselő, aki nem formákon lovagol, hanem dolgozik és alkot, aki nem holt szabályok és élő személyek parancsait teljesíti, hanem gondolkodik és cselekszik, aki nem gögös bíróként ítélkezik, hanem mérlegel és bírál, s a kritikát elsősorban önmagával szemben gyakorolja.”¹⁰

⁸ Martonffy Károly: *A mai magyar szociálpolitika az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. A korszerű közzszolgálat útja*. Budapest, k. n., 1939. 10.

⁹ A fogalom részletes kifejtését lásd a „technikai optimalizáció” cím alatt.

¹⁰ Hóman Bálint: *Művelődéspolitikai*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1938. 214.

A modern államban egyszerre látszik a bürokrácia szükségessége és veszélye. A legújabb kor kihívása, hogy a bürokrácia hatékonyságának növelésével egyidejűleg az embertelenség kockázatát csökkentse.¹¹ Tanulságos lehet, hogy a két világháború közötti időszakban a közigazgatás átalakítása ezt a feladatot kívánta végrehajtani precíz munkával és az „emberekhez fordulással”. A következmények mégis tragikusak lettek. A „Herrschaft” helytelen értelmezése, a hatékonyság centralizálása diktatúrák kialakulásához vezetett. Elrettentő példaként álljon itt az 1939. évi, közel kétezer oldalas közigazgatási továbbképző tananyagából egy részlet:

„Talán a legtöbb államszervező és államvezető munkakészségét és munkateljesítményét felülmúlja Mussolini, aki egymaga egész minisztériumot pótol, sokszor hét-nyolc minisztériumot vezet a szónak valódi értelmében. Mussolini ideális megtestesülése a kormányfőnek, úgy amint azt elméletileg megkonstruálni lehet. Valójában *Capo del Governo*, akinek nincs szüksége polgári vezérkarra. Egy alkalommal önmagáról és napi munkájáról a következő nyilatkozatot tette: »6000 kihallgatást adtam [1929-ben], 1 887 112 kérvényt intéztem el, amelyeket az állampolgárok magántitkári hivatalomhoz küldtek. Mindenki, a legegyszerűbb polgár, bármely kicsiny faluból fordult hozzám, választ kapott. Nem elég az, ha keményen kormányzunk. A népnek a legkisebb, legtávolibb, elfeledett helyeken is bizonyítékot kell szolgáltatni arra, hogy a kormány oly férfiaktól áll, akik megértéssel vannak és segítenek, tehát az emberektől nem szakadnak el. Ezt a megerőltető munkát csak úgy lehetett kibírni, hogy munkaerőmet szigorúan szabályoztam, a napi munkát racionalizáltam és minden idő- és erővesztést egy minimumra csökkentettem [...]. Az államférfi felelőssége rettenetes. Ez a felelősség néha valóságos fizikai nyomást gyakorol reám, mintha a gondok fizikai súllyal nehezednének vállaimra. Köznapinak tűnik fel, mégis kimondom, hogy a kormányzás kora reggeltől késő estig, rettenetes munka. Kormányozni annyit tesz, hogy az egész nemzet gondjait állandóan magunkon érezzük; a kormányzás azt jelenti, hogy az egész nép szívdobogását érezzük en-szívünkben [...]. Becsvágyam [...] csak egyetlen célt ismer, s mit sem törődöm azzal, ha naponkint 14-16 órát is dolgozom; azt sem bánom, ha életembe kerül, s érte a legnagyobb áldozatoktól sem riadok vissza. Az én becsvágyam az, hogy az olasz népet erőssé, gazdaggá, nagyvá és szabaddá tegyem [...]. Kormányozni csak szeretettel lehet [...]. A politika is művészet. Lassú előkészületet kíván meg, azután azonban villámgyors megértést és intuíciót. A művész belső ösztönszerűséggel alkotja meg művét, a politikus pedig elhatározásaival, de mindkettő a szellem eszközeivel. Mindkettő eszményi célt követ, amely izgatja és magával ragadja. Hogy népünknek bölcs törvényeket adjunk, művésznek kell lennünk.«¹²

Felvetődik a kérdés, ennyi lelkesítő szó és áldozatos munka után miért szükségeszerű a társadalmi összeomlás – legalábbis a második világháborús történeti

¹¹ Érdekes felvetéseket tartalmaz a kérdéssel kapcsolatban Vladár Gábor: A jog elhajlása az élettől. *Polgári Jog*, 14. (1938), 3. 129–144.

¹² Susanne Schüller-Piroli: Mussolini über sich selbst. *Neues Wiener Journal*, (1937. Juli), No 15.692. In Martonffy (1939): i. m. 208.

tapasztalataink alapján. Ugyanerre a kérdésre keresték a választ már az első államelméletek is. Összefoglalásként Arisztotelész *Politikájának* meghatározásánál nehéz jobbat találni. Ő egyértelművé tette, hogy minden kormányzat attól lesz jó vagy rossz, hogy a vezető, illetve vezető csoport saját érdekeit vagy a teljes közösség érdekeit tartja-e szem előtt. Természetesen a narratívák szintjén minden vezető a nép felsőbbbőségét hirdeti. A zsarnok azonban – ahogy Mussolini is, akiből egyébként egyáltalán nem hiányzott a filozófiai műveltség, hiszen Nietzsche hatalomfelfogásáról írt tanulmányt és Hegelt fordított –, miközben talán azt is gondolta, a népet szolgálja, annak érdekében deformálta a közigazgatási struktúrát, hogy az egyszerűen véghez vigye a személyes akaratát. A zsarnok mindig megváltónak gondolja magát, nem hajlandó odafigyelni másokra, arra, hogy az élet organikusan szerveződő valóság. A *wisdom of crowds*¹³ elvét soha nem szabad figyelmen kívül hagyni. Önmagában tehát az igazgatás technikáinak fejlesztése, a szabályozás hatékonyságának növelése kevés. Szükség van egy másik szempontra is, amely a másik emberre, a közösség érdekére fókuszál. Ezt nevezzük később a humanitás elvének.

Megdöbbenő, hogy a már többször idézett közigazgatási továbbképző tananyaga, és az abban 1939-ben leírtak milyen mértékben hasonlítanak a mai kérdésfelvetésekre. A diktátorok magasztalása mellett találunk az anyagban olyan szövegeket is, amelyek aktualitásukat nem veszítették el. Jellemzően ezek a szövegek nem a politikusoktól, hanem az olyan jogtudósoktól, mint Magyary Zoltán, vagy olyan egyházi méltóságoktól, mint Ravasz László vagy Glattfelder Gyula származnak. Ravasz írja:

„Ez a kapitalizmus a maga telhetetlen termelési lázában létrehozza a technikának azt a félelmes fejlődését, amely egyfelől hihetetlen módon fokozza az életet, ugyanakkor pedig hihetetlen módon pusztítja és elnyomorítja. Géppé teszi az embert, géppé az államot is s a gépek borzalmas harcában örökre elvesz a halhatatlan lélek. Legfőképpen pedig kifogásolja az istentelen kapitalizmusban azt, hogy csak a termelés fokozására gondol, de nem a javak elosztásának az igazságosságára. Irtózatosan eltorzítja a világot, amikor javakban fuldokló dúsak mellett éhező és nyomorgó nemzedékeket termel.”¹⁴

Hasonló véleményt fogalmaz meg a Glattfelder, szeged-csanádi katolikus püspök is. Kár, hogy a sok szép szónak nem igazán lett foganatja. A világnak pedig az addigi történelem legigazságtalanabb időit kellett elsenvednie.

¹³ Francis Galton: *Vox Populi. Nature*, 75. (1907). 450–451. Az elv szerint a közösség – megfelelő szervezettség esetén – intelligensebb lehet, mint az egyén.

¹⁴ Ravasz László: A református keresztyénység szociális tanításai. In Martonffy (1939): i. m. 402.

„A katolikus egyház nemcsak legújában, amikor már egészen nyilvánvaló a liberális gazdasági rend csődje, szólal fel, nemcsak most emeli fel figyelmeztető szavát, hogy a szabad verseny túlzásba vitelétől, mely az erősebbnek mindent juttat, a gyengébbnek pedig tulajdonképpen semmit sem biztosít, katasztrofális veszedelem alakul ki, hanem már a XIX. évszázad közepétől fogva legnagyobb gondolkozói ajkával szünet nélkül figyelmeztet, hogy törvényekben és intézményekben, az egész gazdasági berendezkedésben, a munkaszótály és munkaadók jogos érdekeinek kiegyenlítésében van a segítő eszköz, mely a veszélyt elhárítja és polgári rendünket a tönkremeneteltől megvédi.”¹⁵

Az igazgatás megítélésének alapkérdései lényegileg változatlanok a bürokrácia fogalmának megalkotása óta. Ami változott, az a közigazgatás kezében lévő technikai eszközök hatékonysága. Mindez azonban a bizalom mellett aggodalomra is okot adhat, hiszen mind a mai napig nem tisztázott, hogyan lehetne ezeket az egyre tökéletesebbé váló eszközöket mindinkább az emberek szolgálatára fordítani. A kérdésekre adandó válasz valószínűleg nem a technikai megoldások területén, hanem a hatalom gyakorlásának lényegénél keresendő. Tisztázni kell, hogy van-e technikai/reális alternatívája a versenyre alapozott liberális gazdaságnak a javak igazságos elosztása területén, továbbá, hogy mi lehet a gyakorlati jelentése a kereszténydemokráciának abban a kontextusban, amelyben a totalitárius rendszerek mindig erősebbnek bizonyultak. Ezeknek az alapelveknek a fényében kell a közigazgatást is értelmezni. Ezen fogalmak értelmezéséhez azonban mélyebbre kell ásni, egészen az ember fogalmának a jelentéséig.

A közigazgatási jogvédelem

A közigazgatási jogvédelem, a közigazgatási érdekütközéseknek a bíróság mint független fórum előtti eldönthetőségének kérdésköre jó indikátora annak, hogy a demokráciák mennyire tartják szem előtt a polgárok érdekeit, mennyire igyekeznek az „igazságos” megoldásokat megtalálni. A közigazgatási bíróságok esetében kapcsolódik össze *par excellence* módon az igazságszolgáltatás, vagy ha úgy tetszik, a jogszolgáltatás és a professzionalizmus elve.

A közigazgatás szervezetén belül érdekes jogtörténeti kérdés a közigazgatási bíróságok kialakulása, mivel ez a gyakorlat jól mutatja az egyes államok közigazgatása és a polgárok közötti viszony alakulását. Pontosan az állami sokféleségek miatt nem is lehet a közigazgatási jogvédelem rendszereit néhány alaptípusba sorolni, mint ahogy azt az „angol–francia–német modell” felosztás teszi.¹⁶ Hazánk jogtörténetében több ízben is kérdés volt a közigazgatási

¹⁵ Glattfelder Gyula: A katolikus egyház szociális célkitűzései. In Martonffy (1939): i. m. 389.

¹⁶ Sipta István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. (2015), 3. 40–48.

bíróságok létrehozása. Stipta István kutatásai alapján elmondható, hogy 1896-ban az 1869. évi IV. tc. szerint alapvetően abból az igényből született a közigazgatási bíróság új rendszere, hogy a polgárok saját ügyeikben hatékonyabban léphessenek fel az állammal szembeni jogérvényesítés során. A végrehajtó hatalom bírósági felülvizsgálatának folyamatát egészítette ki később az 1883. évi XLIII. tc. és az 1896. évi XXVI. tc. is. Hogy mindez miért volt jó az államnak? Egyszerűen azért, mert az igazságos döntések szükségessége még az állam érdekeit is meghaladta. Természetes volt azonban az is, hogy amennyire csak lehetett, az állam szerette volna megőrizni hatalmának integritását, különösen a nemzetiségi kérdésekben. Éppen ezért a közigazgatási bíróság kialakítása „fontolva haladó” módon történt hazánkban. A politika ugyanis féltve hatalmát, igyekezett a közigazgatási bíróságok hatáskörét a lehető legszűkebb körre szabni. Természetes, hogy ennek következtében nem enyhültek lényegileg a nemzetiségekkel kapcsolatos feszültségek, amelyek aztán a Nagy Háború kirobbanásában is szerepet játszottak.

Stipta szerint a hatékonyan működő közigazgatási bíróságnak – a kiegyezést követően – hármas feladatot kellett betöltenie: szeparáció, azaz önálló fórum a hatékonyság érdekében, a közigazgatás jogi szabályozottságának és a szabályozás kontrolljának biztosítása, továbbá a jogvédelmi igény megfelelő kielégítése. Nem szabad elfelejteni azt a szempontot sem, hogy a kiegyezést követően olyan erőteljes gazdasági fejlődés indult meg, amely szinte szükségszerűvé tette a hatékony közigazgatási és pénzügyi igazgatást és ehhez kapcsolódóan a jogvédelmet is. A közigazgatási bíráskodás rendszere ugyan technikailag kialakult, hatékonyan is működött, azonban a valós társadalmi problémák megoldásában nem tudott érdemben részt venni, annak ellenére sem, hogy a bírák kiválasztása a szakmai követelményeknek megfelelően történt.¹⁷ Ezen túlmenően pedig a bírák elkötelezettségéhez sem férhetett kérdés.

Ezen a ponton megint elérkezünk ahhoz a kérdéshez, hogy az igazgatás rendszerében egyes fontos jogi garanciák miért nem tudják feltétlenül a teljes rendszer eredményességét szolgálni? Mit ér a hatékonyan működő közigazgatási bírósági rendszer, ha maga az ország omlik össze, és a népbíróságok maguk eldöntenek minden kérdést a hatékonyság érdekében? A hatalom birtokosának a feladata lenne, hogy a részeket ne egyszerűen a hatalma további erősítése, hanem a közösség egészének tartós java érdekében formálja. Kellő alázattal, ami akár a saját maga hatalmáról való lemondással is járhat – a tényleges humanizmus jegyében.

¹⁷ Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság bíráinak rekrutációja (1884–1896). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 80. (2017). 279–290.

Összegzés

„És ettől függ jórésben a mi szerencsétlen hazánk jövőndő sorsának alakulása is. Jelenleg nálunk is a két legerősebb társadalmat mozgató és történetet formáló tényező: a szocializmus és a kereszténység. Mindkettő mögött hatalmas tömegek állanak. A szocialista gondolat mögött sorakozik fel az ipari munkásság megnövekedett öntudattal s a haladó elvek új borának mámorától fűtött lelkesedéssel. A kereszt jelét követi a parasztság jó-része, de mások is osztálykülönbség nélkül az ősi hit iránti törhetetlen ragaszkodással s azzal a megnövekedett vallásos szükséglettel, amely az emberi lélekben a háborús bor-zalmaktól okozott megrendülés nyomán elemi erővel szokott jelentkezni.

A magyar politikusok államművészetének feladata volna azokat a súrlódásokat kiküszöbölni, amelyek ezek közt a hatalmas tömegerek közt keletkeztek s elérni azt, hogy ezek a hatalmas erők vállvetett munkával lássanak a rombadőlt ország felépítéséhez s a magyar demokrácia megszilárdításához. Adj a Gondviselés, hogy ez így legyen!”¹⁸

Hogy merre alakul a mi hazánk jövőndő sorsa, ma is nagy kérdés. Egészen biztosan sorsdöntő szerepe lesz ebben a közigazgatás sorsa alakulásának is. Megkerülhetetlenné válik az erkölcs, a politika, a jog¹⁹ és újabban a vallás viszonyának az elemzése, és az elemzések alapján gyakorlati következtetések levonása. A szakszerűség racionalista elve mellé egy újabb elv kell, hogy társuljon: az emberség elve.

Az elemzés szükségességére Tamás András hívta fel tankönyvében a figyelmet. Ő volt az, aki azokat az elméleti alapokat lefektette, amelyekre mind a mai napig építeni lehet. Bízom benne, hogy egyre többen lesznek, akik a technikai és technológiai változások mögött mindig látják a stabil elméleti alapokat.

Isten éltesse Professzor Urat!

¹⁸ Moór (1946): i. m. 10.

¹⁹ Tamás (1997): i. m. 139–141.

Irodalomjegyzék

- Galton, Francis: Vox Populi. *Nature*, 75. (1907). 450–451. Online: <https://doi.org/10.1038/075450a0>
- Hóman Bálint: *Művelődéspolitika*. Budapest, Magyar Történelmi Társulat, 1938.
- Martonffy Károly: *A mai magyar szociálpolitika az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. A korszerű közszolgálat útja*. Budapest, k. n., 1939. Online: http://mtda.hu/books/martonffy_karoly_a_mai_magyar_szocialpolitika.pdf
- Moór Gyula: Kereszténység és szocializmus. *Athenaeum*, Új Folyam, 1945–1946. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1946. Online: https://mtda.hu/books/martonffy_karoly_a_mai_magyar_szocialpolitika.pdf
- Stipta István: A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 17. (2015), 3. 40–48.
- Stipta István: A pénzügyi közigazgatási bíróság bírának rekrutációja (1884–1896). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 80. (2017). 279–290. Online: <https://bit.ly/3nAdGlQ>
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.
- Vladár Gábor: A jog elhajlása az élettől. *Polgári Jog*, 14. (1938), 3. 129–144. Online: <https://bit.ly/3e9jqju>
- Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK, 1987.
- Zlinszky János: A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság. *Pázmány Law Working Papers*, 1. (2011). Online: www.plwp.jak.ppke.hu



Bordás Mária¹

A jogállamiság kialakulása az európai államszervezeti rendszerekben

A liberális jogállam és a joghoz kötött közigazgatás kialakulása Európában

A feudális társadalmi és gazdasági rendet felszámoló *polgári forradalmak* a 16. században kezdődtek Németalföldön, majd a 18. század végéig folytatódtak az angol és a francia polgári forradalommal. Jóval később, csak a 19. században zajlottak le a porosz, osztrák és olasz polgári forradalmak. A kapitalizmus gazdasági viszonyainak létrejötte, valamint az erre épülő modern államok kialakulása tehát évszázados fejlődés eredménye volt Európában.

Az európai államszervezeti rendszerek modernizációját a polgári forradalmak idején alapvetően meghatározta az a körülmény, hogy a feudális abszolutizmus önkénye ellen a polgárság minden elemében olyan állam létrehozására törekedett, amely képes volt megakadályozni a hatalom koncentrációját. Ezek a törekvések a közigazgatás túlzott beavatkozási kísérleteit is vissza tudták szorítani, és a közigazgatás cselekvését kiszámíthatóvá tenni. A modernizáció másik fontos tényezője volt a kapitalista gazdasági intézmények lehető legteljesebb érvényre juttatása, ami feltételezte a feudális jogi korlátok eltörlését, ezzel együtt a tőkés gazdasági rend jogi alapjainak megteremtését. Ehhez, legalábbis kezdetben, a liberálkapitalizmus idején a *be nem avatkozó állam* ideológiája szolgált alapul.²

A közjog azért töltött be meghatározó szerepet a polgári forradalmak után létrejött európai állami és közigazgatási rendszerek létrehozásában, mert ebben látták a garanciát arra, hogy az állam és a közigazgatás működése a tőkés réteg politikai és gazdasági hatalmának tartós fennmaradását szolgálja.

A *liberálkapitalista* államszervezet alapját a 18. századi *felvilágosodás* eszmei rendszere teremtette meg a racionalitás, a társadalmi egyenlőség, az igazságosság

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

² Adam Smith: *A nemzetek gazdasága*. Budapest, KJK, [1776] 1992.

és a szabadság ideológiájával. Még a felvilágosodást megelőzően, a 16–17. században a *reformáció* a katolikus egyház megreformálásán túl elismertette a vallásszabadságot és az egyháznak az államtól való elválasztását, aminek következtében az egyház magánjogi szervezetté vált.

Az állami szuverenitás a 16. században a területiségre épülő központosított államokat jelentette a feudális széttagoltsággal szemben, és egyben feltételezte az uralkodó széles körben gyakorolt hatalmát is. A *parlamenti szuverenitás* az angol polgári forradalom után az angol gondolkodók államelméleteinek hatására vált államszervező elvvé, amikor a polgárság kompromisszumot kötött a feudális arisztokráciával, amelynek keretében elismerték a királyság intézményét, de a parlamentet tekintették a hatalom igazi letéteményesének. Ténylegesen azonban a parlament tagjai csak az arisztokrácia és a polgárság közül voltak választhatók. A *népszuverenitás* a francia felvilágosodás eszmerendszerének terméke, amely az egyenlő és általános választójog alapján megválasztott parlamentet tekintette a nép képviselőjének és a hatalom forrásának.

A *törvényesség* követelménye arra irányult, hogy a népszuverenitást kifejező parlament által hozott törvények határozzák meg az alapvető gazdasági és társadalmi viszonyokat. Ez nemcsak a többség akaratát fejezte ki, hanem nagymértékben kiszámíthatóvá is tette az egyének és a gazdasági szereplők cselekvését.

Az *alkotmányosság* az államszervezet működésére, a gazdasági rendre, az állampolgárok politikai- és szabadságjogaira, valamint a gazdaság szereplőinek gazdasági alapjogaira vonatkozó szabályoknak egy alaptörvényben, az alkotmányban való szabályozását jelentette. Ennek a jelentősége, hogy az alkotmány stabilitása garantálja: az alkotmányban foglalt elvekkel az állam működése nem lehet ellentétes, mert a parlament csak az alkotmány keretei között alkothat törvényeket, a közigazgatás pedig a törvények alá rendelt, és csak a törvények rendelkezései szerint járhat el.

Az alkotmányban rögzített legfontosabb államszervező elvekké a kapitalizmus kezdetén a törvényesség, a hatalommegosztás elve és a szekularizáció váltak.

A *hatalommegosztás* elve az államszervezetben a három közhatalmi ág, a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás elválasztását, valamint hatáskörük pontos jogi szabályozását jelentette. A legfontosabb döntések meghozatalára a parlament vált jogosulttá, majd az általa hozott törvények keretei között a közigazgatás feladata lett, hogy a törvényeket végrehajtsa. Ilyen értelemben a végrehajtó ág a törvényhozásnak volt alárendelt, és annak tartozott felelősséggel. Az igazságszolgáltatás függetlenné vált, feladata kizárólag a jog alkalmazása lett.

A *szekularizáció* a keresztény egyház és az állam szétválasztásának követelménye volt, amelynek eredményeként az egyház többé már nem volt jogosult az államhatalom gyakorlására, és nem rendelkezett közhatalmi jogosítványokkal sem.

Az állampolgárok alkotmányban szabályozott *politikai és szabadságjogai* a liberálkapitalizmus idején a jogegyenlőség, az egyéni szabadság, a vallásszabadság, a gondolat- és lelkiismereti szabadság, valamint az egyesülési és gyülekezési jog voltak. Ezek az alkotmányos alapjogok az egyén autonómiájának védelmét szolgálták az állami beavatkozással szemben, amelyek a feudális abszolutizmus önkénye ellenében fogalmazódtak meg.

A kapitalizmus gazdasági rendjének elvei a *piac*, a *verseny* és a *vállalkozás szabadsága* voltak a liberálkapitalizmus időszakában. Ezeket az elveket négy alkotmányos alapjogként fogalmazták meg. A *tulajdonhoz való jog* egyrészt a tulajdonnal való korlátlan rendelkezési jogot fejezi ki, másrészt pedig a tulajdon védelmét az állam kisajátító törekvéseivel szemben. A *szerződés szabadsága* azt jelenti, hogy a gazdasági tevékenység gyakorlása során bárki tetszőleges gazdasági tartalmú szerződést köthet. Az *arányos közteherviselés* a mindenki számára kötelező jövedelemarányos adózást deklarálja. A *gazdasági jogegyenlőség* értelmében bárki jogosult arra, hogy termelőeszközök tulajdonosává váljon, azzal gazdasági tevékenységet folytasson, vagy munkaerejét áruba bocsássa.

A *közjog* tehát Európában a polgári forradalmak után azért vált dominánssá, mert az alkotmányban mint alaptörvényben szabályozta az államszervezet rendszerére vonatkozó elveket, valamint a gazdasági szereplők és az állampolgárok alapvető jogait is. Ezeket az alkotmányos rendelkezéseket a törvényhozás törvényekben konkretizálta, majd a közigazgatás rendeletek útján végrehajtotta. Az alkotmányos elvek a közigazgatásra vonatkozóan azt hangsúlyozták – azon túl, hogy a közigazgatás mint végrehajtó hatalmi ág a parlament alá rendelt, és a törvényhozó szervnek tartozik felelősséggel –, hogy a közigazgatásnak is a törvényesség elve alapján kell működnie, ami a közigazgatás jogi szabályozásnak való alávetettségét jelentette.

A *közjog és a magánjog kettőssége* az európai jogrendszerekben ezzel egyre markánsabbá vált, ami alapvetően határozta meg a későbbiekben az európai közigazgatás fejlődését.

Az európai államok fejlődése a liberális jogállamtól a „hatékony” államig

Az európai jogrendszerekben a liberális államfelfogásból következően a közigazgatás centralizáltságának és jogi szabályozottságának hagyományai alakultak ki. A *joghoz kötöttség* azért fogalmazódott meg a legfontosabb követelményként³

³ Magyary Zoltán: *közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 85–86.

a közigazgatással szemben, mert úgy vélték, hogy csak a közjogi szabályozás tudja érvényesíteni azt a követelményt, hogy a közigazgatás tartsa tiszteletben az egyének és a gazdasági szereplők autonómiáját.

A polgári átalakulást követő ideológiai változások a közigazgatást már nem az uralkodó akaratának alárendelt eszközként, hanem a népszuverenitást kifejező parlament döntéseinek végrehajtójaként kezelte. Ennek megfelelően a közigazgatás működését a törvényesség alapjaira helyezték, és a közigazgatási szervek cselekvését részletes jogi szabályozás alá vonták. Ezzel a hangsúlyt a közjogi normák minél pontosabb körülírására és alkalmazására tették. A közigazgatás jogi korlátok közé szorítása az önkényes állami beavatkozást volt hivatott megakadályozni, aminek következtében a közigazgatás csak jogi felhatalmazás alapján cselekedhetett.⁴

A közjog és a magánjog kettősségére épülő jogrendszerekben hagyománnyá vált az az elv, hogy az állampolgárok a magánjogi viszonyokban egyenrangúak, a közjogi viszonyokban, azaz az államhoz fűződő kapcsolataikban pedig elvárás, hogy az állam tartsa tiszteletben a gazdasági szereplők és az állampolgárok autonómiáját. A közigazgatás ilyen irányú beavatkozásának határai az alkotmányban rögzített gazdasági és állampolgári jogok voltak. A magánjogi jogalanyok – a gazdasági szereplők és az egyének –, valamint a közigazgatás kapcsolata úgy is leírható, hogy a magánjogi jogalanyok bármit megtehetnek, amit a jog nem tilt, de a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják.

A közjogi szabályozás alatt álló, centralizált és joghoz kötött európai közigazgatási rendszereket szokás *weberi modellnek* is nevezni. A weberi modellben a közigazgatást egyre kifinomultabb módon és egyre részletesebben kimunkált jogdogmatika alapján kezdték szabályozni, ami a liberális állammal szemben megfogalmazott követelményeknek pontosan megfelelt, de már ekkor látható volt, hogy sokszor figyelmen kívül marad az a körülmény, hogy a közigazgatási jogi szabályozás nem lehet öncélú, hanem valamely társadalmi-gazdasági cél elérésére kell irányulnia.

A jogállamiság a legáltalánosabb értelemben a közhatalom jognak való alávetettségét jelenti, azt, hogy az állam szervei csak jogi felhatalmazás alapján járhatnak el, csak azt tehetik meg, és csak úgy, amire a jogszabályok feljogosítják.⁵ A jogállamiság ebben az összefüggésben a joghoz kötöttséget és a törvényességet jelenti. Ez a jogállami koncepció a *liberális jogállam*⁶ elnevezéssel vált később ismertté.

⁴ Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 5.

⁵ Lőrincz Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2010. 264.

⁶ Ádám Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 19–20.

Európában a liberálkapitalizmus idején kialakult felfogás a jogállamiság fontos garanciájának tekintette azt is, hogy a parlament által hozott törvények mint legfőbb jogforrások összhangban legyenek az alkotmányban mint alaptörvényben szabályozott elvekkel, valamint hogy a törvényeket a közigazgatásnak kell végrehajtania rendeletek formájában, de csak a törvényi szabályozás keretei között. A jogállamiságnak ez az értelmezése kifejezte egyfelől a közhatalmi ágak megosztásának elvét, másfelől pedig egy *jogszabályi hierarchiát* is felállított, amely szerint az alacsonyabb szintű jogforrás nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogforrással.

A közjogi szabályozás a liberális jogállam gyakorlatában egyre jelentősebbé vált, aminek következtében a közjog a magánjogtól különálló joganyagot kezdett képezni az európai jogrendszerekben. Az állam tevékenysége – a köz- és magánjog kettősségéből következően – közjogi szabályok alá került, aminek funkciója egyfelől a közérdek érvényesítése volt, másfelől pedig a gazdasági szereplők és az egyének autonómiájának védelme az állami beavatkozással szemben. A közjogi szabályozással szemben elvárás volt, hogy az állami szervek cselekvései részletes jogi szabályozás alá tartozzanak annak érdekében, hogy a joghoz kötöttség elve következetesebben legyen érvényesíthető. A célt a jogi normák minél pontosabb körülírása és alkalmazása jelentette.⁷ Ennek a törekvésnek az eredményeként a közigazgatás egy idő után *túlszabályozottá* vált.

A parlament mint a népszuverenitást kifejező szerv hatalma az európai liberális jogállami felfogás szerint semmilyen eszközzel nem volt korlátozható. A jogállamiságnak ez a liberális megközelítése formális, mivel a jogszabályoknak való alávetettség önmagában nem lehet jogállami, ha az állam, a parlamenti szuverenitásra hivatkozással, a jogi szabályozás tartalmának meghatározásában korlátlan hatalommal rendelkezik.

Az *alkotmányos jogállam*, amely a jogállamiság kritériumaként bizonyos elveket is felállított, azt a követelményt jelenti, hogy a törvényeknek az alkotmány rendelkezéseire kell igazodnia.⁸ Az alkotmány mint alaptörvény a kor követelményeinek megfelelő értékeket fogalmaz meg alapjogok és alapelvek formájában. A legtöbb európai alkotmány egyik alapelvként deklarálja a jogállamiság követelményét is, amelynek az alkotmányjogi elméletek és az alkotmánybíróági jogértelmezés többféle értelmet tulajdonít. A közhatalom korlátozása szempontjából az alkotmányos jogállam az alkotmányos alapjogok és a hatalommegosztás alkotmányban történő szabályozását jelenti.

A liberálkapitalizmus idején az uralkodó gazdaságfilozófia az állam gazdaságba történő be nem avatkozása mellett érvelt, amihez az alkotmányban a tőkés

⁷ Lőrincz (1999): i. m. 8.

⁸ Ádám (1999): i. m. 21–23.

gazdasági rend alapjait lefektető *gazdasági alapjogok* szolgáltak biztosítékként. Ebben az időszakban az egyént a közhatalom korlátozását jelentő *politikai és szabadságjogok* alkotmányos szabályozása védte a túlzott állami beavatkozástól.

A közhatalom hatalmi ágak szerinti megosztásának szükségessége mint az alapjogok mellett a jogállamiság másik intézménye már a liberálkapitalizmus idején is felmerült. A *hatalommegosztás* elve azonban a gyakorlatban nem tudta megoldani a közhatalmi ágak tényleges elválasztását, ezért a legtöbb európai kormányzati rendszerben továbbra is fennállt a hatalomkoncentráció veszélye.

Az európai kormányzati rendszerekben a választásokon győztes politikai pártok többséget alkotnak a parlamentben, és rendelkeznek a kormányalakítás jogával is, azaz politikailag egyaránt uralják a törvényhozó és a végrehajtó szervet. A parlament és a kormány – kinevezési jogának gyakorlása útján – a többi közhatalmi szervet is ellenőrzése alatt tudja tartani, különösen azokat, amelyek nem testületi, hanem egyszemélyi vezetés alapján működnek. Ha egy párt kétharmados többséggel rendelkezik a parlamentben, a közhatalom koncentrációjának még inkább fennáll a valószínűsége, különösen akkor, ha a kétharmados többség az alkotmány módosítását vagy új alkotmány létrehozását is lehetővé teszi.

A hatalmi ágak szétválasztása Európában azért sem tudta betölteni a közhatalom korlátozásának szerepét, és a hatalmi ágak közötti egyensúly azért sem volt megteremthető, mert felismerték, hogy a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás valójában az állam funkcióit, és nem a hatalmi ágait jelenti.⁹ Az igazságszolgáltatás – eltérő jellege miatt (jogalkalmazó szerv) – nem tekinthető a közhatalom olyan súlyú gyakorlójának, mint a törvényhozó szerv vagy a kormány.

A kormány hatalma a parlamenttel szemben is túlsúlyossá válhat. Kezdetben az uralkodó álláspont az volt, hogy a végrehajtás a törvényhozásnak alárendelt, mert a kormány csak a törvények keretei között, azok végrehajtásaként alkothat rendeleteket. Később azonban nyilvánvalóvá vált, hogy a kormány ténylegesen nem korlátozható a törvényhozó szerv által, mivel a gazdasági-társadalmi viszonyok egyre bonyolultabbá válásával a parlament egyre kevésbé rendelkezett azzal a szaktudással, amellyel a kormány szakértő apparátusa, ezért a kormány hatáskörébe tartozó *rendeleti jogalkotásnak* egyre nagyobb lett a jelentősége.

A törvényhozással szemben a kormány szerepe azért is vált meghatározóvá, mert a kormány és a parlament közötti politikai összefonódás miatt a parlament nem vált érdekeltté abban, hogy a kormány közhatalmának valódi korlátozója legyen. A törvények előkészítése során a kormány sokszor valójában már meghozza azt a politikai döntést, amelyet törvényi formában csak szabályozni kell

⁹ Sári János: Államszervezési elvek és értékek. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég, 1992. 160–161.

a jog eszközeivel. A parlamentnek joga van képviselői indítványok formájában történő törvénykezdeményezésre – és ebben az esetben nem kormány-előterjesztések alapján kerül sor a törvények megalkotására –, azonban ez inkább kivételes jellegű, és nem alkalmazható széles körben, mivel nem a parlament, hanem a kormány szervei rendelkeznek azzal a szakértelemmel, amely a törvények előkészítéséhez szükséges.

Politikai szempontból az ellenzéki pártok, a média, az érdekképviselések, a civil szervezetek és a népszavazás intézménye is jelentős ellensúlyozó szerepet képvisel a közhatalom gyakorlóival szemben, azonban a közhatalom korlátozása szempontjából alapvető jelentősége azoknak a szerveknek van, amelyek közhatalmi jogosítványokkal rendelkeznek a parlamenttel és a kormánnyal szemben. A közhatalom valódi korlátozója az európai államszervezeti rendszerekben ezért csak a törvények megsemmisítésének jogával rendelkező *alkotmánybíróság* lehet. Ezt még hagyományosan kiegészíti az *ombudsman* intézménye, amely az állampolgári jogok sérelme esetén lép fel konkrét esetekben, valamint a *számvevőszék*, amely a közpénzek törvényes és hatékony felhasználását ellenőrzi.

A hatalom megosztásának liberális eszméje helyett a hangsúly az európai közhatalmi rendszerekben ezért egyre inkább a *fékek és ellensúlyok* elvére helyeződött.

A parlament és a kormány közhatalmi túlsúlya a legeredményesebben *alkotmányossági felülvizsgálattal* korlátozható, mert az alkotmánybíróság az alkotmányban szabályozott alapelvek és alapjogok alapján megsemmisíti azokat a jogszabályokat, amelyek az alkotmány rendelkezéseivel ellentétesek. Ilyen értelemben az alkotmánybíróság a parlament és a kormány közhatalmának legfőbb hatalmi ellensúlya.

A parlament és a kormány közhatalmi korlátozása azonban nem jelentheti azt, hogy az alkotmánybíróság minden korlátozás nélkül vizsgálhatja felül a parlament és a kormány tevékenységét, azaz nem veheti át azok jogalkotó szerepét. Az alkotmánybíróság hatásköre ezért olyan módon korlátozott, hogy az alkotmányban szabályozott alkotmányos rendelkezéseket a felülvizsgált jogszabályokkal összefüggésben értelmezi, és ha ellentétesek az alkotmány rendelkezéseivel, jogosult azokat megsemmisíteni. Az alkotmány által meghatározott alkotmányos értékek ilyen módon tehát kötik az alkotmánybíróságot a jogszabályok felülvizsgálata során.

A jogállamiság kialakult elvei, amelyek a liberálkapitalizmus idején a feudális abszolutizmus önkényével szemben fogalmazódtak meg, végső soron azt célozták, hogy a parlament a közérdeket képviselje, és a közigazgatás is a köz érdekében járjon el. A feudális abszolutizmus felvilágosult uralkodói a reformokba vetett meggyőződésük ellenére sem tudták a közérdeket következetesen érvényesíteni. A liberális jogállam koncepciója a népképviselő és a hatalommegosztás eszméiben

látta a közérdek érvényesítésére a garanciát, amelynek megvalósításához a törvényesség, a joghoz kötöttség és az alkotmányosság elveit használta fel.

A *közérdek* fogalmát azonban az európai állam- és közigazgatás-tudománynak nem sikerült egzakt módon meghatározni, mert az a liberális jogállami feltételezés, hogy a parlament mint a népszuverenitás letéteményese csak közérdekű döntéseket hozhat, a későbbiekben nem állta meg a helyét. A közérdek általában a különböző társadalmi csoportok érdekeinek formájában jelenik meg, amelyek mindegyikét a parlament és a kormány – tekintettel arra, hogy a parlamentben a parlamenti többséggel rendelkező politikai pártok programja valósul meg, és a parlament legtöbbször kevésbé kényszerül arra, hogy a parlamenti ellenzékkel kompromisszumot kössön – ténylegesen nem képviseli.

A közigazgatásnak a liberálkapitalizmus időszaka után egyre több feladatot kellett ellátnia, ami később egy bonyolult összefüggésrendszert hozott létre a politika, az állam és a gazdaság között. A közigazgatásnak olyan sok szempontú elvárásnak kellett eleget tennie, amelyre egyre kevésbé volt képes.¹⁰ A közérdek meghatározása és képviselése ennek következtében egyre nehezebbé vált.

Már a liberálkapitalizmus időszakában is világossá vált, hogy maga az alkotmány is azokat az elveket – a gazdasági alapjogokat és a formális jogegyenlőséget – tartalmazta, amelyek a *tőkés gazdasági rend védelmét* szolgálták, de nem rendelkezett a szociális jogokról, amelyek a bér munkából élők kiszolgáltatottságát korlátozták volna. Ezeknek az ún. *második generációs* szociális alapjogoknak az alkotmányos szabályozására csak jóval később, a szakszervezeti mozgalmak hatására került sor Európában.

A liberálkapitalizmus idején, amikor a weberi modellen alapuló közigazgatás kialakult, és az állam cselekvési szabadságát az alkotmányos jogállami elvek korlátozták, még azért nem merült fel, hogy a joghoz kötöttség akadályozza az állami akarat gyors és hatékony végrehajtását, mert az állammal szembeni elvárás a gazdasági folyamatokba történő be nem avatkozás volt, ami a gazdasági „játékszabályok” betartásának felügyeletére, valamint a közrend fenntartására szorítkozott.

A 19. század végétől azonban az állam feladatává vált a *gazdasági anomáliák* megoldása is, aminek következményeként az állam gazdaságot befolyásoló szerepe megnőtt. Felismerték, hogy a gazdasági stabilitást önmagában a piaci verseny nem képes hosszú távon biztosítani, hanem annak fenntartásához szükség van a piac felügyeletére, a pénzpiac szabályozására, valamint a fiskális eszközök alkalmazására is.

¹⁰ David H. Rosenbloom – Deborah D. Goldman: *Public administration – Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, Random House, 1986. 6–28.

Az erőteljesebb állami beavatkozásra építő keynesi gazdaságpolitika gyakorlatba történő átültetése az Egyesült Államokban az 1930-as években a *New Deal* formájában elsőként bizonyította, hogy a gazdaság nem működhet jól egy *erőteljesebb állami beavatkozás* nélkül. Ebben az időszakban jött létre a versenyjog, a fogyasztóvédelmi jog, ezen túl az állam a gazdasági tevékenységeket minőségi és biztonsági okokból is egyre szélesebb körű szabályozás alá vonta. A monetáris és fiskális eszközöket alkalmazó gazdaságpolitikát is ekkor alkalmazták elsőként. Az állami feladatok kibővültek a *szolgáltató* és a *gondoskodó* funkciókkal is: az állam a tulajdonában levő közüzemei útján vagy a magánvállalkozások állami támogatásával infrastrukturális közszolgáltatásokat szervezett, valamint jóléti intézményeket működtetett. Az állam gondoskodó funkciója a második világháború után a nyugat-európai *jóléti államokban* teljesedett ki.

Az európai közigazgatási jogban a 19. század végétől mindez két irányban indított el változást.

Az állami beavatkozás szükségességére az európai joghoz kötött közigazgatás – továbbra is szem előtt tartva azt az elvet, hogy a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosítják – úgy reagált, hogy az állami beavatkozás eszközeit is minden részletre kiterjedően szabályozta a jog eszközével. Ekkor még tökéletesebbre fejlesztették a hatósági jogalkalmazás és a közszolgáltatások szervezése *jogi szabályozásának dogmatikáját*. Ez utóbbi, bár nagy figyelmet fordítottak rá, mégsem tudta megoldani a közjog-magánjog kettősségére épülő közigazgatásban azt a kérdést, hogy a közszolgáltatást üzemeltető vállalkozás jogi státuszát és a közigazgatási szervvel kötött szerződését tekintve a közjog vagy a magánjog hatálya alá tartozzon, illetve a két jogág elemei hogyan ötvöződjének. Ez különösen akkor okozott gondot a közigazgatási jogdogmatikának, amikor a közszolgáltatás állami tulajdonhoz kapcsolódott.

Ekkortól vált meghatározóvá Európában a *rendeleti jogalkotás* is, amelylyel a közigazgatás a kerettörvények között egyre inkább elsődleges módon szabályozta a gazdasági viszonyokat, mivel a parlament a gazdasági folyamatok bonyolultabbá válásával egyre kevésbé volt alkalmas a gyors és nagy szakértelmet igénylő döntések meghozatalára.

A weberi közigazgatás arra a korra modellezett, amikor a közigazgatás még főként rendészeti tevékenységet végzett, és abban az időben ehhez a törvényesség és a joghoz kötöttség voltak a leginkább illő elvek. A közigazgatási *hatósági jogalkalmazásban* ennek fontossága ma sem kérdőjelezhető meg.

Az 1980-as évektől kibontakozó amerikai neoliberális gazdaságpolitika az európai közigazgatási rendszerekre is többé-kevésbé hatással volt, mivel ekkor már Európában is megfogalmazódtak azok a hatékonysági követelmények, amelyeket az amerikai üzleti és menedzsmentelvek alkalmazása kínált. Ennek hatására jött létre Európában az ún. neoweberi modell, amely sikeresen

építette be az amerikai közmenedzsment elveit a weberi típusú európai közigazgatásba.

A 2008-as pénzügyi világválság következményeként Európában a neo-liberalizmus háttérbe szorult, mert világszerte kezdik egyre inkább olyan színben feltüntetni, mint a gyenge, korlátozott hatalmú, a hatékony irányításra és a közérdekű problémák megoldására képtelen államszervező elvet. Helyette az *erős* és központosított állammal szembeni elvárásokat hangsúlyozzák, amelyik a közérdekű problémákat gyorsan és határozottan oldja meg.¹¹

Kérdés – és ez napjaink egyik legvitatottabb kérdése a közigazgatástudományban –, hogy az ún. erős állam valóban hatékonyabb-e, vagy csupán arra törekszik, hogy a fékek és ellensúlyok felszámolásával a politikai és államhatalmat kisajátítsa.

¹¹ Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014. 121–131.

Irodalomjegyzék

- Ádám Antal: A közigazgatás értékkötöttsége az alkotmányos jogállamban. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 19–36. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.528>
- Lőrincz Lajos: Hatékonyság és demokratizmus a közigazgatásban. In Nótári Tamás – Török Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate – Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2010. 263–273.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatás tegnap, ma, holnap. *Tér és Társadalom*, 13. (1999), 3. 3–18. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.13.3.527>
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Rosenbloom, David H. – Deborah D. Goldman: *Public administration – Understanding management, politics, and law in the public sector*. New York, Random House, 1986.
- Sári János: Államszervezési elvek és értékek. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Századvég, 1992. 160–161.
- Smith, Adam: *A nemzetek gazdagsága*. Budapest, KJK, [1776] 1992.
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.



Boros Anita¹

Széljegyzetek egy előzetes alkotmánybíróági normakontroll-eljárás megállapításaihoz

Professzor Úr tiszteletére egy olyan témakört választottam, amely bizonyosan közel áll hozzá, ahogyan hozzám is. A „minden” vagy a minél több megőrzése a jövő feltörekvő generációi számára mindannyiunk küldetése.

A tanulmányomban egy olyan környezetvédelmi, polgári jogi, alkotmányjogi kérdéskört mutatok be, amelyről egyszer Professzor Úrral is szívesen beszélgetnék, mert tudom, hogy a környezetjog számára sem közömbös terület.

A hazai hulladékgazdálkodási rendszer az elmúlt időszakban a tényleges változás útjára lépett: az egy főre jutó keletkezett összes hulladékot tekintve – a 2018-ban realizálódó 1099 kg/fő hulladéktermelési értékkel – jelentősen az uniós átlag² alatt helyezkedik el. Ezen túlmenően folyamatosan csökken a lerakott hulladék mértéke és ezzel együtt növekszik a hulladék újrahasznosítása is. Iparágak alakultak az újrahasznosított alapanyagok feldolgozására, és egyre több a környezetkímélő technológiai megoldás. Ezzel párhuzamosan a globális környezetvédelmi célok elérése érdekében nemzetközi szinten is egyre több olyan jogi szabályozás jelenik meg, amely valamilyen környezetkímélő megoldás térnyerését kívánja elérni.

Az uniós hulladékgazdálkodási jogforrások az unió szakpolitikai célrendszeréhez igazodóan folyamatosan változnak. Ezeket a változásokat számos tényező indokolja, azonban az uniós célok eléréséhez óhatatlanul szükséges a tagállamok megfelelő közreműködése és támogatása. Ebből következően az unió szigorúan meghatározza azokat az értékeket, amelyeket az Európai Uniónak és a tagállamainak teljesíteniük kell a közös célok megvalósítása érdekében.

Az uniós jogszabályok alapelve az, hogy lehetőség szerint ne keletkezzen hulladék, amennyiben arra mégis sor kerül, az nyersanyagként vissza kerüljön a gazdaságba. A hulladékgazdálkodás javítása az erőforrások jobb

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

² EU27 (1818 kg/fő) érték (2018).

kihasználását eredményezi, új piacokat és munkahelyeket teremt, és ösztönzi a nyersanyag-behozattól való függés mérséklését és a környezeti hatások csökkentését.³

Az Európai Unió a hulladékgazdálkodási szakterület átfogó szabályozását az Európai Parlament és a Tanács hulladékról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelve (Keretirányelv vagy HKI) hatálybaléptetésével biztosítja. Az itt meghatározott fő célok a hulladék-képződés csökkentése, a hasznosítási arányok növelése, az elkülönített gyűjtés kialakítása és fejlesztése, valamint a hulladékká vált termékek újrahasználatra előkészítése, újrafeldolgozása. Ezt a Keretirányelvet számos egyéb jogforrás egészíti ki, főként az egyes hulladéktípusokra vonatkozó részletszabályok meghatározása céljából.

Az említett zöld átállást célozza az Európai Parlament és a Tanács 2018 tavaszán elfogadott Körforgásos Gazdaság irányelv csomagja is, amelyet a tag-államoknak 2020. július 5-ig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe.

Az uniós normatív szabályok mentén Magyarországnak is meg kellett hoznia azokat a szakmapolitikai döntéseket, amelyek a hulladékgazdálkodási ágazat körforgásos gazdasági modellre áttérését támogatják.

Az így kimunkált új hulladékgazdálkodási normacsomag számos törvény módosítását eredményezte, amelyeket az Országgyűlés 2020 decemberében el is fogadott.

A köztársasági elnök előzetes normakontroll keretében kérte a normacsomag egyik törvényének – három szakaszának – alkotmányossági vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól. Ezt követően az ágazati miniszter is megküldte az indítvány (indítvány) által támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő jogi véleményét (miniszteri vélemény) az Alkotmánybíróságnak.

Jelen tanulmány nem hivatott az egészen hosszú és összetett új hulladékgazdálkodási normacsomag elemzésére, hanem inkább a jogértelmezési kérdéseket felvető rendelkezésekkel foglalkozik, azok közül is azzal az eggyel, amely láthatóan az Alkotmánybíróság megítélése alapján sem egyértelmű.

Tekintettel arra, hogy a köztársasági elnök a hulladékgazdálkodás rendszerének átalakítását, illetve a szabályozási koncepciót általánosságban nem sérelmezte, az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a vizsgálatot szorosan a megjelölt alkotmányossági kérelemhez igazodóan végezte el. Az indítvány szerint a jogalkotási cél helyes.

³ Lásd ehhez a Bizottság közleményét az erőforrás hatékony Európa-megvalósításának ütemtervéről (COM/2011/0571 final). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX:52011DC0571>.

„A magyarországi hulladékgazdálkodás hatékonysága, működési folyamata és szervezete kétségtelenül jelentős átalakításra szorul.

Ugyancsak támogatandó az a jogalkotói célkitűzés, hogy az új rendszer az ellátásbiztonságot, hatékonyságjavítást célzó és a rezsicsökkentés vívmányait megőrizni képes módon, nagyobb állami szerepvállalással jöjjön létre. A törvény számos rendelkezése kifejezetten pozitív változást jelent, mint például a hulladékképződés megelőzése elvének érvényre juttatása, a körforgásos gazdaságra történő áttérés, az illegális hulladékok kapcsán bevezetésre kerülő rendelkezések.

A törvény megeremti a hulladékgazdálkodás meghatározó részének állami feladatkörbe vonását. Így, a teljes települési közszolgáltatáson túl a törvény az intézményi résztevékenység meghatározásával kizárólagos állami feladatkörbe vonja a közszolgáltatás körébe jelenleg nem tartozó települési hulladéknak, a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladéknak, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladéknak és a visszaváltási díjas rendszer hulladéknak az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, a gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a betétdíjas rendszert kiegészítő és felváltó kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését.”⁴

Az indítvány kiemeli, hogy:

„Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A XIII. cikk (2) bekezdése a tulajdon elvonásának feltételeit állapítja meg, miszerint arra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

A hatályos Ht. 2. § (1) bekezdése az értelmező rendelkezések között – az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelvével összhangban – definiálja a hulladék, a hulladékbirtokos, a hulladékfajta, a hulladékgazdálkodás, a kezelés, az újrafeldolgozás, az újrahasználatra előkészítés fogalmát. Ezek szerint hulladék bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A hulladék kezelést igényel, van hulladék, amely újrahasznosítható vagy újrafeldolgozható. A hulladéknak tulajdonosa (birtokosa) van, aki a hulladékgazdálkodás keretében gondoskodik – többek között – az újrahasznosításról. A törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében a hulladék birtokosa hulladékról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. E hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy e hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.”⁵

⁴ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

⁵ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

Ahogy a miniszteri vélemény helytállóan kifejti:

„[A] hulladékgazdálkodás és azon belül különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos és magas színvonalú, a közegészségügy és a környezetvédelem szempontjait maradéktalanul érvényesítő fenntartása alapvető állami érdek, közérdek. A hulladékgazdálkodás két csoportra osztható, a kötelezően igénybe vehető hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra (állami, önkormányzati feladatok) és az önkéntesen végezhető, igénybe vehető piaci hulladékgazdálkodási szolgáltatásokra. Az utóbbi nyereséggel, míg előbbi jellemzően ráfizetéssel működik. Ráadásul utóbbi hatékonyságának hiánya miatt a tagállamok kötelezettségévé tett hulladékgazdálkodási célok teljesítése is bizonytalanra válik, amelyek nem teljesítése a tagállamok felelősségét veti fel (lásd kötelezettségsszegési eljárások).

Az új koncessziós modellben az említett közérdek miatt kerül sor a hulladékbirtokosok választási lehetőségének korlátozására is. Ez a korlátozás képes garantálni, hogy a hulladék olyan személynek kerüljön átadásra, amely nemcsak a saját profit maximalizálásában érdekelt, de a tagállami célszámok teljesítésében is, azaz abban, hogy a közegészségügyi és a környezetvédelmi célok érvényre jussanak. Ráadásul azzal, hogy korlátozásra kerül a hulladékbirtokos választási lehetősége, segítséget, könnyítést hoz. Egyszerűbbé teszi azt a kérdést, hogy mihez kezdjen a hulladékaival a hulladékbirtokos, hiszen csak egy szereplőnek lehet átadnia azt. Ezzel egyben a hulladékgazdálkodási »szürkegazdaság« is fehéredne.

A jövő nemzedékek szószólója a közszolgáltatás finanszírozási nehézségeire tekintettel megállapította, hogy azok felvetik »a jövő nemzedékek Alaptörvény P) cikke által védett érdekeinek, a XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez fűződő jognak, valamint a XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jognak sérelmét.«⁶ Az Alkotmánybíróság korábban idézett gyakorlata szerint az Alaptörvény nem értékes, hiszen a korábbi Alkotmányhoz képest bővebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.

Az új koncessziós modellben az illegális hulladéklerakás is vélhetően csökkenne. Az illegális hulladék felszámolása kiemelt közpolitikai cél. Az ehhez szükséges intézkedéseknek környezetvédelmi és közegészségügyi alapjogvédelmi funkciói is vannak.⁷

A hulladék fogalma jogi értelemben meghatározott, hiszen a már említett Keretirányelv⁸ meghatározásában az olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles. Ezt a fogalomrendszert implementálta a hazai jogalkotó is. A kérdés az, hogy vajon a háztartásunkban, a vállalkozási tevékenységünk során keletkező hulladék mint dolog ugyanolyan tulajdonjogi megítélés alá esik-e, mint a hagyományos értelemben vett, birtokba vehető testi tárgy. Ennek a kérdésnek a megítélése nem egyértelmű. Vegyünk egy nagyon hétköznapi tényállást: veszünk egy tábla csokoládét. Ez a termék egészen bizonyosan be van csomagolva valamivel, legtöbbször papírral. Amikor

⁶ A/B-4685-1/2018.

⁷ Az 1/02105/2020. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény 16–17. oldala.

⁸ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv 3. cikk 1. pont.

megvásároljuk a terméket, annak az árában a teljes termék benne foglaltatik: a gyártásától a polcokra kerülésig. Amikor megvásároljuk, többnyire nem számolunk azzal, hogy hasznot remélhetünk, ha megfelelőképp szétválogatjuk a hulladékot, vigyázunk arra, hogy az mással ne keveredjen, így ne szennyeződjön. A csomagolás mindaddig nem válik hulladékká, amíg ki nem dobjuk a szemetesbe (vagy egyes esetekben máshova). Az is lehet, hogy évekig gyűjtögetjük a csokoládépapírokat, majd egyszer csak egy szalonnasütés alkalmával áldozatul esnek tűzgyújtásnak (már ha éghető).

Ez azt jelenti, hogy ha a termékkel együtt vásárolunk csomagolási anyagot, annak hulladékká válása, akár időbeli, akár módbeli aspektusból vizsgálva rajtunk múlik. A kérdés már csak az, hogy vajon ez az átmeneti jogi állapot, amelynek az ideje és tartalma minden egyes tényállásnál (minden egyes hulladékká válható dolognál) más és más, mennyiben tekinthető tulajdonjognak. Ha ez a klasszikus jogi értelemben vett tulajdonjoggal megegyező, az is kérdéses, mit lehet érteni a tulajdonjog részjogosítványain a hulladékgazdálkodás aspektusából: a hulladék, mint polgári jogi értelemben vett dolog összegyűjtése, feldolgozása, hasznosítása szempontjából? Vajon mikor válik értékke a hulladék? Amikor a csokoládét a csomagolás bevonja, akkor egészen biztosan van értéke, hiszen azt is legyártották, a csomagolást valaki elvégezte, és nem egyszer a csomagolás a termék védjegye. De vajon akkor, amikor a csokoládé elfogyott, és a csomagolását kidobjuk, akkor vajon tényleg értékkel bír? Lehet egyenlőségjelet tenni két különböző hulladékarám eltérő hulladékfajtája között (például egy italos alumíniumdoboz vagy az említett csokoládépapír között)? Ha értékkel bíró dolog, akkor miként lehet az Alaptörvényben meghatározott társadalmi felelősségvállalást arra kiterjeszteni, aki ezzel a dologgal rendelkezni jogosult?

Itt érdemes megjegyeznünk, hogy a hulladékról szóló törvény (Ht.) 31. § (1) bekezdése szerint a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. Ez a hulladékkezelés többféleképpen valósulhat meg a hatályos törvényünk szerint.

A Ht. 32. § (1) bekezdése szerint a hulladékgazdálkodás költségeit – a szennyező fizet elvvel összhangban – az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges vagy korábbi birtokosa fizeti meg. Ennek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti. Ennek a szakasznak a második bekezdése mondja azt ki, hogy akinek tevékenysége során hulladék képződik, a hulladék kezeléséről a hulladékbirtokosra vonatkozó előírásoknak megfelelően gondoskodik.

A Ht. azért szól a birtokról és nem az általános értelemben vett tulajdonjogról a hulladék kapcsán, mert nagyon gyakran hulladék tárgyat képező

dolgok tulajdonosa már fel sem lelhető (különösen például illegális lerakás esetén), vagy éppen a tulajdonos már megvált a dologtól. Különösen abban az esetben, amikor a hulladékot az eredeti birtokosa (aki még beazonosítható) átadja a hulladékot összegyűjtőnek, majd az azt szétválogatónak, majd egy részét megint másnak, aki elszállítja több helyre, ahol hasznosítják. Tehát valójában itt átmeneti birtokviszonyok jönnek létre részint jogszabályi, részint magánfelek közötti megállapodások alapján. Emellett van olyan esetkör is, amikor egyáltalán nem azonosítható sem a tulajdonos, sem egyetlen birtokos például az illegális hulladék lerakásánál. Ezt a kérdést azért vettem fel, mert az indítvány a következőket mondja:

„Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladék-birtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.”⁹

A miniszteri vélemény ezzel kapcsolatban kifejti, hogy:

„[A]z új modellben a településeken keletkező hulladék a kiindulópont. A fogalmi kettősség mindössze azért került meghagyásra, hogy biztosítható legyen a szolgáltatások átalakításának a folyamata és semmilyen jogértelmezési vagy egyéb probléma ne akadályozhassa a lakosság és a vállalkozások megfelelő jogérvényesítését. Éppen ezért a jelenlegi modellről az új modellre történő átállás kívánja meg a közszolgáltatási résztvevőket, és az azon kívüli, ún. intézményi résztvevők fogalmi szinten történő szétválasztását. Ugyanakkor az uniós jogi szabályozók hulladékról vagy települési hulladékról rendelkeznek. Ebben az új fogalomrendszerben tehát nem jelenik meg az indítványban jelzett »termelési vagy ipari hulladék«. [...] a településeken keletkező hulladék és annak – a közegészségügyi, köztisztasági, környezetvédelmi és fenntarthatósági alkotmányos elvek sokkal hatékonyabb érvényre jutását biztosító – új kezelési modelljében egy paradigma váltás történik az egységes modell érvényre juttatása érdekében.”¹⁰

A miniszteri vélemény helyesen arra is felhívja a figyelmet, hogy az egységes szemléletű új modellre való átállásnak a „köz” a nyertese a közös társadalmi felelősségvállalás jegyében. Ebben a mérlegben pedig óhatatlanul lesznek nyertes és vesztes területek. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy az egységes modellnek éppen az a rendeltetése, hogy ne legyenek eltérő szabályok a hulladék összegyűjtését és előkezelését tekintve: azt a leghatékonyabban végezze el az, akit erre a jogalkotó kijelöl. Amiért pedig erre szükség van, arra az *amicus curiae*

⁹ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

¹⁰ Az 1/02105/2020. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény 19–20. oldala.

egyértelműen választ ad: gazdasági értelemben egy hatékonyan, versenyképesen működő modellhez egységes szemlélet, az infrastrukturális feltételek biztosítása és nem utolsósorban az egységes elvekből következő racionalizálási folyamatok végrehajtása (például a körforgásos gazdasági modellre történő átállás tudás-menedzsmentje, a termékciklusok gazdasági és jogalkotási szempontú ártértékelése, a hulladékszállítási útvonalak átgondolása, a szükséges közszolgáltatási rendszer teljes átalakítása) szükséges. Szintén kiemelendő a miniszteri vélemény egy nagyon lényeges pontja:

„Jelenleg a »nyereséges« területek csak úgy tudnak »nyereségesek« lenni, hogy kiválogat(hat)ják az »értékes« hulladékot, a kiválogatást követően a többi pedig a költséges »közösbe« kerül, a »veszteséges« szegmenshez. [...] Önmagában viszont egy olyan rendszer nem tartható fenn, hogy vannak, akik az »értékes« részeket kiválogatják, abból nyereséget termelnek, míg a »nem értékes« részeket ártalmatlanítják, vagy ami még rosszabb lehet, a veszteséget termelő hulladékgazdálkodási rendszerbe csatornázzák át, ugyanis ezzel a közszolgáltatási rendszer folyamatosan fenntarthatatlan lenne állami támogatás nélkül. Ahogy a fentiekben is bemutatásra került, a hulladék közszolgáltatás közvetlen összefüggésben áll az egészséges környezettel, az Alaptörvény P) cikkével, továbbá közvetett összefüggésben áll például végső soron az emberi élettel. Erre figyelemmel az állami kötelezettségekből és a felelős állami gazdálkodásból következően a Kormánynak meg kellett vizsgálnia, hogy át lehet-e térni egy fenntarthatóbb rendszerre. Az elfogadott törvényben megjelenő új rendszer közfeladatellátáson alapuló új, egységes hulladékgazdálkodási rendszert hoz létre. A fentiek alapján tehát ahhoz, hogy a rendszer jól működjön, elengedhetetlen az új, egységes modell felállítása. A hulladékot álláspontunk szerint ugyanis csak egységben lehet kezelni, amire az új rendszer megoldást nyújthat. Az új rendszer egy össz társadalmi felelősségvállaláson alapuló, a környezeti terhelést minimalizáló, egységes és hatékony szabályozási modellben gondolkozik, amelyben nem lehetséges az egyes jövedelmező vagy veszteséges hulladékgazdálkodási területeket különönlten kezelni.”¹¹

Az indítvány által megfogalmazottak felvetik a kártalanítás kérdését is. A miniszteri vélemény hivatkozva a 3194/2014 (VII. 15.) AB határozatra kifejti, hogy az Alkotmánybíróóság nem tartotta az alkotmányosan védett tulajdon körébe tartozónak a gazdasági tevékenység hatósági engedély alapján rendszeres jövedelemszerzési célból történő végzését, illetve magát a gazdasági tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt és az engedély által lefedett tevékenységi kört sem. Vagyis valójában nem lehet a tulajdonelvonást megállapítani, ha az új szabályozás elvben nem zárja ki, hogy a jogosult valamilyen módon tovább gyakorolhassa jogosultságait.¹²

¹¹ T/13958./17. sz. önálló iromány 17. oldala.

¹² 3194/2014 (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [24].

Az új modell célja éppen az lenne, hogy a már meglévő hulladékgazdálkodási aktorok továbbra is részt vegyenek az ágazat iparági mechanizmusában, technológiai, innovációs fejlesztések útján pedig hatékonyabb üzletpolitikát tudjanak folytatni. Ebben a feladatellátási modellben azonban a rendező elv az egységes elvek mentén történő hulladékgyűjtés és -kezelés.

Az Alkotmánybíróság a kérdést vizsgálva¹³ – nagyon fontos különvéleményekkel – megállapította, hogy az indítványnak kizárólag az általunk elemzett pontja vet fel alkotmányossági aggályokat.

A döntésben az Alkotmánybíróság egyfelől a kisajátítás kérdéskörét és alapjogi vonatkozásait vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a korábbi határozatai alapján kifejtette, hogy az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonvédelem köre és módja túlmutathat a polgári jogi értelemben vett tulajdonjogi fogalmakon és egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, úgymint „az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja”.¹⁴ Az nem derül ki a határozatból *expressis verbis*, hogy akkor a hulladékot az Alkotmánybíróság az itt felsoroltak közül pontosan minek is tekinti. Azt is kiemeli az Alkotmánybíróság határozata, hogy „sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt”.¹⁵

A határozat 23. pontja ugyanakkor arra utal, hogy a hulladék valamiféle olyan dolog lehet, amely a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozik. Ebből pedig az is következik, hogy alkalmazandó rá az ún. szükségességi-arányossági teszt.

„A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.”¹⁶

¹³ Lásd az I/2105/2020. sz. ügyet.

¹⁴ Lásd az elemzett határozat 19. pontját és az ott hivatkozott döntéseket: a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [64]. 3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13], valamint a 3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [41].

¹⁵ A hivatkozott határozat Indokolásának 21. pontja.

¹⁶ A határozat visszautal a 23/2017. (X. 10.) AB határozat indokolására [16]–[17].

Az arányosság vonatkozásában a miniszteri vélemény számos elemet felsorakoztat, utalva arra, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer működtetése csupán egyetlen aspektusa a hulladékgazdálkodás egészének racionalizálását illetően, így egy-egy törvényhely önmagában való értelmezése megtévesztő eredményre vezethet.

A miniszteri véleményben kifejtett arányossági tényezők áttekintésére nem utal az elemzett határozat. Az Alkotmánybíróság inkább azt a megoldást választotta, hogy más, a korábbi – egyértelműen a tulajdonjogi kategóriák egyikébe sorolható tényállásra reagáló – határozatában megfogalmazottakat vette alapul. Ez ugyanakkor olyan kérdéseket is felvet, hogy egyes dolgok, amelyek a háztartásunkban vagy vállalkozási tevékenységünk során keletkeznek, hasonló elbírálás alá esnek-e, mint a most vizsgált határozatban nevesített hulladék (például a szennyvíz, a keletkezett komposzt, zöldhulladék, összegyűjtött esővíz). Az Indokolás 33–34. pontja kiemeli:

„A kisajátítás polgári jogi, illetve törvényi fogalma kifejezetten az ingatlan tulajdonjogának elvonásához kapcsolódik, míg az Alaptörvény – az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlata értelmében – egyrészt a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárházát öleli fel, másrészt nem csak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az értékgarancia biztosítását követeli meg. [...] A hulladék birtokosa (tulajdonosa) tehát egyfelől olyan módon is gondoskodhat a hulladék kezeléséről, amely révén haszonra tesz szert, másfelől végső soron – piaci szempontból értéktelen vagy költségesen kezelhető hulladék esetén – neki kell viselnie a hulladékkézelés terheit.”¹⁷

Az Indokolás szerint a vizsgált hulladékokban „vagyonni értékkel bíró hulladékok is lehetnek, ráadásul jelentős mennyiségben; ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett tulajdonkorlátozási aggályt a rendelkezés vonatkozásában – az érintett hulladékok jogi kategorizálásától függetlenül – nem tudta kizárni.”¹⁸

Ez valóban így van: értékkel bíró hulladék lehet valakinek a hulladéktömegében, ha onnan azt kiválogatják, tisztítják, kezelik, és a végén olyan alapanyagká válik, amelyet újra lehet hasznosítani. Az odáig való eljutás viszont rendkívül költséges.

Egyetértve a miniszteri véleménnyel csak komplex módon szabad a hulladékgazdálkodás rendszerét vizsgálni. Az, aki az újrahasznosított vagy újrahasznosítható anyaghoz hozzájut, tényleg értéket nyer.

¹⁷ A hivatkozott határozat Indokolásának 33–34. pontja.

¹⁸ 5/2021 (II. 9.) AB határozat.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog sérelmét a hulladékon fennálló tulajdon korlátozása miatt állapította meg. Az idézett határozat 36–37. pontja szerint:

„A Törvény 49. § (1) bekezdése által megállapított rendelkezések tehát – meghatározott hulladékkörbe tartozó – hulladékokra és hulladékbirtokosokra viszonylag egységesen határoznak meg szabályokat; a Törvény nem differenciál aszerint, hogy az érintett hulladékok vagyoni értékkel bírnak vagy értéktelenek, sem aszerint, hogy hulladéktulajdonosról vagy annak nem minősülő más hulladékbirtokosról van szó. A hulladéktulajdonosok vonatkozásában az alkotmányos tulajdonvédelem biztosítandó; a közérdek igazolhatja ugyan a korlátozás szükségességét ebben az esetben is, azonban a korlátozás alkotmányosságának feltétele az arányosság biztosítása; ugyanakkor ilyen, az arányosságot biztosító rendelkezés, kompenzáció, nem olvasható ki a támadott szabályozásból. A támadott rendelkezések vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja, (2a) és (2b) bekezdése – ugyan az indítványozó által nem vitatott közérdekre hivatkozással – bizonyos esetekben úgy korlátozza a hulladéktulajdonosnak is minősülő hulladékbirtokosnak a hulladékon fennálló tulajdonjogát, hogy ezzel számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okoz, de nem ír elő az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvény 49. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.”¹⁹

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kialakított szabályozási modellt úgy kell átalakítani, hogy az kellően differenciált legyen, amelyben a hulladéktulajdonosok ellentételezése, valamint a kötelező közszolgáltatási, környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok maradéktalan érvényesítése megvalósul, és egyúttal az uniós szabályozásból származó kötelezettségek teljesítését is lehetővé teszik.

Szeretném ugyanakkor megjegyezni, hogy figyelemre méltó a két alkotmánybírói különvélemény is: egyfelől kiemeli a már általunk is említett rendszerszintű vizsgálat igényét, vagyis azt, hogy egy-egy rendelkezést alkotmányjogi értelemben is sem csak önmagában célszerű vizsgálni.²⁰ Másfelől jogosan veti fel a különvélemény, hogy a hulladékbirtokos bármilyen kártalanításának alkotmányjogi problematikája az elmúlt években nem került az Alkotmánybíróság elé.

Hasonlóképpen az eredeti koncepciót támogatja a különvélemény 84–85. pontja is, amely rámutat arra, hogy a Ht. értelmező rendelkezése szerinti hulladék fogalom nem értelmezhető az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kisajátítás tényállási elemeként, hiszen külön jogi szabályozók vonatkoznak az egyes hulladékarak tekintetében a gyűjtési tevékenység alá tartozó, majd újrahasznosítandó mennyiségre.

¹⁹ Lásd: <https://bit.ly/331uoRE>.

²⁰ Lásd Indokolás 76. pont.

Látható, hogy egy igen összetett, számos jogterületen átívelő kérdésben kellett az Alkotmánybíróságnak irányt mutatnia. Az elmúlt évek szakmai munkájának eredményeként kimunkált hulladékgazdálkodást érintő, racionalizálási, modellváltó folyamat esetében óhatatlanul felmerülnek gyermekbetegségek, kezdeti jogértelmezési nehézségek. Reméljük, hogy sikerül ezt a kiemelt környezetjogi, környezetgazdasági jelentőségű hulladékgazdálkodási normacsomagot a jogalkotónak oly módon kiegészítenie, amellyel eloszlathatók lesznek a határozatban megfogalmazott kételyek.



Bujdosó András¹

Közigazgatás-fejlesztés a minőségi jogalkotás tükrében

A minőségi jogalkotás felgyorsult világunkban egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A terület egyik legnagyobb dilemmáját az adja, hogyan lehet biztosítani, hogy a jogalkotás egyszerre legyen képes rugalmasan reagálni a folyamatosan változó kihívásokra, miközben kiszámítható, tartós, áttekinthető és színvonalas szabályozással stabilitást és minőséget is képviseljen. Az emberek és más jogalanyok különböző életviszonyait csak akkor lehet megfelelően szabályozni, ha a szabályozási mechanizmusok mindezeket figyelembe veszik, és ha a jogalkotó kellően felmér minden előre kiszámítható következményt, hatást annak érdekében, hogy a szabályozás hatékonyságát biztosítani lehessen. Mindemellett tény, hogy egy állam gazdasági környezetének fejlődéséhez komoly versenyképesség-javító tényezőként is társul a megfelelő jogalkotás.

A fentiek másfelől ugyanúgy igazak a közigazgatás működtetésére és fejlesztésére is, illetve közvetetten az ezt biztosító jogalkotásra. Nap mint nap ügyfelek ezrei kerülnek kapcsolatba a közigazgatással, a közigazgatás működése pedig – az ügyfelek közigazgatásról kialakult benyomásai mellett – sok esetben érdemben befolyásolja az érintettek életének alakulását. Mivel az állam egyik legfontosabb „arca” az ügyfelek felé a közigazgatás, a jó állam fogalmának jegyében korántsem mindegy, hogy az ügyfelekre hogyan hat ki a közigazgatás működése, és közvetetten a közigazgatás működését is szabályozó jogalkotás minősége. Végső soron ez indokolja, hogy e két fontos területet egymással összefüggésben vizsgáljuk. Ugyanakkor a terjedelmi keretekre tekintettel nem törekszem átfogó, minden részletre kiterjedő vizsgálatra, csak néhány fontosabb összefüggést emelek ki.

A minőségi jogalkotás fogalmával már több jelentősebb mű is hosszabban foglalkozott;² ennek lényege azonban álláspontom szerint röviden három szóban foglalható össze legjobban: megalapozottság, színvonal, eredményesség. A minőségi jogalkotásnak továbbá dinamikailag kettős iránya van: egyrészt egy olyan

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: bujdoso.andras@uni-nke.hu.

² A fontosabb munkák között lásd például Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.

állapot, amely egy adott pillanatban egy adott vizsgált halmazt tekintve fennáll (ennek nyilván lehetnek különböző fokozatai), másrészt lehet egy törekvés, amely felé a jogalkotásnak folyamatosan haladnia kell. Emiatt mindkét utóbbi esetben fontos szerepet játszanak azok az indikátorok is, amelyek mentén a minőségi jogalkotást valamelyest mérhetjük. Hozzáteszem, mindezek ugyanúgy igazak az önmagában vett közigazgatás-fejlesztésre is.

A jogalkotás minősége ugyanakkor nem lehet pusztán öncél. Bármennyire is tetszetős például egy nagyon jó nyelviséggel megfogalmazott jogszabály (ami szintén minőségi tényező), ha az adott jogszabály egyébként nem szolgál magasabb célokat. A jogalkotás mindig eszköz egy vagy több közpolitikai cél érdekében, és éppen ebben a funkciójában kell minőségi követelményeknek megfelelnie. Én azt az álláspontot képviselem, hogy a minőségi jogalkotás az utóbbi célokhoz kapcsolódva egyes jogi részterületek követelményeit is magában foglalja, így például az alkotmányosságét vagy például az európai uniós szabályoknak való megfelelést. Vagyis ha egy jogszabály kapcsán alkotmányossági aggályok merülnek fel, az sérti a minőségi jogalkotás követelményét is, másfelől viszont a minőségi jogalkotásnak vannak olyan területei, amelyek nem érintenek ilyen jogi részterületeket. Sőt a minőségi jogalkotás keretébe például az egészen apró, technikai jellegű szövegproblémák is beletartozhatnak, aminek sokszor pusztán csak esztétikai jelentősége van. A közigazgatás fejlesztése kapcsán azonban értelemszerűen ez utóbbiaknak nincs túlzott jelentősége.

A minőségi jogalkotás egy alapvető dilemma köré épül. Egyrészt a jogalkotó szerepében megjelenő közhatalomnak a mai modern világban fontos lehet, hogy minél gyorsabban és alaposabban ismerje fel a közpolitikák mentén megjelenő problémákat, és azokat minél gyorsabban és hatékonyabban próbálja megoldani. Másrészt ugyanakkor törekednie kell a minőségi jogalkotás követelményeinek érvényesítésére is, és ennek jelentőségét nem szabad alábecsülni. Ha egy jogalkotó (például egy helyi önkormányzat) jogszabályai rendre a minőségi jogalkotás követelményeibe ütköznek, az végső soron (főleg hosszabb távon) képes lehet a közhatalom-gyakorló tekintélyét is aláásni, ami szélsőséges esetben akár a választási eredményekben is megmutatkozhat. A fentiek persze igazak a közigazgatás működtetésére és fejlesztésére is. Mindezekre tekintettel a közhatalom-gyakorlóknak fontos megfelelő egyensúlyt találniuk a két fenti követelmény között, amelyek egyébként (természetük folytán) egymás rovására érvényesülnének.

A fentieknek azért is van egyre nagyobb jelentősége, mivel napjainkban egyre nagyobb hangsúly kerül az egyébként monopolhelyzetben működő közhatalom (és így a közigazgatás) szolgáltató jellegére, és ez eredményezi azt is, hogy a jogszabályok szintén a közhatalom hordozóiként elkezdjenek egyfajta termékként is viselkedni. Ez utóbbi kapcsán nem ismeretlen például az a jelenség, amikor multinacionális vállalatok jogot, jogrendszert választanak, és a számukra

kedvezőbb jogi feltételeket kínáló országokban működnek. De a fentiek nemcsak önmagában a jogszabályi környezetre lehetnek igazak, hanem a közigazgatási környezetre is.³ Egy adott közigazgatás fejlettsége, illetve fejlődési hajlandósága és tényleges fejlődései szintén kezdenek túlmutatni a pusztá közhatalmi dimenzió, és egyre fontosabb aspektusként jelentkezik a közigazgatás szolgáltató jellege is. Mindezek a tényezők közvetlenül képesek hozzájárulni egy adott ország versenyképességéhez is.

Mindehhez persze hozzá kell tenni, hogy amíg a klasszikus választópolgári szemléletben nem feltétlenül releváns alternatíva a jogszabályi rendszer, valamint a közigazgatási rendszer választása (hacsak nem különböző helyi önkormányzatok között), és a jogszabályok, valamint a közigazgatás minősége önmagában lesz releváns számukra, addig a fenti példánál említett multinacionális vállalatoknál a minőségi követelményhez szorosan hozzákapcsolódik e rendszerek választásának kérdése is, vagyis kijelenthető, hogy nemzetközi dimenzióban a jogszabályok „termék” jellege és a jogalkalmazói környezet szolgáltatási dimenziója szükségszerűen erősebben jelentkezik, mint hazai belső viszonylatban.

Egy közpolitikai célrendszert egyébként sokszor nem csak jogalkotási úton lehet megvalósítani; nagyon sok esetben a jogalkotás csak az egyik, bár legtöbbször a legfontosabb eszköz.⁴ Ugyanez igaz a közigazgatás fejlesztésére is, hiszen a közigazgatás szervezését, fejlesztését érintő legtöbb kérdést ma már szintén jogszabályok tartalmazzák. Fontos továbbá, hogy a jogszabályok, illetve a jogrendszer „termék” jellege és a közigazgatási környezet szolgáltatási jellege egyszerre tudja hordozni a vele megvalósított közpolitikai célokat mint tartalmat, valamint a minőségi kialakítást (és a közigazgatásnál a működtetést is) mint formai oldalt. Emellett ki kell emelni még, hogy akármennyire is hangsúlyozzuk ezt a „termék”, illetve „szolgáltatás” jelleget, a jogszabályok meghozatalában és érvényesítésében, valamint ez utóbbihoz kapcsolódva a közigazgatás fejlesztésében és működésében mindig is a közhatalmi jelleg volt és lesz az első, hiszen végső soron a jogszabályokat érvényesíteni, a közigazgatást pedig működtetni kell.⁵ Végezetül a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés egyik érdekes érintkezési pontja, hogy bár a fentiekben azt hangsúlyoztam ki, hogy a minőségi

³ Sőt nyilván a bírósági környezetre is, ennek vizsgálata azonban jelen tanulmánynak nem tárgya.

⁴ Gondoljunk például a koronavírus-járvány kapcsán megjelent intézkedésekre, amelyek kapcsán egyrészt megjelent számos jogszabály a probléma kezelése céljából, és ez adta a problémakezelés gerincét, de ugyanígy fontos például az a tájékoztatási tevékenység, amellyel a kormányzat például a helyes maszkhasználatra és viselkedési szabályokra hívja fel a címzetteket.

⁵ Épp ezért lehetnek például megtévesztők (és tegyük hozzá: kevésbé elterjedtek) az olyan konstrukciók, mint például a hatósági szerződések, hiszen végső soron ezek mögött is közhatalmi jelleg húzódik meg, bár látszólag a polgári jogi (kötelmi jogi) megközelítés valamelyest lazítja ezt a helyzetet.

jogalkotás (a mögötte álló közpolitikai célokkal) közvetlenül hathat a közigazgatás-fejlesztésre, valójában maga a jogalkotás is közigazgatási jellegű környezetben történik.⁶ Mindezek alapján ez a két közeg tehát sokszor oda-vissza hat egymásra. Illetve a minőségi jogalkotás és közigazgatás-fejlesztés az erre épülő bírósági tevékenységnek is kedvező szakmai alapokat biztosít.

A két szakmai terület egyik legfontosabb és talán legtöbbször hangsúlyozott érintkezési területe az adminisztratív terhek csökkentése, amely azonban álláspontom szerint kicsit leegyszerűsíti a minőségi jogalkotás fentiekben is foglalt alapvető céljait. A minőségi jogalkotáshoz a „megalapozottság, színvonal, eredményesség” kulcsszavak gyűrűjébe tartozhatnak még – a teljesség igénye nélkül – a már fent is említett alkotmányossági követelmények, a költségvetési megvalósíthatóság, a szabályozással kiváltandó és kiváltott hatások megfelelő felmérése, a jogszabályok elfogadásának folyamatában megjelenő konzultációs mechanizmusok, a szövegezés ellentmondás-mentessége, nyelvhelyessége stb.⁷ Mindezek a közigazgatás-fejlesztési tárgyú jogalkotás kapcsán is alapvető fontosságúak. Sőt hozzátesszem, a minőségi jogalkotás mindig az egyik legegyszerűbb és legolcsóbb eszköz a közigazgatás fejlesztéséhez. Természetesen mindez akkor releváns, ha a szabályozásra egyáltalán szükség van, hiszen számos esetben egyszerű szervezési-működtetési megoldásokkal, mintegy helyben is orvosolhatók egyes problémák.

Lehetne még említeni a közigazgatás-fejlesztés felülről lefelé irányuló, illetve alulról felfelé irányuló dimenzióinak kérdéseit is, de mivel egyrészt most a témát a minőségi jogalkotás irányából (felülről) vizsgálom, másrészt mivel nálunk alapvetően a felülről lefelé irányuló megközelítésnek vannak hagyományai, harmadrészt pedig mivel a közhatalmi jelleg erőssége miatt az alulról felfelé irányuló közigazgatás-fejlesztés az ilyen megoldásokat is alkalmazó országokban sem feltétlenül átfogó jelenség, alapvetőnek veszem a felülről lefelé ható (*top-down*) típusú közigazgatás-fejlesztést.⁸ Illetve további dimenzió lehet még az a kérdés, hogy a nemzeti viszonylatú minőségi jogalkotásra és közigazgatás-fejlesztésre

⁶ Ez még a parlamentre is igaz, hiszen ott az Országgyűlés Hivatala az a „közigazgatási jellegű” háttérszervezet, amely szervezi a parlamenti jogalkotási tevékenységet. Illetve ne feledjük, hogy például a parlament által elfogadott törvények nagy részét eleve az egyes minisztériumokban készítik elő.

⁷ Drinóczi Tímea a fenti munkájában például mindezeket alapvetően a minőségi jogalkotás horizontális követelményeiként, területeiként közelíti meg, de nála ezek alatt elsősorban a formai jelentőségű elemek szerepelnek (például a hatásvizsgálat), a tartalmibb jellegűek nem (például alkotmányosság).

⁸ Lentről felfelé ható közigazgatási reform jelent meg például egyes országokban az egyablakos ügyintézésre vonatkozóan. Ezzel kapcsolatban bővebben lásd például: Josten Askim et al.: One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89. (2011), 4. 1451–1468.

vonatkoznak-e európai uniós követelmények. Ez utóbbi kérdés azonban most annyiból kevésbé releváns, hogy ezek alapvetően nemzeti hatáskörök, más kérdés persze az Európai Unió saját jogalkotási tevékenységére és intézményrendszerére vonatkozó követelmények rendszere, hiszen ezeken a területeken az Európai Unió meghatározó tevékenységet végez.⁹

A minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés kapcsolódása tekintetében továbbá fontos hangsúlyozni, hogy a közigazgatás-fejlesztést (bár az elméleti megközelítések hajlamosak mindig az „egészre” vonatkozó megállapításokat megfogalmazni) a gyakorlatban általában csak részpontokon és gyakorlatias szemlélettel érdemes végrehajtani. Mindehhez fontos lehet természetesen az elmélet és más országok gyakorlatának tanulmányozása is, de a tapasztalat azt mutatja,¹⁰ hogy ezek mellett a közigazgatás-fejlesztés általában akkor lehet szakmailag a leg-sikeresebb, ha egyszerre csak relatíve kevés, áttekinthető problémakörre koncentrálnak (ezek persze lehetnek horizontálisan megjelenő problémák is), megvannak a szükséges források (akár átcsoportosítással), a problémamegoldás gyakorlatias, van egy alapos előzetes hatásvizsgálat (most ideérve a megfelelő konzultációkat is), elsősorban távolodási referenciát használva alakítja át fokozatosan az addig rosszul vagy nem kellően jól működő megoldásokat, és nem okoz több problémát, mint amennyit megoldott.

Kivételesen azonban előfordulhat, hogy épp az mutatkozhat megfelelő megoldásnak, ha a közigazgatást, illetve annak adott (akár nagyobb) szegmensét átfogóan, sőt akár viszonylag gyors ütemben fejlesztik. A fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer 2010 őszén történt kifejlesztése kapcsán például az egyik alapvető megfontolás az volt, hogy az erősen széttagolt területi államigazgatási rendszert a kormányzati ciklus elején, viszonylag gyorsan, rövid határidőkkel, átfogó szemlélettel érdemes megreformálni, mivel a korábbi tapasztalatok azt mutatták, hogy egyébként a terv könnyen elbukik, kilúgozódik, és végül sok munka befektetésével sem sikerül megfelelő eredményeket elérni.¹¹

A minőségi jogalkotásnak és a közigazgatás-fejlesztésnek külön kapcsolódása van az ún. jó állam fogalmának viszonylatában is. A 2018-as Jó Állam Jelentés alapján a jó állam legfőbb értékei közé tartozik többek között a bizalom

⁹ Az európai uniós jogalkotás kapcsán említhető például a REFIT-program (lásd itt: <https://bit.ly/3hpytjJ>), vagyis a „Célravezető és hatásos szabályozás program”, amelyet a Bizottság 2012-ben indított útnak, hogy egyszerűsítse az uniós joganyagot, és csökkentse a szabályozás költségét, ugyanakkor továbbra is biztosítsa, hogy a jogszabályok előnyösek legyenek a társadalom számára.

¹⁰ A szerző több évig minisztériumi főosztályvezetőként foglalkozott a közigazgatási eljárások racionalizálásával, közigazgatás-fejlesztéssel és az ezekhez szükséges kodifikációval.

¹¹ Ezzel kapcsolatban lásd Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, NKTK, 2013.

és biztonság, másrészt pedig a hatékony közigazgatás.¹² Előbbinek a Jelentés alapján például öt dimenziója van, és ebből az egyik a jogbiztonság. A jogbiztonság egyik fő célja a jogrendszer iránti bizalom erősítése (többek között az ezt szolgáló jogalkotással), ugyanakkor kijelenthetjük – mint ahogy ez az Alkotmánybíróság számos döntésében is kifejezésre kerül¹³ –, hogy a közigazgatási intézményrendszer megfelelő működése is fontos összetevője a jogbiztonságnak, a kettő szoros korrelációban van. Ennek kapcsán arra is figyelni kell, hogy a fent említett jogbiztonsági és hatékonysági követelmény ne kerüljön szembe egymással. Ugyanakkor mind a jogszabályok, mind a közigazgatás megítélése erősen szubjektív is lehet a címzettek részéről, tehát ezt a minőségi jogalkotás és a közigazgatás fejlesztése kapcsán is figyelembe kell venni, hiszen ezek az intézmények elsősorban a címzettek vonatkozásában relevánsak (tehát nem elég egy objektív értelemben vett jó jogrendszerre és közigazgatásra törekedni).

Alapvetően a fenti szubjektív megítéléshez igazodóan a *Jó Állam Jelentés* felmérései például kimutatták, hogy nagyobb jövedelmű országokban általában magasabb a jogrendszerbe (és adott esetben a közigazgatásba) vetett bizalom, másrészt a kisebb társadalmi egyenlőtlenséget mutató országokban is magasabb ez az érték, harmadrészt megállapították, hogy az életkor előrehaladtával általában némileg csökken a bizalom, majd idősebb korban kismértékben újra nő. Bizalomnövelő tényező lehet másrészt például a közérthetőség, a megfelelő kommunikáció (és hozzáteszem: a megfelelő hozzáférhetőség) is.¹⁴ A bizalom és biztonság kapcsán (részben az ehhez kapcsolódó jogbiztonsági elemre is tekintettel) fontos a régmúltban sokszor érezhető, általam „bizalmatlansági háromszögnek” nevezett jelenség minél jobb feloldása is. Ennek a problémakörnek az alapja, hogy például a jogalkotó (illetve az e szerep mögött megjelenő emberek) sokszor hajlamosak bizalmatlanul tekinteni a jogalkalmazóra (jelen esetben a közigazgatásra) és a címzettekre is, és ez az esetleges bizalmatlanság a másik két szereplő nézőpontjából is mindkét irányba sokszor megfigyelhető.

A kölcsönös bizalom megteremtésében nagy szerepe lehet az olyan minőségi jogalkotási eszközöknek, mint például a megfelelő konzultáció, a megfelelő kommunikáció, az érthető jogszabály-szövegezés vagy éppen a nem túl gyakran és nem nagy terjedelemben változó szabályozási környezet, míg a közigazgatás-fejlesztés oldaláról például az adminisztratív terhek csökkentése, az eljárások egyszerűsítése, az egyablakos ügyintézés erősítése, az e-közigazgatási lehetőségek kiterjesztése stb. Mindezeknél a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés eszközei sok esetben egy-egy terület kétféle oldalról való megközelítésének

¹² Kaiser Tamás: *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018 (de más években is készült még ilyen jelentés).

¹³ Például lásd az 56/1991. (XI. 8.) AB határozatot (a helyi önkormányzatok vonatkozásában).

¹⁴ Kaiser (2018): i. m.

tekinthetők, hiszen ha egyik oldalról közigazgatás-fejlesztési lépésről van szó, másik oldalról ennek általában megvannak a minőségi jogalkotási aspektusai is. Bár kétségtelen (mint ahogy azt már fentebb is említettem), hogy a minőségi jogalkotásnak vannak nem a közigazgatás-fejlesztéshez kapcsolódó dimenziói is, és a közigazgatás fejlesztése sem csak jogalkotási eszközökkel valósítható meg adott esetben.

A jogalkotás útján megvalósított közigazgatás-fejlesztésre sok példát, illetve megvalósítási irányt lehetne említeni, azonban az aktualitás jegyében hadd említsek most röviden egyetlen érdekes újdonságot, amely a 2020. év végével kapott teret, és a nálunk már viszonylag jól üzemelő egyablakos ügyintézési rendszerhez kapcsolódik. Az E-ügyintézési törvény módosításával¹⁵ megerősítették az ún. e-ügyintézési terminálok (kioszkok) kialakításának lehetőségét, ami az elektronikus ügyintézés elterjedését és az informatikai eszközök közigazgatási felhasználását hivatott segíteni. A kioszkrendszer létrehozásának célja, hogy az ügyfél ügyintéző nélkül legyen képes bizonyos ügyintézésekre. A kioszk – működését tekintve – átmenetet képez az elektronikus ügyintézés és a személyes ügyintézés között, egyfajta „hibrid” megoldást alkot. A törvény előterjesztői indokolása¹⁶ szerint a kormány terveit alapján e szabályrendszer keretei között egyre több és több kioszk jelenik meg az ország különböző pontjain, és ezek fokozatosan egyre több ügy intézését teszik majd lehetővé, hivatalnokok közreműködése nélkül.

A fenti újítás nemzetközi viszonylatban azért érdekes, mert ilyen megoldások már működnek például Grúziában is; ott „önkiszolgáló” ügyintézési lehetőségként szintén találhatók elektronikus ügyintézési automaták, ahol az ügyfelek önállóan intézhetik ügyeiket, és lehetőség van például az útlevélhez szükséges biometrikus fotó készítésére, pénzfelvételre és díjak vagy illetékek megfizetésére is.¹⁷ És ha már Grúzia szóba került, további érdekességként említem meg az ottani egyablakos közigazgatási megoldások kapcsán, hogy Tbiliszi központjában működik egy ún. *JustDrive* nevű autós ügyintézési pont is (csakúgy, mint egyes gyorséttermeknél), ahol az ügyfelek minden hétköznapi napközben átvehetik az elkészült dokumentumaikat (például az útlevelüket). Továbbá három grúz városban elérhető az ún. *JustCafe* szolgáltatás, amely egy kényelmes kávézó környezetben biztosít lehetőséget az ügyintézésre. A hasonló (illetve más) meg-

¹⁵ Az egyes törvényeknek nyilvántartásokkal és elektronikus ügyintézással összefüggő módosításáról szóló 2020. évi CXXI. törvény végezte el a módosítást, az elektronikus ügyintézési pont fogalmát és alapvető működését pedig a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény 34. § (6)–(10) bekezdése definiálja.

¹⁶ Lásd az egyes törvényeknek nyilvántartásokkal és elektronikus ügyintézással összefüggő módosításáról szóló T/13262. sz. törvényjavaslat egységes javaslattervezetéhez készült előterjesztői indokolás, általános indokolást. 3.

¹⁷ Bővebben: <http://psh.gov.ge>.

oldások átvételének mérlegelésénél azonban mindig is fontos lesz a minőségi jogalkotás követelményeinek szem előtt tartása, többek közt a megfelelő előzetes hatáselemzés elvégzése is.

Visszatérve a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés általános kapcsolatához, látható, hogy az ügyfelek minél jobb kiszolgálása az egyik olyan jelenlegi trend (mondhatni világtrend), amely ezt a területet meghatározza. Ez jól látszik az egyablakos ügyintézéseket érintő megoldásoknál is. Az ügyfelek elégedettsége sokszor számszerűen is mérhető (általában gyors elégedettségi kérdőívekkel),¹⁸ és nem feltétlenül csak a klasszikus személyes ügyintézéseknél. Ugyanakkor látni kell, hogy a minőségi jogalkotás által is támogatott közigazgatás sokszor épp akkor működik megfelelően, ha mintegy észrevétlen marad, hiszen ekkor mondható el, hogy az ügyfelek szempontjából zökkenőmentesen működnek a folyamatok (ez igaz a *front office* folyamatokra is, nem beszélve például az elektronikus ügyintézés gördülékenységről).

Mindennek ugyanakkor van egy fordított összefüggése is. Éppen azért, mivel a közigazgatás általában akkor működik jól, ha „észrevétlen”, sokszor a közigazgatási-fejlesztés egyes újításai is könnyen észrevétlenek maradhatnak, ami viszont nem kedvező a közigazgatás-fejlesztéssel kapcsolatos rendszerszintű pozitív értékelések megjelenésével kapcsolatosan. Éppen ezért bár szakmailag (mint azt már fent említettem) sok esetben jobb megoldás a kisebb számban kiválasztott problémák fokozatosan elvégzett kezelése, kommunikációs és ügyfél-elégedettségi szempontból viszont erősebb hatása lehet, ha az egyes közigazgatás-fejlesztési lépéseket összevonnak, vagy épp kiterjesztenek, és nagyobb terjedelemben, átfogóbb eredmények mentén mutatkoznak meg. Ilyenkor az ügyfelek is sokszor jobban érzik egy intézkedéscsomag pozitív hatásait, és mindez jobban is kommunikálható. Ezekben az esetekben viszont nyilvánvalóan fokozottan figyelni kell a jogalkotási folyamatok minőségbiztosítására is, és szükség esetén időben korrigálni kell a kevésbé jó vagy kevésbé jónak ígérkező működési pontokat.

A minőségi jogalkotásnak és ezen keresztül a közigazgatás-fejlesztésnek általában jót tesz a politikai stabilitás is, amely itt értelmezhető parciálisan is, vagyis a minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés politikailag releváns értékeinek általános stabilitását is érthetjük alatta. Ez a stabilitás egyrésztől kedvező, másrésztől a stabilitás kapcsán oda kell figyelni arra is, nehogy rossz gyakorlatok alakuljanak ki és szilárduljanak meg, épp ezért viszont szükség van a megfelelő „önreflexióra” is. A stabilitás kapcsán egyébként külön érdekes, hogy hogyan változhatnak az egyes kormányzati stratégiai dokumentumokban lefektetett célok hosszabb távon. A kormányzati stratégiai irányításról szóló kormányrendelet szerint ugyanis rövid távú stratégiai időtávnak az 1–4 év, középtávnak a 4–10 év,

¹⁸ Mint ahogy ez a magyar kormányablakrendszerénél is megjelent.

míg hosszú távúnak a 10 évnél hosszabb időtáv minősül.¹⁹ Vagyis alapvető dilemmaként merül fel, hogy lehet-e biztonsággal megfelelő közepes vagy hosszabb távú stratégiai célokat kitűzni a közigazgatás-fejlesztés, illetve a minőségi jogalkotás fejlesztésének területén a 4 éves kormányzati ciklusokra tekintettel.

A minőségi jogalkotás és a közigazgatás-fejlesztés politikai stabilitáshoz, illetve értékstabilitáshoz való viszonya kapcsán azonban megfigyelhető, hogy a fenti két terület bizonyos megszorításokkal talán a legkevésbé megosztó politikai területek közé tartozik. Például a közigazgatás-fejlesztés kapcsán a hatósági eljárásjog fejlesztésével, illetve az adminisztratív terhek csökkentésének lényegi kérdéseivel sok politikai erő egyetért, mint ahogy ez a vonatkozó törvényjavaslatok parlamenti vitája során is több alkalommal megfigyelhető volt az évek során, és ilyenkor inkább csak részkérdésekben vannak kisebb véleményeltérések. Míg a közigazgatás-fejlesztés más területeinél (gondoljunk akár a közigazgatás méretével és funkciójával kapcsolatos nagy kérdésekre) már nagyobb viták is előfordulhatnak. A minőségi jogalkotás követelményeinek megítélése kapcsán azonban viszonylag teljes összhang mutatkozik, más kérdés, hogy rohanó világunkban a gyorsan változó kihívásokhoz való igazodások kapcsán a minőségi jogalkotás követelményeinek érvényesítésére folyamatosan fokozottan figyelni kell.

¹⁹ Lásd a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet 7. § 3–5. pontját.

Irodalomjegyzék

- Askim, Josten – Anne Fimreite – Alice Moseleyet – Lene Pederson: One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89. (2011), 4. 1451–1468. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x>
- Drinóczi Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. Budapest, HVG-ORAC, 2010.
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: *A területi államigazgatás integrációja*. Budapest, NKTK, 2013.



Bukovics István – Kun István – Szendrő Éva¹

A járványkezelés számítógépes modellje

Bevezetés

A 2019-ben kirobbant Covid-19-járvány kockázatelemzésében egy 2014-ben Kínában, a korábbi SARS-járvány tapasztalatai alapján született matematikai modellt² használunk, mert a járványterjedés mechanizmusa azonos (vagyis nyálkahártyán keresztül, cseppfertőzéssel terjed). A publikáció címében szereplő FTA rövidítés jelentése: Fault Tree Analysis = hibafaelemzés, amely a műszaki-tudományos élet ma egyik legelterjedtebb biztonságelemzési módszere. E modell alapján készült el a későbbiekben ismertetendő PandeRisk nevű számítógépes applikáció.

A kínai kutatók a járványt 11 *kockázati tényezőre* vezették vissza, és kimutatták ezek logikai kapcsolatát a járvány elfogadhatatlan, illetve elfogadható (elviselhető) következményeivel.

Ez a felfogás a világon egyedülálló módon közelítette meg a vírusjárvány problematikáját: nem a járvány okozta-terjesztette betegség tüneteiből indult ki, nem azok leírását ismertette, nem beszélve a gyógymódokról, hiszen sem gyógyszer, sem vakcina nem állt rendelkezésre.

Nem foglalkozott a járvány hivatalos-tudományos meghatározásával sem (ami például az interneten hozzáférhető),³ és nem adott útmutatást arra vonatkozóan sem, hogy milyen életvitel-változásokkal lehet vagy kell elkerülni a fertőzést (izoláció, maszkviselés, szociális távolságok betartása, tömegrendezvényeken való részvétel kerülése stb.).

Mindezek helyett egy a katasztrófavédelemben, illetve a kockázatelemlemben régóta (a múlt század hatvanas éveitől kezdődően) alkalmazott, azon formális

¹ *Bukovics István*: professor emeritus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerológiai és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: bukovics.istvan@uni-nke.hu. *Kun István*: főiskolai tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, a Közigazgatástudományi Doktori Iskola egykori tanára. Kapcsolat: kunistvan47@gmail.com. *Szendrő Éva*: doktorjelölt, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Közigazgatástudományi Doktori Iskola.

² Yang Liu ez al.: A FTA-based method for risk decision-making in emergency response. *Computers & Operations Research*, 42. (2014). 49–57.

³ Lásd: <https://bit.ly/2Rp5EAv>.

matematikai-logikai eljáráshoz folyamodott, amely a magyar nyelvű szakirodalomban a „valószínűségi kockázatelemzés”, újabban pedig a „hibafaelemzés”, illetve a „logikai kockázatelemzés” néven terjedt el. A hibafaelmélet alapjait itt nem részletezzük, de a szükséges terminológiai eszközök könnyen hozzáférhetők.⁴ A legfontosabbakat azonban a jelen szövegben is áttekintjük.

Ahelyett, hogy meghatároznánk a járvány bizonyos jellemzőit, a következő megállapításból – amit *Főeseménynek* nevezünk – indulunk ki. *A járvány hatásai akkor és csak akkor elfogadhatatlanok, ha a következő feltételek mindegyike teljesül:*

- *Új fertőzések fordulnak elő a korábban fertőzött személy távolabbi környezetében.*
- *A fertőzés terjedési útvonala ismeretlen.*

Vegyük észre, hogy ebben a mondatban egyáltalán nincsenek definiálva olyan szakkifejezések, hogy *fertőzés*, vagy hogy ki minősül *fertőzött személynek*. Ami történt, az az, hogy a járvány elfogadhatatlan hatásainak problémáját *visszavezettük* két másik (véltetőleg legalábbis logikailag egyszerűbben kezelhető) problémára. A visszavezetést addig folytatjuk, amíg közvetlenül befolyásolható kimenetelű eseményekhez, az úgynevezett *primeseményekhez* jutunk. Az elfogadhatatlan főesemény és a primesemények közötti, a visszavezetéssel leírt logikai kapcsolatrendszert *hibafának* nevezzük, a visszavezetés folyamatát pedig *explikációnak*. Ezt igyekszünk kifejteni a jelen tanulmányban.

Ebben a munkában az említett eredményeket kissé módosítva és továbbfejlesztve – informatikai-számítástechnikai részleteket is kidolgozva – létrehozunk egy járványkezelési elméleti modellt, amely reményeink szerint mind a kérdéssel foglalkozó szakemberek, mind pedig a kérdés iránt érdeklődők számára hasznosnak fog bizonyulni.

A járvány formális leírása

A járvány állapota

Az elmélet keretei között, annak fogalmi rendszerében, mindazt, amit a járványról érdemben (tehát egyértelműen és ellenőrizhető módon) elmondhatunk, azt rendszerint a járvány állapotáról, arra vonatkozóan mondhatjuk el.

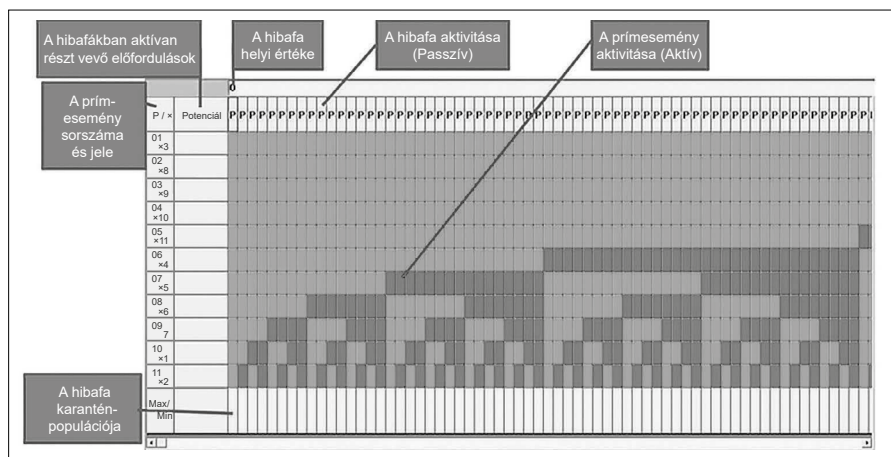
⁴ Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmatisztikus elmélete*. MTA doktori értekezés. Budapest, MTA, 2007; Bukovics István: *A fenntartható közgazdaság elmélete*. Budapest, NKE KTK, 2014; Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: Logikai hadviselés – kritikus pontok harca. *Hadmérnök*, 6. (2011), 4. 189–203; Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: A jó állam és a védelmi szféra. *Hadmérnök*, 10. (2015), 2. 205–222.

Abból az intuitív evidenciából indulunk ki, hogy a járvány fogalmát a következő fogalmak egyértelműen meghatározzák:

- A járványban részt vevő (azt elviselő) emberek (személyek) választéka és mennyisége saját állapotaik szerinti bontásban.
- A járványhoz tartozó karanténok választéka és mennyisége az általuk tartalmazott populáció szerinti bontásban.⁵
- A járványban részt vevők primeseményeinek állapotai az aktivitásuk szerinti bontásban.
- A járványban részt vevők primeseményeinek passziválásához szükséges költség és időszükséglet a járványkezelési stratégiák szerinti bontásban.

Az állapotter

A járvány állapotát a járvány állapottere ábrázolja, amelynek (az állapotfogalommal együtt kifejtendő) definíciója előtt egy intuíciót segítő ernyőképét mutatjuk be.



1. ábra. Az állapotter ábra üres állapotban, a komponensek megnevezésével

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az itt látható kép a járvány állapotterét mutatja annak üres – kezdeti – állapotában. Az „állapotter állapota” kifejezés mesterkéltnek tűnhet, azonban igen hasznos nyelvi eszköznek fog bizonyulni a járványkezelés egyes mozzanatainak ismertetésénél.

⁵ A karantén fogalmát a későbbiekben pontosítjuk.

A járvány terjedésével kapcsolatos eseményekre vezessük be a következő jelöléseket:

- E1: A jelenlegi Covid-19-vírusjárvány következményei elfogadhatatlanok.
- M1: A fertőzés terjedési útvonala ismeretlen.
- M2: Egészséges személyek közvetett úton történő megfertőződése tárgyakon keresztül.
- M3: Egészséges személyek megfertőződése nem detektált fertőzöttek által.
- M4: Fertőzési útvonalak hatástalan monitorozása.
- M5: Egészséges személyek megfertőződése közeli környezetük által.
- M6: Egészséges személyek belső helyszínen történő kontaktfertőződése.
- S1: Új fertőzések a korábban megfertőződött személlyel érintkezők között.
- S2: Új fertőzések a korábban fertőzött személy közeli környezetében.
- S3: Új fertőzések a korábban fertőzött személy távolabbi környezetében.
- x1: Fertőzöttekkel kapcsolatba került további személyeket nem helyeznek karanténba.
- x2: Fertőzöttekkel közvetlen kapcsolatba került személyek megfertőződtek.
- x3: Több megfertőződés ugyanabban a szobában lakó személyek között.
- x4: Fertőzött személyek által felkeresett termék fertőtlenítése nem történt meg idejében.
- x5: Fertőzött személyek azonosítása nem történt meg idejében.
- x6: Fertőzött személyekkel való csoportos érintkezés belső helyszínen.
- x7: Új fertőzött személyek érintkezése másokkal külső helyszíneken.
- x8: Külső helyszínek fertőtlenítésmulasztása.
- x9: Fertőzöttek belépése külső helyszínre nem történt meg idejében.
- x10: Külső fertőzöttek detektálatlansága.
- x11: Fertőzöttekkel való csoportos külső helyszíni érintkezés.

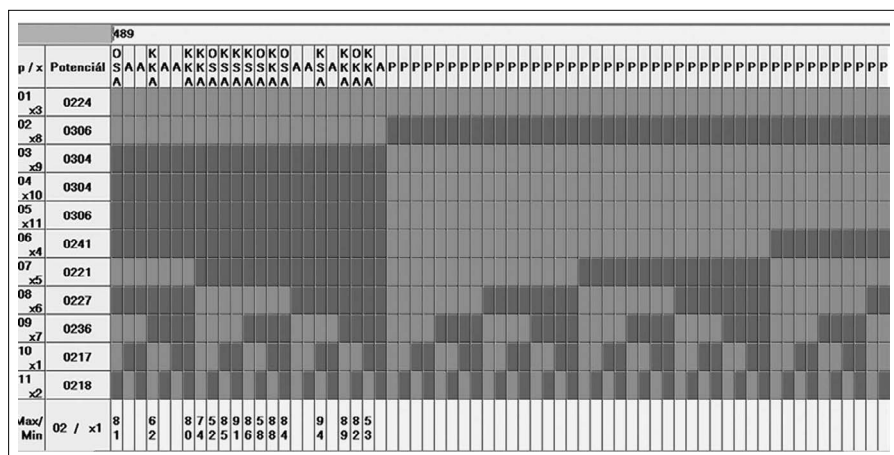
Az állapotér fogalmának bevezetése önként kínálkozott abban a pillanatban, amikor úgy döntöttünk, hogy a hibafa lesz az elmélet centrális fogalma. A szükséges formális logikai (Boole-algebrai) háttérismeretek könnyen elérhetők.⁶

Ha tehát adva van a hibafa, mint egy 11 változós Boole-függvény, akkor miután a változói mind kétértékűek, adódik, hogy a hibafa állapotainak száma $2^{11} = 2048$. Ez a szám kiválóan alkalmasnak ígérkezik arra, hogy a kezelendő összpopulációt *particionálja*, így segítve megtenni a struktúraképzés első lépéseit. Kézenfekvő tehát, hogy az *izolációt* – egyfajta *karanténfogalomként* – formájában a 2048 hibafaállapot-hoz kössük. Így ez után első pillanatra minden kényszer nélkül adódik: *A karantént az azonos hibafa-állapotú személyek összességének kell alkotnia.*

⁶ Takács Márta: *Matematikai logika és formális módszerek*. Szabadka, Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar, 2017.

Később látni fogjuk, hogy ez a megállapítás jelentős pontosításra szorul. Előrebocsátjuk, hogy a helyes megállapítás a következő lesz: *A karantén az azonos passzív, kompatibilis hibafa-állapotú személyek összességének kell alkotnia.*

Így minden hibafaállapothoz hozzárendelhető egyrészt egy *populáció* és egy *karantén*. Az utóbbit pedig aszerint lehet *tipizálni*, hogy milyen specifikus környezetviszony-státussal rendelkeznek a lakói. Az elmélet jelen (igen elvont) fázisában teljesen irreleváns a karantén fizikai realizációja. Szerepe abban áll, hogy a passzíválási eljárásokat variálni lehet a típusai révén és ezáltal elvi-fogalmi lehetőséget ad a különböző eljárások alkotta választék *parametrizálására* és így *optimalizálására*. Ez a körülmény a struktúráteremtő elv egyfajta funkcionális hozadéka. A 2. ábrán láthatjuk a már bemutatott állapotteret egy nem üres állapotban.



2. ábra. Az állapotter ábrája egy nem üres állapotban

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az állapotter a jelen állapotában többek között a következő információkat szolgáltatja:

- A $p = 01$ sorszámú, $x3$ nevű prímesemény 224 hibafaállapotban aktívan fordul elő.
- A $p = 02$ sorszámú, $x8$ nevű prímesemény 306 hibafaállapotban aktívan fordul elő.
- A $p = 03$ sorszámú, $x9$ nevű prímesemény 304 hibafaállapotban aktívan fordul elő.
- A $p = 11$ sorszámú, $x2$ nevű prímesemény 218 hibafaállapotban aktívan fordul elő.

Ezek közül p2 (azaz a p = 2 sorszámú, x8 nevű) a legtöbbször (306-szor), a p = 10 sorszámú, x1 nevű pedig a legkevesebbszer (217-szer) fordul elő aktívan valamilyen hibafaállapotokban az összes lehetséges, 11-változós, azaz 11 prímeseményt tartalmazó hibafaállapotok között. Ez utóbbiak száma $2^{11} = 2048$.

A populációkkal ellátott hibafa-állapotokhoz rendelt karanténok egyfajta taxonómiáját az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat. *A karanténtípusok kockázati indikátorai*

Kockázatelmélet		Életmód	
		Szabadon [S]	Karanténban [K]
Életér	Orthon [O]	Passzív [OSP] vagy Aktív [OSA]	Passzív [OKP] vagy Aktív [OKA]
	Kórház [K]	Passzív [KSP] vagy Aktív [KSA]	Passzív [KKP] vagy Aktív [KKA]

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A 2. ábra és az 1. táblázat alapján, a 489 helyi értékű hibafaállapot 81 (azonos kockázati állapotú, azaz hibafa-állapotú) személy számára biztosítja az OSA- („Orthon-Szabad-Aktív”) karantént.

Hogy miként kerülnek ezek a személyek ebbe a helyzetbe, az a járványfelügyelet gyakorlatának kérdése, és részben az elmélet alapján válaszolható meg, a végrehajtó szervek felkészültségétől és politikai akaratától függően.

Leolvasható továbbá az állapotábráról (állapotteréről), hogy az OSA karanténú, 489 helyi értékű, tömör jelöléssel: az FT(489, OSA) hibafaállapot („FT”: „Fault Tree”) definíció szerint (az oszlopát felülről lefelé olvasva és a sötét szint 1-nek, a világosat 0-nak véve) a következő kettes számrendszerben felírt szám:

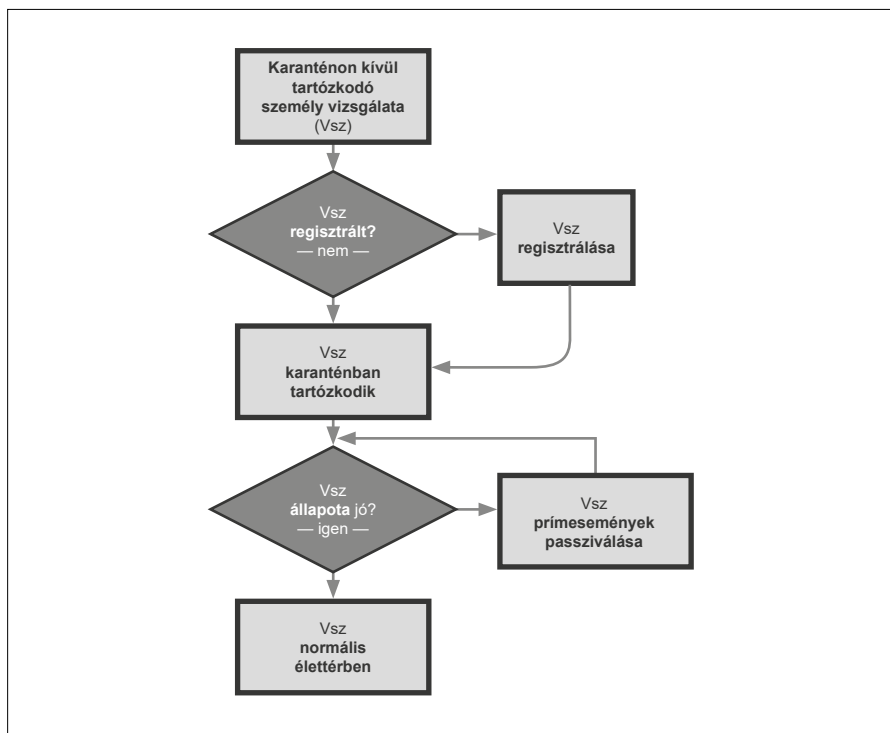
00111101001 = (ennek szokásos decimális megfelelője)

$$= 1 \times 2^0 + 0 \times 2^1 + 0 \times 2^2 + 1 \times 2^3 + 0 \times 2^4 + 1 \times 2^5 + 1 \times 2^6 + 1 \times 2^7 + 1 \times 2^8 + 0 \times 2^9 + 0 \times 2^{10} = 1 + 8 + 32 + 64 + 128 + 256 = 489$$

azaz ennyi a hibafa *helyi értéke* és egyben az állapota is.

Látható, az is, hogy ezen hibafaállapot karanténja 81 létszámú, amit a legelső sorban álló szám mutat (helyszűke miatt függőleges sorban elhelyezett számjegyekkel). Hasonlóképpen: az FT(492, KKA) karantén létszáma 62, és így tovább.

Egy implementált szoftver (illetve applikáció) birtokában a vízszintes görgetősáv használatával mind a 2048 (azaz 0–2047 helyi értékű) hibafaállapot, annak (esetlegesen létező) karanténja (hiszen nem minden lehetséges, hanem csak az aktív hibafa-állapot tartozik valamely karanténba), *populációja* és *aktivitása* is áttekinthető és leolvasható.



3. ábra. A modell működésének folyamatábrája

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az állapottér mint járványkezelési szervező eszköz

Minden, ami a jelen modellben a járvány kezelése során történik, az állapottérben, megfelelő terminológiai környezetben nyomon követhető. Ezen túlmenően a stratégiai vonatkozások is itt kapnak szemléletes és interpretációs támogatást. Egyfajta hídszerepet is betölt, amennyiben összeköti a valóságot a normatív – vizionált – modellvilággal.

Első megközelítésben a modellre vezető absztrakciók eredete valahol azon a *terepen* van, ahol a lakosság, a járókelők mind mint *potenciális* vírushordozók és (esetleg tünetmentes) fertőzők jelennek meg. Innen kerülnek az egyedek populációi a karanténokba, amelyek szigorúan bizonyos hibafaállapotokhoz vannak elméletileg hozzárendelve.

A hibafaállapot ezen a kezdeti fogalmi szinten egyelőre nem jelent többet, mint néhány (szám szerint 11) olyan tulajdonság összességét, amelyet megfelelő (nem szükségképpen egészségügyi) szakismeretekkel lehet felismerni és be-

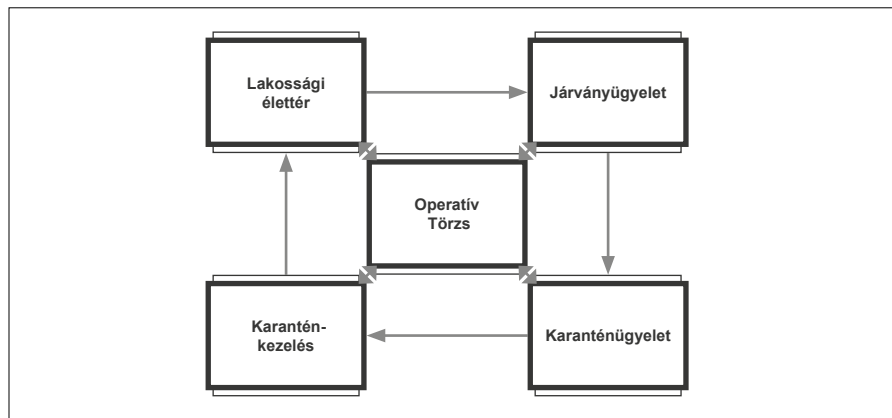
folyásolni, vagy elkerülni. Ezek azok az úgynevezett *prímesemények*, amelyek a hibafa logikai struktúráját alkotják, és amelyeket a későbbiekben részletesen taglalni fogunk.

A modell tehát – egészen tömören fogalmazva – úgy működik, hogy az arra kiválasztott vizsgált személyek (VSz) meghatározott karanténba kerülnek, amelyekben *prímesemény-passzíválásnak* nevezett *kezelésen* esnek át, majd ahonnan végül szigorúan definiált értelemben *elfogadható* állapotban eltávoznak. A „kezelés” szó itt *nem* orvosi értelemben, hanem az egyén hibafaállapotának a *prímesemény-passzíválása* értelmében értendő.

Mindennek kivitelezését és végrehajtását szigorú algoritmikus rend határozza meg. Ezt a folyamatot sematikusán a 3. ábra – blokkdiagram – mutatja.

A passzíválás mint járványkezelési körfolyamat

A passzíválás matematikailag, formálisan azt jelenti, hogy a hibafa valamelyik *prímeseményének* kimenetelét *passzívvá tesszük*, azaz logikai értékét a „hamis” logikai értékkel helyettesítjük. A passzíválás a járványkezelés *megelőzési* alpművelete, működését az alábbi rendszerdiagram mutatja, ahol mind a négy külső blokkban (tehát az Operatív Törzs kivételével) előfordul a passzíválás.



4. ábra. A passzíválás rendszerdiagramja

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Passzíválódásról is beszélünk, vagyis hogy a hibafa valamelyik *prímeseményének* kimenetele minden külön külső (emberi) behatás nélkül *passzívvá* válik, de általában feltételezzük, hogy a gyakorlatban a passzíválást arra kijelölt, kiképzett szakszemélyzet (járványfelügyelő) végzi.

A járványkezelés alább következő *modellezésében* – meglehetősen következetlenül, de óhatatlanul – keverten használunk valóságos és modellre vonatkozó kifejezéseket, fogalmakat.

Miután nem rendelkezünk következetesen megkülönböztetett fogalomkészlettel *magát* a járványt és annak *modelljét* illetően, efféle fogalomzavarnak könnyen kitehetjük magunkat. Ennek tudatában a járványkezelés narratíváját a következőképpen adjuk elő.

Induljunk ki a diagram bal felső sarkából, ahol a lakosság normális életterében – a *terepen* – bizonyos gyakorisággal előfordulnak olyan egyedek, egyének (vizsgálandó személyek, VSz-ek), akik valamilyen oknál fogva a *járványfelügyelő* számára gyanúsak tűnnek. (Ezt a fogalmat és a vele kapcsolatos intézkedéseket természetesen rendszertileg meg kell határozni.)

Ekkor a különleges eljárási jogrendje adta lehetőséggel élve a VSz-t a járványügyeletre viszik. (Jobb felső blokk a diagramon.) Itt azután megvizsgálják – éspedig valamely elfogadott hibafaállapot állításainak megfelelően –, majd besorolják a 2048 hibafaállapot egyikébe. Ha *passzív* a VSz hibafaállapota alapján a főesemény (azaz *elfogadhatónak* minősül a [javasolt] hibafa 11 kockázati kritériuma értelmében), akkor bizonyos idő múlva (a *lappangási idő* elteltével) hazaengedik a megfelelő karanténból, ellenkező esetben besorolják annak rendje és módja szerint a karanténok nyolc osztályának egyikébe (az 1. táblázat szerint).

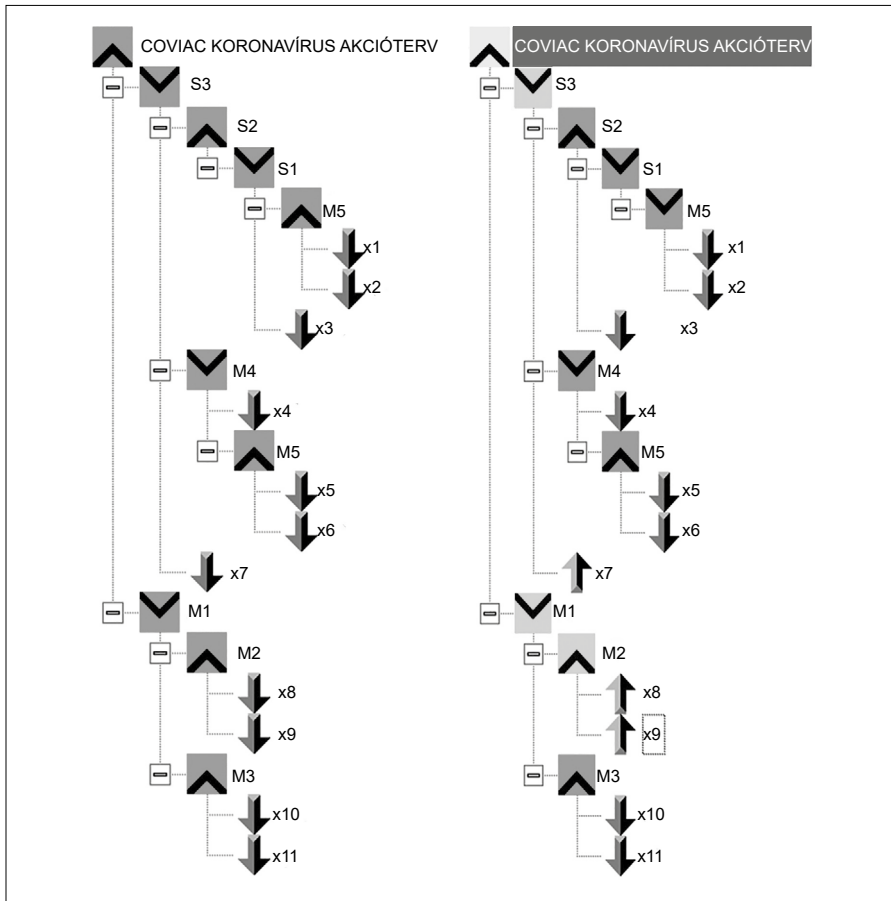
A *felismerten* elfogadhatatlannak minősített VSz ezek után a „karanténügyeletre” kerül. (Jobb alsó blokk a diagramon.)

Itt kezelésbe veszik („karantén kezelés”, bal alsó blokk a diagramon), és az arra illetékes szakszemélyzet a saját hatáskörében eljárva „passziválást” végez rajta. Ez a passziválás mindaddig tart, amíg a VSz (hibafaállapotának a főeseménye) *garantáltan elfogadható* állapotba nem kerül. Ekkor (esetleg bizonyos idő után) hazaengedik, és visszatér normális lakossági életterébe, a „terepre”.

A továbbiakban ezt az intuitív narratívát egyre pontosabbá, egyértelműbbé és rendszerszerűbbé igyekszünk tenni, hogy ellenőrizhető feltevésekből, bizonyítható állításokból használható ismereteket állítsunk elő. Módszerünk lényege az *explikáció*, azaz az ok-okozat láncolatok felderítése lesz.

Aktív és passzív rendszerállapot

A korábban kifejtettek szerinti hibafa $x_1 \dots x_{11}$ prímeseményei közül egyeseket aktívnak, másokat passzívnak tételezünk fel (azaz modellezünk egy rendszerállapotot). A hibafadiagramon leolvassuk ennek következményeit, és minden nehézség nélkül megállapíthatjuk, hogy a főesemény aktív vagy passzív állapota állt-e elő. Ezt az eljárást részletesen bemutatjuk egy példán.



5. ábra. Teljesen passzív hibafaállapot (balra),
részben aktív hibafaállapot, aktív főesemény (jobbra)
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Induljunk ki az 5. ábrán látható, teljesen passzív hibafaállapotból:

Miután az $x_1 \dots x_{11}$ prímesemények *jelentése* független az aktivitásától, nincs szükségünk a szöveges értelmezésükre (jelentésükre), és az aktivitást egyszerűen az alkalmas nyilakra való kattintással állíthatjuk be (modellezhetjük, imitálhatjuk, szimulálhatjuk), természetesen olyan számítógépen, amelyen a PandeRisk nevű alkalmazás telepítve van.

Vegyük például az x_7 , x_8 és x_9 esetét, és aktiváljuk. Az eredményt az 5. ábra mutatja. Látható, hogy a főesemény aktív lett, azaz a rendszer (ez esetben a VSz) állapota elfogadhatatlanná vált.

Ez tehát egy példa a megfigyelt elfogadhatatlan (aktív) állapotra.

Ha most figyelembe vesszük az x7, x8 és x9 jelentését, azaz:

- x7: új fertőzött személyek érintkezése másokkal külső helyszíneken,
- x8: külső helyszínek fertőtlenítésmulasztása,
- x9: fertőzöttek belépése külső helyszínre nem történt meg idejében,

akkor világossá válik, hogy mindezek a prímesemények megfordíthatatlanok, visszavonhatatlanok, nem tehetők meg nem történetké: *irreverzibilisek*. Formálisan ugyan (a nyilakra való újrakattintással) megállapíthatjuk az események megfordításának (ellentétes kimenetelűekké változtatásának) következményét, ámde ebből nem vonhatjuk le azt a következtetést, hogy a főesemény aktivitását a valóságban megszüntettük, hanem csak azt, hogy (újra) aktívva válását *megelőztük*, vagyis hogy azonos körülmények között (tehát azonos állapotban) a főesemény állapota újra passzív lesz, nem pedig, hogy azzá válik.

Ez a helyzet, amely tehát az *irreverzibilitás* következménye, új módon veti fel a járvány elleni küzdelem alapkérdését: *A járványt a prímesemények passzíválásával nem lehet leküzdeni, elhárítani (meggyógyítani), csupán megelőzni.*

A passzíválás mint a járványkezelés alpművelete és folyamata az állapottérben

Formális logikai levezetéssel bizonyítható, hogy megnevezhetők olyan szűkebb prímesemenycsoportok, amelyeken belüli összes prímesemény bekövetkezésének megakadályozása – vagyis mindegyikük *passzíválása* – elhárítja a kockázati főesemény bekövetkezését. Az ilyen prímesemenycsoportok tehát *hárítási forgatókönyvek*.

Hasonlóan bizonyítható, hogy megnevezhetők olyan szűkebb prímesemenycsoportok, amelyeken belüli összes prímesemény tényleges bekövetkezése – vagyis mindegyikük *aktiválása* – előidézi (kiváltja) a kockázati főesemény bekövetkezését. Az ilyen prímesemenycsoportok tehát *kiváltási forgatókönyvek*.

A továbbiakban a nem szűkíthető hárítási forgatókönyveket *erős pontoknak*, a nem szűkíthető kiváltási forgatókönyveket *gyenge pontoknak* nevezzük. A „nem szűkíthető” kitétel azt jelenti, hogy az adott prímesemenycsoport bármelyik tagját elhagyva a maradék csoport már nem rendelkezik az eredeti csoport hárító, illetve kiváltó képességével.

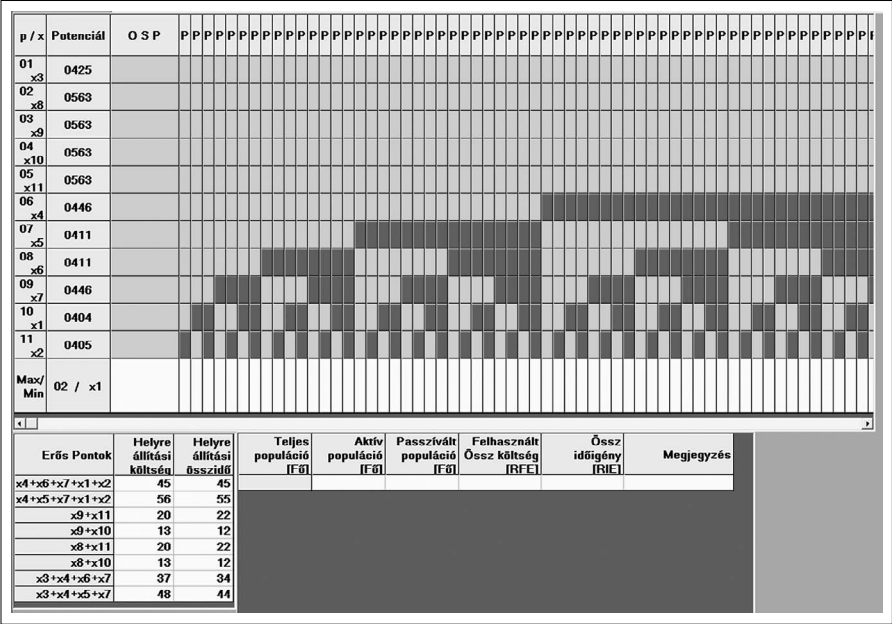
Az erős és a gyenge pontokat együtt *kritikus pontoknak* nevezzük. Máshogy kifejezve: a főesemény a gyenge pontjaival *támadható* (azaz kiváltható), csakúgy, ahogyan az erős pontjaival *védhető* (azaz hárítható).

„Az állapottér” pontban már említést tettünk az állapottérről mint a járványkezelés modelljének alapvető dinamikus eszközéről. Ott megismertedtünk a benne szereplő adatok és fogalmak nagy részének jelentésével.



Most vegyünk egy további példát, és próbáljunk néhány *következtetést* levonni a látottakból, majd azt járványkezelési terminológiában *interpretálni*.

Nézzük a következő állapotábrát. Ezen a járványkezelés legfontosabb részének, a passzíválásnak a *formális működése* látható. A szoftver futása alatt a folyamat dinamikusan is nyomon követhető.



6. ábra. Az állapotter ábrája üres állapotban
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A korábbiakhoz képest itt még két további táblázat is látszik. Az egyik (a bal alsó területen) az „Erős Pontok” táblázata, a másik (szorosan mellette) egy hatoszlopos táblázat, amelynek neve „Jelentés” táblázat (ez a megnevezés a képernyőn nincs feltüntetve). Itt jelennek meg a passzíválási folyamat lefutásának eredményei.

Az első, „Teljes populáció” oszlopban az első sorban a folyamat előtti állapotnak megfelelően azon személyek száma szerepel, akiket a modell interpretációja szerint egy járványfelügyelet a hibafavizsgálat alapján *aktív*nak talált (vagyis akiknél a prímeseményeknek egy olyan részhalmaza aktív, amely már előidézi a főesemény aktivitását), így valamelyik karanténban való tartózkodásra utasított. A modell szerint az azonos hibafa-állapotú VSz-ek (vizsgált személyek) azonos karanténba kerülnek. Ezek a karanténok és populációjuk az állapotábra későbbi fázisában láthatók lesznek.

A következő („Aktív populáció” feliratú) oszlop első sorába az előző („Teljes populáció” feliratú) oszlop első sorában lévő adattal megegyező adat kerül, jelölül annak, hogy kezdetben minden VSz aktív állapotban került karanténba. (Ez a látszólag felesleges adatismétlés bizonyítja – ellenőrzi – a szoftver hibamentes működését.)

A Jelentés táblázat harmadik, „Passzívált populáció” feliratú oszlopának első sorába akkor kerül adat, ha a passziváció befejeződött. Amennyiben ez teljesen sikeres volt, ide az első oszlop első sorában álló adattal megegyező kerül, jelölül annak, hogy a *teljes* – kezdetben aktív – populáció passziválása megtörtént.

Eme három, főként a passzivációs szoftver hitelességét tanúsító oszlop után rátérhetünk, pontosabban visszatérhetünk a többi oszlop tartalmi ismertetésére, amely inkább a passziválás gyakorlati eredményeit és feltételeit fogja bemutatni.

Erre természetesen csak a passzivációs program futásával keríthetünk sort.

Mielőtt tovább folytatnánk a Jelentés táblázat oszlopbejegyzéseinek értelmezését, nézzük meg, hogyan alakul a táblázat a passziváció után. Ebből a célból el kell indítani a PandeRisk applikációt.

Ez a *passzivátor* kiválasztásával kezdődik.

A passzivátor – definíció szerint – az a *minimális prímesemény-együttes*, amely összes tagjának passzív voltával *maga után vonja* a főesemény passzív voltát, de ezt a tulajdonságot nem örökli a csoport egyetlen valódi részhalmaza sem.

A passzivátor kiválasztása a legfőbb járványkezelési feladat a háritási forgatókönyvek stratégiai meghatározásában. Fontosságára való tekintettel ezzel külön pontban kell foglalkoznunk. Csak ez után térünk vissza magának a passziválás valóságos, nem formális folyamatának a tárgyalására.

A passzivátor kiválasztása mint stratégiai feladat

A passzivátor megválasztására elvileg annyiféle lehetőség van, ahány részhalmaza képezhető a prímesemények 11 tagú halmazából, vagyis $2^{11} = 2048$.

Látszólag tehát igen bőséges az a fegyvertár, amely lehetőséget ad a járvány elleni harcra. Ámde egyáltalán nem mindegy, hogy a 2048 lehetőség közül melyikkel élünk.

Egyelőre tekintsünk el attól, hogy minden passziválás emberi munkát igényel (a spontán passziválódás gyakorisága és jelentősége komoly járvány esetén elenyésző). És ennek a tevékenységnek *költsége* és *időigénye* van, amelyeket mindig valamilyen véges forrásból kell fedezni.

Az elvi probléma abban rejlik, hogy míg egyes prímesemény-együttesek gyakorlatilag teljesen hatástalanok a főesemény elfogadhatóságának elérésére, vagyis a passziválásra, addig mások akár számban alul is maradva az előbbiektől,

messzemenően – alkalomadtán elsőprő mértékben – hatékonyabbak lehetnek. A 2. táblázat feltárja a részleteket. (Lásd az Erős Pontok táblázatát is.)

2. táblázat. *Adott nagyságú összes prímeseménycsoportok, illetve erős pontok száma*

<i>Egy- eleműek</i>	<i>Két- eleműek</i>	<i>Három- eleműek</i>	<i>Négy- eleműek</i>	<i>Öt- eleműek</i>	<i>Hat- eleműek</i>	<i>Hét- eleműek</i>	<i>Nyolc- eleműek</i>	<i>Kilenc- eleműek</i>	<i>Tíz- eleműek</i>
11	55	165	330	462	462	330	165	55	11
0	4	0	2	2	0	0	0	0	0

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A 11 prímesemény közül kiválasztható, a fejezetben jelzett méretű részhalmazok számát az első sor, az ugyanilyen méretű erős pontokét a második sor mutatja.

A 0 érték értelmezéséhez példaként vegyük a háromelemű részhalmazokat. Ezek tartalmazznak kételeműeket, és ezek *között* a kételemű erős pontoknak is szerepelniük kell, de ez nem azt jelenti, hogy van háromelemű erős pont. Az erős pont ugyanis – definíció szerint – mindig *minimális* számú elemet tartalmaz (vagyis bármely elemét elhagyva megszűnik erős pont lenni).

A táblázat egyszerű tanulsága, hogy aki nem erős ponttal passzívál, az feltétlenül felesleges erőforrást pazarol. Ez nem azt jelenti, hogy más érdekek, például a *legkisebb hárítási idő érdekében* nem kell ezt a többletráfordítást megfizetni. Ebből következik, hogy a hárítási forgatókönyvek készítésére nincs általános optimális recept. Adott esetben bármi megfelelhet.⁷

A passzíválás végrehajtása

A passzíválás elvi problematikája

A passzíválás szigorú elméleti alapját az a *tény* képezi, hogy ha valamely hibafa Boole-polinomjában bizonyos változókat 0-val helyettesítünk (nem feltétlenül mindet, de nem is akármelyeket), akkor a polinom értéke 0 lesz. Példaként vegyük a következő képletet:

$$E1 = \{[(x1 \wedge x2) \vee x3] \wedge [x4 \vee (x5 \wedge x6)] \vee x7\} \wedge [(x8 \wedge x9) \vee (x10 \wedge x11)]$$

Helyettesítsük be az $x8 = 0$, $x10 = 0$ értékeket. A Boole-algebra „számolási” szabályait alkalmazva ekkor $E1 = 0$.

⁷ A tudományelméletben ezt a helyzetet az azt jól ismerő Paul Feyerabend nyomán „anything goes” („bármí megteszi”) helyzetnek nevezhetjük.

Látjuk tehát, hogy matematikailag az erős pont lényegileg egy Boole-polinom gyökhelye, azaz a független változók 0-értékeinek olyan együttese, amely a Boole-polinom értékét *nullává teszi*. Ez a *nullává teszi* kifejezés nem jelent mást, mint az

$$(x_8 = 0, x_{10} = 0) \rightarrow (E_1 = 0)$$

következmény formális fennállását; különösképpen pedig semmiféle *aktust, cselekvést, valamilyen folyamatba való fizikai beavatkozást* nem fejez ki.

A passziválás algoritmikus lefolyása

Ha kiválasztottuk a *passzivátort*, vagyis azon prímesemények összességét (erős pontot), amelynek tagjaival kívánjuk elvégeztetni a passziválást, akkor elindíthatjuk a PandeRisk programot.

Tételezzük fel, hogy választásunk – érthető okokból – az egyik erős pontra esett, mondjuk az „Erős Pontok” táblázatának első sorában lévőre, vagyis az $x_4 + x_6 + x_7 + x_1 + x_2$ öttagú kifejezésre.

Ez a kifejezés – ezúttal a Boole-algebrai „megengedő vagy” „ $\vee$ ” jele helyett a megszokottabb „+” jelet használva – mint parancs, mint számítástechnikai utasítás úgy értelmezendő, hogy meg kell határozni – elő kell állítani – mindazokat a hibafaállapotokat, amelyekben az $x_4 + x_6 + x_7 + x_1 + x_2$ diszjunkció *passzív*. Természetesen ez csupán a feladat első, úgyszólván elméleti része. A gyakorlati rész abban áll, hogy mindazon emberek (VSz-ek, vizsgált személyek) állapotát kell passziválni (tehát a főeseményüket elfogadhatóvá tenni), akik jelenleg a karanténokban aktív, vagyis elfogadhatatlan hibafaállapotban tartózkodnak.

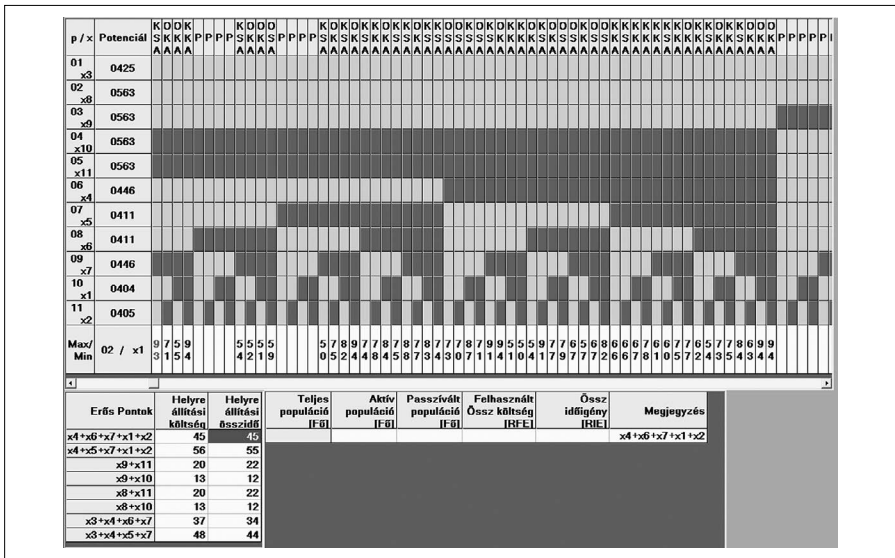
Minthogy jelenleg egy *modell-leírásban* vagyunk, szó sincs arról, hogy valós személyek valós állapotának megváltoztatása történik. Pontosabban: nem valóságos személyek tényleges állapota változik meg, hanem az ezen állapotváltozásokat kísérő, az ezekre vonatkozó információkról, előírásokról és ezek leírásáról van szó. Más szóval *szimulációról*.

Miután tehát eldöntöttük, hogy az $x_4 + x_6 + x_7 + x_1 + x_2$ diszjunkcióval passziválunk, a szimulációs modell (PandeRisk nevű) szoftverjében nem kell mást tenni, mint a *jobb* egérgombbal rányomni az Erős Pontok tábla azonos feliratú (jelen esetben a bal felső sarkában álló) cellájára. Ennek hatására a bal felső sarok cellája világos színre vált, elindul a passzivációs program (és egyidejűleg beíródik a Jelentés táblázat hatodik, „Megjegyzés” feliratú oszlopának az Erős Pontok táblázatával azonos sorába [most tehát az elsőbe] az alkalmazott parancsot idéző $x_4 + x_6 + x_7 + x_1 + x_2$ diszjunkciókifejezés). Ennek első jelét az mutatja, amikor a program elérte az első aktív hibafaállapotot, lásd a 7. ábrán.

7. ábra. Az állapotér részlete a 196. hibafaállapot passzivációja előtt
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

1. Először is meghatározza a szóban forgó (196 helyi értékű) hibafa-állapot bináris alakját, amelyet az állapotábráról közvetlenül leolvashatunk a Világos $\leftrightarrow$ 0, Sörét $\leftrightarrow$ 1 kódolással. Így felülről lefelé olvasva: a VVVSSVVVSVV $\leftrightarrow$ 00011000100 bitsort kapjuk.
2. Másodszor meghatározza az $x_4 + x_6 + x_7 + x_1 + x_2$ passzivátorkifejezés bináris megfelelőjét, amelyre vonatkozóan, „Az Állapotter” pontban már alkalmazott meg gondoláshoz hasonlóan a 00000101111 bináris szám adódik.
3. Matematikailag tehát az a feladat, hogy a 00011000100 kódú (aktív) hibafaállapotot a 00000101111 kódú passzivátorral egyértelműen és ellenőrizhetően alakítsuk át egy elfogadható (passzív) hibafaállapottá.
4. Ennek a nagyon egyszerű Boole-algebrai feladatnak a megoldása annyi, hogy a 00011000100 bitsorból Boole-algebrai értelemben *kivonjuk* a 00000101111 bitsort.⁸

152



8. ábra. Az állapotér részlete a 196. hibafaállapot passzivációja előtt
 Forrás: a szerzők saját szerkesztése

5. A Boole-algebrai kivonás eredménye decimálisan kódolva: 192, tehát a passzivált (új) hibafaállapot helyi értéke: 192.
6. Az eredeti (aktív) 196 számú hibafaállapot tehát a passziválás eredményeképpen átment a 192 helyi értékűbe. A passziválás tehát elméleti értelemben végrehajtásra került.
7. Hátra van még a passziválás gyakorlati végrehajtásának a *modellezése*. Ez abban áll, hogy a 196 helyről az ottani karanténban tartózkodó, 93 főt számláló populációt (amelynek tehát minden tagja most már passzív hibafaállapotban van) átírányítjuk a 0 helyi értékű (passzív) hibafaállapothoz tartozó karanténba. Tehát végrehajtjuk a „PopulációTranszfer” műveletet.
8. Végezetül valamilyen jelet hagyunk az elhagyott 198 helyi értékű karanténban arra vonatkozóan, hogy az ottani populáció más helyre került. Az állapotábrán ezt a 93 adatnak a 196 helyi értékű oszlopban sötétre színezése jelzi. (Lásd a 8. ábrát.)
9. A populációtranszferrel a passziváció ezen elemi lépése befejeződött.

Szigorúan véve azonban a passziváláshoz gyakorlati szempontból hozzátartozik a művelet anyagi velejáróival történő *elszámolás* is. A végrehajtás anyagi forrásainak és időigényének korlátos volta adott esetben megakadályozhatja, illetve megghiúsíthatja magát a végrehajtást is. Esetünkben a passziválás végrehajtása modellezésének követelménye, hogy számot vessünk a passziváció, populáció-

transzfer, karantén fenntartása és üzemeltetése stb. költség- és időszükségleteivel is.

A kockázatkezelés általános elméletében ez a kérdéskör az úgynevezett *Franklin-paraméterek* tárgykörébe tartozik. Ennek elméletét – kellő részletességgel – egy korábban már idézett hivatkozás⁹ tartalmazza. Az elmélet alapján a jelenleg átlagosnak tekinthető költség- és időtényezőök használatával kapunk az itt illusztratív céllal szerepeltetett költség- és időértékeket. Most csupán, az algoritmus futásának eredményét előrebecsátva, felhívjuk a figyelmet a Jelentés következő két („Felhasznált összköltség”, valamint „Össz időigény” feliratú) oszlopára, amelynek cellarovataiba a szoftver futása végén szám adatok kerülnek. Ezek a 9. ábrán jelennek meg.

Erős Pontok	Helyre állítási költség	Helyre állítási összidő	Teljes populáció [Fθ]	Aktív populáció [Fθ]	Passzívált populáció [Fθ]	Felhasznált Össz költség [RFE]	Össz időigény [RIE]	Megjegyzés
x4+x6+x7+x1+x2	45	45	56488	56488	56488	2462580	2462580	x4+x6+x7+x1+x2
x4+x5+x7+x1+x2	56	55						
x9+x11	20	22						
x9+x10	13	12						
x8+x11	20	22						
x8+x10	13	12						
x3+x4+x6+x7	37	34						
x3+x4+x5+x7	48	44						

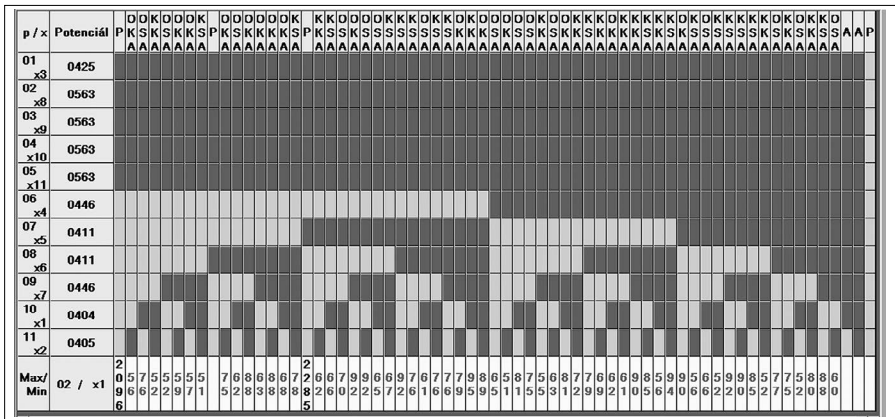
9. ábra. A passziválás költség- és időigénye

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Az ábrán feltűnő a költség és az idő mértékének szokatlan egysége, az „RFE” és az „RIE”. Ezek jelentése rendre „relatív fizetési egység” és „relatív idő egység”. Ezeknek – tekintve, hogy egy absztrakt modellről van szó – gyakorlati jelentése (sem jelentősége) nincsen. Ez természetesen nem azt jelenti, hogy az adatok légből kapottak, hanem csak azt, hogy általánosak: *specifikálatlanok*. A konkretizálásra a gyakorlati alkalmazás kapcsán kerülhet sor.

A passzivációs program végigfut az összes hibafaállapotokon, a kisebb helyi értékűektől a nagyobbak felé (tehát az állapottérábrán balról jobbra) haladva. Mivel egy passzivációnál a hibafaállapot helyi értékéből levonjuk a passzivátor helyi értéket, ezért az új hibafa-állapot helyi értéke kisebb lesz az eredetinel. A populációtranszfer „visszafelé”, a helyi értékű karanténba irányul. Tehát a kiürített karanténok populációja nem kerülhet egy korábban már kiürített karanténba. Amikor tehát végighaladunk a karanténokon, a programfutás után nem maradhat populáció aktív hibafa-állapotú karanténokban, vagyis megtörtént a passziváció a teljes populációra vonatkozóan.

⁹ Bukovics (2007): i. m.



10. ábra. A teljes passziválás utáni állapottrészlete,
bal oldalt az 1984 helyi értékű hibafaállapot
Forrás: a szerzők saját szerkesztése

A 10. ábrán a passziváció utáni állapotban láthatók a kiköltöztetett populációk (sötétre színezett) létszámai, illetve helyben maradó, eredetileg is passzív hibafa-állapotú (feketere színezett) létszámok.

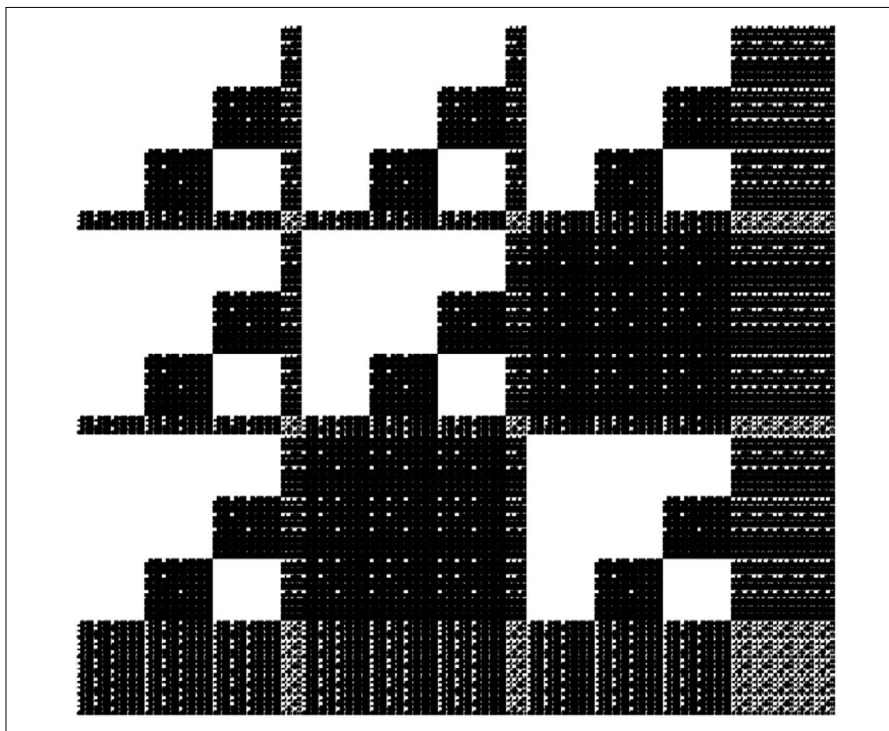
Összefoglalás, kitekintés

A „PandeRisk” elnevezés a „Pandemic” és a „Risk” szavak (világjárvány és kockázat) összevonásával keletkezett. Olyan számítástechnikai alkalmazás (program, szoftver), amely lehetőleg jól használható válaszokat kíván adni a következő alapkérdésre: *milyen ismeretekre és készségekre van szüksége az átlagos (szakképesítéssel nem rendelkező) embernek ahhoz, hogy egy vírusjárvány következményeit elfogadhatóvá tegye, ha egyébként sem vakcina, sem gyógyszer nem áll a rendelkezésére?*

Az applikáció a Windows 10 operációs rendszer alatt működik.

További kutatás kiindulópontjaként vetődik fel az a szituáció, amely a 0 hibafaállapot karanténjában állt elő a passziválás után. Itt ugyanis egymás mellé kerülnek olyan személyek, akik külön-külön ugyan passzív főeseményt mutatnak (azaz nem járványterjesztők), viszont aktív prímeseményeik együtt, a csoport egészére vonatkozóan már produkálnak gyenge pontokat. Vagyis összeeresztve külön-külön „tünetmentes” egyéneket, létrejöhet kiváltási forgatókönyv.

A továbbiakban két hibafaállapotot *kompatibilisnek* nevezünk, ha az a hibafa-állapot, amelyet a két kiinduló állapot aktív komponenseinek összessége határoz meg (vagyis ezek diszjunkciója), passzív. (Vagyis: a két passzív karantén populációját összeeresztve nem keletkezik további fertőzés.)

11. ábra. *A kompatibilis és inkompatibilis állapotpárok*

Forrás: a szerzők saját szerkesztése

Ennek illusztrálására szolgál a 11. ábra. A vízszintes és a függőleges tengelyen egyaránt csak a passzív főeseményű hibafaállapotokat tüntetjük fel. A táblázat pontjai az előbbi diszjunkcióknak felelnek meg. Az aktív diszjunkciókat fekete, a passzívakat fehér pont jelöli. Jól látható, hogy jelentős az aktív diszjunkciók száma, tehát nem csekély veszélyt jelenthet a passzív hibafaállapotok inkompatibilitása.

További érdekes összefüggéseket tárhat fel a kompatibilitási ábrán látható nyilvánvaló szabályszerűségek vizsgálata. Ezek a járvány működési mechanizmusának jobb megértésében nyújthatnak segítséget.

Ismét más problémát vet fel a passzivátor kiválasztása: hogyan lehet egy aktív karantén populációját a legegyszerűbben passzív állapotba juttatni, vagyis „célzott terápiát” alkalmazni az univerzális passzivátor helyett. Ez némileg elméleti szempontból bonyolultabb, ugyanakkor szervezési és gazdasági szempontból sokkal takarékosabb.

Összességében tehát a jelen tanulmány további perspektivikus kutatómunka kiindulópontja lehet.

Irodalomjegyzék

- Bukovics István: *A fenntartható közigazgatás elmélete*. Budapest, NKE KTK, 2014. Online: <https://bit.ly/2RayaW6>
- Bukovics István: *A természeti és civilizációs katasztrófák paradigmatis elmélete*. MTA doktori értekezés. Budapest, MTA, 2007.
- Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: A jó állam és a védelmi szféra. *Hadmérnök*, 10. (2015), 2. 205–222. Online: http://hadmernok.hu/152_19_bukovicsi_fgy_ki.pdf
- Bukovics István – Fáy Gyula – Kun István: Logikai hadviselés – kritikus pontok harca. *Hadmérnök*, 6. (2011), 4. 189–203.
- Takács Márta: *Matematikai logika és formális módszerek*. Szabadka, Újvidéki Egyetem Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar, 2017. Online: <https://bit.ly/3gRoACn>
- Liu, Yang – Zhi-Ping Fann – Yuan Yuan – Hongyan Li: A FTA-based method for risk decision-making in emergency response. *Computers & Operations Research*, 42. (2014). 49–57. Online: <https://doi.org/10.1016/j.cor.2012.08.015>



Christián László¹

A közigazgatás klasszikus alapelvei a mai rendészeti igazgatásban

Jelen tanulmányommal nagyra becsült Professzorom előtt tisztelgek, aki felkeltette az érdeklődésemet a közigazgatás iránt, és aki utat nyitott számomra a katedra felé. Ezért és sok másért is hálával, köszönettel tartozom Tamás András Professzor Úrnak! Isten éltesse, Professzor Úr!

Bevezetés

A kilencvenes évek elején egy új *terminus technicus* jelent meg a hazai rendészeti diskurzusban, méghozzá a rendvédelem² kifejezés, amely Parádi József nevéhez fűződik.³ Parádi (2002) szerint a rendvédelem kifejezés megalkotását praktikus igények hívták életre:

„A korábbi fogalomrendszer nem volt alkalmas arra, hogy téren és időn átívelő módon összefogja a rendfenntartás történetét, mert napjaink helyzetének fogalmi tükröződését alkotta. Következésképpen alkalmatlan volt más korok, alapvetően eltérő rendvédelmi helyzetének a kifejezésére.”⁴

A rendvédelem kifejezést támogatók a rendészet egyik ágának tekintették az új elnevezés által lefedett tevékenységet,⁵ amelynek szervezete, működése a katonai,

¹ Rendőr ezredes; oktatási rektorhelyettes, Nemzeti Köszolgálati Egyetem; tanszékvezető egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék. Kapcsolat: christian.laszlo@uni-nke.hu.

² Sallai János: Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020. 104–110.

³ Parádi József: A rendvédelem védelmében. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 14. (2008), 19. 89–99.

⁴ Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról, I. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2002. 7.

⁵ Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996. 7–12.

honvédelmi logikát követi.⁶ Finszter Géza (2002) a rendvédelmet alternatív módon alkalmazza, és helyette többnyire a rendészet kifejezést használja, amely tevékenységének legitimációját a közigazgatási jog egyik alrendszeréből, a rendészet jogából meríti.⁷

Az új kifejezés megjelenése a tudományos közösségben hosszas vitát indított el, amelynek fókuszában a rendészet, rendvédelem párhuzamossága, illetve annak feloldása állt.⁸ A jogalkotó több száz helyen alkalmazta az egyes jogszabályokban a rendvédelem kifejezést a terminológiai bizonytalanságok ellenére, ezzel mintha „túlnyerték” volna magukat a nem létező versenyben a rendvédelem pártiak. Kérdés persze, hogy a jogalkotó mennyire tudatosan nyúlt a rendvédelem kifejezéshez. Az elmúlt mintegy három évtizedben számos tanulmány született a témában, kialakítva a rendvédelmi és a rendészeti álláspontok érvrendszerét.⁹

A rendvédelemmel (rendvédelmi szervekkel) szemben megfogalmazott kritikák homlokterében alapvetően az áll, hogy e kifejezésnek nincs kidolgozott dogmatikai alapja,¹⁰ és csak fokozza a terminológiai tisztázatlanságot, ezáltal károsan hatva a rendészet alkotmányjogi helyzetének pontosítására és a megfelelő rendészeti filozófia kialakítására,¹¹ továbbá érdemtelenül eltávolítja a rendészeti igazgatást a civil közigazgatás szellemiségétől.¹² Utóbbira utalva jegyzi meg Patyi (2009):

„Az, hogy a rendvédelem helyett a Rendőrség és a rendőri tevékenység rendészeti jellegét igyekszünk hangsúlyozni és e kifejezést ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a Rendőrséget (mint a rendészeti tevékenység végzésének az Alkotmányban nevesített szervét) a civil közigazgatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja az,

⁶ Zachar József: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 3. (1992), 4. 8–20.

⁷ Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról, I. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2002. 14.

⁸ Christián László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 681–707.

⁹ Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet alapfogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 1. 175–192; illetve Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 20–24.

¹⁰ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2013. 292.

¹¹ Katona Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egy-egy fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010), különszám. 21–23.

¹² Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 7–8. 134, továbbá Finszter Géza: *A rendészeti igazgatás jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtisztai Főiskola, 2008. 167, és Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 26.

hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító szervekkel nem kell osztoznia.”¹³

A rendészet és rendvédelem kifejezései körül kialakult tudományos vita a mai napig tart. Ennek lezárását sürgeti Balla Zoltán (2020) egyik legutóbbi tanulmányában, szerinte ugyanis ahhoz, hogy a rendészettudomány önálló diszciplínaként funkcionáljon – és ne pedig az állam- és jogtudományok része, annak segédtudománya legyen –, a rendészet kontra rendvédelem vitát végérvényesen le kell zárni.¹⁴

A közigazgatás klasszikus működési alapelvei a mai rendészetben

Induljunk ki abból, hogy amennyiben a rendészet összefüggésbe hozható a civil közigazgatással, úgy a rendészeti igazgatásban azonosíthatóvá válnak a közigazgatás általános jegyei.¹⁵ A rendészet és a civil közigazgatás kapcsolatát vizsgáljuk meg a velük szemben támasztott alapelvek mentén. Ehhez használjuk a közigazgatás működési alapelveit, Magyary Zoltán (1942) tollából:

- Eredményesség és jogszerűség, amelyek a közigazgatás működésének meghatározó, de nem kizárólagos alapvetései.
- Szakszerűség és gazdaságosság, amely szerint a közigazgatási feladatok ellátása csak megfelelő szakképzettséggel végezhető, és az eredmények elérése során minél kisebb áldozathozatalra, vagyis gazdaságosságra kell törekedni.
- Aktivitás és erély, vagyis a cselekvés, a kezdeményezőkézség hatja át a közigazgatás működését. „Ha a közigazgatásban van erély, akkor fog kezdeményezni, lesz iniciatívája, fog merni felelősséget vállalni, nem fogja a feladatokat kerülni, hanem örömet leli a teljesítményekben, a haladásban, az emberek sorsának javításában.”
- A közigazgatás az emberekért van, vagyis a közigazgatás – ellentétben a jogalkotással – a maga tárgyi feladatai megoldásában mindig személyi feltételekre talál, személyeket érint.
- A közigazgatás a közösségért van: „Működésében tehát az egész közület szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania. Ez azt jelenti, hogy az összes emberek érdekét »hivatalból« figyelembe kell vennie, nemcsak azokét, akik kérik, akik jelentkeznek.”¹⁶

¹³ Patyi András: A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1471.

¹⁴ Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 16.

¹⁵ Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, NKTK, 2013. 48.

¹⁶ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 136–138.

A fent bemutatott klasszikus alapelvek tartalmukat tekintve a mai civil közigazgatás működésével szemben támasztott általános elvárásokban is tetten érhetők.¹⁷ A korábban hivatkozott alaptételt figyelembe véve feltételezzük, hogy azok a rendészeti igazgatás működését illetően mind a mai napig érvényesülnek.

Finszter (2012) a rendészet legtipikusabb szervezeti megnyilvánulásával kapcsolatban megjegyzi „[...] a rendőrség a modern államban a jog hadserege. Miközben öröködik mások jogainak megvédelmezésén, és ennek érdekében jogot korlátoz, maga is a jogrend szigora szerint tartozik működni.”¹⁸ A rendészettel szemben támasztott jogszerűségi alapelv különösen annak sajátos eszközrendszeréhez vezethető vissza. A rendészeti szervek tagjai ugyanis egyfelől jogosultak olyan intézkedések alkalmazására, amelyek az igazgatásban másutt kivételesnek mondhatók,¹⁹ s amelyek kivétel nélkül a személyes szabadság vagy más alapjog korlátozásával járnak. Éppen ezért a rendészeti intézkedésekkel szemben támasztott általános követelmények egyike nem más, mint a jogszerűség elve.²⁰ Másfelől a rendészetet a közigazgatás egyéb ágaitól többek között a legitim fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg, amelynek jegyében lehetősége van akár élet törvényes kioltására is. Jogállamban természetes, hogy e felhatalmazással csakis alkotmányos keretek között, a vonatkozó anyagi és eljárási szabályok szigorú betartásával lehet élni.²¹

A jogszerűség és eredményesség szoros együttállása – a civil közigazgatással egyezően – a rendészet esetében szintén igazolható. „A törvényesség és az eredményesség harmóniájának megteremtése az alkotmányos demokráciák saját rendészetükkel szemben támasztott alapkövetelménye.”²² A rendészet eredményessége tehát kizárólag a jogszerű működése tükrében vizsgálható. Az ugyanakkor, hogy mit tekintünk az eredményesség fokmérőjének, már korántsem ilyen egyértelmű. A rendészet hatékonyságának klasszikus, kvantitatív természetű eszköze a bűnügyi statisztika vizsgálata. Az eredményesség kevésbé számszerűsítő, mégis sok mindenről árulkodó minőségi mutatója lehet továbbá az állampolgárok szubjektív biztonságérzetének felmérése.²³ A modern rendészettudomány területén ma már általánosan elfogadott, hogy a rendészet eredményessége nem igazolható pusztán a bűnözéssel szembeni fellépése nyomán. Egy matematikai elemzésen alapuló nemzetközi kutatás eredményei

¹⁷ Vö. Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), különszám. 196–210; Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001; Friedery Réka: *Az európai ombudsman*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018. 82.

¹⁸ Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012. 11.

¹⁹ Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 3. 15.

²⁰ Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020. 193.

²¹ Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 29.

²² Finszter (2018): i. m. 17.

²³ Christián László: Rendészeti politika. *MTA Law Working Papers*, (2015), 14.

szerint azonban a rendőrség hatékonysága és a bűnözés aránya közötti közvetlen összefüggés nem mutatható ki.²⁴ A rendészet egyik talán legizgalmasabb kihívása, hogy a hatékonyság növeléséhez, a rendészet társadalmi küldetésének teljesítéséhez sikerül-e új alapokra helyezni a rendőrség és a lakosság közötti kapcsolatot.²⁵

A kizárólag statisztikai szempontokon alapuló eredményesség hajszolása könnyen alááshatja a jogszerűséget, nem beszélve a rendészet eredeti küldetés-elveinek, társadalmi céljainak szem elől tévesztésének veszélyéről.²⁶ A rendészeti igazgatás súlyosabb dilemmájának – a törvényesség és eredményesség egyszeri érvényesülésének – a feloldása csak úgy lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit adja.²⁷ A katonai tevékenységgel ellentétben tehát – amely csakis az ellenség teljes likvidálása által válhat eredményessé – a rendészet eredményessége a civil közigazgatáshoz hasonlóan kizárólag a jogszerűség lencséjén keresztül értékelhető. A törvényesség biztosítása érdekében például a rendészet olykor kénytelen „futni hagyni” a bűnelkövetőt annak érdekében, hogy a jogszerűség talaján maradhasson.

A Magyary (1942) által nevesített szakszerűségi és gazdaságossági alapelv követelménye a rendészet esetében – az előzőkhez hasonlatosan – szintén aligha vitatható. Balla (2015) szerint:

„A szakszerűség elvéből következően a rendészetben csak olyan közszolgák léphetnek fel, akik a rájuk vonatkozó jogszabály szerinti kiképzést megkapták és annak alapján eredményesen számot adtak tudásukról. A szakszerűség azt is jelenti, hogy a rendészet állománya kizárólag a jogszabály adta eszközöket használhatja fellépése során.”²⁸

A szakszerűség alapelveinek érvényesülését szolgálja a rendészeti szervek tagjaival szemben fennálló – a civil közigazgatáshoz képest – szigorúbb felvételi eljárás és képzési rendszer.²⁹ A rendészet esetében tehát elképzelhetetlen olyan, a katonai

²⁴ Javier Parra Domínguez – Isabel María García Sánchez – Luis Rodríguez Domínguez: Relationship between police efficiency and crime rate: a worldwide approach. *European Journal of Law and Economics*, 39. (2013), 1. 1–21.

²⁵ Gerhard Gottlieb – Kröszel Károly – Bernard Preste: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Holzkirchen, Felix, 1998. Idézi Szikinger István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 58. (2010), 7–8. 51–52.

²⁶ Sallai János et al.: *Jó Állam – Jó Rendőrség 2017 Speciális Jelentés – Új paradigma felé: bizalom és biztonság a térben A szervezet működését meghatározó társadalmi keretek kapcsolatának néhány kategóriája Munkaanyag 1.0*. Budapest, NKE, 2017.

²⁷ Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog, Állam, Politika*, 1. (2009), 3. 179.

²⁸ Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015, 49.

²⁹ Erdős–Magasvári–Szabó (2019): i. m.; Erdős Ákos: A rendészeti tisztté válás első nehézségei. *Új Pedagógiai Szemle*, 69. (2019), 1–2. 76–99; Szabó Andrea: Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság*,

igazgatás tevékenységében kivételesen előforduló gyakorlat, amely képzés nélkül, illetve korlátozott idejű képzéssel ad felhatalmazást a hivatás gyakorlására.³⁰

Sajátos eszközrendszeréből kifolyólag a szakszerűség követelménye a rendészet területén a legitim fizikai erőszak alkalmazása kapcsán is kiemelt jelentőséghez jut. Az állami impériumból származó legitim erőszak ugyanis csak akkor felelhet meg a jogállamiság követelményeinek, ha annak alkalmazását a szakmai tapasztalatok, a jártasság, a szükséges fizikai erő és készségek gyakorlással való megszerzése jellemzi, vagyis a professzionalitás.³¹

Az aktivitás és erély az igazgatási szervek személyzetéhez kapcsolódó fontos követelményként jelennek meg a közigazgatás működési alapelvei között.

„Erélyesnek, erőforrásnak kell mindenkinek lennie ahhoz, hogy cselekedni, eredményt elérni, még inkább ahhoz, hogy másokat is cselekedtetni s vezetni tudjon. [...] Ha azonban csak azt nézi, hogy a hivatalos órát betartsa és nyugdíjéveket gyűjtsön annyi munkával, ami éppen arra elég, hogy állásából el ne távolítsák, akkor nem erőforrás, hiányzik az erélye és nem is tudja helyét betölteni. Ha az emberek, akikből egy szervezeti egység áll, mind vagy túlnyomórészt ilyenek, a szervezet értékét a nemzet kárára nagyon leszállyítják.”³²

A cselekvés, aktivitás követelménye a rendészet sajátja is. Ennek alátámasztására szolgálhat egy megközelítésben a reagáló rendészeti működés szükségszerű aktivitása. Egy másik megközelítésben a hazai kompetenciavizsgálatok szerint a rendészeti szervek tagjaival szemben ma is elvártak az olyan viselkedési jegyek, mint az önállóság, önfejlesztési készség, teljesítményorientáció, döntési képesség, felelősségvállalás és minőségre törekvés.³³ Amíg a katonai cselekvés csaknem minden formáját teljes egészében a parancsok működtetik, addig a rendészet – ami ugyan máig erősen militarizált – egyes területein kifejezetten a szervezet tagjának önálló döntésén, aktív cselekvésén, szabad mérlegelésén múlik a siker

szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 599–611.

³⁰ Magyarországon az általános hadkötelezettség megszűnésével (2004) az állampolgárok kötelező katonai képzésben nem részesülnek. Egyes minősített jogrendi esetekben ugyanakkor a 18. életévüket betöltött személyek továbbra is kötelesek katonai szolgálatra. Őket a Honvéd Vezérkar főnöke által kijelölt katonai szervezetekhez szakalapozó kiképzésre kell bevonultatni [21/2006. (VIII. 8.) HM rendelet 8. §]. E képzés jellegénél fogva ugyanakkor nyilvánvalóan nem azonosítható a szerződéses állomány képzettségével.

³¹ Finszter (2018): i. m. 215.

³² Magyary (1942): i. m. 137.

³³ Magasvári Adrienn: Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezdőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 104, illetve Malét-Szabó Erika et al.: Rendőri alapkompenciák az egyes közszolgálati alapkompenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. (2017), 1. 51–60.

(közbiztonsági szolgálat), és van, ahol a feltétlen engedelmesség akár hátrány is lehet (bűnügyi szolgálat).³⁴ Az aktivitás és erély klasszikus alapelvei követelménye tehát a mai rendészeti gyakorlat esetében talán még a civil közigazgatáshoz képest is nagyobb jelentőséggel bír.

Összefoglalás

A Magyary (1942) által említett utolsó két közigazgatási alapelv – miszerint a közigazgatás az emberekért és a közösségért van – rendészeti megjelenéséről szólni csaknem felesleges volna, hiszen a rendészet tevékenységének a közege a társadalom, küldetése pedig éppen annak szolgálata. Továbbá a jogállamban a rendészet tagja nem pusztán az állami kényszer és erőszak eszköze, hanem a közösség feltétlen szolgálatára kész közszolga.³⁵ Mindezt már a szervezethez történő bekerülés feltételeként előírt eskü szövege és a rendészeti szervek tagjaival szemben elvárt jogi és etikai szabályok is egyértelművé teszik. Az eskü – szakrális jellege mellett – a rendészeti szerv tagjának a társadalom irányába ható felelősségvállalásának fontos megnyilvánulási formája;³⁶ továbbá a rendészeti tevékenység – a lényegéből adódóan – többnyire közvetlenül az emberekkel kapcsolatos, ennek megfelelően számos „kényes”, szociálisan érzékeny mozzanatot tartalmaz, ami önmagában is felfokozza az etikai szabályok fontosságát.³⁷

Tanulmányomban a Magyary Zoltán által 1942-ben megfogalmazott közigazgatási működési alapelvek megjelenését vizsgáltam a mai rendészet gyakorlatán keresztül. Ennek eredményeként megállapítható, hogy a rendészet egyértelműen közigazgatási megnyilvánulás és egyes sajátosságaitól eltekintve alapvetően rokonítható a civil közigazgatással. A tanulmány megállapításai abba az irányba mutatnak, hogy a rendészettudomány területén ma is élő vitában – a rendvédelem és rendészet kettősségében – a rendészet kifejezés alkalmazása mellett foglajunk állást.

³⁴ Finszter Géza (2012) A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 74.

³⁵ Erdős Ákos: NAV-medíc – a rendészeti ellátás múltja és jelene. *Vám-Zoll*, 2. (2015). 11.

³⁶ Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 49.

³⁷ Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, NKTK, 2013. 35.

Irodalomjegyzék

- Balla Zoltán: *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Balla Zoltán: *A rendészet*. Budapest, Rejtjel, 2015.
- Balla Zoltán: Ockham borotvája és a rendészet. *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 15–26. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.1>
- Christián László: A bizonytalan alapra épülő ház, avagy a rendészet alapfogalmainak tisztázása. *Iustum Aequum Salutare*, 6. (2010), 1. 175–192.
- Christián László: Rendészeti politika. *MTA Law Working Papers*, (2015), 14. Online: <https://jog.tk.hu/en/mtalwp/rendeszeti-politika>
- Christián László: Rendőrség és rendészet. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, 2016. 681–707.
- Erdős Ákos – Magasvári Adrienn – Szabó Andrea: Új generáció a rendészeti felsőoktatásban. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Gondolatok a rendészettudományról. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának tizenötödik évfordulójára alkalmából*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság, 2019. 89–102.
- Erdős Ákos: A rendészet általános lényegéről. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 13–24.
- Erdős Ákos: A rendészeti tiszté válás első nehézségei. *Új Pedagógiai Szemle*, 69. (2019), 1–2. 76–99.
- Erdős Ákos: NAV-medíc – a rendészeti ellátás múltja és jelene. *Vám-Zoll*, 2. (2015). 11–14.
- Erdős Ákos: *Pénzügyőri szolgálati ismeretek*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2020.
- Finszter Géza: *A rendészet igazgatási jogi alapjai*. Budapest, Rendőrtisztviselői Főiskola, 2008.
- Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2012. 45–80.
- Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról I. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2002. 13–26.
- Finszter Géza: *A rendőrség joga*. Budapest, Országos Rendőr-főkapitányság, 2012.
- Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. *Jog, Állam, Politika*, 1. (2009), 3. 173–196.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, NKTK, 2013.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Friedery Réka: *Az európai ombudsman*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018.
- Gottlieb, Gerhard – Kröszel Károly – Bernard Preste: *Die Reform der Ungarischen Polizei. Vorgehen Methoden, Resultate*. Holzkirchen, Felix, 1998.
- Katona Géza: A kriminálpolitika és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. *Rendészeti Szemle*, 58. (2010), különszám. 12–39.
- Ligeti Miklós: Gondolatok a rendszerváltás utáni magyar rendőrségről. *Rendészeti Szemle*, 56. (2008), 7–8. 132–152.
- Magasvári Adrienn: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal hivatásos állományának jogviszonyára vonatkozó általános szabályok. In Erdős Ákos (szerk.): *Integrált pénzügyőri ismeretek I. Kezdő pénzügyőrök kézikönyve*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozata, 2018. 44–64.

- Magasvári Adrienn: Felkészült, elkötelezett, elhivatott... A Nemzeti Adó- és Vámhivatal pályakezddőkkel szembeni kompetenciaelvárásai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 92–109. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/2747>
- Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában, a magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Malét-Szabó Erika – Hegyi Hella – Hegedűs Judit – Szeles Erika – Ivaskevics Krisztián: Rendőri alapkompenciák az egyes közszolgálati alapkompenciák tükrében. *Rendőrségi Szemle*, 1. (2017), 1. 15–74.
- Parádi József: *A magyar rendvédelem története*. Budapest, Osiris, 1996.
- Parádi József: A rendvédelem védelmében. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 14. (2008), 19. 89–99.
- Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról, I. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, 2002. 7–12.
- Parra Domínguez, Javier – Isabel María García Sánchez – Luis Rodríguez Domínguez: Relationship between police efficiency and crime rate: a worldwide approach. *European Journal of Law and Economics*, 39. (2013), 1. 1–21. Online: <https://doi.org/10.1007/s10657-013-9398-8>
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest, Dialóg Campus, 2013.
- Patyi András: A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 1419–1452.
- Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs: *Jó Állam – Jó Rendőrség 2017 Speciális Jelentés – Új paradigma felé: bizalom és biztonság a térben. A szervezet működését meghatározó társadalmi keretek kapcsolatának néhány kategóriája. Munkaanyag 1.0*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2017. Online: <https://bit.ly/2QLwyCj>
- Sallai János: Rendészet, rendőr, rendfenntartás, rendőrség, rendvédelem. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A hadtudománytól a rendészettudományig – társadalmi kihívások a nemzeti összetartozás évében*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2020. 104–110.
- Szabó Andrea: Sub pondere crescit palma, avagy a pénzügyőr tisztjelölt erőpróbája. In Dobák Imre – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Szakmaiság, szerénység, szorgalom. Ünnepi kötet a 65 éves Boda József tiszteletére*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 599–611.
- Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. *Rendészeti Szemle*, 30. (1992), 3. 3–21.
- Szikinger István: Elképzelések a magyar rendőrség jogállami átalakítására. *Belügyi Szemle*, 58. (2010), 7–8. 43–70.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Torma András: Az Európai Közigazgatási Térségről – magyar szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. (2011), különszám. 196–210.
- Valcsicsák Imre: *Rendészeti (szakmai) etika*. Budapest, NKTK, 2013.
- Zachar József: A politikai irányzatok rendvédelmi koncepciói a dualizmus korában. *Rendvédelem-történeti Füzetek*, 3. (1992), 4. 8–20.



Cs. Kiss Lajos¹

Államértelmezések és globalizáció²

A tanulmány a 2016-ban a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen szervezett és elkezdett államelméleti alapkutatás céljainak, feladatainak összefoglalására (kutatási program), valamint a reflexív államelmélet kérdésfelvetésének (államprobléma), a modern államsorsok alakulása szempontjából döntő jelentőségű részproblémájának (globalizáció) a rövid bemutatására vállalkozik.

Kutatási program

A 2016-ban kezdődő államelméleti alapkutatás első szakasza 2019-ben hivatalosan-formálisan lezárult, tartalmi értelemben azonban megszakítás nélkül folyik a Kormányzástani és Közpolitika Tanszéken a „reflexív államtudomány” elnevezéssel kezdeményezett átfogó kutatási program formájában. A program négy, egymáshoz tartalmi-módszertani szempontból szorosan kapcsolódó alapkutatást (államelmélet, kormányzáselmélet, politikatudomány, államtudományi

¹ Kutatóprofesszor, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: cs.kiss.lajos@uni-nke.hu.

² A tanulmánnyal Tamás Andrászt köszöntjük 80. születésnapja alkalmából. Az ünnepektől munkásságának, kutatói pályafutásának a jog- és közigazgatáselmélet mellett fontos részét képezi az államelmélet és a politikafilozófia is, így művein keresztül, és közvetlenül is, résztvevője a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen folyó államtudományi alapkutatásoknak. Ezeket a kutatásokat a reflexív államtudomány vezéreszméje egyesíti és inspirálja, „amely közös interpretációs horizontot teremt az államjelenség jogtudományi, igazgatástudományi, hadtudományi, rendszertudományi, politikatudományi, szociológiai, történelemtudományi, filozófiai, teológiai nézőpontú elemzései számára, s képes az államot vizsgáló valamennyi tudományt egy közös államdiskurzusban egyesíteni”. (Cs. Kiss Lajos – Kis Norbert: Államértelmezések. In Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak, avagy megszelídíthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 7–8.) A jelen írás az államelméleti alapkutatás eredménytermékeit bemutató konferencián (*Az államelmélet alapkérdései VI. Globalizációelméleti paradigmák és ellentmondások*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, 2020. október 13.) tartott előadás kiegészített, több ponton módosított, tanulmányformára szerkesztett változata.

receptiók) egyesít,³ és az *Államértelmezések* című könyvsorozat keretében szervezi a létrehozott eredménytermékek (monográfiák, tanulmánykötetek) közlését.⁴

A reflexív államtudomány kutatási programjának részeként folyamatban levő állam- és kormányzáselméleti alapkutatás, illő rövidséggel összefoglalva, a következő célokat tűzte ki:

(1) Az államtudományi kutatás, elsősorban az általános államtudomány (államelmélet) jelenlegi helyzetének, a kutatás állásának, minőségi szintjének a tisztázása abban a vitában, amelynek témája az államtudomány értelmének, létjogosultságának, teljesítőképességének, hasznosságának a megindokolása. A nyilvános vita az államtudományi kutatás és oktatás egyetemi rangra emelésének az időszakában robbant ki az új államtudomány és a jogtudomány (jogfilozófia-jogelmélet), valamint hallgatólagosan a politikatudomány (politikafilozófia-politikaelmélet) között. Nem véletlen tehát, hogy az egyetemalapítással kapcsolatos egyetem- és tudomány-politikai konfliktusok elkerülhetetlenné tették az államtudományokkal kapcsolatos korábbi álláspontok felülbírálását, az államtudomány értelmével kapcsolatos vita kiéleződését, és egyúttal a tudományos együttműködés formáinak újragondolását.⁵ A reflexív államtudomány eszméje és koncepciója is ebben a vitában született, s a kutatás és oktatás fontos, előrevivő, dinamikus elemévé vált.

Összefoglalóan a vita jelenlegi állásáról röviden a következő mondható. (a) A jogtudománnyal folytatott nyílt vita az intézményesítés szintjén lezártnak tekinthető, a kutatási program – mint azt *Az államelmélet alapkérdései*, illetve *Az államelmélet és kormányzástan alapkérdései* címekkel 2017-től megrendezett kapcsolódó konferenciasorozatok rendezvényei tanúsítják – nagy eséllyel képes megteremteni a konszenzusorientált tudományos együtt gondolkodás és együttműködés feltételeit. (b) A politikatudománnyal ilyen típusú vita nem folyt, ha

³ A kutatási program vezetője Kis Norbert fejlesztési rektorhelyettes.

⁴ A sorozatban eddig megjelent, illetve megjelenés alatt álló monográfiák: Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak, avagy megszelídíthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019; Sashalmi Endre: *A hatalom és az állam problematikája Oroszországban 1462–1725 között európai perspektívából*. Budapest, Dialóg Campus, 2020; Szilágyi Péter: *Hermann Heller államelmélete*. Budapest, Dialóg Campus, 2020; Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt-receptió a társadalomtudományokban. A politikai korrektség ellen*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (megjelenés alatt); Simon László: *A partizán elmélete a premodern virtuális korban*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó (megjelenés alatt).

⁵ Ehhez lásd Cs. Kiss Lajos: Államelméleti helyzetkép. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2017a). 4–48. A helyzetképelemzésre történő kritikai reakciókhoz lásd Balázs Zoltán: Az állam mint uralmi forma: a politikaelmélet nézőpontjából. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 3. 7–28; Drinóczi Tímea – Petrétai József: Az alkotmányelmélet, az alkotmánytan és az összehasonlító alkotmányjog, valamint módszereik helye a magyar alkotmányjog-tudományban. *Jura*, 24. (2018), 2. 84–109.

egyáltalán valamilyen értelemben vitáról lehet beszélni, úgy azt kifejezetten hallgatólagosnak kell tekinteni, néhány kivételtől eltekintve.⁶ Ezen a ponton azonban fontos jelezni, hogy a Szabó Márton által alapított és tanítványai körével évtizedek óta sikerrel művelt diszkurzív politikatudomány és a kutatási programban kidolgozott államelmélet között már konkrét teljesítmények (konferenciák, tanulmányok, közös kutatási terv) formájában létrejött az együttműködés.⁷ (c) Az államtudomány értelmével, létjogosultságával kapcsolatos, lényegében tudományelméleti-tudományrendszertani vita ismereteim szerint alig kezdődött el, máris befejeződött, mintha az intézményesülés, az egyetemalapítás ténye már „teoretikus” értelemben is eldöntötte volna a vitát.⁸ Ez természetesen a probléma teljes félreértése, de ugyanakkor jól kifejezi a magyar tudományos államdiskurzussal kapcsolatos általános érdektelenséget, az államkutatásban közvetlenül vagy közvetve érdekelt szociáltudományok különböző okokra visszavezethető ellentmondásos beállítódását: miközben az euroatlanti politikai-ideológiai államdiskurzus világszinten teljes intenzitással folyik, a szociáltudományok számára az államprobléma *elméletalkotási* szempontból lényegében érdektelenné vált.⁹ Az említett kivételektől eltekintve a vita az elméletalkotás szintjén tendenciáját tekintve úgyszólván mindkét oldalról „befagyott”, megrögzült áthagyományozott egyoldalúságaiban.

A magyar jogtudomány az euroatlanti mainstreamhez igazodva eddig is csak kényelmetlen maradványproblémaként, illetve elsősorban a jogelmélet vagy egyszerűen az alkotmányjog-tudomány ismerettárgyaként kezelte az államjelenséget. A magyar politikatudomány pedig eleve nem tud és nem is akar mit kezdeni az államproblémával: a politikaelméletben hallgatólagosan előfeltételezik az államok létezését,¹⁰ az államot politikai jelenséggként fogják fel, és szervezeti-intézményi elemként vagy diskurzusként besorolják a politikai rendszerbe, a kutatás

⁶ Vö. Balázs (2019): i. m.; Szabó Márton: *Diszkurzív politikatudomány. Bevezetés a politika interpretatív szemléletébe és kutatásába*. Budapest, Osiris, 2016.

⁷ A diszkurzív politikatudományi és reflexív államtudományi megközelítés egyaránt az értelemképződés-felépülés problémájának megoldása felől tesz kísérletet a diskurzuselmélet megalapozására és kidolgozására, az egyik a retorikai, nyelvtudományi, irodalomtudományi, hermeneutikai hagyományra, a másik a szociológiai társadalomelméleti hagyományra támaszkodva. A két megközelítés kapcsolódásának elemzéséhez lásd Cs. Kiss Lajos: *Diszkurzív politikatudomány és reflexív államelmélet*. In Horváth Szilvia – Gyulai Attila (szerk.): *Dialógus, vita, diskurzus. Tanulmányok Szabó Márton diszkurzív politikatudományáról*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet – L'Harmattan, 2019. 49–71.

⁸ Az államtudományok értelmével, tudományrendszertani elhelyezésével kapcsolatos vita jelenlegi állásához lásd Balázs (2019): i. m.; Drinóczi Tímea – Petrétei József: *Az alkotmányelmélet és az alkotmánytan helye a társadalomtudományok rendszerében*. *Jura*, 24. (2018a), 1. 14–30; Drinóczi–Petrétei (2018b): i. m.

⁹ Vö. 4. lábjegyzet.

¹⁰ A politikatudományi kézikönyvekben, tankönyvekben a történelmi országállamokat rendszerint a „politikai rendszer” fogalmával azonosítják.

szempontjából azonban lényegében érdektelennek tekintik, elfedik és elfeledik.¹¹ Az állam „két-” vagy „háromlényegűségének” strukturális tényeivel – nevezetesen azzal, hogy az állam szociális jelenségként politikai, jogi funkciók és alkotórészek (intézmények/diskurzusok) csak paradoxonformában elgondolható egysége a maga történelmi-kulturális-térbeli lehatároltságában, a szociális evolúció aktuális végpontján¹² – továbbra sem tudnak mit kezdeni. Mindez meglehetősen lehangoló, tekintettel az Európai Unióban a világállamban hívó ún. globalisták és a történelmi államok létezését védelmező ún. szuverenisták közötti alapkonfliktusra vagy a jogállamiság normatív fogalmának politikai tartalmairól folyó ideológiai vitára, valamint arra a társadalomstrukturális-szemantikai tényre, hogy a globalizáció elsődlegesen *nem* általában a politikai rendszerek, hanem *a* nemzetállamok politikai rendszerei számára jelent megoldandó integrációs problémát.

(2) A kutatás alapvető célja: a szociológiai társadalomelméletek reflexiók szintjén egy olyan államelmélet megalkotása, amely képes számot vetni azzal a társadalomstrukturális-szemantikai ténnyel, hogy az állam mint szociális jelenség egyszerre politikai és jogi természetű, következésképp *elsődlegesen* három nézőpont diskurzív „együttlátásával”, három alapfogalom (szocialitás, jog, politika) és elmélet (társadalomelmélet, jogelmélet, politikaelmélet) „együttgondolásával”, három tudományág (szociológia, jogtudomány, politikatudomány) együttműködésével közelíthető meg és azonosítható a teljes leírás értelmében.¹³

(3) A kutatásként és diskurzusként felfogott államelméleti megismerésnek egyúttal feladata az államról szóló tudományos vita újjászervezése és életben tartása: egyrészt szűk értelemben az államtudományok tudománycsoportján belüli, másrészt tág értelemben a szociáltudományok, a filozófia és teológia közötti diskurzusokban.¹⁴ A világ nyilvános értelmezésének monopolizálásáért folytatott szellemi versengés jelenlegi helyzetében feltételezésünk szerint csak ennek alapján lehet remélni, hogy képesek leszünk egy konszenzusorientált tudományos államelméleti alapidiskurzus feltételeinek a megteremtésére, amely következményeit és mindenekelőtt szakértői alkalmazásait tekintve korlátozóan hat, illetve hathat a politikai (és jogi) államdiskurzusra.¹⁵ Ezen a ponton azonban szembe kell nézni az állam-

¹¹ Természetesen itt is vannak kivételek, mint például Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.

¹² Vö. Cs. Kiss Lajos: *Reflexív államelmélet*. Kézirat, 2020.

¹³ Vö. Cs. Kiss (2020): i. m.

¹⁴ Vö. Cs. Kiss (2020): i. m.

¹⁵ Ebben a vonatkozásban – nevezetesen a tudomány és politika közötti értelemhatárok világos megvonását, azaz a demarkációprobléma tudományelméleti megoldását, a demarkációs szabály (elv) alkalmazását, gyakorlati hasznát illetően – „Az államtudományi recepciók” alap kutatási

diskurzusok globalizálódásának, az államok közötti világerintkezések különböző szintjein és területein (gazdaság, politika, jog, vallás, tudomány, művészet, egyéni-kollektív életformák) végbemenő kulturális-szellemi harcnak a szemantikai tényeivel. Mindez nyilvánvalóan megköveteli a versengő államindividuumok történelmi önértelmezéseinek – vagy az általunk választott terminológiában: „államtanainak”¹⁶ – a rekonstrukcióját, különbözőségeik és kapcsolódásai vizsgálatát, a tudományos eredmények elméletalkotási hasznosítását.¹⁷

(4) Az előző három pontban összefoglalt célok megvalósítása szempontjából a legfontosabb előkérdésnek és tudományelméleti feladatnak az államról szóló diskurzusok fajtáinak, a diskurzusszinteknek a világos megkülönböztetését, azaz a demarkációprobléma társadalomelméleti nézőpontból történő újrafogalmazását és megoldását tekintjük.¹⁸

program hangsúlyosan fontos szerepet játszik. Az európai államtudomány klasszikus életműveinek szigorúan tudományos recepciói – mivel az interpretált szerzők ideológiai szempontból általában politikailag kényelmetlen, sőt veszélyes gondolkodók is egyben – nagymértékben képesek hozzájárulni az indoktrinációs kísérletek elhárításához, a tudományos viták kiegyensúlyozásához, megbékítéséhez, s ezáltal – egyfajta kollektív, tudományetikailag szabályozott logoterápiaként – pozitív módon hatást gyakorolni a szellemi életre, esetleg az ideológiai közvetítéseken keresztül a politikára is. A demarkációproblémát kezelni tudó német és magyar Carl Schmitt-recepciók erre szolgálnak példával (vö. Cs. Kiss Lajos: *Előzetes megjegyzések. Carl Schmitt és a demarkáció-probléma*. In Cs. Kiss Lajos [szerk.]: *Carl Schmitt-recepció a társadalomtudományokban. A politikai korrektség ellen*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021 [megjelenés alatt]), s a pusztán informáló kritikai tájékozódáson túlmenően ez a törekvés jelenik meg a *The Oxford handbook of Carl Schmitt* című tanulmánykötetben is (vö. Jens Meierheinrich – Oliver Simons [szerk.]: *The Oxford handbook of Carl Schmitt*. Oxford, Oxford University Press, 2016). A nemzeti recepciók ilyen formái, a kivételektől természetesen eltekintve, egyfelől a tudományos kutatás politikafüggetlen autonómiájának, másfelől a szellemi-ideológiai versengésre gyakorolt korlátozó, megbékítő hatásnak a bizonyítékai.

¹⁶ Vö. Cs. Kiss (2020): i. m., *Államtan és államelmélet* című fejezet.

¹⁷ Az államtanok tudásszociológiai-hermeneutikai rekonstrukciói – az értelmezés vonatkozási pontjaként és háttérkontextusaként – előfeltételezik az adott állam történelmi-szociológiai leírását, azaz „államéletrajzok” elkészítését. Ugyanakkor a történelmi államok létezése szempontjából fontos egyéni-kollektív cselekvések motivációs forrását, igazolási hátterét képező államtanok rekonstrukciói hozzá is járulnak az individuális államéletrajzok megalkotásához. Ily módon az „államtanok” és az „államéletrajzok”, az államelmélet és az államok történelmi-szociológiai leírásai elválaszthatatlanok, ami belsőleg, azaz „a dolog természeténél fogva” kényszeríti az interdiszciplináris tudományos együttműködésre.

¹⁸ A reflexív államtudomány kapcsolódása és együttműködése a diszkurzív politikatudománnyal, a politikai és tudományos diskurzusok közötti határmegvonás azonos irányba mutató tudományelméleti értelmezésével kezdődött (vö. Szabó Márton: *Politikai episztemológia*. Budapest, L’Harmattan, 2011; Szabó [2016]: i. m.; Cs. Kiss [2019]: i. m.).

Államprobléma

Az alapkutatás előfeltevései és kiindulópontjai: (a) Az államok „társadalmi” rendeltetésük, illetve funkciójuk megvalósítása, azaz tényleges önfenntartó teljesítményeik és a rendeltetésükbe vetett hit által léteznek, mint politikai és jogi értelemben legitim rendek. (b) A modern állam fejlődésének aktuális végpontján az államértelmezések pluralizálódásával az állam létezésével kapcsolatos hit tartalmi jelentősen átalakultak, sokértelművé és relativizálhatóvá váltak. Az államértelmezések kontingenciája, a „mindig másként is lehetséges” szemantikai tényszerűsége szükségképpen vezetett az államba vetett hit magától értetődőségének, evidenciájának a megkérdőjeleződéséhez. Jelenkorunkban a modernitás meghatározó tendenciájaként felfogott ún. globalizációs folyamat társadalomstrukturális tényei, illetve ezek ideológiai és tudományos értelmezései nagymértékben járulnak hozzá az állami létezés szükségszerűségébe vetett hit elsorvadásához.¹⁹ (c) Az államok szociális jelenségek (képződmények). (d) Az államok mint szociális jelenségek önmagukban se nem jók, se nem rosszak: létezésük, értékességük, megismerhetőségük nem normatív, nem erkölcsi-etikai, nem értékelméleti és nem is valamiféle metafizikai probléma. Az államok mint szociális jelenségek történelmi-szociológiai tények, amelyeket a reflexív államelmélet az *egzisztenciális* és *funkcionális* nézőpontok együttlátásával és diskurzív együttgondolásával a szociológiai társadalomelméletek reflexiós szintjén kísérel meg fogalmilag azonosítani és elméletformában leírni.²⁰ (e) Az államjelenséget társadalomelméleti nézőpontból pozicionáló vitákban két paradigmaképző

¹⁹ Ugyanakkor itt hangsúlyozni kell, hogy ez mégsem vezetett e hit bizonyosságának a megszűnéséhez, sem általában az életvilág, sem a funkciók szerint elkülönült társadalmi-kulturális területek szociális tapasztalatában (egy országon belül), sem az államok különféle, katonai-politikai, gazdasági indítékokból létrejött társulásaiban.

²⁰ A probléma korábbi megfogalmazásához lásd: „*Das Gute in der Staatstheorie*. Das Gute als Problem der Bewertung, bzw. Verwertung tritt in der staatstheoretischen Begriffsbildung erst auf, wenn man die Frage beantworten muss, in welchem Sinne und wie ein Staat existiert, und zweitens dann, wenn man die Staatstheorie im Diskurs der Wissenschaft rechtfertigen muss. In der Staatstheorie, das heißt auf der Ebene der wissenschaftsinternen Staatssemantik, kann und darf man weder versuchen, eine vorweggenommene Definition des Begriffs Gute zwecks der Beschreibung zugrunde zu legen, noch danach trachten, das Gute wesentlich mithilfe staatstheoretischer Begriffe zu definieren. Der Staat ist an sich weder gut, noch böse: er ist bloß vorhanden. Es gibt Staaten... Oder anders ausgedrückt: Der Staat muss sein, wenn ein Volk in Form von Gesellschaft auf selbstbestimmte Weise eigenständig und eigenverantwortlich, d.h. politisch existieren will.” (Lajos Cs. Kiss: *Wie ist staatstheoretische Grundlagenforschung möglich? Entwurf und Strategie. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. [2017]. 4–28.) A szociális „létezés” kifejezés az értelemmel bírás *egzisztenciális* jelentésében magában foglalja az „értékesség” és „megismerhetőség” szükségszerű, nézőpont-meghatározó tulajdonságait is.

álláspontot tekintünk mértékadónak; ezek jelölik ki az államelmélet lehetséges konstrukcióinak a vonatkozási pontjait, illetve alapfogalmait, és ezzel a globalizáció jelenség értelmezési kereteit is.²¹

Túlkövetelt állam²²

Az európai „társadalmak” tényleges életproblémái szempontjából az államiság jelentősége a hidegháború utáni új, többpólusúvá vált világrendben, különösen a kelet-közép-európai és kelet-európai rendszerváltozások után, az európai egyesülés jelenlegi szakaszában hallatlan mértékben megnőtt. Ezzel együtt értelemszerűen megnőtt annak a korszakos vitának a jelentősége is, amelyet a tagállamok és a csatlakozni kívánó államok folytatnak az európai állami létezés jelen állapotáról és kívánatos módjáról. Ezzel az államprobléma megoldása, az európai államdiskurzusban elérendő konszenzus minden európai nemzet számára sorsmeghatározó kérdéssé vált.²³ Az államiság és az államdiskurzus jelentőségének

²¹ „Az egyik társadalomelméleti álláspontot az államtani kutatási programban fordulatot jelentő weberi megértő szociológia képviseli, amely az államot *cselekvésméleti*-funkcionális nézőpontból egyfelől szociális cselekvések végbemenetelének esélyein (valószínűségén) alapuló *kapcsolatként*, másfelől a szociális kapcsolatokból felépülő különféle rendeket, illetve rendkonfigurációkat *területileg* integráló intézményi-szervezeti *formaként* fogja fel, és különböző megfontolások alapján – elsősorban a szociológiai pozitívizmus organikus és ideológiailag terhelt társadalomfelfogásaiban a kifejezéshez kapcsolódó metafizikai-politikai jelentéstöbbletek (konnotációk) miatt – nem használja a »társadalom« (Gesellschaft) fogalmát sem a szociális jelenségek összességét átfogó univerzálisan érvényes kollektív-fogalomként, sem az állam aszimmetrikus (politikai) ellenfogalmaként. A másik társadalomelméleti álláspontot Niklas Luhmann *rendszerelméleti*-funkcionalista szociológiája képviseli. A szociális rendszerek elméletének részelméleteként rendszeres formában kidolgozott luhmanni társadalomelmélet megfordítja Weber kiindulópontját, amennyiben egy naturalista ismeretelméletnek elköteleződve a szocialitás és a társadalom *rendszerként* való »létezésének« empirikus tapasztalatából (Es gibt Systeme) és a világtársadalom fogalmából indul ki, s az államot pusztán a társadalom részrendszereként felfogott politikai rendszer önmegfigyelésére, egységének kifejezésére alkalmazott kommunikációs sémának tekinti. A reflexív államelmélet kritikailag kapcsolódik Niklas Luhmann társadalomelméletéhez, az államtani hagyományt leértékelő, elutasító álláspontja cáfolatára irányuló kísérletnek tekinthető.” (Cs. Kiss [2020] i. m., *Alapfeltevés* című alfejezet.)

²² A „túlkövetelt állam” (überfordelter Staat) kifejezés Thomas Ellwein és Jens Hesse könyvének az alapproblémája és címe, amely a német egyesülés és európai integráció együttes kihívásaira válaszoló szövetségi államiság válságjelenségeit elemzi (vö. Thomas Ellwein – Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*. Baden-Baden, Nomos, 1994). A „túlkövetelés” kifejezést a belső és külső integrációs követelményekkel megterhelt, globális fenyegetéseknek kitett modern államok alaphelyzetének a leírására vezetjük be.

²³ Az egyes tagállamok, hatalmi súlyuknak megfelelően, természetesen különböző mélységben tematizálják a bel- és külpolitikai vitákban az államiság problémáját. Az európai alkotmánnyal kapcsolatos korábbi viták, különösen a közös alkotmány Hollandia és Franciaország általi elutasítása, a jelenlegi együttműködések a globalista és szuverenista irányultságú politikai erők között

felértékelődéséhez ezen túlmenően természetesen számtalan más tényező is hozzájárult, így többek között az Európát és az unió tagállamait közvetlenül érintő globális fenyegetések,²⁴ valamint a fenyegetések felerősödésével és az ún. neoliberais hegemonia felbomlásával szükségképpen együtt járó szemantikai változások is.²⁵

A jelenlegi világhelyzet meghatározó tendenciáját a globalizmus és a nemzetállami regionalizmus ellentmondása és ennek politikai feloldhatatlansága határozza meg. Az ellentmondás állítása azonban már önmagában paradox, ami jelzi, hogy az ellentmondás miért és milyen értelemben feloldhatatlan. A világgazdaság kapitalista „racionalizálásának”, a társadalmak és kultúrák „homogenizálásának”, „nivellálásának” formáiban előrehaladó globalizációs folyamat meghatározó tényezői, mozgatói, elsődleges haszonélvezői és elszenvedői ugyanis maguk a növekedési kényszert generáló és elszenvedő országállamok és az általuk integrált „társadalmak”. A globalizációs folyamat szerkezete és dinamikája a lehető legszorosabb összefüggésben van az államjelenséggel, a premodern és modern állam fejlődésével. Az ókori birodalom integrációformájában megjelenő „globalizáció” csupán partikuláris volt, az archaikus, a hellén korszak birodalmai vagy a római, a kínai birodalom zárt, limessel határolt kétdimenziós geográfiai terekbe (szárazföld, tenger) rendeződő elkülönült szociális-kulturális világokat uraltak. Ezzel szemben az európai újkorban, a modern nemzetállam és a racionális kapitalizmus politikai szövetsége egy új evolúciós szinten indította be a globalizációt, amely tendenciáját, konkrét megjelenési formáit és hatásmechanizmusait tekintve már valóban „planetáris” vált.²⁶ Mindez lényegében a nyugati modern racionális intézményállam teljesítménye volt, amely a gyarmatosítások három nagy hullámában a kapitalista gazdasági formát rákényszerítette az Európán kívüli kultúrákra, az uratlannak minősített tereket elfoglalta, a szociális-kulturális világ minden elgondolható dimenzióját a hatókörébe vonta, a nyugati típusú

mintaszerűen mutatják a helyzet kiélezettségét, egzisztenciális komolyságát.

²⁴ A globális fenyegetések szokásos listáját (egyenlőtlenségek, szegénység, éhezés, éghajlatváltozás, terrorizmus, gazdasági-pénzügyi válság, politikai-katonai válságok, háborúk, polgárháborúk) ki kell egészíteni az állam globális és regionális önértelmezéseinek ütközéseiből keletkező szemantikai fenyegetésekkel, amelyek a diskurzusterek ideológiai lezárásának, homogenizálásának, a globalizált tömegkommunikációs médiumok közreműködésével a világértelmezési pozíciók monopolizálásának, polarizálódásának, a szinkretikus liberalizmus világhegemoniájának formáiban jelennek meg.

²⁵ Ehhez részletesen lásd Pongrácz (2019): i. m.

²⁶ A globalizáció jelenséget, mint a Föld bolygón a társadalmak és kultúrák egységesülését, nivellálódását, a kapitalista gazdaság és a háború totálissá válását, a tér újkori kitágulásának forradalmi élményét felváltó térbeszűkülés modern élményét Karl Jaspers már 1932-ben, az 1950-es években elkezdődő globalizmusvitát megelőzően a „planetáris” kifejezéssel írta le (vö. Karl Jaspers: *Die geistige Situation der Zeit*. Berlin–Leipzig, de Gruyter, 1932).

államiság és a kapitalista gazdaság szerkezeti-működési mintáit és törvényszerűségeit az alávetett idegen társadalmakra és kultúrákra oktrojálta. A kora újkorban beinduló globalizációs folyamat a nyugati centrum birodalmakká szerveződő, világhegemóniára törekvő nemzetállamai közötti gazdasági-politikai konfrontációk és háborúk formájában ment végbe: újkori és modern gyarmatosítások, totálissá váló háborúk, gyarmati felszabadító háborúk, a gyarmatosítás új formái.

A reflexív államelmélet azt az álláspontot képviseli, hogy a globalizációnak nevezett folyamat nem választható el a modern állam fejlődésétől, amelynek harmadik szakaszát Carl Schmitt a *totális* állam fogalmával értelmezte, és államelméletének kiindulópontjává tette.²⁷ A történelmi államfejlődés minden változata – kezdve az archaikus magaskultúrák államaival, a görög poliszok és a római állam kialakulásával – tényszerűen bizonyítja, hogy az államoknak létérdekük saját különös totalitásuk kifejlesztése az egymással folytatott versengésben. Az állam egzisztenciális törekvése – kedvező belső és külső kiinduló feltételek megléte esetén – birodalmi struktúrák kialakulásához és a birodalmi kereteken belüli „globalizálódáshoz” vezet. Ezért a globalizációs folyamat premodern-részleges és modern-egyetemes formaváltozatai alapvetően az államok versengő pluralizmusának, illetve az állam és birodalom megkülönböztetésének a kettős nézőpontjából értelmezhetők, és nem vezethetők vissza leegyszerűsítő vagy éppen misztifikáló módon pusztán a kapitalista gazdaság immanens, államfüggetlen expanzív „logikájára”. A globalizáció a planetáris államfejlődés szükségszerű jelensége, amely modern formájában és belső dinamikáját tekintve a nemzetállamok és nagytérrendek (birodalmak) versengésében végbemenő folyamat.

A probléma analitikus megvilágítása érdekében azonban további értelmezésre szorul az államok létezési érdekekben gyökerező totalitási igénye. A történelmi-szociológiai tapasztalatok egyértelműen igazolják, hogy az önfenntartásra-önérvényesítésre irányuló egzisztenciális érdek az államokat rákényszeríti a saját totalitásuk kifejlesztésére, azaz minden állam – fejlődésének bizonyos pontján, meghatározott történelmi helyzetben, illetve korszakban – kifejleszteni törekszik a *saját különös totalitását*. Ebből a tényből az következik, hogy potenciálisan

²⁷ Schmitt kiindulópontja szerint planetáris nézőpontból a „politikai világ pluriverzum, nem univerzum”. Ebből az következik, hogy: (a) csak a versengő államok képesek a saját hatókörükben az általuk uralt történelmi terekben relatív politikai egységeket létrehozni, (b) nem létezhet világ-állam „univerzális, az egész emberiséget és az egész Földet átfogó politikai egységként” (vö. Carl Schmitt: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Vál., ford. szerk. Cs. Kiss Lajos. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002. 13–18, 204–226, 231–236; Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza. *Világosság*, 51. [2010], ősz. 19–40). A planetáris politikai teret a legitimitásiigénnyel fellépő államok és különböző szintű, birodalmi-szövetségi integrációi uralják, illetve az államok politikai versenytársaiként fellépő, de közvetett vagy közvetlen állami háttértámogatással rendelkező *illegitim* nem állami nemzetközi szervezetek (vö. Pongrácz [2019]: i. m.).

minden állam totális, de nem minden állam képes a saját totalitását birodalmi formában kiteljesíteni.²⁸ Az államok értelemigénye szerint a saját totalitásuk kibontakoztatására irányuló törekvésekben fejeződik ki, amelyet szemantikai síkon az államrezontanok igazolnak.²⁹

Carl Schmitt a következőképpen értelmezi az állami létezés értelemigényét: A totalitásnak „éppen annyi fajtája létezik, amennyi nép különböző helyzetekben”, és „minden állami szervezet szükséghelyzetben (Notfall) megteremti a totalitás saját fajtáját és mobilizálja tartalékait. . . Potenciálisan tehát minden állam (Staatswesen) totális és bizonyos veszélyes helyzetekben keresztül megy a totalitáson”.³⁰ A „totalitás” fogalma az államfejlődés különböző jelenségeit foglalja össze, amelyekben a közös elemet valamely nép „saját politikai egzisztenciájának egészére történő ráeszmélése”, az állam politikai egységének a létrejötte, önfenntartási-önvédelmi képességének a kifejlesztése jelenti. Az ilyesfajta kollektív ráeszmélések és egységesülések, fellendülések és kibontakozások általában a rendkívüli helyzetek (háború, polgárháború, forradalom, ellenforradalom) következményei és kifejeződései.³¹

²⁸ A problémához lásd Carl Schmitt: Totális ellenség, totális háború, totális állam. In Carl Schmitt: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Vál., ford., szerk. Cs. Kiss Lajos. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002. 231–236; Carl Schmitt: Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität. In Carl Schmitt: *Positionen und Begriffe. Im Kampf mit Weimer – Genf – Versailles 1923–1939*. Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1940. 255–260. Schmitt ebben az írásában azt a felfogást korrigálja, amely szerint „egy államilag szervezett nép totalitása veszélyezteteti vagy lehetetlenné teszi a nemzetközi jogi (völkerrechtliche) semlegességet”, illetve általában a totális állam más népeket és államokat „a saját igényeinek a feltétlen és totális elismerésére kényszeríti”. Schmitt mellett érvel egyfelől, hogy a totalitásra támasztott igény ilyen értelmezése félreérti a népi (völkische) és állami (staatliche) totalitás lényegét (vö. Schmitt [1940]: i. m. 256), másfelől amellet, hogy lényegében minden állam potenciálisan totális, azaz ki kell fejlesztenie és valamilyen formában érvényre kell juttatnia a saját különös totalitását, ha meg akarja őrizni a fennmaradását.

²⁹ A modern államoknak a saját totalitásuk kifejlesztésére irányuló igénye a leginkább világosan az önvédelmi-támadó képesség megőrzésére, fokozására irányuló törekvésekben mutatkozik meg: a tömegpusztító fegyverekkel, különösen az atomfegyverekkel való rendelkezés monopolizálásában, a fegyverkezési versenyben mind tökéletesebb megsemmisítő eszközök (atombomba, hidrogénbomba, neutronbomba, űr- és kiberhadviselés, eszközrendszere) előállítására való törekvésekben, s az ehhez kapcsolódó hírszerző és világértelmezési-propaganda gépezetek kiépítésében.

³⁰ Schmitt (1940): i. m. 256.

³¹ Valamely „nép vagy népi állam totalitása mindenekelőtt saját magára vonatkoztatott ügy” (Schmitt [1940]: i. m. 256), amely az adott történelmi állam egzisztenciájáról rendkívüli helyzetekben (Ernstfall) való döntésként, az alapítás, illetve az újraalapítás (államtípus, illetve államformaváltás) helyzeteiben válik nyilvánvalóvá. Így például a német állam történelmi életében ilyen rendkívüli helyzetet jelent 1871, 1914–1918, 1938, 1989, a magyar állam történelmi életében 1848–1849, 1867, 1918, 1948, 1956, 1989. Az államok történelmi határhelyzeteinek mint eseményeknek és struktúráváltozásoknak a leírása az államtörténet feladata.

Ennek megfelelően a „totalitás” kifejezés azt a módot és folyamatot írja le, ahogyan valamely államként megszerveződő nép ráeszmél önmagára, politikai egységként felismeri történelmi feltételezettségét, sajátyszerűségét, határait, ennek alapján létrehozza és kifejleszti önfenntartásának feltételeit, s ezáltal tiszteletet ébreszt más népek és államok sajátyszerűsége és határai iránt. Ebben az értelemben fejleszti ki az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország, Oroszország, Németország, Lengyelország vagy Dánia, Kína, India, Brazília vagy Japán, Lengyelország és Magyarország is a saját totalitását.³²

A reflexív államelmélet számára mindebből a globalizáció jelenség értelmezése szempontjából az a döntő belátás következik, hogy a globalizáció „logikája” alapvetően *nem* gazdasági, hanem *politikai* „logika”, így a feltartóztathatatlannak tekintett dinamikája nem vezethető vissza leegyszerűsítő vagy misztifikáló módon a modern kapitalista piacgazdaság államfüggetlen törvényszerűségeire.³³ A globalizáció nem értelmezhető államfüggetlen módon, az államok egzisztenciális értelemigényét figyelmen kívül hagyva. Minden globalizációs jelenség mögött a történelmi államok (birodalmak) és a gazdaság komplex kapcsolódása és konfliktusa húzódik meg. A globalizáció – kizárólag ebben az államra vonatkoztatott politikai értelemben – (a) fokozta és fokozza az államok közötti hatalmi egyenlőtlenségeket, mindig és egyre nagyobb függésben tartva a „gyenge”, illetve a „kis” államokat,³⁴ (b) exponenciálisan növeli az állami létezését fenyegető kockázati tényezőket, a status quo fenyegetését, egyidejűleg atomizálva és polarizálva a világrendet, (c) a nagytérrendek birodalmi képződményeihez való igazodás kényszerét teszi az államként való létezés alapjává, az állami cselekvések tájékozódási pontjává.³⁵ A globalizáció kizárólag ebben az államra vonatkoztatott

³² Schmitt (1940): i. m. 256–257.

³³ Az ilyesfajta tisztán gazdasági értelmezés paradigmáját Herbert Spencer szintetikus filozófiája, s ezen belül szociológiai elmélete képviseli. Eszerint a szociális evolúció mint differenciálódási folyamat (survival of the fittest) dinamikus-integrációs központja, hajtóereje, s ebből következően az értelmezés normatív modellje az államot instrumentalizáló piacvezérelt gazdaság.

³⁴ A centrum-félperiféria-periféria, észak-dél, fejlődő ország-küszöbország közismert megkülönböztetései a globalizáció folyamatában az államok elrendeződését, hegemoniakonstellációik mintázatát írják le.

³⁵ A modern állam fejlődése a globalizációs folyamat döntő eleme, a globalizáció fejleményei és szindrómái a legszorosabb kapcsolatban állnak az államokkal. A globalizáció teljesen értelmezhetetlenné válik, ha elszakítják az állammegértés egzisztenciális formáitól, a történelmi államok államtanaitól, azaz ha kétségbe vonják az államelméleti megközelítés értelmességét, teljesítőképességét. Tekintettel erre a tényre, magát a problémát értelmesen államelméleti reflexió nélkül megfogalmazni sem lehet. Ezért a globalizációkritikusok által, egyébként joggal, „indirekt hatalmakká” stilizált transznacionális gazdasági szervezetekre vagy magukat az államokat is irányító személytelen, láthatatlan, ellenőrizhetetlen „illegitim háttérhatalomra” való hivatkozás önmagában nem elegendő, a probléma helyes megfogalmazásához államelméleti vizsgálódásokra van szükség.

politikai értelemben tartalmazza a világrend végső dezintegrációjának a konkrét lehetőségét, azaz a bolygót elpusztító totális háborúval vagy környezeti katasztrófával való fenyegetést.³⁶

A globalizmus és nemzetállami regionalizmusok ellentmondásának állításából egymáshoz kapcsolódó következtetések, illetve problémafelvetéseket adódnak.

(1) A globalizáció folyamata – történelmi előfeltételeit, keletkezését és kiterjedését tekintve – a modern, nyugati típusú államiság, s egyáltalán az államok világának önellentmondását jeleníti meg. A globalizáció államnézópontú problematizálása tehát elkerülhetetlen, és az államtudományok közül elsősorban az államelméletre hárul a feladat, hogy az *állami működés és fejlődés* elméleteinek a keretében feltárja a folyamat oksági összefüggéseit, szerkezeti-fejlődési törvényszerűségeit. A szociális integráció és dezintegráció globális folyamatainak értelmező magyarázatában, minden korábbi elhalási-átváltozási prognózis ellenére, továbbra is az állam jelenti az elsődleges vonatkozási pontot.³⁷

(2) Az új államalapításra való elementáris társadalmi-politikai törekvések, vagy az állam legyengülésétől, csődjétől, bukásától, hanyatlásától való hasonlóan elementáris szociális, kulturális, civilizációs félelmek és ellenreakciók tulajdonképeni értelmüket a jelzett ellentmondás perspektívájából nyerik el.

(3) A világhelyzet az állam funkcionális és legitimációs túlterhelésének az egyértelmű tüneteit mutatja, az egyes államok történelmi nagyságrendjétől, globális politikai-gazdasági erőterben elfoglalt hatalmi pozíciójától, válaszadási képességtől függően eltérő mértékben és módon. A globalizáció kihívásai és szindrómái által „túlkövetelt” államról kialakult kép egyértelműen arra a strukturális tényre utal, hogy a nyugati típusú modern állam integrációs kapacitásainak és vezérlési képességeinek a határára érkezett.

³⁶ Ez utóbbival kapcsolatban azt állítjuk, hogy az ún. klímakatasztrófa is, keletkezését és megoldását tekintve elsődlegesen állami-politikai probléma.

³⁷ A tényleges világhelyzetet a civilizációk vagy kultúrkörök örök és feloldhatatlan harcaként, posztmodern, posztkapitalista hanyatlásként jellemző drámai és kevésbé drámai leírásokban az államok, a birodalomként megszerveződő államok vagy nagytérrendekbe rendeződő államcsoportok jelentik azt a dinamikai tényezőt, amely nélkül nem képzelhető el semmilyen társadalmi, kulturális, civilizációs fennmaradás, változás, fejlődés. Ebből a szempontból a civilizáció fogalmát az állam felől megértő legújabb irodalomban modellként szolgálhat Samuel Huntington „világpolitikai” nézőpontú elemzése (vö. Samuel Huntington: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa, 2015), valamint Francis Fukuyamával folytatott vitája. Itt szükséges azonban megjegyezni, hogy a társadalmi-kulturális világ „középpontnélküliségének” a képletével kifejezett tényállást a 19. században, illetve a századfordulón a historizmus és a szociológia modernitásdiagnózisai már pontosan leírták (vö. Cs. Kiss [2017]: i. m. 4–28).

A történelmi és aktuális felelősségvállalás szempontjából a globalizáció által uralt világhelyzetből következő „túlköveteléssel” mindenekelőtt a nyugati államvilágnak, s ennek részeként az Európai Uniónak kell megbirkóznia. Az Európai Unió alapításától kezdve lényegében egy köztes állapotban létezik, mert különböző okokból képtelen egyértelműen állást foglalni és dönteni a tagállamok politikai integrációja szempontjából alapvető kérdésben: szövetségi állam vagy nemzetállamok szövetsége. Köztes, vitatott, ideiglenes lényegének megfelelően államisága ezért leginkább a „lebegés” kifejezéssel írható le. E „lebegő” államiságról bizonyossággal – azaz a tagállamok hatalmi elrendeződésének, az igazgatási és politikai központok befolyásolási esélyeinek a tényszerűségei alapján – csupán az állítható, hogy az Európai Unió a keletkezés állapotában lévő, határolt, de működésében diffúz *nagytérrend*, amelyben a hegemonia-központok létezése ugyan magától értetődő ténykérdés, azonban magának a hegemoniaproblémának a politikai-ideológiai értelmezése és belső szabályozása az európai államdiskurzusban megfelelő szemantikai apparátus hiányában ugyancsak a „lebegés” állapotában van.³⁸

Az Európai Unió „lebegő” államiságának magyarázatra váró ténye az államtudomány figyelmét az alapvető államelméleti problémákra kell hogy irányítsa.

³⁸ A jogállam- és joguralom-elméletek által dominált európai államdiskurzusban az alapvető problémát a politikai és tudományos vita keveredése okozza, ami a problémafelvetések, az érvelési szintek és formák összecsúszásában, a fogalmak politikai és tudományos jelentésének kritikátlan összemosásában – például a demokrácia problémájának és fogalmának a félreértésében – nyilvánul meg.

Irodalomjegyzék

- Balázs Zoltán: Az állam mint uralmi forma: a politikaelmélet nézőpontjából. *Politikatudományi Szemle*, 28. (2019), 3. 7–28. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2019.3.7>
- Cs. Kiss Lajos: A totális állam elmélete és mítosza. *Világosság*, 51. (2010), ősz. 19–40.
- Cs. Kiss Lajos: Államelméleti helyzetkép. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017a), 2. 4–46.
- Cs. Kiss Lajos: Diszkurzív politikatudomány és reflexív államelmélet. In Horváth Szilvia – Gyulai Attila (szerk.): *Dialógus, vita, diskurzus. Tanulmányok Szabó Márton diszkurzív politikatudományáról*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont – Politikatudományi Intézet – L'Harmattan, 2019. 49–71.
- Cs. Kiss Lajos – Kis Norbert: Államértelmezések. In Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak, avagy megszelídíthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 7–8.
- Cs. Kiss Lajos: *Reflexív államelmélet*. Kézirat, 2020.
- Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt-recepció a társadalomtudományokban. A politikai korrektség ellen*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021 (megjelenés alatt).
- Cs. Kiss Lajos: Előzetes megjegyzések. Carl Schmitt és a demarkációprobléma. In Cs. Kiss Lajos (szerk.): *Carl Schmitt-recepció a társadalomtudományokban. A politikai korrektség ellen*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021 (megjelenés alatt).
- Cs. Kiss, Lajos: Wie ist staatstheoretische Grundlagenforschung möglich? Entwurf und Strategie. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 5. (2017b), 4. 4–28.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József: Az alkotmányelmélet és az alkotmánytan helye a társadalomtudományok rendszerében. *Jura*, 24. (2018a), 1. 14–30.
- Drinóczi Tímea – Petrétei József: Az alkotmányelmélet, az alkotmánytan és az összehasonlító alkotmányjog, valamint módszereik helye a magyar alkotmányjog-tudományban. *Jura*, 24. (2018b), 2. 84–109.
- Ellwein, Thomas – Joachim Jens Hesse: *Der überforderte Staat*. Baden-Baden, Nomos, 1994.
- Huntington, Samuel: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa, 2015.
- Jaspers, Karl: *Die geistige Situation der Zeit*. Berlin–Leipzig, de Gruyter, 1932.
- Meierheinrich, Jens – Oliver Simons (eds.): *The Oxford handbook of Carl Schmitt*. Oxford, Oxford University Press, 2016.
- Pongrácz Alex: *Nemzetállamok és új szabályozó hatalmak, avagy megszelídíthető-e a globalizáció*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Sashalmi Endre: *A hatalom és az állam problematikája Oroszországban 1462–1725 között európai perspektívából*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.
- Simon László: *A partizán elmélete a premodern virtuális korban*. Kézirat (megjelenés alatt).
- Schmitt, Carl: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Vál., ford., szerk. Cs. Kiss Lajos. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002.
- Schmitt, Carl: Totális ellenség, totális háború, totális állam. In Carl Schmitt: *A politikai fogalma. Válogatott politika- és államelméleti tanulmányok*. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, 2002. 231–236.
- Schmitt, Carl: Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität. In Carl Schmitt: *Positionen und Begriffe. Im Kampf mit Weimer – Genf – Versailles 1923–1939*. Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1940. 255–260.
- Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, Századvég, 2014.
- Szabó Márton: *Diszkurzív politikatudomány. Bevezetés a politika interpretatív szemléletébe és kutatásába*. Budapest, Osiris, 2016.
- Szabó Márton: *Politikai episztemológia*. Budapest, L'Harmattan, 2011.
- Szilágyi Péter: *Hermann Heller államelmélete*. Budapest, Dialóg Campus, 2020.



Dúl János¹

Alapvetések az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodásról

Bevezetés

Jelen tanulmány keretei között az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodási szerződésről és vagyongazdálkodói jogról lesz szó. A cél az, hogy a témakörhöz illeszkedő egyes jogszabályi rendelkezéseket és az azokhoz kapcsolódó egyes irodalmi álláspontokat bemutassam. Az írásnak nem képezi részét a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 109. §-ának mélyreható ismertetése és értelmezése, az egy további munka tárgyköre lesz.

Alapvetésként rögzíteni érdemes azt az ünnepet, Tamás András professzor úr gondolatai alapján, miszerint a közszféra vagyoni alapja elkülönített, önálló, ezen alap a köztulajdon vagy publikus tulajdon (*public ownership*), amelynél a vagyongazdálkodás, a tulajdonszerzés közcélból történik, és az így megszerzett tulajdon közcélok megvalósítására használható fel.² Az álláspont általában a köztulajdonban álló dolgokkal kapcsolatban került megfogalmazásra, ám ennél fogva az önkormányzati tulajdonban álló javakra, és a közcél megvalósítása, mint olyan, a vagyongazdálkodási szerződésre is igaz lesz.

A gondolat sor folytatása is egy az egyben összecseng a hatályos szabályozással, azon belül a vagyongazdálkodással is: „A köztulajdon tulajdonosi jogosítványai specifikusan definiáltak. Nemcsak a szerző módok, hanem a birtoklás, a hasznosítás, a használat és a rendelkezés tulajdonosi részjogosítványai is a köztulajdoni jellegnek megfelelően kialakítottak, s jogilag szabályozottak.”³ Az Mötv. és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) rendelkezései alapvetően közjogi jellegűek, ugyanakkor jelentős mértékben befolyásolják azok hátterét a magánjogi szabályok. Emiatt minden megkorlátozás nélkül egyetértek Lenkovich Barnabás megállapításával, amikor arról ír, hogy különösen a dologi jog szabályaiban közjogi dologi jogi normák

¹ Tudományos segédmunkatárs, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzeti Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék. Kapcsolat: dul.janos@uni-nke.hu.

² Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATE Press, 1994. 166.

³ Tamás (1994): i. m. 166.

is előfordulnak, amelyek esetleg polgári jogi szabályokkal vegyülnek. Ilyen területnek számít például az állami funkciókhoz szorosan kötődő ingatlan- és ingóvagyonnal, illetve a helyi önkormányzatok vagyonával összefüggő szabályok összessége.⁴

Az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos egyes alapvetések

Az általam megvizsgált (részben a jelen műben is hivatkozott, részben azon kívüli) szakirodalmi nézetek megfogalmazói közül többen a vagyonkezelés és a vagyongazdálkodás közé egyenlőségjelet tettek, ugyanakkor már csak a jogszabályi rendelkezések megvizsgálását követően sem lehetne így tenni. Egyetértek azon véleménnyel, miszerint a vagyongazdálkodás része a vagyonkezelés, a helyi önkormányzatokkal összefüggésben pedig elmondható, hogy a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodása magában foglalja a meglévő vagyon kezelését, működtetését, a működtetés jogi formáinak megválasztását, a vagyon hasznosítását (értékesítés, bérbeadás) és a vagyon karbantartását.⁵ Bármilyen módon is történjék a vagyonnal történő gazdálkodás, mindvégig szem előtt kell tartani azt, hogy az önkormányzatok gazdálkodásában a fő cél, hogy a közszolgáltatást minél hatékonyabban, költségtakarékosan, ugyanakkor színvonalasan lássák el.⁶

A nemzeti vagyonra vonatkozó szabályozás reformjára tíz évvel ezelőtt került sor az Nvt. megalkotásával, amellyel összefüggésben a korábbi önkormányzati törvény (1990. évi LXV. törvény, Ötv.) egyes rendelkezéseit is másképp szabályozták a hatályos Mötv.-ben.⁷

A nemzeti vagyonról általánosságban elmondható, miszerint „jellegét tekintve – bár léteznek kivételek, különösen az állam, illetőleg a helyi önkormányzatok ún. üzleti vagyona – célvagyonnak minősül, azaz használata, hasznosítása meghatározott célokhoz kötött”.⁸ Bende-Szabó Gábor nagyon érzékletesen és helyesen Szász-Schwarz Gusztáv ismert és elismert célvagyonfogalmával vonta párhuzamba a nemzeti vagyont, előbbi azonban a célvagyon alatt szűkebb fogalmat értett, amelynek

⁴ Lenkovich Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014. 33.

⁵ Krucsó Balázs: Az önkormányzatok gazdálkodása. „Az önkormányzatok vagyongazdálkodása a válság idején”. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halottitör?* Pécs, ID Research– Publikon, 2010. 457.

⁶ Krucsó (2010): i. m. 457.

⁷ Az Nvt. és az önkormányzati vagyonnal összefüggésben áttekintő jelleggel lásd Szimoncsikné Laza Margit: A nemzeti vagyonról szóló törvény önkormányzati vonatkozásai. *Jegyző és Közigazgatás*, 1. (2012). 15; Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 65–71.

⁸ Bende-Szabó Gábor: A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 42.

lényege kizárólagosan a jogi normákban meghatározott célokhoz való kötöttség meglétében jelölhető meg. E célokat alapvetően az Alaptörvény és az Nvt. rögzíti, konkrétan nevesítve a közérdek szolgáltatát, a közös(ségi) szükségletek kielégítését, a nemzeti értékek megőrzését, a természeti erőforrások megóvását, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét. A nemzeti vagyon alapvető rendelkezése tehát a közfeladatok ellátásának biztosításában jelölhető meg.⁹ A vagyonnal való gazdálkodás korláta az, hogy a vagyon a helyi közügyek ellátását és a helyi közhatalom gyakorlását szolgálja, szolgálhatja. A közszolgáltatások biztosításának kötelezettsége azonban további korlátok közé szorítja az önkormányzati autonómiát.¹⁰ Egy eseti döntés is rögzítette azt, miszerint az önkormányzat a törzsvagyonába tartozó vagyonelemekkel a nemzeti vagyonra vonatkozó törvényi korlátok között gazdálkodhat.¹¹ A konkrét jogvita alapjául szolgáló tényállás alapján a forgalomképtelen törzsvagyonba tartozó ingatlant társasházzá alakította az önkormányzat, ebbéli jellegéből fakadóan több tulajdonosa is lehetett (volna) az ingatlannak.

Az önkormányzatok jogi személyiségéről

Az Mötv. 41. § (1) bekezdése alapján a helyi önkormányzat jogi személynek tekintendő, és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit az Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az Mötv. alapján kijelölt szabályanyag szükségszerűen csakis a Ptk. 3:1–3:48. §-ait jelentheti, mivel a Harmadik Könyv e rendelkezéseket követően az egyes jogi személyekre irányadó szabályokat tartalmazza, és a helyi önkormányzatok egyik jogiszemély-típus alá sem sorolhatók be. A Ptk. önkormányzatok esetében történő alkalmazásakor, ahogy azt az Mötv. is kiemeli, figyelemmel kell lenni a helyi önkormányzatokról szóló törvényre, ugyanakkor némileg párhuzamos rendelkezések érvényesülnek ebben az esetben, ugyanis a Ptk. 3:3. § (2) bekezdése alapján a jogi személy általános szabályait megfelelően alkalmazni kell a Ptk.-ban nem szabályozott típusú jogi személyre. A jogi személyiséget az Mötv. adja meg a helyi önkormányzatnak, és a 41. § (1) bekezdés első mondatának folytatása nélkül is alkalmazni kellene vonatkozásukban a Ptk.-t. Az Mötv. ugyanakkor az önkormányzatokra vonatkozó specialításokból fakadóan szűkíti a Ptk. lehetséges alkalmazási körét e tekintetben.

Az Mötv. egyértelműen kijelenti, miszerint a képviselő-testületet a polgármester, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a főpolgármester képviseli.¹² E § (2) be-

⁹ Bende-Szabó (2014): i. m. 42.

¹⁰ Feik Csaba: Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szemszögéből. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 7–8. 64.

¹¹ KGD2015. 183.

¹² Mötv. 41. § (1) bek.

kezdésének megfelelően az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják, a képviselő-testület szervei közé tartozik a polgármester is, tehát az önkormányzati feladatok ellátásában ő is részt vesz. Természetesen ide tartozik a már említett képviselet is, amellyel összefüggésben megjegyezhető, hogy „[a] polgármester polgári jogi (törvényes) képviselői minőségének jellege összhangban van a Ptk., valamint a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) több kapcsolódó rendelkezésével. A Ptk. 6:11. §-a ugyanis kinyilvánítja, hogy a képviseleti jog jogszabályon is alapulhat.”¹³

A jogi személyek jellemzői között számon kell tartani az elkülönült vagyont és az abból fakadó önálló vagyoni felelősséget.¹⁴ A helyi önkormányzatnak lehet saját tulajdona, sőt ahhoz, hogy feladatait el tudja látni, és valóban jogi személynek is nevezhessük, elengedhetetlen a saját vagyon, mindezekre tekintettel az Mötv. 107. §-a akképp rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatot törvényben meghatározott eltérésekkel megilletik mindazok a jogok, és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, illetve terhelik; a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a képviselő-testület mint testület fogja konkrétan megkötni a szerződéseket, vagy fog más jognyilatkozatot tenni, hanem a polgármester fog így eljárni az idézett rendelkezés alapján, ugyanis a „polgármester a képviselő-testület törvényes képviselője, közjogi és polgári jogi képviseleti jog illeti meg”.¹⁵ A rendelkezés Ötv.-beli elődjét [Ötv. 80. § (1) bek.] a bírósági gyakorlatban is citálták, a BH2009. 302. számon közzétett eseti döntés alapján az önkormányzati vagyon felett a tulajdonosi jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik, e rendelkezési jogok körében felhatalmazást adhat a polgármesternek a Szervezeti és Működési Szabályzatban arra, hogy milyen jogokat milyen vagyoni körben gyakoroljon.

Nem a képviselő-testületek lesznek tehát azok, amelyek el fognak járni, ugyanis azok jogi személyiség hiányában perbeli jogképességgel nem rendelkeznek, perben félként nem vehetnek részt.¹⁶ A jogi személyiséggel összefüggő szabály(rendszer) töretlenül érvényesül az Ötv. óta, mivel az Ötv. 9. § (1) bekezdése akképp rendelkezett, hogy az önkormányzat jogi személy, az önkormányzati feladat- és hatáskörök a képviselő-testületet illetik meg. Az ítélet indokolása szerint ebből az következik, hogy a törvény az önkormányzatoknak biztosítja a jogi személyiséget, míg az önkormányzati feladat- és hatásköröket a képviselő-

¹³ Fábíán Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 41. §.

¹⁴ Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014). 150.

¹⁵ Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 262.

¹⁶ BH2000. 503.

testületre bízva. A helyi önkormányzás joga a település választópolgárainak közösségét illeti meg, a jogi személyiség pedig az önkormányzatot illeti.

Honnan származik az önkormányzatok vagyona?

Az önkormányzatoknak, annak érdekében, hogy el tudják látni a meghatározott közfeladatokat, vagyonnal kell rendelkezniük. Az önkormányzatok mai vagyoni állapotának alapjait a rendszerváltáshoz köthetjük, tulajdonszerzésüket röviden úgy lehet összefoglalni, hogy az első lépés az *ex lege* tulajdonszerzés, a második lépés pedig a vagyonátadó bizottságok eljárása következtében történő tulajdonszerzés volt.¹⁷

Az önkormányzati vagyon kialakulásában az Ötv. 107. § szerinti vagyonjuttatás mértéke és aránya volt a meghatározó, és az ebben a szakaszban meghatározott vagyontárgyak képezték az önkormányzatok „induláskori” vagyonának 100%-át. A következő lépcsőfok az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény volt, amely alapján a vagyonátadó bizottságok közreműködésével kialakult az önkormányzati vagyon rendszere, amely mind nagyságrendjében, mind szerkezetében folyamatosan változott, illetve változik.¹⁸

Krucsó Balázs szerint az önkormányzatok tulajdonossá tételének kettős célja volt: egyrészt az, hogy az állami vagyon valós tulajdonosokhoz kerüljön, másrészt, hogy a lakossági szolgáltatást biztosító vagyon ahhoz kerüljön, aki a legalkalmasabb annak kezelésére.¹⁹ (Ez a kezelés azonban nem egyenlő a tanulmány lényegi pontját jelentő vagyonkezeléssel.)

A vagyonszerzéssel összefüggésben azonban nem egy jogvita merült fel, ezek közül megemlíthető a BH2011. 249. számon közzétett döntés, amelynek legfontosabb megállapítása az volt, miszerint az egykori tanács szerveinek kezelésében lévő állami ingatlanok az Ötv. hatálybalépésének napján *ex lege* önkormányzati tulajdonba kerültek. Az eljáró bíróság indokolásának jogi okfejtése szerint az alperes önkormányzat a jogszabály erejénél fogva, jogszabályon alapuló jogutódlással 1990. szeptember 30-án szerzett tulajdonjogot (az Ötv. hatálybalépésével). A konkrét esetben ingatlan elbirtoklásával függött össze a jogvita, amelynek tárgya az volt, hogy teljesültek-e az elbirtoklás feltételei, mi minősült annak megszakításának,

¹⁷ Bencze Izabella: A társadalmi tulajdont érintő „tulajdonrendezési eljárás” néhány elemének alkotmányossági következményei. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 4. 6.

¹⁸ Krucsó (2010): i. m. 455. E vagyonátadási törvény alapján a helyi önkormányzatok kb. 4000 milliárd Ft értékű vagyonhoz jutottak. Hegedüs József – Tönkö Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, CompLex, 2007. 73.

¹⁹ Krucsó (2010): i. m. 455.

valamint a tulajdonosi triász részét képező rendelkezési jog gyakorlásának. Nem tekintendő a rendelkezési jog gyakorlásának az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés iránti kérelem, így az elsőfokú bíróság állapította meg helytállóan, hogy az alperes tulajdonszerzésének időpontja az Ötv. hatálybalépésének napja, nem pedig a deklaratív hatályú földhivatali bejegyzés időpontja.

Az ex lege tulajdonszerzés egyik esete volt az, amikor a tanács kezelésében lévő ingatlanról volt szó, ahogy azt egy eseti döntés is rögzítette: a tanács állami szerv volt, ingatlan tulajdonjogát nem szerezhette meg, csupán állami tulajdon kezelője lehetett, ehhez képest a jogutód önkormányzatnak az állami tulajdonban lévő vagyontárgyat lehet a vonatkozó törvényi rendelkezések szerint tulajdonába adni.²⁰ Havassy Sándor gondolatai alapján „[a] rendszerváltást megelőzően az önálló jogalanyiséggal felruházott állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) az állam tulajdonával az ún. kezelői jog alapján és keretében gazdálkodtak. A kezelői jog tartalma évtizedről évtizedre átalakult, terjedelme pedig az egyszerű birtokjogtól a „majdnem igazi” tulajdonjogig terjedt. A rendszerváltást követően a vagyonkezelésre jogosultak köre tág határok között került meghatározásra és a magánszektor szereplői is kezelői jogot kaphattak. 1996. január 1-jétől megszűnt a kezelői jog fogalma, helyébe a vagyonkezelői jog lépett.”²¹

A vagyonkezelői jog és a vagyonkezelési szerződés az önkormányzatoknál

Nem célom most a vagyonkezelési szerződés részletes elemzése,²² továbbá az említett kezelői jog vizsgálata sem, amely a rendszerváltás előtti időszak sajátos jogviszonya volt, hanem az önkormányzatok tulajdonával kapcsolatos vagyonkezelés egyes lényegi vonásainak a kiemelése, ezért előbbieket további ismertetését mellőzőm.

A vagyonkezelési szerződés megkötésének Mötv.-beli első „generális” lehetőségét a 41. § (6) bekezdése adja az önkormányzatok kezébe, ugyanis a képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – jogszabályban meghatározottak szerint – szerződést köthet természetes és jogi személlyel vagy

²⁰ KGD1995. 134. E kérdéskörrel összefüggésben lásd még: Imre Miklós: Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 246–247.

²¹ Havassy Sándor: A nemzeti vagyronról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 11. 50. Az önkormányzati tulajdon változásának vázlatos történeti áttekintésére lásd Siket Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása. A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, (2012), 22.

²² Ezzel összefüggésben lásd Dúl János: A vagyonkezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79.

jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel. A második „generális” megalapozottság meglátásom szerint az a rendelkezés, miszerint a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása csak e törvényben és a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak,²³ ezáltal lehet vagyongazdálkodási szerződést is kötni, mert a szerződéskötés az előbbi jogosultságok és lehetőségek közé tartozik.

Szabatosan összefoglalva, az önkormányzati vagyongazdálkodási jog lényege az, hogy az önkormányzatnál marad a tulajdonjog, azonban a tulajdonhoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek gyakorlását a vagyongazdálkodónak engedi át.²⁴ Ezt az álláspontot azonban a hatályos jogszabályi környezetben nem lehet maradéktalanul fenntartani, mivel a vagyongazdálkodó mozgásterét, habár rendkívül széles körű jogosítványokkal rendelkezik, az Nvt. korlátok közé szorítja.

A vagyongazdálkodási szerződést mint szerződéstípust már korábban is használta a gyakorlat, mivel azonban nem volt jogszabályban meghatározva, az egyes szerződések tartalma rendkívül eltérő volt. Az önkormányzatok tulajdonával összefüggő vagyongazdálkodási jog szabályozására a 2005. évi XCII. törvény megalkotásával került sor.²⁵

Hatályos jogunkban tehát létezik az Nvt. szerinti vagyongazdálkodás, ezen alapul az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény és a kapcsolódó végrehajtási rendelet, továbbá az Mötv. szerinti vagyongazdálkodás, és van az a típusú vagyongazdálkodás, amelyet akképp lehet meghatározni, ami alapvetően, némileg a hitel- és pénzügyi ügyletekhez hasonlóan, „átmenetileg vagy tartósan saját szervezetén belül, önkormányzati alapítású szervezet keretében működtetésre, vagyongazdálkodásra szakosodott külső szakértő szervezet részére időleges hasznosítás”, ez azonban nem kapcsolódik szorosan közfeladat ellátásához.²⁶

Mogyorósi Sándor meglátása alapján a vagyongazdálkodás a mai értelemben a felek közötti szerződéssel jön létre, amelynek alapján az eszközhasznosítás során a tulajdon elválik a hasznosítótól. A régi Ptk.-beli (1959. évi IV. törvény) szabályozás szerint a kizárólag állami tulajdonban álló dolog birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát az állam – törvényben szabályozott módon – másnak átengedhette. Az állam az egyes vagyontárgyait másra bízhatja, ebben az esetben

²³ Mötv. 108. § (1) bek.

²⁴ Szüdi János: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008. 115.

²⁵ A 2005. évi módosítások összefoglalására lásd *Önkormányzati füzetek 39. Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszaki kérdései*. Budapest, SALDO, 2006.

²⁶ Pitti Zoltán: VII. A vagyongazdálkodás és hasznosítás lehetséges modelljei. In Pitti Zoltán – Varga Sándor: *Az önkormányzatok vagyongazdálkodási folyamatai*. Budapest, KJK, 1995. 95–102. Lásd még Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon keletkezése és működése. *Pénzügyi Szemle*, 38. (1993), 7. 561–576; Varga Zsolt: Az önkormányzati vagyongazdálkodás, vagyongazdálkodás. *Magyar Közigazgatás*, 11. (2002), 676–680; Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon létrejötte és lehetséges hasznosulása. *Magyar Közigazgatás*, 43. (1993), 7. 403–413.

– a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – ez utóbbi gyakorolja a polgári jogi értelemben vett jogokat, és teljesíti a kötelezettségeket.²⁷ Ez azonban csak az állam vonatkozásában szabályozta ezt a jogintézményt, majd a 2005. évi XCII. törvénnyel az Ötv., az akkor hatályos államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény módosításával került sor a jogrendszerbe történő beillesztésre.²⁸

*A vagyonkezelői jog szabályozása az Mötv.-ben
és önkormányzati rendeletben*

Az Mötv. 109. §-a szabályozza az önkormányzati vagyonnal összefüggő vagyonkezelői jogot és vagyonkezelési szerződést, viszonylag részletesen, tizenkét bekezdésben. Az önkormányzatokkal kapcsolatosan azonban nemcsak az Nvt., az Mötv., hanem még helyi önkormányzati rendelet is befolyásolja e jogintézmény jellegét. A rendeletalkotási kötelezettség az Mötv. 143. § (4) bekezdéséből fakad, ugyanis ezáltal felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet, továbbá a vagyonkezelői jog megszerzésének, gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének szabályait.²⁹

A vagyonrendeletek alkotásával és a vagyonkezelési szerződéssel áll összefüggésben a KGD2014. 17. számon közzétett döntés, amelynek egyik fontos megállapítása az volt, miszerint az Mötv. felhatalmazása alapján az önkormányzatoknak kötelező rendeletben meghatározni azon vagyonelemeket, amelyekre vagyonkezelői jogot létesíthetnek. (A döntés másik lényeges része az volt, hogy a Ptk. szabályait is figyelembe véve törvényi felhatalmazás nélkül az önkormányzat nem szabályozhatja az óvadék jogintézményét. E kérdéskörrel azonban, miután nem tartozik szorosan az alapul fekvő témakörhöz, nem fogok foglalkozni, és az esetből csak a vagyonkezeléssel összefüggő részeket fogom kiemelni.)

Az indítványozó (Budapest Főváros Kormányhivatala) a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának a megállapítását kezdeményezte. Kifejtette, hogy az Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja felhatalmazást ad az önkormányzatnak, hogy rendeletben határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonkezelői jogot létesíthet. Ezt az önkormányzati rendelet (Ör.) vagyonkezelésre vonatkozó 21–28. §-ai nem határozzák meg,

²⁷ Mogyorósi Sándor: A vagyonkezelői jog a helyi önkormányzatok életében. *Jegyző és Közigazgatás*, 4. (2014). 16.

²⁸ A korábbi Ötv.-beli és korábbi Áht.-beli, valamint az Mötv. szabályozásának összehasonlítására vagyonkezelési szempontból lásd még: Mogyorósi (2014): i. m. 16–18.

²⁹ Mötv. 143. § (4) bek. i) pontja.

holott az Ör. 23. § (1) bekezdés a) pontja a vagyonekezelési szerződés tartalmi elemei közé sorolja a vagyonekezeléssel érintett vagyoni kör pontos meghatározását.

Az érintett önkormányzat álláspontja szerint nem állt fenn a jogalkotási kötelezettség elmulasztása, ugyanis az Mötv. 109. § (1) bekezdése alapján vagyonekezelői jogot az önkormányzat tulajdonában álló vagyonekre lehet alapítani. Az Nvt. 1. § (2) bekezdése pontosan meghatározza a nemzeti vagyonek körét, így azon vagyonelemek köre, amelyekre vagyonekezelői jog létesíthető, törvényben meghatározott. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3–4. §-a figyelembevételével, indokolatlan önkormányzati rendeletben szó szerint megismételni a törvényi rendelkezést akkor, ha az önkormányzat nem kívánja szűkíteni a vagyonekezelői joggal érintett vagyonelemek körét.

Az eljáró bíróság megállapította, miszerint a törvény felhatalmazása alapján történő rendeletalkotás sajátja, hogy a törvény által meghatározott keretek között az önkormányzatok szabadon rendelkezhetnek. Ez utóbbi esetben egyes tárgyak szerint az önkormányzatok eldönthetik, hogy alkotnak-e rendeletet (például a helyi adók körében), más felhatalmazások szerint azonban kötelező rendeletet alkotni, kötelező a törvény végrehajtásához szükséges helyi szabályok meghatározása. Eldöntendő kérdésként fogalmazták meg, hogy az Mötv. 143. § (4) bekezdése i) pontja alapján kötelező-e az önkormányzat rendeletében meghatározni azon vagyonelemeket, amelyekre a helyi önkormányzat vagyonekezelői jogot létesíthet. Az Nvt. 1. § (2) bekezdése meghatározza azon vagyonelemeket, amelyek a nemzeti vagyonekba tartoznak (köztük a helyi önkormányzat vagyonekát), és az Ör. 1. §-a kijelöli a rendelet hatályát, amely kiterjed Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat vagyonekának teljes körére, amely a tulajdonából, az őt megillető vagyoni értékű jogokból és a tulajdonába kerülő dolgokból áll, majd példálózó jelleggel felsorolja azt, hogy az önkormányzat feladatainak és céljainak ellátását szolgáló vagyonek körébe különösen mi tartozik bele. Tehát ez alapján megállapítható, hogy az Ör. 1. §-a az önkormányzati vagyonek körét példálózóan írja le, így az nem tekinthető olyan pontos meghatározásnak, amelyre az önkormányzat vagyonekezelői jogot létesíthet, így az Ör. 1. §-a nem fogadható el az Mötv. 143. § (4) bekezdés i) pontja szerinti felhatalmazás teljesítésének.

Az önkormányzat érvelésére figyelemmel rögzítette azt a bíróság, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdése valóban nevesíti a nemzeti vagyonek körét, abban külön jelölve a helyi önkormányzati vagyonek. Indokolásába beemelte az önkormányzat által is már hivatkozott Jat. 3. §-át, amely kimondja, hogy a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtethető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Ebből következően, ha az érintett önkormányzat más jogszabály szövegét akarja rendeletébe beépíteni, ezt a törvényhely pontos megjelölésével teheti meg. Ám a Kúria megállapította, hogy az Ör. nem

utal arra, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdésében szabályozott helyi önkormányzatokat érintő vagyoni kör felel meg azon vagyonelemeknek, amelyekre az önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet az MÖtv. 143. § (4) bekezdés i) pontja szerinti felhatalmazásnak megfelelően. A Kúria Önkormányzati Tanácsa rámutatott, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei a rendeletalkotás során nem sértik meg a Jat. 3. §-át, ha szakasz és bekezdés megjelölésével más jogszabályi rendelkezésre utalnak, ilyen hivatkozást az Ör. azonban nem tartalmaz.

Figyelembe kell továbbá venni, hogy az Nvt. 1. § (2) bekezdésében lévő felsorolás is általános, amelyre példaként említette az 1. § (2) bekezdés g) pontja szerinti vagyonkört, amelynél fogva a nemzeti vagyonba tartozik az önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog. Rámutatott a bíróság arra is, hogy ez önkormányzatonként más és más vagyontárgyat jelenthet, amelyet az MÖtv. 143. § (4) bekezdés i) pontja alapján az önkormányzatnak rendeletben kell meghatároznia. Megállapítható tehát, hogy az MÖtv. fenti felhatalmazásának megfelelően az önkormányzatoknak a helyi sajátosságokhoz illeszkedő szabályokat kell megalkotniuk. Ilyen tartalommal az Ör. nem határozza meg azon vagyonelemeket, amelyekre az érintett önkormányzat vagyongazdálkodási jogot létesíthet.

Összegzés

A tanulmány az önkormányzati tulajdonnal összefüggő vagyongazdálkodási szerződés és vagyongazdálkodási jog témaköreinek egyes kiinduló aspektusait dolgozta fel. A jogintézmény hatályos szabályainak kialakításában jelentős mérföldkő volt a 2005. év, amikor az önkormányzati törvényt módosítva lehetővé tették a vagyongazdálkodási jog létesítését az önkormányzati közfeladat ellátásával összefüggésben. Újabb csomópont volt a 2011. év, amikor a köztulajdon teljes rendszerét új alapokra helyezte a jogalkotó a nemzeti vagyon kategóriájának megalkotásával, tulajdonképpen általános szabályokat adva az Nvt. rendelkezéseivel, a különös szabályokat pedig az állami vagyonról szóló törvény, illetve a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény tartalmazza. Az önkormányzati tulajdonnal összefüggésben, tekintettel arra, hogy minden önkormányzatnál más és más vagyontárgyak léteznek,³⁰ nem lehet egységes szabályrendszert alkotni, ezért az MÖtv. felhatalmazást adott e tárgykörrel kapcsolatos rendelet megalkotására.

³⁰ Ez pedig szükségszerűen azt jelenti, hogy eltérő problémák jelentkeznek az önkormányzatoknál. Az önkormányzati vagyonnal összefüggő egyes kérdésekkel összefüggésben lásd még: Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Irodalomjegyzék

- Auer Ádám – Boros Anita – Szólik Eszter (szerk.): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Bencze Izabella: A társadalmi tulajdont érintő „tulajdonrendezési eljárás” néhány elemének alkotmányossági következményei. *Gazdaság és Jog*, 13. (2005), 4. 3–8.
- Bende-Szabó Gábor: A helyi önkormányzati vagyon törvényi szabályozásának új rendszere. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 41–152.
- Dúl János: A vagyonkezelési szerződés fogalmáról. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 4. 46–79. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.4.3>
- Fábián Adrián: *Kommentár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. Online: <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/337/id/A13Y1324.KK/ts/20200411>
- Feik Csaba: Az önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogi keretei a helyi közszolgáltatások biztosítása szempontjából. *Új Magyar Közigazgatás*, 6. (2013), 7–8. 62–64.
- Havassy Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazásának gyakorlati kérdései. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 11. 47–52.
- Hegedüs József – Tönkö Andrea: Az önkormányzati gazdasági társaságok szerepe a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában. In Vigvári András (szerk.): *A családi ezüst. Tanulmányok az önkormányzati vagyongazdálkodás témaköréből*. Budapest, CompLex, 2007, 67–94.
- Imre Miklós: Önkormányzati tulajdonszerzés a rendszerváltás után. In Patyi András – Lapsánszky András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 239–254.
- Krucsó Balázs: Az önkormányzatok gazdálkodása. „Az önkormányzatok vagyongazdálkodása a válság idején”. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok. Születésnap, vagy halotti tor?* Pécs, ID Research – Publiikon, 2010. 455–463.
- Lenkovic Barnabás: *Dologi jog*. Budapest, Eötvös, 2014.
- Mogyorósi Sándor: A nemzeti vagyonról szóló törvény alkalmazása a helyi önkormányzatok életében. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. (2014), 4. 53–71.
- Mogyorósi Sándor: A vagyonkezelői jog a helyi önkormányzatok életében. *Jegyző és Közigazgatás*, 4. (2014). 15–18.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- Önkormányzati füzetek 39. Az önkormányzati vagyongazdálkodás időszzerű kérdései*. Budapest, SALDO, 2006.
- Papp Tekla: Vázlatos áttekintés a jogi személyről az új Polgári Törvénykönyv apropóján. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2. (2014), 2. 150–159.
- Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon keletkezése és működése. *Pénzügyi Szemle*, 38. (1993), 7. 561–576.
- Pitti Zoltán: Az önkormányzati vagyon létrejötte és lehetséges hasznosulása. *Magyar Közigazgatás* 43. (1993), 7. 403–413.
- Pitti Zoltán: VII. A vagyonkezelés és hasznosítás lehetséges modelljei. In Pitti Zoltán – Varga Sándor: *Az önkormányzatok vagyonosodási folyamata*. Budapest, KJK, 1995. 95–102.
- Siket Judit: Az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályozás változása. A községi, városi tulajdontól a nemzeti vagyonig. *Pázmány Law Working Papers*, (2012), 22. Online: <http://plwp.eu/evfolyamok/2012/78-2012-22>
- Szimoncsikné Laza Margit: A nemzeti vagyonról szóló törvény önkormányzati vonatkozásai. *Jegyző és Közigazgatás*, (2012), 1. Online: <https://bit.ly/2ShIa0m>
- Szűdi János: *Szakszerűség és hatékonyság a közoktatásban*. Budapest, CompLex, 2008.
- Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATEPress, 1994.
- Varga Zsolt: Az önkormányzati vagyongazdálkodás, vagyonkezelés. *Magyar Közigazgatás*, 52. (2002), 11. 676–680.



Fábián Adrián¹

Közigazgatás – (egészségügyi) veszélyhelyzetben

Kivételes megtiszteltetés a Tamás András Professzor Úr 80. születésnapja alkalmából megjelenő ünnepi kötetben publikálni. Őszinte sajnálatomra, Professzor Úrral viszonylag ritkán kerültem kapcsolatba, azokon a konferenciákon, háttérbeszéléseken, amikor viszont volt szerencsém Professzor Úr előadásait, hozzászólásait meghallgatni, minden alkalommal nagy hatással volt rám az a szikár logikai rend és tudományos alaposág, amelyek alapján kikezdehetetlen következtetéseit megfogalmazta. Írásomban hozzá hasonló és méltó logikai rendszerben igyekszem a konklúzióig eljutni. Isten éltesse, Professzor Úr!

Bevezető

Vitathatatlan, hogy a 2020-ban bekövetkezett Covid-19-világjárvány új helyzet elé állította nemcsak az érintett nemzetközi egészségügyi szervezeteket, illetve a nemzetközi közösséget egyetemlegesen, hanem a hatásokat, következményeket „elviselni” kénytelen nemzetállamokat is, azok döntéshozóit és közigazgatási szervezeteit. Ez a rendkívül összetett (jogi és tényleges) veszélyhelyzet – a kézirat leadásakor – még nem múlt el, és szemmel láthatóan jelentős kihívást okoz a kormányzati döntéshozó és végrehajtó alrendszerekben egyaránt.

Másrészt vitatható ugyan, hogy milyen kormányzati, közigazgatási végrehajtási (jogi és nem jogi) eszközök alkalmazásával kerülhet sor egy ilyen – az állam és társadalom normális működésétől különböző – szituáció kezelésére, az viszont leszögezhető, hogy a közigazgatás „bevetése” szükségszerű és elkerülhetetlen.

Írásom utóbbi megállapítás okaival és hazai megvalósulásának egyes („korai”, 2020. márciusi) elemeivel foglalkozik. Ugyanakkor e sorok megírásakor a veszély és a veszélyhelyzet is fennáll, a közigazgatás folyamatos mozgásban, „bevetésben” van, így csak korlátozottan van lehetőségem következtetéseket megfogalmazni.

¹ Dékán, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar; habilitált egyetemi docens, PTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: fabian.adrian@ajk.pte.hu.

A közigazgatás veszélyelhárító funkciója²

A közigazgatásnak meg kell küzdenie különféle veszélyekkel és veszélyhelyzetekkel, minimalizálnia kell veszélyek bekövetkeztének kockázatát. Nos, ez a funkció egyáltalán nem számít újdonságnak, sőt tulajdonképpen a közigazgatás egyik legfontosabb karakterjegyének is tekinthető.

A polgári forradalmakat megelőzően, a közigazgatásnak tulajdonképpen egyetlen rendeltetése a veszélyelhárítás volt, pontosabban a közrendet és a közbiztonságot fenyegető veszélyek megelőzése, illetve a veszélyhelyzetek elhárítása. Ezt nevezték és nevezzük a mai napig rendészeti tevékenységnek.³

Az más kérdés, hogy az abszolút monarchiák időszakában a közrend és a közbiztonság fenntartása nem volt „önzetlen” állami cselekvés abban az értelemben, hogy végső célja az állami és a meglévő hatalmi rend fenntartása volt. Hiszen azok a legtagabb értelemben vett veszélyek (gazdasági válság, járvány, lázadás, felvilágosult gondolatok stb.), amelyek a közrendet veszélyeztették, igazából – közvetve vagy közvetlenül – a hatalmi *status quót* is fenyegették. Ennek megfelelően épültek ki a veszélyelhárító mechanizmusok: erőszakszervezet, cenzúra, karantén, titkosrendőrség stb.

A veszély, amennyire benne rejlik a mindennapi természetes folyamatokban és emberi tevékenységekben, legalább ilyen mértékben áthatja az egész jogrendszert. A jogalkotó mindig is számolt a veszélyhelyzetekkel és az azokat megelőző veszélyhelyzetekkel: jogszabályok segítségével igyekezett kivédeni azokat. A különféle veszélyekre, fenyegetésekre ugyanúgy tekintettel van a munkajog (például veszélyes munkakör), mint a polgári jog (például veszélyes üzem).

Sőt egész jogágak épülnek a veszély (és a veszélyhelyzet) fogalma köré, gondolunk itt a büntetőjogra, amely a „társadalomra veszélyességet” veszi alapul, de ugyanez elmondható a szabálysértési jogról is, amely a „társadalomra veszélyesség csekély foka” mellett a „közigazgatásra való veszélyességet” is tárgykörébe vonja.

² Ennek az alpontnak a megírásához felhasználtam korábbi írásomat: Gondolatok a „közigazgatási jogi” veszélyről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2012. 279–286.

³ Bővebben: Ernyes Mihály: *A magyar rendőrség története*. Budapest, BM, 2002. 23; Petrovics László: *Körendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, Pannonia, 1884. 12–13; Szamel Lajos: *A modern rendészettudomány és következményei*. Pécs, Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, 1995. 261; Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Beliügyi Szemle*, 1. (1998). 3–11; Baraczk Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. In Ficzer Lajos – Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. 383; Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 1. 18–21; Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a határőrséghez. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2002. 28; Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

A különféle fenyegetések, veszélyek elhárítására vonatkozó közigazgatási jogi normákat meglehetősen nehéz aszerint kategorizálni, hogy adott esetben vajon „csupán” hatósági jogalkalmazásról van szó, vagy kifejezetten rendészeti tevékenységről. Számos határeset mellett találunk azonban „vegytiszta” rendészeti előírásokat is a közigazgatási jogban, vagyis olyan veszélyeket, amelyek kifejezetten a közrendet, a közbiztonságot veszik célba.

Veszélyt, veszélyhelyzetet számtalan körülmény idézhet elő (például természeti erők vagy emberi magatartás), de a közigazgatási jogban a veszély szinte mindig kapcsolódik az emberhez, az emberi tevékenységhez.

Először is azért, mert a veszélyek az embert fenyegetik. (Azok a fenyegetések, amelyek az embert, annak valamely érdekét, értékét nem érintik, kívül esnek a közigazgatási jogon.) A veszély – másképpen fogalmazva – a jogrend által védett értékekre van (vagy lehet) káros hatással, ilyen – az emberhez kötődő – értékek különösen az élet, testi épség, az egészség, a vagyonbiztonság, a természetes és az épített környezet.

A közigazgatási jog, illetve a közigazgatás a veszélyt vagy úgy próbálja elhárítani, hogy a veszélyforrást semlegesíti különféle jogi (hatósági) eszközökkel, vagy úgy, hogy a veszély „célpontjainak” (az embereknek) a figyelmét hívja fel a fokozott óvatosságra, a veszély kockázatára.

A veszéllyel rokon fogalom a jogban a *vis maior* (erőhatalom, elháríthatatlan veszély) *terminus technicus*, amely a polgári (kötelmi) jog tipikus veszélye. A veszély és a *vis maior* annak ellenére, hogy közös bennük az, hogy nemkívánatos állapotot eredményezhetnek, nem azonos kategóriák:

- a veszély általában emberi tevékenységből fakad, míg a *vis maior* a természeti erő okozza;
- a *vis maior* dolgokat veszélyeztet, rongál, vagy semmisít meg, illetve meggátol valamilyen kötelezettség teljesítésében, míg a veszély – közvetve vagy közvetlenül – az embert veszi célba;
- a *vis maior* előreláthatatlan és kivédhetetlen.⁴

A közigazgatási jogban a veszélyek – kissé önkényesen – két csoportra oszthatók, az egyik csoportba azok a fenyegető tényezők tartoznak, amelyek előre nem láthatók, az ellenük való védekezés lehetőségei ezért igencsak behatároltak. Ezekre az általános vagy „ismeretlen” veszélyekre vonatkozó jogi szabályozást jórészt a közigazgatási eljárásjogban találjuk meg.

A másik csoportba azok a veszélyek, fenyegetések tartoznak, amelyek olyan emberi tevékenységekkel függnek össze, amelyeknek az effajta kockázata ismert.

⁴ A *vis maior*ról bővebben lásd Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997. 235.

A jogalkotó a jogi szabályozás útján igyekszik a veszély bekövetkeztének esélyét, annak kockázatát minimalizálni.

Elsőként az általam „ismert” veszélynek nevezett fenyegetésekre vonatkozó normatív szabályozás jellegzetességeit vizsgáljuk meg. Szintén találunk rá példát, amikor a veszély lehetőségét magában hordozó emberi tevékenység fokozott hatósági kontroll alatt áll, beleértve természetesen a hatósági engedélyezést is.

Nemcsak a veszély forrását próbálja biztonságossá tenni, hanem a veszély célpontját is igyekszik megóvni a közigazgatási jog. Ha példának okáért az engedélyes nem követi a jogszabályi előírásokat, azaz a veszély kockázata növekszik, ebben az esetben a hatóság a veszély forrását igyekszik felszámolni. Látható, hogy a jogi szabályozásban rendszerint elkülönül a veszélyeztetés és magának a veszélynek a bekövetkezése. A közigazgatási jog elsődlegesen a veszélyeztetés (vagyis a veszélyt megelőző helyzet) szabályozására koncentrál.

A veszélyeztető helyzet kialakulása önmagában elegendő különféle közigazgatási jogi szankció alkalmazására (például pénzbírság, engedély visszavonása). Amennyiben a veszély (és ezáltal a védett jogi értékekben negatív hatás, „károkozás”) bekövetkezik, akkor az így kialakult helyzet sokkal súlyosabb, rendszerint büntetőjogi (például közveszélyokozás) vagy akár alkotmányjogi (például szükséghelyzet) megítélés alá is eshet.

A fenti példák is jól illusztrálják továbbá, hogy az „ismert” veszélyek elhárításában a közigazgatási jogban a hatósági jogalkalmazásnak meghatározó szerepe van. Ez a hatósági jogalkalmazás bizonyos esetekben – ahogy látni fogjuk – egyértelműen rendészeti tevékenységet jelent.

„Ismeretlen” veszélyek alatt azokat a veszélyeket értem, amelyek előre nem láthatók, korábban nem fordultak elő, de tulajdonképpen bármikor bekövetkezhetnek, és hatással lehetnek az emberi életre.

A közigazgatás feladatai, funkciói⁵ között meglátásom szerint fontos, bizonyos szempontból kiemelkedő szerepet tölt be a közigazgatás veszélyelhárító, veszélymegelőző funkciója. A közigazgatás mindazonáltal nemcsak a veszélyek bekövetkezését törekszik megakadályozni, hanem a kialakult veszélyhelyzetek többségét is közigazgatási szervek hárítják el.

A rendőrség, a polgári védelem, a katasztrófaelhárítás feladatai között kifejezetten megtalálható a veszélyek semlegesítése. Könnyen belátható, hogy az emberi tevékenységek további specializálódásával a veszélyek, a veszélyforrások köre is egyre differenciáltabbá fog válni.

A közigazgatási jognak annak érdekében, hogy a jövőben is eleget tudjon tenni veszélymegelőző és veszélyelhárító funkciójának, rugalmasan kell követnie

⁵ Bővebben: Lőrincz Lajos – Takács Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 2001. 145.

a tényleges állapotokat. Ez vonatkozik mind a szervezetre, mind a veszélyek kivédése érdekében igénybe vehető – adott esetben jogi – eszközökre.

A közjog területén nemcsak a közigazgatási jog, hanem az alkotmányjog is foglalkozik a veszély kategóriájával. Az Alaptörvény maga is meghatároz olyan veszélyforrásokat, illetve veszélyhelyzeteket (például természeti katasztrófa, háborús helyzet), amelyek jelentőségüknél fogva indokolják az alaptörvényi szabályozást. Az Alaptörvényben nevesített veszélyek bekövetkezésének elhárítása legfőképpen a közigazgatás feladata, a jogszabályi keretek viszont lényegesen változhatnak.

Ezzel együtt a veszélyek elhárításában szinte valamennyi alkotmányos államhatalmi szervnek juthat szerep, pontosabban feladat. Megállapítható tehát, hogy az alkotmányjog a veszélyek „minősített” eseteit szabályozza. Azokat a fenyegetéseket, amelyek nem érik el az alkotmányos szabályozás küszöbét, alacsonyabb szintű (és különböző jogágakhoz tartozó) jogszabályok rendezik.

A veszélyhelyzet egy társadalmi-gazdasági abnormalitás, amely – szélsőséges esetben – gyökeresen és rapid módon változtathatja meg a közigazgatás környezetét. A közigazgatás környezetének változása – jogállami keretek között – önmagában nem elegendő a közigazgatás reakciójának kiváltásához, ennek elsődleges feltétele a vonatkozó jogi szabályozás, mindenekelőtt a törvényi szabályozás (felhatalmazás) megléte. Ezt követően kerülhet sor a közigazgatás konkrét veszélyelhárító tevékenységére, méghozzá lényegében a „hagyományos” formákban: közigazgatási jogalkotás és (hatósági) jogalkalmazás útján.

A Covid-19 mint komplex veszély

„A közigazgatás szervezeti szisztémájának ésszerűsége térben és időben határozható meg, mint célokat kijelölő és feladatokat megoldó tevékenység rendszere. Függetlenül a céloktól és mindazon körülményektől, amelyek a feladatok megoldására hatást gyakorolnak” – állapítja meg Tamás András.⁶ És ez a megállapítás érvényes a körülmények gyors, előre nem látható veszélyekkel terhelt változásakor is.

Egy olyan veszély, mint a Covid-19 okozta tényleges veszélyhelyzet, komplex kihívás elé állítja a közigazgatási rendszert. Főleg akkor, ha ehhez hozzávesszük (ismeretlenségéből fakadó) meglepetésének erejét és ennek következményét, hogy a világjárvány felkészületlenül érte a nemzeti kormányokat. (Az más kérdés, hogy elvárható-e egyáltalán a nemzeti kormányzatoktól az ilyen helyzetekre való felkészültség.)

Olaszországban a komplexitás például abban jelentkezett, hogy hamar kiderült az egészségügyi ellátórendszer kapacitásainak végeessége, hiánya, a köz-

⁶ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 265.

igazgatási hatóságok addig nem tapasztalt nyomás alá kerültek, a járványhelyzet felerősítette a korábbi strukturális problémákat, a regionális beosztás miatt hatásköri problémák is előjöttek a központi kormányzat, a regionális kormányzat és a helyi közigazgatási szervek között, valamint még nyilvánvalóbbá vált az Észak- és Dél-Olaszország közötti politikai és gazdasági megosztottság.⁷

Ha abból indulunk ki, hogy a jogállami közigazgatás aktivitásához – jogszabályi felhatalmazás mellett – szükséges a megfelelő személyzet (szervezeti keretek közé tagolva), infrastruktúra és információ, akkor ennek a kiindulási pontnak igaznak kell lennie egy veszélyhelyzetben is. Legyen szó – Forsthoff szóhasználatával – akár a „szolgáltató”, akár a „beavatkozó” (hatósági) közigazgatásról.⁸

Természetesen a járvány okozta tényleges veszély, veszélyhelyzet komplexitását jelzi az is, hogy ez az abnormális szituáció a közigazgatás mindkét fő tevékenységi formáját érinti, tulajdonképpen csak az arányok kérdésesek. Szükséges a közigazgatás szolgáltató funkcióit (különösen az egészségügyi ellátást, de az oktatást is), valamint a közigazgatási szervek hatósági feladatellátását is az új körülményekhez igazítani.

Az első reaklási szint a fentiekből következően a jogalkotás (legyen az törvényalkotás vagy rendeletalkotás), ezt követheti a személyzet, a szervezet, az infrastruktúra és az információs rendszerek átalakítása⁹ annak érdekében, hogy a veszélyhelyzet (legyen az járvány okozta vagy más eredetű) megelőzése, de főleg elhárítása minél gyorsabban, hatékonyabban bekövetkezzen, ezzel megóvva a társadalmat, a gazdaságot a további veszteségektől.

És itt felszínre is kerül a veszélyelhárításban lévő legnagyobb ellentmondás, vagy – ha úgy tetszik – kihívás. Közigazgatást fejleszteni, átalakítani – elméletileg és gyakorlatilag is – roppant idő- és költségigényes folyamat, még akkor is, ha kevésbé koncepcionális annak a menete.¹⁰ A veszélyhelyzet viszont a lehető leggyorsabb reakálást kívánja meg.

Másrészt a személyzet, az infrastruktúra, egyáltalán a közigazgatás kapacitásának növelése roppant költséges művelet, és még a szükséges források rendelkezésre állása mellett sem biztos, hogy megvalósítható, különösen nem rövid idő alatt (a szakemberek száma adott időpillanatban véges, a tárgyi eszközökhöz való hozzáférés nehézkes lehet stb.).

⁷ Lucia Rubinelli: The Italian state, its regions and the virus. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 553–650.

⁸ Ernst Forsthoff: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München–Berlin, Beck, 1958. 119, 322.

⁹ A megbízható információ, információáramlás jelentőségéről a Covid-világjárvánnyal összefüggésben lásd Jean Seaton – Amy Sippitt – Ben Worth: Fact checking and information in the age of Covid. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 578–584.

¹⁰ Bővebben: Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

Jól látható tehát, hogy a sikeres veszélyelhárítás, különösen, ha a Covid-19 okozta világjárvánnyal van szó, számos – egymással sorosan összefüggő – feltétel, tényező, körülmény figyelembevételével valósulhat meg a siker reményével. Ezek – a fent szóba hozott feltételek – nagyon is dogma jellegűnek minősíthetők: nem lehet őket figyelmen kívül hagyni, megkerülni, vagy más dogmákkal helyettesíteni.

Szemelvények közigazgatásunk első „reakcióiból” (2020. március)

A magyar közigazgatásnak a világjárvánnyal összefüggő reakcióit – az előzőek alapján – a jogalkotáson, illetve a jogalkalmazáson, valamint a személyzet, a szervezet, az infrastruktúra és az információs rendszerek terén bekövetkezett változásokon keresztül lehet vizsgálni.

Ugyanakkor dokumentált válaszokra kizárólag a jogalkotási produktumok adnak alapot, hiszen nem áll rendelkezésre megbízható adat arra vonatkozóan, hogy a magyar közigazgatás a személyzetét (összetételét, létszámát), az (anyagi, tárgyi) infrastruktúráját és információs rendszereit milyen tényleges változtatások érintették. A szervezeti változásokra a vonatkozó jogszabályokból tudunk következtetni.

A veszélyhelyzetet a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet vezette be, a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szüntette meg, és az 2020. március 11-től 2020. június 18-ig tartott. A 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletből különösen az alábbiak érdemelnek kiemelés:

- a) kifejezetten alaptörvényi felhatalmazás alapján alkották meg;¹¹
- b) a kormányrendelet a miniszterelnököt nevezte meg mint azt a kormánytagot, aki felelős a veszély elhárításáért;
- c) a jogszabály általános célja „a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása” (felhívom a figyelmet az állampolgársági kitételre!);
- d) a kormányrendelet létrehoz egy új, a miniszterelnököt (nem a kormányt!) „segítő” tanácsadó testületet: Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs.¹²

¹¹ Írásomban nem kívánok belemenni a kormányrendelettel kapcsolatos alkotmányossági aggályokba, ezekről kimerítően lásd Sente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 115–139; Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, 13. (2020); Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional crisis in the shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 17. (2020).

¹² A Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzset a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat lényegében megerősítette működésében, összetételében, funkcióiban, majd a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról szóló 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozat visszavonásáról szóló 1324/2020. (VI. 17.) Korm. határozat 2020. június 17-én megszüntette.

A veszélyhelyzet kihirdetését követően jogalkotási szempontból az figyelhető meg, hogy a különleges periódusnak az első szakaszában a kihirdetett jogszabályok egy része összefügg a veszélyhelyzettel, másik részük viszont továbbra is az ország, a közigazgatás „normális” működését hivatott elősegíteni.

Ha megvizsgáljuk a veszélyhelyzettel összefüggésben született jogszabályokat, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy kettős cél vezeti/vezette a jogalkotót:

- a) egyrészt a megelőzés, másrészt az elhárítás, azzal, hogy tulajdonképpen egyetlen eszközt alkalmaz ezek érdekében, ez pedig az emberi érintkezések visszaszorítása a karantén (elkülönítés, távmunka, távoktatás, „digitális munkarend”, rendezvények korlátozása, halasztása, bevásárlási idősav stb.) különféle formáinak az alkalmazásával, illetve újabb tanácsadó testületek létrehozására került sor (akciócsoport elnevezéssel), kijelölt miniszter vezetésével;
- b) másrészt – a gazdasági hatások kivédésére/mérséklésére – költségvetési intézkedések is történtek (előirányzat-átcsoportosítás, fizetési moratórium).

Ezenkívül számos esetben került sor a hatósági, közbeszerzési, végrehajtási, illetve adó- és járulékfizetési kötelezettségre vonatkozó eljárási szabályok – ügyféli szempontból történő – enyhítésére, illetve lazítására.¹³ Ennek egyik nyilvánvaló oka a személyes érintkezések számának, gyakoriságának csökkentése.¹⁴

Megjegyzem, hogy különösen extrém körülmények, alkotmányos alapjogok korlátozása során elvárható a jogalkotótól a precíz, pontos jogszabályi szövegek kiadása. Nos, ennek az elvárásnak a kormány több alkalommal sem tudott eleget tenni.

Rögtön „furcsaságként” értelmezhető példának okáért, amikor a jogalkotó a jogszabályban nem kötelez, hanem *expressis verbis* kér: „A 70. életévüket betöltött személyeket a Kormány arra kéri, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási

2020. június 18-án a járványügyi készség során működő Operatív Törzs feladatairól 286/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet létrehozott egy újabb „csak” Operatív Törzset, amely a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs jogutódja, és tevékenysége már nem a miniszterelnökhöz, hanem kifejezetten a kormányhoz kapcsolódik.

¹³ Lásd 48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.); 57/2020. (III. 23.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a végrehajtással kapcsolatban teendő intézkedésekről; 61/2020. (III. 23.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet közterhekkel kapcsolatos részletszabályairól és egyes új intézkedésekről; 191/2020. (V. 8.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet alatti engedélykötelezettségről, valamint az ellenőrzött bejelentésről.

¹⁴ Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 3. 4.

helyüket ne hagyják el.”¹⁵ Talán külön nem is kell arra a jogalkalmazói problémára utalnom, hogy vajon mi lehet a hatósági reakció arra, ha a jogalany ezt a kodifikált „kérést” nem teljesíti.

Továbbra is a normavilágosság követelményénél maradva, a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet – tárgyára tekintettel – talán a legjelentősebb jogalkotási produktum volt az állampolgárok és a magyar közigazgatás szempontjából egyaránt.

A személyes szabadságot korlátozó jogszabályokkal kapcsolatos legfontosabb kritérium talán a normavilágosság, az egyértelműség követelménye. Ehhez képest ez a jogszabály ennek a kitételnek számos ponton ellentmond. A rendelet – példának okáért – az „alapos indok” fogalmából indul ki, és azt a 4. §-ban ki is fejt, konkretizálja, vagy legalábbis megkísérli ezt. A magyarázó rendelkezés alapján sem tudható viszont, mit jelent a „szűk családi kör”, „az üzemanyag-töltőállomás felkeresése”, „a szülői jogok és kötelezettségek” teljesítése.

A kormányrendelet 6. § (1) bekezdése szerint: „Saját és családja érdekében a 65. életévét betöltött személy az ételmiszerüzletet, drogériát, piacot vagy gyógyszertárat 9.00 óra és 12.00 óra közötti időben látogathatja.” Ezek szerint más érdekében a rendelkezésben foglalttól eltérő időpontban is látogatható volt ebben az időszakban idős személy által az ételmiszerüzlet, drogéria, piac vagy gyógyszertár. (Nyilván ez az értelmezés viszont a jogszabály céljával vezetne ellentétes eredményre.)

Az egészségügyi veszélyhelyzet kihirdetését követően majdnem három héttel, a 2020. március 30-i ülésnapján fogadta el az Országgyűlés a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényt.

A törvény célja az 1. szakasza alapján a járvány (a konkrét veszély) „megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása”. Megjegyzem, hogy hasonlóan a 40/2020. (III. 11.) Kormányrendeletéhez, a törvény is kifejezetten a „magyar állampolgárok” egészségének megóvásáról rendelkezik, nem tesz említést más státuszú természetes személyek védelméről, egészségük megóvásáról.

A törvény világossá teszi, hogy e veszélyhelyzet rendkívül komplex: fenyeget élet-, egészség-, személyi, vagyoni- és jogbiztonságot, valamint a nemzetgazdaság stabilitását is. Ez indokolja, hogy a kormány „rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat”.¹⁶

¹⁵ 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) 2. § (1) bek.

¹⁶ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 2. § (1) bek.

Az lényegében „csupán” jogtechnikai kérdés, hogy az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazta a kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.¹⁷

Az egészségügyi veszélyhelyzet kihirdetése és az azt követően hozott jogszabályok egyértelműen centralizációs hatással jártak a magyar közigazgatás működésére.¹⁸ Ez a megállapítás akkor is helyesnek mondható, ha figyelembe vesszük a helyi önkormányzatok (polgármesterek) egyes, a veszélyhelyzettel összefüggésben hozott intézkedéseit.¹⁹

Az egészségügyi veszélyhelyzettel összefüggésben kibocsátott jogszabályok csupán kisebb része feladat- és hatáskört megállapító vagy szervezeti norma, többségük – Tamás András felosztása alapján – országos hatályú, az (állam)polgárok számára kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés.²⁰

A feladat- és hatáskört megállapító veszélyhelyzeti jogszabályok jellemzően a rendőrség, illetve rendészeti szervek számára jelöltek ki új funkciókat.²¹ Talán érdekességgként megállapítható, hogy a tárgyat átfogóan szabályozó jogszabály, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény szövege 2020 márciusában (egészen 2020. június 18-ig) változatlan maradt.

Zárógondolatok

A veszélyhelyzetek leküzdésében a modern közigazgatásnak kulcsszerepe van, és nincs alternatívája. Meglepő tény, hogy a Magyarországon 1918 ősze és 1919 eleje között tomboló spanyolnátha-(világ)járvány idején kibocsátott kb. húsz néptörvény közül egyiknek sem volt tárgya a közegészségügyi helyzet. A meghozott kevés számú intézkedés inkább helyi szinten történt, mintsem a központi közigazgatás részéről.²²

Ez még akkor is elgondolkodtató, ha figyelembe vesszük az ország akkori történelmi helyzetét, viszontagságait, de azt is, hogy ismertek voltak idevonatkozó tudományos igényű megállapítások, Concha Győzőt idézem: „Járványok idején a hatóság

¹⁷ 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről 3. § (1) bek.

¹⁸ Balázs–Hoffman (2020): i. m. 8.

¹⁹ Itt csak utalnék a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 46. § (4) bekezdésének alkalmazásával, alkalmazhatóságával kapcsolatos gyakorlati problémákra. Bővebben: Balázs–Hoffman (2020): i. m. 7.

²⁰ Lásd Tamás (1997): i. m. 334.

²¹ Különösen például 71/2020. (III. 27.) Korm. rendelet a kijárási korlátozásról 8. § (1)–(2) bek.; 72/2020. (III. 28.) Korm. rendelet a kórházparancsnokról és az egészségügyi készlet védelméről, 2–6. §.

²² Lásd: <https://bit.ly/3aVdet7>.

állítja elő a kellő számú gyógyító- és ápolószemélyzetet s gondoskodik azok fizetéséről, a gyógyszerekről, így a magánélet feladatát a járvány idején közfeladattá teszi.”²³

A száz évvel ezelőtti következményekről pedig Szegő Iván Miklós a következőket állapítja meg: „komoly a kormány, a főváros és a közegészségügyi hatóságok felelőssége is: képtelenek voltak az orvos- és gyógyszerhiányon segíteni, a szervezetlenség miatt is nehezen tudtak megbirkózni a járvánnyal”.²⁴

Kérdéses, vajon elvárható-e a modern közigazgatási szervezetektől, hogy egy ilyen veszélyhelyzetet átgondoltan, ütemezetten és – ami talán a legfontosabb – felkészülten tudjanak felszámolni. Egyáltalán a modern közigazgatási rendszerektől elvárható-e, hogy ilyen fenyegetettségre hatékonyan tudjanak reagálni, még annak bekövetkezte előtt? Egyáltalán mi lehet a célja a közigazgatásnak, pontosabban a magyar közigazgatásnak egy olyan szintű veszélyhelyzetben, amelyet a Covid-19-világjárvány idéz elő? Ezekre a kérdésekre legfeljebb hipotetikus válaszok adhatók.

Az a fentiek alapján is egyértelmű, hogy a közigazgatásnak szinte minden veszély esetén, legyen az ismert vagy ismeretlen, emberi vagy természeti okokra visszavezethető, alapvető funkciójából adódóan közre kell működnie a kockázatok csökkentésében és a veszélyhelyzet elhárításában. Ezzel a megállapítással rímelnék a hatásköri és eljárási közigazgatási normák.

Ugyanakkor azt is tudomásul kell venni, hogy ez – különösen – véges kapacitásai miatt nem lehet a közigazgatás abszolút és egyetemleges funkciója, egy erre vonatkozó társadalmi elvárás is illuzórikus lenne. A közigazgatás ugyanis elsődlegesen a reálisan (rutinszerűen, szinte szokásosan) bekövetkező veszélyek elhárítására van berendezkedve.

A távoli, ritkán előforduló vagy korábban egyáltalán nem is ismert fenyegetések hatékony elhárításához olyan állandó szervezetre, személyzetre és infrastruktúrára lenne szükség, tulajdonképpen egyfajta elvont készenléti állapotra, amely az állam és társadalom normális keretei között irreális.

A felkészültség észszerű feltétele ilyen körülmények között olyan részletekig kidolgozott, modellezett, különleges jogrend kilátásba helyezése, amely érvényes, de – normális állami és társadalmi működés esetén – hatálytalan. Ez a potenciális jogrend már önmagában alkalmas lehet arra, hogy a felkészületlenséget, a meglepetés erejét és ezáltal a veszély okozta károkat hatékonyan mérsékelni tudja.

Tehát ezzel a kiindulási ponttal a jogalkotónak nem kell a nulláról kezdenie a veszéllyel, a veszélyforrással szembeni reagálást, és a közigazgatásnak sem. De – ahogy erre korábban már utaltam – még ez a kodifikációs feltétel sem pótolhatja a veszély kiiktatásához szükséges hozzáértő személyzetet, információkat és anyagi/tárgyi infrastruktúrát.

²³ Concha Győző: *Politika. Második kötet: Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905. 413.

²⁴ Szegő Iván Miklós: *1918 ősze: Magyarországon pusztít a spanyolnátha* (é. n.).

Irodalomjegyzék

- Balázs István – Hoffman István: Közigazgatás és koronavírus – a közigazgatási jog rezilienciája vagy annak bukása? *Közjogi Szemle*, 13. (2020), 3. 1–10.
- Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. *Magyar Közigazgatás*, 50. (2000), 1. 18–21.
- Baracza Róbertné – Szikinger István: A rendészeti igazgatás. In Ficzer Lajos – Forgács Imre: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 1999. 383–394.
- Beregnyei József: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a határőrséghez. In Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.* Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2002. 27–33.
- Concha Győző: *Politika. Második kötet: Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905.
- Drinóczi Tímea: Hungarian abuse of constitutional emergency regimes – Also in the light of the COVID-19 crisis. *MTA Law Working Papers*, 13. (2020). Online: <https://bit.ly/2PFu0Fp>
- Ernyes Mihály: *A magyar rendőrség története*. Budapest, BM, 2002.
- Fábián Adrián: Gondolatok a „közigazgatási jogi” veszélyről. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *A rendészettudomány határkövei: tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évtizedéből*. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoport, 2012. 279–286.
- Finszter Géza: *Rendészettan*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Forsthooff, Ernst: *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*. München–Berlin, C. H. Beck, 1958.
- Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Lőrincz Lajos – Takács Albert: *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel, 2001.
- Mészáros Gábor: Carl Schmitt in Hungary: Constitutional crisis in the shadow of Covid-19. *MTA Law Working Papers*, 17. (2020). Online: <https://bit.ly/3udrUel>
- Nyíri Sándor: A rendészeti igazgatás elvi kérdései. *Belügyi Szemle*, 1. (1998), 3–11.
- Petrovics László: *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*. Budapest, Pannonia, 1884.
- Rubinelli, Lucia: The Italian state, its regions and the virus. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 553–560. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12909>
- Seaton, Jean – Amy Sippitt – Ben Worthy: Fact checking and information in the age of Covid. *The Political Quarterly*, 91. (2020), 3. 578–584. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12910>
- Szamel Lajos: *A modern rendészetfogalom és következményei*. Pécs, Sudia Juridica Universitas Pécs Publicata, 1995.
- Szegő Iván Miklós: *1918 ősze: Magyarországon pusztít a spanyolnátha* (é. n.). Online: <https://bit.ly/3xGlneE>
- Szente Zoltán: A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet alkotmányossági problémái. *Állam- és Jogtudomány*, 61. (2020), 3. 115–139.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.



Fazekas János¹

A kormányzati tevékenység fogalmának jogtudományi problémái

A kormányzati tevékenység fogalma és megkülönböztetése a közigazgatástól

A kormányzati tevékenység fogalmával a jogtudomány és a politikatudomány egyaránt foglalkozik, mivel egy olyan összetett tevékenységről van szó, amelyet a jog szabályoz ugyan, de a tartalma, lényege alapvetően politikai. Közjogi szempontból a kiindulópontunk, hogy a kormány tevékenységében meg kell különböztetni a kormányzati és a közigazgatási tevékenységet, pontosabban annak legfőbb irányítását. E kettő közül a kormány alapvető rendeltetése a kormányzati tevékenység, amely lényegében az ország vezetéséhez kapcsolódó stratégiai célok kitűzését és az ehhez szükséges források, eszközök biztosítását foglalja magába. A hatalommegosztás rendszerében vizsgálva a kérdést ehhez hozzá kell tenni, hogy noha a parlamentáris rendszerekben a kormányzásban a kormány a legaktívabb, az államfő és a törvényhozó testület is részt vesz benne.²

Részletesen vizsgálva a kormányzást, mind a magyar, mind a külföldi szakirodalomban sokféle megközelítést találunk arra nézve, hogy a fenti alkotmányos munkamegosztás megvalósítása során pontosan mit csinál a kormány, illetve a kormányzásért felelős többi állami szerv. Így például Lőrincz Lajos nem annyira jogtudományi, mint inkább közigazgatás-tudományi megközelítésében a kormányzás az ország társadalmi, gazdasági rendjének megvédésére, a nemzet jólétének növelésére, javának gyarapítására irányuló tevékenység, az ehhez szükséges stratégia és taktika kidolgozása, illetve a szükséges eszközök meghatározása. Ehhez a következő eszközök szükségesek: a kormányzás rendszerének kiépítése, működtetése, a nemzeti egység megszilárdítása, a gazdaság fejlesztése, a szociális

¹ Egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: fazekas.janos@ajk.elte.hu.

² Fazekas Marianna: A közigazgatási intézményrendszer működése során kibocsátott aktusok. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 92; Concha Győző: *Politika. II. kötet. Közigazgatástan.* Budapest, Grill, 1905. 201.

jólét biztosítása, az élet minőségének védelme, az ország külső és belső békéjének biztosítása, valamint az ország érdekeinek képviselete és védelme nemzetközi szinten.³ Egy másik itthoni, a Petrétei–Tilk–Veress szerzői trió nevéhez köthető, jogiasabb megközelítés⁴ állami alapfunkcióként közelíti meg a kormányzást, amely funkcionális, szervezeti és formális értelemben egyaránt felfogható. Jogi értelemben feladat- és hatáskörökkel jelölhető, rendszerét pedig az alkotmány határozza meg, elsősorban a keretek megállapítása révén. Az alkotmányos szabályozásnak az elsődleges célja a lehető legstabilabb kormányzati viszonyok fenntartásának garantálása. Ugyanakkor ez a jogias megközelítés is hangsúlyozza a kormányzás politikai jellegét, vagyis azt, hogy hosszabb távra szóló, stratégiai jellegű döntések meghozatalát jelenti jogalkotás és sokszor jogalkalmazás útján, de ezektől az állami alapfunkcióktól meg kell különböztetni.

Ehhez hozzátehetjük azt is, hogy a kormányzás mint politikai tevékenység jellemzően értékeket kifejező alternatívák közötti választást jelent,⁵ tehát a kormányzás világnézetileg nem semleges. A lényege politikai döntéshozatal és cselekvés, vagyis politikai tartalmú diszkrecionális aktusok meghozatala. Ezt hangsúlyozza a klasszikus magyar közjogi irodalomban többek között Ereky István is.⁶

Az angolszász szakirodalom⁷ ezt gyakran úgy fogalmazza meg, hogy a kormányzati rendszer csúcán egy politikai vezető réteg, a *political executive* áll, amely az államfőből, a miniszterelnökből (ha van) és a kabinetből (a mi fogalmaink szerinti kormányból) tevődik össze. Az ezt alkotó tisztségviselők politikai szempontok alapján, a nép általi választás útján nyerik el megbízatásukat (így is veszítik el jellemzően). Feladatuk a prioritások kijelölése, a döntések meghozatala és azok végrehajtásának felügyelete. Mindezt a szuverén népnek felelősséggel tartoznak.

A kormányzás fogalma természetesen ezekhez a klasszikus megállapításokhoz képest számos változáson ment keresztül az elmúlt évtizedekben. A kormányzást (kormányt, kormányzatot) ennek megfelelően hol a *government*, hol a *governance* szavakkal jelölik.⁸ A Politt–Bouckaert szerzőpáros szerint a késő 1990-es években

³ Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2005. 131.

⁴ Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 11–19.

⁵ Ildikó Marosi – Lóránt Csink: Political questions in the United States and in France. *Studia Iuridica Caroliensia*, 4. (2009). 115.

⁶ Ereky István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, 1939. 180.

⁷ Lásd például Rod Hague – Martin Harrop – John McCormick: *Comparative government and politics. An introduction*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2004. 268.

⁸ A mi fogalmaink szerinti kormány mint testületi szerv megjelölése az angol terminológiában *Cabinet*. Colin Turpin – Adam Tomkins: *British government and the constitution. Text and materials*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. 391–400. Az Amerikai Egyesült Államokban

– többek között a New Public Management irányzatnak köszönhetően – a governance vált népszerű megjelöléssé. Ez a felfogás – szemben a hagyományos government típusú megközelítésekkel – a kormányzásnak nem annyira a hierarchikus vonását hangsúlyozza, hanem inkább hálózatként fogja fel.⁹

Mindezek alapján megállapítható, hogy a kormányzás politikai tevékenység, amely egy politikai közösség (például egy ország vagy egy település) közös ügyeinek intézéséhez szükséges alapvető döntések meghozatalát jelenti. Jellemző tulajdonsága, hogy ezek a döntések annak a politikai erőnek az értékválasztásait fejezik ki, amely a kormányzásra demokratikus legitimációval rendelkezik. Közvetve tehát a szuverén nép értékválasztásai jelennek meg a kormányzásban. Mivel ezek az értékek jogi szempontból sokszor nehezen megragadhatók, a közöttük lévő választás jellemzően széles mérlegelési jogkör alapján történik.

A kormányzáshoz mint elsősorban politikai tevékenységhez képest a közigazgatás (*bureaucracy*) az állam „gépháza”,¹⁰ amelynek az a feladata, hogy a politikai vezető réteg által meghatározott politikát hatékonyan végrehajtsa. Ennek a politikától elválasztott, sajátos logika szerint működő bürokratikus közigazgatási apparátusnak a jellemzőit az európai társadalomtudományokban Max Weber ma már klasszikussá váló bürokráciaelmélete írta le.¹¹

A nyilvánvaló különbségek ellenére sokszor nehéz a kormányzást és a közigazgatást egymástól elhatárolni, mivel egyrészt szervezetiileg is összefonódnak, például egy minisztériumon belül dolgoznak politikai vezetők és szakmai alapon kiválasztott tisztviselők is.¹² Másrészt, noha a jogi szabályozás sokszor igyekszik egymástól a két szférát elválasztani, azok funkcionálisan is összefolynak, mivel nem magától értetődő, hogy hol húzódnak a határok a politikai döntés meghozatala és az előkészítése, illetve végrehajtása között, hiszen a két tevékenységet részben ugyanazok végzik.¹³ Ehhez az elhatároláshoz kínál fogódzót Ereky, amikor

a *government* szó a teljes kormányzati rendszert jelöli, beleértve mind a három hatalmi ágat. Az USA-ban a Cabinet ugyan miniszterekből áll, de lényegében a végrehajtó hatalom fejeként funkcionáló elnök tanácsadó testülete, lásd Anthony J. Bennett: *The American president's cabinet: from Kennedy to Bush*. London, Palgrave Macmillan, 1996.

⁹ Christopher Pollitt – Geert Bouckaert: *Public management reform. A comparative analysis – New public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York, Oxford University Press, 2011. 21–23.

¹⁰ Hague–Harrop–McCormick (2004): i. m. 290.

¹¹ Max Weber: Az uralom szociológiája. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia. II. kötet*. Budapest, Unió, 2003. 45–84.

¹² Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politika-tudományi Szemle*, 5. (1996), 4. 35–62.

¹³ Varga Zs. András: Közigazgatás és jogalkotás. In Csehi Zoltán et al. (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis. Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 547.

a korabeli francia szakirodalom alapján azt írja, hogy a kormányzás alapjaiban véve nagyobb jelentőségű politikai kérdések eldöntéséről szól, amelyek nagyrészt a politikai egység megeremtését, valamint az állami szervek közötti összhang megeremtését szolgálják. Ezzel szemben a közigazgatás a kisebb jelentőségű folyó ügyeket intézi el.¹⁴

Miért kell a jogtudománynak a kormányzás és a közigazgatás elhatárolásával foglalkoznia, ha ez, mint láttuk, fontos vonatkozásaiban politikatudományi kérdés? Az elhatárolás jelentősége Ereky szerint abban áll, hogy el tudjuk dönteni, mely döntéseket lehet megtámadni bíróság (a francia rendszerben az Államtanács) előtt, és melyeket nem. Ha egy döntés hosszabb távú, politikai jelentőségű kérdésekről szól, akkor nem, ha viszont a napi ügyek intézéséről, akkor igen. Abban, hogy egy konkrét ügy melyik kategóriába tartozik, a kormányzat, tehát a politikai vezető réteg dönt, ami Ereky szerint veszélyes, mivel így lényegében bármilyen kormányzati döntés kivonható a bírói kontroll alól. Ez ellen biztosíték lehet, ha taxatív felsoroljuk az immunitást élvező kormányzati aktusokat, amit a bírói, illetve államtanácsi gyakorlat alapján lehet megtenni. Ilyen például nála az országgyűlés kihirdetése (összehívása), a választások elrendelése, az országgyűlés elnapolása és feloszlata, a törvények kihirdetése, az ostromállapot elrendelése, a diplomáciai aktusok, a hadüzenet és a többi hadügyi aktusok, a kegyelmezés és a közegészségügyi rendszert szabályozó dekrétumok.¹⁵

A fő kérdés tehát az, hogy ki és milyen kontrollt gyakorol a kormányzati tevékenység felett, és főként, hogy van-e felette bírói kontroll, és ha igen, akkor ennek mi a terjedelme. Ha nincs, akkor a kontroll politikai lehet, sőt, Ereky szerint a kormányzást, amely ki van véve a fegyelmi és a bírói ellenőrzés alól, csak politikusok ellenőrizhetik. Ezt a jogi és politikai szempontú ellenőrzést a parlament végzi a parlamenti kormányzás, illetve az „alkotmányjogi bíróságok” útján. Ezzel ellentétben a közigazgatást és az igazságszolgáltatást azok ellenőrizhetik, akik maguk is ezt a tevékenységet végzik, vagy egyébként szakmailag erre alkalmasak, tehát a bíróságok, illetve a számvevőszék.¹⁶

Ha a kormányzati aktusok feletti kontrollt jogtudományi eszközökkel, még hozzá a dogmatika felől közelítve akarjuk vizsgálni, akkor a kormányzati aktus fogalmából kell kiindulnunk. Az eddigiek alapján a kormányzati aktusnak két fogalmi eleme látható: egyrészt az elsődlegesen politikai jelleg, másrészt a széles mérlegelési jogkör (diszkréció). Így a továbbiakban ennek a két fő vonásnak az alapvető elméleti jellemzőivel foglalkozom.

¹⁴ Ereky (1939): i. m. 122.

¹⁵ Ereky (1939): i. m. 120–123.

¹⁶ Ereky (1939): i. m. 180.

A politikai kérdések tana (*political question doctrine*)

A globalizáció korában gyakori téma a kormányzati és közigazgatási rendszerek ellenálló képessége és rugalmassága (rezilienciája).¹⁷ A rugalmasság egyik magától értetődő eszköze a szervek tág mérlegelési, akár diszkrecionális jogkörökkel történő felruházása, hiszen a jogszabályban részletesen lefektetett döntési szempontok, korlátok hiánya képessé teheti a kormányzatot, hogy gyorsan és hatékonyan reagáljon a folyamatosan változó kihívásokra.¹⁸ Másrészt viszont a hatékonyság fenntartása érdekében a kormányzatnak arra is szüksége van, hogy mind jogi, mind politikai értelemben folyamatosan visszajelzést kapjon a munkája minőségéről, és felette külső kontrollt gyakoroljanak. Ezt hívja a közjog tudománya a fékek és ellensúlyok rendszerének. A politikai kérdések angolszász eredetű tana tulajdonképpen nem más, mint az elméleti keretbe foglalása e fenti két ellentétes igény, a tág politikai mérlegelés és a számonkérhetőség (és ezen belül a jogszerűség) konfliktusának, illetve e konfliktus feloldásának.

A politikai kérdésekben meghozott kormányzati döntéseknek speciális viszonya van a joghoz vagy még inkább a jogi szabályozáshoz. Rendszerint az alkotmányjog vagy a közigazgatási jog szabályozza őket, de előfordul, hogy lényegében semmilyen jól beazonosítható jogi rendelkezés nem vonatkozik rájuk, például nincs világos hatásköri szabály, amelyből kiderülne, hogy mely szerv milyen szabályok szerint hozhatja meg őket. Lényegüket tekintve politikai kérdésekben születnek, és nem példa nélküli, hogy nincs jogi hatásuk, nincs olyan jog által védett érdek, amelyet veszélyeztetnének vagy érvényesülését elősegítenék.¹⁹ Ebből következően a kormányzati aktusok nem támadhatók meg bíróság előtt, hiszen a bíró csak jogvitákat tud elbírálni, politikai vitákat nem, nem vállalhatja át a kormányzati felelősséget, hiszen nem kapott felhatalmazást a szuverén néptől a kormányzásra. Másrészt nem sértheti meg a hatalommegosztás elvét.²⁰ Más

¹⁷ István Hoffman – János Fazekas: Voluntary municipal tasks as tool of the resilience of the local communities. In Cristina Haruța – Cristina M. Hînțea – Octavian Moldovan (szerk.): *Sustainable development and resilience of local communities and public sector organizations*. Cluj-Napoca, Accent, 2019. 286–297.

¹⁸ Kenneth F. Warren: Administrative discretion. In Jack Rabin (szerk.): *Encyclopedia of public administration and public policy: A–J*. New York – Basel, CRC Press, 2003. 35–38.

¹⁹ Barabás Gergely: Kormányzati tevékenység: a „political question doctrine” a magyar közigazgatási perjogban. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 86–90.

²⁰ Fazekas Marianna: Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl. A közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése. In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai (I–II. kötet)*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 212.

szavakkal: a politikai kérdések tana olyan eszköz a bíróság kezében, amellyel meg tudja óvni magát attól, hogy olyan kérdéseket döntsön el érdemben, amelyekben ez meggondolatlanság lenne.²¹

A political question doctrine gyökerei az angolszász, azon belül is az amerikai közjogban találhatók. A politikai ügyek és ezáltal a kormányzati aktusok kritériumait hullámzó legfelső bírósági gyakorlatot követően, összefoglaló jelleggel az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a Baker v. Carr ügyben (1962)²² fektette le, amelyben a bíróságnak egy választókerületi határokkal kapcsolatos ügyben kellett döntenie. A Legfelsőbb Bíróság döntésében kijelölte azokat a vagylagos kritériumokat, amelyek alapján egy ügyet a bíróság által nem elbírálható politikai kérdésnek kell tekinteni: például a bíróság számára azonosítható és alkalmazható mércék hiánya, illetve az, hogy a kérdést csak egy, lényegét tekintve politikai jellegű kiindulópont alapulvételével lehet eldönteni.

Az európai jogrendszerekben a political question doctrine abban a formájában, ahogy az Amerikai Egyesült Államokban látható, nem érvényesül sem az elméletben, sem a bírói gyakorlatban. Ha az alkotmánybíráskodásra mint a bírászkodás leginkább „politizáló” területére tekintünk, akkor megállapítható, hogy Európában az alkotmánybíróságok általában nem részei a rendes bírósági szervezetnek, és sokkal inkább tekinthetők politikai szervezeteknek, mint a Legfelsőbb Bíróság az USA-ban. Európában eleve nem olyan merev a jog és a politika szétválasztása. Mindebből következően míg az USA-ban a Legfelsőbb Bíróság csak konkrét jogvitában dönt, vagyis egy komplex problémának csak egy konkrét vonatkozását ítéli meg, addig egy európai alkotmánybíróság, ha például absztrakt normakontrollt végez, a kérdéskör egészét vizsgálja.²³

Mindezek ellenére a political question doctrine-nak megvannak a maga előképei és változatai az európai közjogi gondolkodásban és a bírói gyakorlatban is. Igaz, itt általában a kormányzati aktusok (*Regierungsakt*, *acte de gouvernement*) kapcsán merül fel ez a kérdéskör. Az első elméleti konstrukció, ami ezzel a kérdéskörrel összefüggésbe hozható, az államrezon (*raison d'état*) elmélete, amelynek központi gondolata, hogy az állam érdeke fontosabb, mint a jogszerűség.²⁴

²¹ Mark Tushnet: Law and prudence in the law of justiciability: The transformation and disappearance of the political question doctrine. *North Carolina Law Review*, 80. (2002). 1204.

²² Baker v. Carr 369 U.S. 186, 217 (1962).

²³ Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 22.

²⁴ Carl Joachim Friedrich: *Constitutional reason of state. The survival of the constitutional order*. Providence, Brown University Press, 1957. 4–5. Idézi: Arthur S. Miller: Reason of state and the emergent constitution of control. *Minnesota Law Review*, 64. (1980). 587.

A kormányzati cselekmények aktustani szempontból: a diszkréció kérdése

A kormányzati cselekmény nagyon nehezen kategorizálható a közigazgatási aktusok rendszerében. Ez arra vezethető vissza, hogy – ahogy azt Magyary Zoltán megfogalmazta – a közigazgatási aktustannak az a jelentősége, a kategorizálásnak az az igazi célja, hogy megtudjuk: „a közigazgatás cselekedetei közül melyeknek mennyi a jogi jelentősége”.²⁵ Tehát a jogi dogmatika eszközeivel, a címzettekre gyakorolt jogi hatások, vagyis a jogok vagy kötelezettségek keletkezése, megszűnése, átalakulása szempontjából kategorizálja az aktustan a közigazgatás cselekményeit. A kormányzati cselekményeket ugyanakkor nem annyira a közigazgatási, hanem a kormányzat szervei adják ki, még ha ez a két szervezeti-személyi kör össze is fonódik egymással. Másrészt épp a joghatás, a címzettek jogi helyzetében bekövetkezett változás az, ami nem feltétlenül adott a kormányzati cselekmények esetében, előfordul, hogy nincs is védendő jogi érdek, vagy az nehezen azonosítható, épp ezért nem minden esetben tekinthetők szűk értelemben véve aktusnak.

Valószínűleg ezzel is függ össze, hogy vannak tankönyvek, összefoglaló munkák, amelyek aktustani fejezeteikben nem is érintik Magyarországon a kormányzati tevékenységet, már ha egyáltalán releváns kérdésnek tekintik az aktustant.²⁶ Van olyan tankönyv, amely tárgyalja ugyan, de nem az aktustan körében, hanem a közigazgatási hatósági eljárásjog keretében, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) hatálya kapcsán, mint olyan közigazgatási tevékenységet, amely nem tartozik a Kp. hatálya alá, tehát közigazgatási per tárgya nem lehet.²⁷

Az a közigazgatási jogtudományi iskola, amelynek magam is tagja vagyok, a Fazekas Marianna által írott tankönyvi fejezetben a közigazgatási cselekményeket alapvetően abból a szempontból rendszerezi, hogy van-e joghatásuk. Ha van, akkor aktusnak, ha nincs, akkor tényleges cselekménynek tekintendő. A kormányzati aktus ezen a rendszerezésen belül az egyedi, közigazgatási jogi, egyoldalú, a közigazgatási intézményrendszer működése során kibocsátott aktusok közé tartozik.²⁸ Ez a besorolás ugyanakkor több ponton problémás. Egyrészt maga a tankönyvi fejezet is elismeri, hogy vannak jogszabályi vagy egyéb normatív aktus formában kiadott kormányzati aktusok is (például a rendkívüli jogrend során megtett intézkedések). Másrészt az is kérdéses, hogy ezek az aktusok

²⁵ Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942. 587.

²⁶ Nem tekinti például annak: Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.

²⁷ Lásd például Pribula László: A közigazgatási cselekvésekkel szemben nyújtott bírósági jogvédelem alkotmányos alapja. A közigazgatási perek hatályos szabályozása. In Árva Zsuzsanna et al.: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 133.

²⁸ Fazekas (2017): i. m. 92–93.

a közigazgatási jog rezsimje alá tartoznak-e, már ha egyáltalán van jogi hatásuk. Több esetben felmerülhet, hogy inkább az alkotmányjog vagy a nemzetközi jog szabályozza a kiadásukat, itt példaként megint csak a rendkívüli jogrendet, hatalommegosztásos kérdéseket (például törvénykezdeményezés) vagy a honvédelem és a nemzetközi kapcsolatok területét lehet felhozni.

Más aktustanok közül érdemben a Patyi András által felállított rendszerezés tér ki a kormányzati aktusra. Tartalmát tekintve a kormányzati tevékenység, illetve a közigazgatási tevékenység megkülönböztetéséből indul ki, és – Szontagh nyomán – arra jut, hogy előbbi nem hoz létre konkrét jogviszonyokat, míg utóbbi igen. Egyebekben az Alkotmánybíróság gyakorlatában vizsgálja a kormányzati aktusokat, vagyis azokat az alkotmánybírósági határozatokat elemzi, amelyek egyes kormányzati aktusnak vagy döntésnek minősített cselekmények alkotmányossági felülvizsgálatáról szólnak.²⁹

A kormányzati aktusok tehát aktustani szempontból mind alanyi, mind tárgyi oldalról nehezen besorolhatók. Egy jellemvonásuk van, ami mégis megragadhatóvá teszi őket, ez pedig a döntés politikai tartalmát illető széles mérlegelési, adott esetben diszkrecionális jogkör.

A diszkrecionális jogkör, vagy más néven szabad belátás, a közigazgatási aktusok jogi kötöttségének egyik fokozata. Az aktusok jogi kötöttségének kérdése köréről szól, hogy a közigazgatási szerv, a jogalkalmazó mekkora döntési szabadság birtokában és milyen jogszabályi keretek, korlátok mellett működik, hozza meg a döntéseit. Ennélfogva a jogi kötöttség a lehető legszorosabb összefüggésben áll a közigazgatási szervek által gyakorolható hatalom korlátozottságával vagy korlátlanságával. Így tulajdonképpen az aktuskiadás jogi szabályozása, a határok kijelölése elsősorban hatalmi, következésképpen politikai kérdés.³⁰ Az aktus kiadására irányuló jogforrási felhatalmazásnak tisztázni kell az aktuskiadás alapvető feltételeit. Ha ezeket a kérdéseket a jogi norma nem tisztázza, akkor szigorú értelemben véve nem is beszélhetünk jogalkalmazásról, illetve annak során kiadott aktusról, ez a jogilag kötetlen aktusok területe. Látható, hogy a jogi kötöttség anyagi jogi értelemben vett kötöttséget jelent, hiszen a fenti kérdések alapvetően az anyagi jog területére tartoznak.³¹

A diszkrecionális jogkörben, szabad belátás alapján kiadott aktusok a jogilag kötetlen vagy legalábbis kevésbé kötött aktusok közé tartoznak. Ezeknek a kiadása során a közigazgatás nagyobb szabadságot élvez, mint ha egyszerűen csak mérlegelési jogkört gyakorolna.³²

²⁹ Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 135–137.

³⁰ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992. 329, 336.

³¹ Madarász (1992): i. m. 331–333.

³² F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási aktusok jogi kötöttsége. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 129–131.

A diszkréció, a szabad belátás máshonnan nézve egy olyan felhatalmazás, amely arra vonatkozik, hogy a közigazgatás az államcélokkal, a jog általános kereteivel összhangban, szabad belátása alapján cselekedjen a konkrét ügyben. A szabad belátás ezzel összefüggésben azt jelenti, hogy a jogi szabályozásból nem olvasható ki, hogy a közigazgatási szerv milyen tartalmú döntést fog hozni, csak azt, hogy valamilyen döntést hozni fog. E döntés tartalmának meghatározását a jogalkotó rábízta a szervre. A polgári alkotmányosság előretörésével azonban hangsúlyossá vált a közigazgatás joghoz kötöttségének elve. Ennek lényege, hogy biztosítani kell a közigazgatás törvényességét, vagyis a közigazgatás nem cselekedhet jogszabályi felhatalmazás nélkül, és a jognak a cselekvés tartalmát is meg kell határoznia. A közigazgatási jog fejlődése ennél fogva maga után vont a diszkréció visszaszorulását, előtérbe került a jogilag kötöttebb mérlegelési jogkör, kialakult a jogilag kevésbé kötött aktusok kategóriája.³³

A diszkréciónak a jogi szabályozáshoz, a jogszerűséghez való viszonya az alapvető kérdése az európai és amerikai jogirodalmi megközelítéseknek is.³⁴ Főleg német és francia mintára a magyar közjogtudomány művelői közül is többen foglalkoztak ezzel a kérdéssel: Szontagh Vilmos, Tomcsányi Móricz, Concha Győző, Martonyi János, Madarász Tibor és Molnár Miklós nevét érdemes említeni.

Zárszó

Ebben a rövid írásban – Tamás András Tanár Úr előtt tisztelegve – arra vállalkoztam, hogy a kormányzati tevékenységgel kapcsolatos fő közjogi dogmatikai dilemmákat felvillantsam. Remélem, hogy egy megírás alatt álló nagyobb terjedelmű munkában részletesen ki is tudom fejteni ezeket a problémákat, különösen azt, hogy mennyiben lehetséges bírói úton vitatni a kormányzati cselekmények jogszerűségét. Ez, remélem, az ünnepelt érdeklődését is felkelti majd.

³³ F. Rozsnyai (2017): i. m. 132.

³⁴ Összefoglalja Aileen McHarg: Administrative discretion, administrative rule-making and judicial review. *Current Legal Problems*, 70. (2017), 1. 3.

Irodalomjegyzék

- Barabás Gergely: Kormányzati tevékenység: a „political question doctrine” a magyar közigazgatási perjogban. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 86–90.
- Bennett, Anthony J.: *The American president's cabinet: from Kennedy to Bush*. London, Palgrave Macmillan, 1996.
- Concha Győző: *Politika. II. kötet. Közigazgatástan*. Budapest, Grill, 1905.
- Erekly István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, MTA Jogtudományi Bizottságának Kiadványsorozata, 1939.
- Fazekas Marianna: A közigazgatási intézményrendszer működése során kibocsátott aktusok. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 92–93.
- Fazekas Marianna: Közigazgatási bíráskodás a hatósági ügyeken túl. A közigazgatási perrendtartás tárgyi hatályának néhány kérdése. In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai I. kötet*. Budapest, ELTE Eötvös, 2018. 208–223.
- Friedrich, Carl Joachim: *Constitutional reason of state. The survival of the constitutional order*. Providence, Brown University Press, 1957. 4–5.
- F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási aktusok jogi kötöttsége. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 129–131.
- Hague, Rod – Martin Harrop – John McCormick: *Comparative government and politics. An introduction*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, 2004.
- Hoffman, István – János Fazekas: Voluntary municipal tasks as tool of the resilience of the local communities. In Cristina Haruța – Cristina M. Hîncea – Octavian Moldovan (szerk.): *Sustainable development and resilience of local communities and public sector organizations*. Cluj-Napoca, Accent, 2019. 286–297.
- Körösenyi András: Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya. *Politikatudományi Szemle*, 5. (1996), 4. 35–62.
- Lőrincz Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2005.
- Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1992.
- Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, Egyetemi Nyomda, 1942.
- Marosi, Ildikó – Lóránt Csink: Political questions in the United States and in France. *Studia Iuridica Caroliensia*, 4. (2009). 113–124.
- McHarg, Aileen: Administrative discretion, administrative rule-making and judicial review. *Current Legal Problems*, 70. (2017), 1. 267–303. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3044092>
- Miller, Arthur S.: Reason of state and the emergent constitution of control. *Minnesota Law Review*, 64, (1980). 587.
- Paczolay Péter: Alkotmánybíráskodás a politika és a jog határán. In Paczolay Péter (szerk.): *Alkotmánybíráskodás, alkotmányértelmezés*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 9–32.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Petrétei József – Tilk Péter – Veress Emőd: A kormányzati rendszerekről. In Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea (szerk.): *Európai kormányformák rendszertana*. Budapest, HVG-ORAC, 2007. 11–19.
- Pollitt, Christopher – Geert Bouckaert: *Public management reform. A comparative analysis – New public management, governance, and the Neo-Weberian state*. New York, Oxford University Press, 2011.

- Pribula László: A közigazgatási cselekvésekkel szemben nyújtott bírósági jogvédelem alkotmányos alapja. A közigazgatási perek hatályos szabályozása. In Árvai Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Pribula László – Veszprémi Bernadett: *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 131–147.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.
- Turpin, Colin – Adam Tomkins: *British government and the constitution. Text and materials*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511802904>
- Tushnet, Mark: Law and prudence in the law of justiciability: The transformation and disappearance of the political question doctrine. *North Carolina Law Review*, 80. (2002). 1203–1235. Online: <https://doi.org/10.2139/ssrn.283464>
- Varga Zs. András: Közigazgatás és jogalkotás. In Csehi Zoltán – Koltay András – Landi Balázs – Pogácsás Anett (szerk.): *(L)ex cathedra et praxis. Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 547.
- Warren, Kenneth F.: Administrative discretion. In Jack Rabin (ed.): *Encyclopedia of public administration and public policy: A–J*. New York – Basel, CRC Press, 2003. 35–38.
- Weber, Max: Az uralom szociológiája. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatás-tudományi antológia. II. kötet*. Budapest, Uniós, 2003. 45–84.



Finszter Géza¹

Biztonsági stratégiák 1990–2021

A rendészeti igazgatás hazai gyakorlata és elmélete úgyszólván egyértelműen vallja, hogy a rendészet csak a közigazgatás részeként képes betölteni társadalmi rendeltetését. Ezért becses számukra Tamás András professzor iskolateremtő munkássága, akit ezzel a tanulmánnyal köszöntünk születésnapján.

Stratégia a közigazgatásban, minta a vállalati tervezés

A közszolgálat a piaci vállalkozások tervezését tekinti kiindulási alapnak, mint-hogy a gazdasági társaság fejleszthet ki négy olyan tulajdonságot, amely lehetőséggé és szükségessé teszi a távlatos gondolkodást:

- Az első a nagyságrend. A vállalkozások elérhetnek egy olyan méretet, amelynek fennmaradása csak fejlesztéssel biztosítható, és ami szinte kötelezővé teszi a jövőbe tekintést.
- A második vonás a stratégia megismerhetősége. A vállalati forma ahhoz kínál megoldást, hogy minden munkatársát stratégiaérzékennyé tegye, szemben azzal a helyzettel, amelyet stratégiagemlegességnak szoktak leírni, és amelynek következménye a stratégia iránti közömbösség.
- A harmadik tulajdonság a mérhetőség és az ellenőrizhetőség. A jövedelem, a nyereség pénzben is kifejezhető érték, a termékek árainak mozgása, a piaci fogadtatás, a szerződéskötések alakulása mind-mind pontos adat. A mérhetőség nemcsak a célok teljesítéséről tudósít, hanem jelzi a zavarokat, ezért alapját képezi a folyamatos korrekciónak is.
- A negyedik a szövetségesek és az ellenfelek relatív hálózata, amelyben a relativitás azt jelenti, hogy a szövetségesekből időnként ellenfelek lesznek, az utóbbiak pedig szövetségessé tehetők.

¹ Professor emeritus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar Rendészet-elméleti és -történeti Tanszék. Kapcsolat: finszter.geza@uni-nke.hu.

Mit kezdhet a közszolgálat ezekkel a felismerésekkel? A nagyságrend tekintetében két megoldás kínálkozik, az egyik a decentralizáció, a másik a dekoncentráció. Az első esetben a közfeladat önkormányzati szintre delegálása teszi lehetővé a helyi szükségletekhez jobban alkalmazkodó stratégia megteremtését és azt, hogy annak eredményessége egy szűkebb lakossági közeg számára is mérhető legyen. A dekoncentráció a központi államigazgatás területi szerveinek működését akkor segítheti, ha a központi elhatározások teret engednek a végrehajtás alacsonyabb szintjei önállóságának.

Az előbbi alternatívák hozzájárulnak a beosztottak stratégiaérzékenységéhez, különösen akkor, ha a helyi vezetés rendelkezik azzal az önállósággal, amely ahhoz kell, hogy a központi célokat a régió sajátosságaihoz igazítsa, és e törekvéseiben a beosztott munkatársak tapasztalataira támaszkodjék.

A teljesítmények mérése lehetővé teszi a tervezést, a jövő céljainak kitűzését és azoknak a személyi, tárgyi, műszaki-technikai és pénzügyi feltételeknek a meghatározását, amelyek a megvalósításhoz szükségesek. „Magyary Zoltán szorgalmazta a teljesítménymérést. Munkatársa, Kiss István viszont arra hívta fel a figyelmet, hogy a magángazdasági szervezetektől eltérően a közigazgatás eredményei nem csak materiálisak, hanem spirituálisak is. Ezeket nehéz mérni, egyébként is pontatlanok a mérőszámok.”² A mérhetőség és az ellenőrizhetőség jelentősen javul akkor, ha nem egyetlen, hanem az adott szakmai tevékenység összetettségét visszatükröző, sokoldalú értékelési metodika érvényesül. Ilyennel azonban csak azok az alsó szintek élhetnek, ahol a vezető és beosztottai szak tudása közös tőről fakad, és közöttük kicsi a hatalmi távolság. Az összetett mérési módszer megköveteli, a viszonylag kevés számú munkatárs pedig lehetővé teszi, hogy a teljesítményekről sok mutató segítségével lehessen értékelést adni. A szakirodalomban voltak kísérletek, amelyek a vállalkozások sajátosságait összevetették a közszféra természetrajzával. Ezek az elemzések joggal állapítottak meg markáns különbségeket, amelyek a piaci mechanizmusokat éltető módszereket hatástalanná tehetik akkor, ha azokat a közigazgatás mechanikusan akarja átvenni. (Az egyik legsúlyosabb torzulás az, amikor a hatósági tevékenységek „jövődolgozatosságát” firtatják.) A közigazgatás és a gazdasági szféra sajátosságai összevetéséből adódó különbségeket az 1. ábra mutatja be.

A jelzett elválasztó ismérvek kisebb jelentőséget kapnak azokban a megoldásokban, amelyekben a közigazgatási feladatok egy részét a magánszféra veszi át (*New Public Management*).³ Ez akkor gyümölcsöző (és jogszerű) folyamat, ha a közfeladat ellátása már nem igényel hatósági felhatalmazást, és akkor kontraproduktív (és jog-

² Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyary Zoltán életművében. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején, Magyary Zoltán Emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 25.

³ Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 54.

sértő), ha a vállalkozás hivatalként, a hivatal pedig vállalkozásként kezd működni. A jogállamiságot ássa alá, ha a közjog a magánjog szemléletét ölti fel, a piac pedig önszabályozó képességeit veszíti el, ha a magánjogot közjogias elemek terhelik.⁴

Közigazgatás és gazdaság	
Közigazgatás	Gazdaság
• Cél a társadalmi szükséglet kielégítése (polgári jogállam, csak a minőség mérhető) • A piac alkalmatlansága • Államcélok, kormányzati stratégiák • Hatósági monopólium • Fejlett közjog • Szolgáltatás (senki ne tekintse saját tulajdonának)	• Cél a jövedelmezőség (szabad piacgazdaság, a mennyiség is mérhető) • A piac a legalkalmasabb • Piaci célok (vállalati portfólió) érdeklődés és részesedés • A monopólium tilalma • Fejlett magánjog • Tulajdonszerű (mindenki érezze magát tulajdonosnak)

1. ábra. Közigazgatás és gazdaság
Forrás: a szerző saját szerkesztése

Az értékteremtő és értékvédő közigazgatás

A közigazgatás úgy jött létre, hogy a társadalomban olyan közös szükségletek keletkeztek, amelyeket az egyes polgárok és közösségeik szakmai felkészültség nélkül és hatósági jogosítványok hiányában kielégíteni nem tudtak. A közigazgatás első modern formája éppen a rendészeti igazgatás volt, minthogy az eredeti tőkefelhalmozódás centrumaiban alakuló nagyvárosi lét elkülönítette egymástól a közéletet és a magánteret. A piac igényelte a közjog-magánjog kettősségének helyreállítását, a modernitás közbiztonságot követelt, miközben az ipar és a kereskedelem fejlődése a kockázatok egész tömegét idézte elő, és olyan mértékben kinyitotta a korábban zárt közösségeket, hogy azok önerőből a saját biztonságukra már nem tudtak vigyázni.

„A tisztán politikai mozzanatok közül különösen tartósan elősegíti a bürokratizálódást a feltétlen és szilárd békességre szokott társadalom minden területen tapasztalható állandó szüksége a rend és védelem (rendőrség) iránt. A pusztán szakrális úton vagy döntőbíró verdiktel befolyásolható vérbosszútól – amely az egyén jogának és biztonságának szavatolását teljes egészében nemzetségtársai esküvel ígért segítségnyújtási és bosszúállási kötelességére bízta – egyenes út vezet a mai állapothoz, amelyben a rendőr ’isten földi helytartója’.”⁵

⁴ Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.

⁵ Max Weber: *Politikai szociológia, politikai közösségek, az uralom*. Budapest, Helikon, 2009. 118.

A tőkés piacgazdaság dinamizmusát és innovációs képességét annak köszönhetjük, hogy a jövedelmezőséggel képes volt mérni saját teljesítményét. Ugyanez a dinamizmus és innováció olyan új szükségletek egész sorát keltette életre, amelyek már nem engedelmeskedtek a jövedelmezőség szempontjainak. A közigazgatási feladatok azok, amelyek a közösség számára akkor is teljesítendőek, ha nem jövedelmezők a szó piaci értelmében, de nélkülözhetetlenek a társadalom számára. Az oktatás, az egészségügy, a szociális ellátás, a kultúra, a tudomány, a művészetek támogatása új közigazgatási ágazatokat teremt, amelyek pozitív kontrollként működnek. Pozitívak azért, mert az egyes emberek és a közösségek alkotó képességeire támaszkodnak, és pozitívak azért is, mert az igazgatási cél ezeknek a szellemi és anyagi lehetőségeknek a kiaknázása, további értékek létrehozása. Kontrollként azért működhetnek, mert a szabad cselekvést tudással, hozzáértéssel és felelősséggel ruházzák fel.

A pozitív kontrollként szolgáló igazgatásban – azáltal, hogy értékteremtő erőnek bizonyul – világosan elkülönül a szervi és a szakirányú működés (senki nem téveszti össze az iskola fenntartását a pedagógus oktató-nevelő munkájával, avagy az egészségügyi intézmény irányítását a műtétet elvégző sebészorvos teljesítményével).⁶ Az így mérhetővé tett szakirányú teljesítmény fejleszthetővé és tervezhetővé teszi a pozitív közigazgatás minden ágazatát.

A közigazgatás első formája, a rendészeti igazgatás negatív kontrollként működött. Negatív volt, mert a jogsértésekre kellett választ adnia, és negatív volt azért is, mert a hatósági reakció a kényszer, az erőszak alkalmazása, a büntetés lehetett. Ezekkel a szankciókkal kizárólag a már létrehozott értékek védelmezhetők, de szinte teljesen alkalmatlanok új értékek létrehozására. Ugyanakkor a rendészet szakértelmet követel, ami a beavatkozó hatósági aktus feletti professzionális kontrollt biztosítja. Ezt a hozzáértést azonban két dolog erősen erodálta. Az egyik az olyan hierarchia, amelyik az alárendeltben nem szakembert, hanem a parancs végrehajtóját látja, a másik pedig az általános felhatalmazás, a generális klauzula, ami azt sugallja, hogy a közrend fenntartásában minden eszköz megengedett, ehhez inkább erőre, mint hozzáértésre van szükség. A most jelzett hatások megnehezítik a rendészeti igazgatáson belül a szakirányú és a szervi működés elhatárolását. Ez önmagában akadály a szakmai teljesítmények fejleszthetőségének. (A szakirányú munka változást igényel, a szervi működés az állandóságban érdekelt.) A negatív és a pozitív közigazgatás értelmezéséhez a 2. ábra nyújt segítséget.

⁶ Ezt a gondolatot először a rendészet elméletéről írt monográfiámban fogalmaztam meg. A közszolgálatnak a 21. század harmadik évtizedéhez érkezett kormányzati irányítása mintha cáfolná az általam axiómaként tisztelt összefüggést. Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, OKRI–KJK, 2003.

Értékt terem tő és értékvédő közigazgatás	
pozitív	negatív
• Az értékt terem tő emberi teljesítményeket fejlesztő szervezetek • A szakirányú és a szervi működés jól elkülönül (kórház–orvos) • A teljesítmény jól mérhető eszközei • Magas szakmai rang	• A jogsértő emberi magatartást korlátozó szervezetek • A szakirányú és a szervi működés nem válik el (rendőrség–rendőr) • A teljesítmény nehezen mérhető eszközei • Alacsony szakmai rang

2. ábra. Értékt terem tő és értékvédő közigazgatás
Forrás: a szerző saját szerkesztése

A rendészeti igazgatás a közszolgálatok egyre bonyolultabb rendszerében elvesztette korábbi elsőségét, sőt még az is vitatottá vált, hogy egyáltalán közigazgatás-e. Ez a vita talán napjainkra már eldőlt, a közigazgatáspártiak javára.

„Mivel a rendészet a közigazgatás részét képezi, a rendészeti tevékenység a közigazgatás egyik működési területe és alkotmányos jogállamban a közigazgatás a törvény alá rendelten működik, mind a rendészet általában, mind a rendészeti jogalkalmazás osztozik ebben a követelményben. Ezért, amikor e fogalmakat, jelenségeket értelmezzük, a rendészet mint közigazgatási tevékenység jog alá rendelésének vizsgálatához is hozzáteszünk valamit. Másrészt e fogalmak körüljárása során a közigazgatás-tudomány számára is értékelhető gondolatok szülehetnek. E tanulmány közreadásakor az a feltetelezés vezet, hogy az alapfogalmaink ismételt átgondolása segíthet a jelen vagy a közeljövő kihívásaira való válaszadásban.”⁷

A változatlan és a változó világ

A rendészeti igazgatás építménye a hatósági jogalkalmazás, az örökös jelenlét, a legitim erőszak és az információszerzés oszlopain nyugszik. Az építmény szilárdan áll, alig változik, miként nem változnak az emberi gonoszságának azok a megnyilvánulásai sem, amelyekkel szembeszállva a rendészet a társadalmat védelmezi. A konzervativizmus, az állandóság a rendészet erénye. Bibó István erről így írt:

„A rendőrség nem az a terület, ahol a nagy méretű, haladó szellemű alkotó munka számára sok lehetőség volna. A rendőrség egy szakigazgatási ág, amelynek eljárásmodjait – a demokratikusabb emberkezelés követelményétől eltekintve – nem a haladó szellemiség, hanem a jó szakigazgatás szükségletei és követelményei kell, hogy megszabják.”⁸

⁷ Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 198.

⁸ Bibó István: *Válogatott tanulmányok, II. kötet*. Budapest, Magvető, 1986. 41.

A változatlanságot nem kell menedzselni. A változatlanságnak nincs szüksége tervekre. A változatlanság a legerősebb szervezeti kultúrát építő hatás.⁹ Kiteljesíti azokat az értékeket, előfeltevéseket, szimbólumokat, amelyek már a testület születését is meghatározták. Ezek ápolása a szakmai felkészülés mellett formalizált fegyelmező gyakorlatokkal is lehetséges. Az érzelmi azonosulást egyebek mellett a rítusok biztosítják.

A rendőrségek egészen a második világháború végéig őrizték az imént vázolt arcukat. Tőlünk nyugatra azonban 1945 után változások történtek: A demokratikus országokban sürgetővé vált olyan rendőrségek kialakítása, amelyek alávetik magukat a jogállam fundamentumainak: a jog uralmának, a hatalmi ágak elválasztásának és az emberi méltóság feltétlen tiszteletének. Mindez nem halványította el, hanem egyenesen kiemelte a testületek társadalmi rendeltetését. A küldetéstudat arra készítette az egykoron megújulásra képtelen fegyveres formációkat, hogy kövessék a gyorsan változó környezet elvárásait.

A jog uralma a korábban egyetlen tömbként értelmezett rendőrség helyett a szakágak eltérő minőségét hangsúlyozta. A közbiztonsági szolgálat örökös jelenléte kevés jogszabályi előírást és nagyon alapos helyismeretet, a lakossággal való szoros együttműködést kíván, a bűnüldözés viszont aprólékos törvényi szabályozást igényel.

A hatalmi ágak elválasztásának elve nyilvánvalóvá tette a rendészet kettős természetét. Egyfelől a közrend fenntartása, a közbiztonság fejlesztése a végrehajtó hatalomnak a rendészet irányításában betöltött eminens szerepét igényelte, miközben egyre szélesíti az önkormányzatiság érvényesülését is. Másfelől a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése az igazságszolgáltatás szoros kontrollját feltételezi. A bűnügyi rendészetnek vezető szervezési elve a kontinensen a centralizált államrendőrségi modell, de egyes rendészeti funkciók államosítása az angolszász jogrendszer országaiban is megjelent.¹⁰

Az emberi méltóság sérthetetlensége újfogalmazta a legitim fizikai erőszak monopóliumát, annak rendjét törvénybe foglalta, tilalmakat állapított meg (a kínzás, a kegyetlen, megalázó bánásmód tilalma), érvényesítette a szükségesség, arányosság és a fokozatosság követelményét.

A nyugat-európai reformok a teljesítményértékelés merőben új, addig nem alkalmazott formáit honosították meg.¹¹ Az egységes mutatók helyett az egyes szolgálati ágak sajátos arculatához alkalmazkodó mérési technikákat vezettek be. A közbiztonsági szolgálat munkájának megítélésében döntő lett a helyi lakosok véleménye, a szubjektív biztonság adott állapota.¹²

⁹ Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK, 1996. 226–251.

¹⁰ Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997), 67–106.

¹¹ Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1995), 138–146.

¹² Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés. Miskolc, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015.

Olyan szempontokat villantottunk fel, amelyek segítséget nyújthatnak ahhoz, hogy a vállalkozások világában kialakított menedzsertechnikák alkalmazkodjanak a rendészeti igazgatás követelményeihez. Akkor a rendőrségek vezetésére is elmondható lesz Bernhard Prestel következő meghatározása:

„A modern menedzsment a kollektívák vállalkozásközpontú irányítása, a szervezetben részt vevők közös céljainak megvalósítása olyan stratégiák és módszerek segítségével, amelyek lehetőséget adnak a teljesítmény állandó ellenőrzésére és az új követelményekhez való folyamatos alkalmazkodásra.”¹³

A változó környezet kihívásaira válaszolni képes stratégiai gondolkodás nem visel el olyan döntéseket, amelyek az érintettek kizárásával születnek. A nyitottság egyik feltétele az elméleti megalapozás. A rendészettudomány megszületésében a stratégia iránti szükséglet komoly motiváló tényezőnek mutatkozott. Az új diszciplinától mindenekelőtt a kutatási tárgy leírásához és az elméletalkotáshoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátus megteremtése várható el. Minthogy pedig a rendészettudomány az állam- és jogtudományok rendszerében találta meg a maga helyét, nem hiba, ha a terminológiai pontosságot a jogbölcelet eredményeire alapozzuk.

„Általánosan elfogadott nézet, hogy a jogbölcelet egyik fő feladata a jog mibenlétének meghatározása. Más tudományok művelői számára ez igen különösnek tűnik, hiszen ők rendszerint nem tekintik kiemelt, nehezen megválaszolható vagy éppen vitára ösztönző kérdésnek vizsgálódásuk tárgyának meghatározását.”¹⁴

A rendészeti igazgatás a közigazgatás azon ágazata, amelyiknek társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása, a polgárok biztonságának növelése (rendészeti vízió). Az alkotmányos jogállam a rendészetet hatékony hatósági eszközökkel ruházza fel annak érdekében, hogy a jogellenes magatartásokkal szemben a társadalom kollektív értékei, valamint az egyes emberek élete, javai és méltósága védelemben részesüljön (rendészeti misszió). A demokratikus rendszerek ugyanakkor arról is gondoskodnak, hogy a hatósági eljárásokban maradéktalanul érvényesüljön a jog uralma és az emberi méltóság tisztelete. A rendészet eredményessége, hatékonysága és törvényessége magas szakmai hozzáértéssel és morális integrációval érhető el (rendészeti értékek).

A rendészeti stratégia azoknak a rendészeti misszióra és rendészeti értékekre alapított céloknak, valamint a megvalósításukhoz szükséges társadalmi, politikai,

¹³ Bernhard, Prestel: *Police et management moderne. Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 2. (1997). 139–145.

¹⁴ Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 1998. 23.

szervezeti, személyi, anyagi-technikai, pénzügyi-költségvetési feltételeknek a meghatározása, amelyek a közbiztonság erősítését, a közrend fenntartását és a rendvédelmi szervek távlati fejlesztését teszik lehetővé.

A stratégia kifejezés történelme a hadászat területére kalauzol, ahol a stratégia a háború megnyerésének terve. A háborút hadseregek vívják egy sajátos „versenyhelyzetben”, amelyben a „versenytárs” ellenség, a győzelem pedig a versenytárs megsemmisítése, de legalább a győztes akarata alá kényszerítése. Von Clausewitz szerint: „A háború tehát az erőszak alkalmazása, aminek az a célja, hogy az ellenfelet saját akarataunk teljesítésére kényszerítsük.”¹⁵

A biztonsági stratégia céljai szelídebbek, mert fő törekvése nem a háború megnyerése, hanem annak elkerülése. Mint az állam működésének elengedhetetlen feltétele a modernitásban alakult ki azzal a céllal, hogy a társadalom számára a biztonságot fenyegető mindenfajta veszélyforrással szemben védelmet ígérjen. A rendszerváltozást követően hazánk első biztonsági stratégiája a Magyar Köztársaság biztonságpolitikájának alapelvei címmel a 11/1993. (III. 12.) OGY határozatban öltött testet. Ezt az országgyűlési határozatot váltotta fel a jelenleg is hatályos biztonság- és védelempolitikai alapelvekről szóló 94/1998. (XII. 29.) OGY határozat. A hivatkozott határozat a biztonságot átfogó módon értelmezi, ami „a hagyományos politikai és katonai tényezőkön túl magába foglalja a széles értelemben vett biztonság egyéb – gazdasági és pénzügyi, emberi jogi és kisebbségi, információs és technológiai, környezeti, valamint nemzetközi jogi – dimenzióit is”. Az idézett stratégiai alapelvek több mint huszonöt éve hatályban vannak. Ez csak azzal magyarázható, hogy ebben az esetben nem is valódi stratégiáról, végrehajtandó és a változásokhoz mindig alkalmazkodó programról, hanem ünnepélyes deklarációról van szó.

A rendészeti tervezés sajátosságai

Minden veszélyelhárítás a veszélyek és kockázatok prognózisára támaszkodva tekinthet a jövőbe. A rendészeti stratégia a biztonság komplex fogalmára épül, de csak akkor végrehajtható, ha a számára kezelhető veszélyek alakulását is képes megbecsülni. Szükség van a közbiztonságot veszélyeztető jogsértések, így különösen a bűnözés prognózisára.

A rendészet része a közigazgatásnak, ugyanakkor előkészítője a büntető igazságszolgáltatásnak is. Stratégiája ezért szorosan kapcsolódik a közszolgálat

¹⁵ Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 73.

fejlesztési terveihez és az igazságszolgáltatás jövőképehez. A rendészeti stratégia számára kedvező, ha az országnak van világos kriminálpolitikája. Nehezebb a tervezés akkor, ha az hiányzik vagy kialakulatlan.

A közbiztonságot és a közrendet fenntartó, erősítő és védelmező társadalmi és jogi válaszok teljes körét fogja át a közbiztonsági stratégia. Ennek példája – napjainkig érvényes üzenettel – az 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól. Bár ez a határozat ma már csupán történelmi dokumentum, mégis érdemes részletesebben felidézni, minthogy a műfaj egyik legszínvonalasabb példája, két megjegyzéssel:

- a) Az egyik az, hogy egy éppen leköszönő kormányzat egyik utolsó üzenete volt a jövőnek, holott az ilyen feladatmeghatározásokat helyesebb a ciklus elején megfogalmazni.
- b) A másik az utódok magatartását tükrözi. A kormányváltások mindent elsöpörnek, ami a korábbi korszakban történt (a jót, a helyeset, követendő is), gyakran úgy, hogy ami a helyébe lép, az silányabb, rosszabb minőség. A következőkben ismertetett kormányhatározatnak is ez lett a sorsa.

A Magyar Köztársaság kormánya 1994 májusában fontosnak tartotta, hogy „gyorsuljon meg a jogállamiságnak, a nemzetközi egyezményeknek, a nemzetközi szervezetek – mindenekelőtt az Európa Tanács – ajánlásainak megfelelő, a társadalom védelmét, a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságát fokozó jogszabályelőkészítő és jogi harmonizációs munka”.¹⁶

A jogalkotási feladatok között kiemelte: „A korszerűsítés igényével folytatni kell a büntető jogszabályok felülvizsgálatát, s ennek eredményeként egy korszerű, a jövő század igényeit is kielégítő büntető törvénykönyv és büntetőeljárás törvény, s – azokkal párhuzamosan – a szabálysértési kódex kidolgozását.”¹⁷

A most idézett határozat kezdeményezte a bűnmegelőzés országos szervezetének létrehozását.

A kormány indokoltnak tartotta, hogy valamennyi rendészeti szerv tevékenységében hasznosuljanak a nemzetközi tapasztalatok, és erősödjön a nemzetközi együttműködés.

Már 1994-ben felmerült, hogy a tűzoltóság és a polgári védelem katasztrófavédelmi szervezetbe integrálódjon. A kormány szükségesnek látta, hogy a közbiztonság igényeinek megfelelően folytatódjon a rendészeti szervek létszámának növelése, javuljon az állomány szakmai felkészültsége, munkájának anyagi elismertsége.

¹⁶ 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat a közbiztonság fejlesztésének feladatairól.

¹⁷ 1033/1994. (V. 6.) kormányhatározat.

A feladatok eredményesebb ellátása, a hatékonyabb létszámgazdálkodás érdekében a határozat sürgette a rendészeti szerveknél a hivatásos tiszt és tiszthelyettesi beosztások arányainak a fejlett európai polgári államok gyakorlatához közelítését.

Az 1994-ben megalakuló kormány programjának az a megállapítása, miszerint a rendőrség szakmai színvonalának és technikai felszereltségének javítása érdekében „a megkezdett korszerűsítési programok közül folytatni kell azokat, amelyek a gyakorlatban beváltották a hozzájuk fűzött reményeket”, nem vallott eltökélt stratégiai szándékokra.¹⁸ A ciklus végére megszületett az 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározat, amely a közbiztonság javítása, a bűnözés visszaszorítása és az ország belső rendjének erősítése érdekében teendő intézkedésekről szólt. Főbb célkitűzései a következők voltak:

„El kell készíteni a Magyar Köztársaság középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióját. A koncepció azon tevékenységi irányok és szakmapolitikai súlypontok meghatározását tartalmazza, amelyek középtávon szükségesek ahhoz, hogy Magyarország Európa biztonságos országai közé tartozzék, az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szervei eredményesebben léphessenek fel a bűnözés terjedésével szemben, megfelelő társadalmi elismerése legyen a rendvédelmi hivatás vállalásának, továbbá megteremthetők legyenek a rendvédelmi szervek, valamint a közbiztonság érdekében tevékenykedő helyi önkormányzatok és civil szervezetek eredményes együttműködésének feltételei. A Kormány felkéri a legfőbb ügyészt, hogy vegyen részt a dokumentum kidolgozásában. [...] A középtávú rendvédelmi és kriminálpolitikai koncepcióra figyelemmel a rendvédelmi szervek dolgozzák ki saját szakterületük és a más feladatkörű rendvédelmi szervekkel történő együttműködés stratégiáját. A stratégia határozza meg azokat az intézkedéseket és feltételeket, amelyek révén fokozatosan elérhetővé válik a közbiztonság hatékony fenntartása, és a közbiztonságért felelős szervek közötti rendszeres szakmai együttműködés. [...] Át kell világítani a rendvédelmi szervek feladatkörét és működését. A profiltisztítás keretében meg kell vizsgálni, hogy a rendvédelmi szervek hatáskörébe tartozó közigazgatási feladatok közül melyek utalhatók át más államigazgatási szerv hatáskörébe, vagy melyek láthatók el a rendvédelmi szerv keretében köztisztviselői feladatkörben, továbbá mely munkaterületek láthatók el közalkalmazottakkal, illetve fegyveres biztonsági őrökkel. [...]

b) A vizsgálat térjen ki a szervezeten belüli ésszerűsítési lehetőségek feltárására, így különösen az állománnyal való gazdálkodás tervszerűbbé tételére, a szervezeti, működési és gazdálkodási rend racionalizálására, valamint a személyhez kötött juttatások és szolgáltatások körének csökkentésére.

c) A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenysége közötti átfedések és párhuzamosságok csökkentése, valamint a közös célt szolgáló feladat-végrehajtás hatékonyságának javítása érdekében át kell tekinteni a nemzetbiztonsági szolgálatok működését és struktúráját. [...] Át kell tekintetni a szakértői intézményrendszer jogi és szervezeti feltételeit annak érdekében, hogy hatékonyabban segítsék az igazságszolgáltatás és a bűnüldözés szerveinek munkáját. [...] A Kormány szükségesnek tartja a rendőrség, a települési önkormányzatok, valamint az állampolgárok és szervezeteik

¹⁸ Kormányprogram. *Magyar Hírlap melléklete*, 1994. július 18., 13.

közötti együttműködés erősítését, ennek keretében – elsősorban az Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítványon keresztül – a »Szomszédok Egymásért Mozgalom«, a polgárőr szervezetek, valamint a polgárok bűnmegelőzési célú szerveződései tevékenységének pénzügyi és szakmai támogatását.”¹⁹

A tervek többsége jámbor óhaj maradt, már csak azért is, mert a kormányzati ciklusok végén fogalmazódtak meg, a kormányváltások azután rendre elvetették, de azért is, mert a rendszert jogállami átalakításának sem a politikai, sem a társadalmi, sem pedig a szakmai feltételei nem voltak adottak. Ennek okait a kormányzati stratégiákat elemző részben próbáljuk feltárni.

Rendvédelmi stratégiák

A rendvédelmi stratégia a rendvédelem szerveit irányító minisztérium távlatos célkitűzéseit és az egyes szervezetek szakmai elgondolásait tartalmazza. Ebben a műfajban 1990 óta több dokumentum is megjelent:

- A biztonság- és védelempolitikai alapelvek azért irányadók, mert azok a hagyományos politikai-diplomáciai és honvédelmi-katonai tényezőkön túl a biztonság egyéb dimenzióit is érintik, egyebek mellett a rendészeti válaszokat igénylő olyan határterületeket, mint a terrorizmus, a szervezett bűnözés, az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem [a Magyar Köztársaság biztonság- és védelempolitikájának alapelveiről szóló 94/1998. (XII. 29.) országgyűlési határozat].
- A bűnmegelőzési stratégia világossá teszi a társadalmi önvédelemnek azokat a határait, amelyek a rendszet számára is irányadók, együttműködési lehetőségeket kínál a rendvédelmi szervek számára, végül elvárásokat fogalmaz meg a bűnmegelőzési prioritások rendőrségi támogatására, amint azt példázta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról szóló 115/2003. (X. 28.) országgyűlési határozat.

A 2002-től felgyorsult stratégiaalkotási tevékenység egyik oka az volt, hogy az uniós tagsággal és a remélhető brüsszeli támogatással összefüggésben átfogó államreform vált sürgetővé. Ezen belül a biztonság ügye is napirendre került. A Magyar Köztársaság nemzeti biztonsági stratégiájáról szóló 2073/2004. (IV. 15.) 1/c. alpontja rendvédelmi stratégia megalkotását írta elő.

A stratégiaalkotás időpontjának megválasztása ugyancsak hatást gyakorol a tartalomra. Mivel a rendszet nem költségérzékeny, és teljesítménye társadalmi értékeléséről ritkán kap direkt visszajelzéseket, rendszerint külső nyomásra

¹⁹ 1027/1998. (III. 13.) kormányhatározat.

kényszerül számot vetni saját jövőjével. Akkor, ha egy átfogó államreform vagy a takarékoság erre kényszeríti. Ilyen volt az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) kormányhatározat, amelynek nyomán a rendőrség valamennyi szolgálati ágazatában nagyszabású tervezőmunka indult el. Ebben a szolgálatok számos szakembere vett részt, ami azzal kecsegtetett, hogy a remélt szervezeti megújulásnak a rendőrök nemcsak elszenvedői, hanem tudatos szerzői lehetnek. Ebből a reménységből nem lett semmi. Rengeteg energia veszett kárba azért, mert nem sikerült kialakítani olyan politikai légkört, amely a közbiztonság ügyét megkíméli a pártcsatározásoktól, és amely megteremthette volna a lehetőséget a kétharmados többséget igénylő rendészeti joganyag megújításához is.

A nagy kibontakozás helyett súlyos szakmai válság következett. A rendőrség olyan nem elrejtendő működési zavarai válnak ismertté, amelyek megszüntetése csak strukturális átalakítással lehetséges. Erre jutott a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, utcai rendzavarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről készült vizsgálati jelentés alapján végrehajtandó feladatokról szóló 1013/2007. (III. 13.) kormányhatározat. Talán nem meglepő, de mindenképpen kormányzati erőtlenség, hogy ezt a határozatot sem hajtották végre.

Nem a kényszer és nem a szükség, hanem a bölcs kormányzás teszi lehetővé azt, hogy a távlatos rendészetfejlesztés már a ciklust kezdő kormányprogramban is helyet kapjon. Ebben az esetben a tervezésre elegendő idő áll rendelkezésre, lehetséges a döntési alternatívák költség-haszon elemzése, megszerezhető a tudományos támogatás, széles körben értékelhetők a nemzetközi tapasztalatok. Ez a munkamódszer lesz a politikai kompromisszumok alapja is. Ilyen kedvező feltételek között született meg 2003-ban a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti programja, de ugyanazt az átgondoltságot tükrözi – más hangsúlyokkal – az 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023).

A rendészeti igazgatás a közigazgatás része

A rendészet a közigazgatásnak azon ágazata, amely közbiztonságot szolgáltat a társadalom számára. A közigazgatási tankönyv szerint beszélhetünk:

„A hatósági tevékenység kereteiben a szorosan vett rendészeti tevékenységről, amelynek az a szerepe, hogy az adott tevékenység jogilag szabályozott rendjét védelmezze, óvja, felügyelje a szabályok betartását, hárítsa el a közvetlen veszélyeket, gondoskodjék a jogszabálysértők felelősségre vonásáról.”²⁰

²⁰ Ficzer Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris, 2004. 279.

A rendészeti igazgatás hatáskörébe tartozik olyan hatósági jogalkalmazás is, amely nem a jogsértő magatartások elleni fellépésben, hanem a jogkövető társadalommal kooperálva valósul meg. A rendészeti nyilvántartások vezetése, az engedélyezési ügyek, a rendészeti szempontból veszélyes tevékenységek felügyelete, a közterületeken való jelenlét sorolhatók ebbe a kategóriába. Ezek a tevékenységi körök pontosan beilleszthetők a közigazgatási hatósági ügy fogalmába, ami akkor keletkezik, amikor „a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot (a továbbiakban együtt: adat) igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti”.²¹

Napjainkban az egész rendészeti tevékenységet szeretjük szolgáltatásnak értelmezni, ami indokolatlanul hallgat a legitim erőszak-monopólium érvényesítéséről, ami mégiscsak meghatározó jelentőségű jellemzője a rendészeti igazgatásnak. Az viszont kétségtelen, hogy kijelölhetők azok a szorosan vett hivatali tevékenységek, amelyek a szűkebb értelemben felfogott hatósági szolgáltatásokhoz sorolhatóak. Ilyenek a tanácsadás, a tájékoztatás, a konzultáció és a szakértői közreműködés legkülönbözőbb formái. A közigazgatási szerződés sem hiányzik a rendészet eszköztárából. Ennek legismertebb formái a városi rendőrségek és a helyi önkormányzatok megállapodásai.

A rendészet közigazgatási természete annál kézenfekvőbb, mert az európai jogfejlődés tanúsága szerint a mind bonyolultabb hivatali gépezettel működő központosított feudális állam első kötelező közigazgatási feladata éppen a hatalom belső védelme lett, amelyhez csak később csatlakozott a hétköznapi biztonságának szolgáltatása. „A rendészeti igazgatás a közigazgatásnak történelmileg legrégebbi területe.”²²

A rendészet modern formája igényelte azokat a szakmai technikákat, amelyek alkalmasnak bizonyultak a társadalom mindennapjaiban spontánul és rejtőzködve megjelenő individuális jogsértő magatartások korlátozására. Az ilyen típusú veszély elhárítására ugyanis nem megfelelő bárminemű erőszak, de legkevésbé az, amelynek az eszköztárát a hadseregek a fegyveres összecsapásokban, a háborúkban alakították ki. A rendészet mint a civil közigazgatás része az újkorban született meg akkor, amikor levált a hadseregről, és a központi államhatalom közigazgatási szerveként jelent meg, amint ez az európai kontinens francia–porosz típusú államrendőrségei esetében lezajlott, vagy a polgárok helyi közösségeiből alakult, mint ez történt Angliában.

A rendészet feladata a közbiztonság és a belső rend közhatalmi eszközökkel történő oltalmazása. A tapasztalatok szerint felmerülhetnek olyan veszélyek,

²¹ A 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási hatósági rendtartásról (7. §).

²² Ficzer Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 27.

amelyek képesek a jogilag is garantált rend megbontására, de ezek elhárításához nem elegendők a polgárok önvédelmi lehetőségei. Ezeket a tapasztalatokat foglalta össze az 1794-ben kiadott porosz *Allgemeines Landrecht* formulája, miszerint „a rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye”.²³

Az imént idézett rendészetmeghatározás tartalmaz olyan elemeket, amelyek ma sem megkerülhetők, de felmutat olyan hiányokat is, amelyek miatt nem felel meg a jogállami követelményeknek. Nem kétséges, hogy a rendészet a közrendet védi, amikor veszélyelhárító funkciói teljesítéséhez rendészeti intézkedéseket alkalmaz. A 18. század rendőrállami felfogása azt nem tartotta szükségesnek levezetni, hogy vajon mi a közrend tartalma, és kik jogosultak annak meghatározására, továbbá annak igénye sem merült fel, hogy a veszélyelhárításra szolgáló intézkedések is kizárólag jogi rendben történhetnek. A hagyományos felfogás a közrendet nem is jogi rendnek, hanem „többnyire íratlan szabályok összességének” minősíti, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a közösségen belül a sikeres együttélésnek”.²⁴ Az alkotmányos demokráciák számára ez a megalapozás nem elegendő. Először azért, mert az erkölcsi normák alkalmasak az emberi kapcsolatok formálására, de nem alkalmasak az állam és polgára viszonyának normatív meghatározására, ez ugyanis a közjog terrénuma. További probléma, hogy amennyiben a közrendnek kizárólag etikai tartalmat adnánk, a rendészeti beavatkozást erkölcsi jóról és rosszról való döntésnek kellene felfogni, ami nem hatósági feladat. Végül azt sem feledhetjük, hogy a rendészeti felhatalmazás lényege a tilalmazott magatartások szankcionálása, ami azt is jelenti, hogy ebben az esetben az erkölcsi elmarasztaláshoz hatósági represszió kapcsolódna. Mindezekre figyelemmel a „közrend fogalma a jog számára csak akkor megfogható, ha azt jogi rendként kezeljük, tehát száműzzük belőle a jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint különösen a nyugalom, az erkölcs, az együttélés íratlan (konvencionális) szabályait”.²⁵ A közrend tehát, amelyet a rendészetnek védelmeznie kell, jogi rend. Ebből az következik, hogy rendészeti beavatkozást csak jogilag szabályozott magatartás válthat ki.

A rendészet akkor működik alkotmányosan, ha veszélyelhárító beavatkozásai olyan jogi alapokra támaszkodnak, amelyek meghatározzák a rendészeti fellépésre okot adó veszélyeztető magatartások körét. Azt is lehet mondani, hogy a rendészet anyagi joga mindazoknak a jogszabályoknak az összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat meghatározzák, és elkövetőiket közigazgatási vagy

²³ Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 41.

²⁴ Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990. 6.

²⁵ Szamel (1990): i. m. 7.

büntető szankcióval fenyegetik. A rendészeti anyagi jog túlnyomó többsége tilalmakat foglal magában. Ezért egyes szerzők a büntető és a szabálysértési anyagi jogot tekintik elsődlegesen a rendészet anyagi jogának is. Mások ezt vitatják, mondván, a rendészeti jog ennél szélesebb, ugyanakkor viszont a büntető anyagi norma címzettje nem csupán a rendészet, minthogy a büntetőigény érvényesítése elsődlegesen nem közigazgatási, hanem igazságszolgáltatási feladat. A most jelzett probléma másik oldala viszont az, hogy lehetségesek-e olyan rendészeti intézkedések, amelyeknek nincs anyagi jogi alapjuk, legfeljebb egy olyan általános fölhatalmazás, amely arra kötelezi a rendészetet, hogy a jó és helyes közrendet a legcélszerűbb módon tartsa fenn? Ha erre a kérdésre igen a válaszunk, akkor azzal elismerjük, hogy a rendészeti feladatoknak legalább egy része nem viseli el a jogi kereteket, tehát a jogállam rendszere sem nélkülözhet egy rendészeti generálklauzulát, ami megkérdőjelezi azt a tételt, miszerint a hatósági rendfenntartás minden aktusa jogalkalmazásnak tekinthető.

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése már több mint száz éve megfogalmazódott a magyar jogi szakirodalomban. Ezek szerint a rendészeti igazgatás a közigazgatásnak azon ága, amelyik a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyeket a legitim fizikai erőszak birtokában hárítja el. A rendészet hivatása „olyan veszélyektől, károsító sértésektől megóvni a társadalmat, amely veszélyek fékevesztett emberi akaratból származhatnak”.²⁶ A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg. Az a feladata, hogy „physikai erőhatalommal vessen gátat a sérelemmel fenyegető veszélyeknek”.²⁷

Ebből a meghatározásból két dolog is következik: egyfelől az, hogy a rendészeti igazgatás a közigazgatás része, másrészt az, hogy a rendészeti igazgatás *hatósági igazgatás*, ahol a rendészeti jogkörben eljáró hatóság az ügyfél számára kötelezést írhat elő, és ezen aktusának akár fizikai kényszerrel is tartozik érvényt szerezni. (Ezt a jogértelmezést tette magáévá a Legfelsőbb Bíróság már említett 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozata.)

A rendészeti igazgatást bátran nevezhetjük rendőrigazgatásnak, minthogy a legitim erőszak-monopólium legszélesebb körű alkalmazására a rendőrségeknek van felhatalmazásuk.

Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak. Ennek a felismerésnek további következményei vannak. Ha a rendészet a közigazgatás része, akkor osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen

- abban, hogy kollektív társadalmi szükségleteket elégít ki, olyan közösségi igényeket szolgál, amelyek csak hatósági felhatalmazás birtokában teljesíthetők,

²⁶ Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907. 322.

²⁷ Kmety (1907): i. m. 322.

- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység, amelynek egésze a jog uralma alatt áll, ezért nincs kiszolgáltatva az irányító posztokat betöltő személyek képességeinek és indulatainak, és végül
- abban, hogy szakmai felkészültséget, hivatali hozzáértést követel, amelyre alapozva e hivatásrend magas erkölcsi elismerésre és biztonságot nyújtó egzisztenciára tarthat igényt.

A rendészeti igazgatás közigazgatáshoz tartozásának számos bizonyítéka van. Történetileg a rendészet volt a közigazgatás első formája. A közigazgatási jog a 19. század jogállami teljesítménye, teljesen összhangban azzal, hogy a rendészeti közjog ugyancsak ennek a századnak a terméke azokban a kontinentális országokban, ahol a közjog és a magánjog elkülönülése már korábban, a polgárosodás hajnalán megkezdődött.

A közigazgatási jog nem azonos a közigazgatással mint tényleges szükségletkielégítő tevékenységgel. A jog határait kitapintani a közigazgatásban különösen fontos. A közigazgatás jóval szélesebb fogalom, mint a közigazgatási jog. Az előbbi a közösségi szükségleteket kielégítő tevékenységek foglalata, az utóbbi a szükségletkielégítés jogi rendjét meghatározó normák összessége. „A közigazgatás sokrétű gyakorlati tevékenység, feladat és annak megvalósítása, valamely célrendszernek a gyakorlatba fordítása, társadalmi vagy közösségi racionalitások kijelölése, érvényesítése, változtatása és mindezekhez törvényes végrehajtási eszközök igénybevétele.”²⁸ A rendészeti igazgatás legsúlyosabb ellentmondása éppen az, hogy miként lehet a törvényesség és az eredményesség követelményének egyszerre eleget tenni. Ennek a dilemmának a feloldása akkor lehetséges, ha a rendészetet közigazgatási tevékenységnek fogjuk fel, amelynek a jog csak a kereteit, de nem a tényleges tevékenységét határozza meg.

„A közigazgatás – vagy annak nem csekély része értelmezhető társadalmi érvényességű biztonságtechnikaként. A közigazgatásnak mindenkor egyik jellegzetessége a társadalom biztonságos üzemeltetése.”²⁹ Noha ebben az összefüggésben a biztonság nem azonos a hagyományos „közrendvédelemmel”, mégis úgy gondoljuk, hogy a biztonságtechnikaként felfogott közigazgatásból a rendészeti igazgatás nem hagyható ki.

A közigazgatásban a közjogi szabályozás határainak kijelölésére három lehetőség kínálkozik. Az érdekelmélet a közérdek szolgálatát jelöli ki olyan célnak, amely meghatározza azt, hogy a közigazgatás mikor léphet fel hatósági eszközeivel, és milyen eljárási formában szerezhethet érvényt a közösségi érdeknek. Az alárendelési elmélet az impérium elv szellemében azt fejezi ki, hogy az államhatalom

²⁸ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 71.

²⁹ Tamás (2005): i. m. 52.

a közérdek szolgálatában olyan jogosítványokkal ruházza fel a közigazgatást, amelyek alkalmasak a közösséget sértő magatartások megfékezésére és szankcionálására. Ehhez a hatóság és az ügyfél közötti hierarchikus, alá-főlé rendelt viszonyok kialakítása szükséges. Az összetett vagy vegyes elmélet azt fejezi ki, hogy a közösségi érdekek hatósági kényszer mellett a kooperáció, a konszenzus megteremtésével is jól szolgálhatók.³⁰

A rendészeti igazgatás úgy született, hogy a közbiztonság közösségi érdek rangjára emelkedett, az ellene intézett jogellenes támadások megfékezése csak az állami impériumból levezethető hatósági kényszerítő jogosítványok birtokában lehetséges, miközben a bűnmegelőzés, a közösségi rendészet filozófiája a represszió mellett a kooperáció legkülönbözőbb formáit keresi és találja meg.

„Biztonságos Magyarország egy változékony világban”³¹

A rendészet jövője nem írható le egyetlen stratégiába: a társadalom létét fenyegető valamennyi értékelhető veszélyforrás számbavételére alkalmas a nemzeti biztonsági stratégia, amely a biztonság komplex megjelenítésére vállalkozik. A biztonság szintetizáló ábrázolása megkönnyíti a közjogi eszközökkel kezelhető jogellenes és az ilyen tulajdonságokkal nem jellemzett veszélyek és kockázatok megkülönböztetését, valamint kooperációt kezdeményez a veszélykezelés különböző rendszerei között. A biztonságpolitikai alapelvekhez képest már valóban magán viselte a stratégia jellemzőit a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat. Hogy itt a jövő prognózisra alapított megtervezéséről és a változó körülményekhez történő folyamatos alkalmazkodásról van szó, azt igazolja, hogy nyolc évvel később a biztonsági stratégiát jelentős hangsúlyváltozásokkal újrafogalmazták a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozatban (Kormányhatározat). A következőkben ennek a kormányhatározatnak a főbb elmeit mutatjuk be.

A Kormányhatározat számba veszi a biztonsági kihívásokat egy többpólusú világrendben. Ezek a következők:

- „a klíma- és demográfiai változások felgyorsulása,
- az illegális és tömeges migráció,
- a természeti erőforrások kimerítése,
- a technológiai forradalom társadalomformáló hatásai.”

³⁰ Tamás (2005): i. m. 73.

³¹ A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1163/2020. (IV. 21.) Korm. határozat.

A biztonság fényében kirajzolódik a nemzeti jövőkép:

„A [...] biztonságos és sikeres Magyarország; anyanyelvünk és kultúránk megőrzése határainkon innen és túl. 2030-ra hazánk Európa öt, illetve a világ tíz legbiztonságosabb országának egyike legyen.

– Magas szintű közbiztonság

– Egy regionális szinten is meghatározó, korszerű haderő

– Megvédjük alapvető értékeinket és érdekeinket, valamint az euroatlanti biztonság aktív és hiteles hozzájárulói maradjunk a jövőben is

A fenntartható fejlődés feltételeinek biztosítása, amelynek gazdasági alapját hazánk nemzetközi versenyképességének fokozása, a védelmi szektorban az ipari kapacitások kiépítése és fejlesztése, társadalmi pillérét pedig hazánk demográfiai helyzetének javítása képezi.”

Alapvető értékeink a következők:

„Az erős, nemzeti alapokon álló Magyarország. Ezeréves államiságunk, magyar nyelvünk és kultúránk, történelmünk és hagyományaink, keresztény alapokon nyugvó értékrendünk értékes hozzájárulást jelent Európa sokszínűségéhez.

Tiszteljük a különböző kultúrákat, önazonosságunkhoz, magyar identitásunkhoz ugyanakkor minden körülmények között ragaszkodunk. Nemzeti keresztény alapokon nyugvó kultúránk mellett hazánk földje, természeti kincsei a magyar emberek, az ő mindennapos munkájuk, hazaszeretetük képezi a magyar állam fundamentumait.

– Hazánk nemzeti szuverenitásával ellentétesnek és elfogadhatatlannak tart bármely olyan törekvést, amely hontalanok vagy külföldi állampolgárok kötelező betelepítését írja elő.

– Magyarország polgári demokratikus jogállamként elkötelezett az Alaptörvény értékei és a jogrend érvényesülését, illetve a politikai stabilitást elősegítő közjogi berendezkedés és államszervezet fenntartása iránt.

– Az állampolgárok jogainak érvényesülését hatékony közigazgatás és független igazságszolgáltatás szavatolja.

Magyarország egyetlen országot sem tekint ellenségének.

Kiemelt felelősséget érzünk a határon túli magyar közösségek szülőföldjükön történő boldogulásának előmozdítása és az üldözött keresztény kisebbségek védelme iránt.

A területén élő nemzeti kisebbségek megmaradását és fejlődését támogató kisebbségpolitika.

Hazánk politikai rendszere stabil, közbiztonsági helyzete kiegyensúlyozott, szilárd. Elsődleges adottságunk a magyarságtudaton és sorsközösségen alapuló nemzet egysége, nyelve és kultúrája, határainkon innen és túl.

Az alapvető biztonsági kihívásokra elsősorban nemzetközi együttműködés keretében, szövetségi rendszer tagjaként, egyben nemzeti érdekeinket tükrözve és nemzeti értékeinknek megfelelően találhatunk megfelelő választ.

A határon túli magyar közösségek szerzett jogainak csorbítása az európai és az euroatlanti értékrenddel ellentétes, ezért nem fogadható el. A külhoni magyar állampolgárok nemcsak kulturális, hanem közjogi tekintetben is a magyar nemzet elválaszthatatlan részét képezik. Hazánk biztonsága és a külhoni magyar állampolgárok biztonsága egymást kölcsönösen erősíti.”

Alapvető adottságaink:

„Hazánk politikai rendszere stabil, közbiztonsági helyzete kiegyensúlyozott, szilárd. Elsődleges adottságunk a magyarságtudaton és sorsközösségen alapuló nemzet egy-
sége, nyelve és kultúrája, határainkon innen és túl.

A Magyarország euroatlanti és európai integrációja során elért eredmények a NATO, az EU és Magyarország biztonságát egyaránt növelték.

Magyarország a NATO és az EU déli és keleti határán helyezkedik el, instabil régiók közelében. Geostratégiai helyzetünk egyedülálló lehetőségeket biztosít számunkra, ugyanakkor biztonsági szempontból sebezhetővé tesz bennünket.

Magyarország határainak egy része a belátható jövőben a schengeni övezet külső határa marad.

Három pilléren nyugvó integrált határvédelmi képesség: a fizikai határázár; a szabályozási környezet; a szükséges létszámú és képzettségű, személyi állomány.

Zrínyi 2026 Honvédelmi és Haderőfejlesztési Program

2024-től – a bruttó hazai össztermék évi legalább 2%-ának felhasználása nyomán kialakításra kerül a hazánk nemzetközi kötelezettségei és nemzeti feladatai érdekében szükséges, regionális szinten is meghatározó haderőképesség.

A védelmi igazgatás összkormányzati rendszerének fejlesztése.”

Ambiciózus tervek, de talán nem felesleges Széchenyit idézni, aki a nemzeti bűnök sorában említette az „önhittséget”, a „szalmatűz” gyorsan apadó lendületét, a „közrebstséget”, az „irigység” táplálta „pártviszályt és uralomvágyat”.³²

³² Szekfü Gyula: *Három nemzedék, és ami utána következik*. Reprint kiadás. Budapest, ÁKV–Mecénás, 1989.

Irodalomjegyzék

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, KJK, 1996. 226–251.
- Bibó István: *Válogatott tanulmányok, II. kötet*. Budapest, Magvető, 1986.
- Ficzere Lajos – Forgács Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest, Osiris, 2004.
- Ficzere Lajos: Közigazgatás és rendészeti igazgatás. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 23–31.
- Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. Budapest, OKRI–KJK, 2003.
- Gellér Balázs: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 67–106.
- Kmety Károly: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer, 1907.
- Patyi András: Rendészet és jogalkalmazás (néhány gondolat egyes alapfogalmakról). *Magyar Rendészet*, 20. (2020), 3. 197–214. Online: <https://doi.org/10.32577/mr.2020.3.12>
- Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.
- Prestel, Bernhard: Police et management moderne. *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, 2. (1997). 139–145.
- Skuli David: A rendőri teljesítmény mérése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1995). 138–146.
- Szamel Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990.
- Szekfü Gyula: *Három nemzedék, és ami utána következik*. Reprint kiadás. Budapest, ÁKV–Mecénás, 1989.
- Szenes Zoltán: Katonai biztonság napjainkban, új fenyegetések, új háborúk, új elméletek. In Finszter Géza – Sabjanics István (szerk.): *Biztonsági kihívások a 21. században*. Budapest, Dialóg Campus, 2016. 69–104.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 1998.
- Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1. (1997). 50–66.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Vári Vince: *A bűnüldözés relatív hatékonysága és a rendőrség*. PhD-értekezés, Miskolc, Miskolc, ME ÁJK Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2015. Online: www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/variv_ert.pdf
- Vékás Lajos: *Parerga. Dolgozatok az új polgári törvénykönyv tervezetéhez*. Budapest, HVG-ORAC, 2008.
- Verebélyi Imre: A közigazgatás és a kormányzás alapkérdései Magyar Zoltán életművében. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején, Magyar Zoltán Emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 77–100.
- Weber, Max: *Politikai szociológia, politikai közösségek, az uralom*. Budapest, Helikon, 2009.



Fülöp Mihály¹

A Mosanov-misszió – A szövetséges nagyhatalmak vitái a bolgár fegyverszünetről

1944 nyárutóján a hitleri Németország szövetségi rendszere mint oldott kéve hullott szét. A bolgár Bagrianov-kormány Sztocso Mosanov² volt nemzetgyűlési elnököt küldte a török fővárosba, hogy fegyverszünetet kérjen a brit–amerikai szövetségesektől. Filov³ kormánya 1941. december 13-án üzent hadat Nagy-Britanniának és az Amerikai Egyesült Államoknak. *Bulgária* – egyedül az európai náci csatlós államok közül – *a Szovjetunióval nem állt hadiállapotban*. A bolgár haderő a háború alatt nem harcolt az antifasiszta nagyhatalmak ellen. Bulgáriát Szófia 1943–1944 fordulóján bekövetkezett szövetséges bombázásáig el sem érte a háború. Bulgária megvalósította azt a koncepciót, amelyet Teleki Pál Magyarországra nézve kívánatosnak tartott: *a fegyveres semlegességet*.

Sztocso Mosanov 1944. augusztus 16-án Ankarában Knatchbull-Hugessen⁴ ankarai brit nagykövettől kérte a szövetségesek fegyverszüneti feltételeit. A bolgár

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerolálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék. Kapcsolat: fulop.mihaly@uni-nke.hu.

² Sztocso Mosanov (1892. május 25. Drjanovo – 1975. január 10. Szófia). A bolgár nemzetgyűlés elnöke 1938–1939-ben. 1939-es londoni látogatása alkalmával a brit király és a kormány tagjai (Lord Halifax külügyminiszter) is fogadták. Ekkor ismerkedett meg Sir Hughe Knatchbull-Hugessen későbbi ankarai nagykövettel. Visszaemlékezései kairói missziójáról 1991-ben jelentek meg Szófiában a Petex kiadónál, Ilcso Dimitrov utószavával, Sztocso Mosanov: *Moja misszia v Kairo címmel*. Küldetése feldolgozásához felhasználtam Sztocso Pinteve bolgár fegyverszünetről írt értekezését (Szófia, 1977). Lásd még: Sztocso Pinteve: *Anglia és Sztocso Mosanov kairói küldetése. Vekove (Századok)*, Szófia, 5. (1981).

³ Bogdan Filov (1886–1945) 1940. február 15. – 1943. augusztus 28. között bolgár miniszterelnök, Borisz cár halála után régens.

⁴ Hughe Knatchbull-Hugessen brit karrierdiplomata (1886–1971). Knatchbull-Hugessen ankarai brit nagykövetként 1943. szeptemberben Veress Lászlóval írta alá a Magyarország feltétel nélküli megadásáról szóló okmányt. Knatchbull-Hugessent albán lakája, Elyesa Bazna (fedőneve: Cicero) tette híressé, aki az óvatlan nagykövet rezidenciáján 1943 októbere és 1944. április eleje között lefényképezte a brit titkos diplomáciai okmányokat, és eladta azokat a hitleri Németország titkos szolgalatának. Lásd François Kersaudy: *L'affaire Cicéron 1943*. Paris, Perrin, 2005.

átállást szeptember közepére ígérte, hogy a bolgár hadsereg felkészülhessen a német ellencsapásra. A brit nagykövet mielőbbi fordulatot sürgetett. A bolgár küldöttel közölte, hogy az amerikai és a szovjet kormányt kéréséről tájékoztatja, a szövetségesek válaszát Isztambulban kapja meg. A brit vezérkar – az amerikaival egyetértésben – a bolgár átállást katonai szempontból halaszthatatlannak tartotta, a szövetséges hadifoglyok szabadon bocsátásán túl semmiféle előfeltételt nem szabott a fegyverszünet megkötéséhez.

Ivan Bagrianov⁵ kormánya a háború alatt megszerzett területek⁶ megtartásával kísérelte meg a kiugrást. A bolgár kormányfő a Kelet-Szerbiát megszálló hadtest visszavonásával és a Draganov külügyminiszter által augusztus 25-én bejelentett „szigorú semlegesség” meghirdetésével azt remélte, hogy Bulgária elkerülheti területe hadszíntérré válását, az ország szövetséges megszállását. A bolgár kormány illúziói hamarosan szerte foszlottak. A cári rendszer a fegyverszünet-kérés pillanatában a szovjet–brit–amerikai nagykoalíciónál, de szomszédainál sem számíthatott megértésre vagy kíméletre.

Bulgária geostratégiai helyzete miatt a szovjet–brit katonai és politikai versenyfutás középpontjába került. A Bulgária ellenőrzéséért vívott nagyhatalmi küzdelem szovjet–brit konfrontációval fenyegetett. Sztálin a Balkán-félsziget és Közép-Európa feletti befolyás megszerzéséért folyó szovjet–brit küzdelemben döntő jelentőséget tulajdonított a bolgár fegyverszünetnek. Filov kormánya 1940. november 26-án visszautasította a szovjet–bolgár kölcsönös segítségnyújtási egyezmény megkötését, 1941. március 1-jén csatlakozott a német–olasz–japán háromhatalmi egyezményhez. Sztálin a német szövetséghez való csatlakozásáért Bulgáriát a Burgasztól délre fekvő területek Törökországhoz csatlakozásával, Jugoszlávia vonatkozásában pedig némi területveszteséggel kívánta büntetni.⁷ Majszkij szovjet külügyi népbiztoshelyettes 1944. január 10-i béketervében azt helyezte kilátásba, hogy „Bulgáriában a mostani vezető réteg likvidálása után, ami a háború végére elkerülhetetlenné válik [...] Bulgáriának az általa annektált területeket vissza kell adnia Jugoszláviának és Görögországnak, talán Dedeagacs kivételével, mert Dedeagacs megtartása a bolgár–szovjet kölcsönös segítségnyújtási egyezmény megkötése esetén a Szovjetunió érdekét szolgálná. Görögországnak Dedeagacsért elegendő kompenzáció volna a Dodekanész-szigetcsoport.

⁵ Ivan Bagrianov (1891–1945) 1944. június 1-je és szeptember 1-je között bolgár miniszterelnök.

⁶ Bulgária Macedóniát és Trákiát a második balkáni háborút követő bukaresti békével 1913. augusztus 10-én és az első világháború után a Neuilly-sur-Seine-i békeszerződéssel 1919. november 27-én veszítette el, 1941 tavaszán, Jugoszlávia és Görögország német lerohanása után” szabadította fel”.

⁷ Fülöp Mihály (szerk.): *Az elfelejtett béke*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Sztálin–Eden 1941. december 16-i tárgyalása. 24.

A Bulgária és Románia közötti határkérdést a Szovjetunió érdekeinek megfelelően kell megoldani.”⁸

Churchill 1944. augusztus 2-án az alsóházi beszédében bejelentette, hogy Törökország szakított Németországgal. A brit miniszterelnök világosan utalt arra, hogy Bulgáriát, „alantas és gyáva szerepéért” meg kell büntetni, „nem sok jóra számíthat majd, amikor a jugoszláv és a görög néppel szembeni bűnei a fegyverszüneti tárgyalóasztal terítékére kerülnek”.⁹ Churchill ráadásul augusztus első felében harmadszor¹⁰ is kísérletet tett arra, hogy Törökországot beléptesse a németellenes háborúba. A brit miniszterelnök Bulgáriát szovjet–török ultimátummal kívánta fegyverletételre kényszeríteni, ami azzal fenyegetett, hogy a szovjet és a török csapatok bolgár területre lépnek. Draganov külügyminiszter a fegyverszünet mielőbbi megkötésével ezt akarta elkerülni. A Bagrianov-kormány ugyanakkor attól tartott, hogy amennyiben brit–amerikai oldalra áll, ki kell ürítenie a „visszatért területeket”, Macedóniát és Trákiát, szomszédai szabad kezet kapnak vele szemben. Az átállás méltatlanul súlyos feltételek vállalását jelentette volna anélkül, hogy a bolgár elit pusztá létét brit–amerikai részről a Szovjetunióval és a bolgár kommunistákkal, radikális katonatisztekkel és az ellenzéki parasztpárti politikusokkal szemben biztosították volna.

A fegyverszünetet kérő bolgár kormány számára a szorongató, közvetlen veszélyt a náci Németország hadereje jelentette. Bolgár részről nem mertek szembeszállni a Macedóniába, a „bolgár Erdélybe”¹¹ visszavonuló német csapatokkal, mert még jól emlékeztek arra, hogy alig egy évvel korábban Olaszország fegyverszünetkérése provokálta ki a német ellencsapást, a kiugrás megelőzésére Hitler 1944 márciusában rendelte el Magyarország megszállását. Az átállást csak akkor lehetett megvalósítani, amikor a szövetséges haderő védelmet nyújthatott a német támadással szemben. Márpedig Scobie¹² brit tábornok csapatai ekkor még több, mint kétezer kilométerre álltak a bolgár határoktól. A Vörös Hadsereg viszont 1944. augusztus 20-án indította el a iași–chișinăui hadműveletet. Az augusztus 23-i román fordulat felbátorította a bolgár kormányt. Bagrianov augusztus 25-én követelte a német csapatok visszavonását a bolgár területekről.

⁸ A Sztálin iránymutatásának megfelelő béketervet lásd: A jövő világ kíváncsatos alapelveiről. Ivan Majszkij feljegyzése. Fordította és közzétette. Baráth Magdolna. *Külpolitika*, 2. (1996), 3–4. 165–166.

⁹ Idézi Cseh Gergő Bendegúz in Fülöp (2018): i. m. 79.

¹⁰ A brit miniszterelnök Törökország szövetségesek oldalán való hadba léptetésére 1943. november–decemberben, 1944. május–júniusban tett kísérletet.

¹¹ *Foreign Relations of the United States*, 1944. Vol. III. Europe, Bulgaria (Washington D. C., 1944) a továbbiakban FRUS Berry isztambuli amerikai főkonzul 1944. augusztus 30-i távirata. 740.00119 European War/8–3044.

¹² Ronald MacKenzie Scobie skót tábornok III. hadteste 1944. október 15-én szállt partra a Peloponnészosz félszigeten.

Draganov külügyminiszter a szovjet kormánynak is bejelentette Bulgária semlegességét, és a Romániából területére lépő német csapatok lefegyverzését. Tolbuhin szovjet marsall csapatai egy hét leforgása alatt elérték a dél-dobrudzsai román–bolgár határt.

Anthony Eden brit külügyminiszter a román fordulat másnapján összehívta Londonban az Európai Tanácsadó Bizottság rendkívüli ülését a bolgár fegyverszüneti feltételek megtárgyalására, hogy a szövetséges nagyhatalmak kihasználják a Bagrianov-kormány fegyverszünetkéréséből adódó lehetőséget. William Strang brit külügyminiszter-helyettes és John Gilbert Winant londoni amerikai nagykövet a megfigyelői szerepben fellépő Fedor Tarasovics Guszev szovjet nagykövet jóindulatú segédkezésével egy éjszaka alatt, 1944. augusztus 25-ére virradóra összeállították a bolgár fegyverszünet szövegét. A szovjet diplomata megfigyelőként vett részt a vitában. Winant egyrészt Bulgária állami függetlenségének megerősítéséhez, másrészt a megszálló jogaihoz ragaszkodott. A megszállás kérdése vitát provocált a Foreign Office és a State Department között. Churchill ezúttal a szovjet felfogással értett egyet. A katonai megszállásra utaló rendelkezéseket nem kívánta az egyezménybe foglalni. A Foreign Office és a State Department a bolgár modellt használta később a moszkvai román fegyverszüneti tárgyalásoknál is. A brit–amerikai szövetségesek bolgár fegyverszüneti feltételei a következők:

1. Az ellenségeskedések megszűnnek Bulgária és az Egyesült Nemzetek között.
2. Bulgária megszakítja kapcsolatait Németországgal és a többi ellenséges állammal. Lefegyverzi és internálja az ellenséges erőket és állampolgárokat. Ellenőrzés alá helyezi tulajdonukat.
3. Bulgária haladéktalanul visszavonja fegyveres erőit, hivatalnokait és állampolgárait a Bulgária által elfoglalt szövetséges területekről.
4. Bulgária kormánya biztosítja a szövetséges csapatok számára a szabad mozgást bolgár területen, amennyiben a Szövetséges Főparancsnokság a katonai helyzet alakulása szerint ezt szükségesnek tartja, vagy abban az esetben, ha Bulgária kormánya bármilyen vonatkozásban megsértene a fegyverszüneti feltételeket.
5. Bulgária köteles végrehajtani a szövetségesek által előírt leszerelési, demobilizálási (békeállományba helyezési) intézkedéseket.
6. Bulgária szabadon bocsátja a szövetséges hadifoglyokat és internáltakat.
7. Bulgária eleget tesz a Duna és a közlekedési hálózata ellenőrzésére és használatára vonatkozó szövetséges kívánalmaknak.
8. Bulgária hatályaon kívül helyez minden megkülönböztető törvényt, szabadon bocsátja a politikai vagy a megkülönböztető törvényhozás következtében őrizetben lévő személyeket.

9. Bulgária közreműködik a háborús bűnösök elfogásában és bíróság elé állításában.
10. Bulgária helyreállítja az Egyesült Nemzetek tulajdonát, az általa okozott háborús kárért jóvátételt fizet. A szövetségesek beleegyezése nélkül nem rendelkezik az Egyesült Nemzetek állampolgárainak vagyonával.
11. Bulgária köteles hozzájárulni az Egyesült Nemzetek újjáépítési és segélyezési programjaihoz.
12. Bulgária köteles a szövetségeseknek a szövetséges államok fegyveres erői és missziói rendelkezésére bocsátani mindazon eszközöket, pénzt stb., amelyeket a hadviselésre felhasználhatnak.
13. Bulgária köteles a szövetségesek minden további kívánalmának eleget tenni a fegyverszünet végrehajtására, a béke és a biztonság helyreállítására.¹³

Churchill jóváhagyta az Európai Tanácsadó Bizottság által elfogadott kapitulációs okmányt, a feltételek átadására kijelölte Lord Moyne¹⁴ kairói rezidens minisztert. Mosanov augusztus 29-én Isztambulba, majd a török fővárosba utazott. A Bagrianov-kormány küldöttét másnap Knatchbull-Hugessen Zseljzkov ezredessel, a bolgár katonai megbízottal együtt repülőgépen Kairóba küldte. Mosanovot és Zseljzkovot a kairói szövetséges főhadiszálláson elzárták a külvilágtól, háziőrizetben tartották. A kíséretükre – és ellenőrzésükre – kirendelt Hugh Seton-Watson¹⁵ őrnagy a kormányukkal való érintkezést is csak Balabanov ankarai bolgár követen keresztül engedélyezte. Seton-Watson közölte Mosanovval, hogy tárgyalásról szó sem lehet, a szövetségesek feltételeit legyőzött Bulgáriának vita nélkül kell elfogadnia. Eszerint a bolgár csapatokat és közigazgatást a Jugoszlávia és Görögország területeiről ki kell vonniuk, a hadsereget le kell szerelniük, és a szövetséges ellenőrzés alá helyezett Bulgária területén a szövetséges csapatok szabadon mozoghatnak.

A bolgár fegyverszüneti feltételek meghatározásánál a Foreign Office vezetőit az vezérelte, hogy a brit birodalom életfontosságúnak tartott kommunikációs vonalainak ellenőrzését biztosítsák a Földközi-tenger keleti medencéjében.

¹³ National Archives, Kew, United Kingdom, War Cabinet (a továbbiakban CAB) 66/54/25 Armistice Terms for Bulgaria-WP (44) 475, Foreign Office (a továbbiakban FO) 1039 European Advisory Commission (a továbbiakban EAC): *Minutes and Papers. Records of Commissions*, National Archives and Record Administration II. College Park, USA (a továbbiakban NARA) EAC.

¹⁴ Lord Moyne (1880–1944) a közel-keleti szövetséges főparancsnokszághoz delegált brit főmegbízott, rezidens miniszter.

¹⁵ Hugh Seton-Watson (1916–1984) brit történész, Oroszország-szakértő, a háború alatt a Special Operation Executive (S.O.E.) tisztje, a trianoni magyar békeszerződés előkészítésében emlékezetes szerepet játszó Robert William Seton-Watson fia. Mosanov kormányához intézett, rejtjelezés nélküli francia nyelvű táviratait először Seton-Watson látta, és természetesen azonnal továbbította Lord Moyne rezidens miniszternek, a fegyverszünet főtárgyalójának.

A brit haderőt a Wehrmacht 1941 tavaszán drámai körülmények között verte ki Görögországból. Az Egyesült Királyság pár hét leforgása alatt 40 ezer katonát, a hadiflotta jelentős részét veszítette el. Nagy-Britannia évekre kiszorult a kontinentális Európából. Egyedül a brit hadügyminisztérium alárendeltségében működő Special Operation Executive (S.O.E.), a náci Európa „lángba borításával” megbízott titkos szervezet szította az európai ellenállást. A brit kommandóakciók és a brit–amerikai bombázások nem érték el Bulgária háborúból kiválását. 1944. szeptemberben és októberben a bolgár fegyverszünet tervezetének azon rendelkezése került a brit kormány figyelmének középpontjába, amely a nyolc bolgár hadosztály, a közigazgatás és a betelepült (valójában visszatelepült) bolgár állampolgárok görög Égei-tenger melléki (kelet-macedón, kelet-trákiai) és jugoszláv (macedón és kelet-szerbiai) területről való visszavonását irányozta elő.

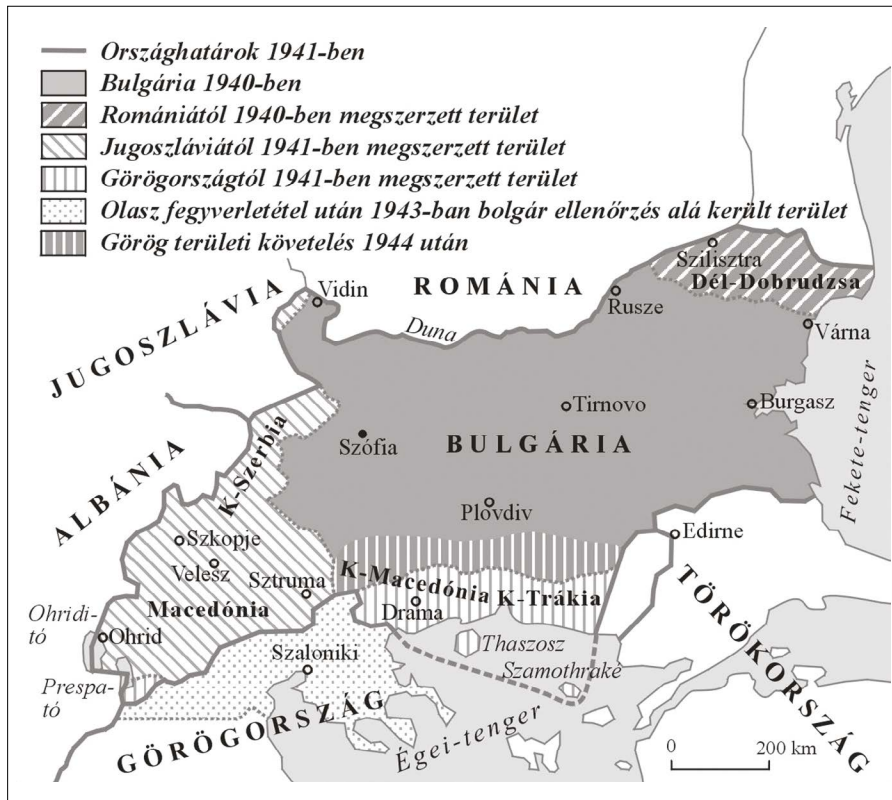
Churchill tudatában volt annak, hogy a brit partraszálló csapatoknak nem lesz elegendő ereje megfutamítani a bolgárokat arról a területről, amelyet a sajátjuknak tekintenek. A földközi-tengeri szövetséges főparancsnok, Maitland Wilson tábornok 1944. október közepéig sem volt képes annyi erőt összegyűjteni, hogy a görög szigeteken, az Égei-tenger melléken (Kelet-Trákiában, Kelet- és Görög-Macedóniában), a Peloponnészosz félszigeten partra szálljon. Rooseveltnél élesen ellenezte a brit miniszterelnök balkáni terveit. Egyetlen egy további hadosztályt sem bocsátott Churchill rendelkezésére a Földközi-tenger térségében, Olaszországban vagy a Balkánon. A Foreign Office csupán abban az esetben remélhette a teljesen intakt, addig a második világháborús harcokban részt sem vevő, csatatéren vereséget nem szenvedő bolgár haderő visszavonását, ha a szövetségesek ezt a megadási okmány vagy fegyverszünet aláírásának előfeltételeként kényszerítik Bulgáriára.

Nagy-Britanniának a bolgár fegyverszünet kidolgozása során saját szövetségeseivel, Görögországgal és Jugoszláviával akadt a legtöbb gondja. A görög és a jugoszláv¹⁶ emigráns kormány 1944. augusztus végén az Európai Tanácsadó Bizottság elé terjesztette Bulgáriával szembeni területi követeléseit, biztonsági és jóvátételi igényeit. A gyenge, belső haroktól tagolt londoni görög kormány „rossz győztesnek” bizonyult – a Foreign Office egyik diplomatájának megítélése szerint.¹⁷ Görögország részt kívánt venni Bulgária megszállásában, meg akarta szerezni a dél-bulgáriai hegyvidéket, felszámolni a határ menti bolgár erőrendszert, leszereltetni a bolgár hadsereget, háborús bűnösökként felelősségre vonni a bolgár vezetőket. Churchill támogatta ugyan Görögországot, a bolgár hadsereg ártalmatlanná tételét is elsőrendű stratégiai céljának tekintette, hogy az a tengerszorosokat (Dardanellák) és Törökországot ne veszélyeztethesse, ámde a túlzó görög követeléseket

¹⁶ National Archives and Record Administration, Maryland a továbbiakban NARA RG 59, 740.00119 E. W./9-644 – a Šubašić-kormány állásfoglalása a bolgár fegyverszünetről.

¹⁷ NARA RG 59, 740.00119 E. W. /9-244.

ellenezte. El akarta kerülni, hogy Görögország a Dodekanéosz-szigetek birtoklása miatt Ankarával ütközzön, északi szomszédjaival szembeni területi követelései miatt pedig az Athénnal szemben ellenséges, jugoszláv–macedón–albán–bolgár szövetséget kovácsolja össze. Churchill csak a „fontos görög érdekeket” támogatta, a „lényegtelen” görög követeléseket ellenezte. A brit miniszterelnök attól is tartott, hogy Bulgária a győztesekhez csatlakozva elkerülné veresége következményeit. Churchill számára az igazi veszélyt az jelentette, hogy a meggyengült Görögországgal szemben Bulgária a Szovjetunióban szövetségesre találhat, erős hadseregével a „nagy szláv testvér” földközi-tengeri terjeszkedésének eszközévé válhat.¹⁸



1. ábra. Bulgária területi változásai 1940–1944¹⁹

Forrás: Sebők László rajza

¹⁸ CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice*, FO 371.47941 Soviet policy in the Balkans.

¹⁹ Északon az 1940. szeptember 7-i craiovai egyezmény (Dél-Dobruzsza), délen a görög területi követelések (1944–1946), az Égei-tenger mellék, Kelet-Macedónia, Kelet-Trákia (Bulgáriához tartoztak 1941–1944 között), az olasz fegyverletétel után bolgár ellenőrzés



2. ábra. Görögország területi követelései 1944–1947
 Forrás: a NARA MAPS alapján rajzolta Sebők László

Churchill és Eden még csapataik partra szállása előtt meg kívánt egyezni a görög kommunista partizánmozgalommal (EAM-ELASZ), hogy a polgárháború kirobbanását elkerüljék. A Szovjetunió ebben a törekvésben partnernek mutatkozott. A görög kommunista partizánmozgalom mellett működő szovjet összekötő tiszt a brit és az amerikai tisztekkel szemben tökéletes lojalitást tanúsított. Churchill 1944. júniusban ajánlotta Moszkvának, hogy Eden egy hónappal korábbi, a szovjet és a brit hadműveleti övezet elhatárolására, Görögországra és Romániára vonatkozó javaslatának érvényét terjesszék ki Bulgáriára és Jugoszláviára. Sztálin a szovjet–brit együttműködés helyett a bolgár–jugoszláv ügyben *külön útra* lépett, kihasználva a román fordulat következtében támadt helyzeti előnyét, vagyis azt, hogy csapatai egy hét leforgása alatt elérték Bulgária határait.

alá került terület (1943–1944), Nyugaton a háború alatt bolgár Macedónia és Kelet-Szerbia határvonalai.

Eden a háborús kabinet²⁰ 1944. augusztus 28-i ülésén még úgy vélekedett, hogy Nagy-Britannia és az Egyesült Államok szovjet beleegyezés nélkül is megkőtheti a fegyverszünetet Szófiával, hiszen Moszkva nem áll hadiállapotban Bulgáriával.²¹ A brit kormány megadta a felhatalmazást Wilson tábornoknak, hogy az Egyesült Nemzetek nevében írja alá a megadási okmányt. A bolgár fegyverszünet az „olasszal egyezően” irányozta elő a Szövetséges Ellenőrző Bizottság létrehozását.²² A brit külügyminiszter látva, hogy a szovjet magatartás megváltozása halomra dönti számításait, megpróbálta menteni, ami menthető. Augusztus 29-én miniszterelnökének azt írta, hogy a bolgár fegyverszünet brit–amerikai tervezetében az Európai Tanácsadó Bizottság vitái alapján „valamennyire figyelembe vették” a szovjet nézeteket. Moszkva „nyilván hálás azért, hogy tájékoztattuk a fegyverszüneti feltételekről, ámde azok rendezését az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kormányára hagyják, mivel a Szovjetunió nem áll hadiállapotban Bulgáriával. Ők maguk állítják azt, hogy magatartásuk ebben a vonatkozásban ugyanaz, mint mondjuk, az Egyesült Államok kormánya magatartása Finnországgal szemben” – írta Eden.²³ Churchill Bulgária helyzetét megkülönböztette Romániától és Finnországtól, a bolgár hadsereg ugyanis szövetséges, görög és jugoszláv területeket foglalt el, ahonnan vissza kell vonulnia. „Ha Nagy-Britannia nem vonul be az általuk [vagyis a bolgárok által – F. M.] megszállt területekre, hogyan kényszerítsük Bulgáriát csapatai visszavonására, a fegyverszünet végrehajtására?” – tette fel a kérdést.

Moszkva augusztus 29-én a bolgár kérdésben látványosan szakított az addig brit–amerikai szövetségeseivel egyeztetett politikájával. Guszev ezen a napon jelentette be az Európai Tanácsadó Bizottság ülésén érdektelenségét a bolgár fegyverszüneti egyezmény megvitatására. A diplomata úgy nyilatkozott, hogy a „Szovjetunió kormánya hagyja, hogy a kérdést az Egyesült Államok és Nagy-Britannia kormánya egymás között rendezzék. A szovjet kormány ugyanúgy távol marad a bolgár tárgyalásoktól, ahogy az Egyesült Államok kormánya a finn fegyverszünetétől. A Szovjetunió ugyanis Bulgáriával, az Egyesült Államok pedig Finnországgal nem áll hadiállapotban.”²⁴ A szovjet magatartásban bekövetkezett fordulatot jelezte az is, hogy Novikov nagykövet Kairóból azonnal Moszkvába utazott, amint a Bagrianov-kormány küldötte a bolgár átállási terv megbeszélésére a szövetséges erők közel-keleti (kairói) főhadiszállására érkezett.

²⁰ War Cabinet: a brit háborús kabinet.

²¹ CAB 120/158-166 Eden 1944. augusztus 28-i kormány előterjesztése (WP) (44) 475.

²² CAB 120/158-166 Sir Orme Sargent 1944. augusztus 29-i átirata Hollis tábornoknak (COS).

²³ CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice*, FO 371.47941 Soviet policy in the Balkans. Eden átirata Churchillnek 1944. augusztus 29-én.

²⁴ CAB 66/54/25 Armistice Terms for Bulgaria-WP (44) 475, FO 1039 EAC: *Minutes and Papers. Records of Commissions*, NARA EAC Guszev 1944. augusztus 29-i nyilatkozata.

Sztoicso Mosanov abban a pillanatban, amint hírét vette Novikov hazarendelésének, felismerte, hogy a szovjet beavatkozás küszöbön áll. ²⁵ Novikovval párhuzamosan a szófiai szovjet ügyvivőt is hazarendelték. Moszkva nem kívánt szóba állni egy olyan kormány megbízottjával, amelynek napjai meg vannak számlálva. „Bulgária az átállással azt kockáztatja, hogy egyszerre keveredik harcba Németországgal és a Szovjetunióval, pedig mindkettővel egyezkedni akar” – írta kárörvendően a Foreign Office egyik tisztviselője. Mosanov ugyanis a brit diplomatáknak azt bizonygatta Kairóban, hogy a „bolgár kormány el akarja kerülni azt, ami Magyarországon történt, ahol az elit jelentős részét börtönbe zárták, a zsidók a legbrutálisabb bánásmódban részesültek”. A szovjet diplomaták hazarendelésével a félreérthetetlen jelek sokasodtak arra nézve, hogy Moszkva végleg elhatározta magát a Bulgária feletti teljes ellenőrzés megszerzésére: ha békés úton nem megy, akkor katonai invázióval.

Mosanov és Zseljazkov ezredes 1944. szeptember 1-jén találkozott Lord Moyne brit főmegbízottal, Christopher Steel brit diplomata és Harold Shantz amerikai ügyvivő társaságában. Szovjet diplomata megfigyelőként nem vett részt az ülésen. Lord Moyne közvetlenül a találkozó előtt ismerte meg Mosanov Bagrianov-kormányának küldött üzenetét, amelyben szabályos írásbeli meghatalmazást, a fegyverszüneti delegációba ellenzéki vezető küldését, a bolgár kormány átszervezését igényelte. Amikor a brit főtárgyaló felszólította a bolgár küldöttet a fegyverszüneti feltételek átvételére, Mosanov szabályos meghatalmazásának hiányára hivatkozva azt visszautasította. Steel hiába hivatkozott arra, hogy a (szövetséges) „tábornokok nem várhatnak tovább”. Mosanov egy-két nap haladékot kapott, hogy érintkezésbe lépessen kormányával. Mire a megbeszélés véget ért, Szófiából megérkeztek a hírek, hogy a Mosanovot kiküldő kormány aznap reggel, amikor a szovjet csapatok elérték Bulgária határát, lemondott. Szeptember 3-án megalakult Szófiában Konsztantin Muraviev²⁶ kérészéletűnek bizonyuló kormánya. Az új bolgár kabinet semlegességet, a német csapatok lefegyverzését, a békétárgyalás megkezdését, a bolgár „expedíciós hadtestek” visszavonását ígérte. Mosanov Kairóból azt táviratozta Balabanov ankarai bolgár követnek, hogy a kommunisták a súlyos fegyverszünet elfogadásának ódiumát Muravievre fogják hárítani. A kapitulációt követően a Muraviev-kormányt óhatatlanul szovjet segítséggel fogják megdönteni – üzent Szófiába. Lord Moyne az üzenet olvastán kénytelen volt megállapítani: „Mosanov nagyon közel jár az igazsághoz.” ²⁷

²⁵ CAB 120/158-166 Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice, FO 371.47941 Soviet policy in the Balkans. Lord Moyne 1944. augusztus 31-i, szeptember 1-i, szeptember 2-i kairói táviratai.

²⁶ Konsztantin Muraviev (1893–1965) miniszterelnök, külügyminiszter (1944. szeptember 3–9.).

²⁷ FO 371.43589 Lord Moyne 1944. szeptember 3-i távirata Londonba.

Churchill szeptember 4-re felismerte, hogy Bulgáriát a nyugati szövetségesek nem tudják „átállítani”.²⁸ A kairói főhadiszállásról jelentették neki, hogy az a rideg és visszautasító brit fogadtatás, amelyben Mosanovot részesítették, a kérlelhetetlen brit–amerikai megadási feltételek végleg elrontották az utolsó napjait élő britbarát bolgár kormány kiugrásának esélyét. Sztoicso Mosanov a meghatalmazását megújító Muraviev-kormánynak azt üzenté, hogy „a kabinet állhat az ország legkiválóbbjaiból, a legőszintébb demokratákból, a szövetségesek lelelkesebb híveiből, ez a tény a fegyverszüneti feltételeken semmilyen vonatkozásban sem változtatna. A feltételek rendkívül súlyosak, a nyugati szövetségesek bulgáriai barátaira nézve pedig egyenesen katasztrofálisak. Új megbízást²⁹ nem vállalok.” Mosanov újabb delegátusok küldését is feleslegesnek tartotta, mivel a szövetségesek úgysem fogadnák őket, vagy ha mégis megtennék, nem hagynák, hogy a szövetséges diktátumot vitassák. A fegyverszünet azonnali aláírására magas rangú tiszt küldését javasolta Kairóba, „különben az orosz csapatok időközben bevonulhatnak Bulgáriába, ami új helyzetet teremt”.³⁰

London 1944. szeptember 2-től naponta kérdezgette a szovjet kormányt: „Szándékukban áll-e katonai akciót indítani Bulgáriában?” Moszkva tagadó válaszában a brit diplomaták – minden ellenkező jel ellenére – hinni akartak. Eden brit külügyminiszter még szeptember 5-én is a következőket táviratozta Moszkvába nagykövetének: „Nem gondolja, hogy számíthatunk a szovjet kormányra, hogy nem bátorítja a baloldaliakat olyan ártalmas játéokra, amit Mosanov tulajdonít nekik? Csak akkor vesse fel az oroszoknak a kérdést, ha megnyugtató válasza számít.”³¹ A brit külügyminiszter egy üszkös pillanatig arra számított, hogy Sztálin – ahogy Antonescuval, Mannerheimmel (vagy később Horthyval) – Muravievvel is hajlandó szóba állni, amennyiben a bolgár kormány tüstént leteszi a fegyvert.

Molotov szovjet külügyi népbiztos Moszkvában 1944. szeptember 5-én este hét órakor közölte Archibald Clark Kerr brit és Averell Harriman amerikai nagykövettel, hogy a Szovjetunió kormánya megszakította kapcsolatait Szófiával, Bulgáriának hadat üzen. Clark Kerr, a tipikus *British understatement* jegyében a szovjet eljárást „kissé szokatlannak”³² minősítette. Azonnali magyarázatot követelt. Molotov Bulgária semlegességének bejelentését hozta fel indokul. A *casus belli* oka az, hogy a Muraviev-kormány formálisan nem szakított Németországgal. Harriman

²⁸ CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice*.

²⁹ Ez a megjegyzése arra utal, hogy tudomást szerzett a Bagrianov-kormány készülő leváltásáról.

³⁰ CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice* 1944. szeptember 3-i kairói távirat Ankarának.

³¹ CAB 120/158-166 Eden 1944. szeptember 5-i távirata Archibald Clark Kerr moszkvai brit nagykövetnek.

³² „Unusual” in Clark Kerr 1944. szeptember 5-i moszkvai 2343. sz. távirata FO 371.43583.

megkérdezte a külügyi népbiztost, hogy a hadüzenetet követően a Vörös Hadsereg bevonul-e Bulgáriába? Molotov – miközben tudta, hogy Tolbuhin marsall csapatai már átkeltek a Dunán – azt válaszolta, hogy fogalma sincs róla, ez a katonák dolga. A külügyi népbiztos ezt követően a moszkvai bolgár követet hívatta, akinek bejelentette a Szovjetunió és Bulgária közötti hadiállapot azonnali beálltát.

Harriman Moszkva valódi szándékát megfogalmazva megállapította, hogy a Szovjetunió azért üzent hadat a balkáni országnak, mert „a bolgár fegyverszüneti egyezmény részese, végrehajtása ellenőrzője kíván lenni”.³³ 1944. szeptember 6-án végre a brit külügyminiszter is kénytelen volt levonni a megfelelő következtetéseket: „Amennyiben választanunk kell Görögország és Bulgária között, természetesen Görögországot részesítjük előnyben a háborús szereplése és szövetségesi mivolta okán. A háború utáni pozícióink szempontjából Görögország összehasonlíthatatlanul fontosabb számunkra a Földközi-tenger keleti medencéjében, mint Bulgária.”³⁴ Nagy-Britannia „kedvenc gyermekét”,³⁵ Görögországot választotta a „nagy szláv testvér” oltalma alá menekülő Bulgáriával szemben.

1944. szeptember 9-én bekövetkezett az, amit Mosanov előre megjósolt. Muraviev kormányát radikális katonatisztek és a cári rendszer kommunista ellenzéke döntötte meg. Kimon Georgiev³⁶ kormányfő fegyverszünetet kért, hadat üzent Németországnak. Nagy-Britannia katonai erő híján nem tudta rákényszeríteni a bolgár hadsereget Trákia és Macedónia kiűritésére. A terület bolgár hatóságai és a hadsereg egyik napról a másikra csodás „átalakuláson” mentek keresztül: Trákia és Macedónia „megszállójából” a szövetségesek oldalára állt „felszabadító”, „rend- és békefenntartó” erővé változtak. Ezen a jogon követelték maguknak a területet, és a legcsekélyebb hajlandóságot sem mutatták arra, hogy önszántukból felszámolják a bolgár közigazgatást. Jobb belátásra csak a Szovjetunió készíthette őket. Churchill miniszterelnöknek és Eden külügyminiszternek nem maradt más hátra, mint Moszkvát rávenni arra, hogy parancsolja meg az új bolgár kormánynak, vonuljon ki az Égei-tenger melléki területekről. A háború leghírhedtebb egyezkedésének,³⁷ Sztálin és Churchill „százalékos” érdekszférafelosztási megállapodásának nyitányához értünk. Ez azonban egy másik történet.

³³ NARA RG 59. 740.0011 EW/9-544.

³⁴ CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy-Bulgarian Armistice* Eden 1944. szeptember 6-i átirata Churchillnek.

³⁵ Inonü török elnök jellemezte így Görögországot: FO 371.43755 Greek territorial claims. March-Dec.1944.

³⁶ Kimon Georgiev (1880–1969) bolgár miniszterelnök 1944. szeptember 9. – 1946. november 23. között.

³⁷ A brit diplomáciai okmányokban megnevezése „arrangement” in CAB 120/158-166 *Operation Tolstoy*.



Irodalomjegyzék

Fülöp Mihály (szerk.): *Az elfelejtett béke*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

Kersaudy, François: *L'affaire Cicéron 1943*. Paris, Perrin, 2005.

Majszkij, Ivan: A jövő világ kíváncsú alapelveiről. Ford. Baráth Magdolna. *Külpolitika*, 2. (1996), 3–4. 154–184.

Pintev, Sztojan: Anglia és Sztojcsó Mosanov kairói küldetése. *Vekove (Századok)*, Szófia. 5. (1981).



F. Rozsnyai Krisztina – Nagy Marianna¹

A tanmeséken túl: a közterület-használat önkormányzati szabályozása törvényi kereteinek egyes diszharmóniáiról

Bevezetés

Ahogy arra az Ünnepezt az önkormányzati jogalkotással kapcsolatban rámutatott, a helyi érdekek és az országos érdekek csak a tanmesékben harmonizálnak mindig egymással.² A jogalkotásban márpedig e harmónia megteremtése a cél: „Ha az ország politikai, jogi, kulturális stb. önállósága irányítási és igazgatási autonóm egységekbe szervezve valósulhat meg, akkor ezek tényezők a jogalkotás számára is. A központos (centralizált) állami jogalkotás, az állam közpolitikai-közjogi rendszerének mindenkor megfelelően, vagyis helytől és időtől függően, változatok szerint. Sokan értelmezik úgy, hogy az országos jogalkotást kiegészíti a helyi rendeletalkotás, mint nem központosított (decentralizált) jogi szabályozás. Ez ténylegesen hatáskörmegosztás kérdése.”³ Tanulmányunkban arra teszünk kísérletet, hogy felvázoljunk a közterület-használat szabályozása terén néhány diszharmóniát, illetve a hatáskörmegosztás harmóniáját esetlegesen helyreállítani tudó finomhangolást. Ehhez a közterületnek mind a jogszerű, mind a jogellenes használatát érintő önkormányzati jogalkotást, illetve annak törvényi kereteit röviden megvizsgáljuk – az Ünnepezt nyomatékos szóbeli figyelmeztetése nyomán eszünkbe sem jut azt „górcső alá venni”.

¹ F. Rozsnyai Krisztina: egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: rozsnyaik@ajk.elte.hu. Nagy Marianna: tanszékvezető egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: nagym@ajk.elte.hu.

² Tamás András: A helyi jogalkotás dogmatikai alapjai. In Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András (szerk.): *Az önkormányzati jogalkotás alapjai*. H. n., TÖOSZ Polgármesteri Akadémia, 2009. 24.

³ Tamás (2009): i. m. 25.



A köztér és a társadalmi tér néhány összefüggése

Ha a közterület jogi szabályozását vizsgáljuk, akkor a közterület mint fizikai tér áll a szabályozás középpontjában; mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó földrajzi értelemben használja a közterület fogalmát. Bár az értelmező rendelkezések között ritkán rögzítik, de a jog közterület-fogalma leginkább a földrajz-tudományi fogalomhoz áll közel, esetleg az építészet által használt fogalomhoz, miközben a tér, illetve a terület fogalmakat az egyes tudományterületek eltérő tartalommal és értelemmel alkalmazzák. A közterület fogalmának definíciója elsősorban a köztér és a magántér összevetésében releváns, hiszen a térhasználat eltérő céljait vetítik elénk. Bár jogtörténetből mindannyian megtanultuk, hogy a közösségi legelők, erdők használatára vonatkozóan már a középkorban voltak szabályok, de a közterület-használat állami szabályozása elsősorban a városiasodással, az urbanizációval függ össze, hiszen a rurális, hagyományos társadalmakban a köz- és a magánélettel egybefolyik, nem válik szét a két életszféra. Az ipari forradalom és a következményeiként megjelenő társadalmi, kulturális változások következtében egyre kevésbé tolerálták a közteréneken gyakorolt magánfunkciókat, míg akár csak néhány évtizeddel korábban az emberek az életüket egyaránt éltek a saját lakásukban, és az annak kiterjesztéseként használt utcán. Gondoljunk csak a középkori városokra, vagy akár a mai, turistalátványosságként hirdetett arab piacokra, utcákra, ahol az utca a munka és a magánélet számára egyaránt teret ad.⁴

A 18. század közepétől a városok rohamos fejlődése, majd a tudatos városfejlesztés eltérő funkciókat szánt a városi köztereknek, mint a korábbi életforma. A városi (és elsősorban nagyvárosi) tér újraszervezése az áruk, emberek mozgását szolgálta, nem pedig a statikus életteret, a „lézengést”. Valahol itt kezdődött az utca kisajátítása kizárólag közlekedési célokra. E gazdasági indikációra a viktoriánus Angliából kiindulva ráakódott még egy erkölcsi szempontokat megjelenítő hatósági igazgatás, amely a korábbi utcai szociális életet visszaszorította a lakások falai közé, ezzel természetesen stigmatizálva azokat, akiknek nem volt lakásuk. A kontinensen a francia Haussmann nevéhez kötődő várostervezés már nem egyszerűen számolt azzal, hogy az előző század életformájához képest az állam kontrollt gyakorol a közterületeken folytatott magatartások felett, hanem határozott célja volt a közterületek olyan felhasználása, amely az uralkodó erkölcsi és társadalmi normák kikényszerítését szolgálja. Erre utal például, hogy a 19. századi párizsi rendőrség mennyire üdvözölte a jól belátható, és ezáltal kevesebb „élőerőt” igénylő széles utcákat, mert ezzel

⁴ Erről lásd bővebben Gyáni Gábor: A városi mikrotér társadalomtörténete. *Tér és Társadalom*, 4. (1990), 1. 1–13.

kevesebb rendőrrel tudta ellenőrizni a csavargókat, koldusokat, bűnözőket, illetve a várostervezés a lakosság bizonyos csoportjainak szegregálására is alkalmas volt. Ettől az időszaktól kezdve tehetjük fel a kérdést: kié az utca, kié a közterület? Legalább ennyire indokolt azonban egy másik kérdést is feltenni: miért jó, ha valakié a közterület feletti rendelkezés joga? (Azt leszámítva, hogy az emberek természetüknél fogva szeretnek birtokolni, különösen olyan dolgokat, amelyekből kevés van, és a közterület igencsak véges közjóság.) A közterületekre vonatkozó közigazgatási jogi szabályozást elemezhetjük technikai szempontból, amely arra szolgál, hogy megtaláljuk a leghatékonyabb módszert a közterülethasználat-igazgatásra. De legalább ilyen fontos, hogy azt is megnézzük, milyen szabályozási célokat szolgálnak ezek a technikák. A szabályozási célok oldaláról a közterület már nem a fogalom fizikai kiterjedésével érthető meg, hanem a szociológia társadalmi tér⁵ fogalmával közelíthető eredményesen. Minden fizikai közterület társadalmi tér is egyben, ahol a földrajzi térben szervezetek, természetes személyek, tevékenységek, kapcsolatok bonyolult rendszere, gazdasági, kulturális, politikai és más tranzakciók tömege sűrűsödik össze. Ha a közterületet nemcsak fizikai térnek, hanem társadalmi térnek is tekintjük, jobban rálátunk a szabályozás indikációira és – mint később látni fogjuk, nagyszámú – diszfunkcióira is. Jelen tanulmányunkban az önkormányzatok közterülettel kapcsolatos hatásköreit érintjük, de látnunk kell, hogy bár a jogszabályok valamennyi önkormányzat számára biztosítják a közterületekkel kapcsolatos hatásköröket, ennek relevanciája ma elsősorban az urbanizált vagy az urbanizálódó településeken van, mert a társadalmi-gazdasági fejlődés aktuális állapotában itt válik „áruvá” az egyre növekvő és egyre inkább eltérő igényekhez képest egyre szűkebb körben rendelkezésre álló közterületek használata. Még akkor is, ha az árat nem mindig az fizeti meg, aki éppen használja vagy hasznosítja a közterületet. A közösségi térhasználatra vonatkozó szabályozásnak – legyen az állami vagy önkormányzati szabályozás – ennek következtében ma alapvetően (de nem kizárólagosan) két célja van: a gazdasági célú hasznosítás és a térhasználat rendészeti célú korlátozása.

A közterület használatának módjai

Ma alapvetően háromféle jogszerű használatát különböztethetjük meg a közterületnek: a „rendes” avagy közös (közönséges) használatot és a saját célra való avagy „különös” (mégis tipikusan közvetett módon a közös használatot elősegítő,

⁵ Farkas János: A társadalmi tér fogalma és mérési lehetőségei. *Társadalomkutatás*, 21. (2003), 1. 7–32.

annak minőségét javító) használatot, valamint az e két mód között elhelyezkedő, a helyben lakók általi használatot.⁶ Míg a közönséges használat esetében teljesen bárki szabadon használhatja a közterületet,⁷ a különös használat esetében a valaki általi használat kizárja az adott közterület mások általi használatát. Ez a helyzet általában a tiltott magatartásokkal is.

A közterület különböző típusú használataira eltérő intenzitású és jellegű szabályozást találunk. Ez összefügg azzal is, hogy az egyes típusokon belül is eltérő jellegű használati módok vannak. Egyesek igénylik az igen részletes központi szabályozást, mint például a közúti közlekedés, míg másokra nézve alig találunk ilyet. Ez az adott közterület használatának közszolgáltatási jellegétől (így például a közparkok vagy játszóterek), a használattal összefüggő esetleges veszélyektől függően is eltérően alakul. A legtöbb szabályt szükségszerűen az önkormányzati normákban találjuk tehát, a közterület-használat rendjéről a törvényi keretek között az önkormányzatok döntenek. Ebbe beletartozik egyrészt az arról való döntés, hogy milyen tevékenységeket kötnék közterület-használati engedélyhez, másrészt pedig a közterület-használatért fizetendő díj, ellenérték meghatározása, továbbá a közterület-használat szabályai megszegésének szankcionálása. Ugyancsak idetartozik az egyes speciális közterületek használatának szabályozása, szintén a törvényi keretek között, hiszen az ágazati szabályok felhatalmazásokat, illetve számos előírást tartalmaznak a közterület-használat tekintetében. Ilyenek például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.), a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény, a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény, vagy éppen a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet, a KRESZ. A törvényi keretek másrészt a közigazgatási jog általános részét szabályozó törvényekből is erednek, így például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), illetve a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény szabják meg az önkormányzat közhatalmi tevékenységének, jogalkotásának és jogalkalmazásának az általános kereteit.

⁶ A szomszédjogokból eredően az adott közterülettel határos területeken élőknek bizonyos – gyakran jogszabály által kifejezetten garantált – előjogai vannak a közönséges használókhoz viszonyítva (például a telkük megközelíthető kell hogy legyen a közterületről). Ezeket az előjogokat bizonyos többletkötelezettségek is kísérik, mint például a már említett járdatisztántartás vagy síkosságmentesítés.

⁷ Nyilván csak egy bizonyos határig, hiszen ha már 1000 ember napozik a strandon, akkor a későn jövőkre ez már aligha lesz igaz. Erről majd később.

Útkeresés a közterület különös, „saját célra való használatának” szabályozásával kapcsolatban

A közterület-használatra irányuló jogviszonyok „duális” szabályozása

A közterület tehát bizonyos használatok szempontjából „véges közjóság”. Erre a végeességre tekintettel a nem közönséges használatok esetében állami feladatként jelentkezik az egymással versengő használati módok és használók közötti döntés. A törvényi keretek között az önkormányzatok meghatározzák azt, hogy mely használati módokat tekintik rendeltetésszerű (azaz közönséges/közösségi) használatnak, amire bárki jogosult, és mely használati módok esnek e körön kívül, s ezen belül is: teljesen tiltottak, vagy a tilalom alól felmentés (azaz engedély) adható-e. Utóbbi kategóriába esnek a jogszerű, de nem rendeltetésszerű (azaz kizárólagos/„magán”) használati módok, amelyeket csak az önkormányzat jóváhagyásával lehet gyakorolni. Tudatosan nem az engedély kifejezést használtuk az előbbi mondatban, hiszen hatályos jogunkban alapvetően két iránya van a közterület-használat saját célra való lehetővé tételének. Az egyik irány a közterület-használat hatósági engedélyhez kötése, a másik irány pedig a magánjogi szerződések alkalmazása, ennek egyik altípusa, amikor az önkormányzat tulajdonosként lép fel, a másik pedig a közterület-használat biztosításának közszolgáltatássá minősítése, s így közszolgáltatási szerződések alkalmazása.

Ez a „sokszínűség” arra a problémára vezethető vissza, hogy a rendszerváltás nyomán, az önkormányzati tulajdon megjelenését követően felmerült az a kérdés, hogy ha a közterület kizárólagosságot biztosító különös használatát a közterület tulajdonosa (elsősorban a települési önkormányzat) engedélyezi, akkor ezt az engedélyt az önkormányzat tulajdonosi vagy közhatalmi jogkörben adja-e ki. Míg a rendszerváltást megelőzően a domináns gyakorlat a közterület-használati jogviszonyok sajátos közjogi viszonyokként való értelmezése volt, a rendszerváltást követően az önkormányzati tulajdon megjelenésével és a polgári jogi gondolkodás dominanciája következtében, a szükséges törvényi keretek hiányában a közterület-használat engedélyezése tulajdonosi jogosítvánnyá vált, és az önkormányzatok is ilyen módon szabályozták zömével a közterület-használat engedélyezését. Ezt tükrözi a szóhasználat is: közterület-használati engedély helyett számos önkormányzati rendelet hozzájárulásról rendelkezik.⁸ Az alkotmánybíróági gyakorlat ugyan a közjogi megoldást favorizálta, de tulajdonképpen a különböző jogági megoldások egy joganyagban való keverésének tilalmán túl egyfajta „formaválasztási

⁸ Például a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) önkormányzati rendelet.

szabadságot” engedett.⁹ A polgári jogi gondolkodás dominanciája jól megmutatkozott például a villanyoszlópok után fizetendő közterület-használati díj esetében is, amivel kapcsolatos határozatában az Alkotmánybíróság a közterületet csupán az önkormányzat tulajdonának tekintette, s nem vette figyelembe a közterület közjóság jellegét és az ezzel járó kööttségeket.¹⁰ Ugyanez az eltérő perspektíva eredményezte azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság (majd Kúria) polgári, illetve közigazgatási kollégiuma is teljesen eltérően vélekedett a közterület-használattal kapcsolatos jogviszonyok természetéről.¹¹ A közterületre vonatkozó szabályok némi kiegészítésére azonban csak 2010-ben került sor, s akkor sem a jogszerű használat kereteinek tisztázása, hanem a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatának megtiltása érdekében.¹²

*A közterület-használat mint közszolgáltatás biztosítása:
a fizető övezetben való parkolás*

A jogszerű használat kereteinek tisztázása iránti igény igen erőteljesen merült fel a parkolási rendszer bevezetését követően. A közjogból, elsősorban annak jogorvoslati rendszeréből való menekülés jegyében – vicces módon egy közjogias érvelést használva – a parkolást a Legfelsőbb Bíróság, majd az Alkotmánybíróság hathatós közreműködésével a jogalkotó közszolgáltatássá minősítette.¹³ Az Mötv. értelmében a parkolási közszolgáltatás megszervezése és működtetése a helyi önkormányzat feladata. Lényege, hogy „a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken,

⁹ Például szinte egy időben hozta az Alkotmánybíróság a 1256/H/1996. számú határozatot, amely a kerékbilincssel kapcsolatban leszögezte, hogy a közterület-használat engedélyezése önkormányzati hatósági ügy, szankcionálásra ezért használható a kerékbilincs, valamint a 46/B/1996. AB határozatot, amely szerint a közterület-használatról és a díjakról polgári jogi szerződés is köthető. Lásd Rozsnyai Krisztina: *Közterület: terra incognita? Jogi Tanulmányok*, 6. (2000), 1. 239–257; Hoffman István: Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok. In Hoffman István (szerk.): *Vagyongazdálkodási kézikönyv*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 188–206.

¹⁰ Lásd 3/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 38.; Rozsnyai (2000): i. m. 251–257.

¹¹ Lásd részletesen a legfőbb bírói fórumok gyakorlatának ismertetését: Hoffman (2018): i. m.

¹² A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXVI. törvény 6. § (2) bekezdése új (4)–(6) bekezdéssel egészítette ki az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXXVIII. törvény (Étv.) 54. §-át. Ennek eredményeként az Étv. 54. § (6) bekezdése felhatalmazást adott a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék.

¹³ Az Alkotmánybíróság 109/2009. (XI. 18.) AB határozata nyomán az Mötv. és a Kkt. módosítása alakította ki ezt a megoldást.

parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás” lehetővé tételét, azaz a parkolást közszolgáltatássá minősíti a jogalkotó. A háromoldalú jogviszonyban az önkormányzat – elvileg egy közigazgatási szerződéssel, tipikusan ellenérték fejében – kiszervezi egy közszolgáltatást nyújtó cégre e közszolgáltatás szervezését, s a parkolási díjakat – polgári jogi jogviszonyban – ez a cég szedi be. Az e közszolgáltatási szerződésekkel kapcsolatban kibontakozott hatalmas méretű korrupció aztán olyan korrekciókat tett szükségessé, amelyeknek nyomán a közszolgáltatás nyújtását a helyi önkormányzat nem szervezheti immár ki a magánszférába, hanem kizárólag „in house” láthatja el. Ez azt jelenti, hogy a közszolgáltatást kiszervezheti, de csak az e feladat ellátására alapított költségvetési szervre, vagy 100%-os önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságra, illetve az ilyen gazdasági társaság 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaságra. További, közjog irányába még erősebben való visszakanyarodásként arra is lehetőség van, hogy ezt a feladatot a részvételével működő önkormányzati társulás, vagy a saját közterület-felügyelete útján lássa el.¹⁴

A közszolgáltatássá minősítés – ami egyben a parkolás mint közterület-használat egyik formájának rendszerből való kiemelése – nem szerencsés a jogrendszer koherenciája szempontjából, külön tartása talán azzal magyarázható, hogy – főszabály szerint – nem tartós és nem egyediesített használatról van szó, szemben a közterületi engedély alapján gyakorolható tevékenységek nagy részével.

A közterületi parkolással kapcsolatban mindenkinek vannak olyan saját élményei, amelyeken keresztül ki-ki saját tapasztalataiból tudja, hogy a parkolás szabályozása és gyakorlata olyan társadalmi teret jelent, amely tele van ellentmondással. A korrupció szükségképpen velejárója a rendszernek. Elég csak arra utalni, hogy a nagyobb önkormányzatok elemi gazdasági érdeke a parkolás engedélyhez és/vagy időhöz kötése, hiszen ez sok százmilliós bevételt jelent az önkormányzat számára, és a parkolóhely jóval kevesebb, mint a parkolni kívánó helyi lakosok és a fizető övezetekben parkolni kívánók (ott dolgozók, vásárlók, szolgáltatást igénybe vevők stb.) számára biztosítható hely. Ugyancsak elemi érdeke az önkormányzatoknak a vállalkozások, üzletek belvárosba vagy frekvenciáltabb területekre bevonzása, hiszen ez is bevételt jelent számára, a vállalkozások által fizetett adók formájában. Ha azonban az ideiglenesen parkolni kívánók számára nem biztosított a parkolóhely, akkor a parkolás elsősorban bírságolássá válik, a parkolási cégek (legyenek azok önkormányzati vagy magáncégek) bevéterszerzésként kezelik a bírságolást. Vagy megjelenik a korrupció: a belvárosi üzlet korrumpálja a parkolóőrt (ha igazán hatékonyan kezeli a kérdést, magát a céget), hogy nézzen félre a vállalkozás ügyfeleinek, vásárlóinak parkolásánál. Egy olyan bonyolult játszma kezdődik, amely már nem a közterület használatáról, hanem

¹⁴ Mötv. 16/A §.

a használóinak motivációiról szól. Így válik a közterület mint fizikai tér szabályozása olyan társadalmi térré, ahol visszájára fordul a szabályozás.¹⁵ Hasonló társadalmi térben vívott játszma a Covid-19-járvány kapcsán a kormány által bevezetett ingyenes parkolás.

A közterület-használat engedélyezése hatósági ügyként

E megoldással szemben ugyanis a közterület-használat engedélyezésének közhatalmi jogkörként való minősítését erősítik azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek a közterület-használat egyes speciális módjait szabályozzák. Ezekben az esetekben nem az ingatlantulajdonos önkormányzat valamely szerve, hanem tipikusan egy államigazgatási szerv dönt a közterület használhatóságáról, így e szabályok az önkormányzat közterületre vonatkozó szabályozásának korlátait is jelentik. Idesorolhatjuk például a közterület filmforgatási célú használatát. Az Ünnepektől fent megkövetelt hatáskörmegosztást gyönyörűen mutatja a Filmtv.-nek¹⁶ a „közigazgatási hatósági eljárások racionalizálása és fejlesztése, a hatósági nyilvántartások közhitelességének megteremtése, valamint a szolgáltató közigazgatás kiterjesztése érdekében”¹⁷ 2013-ban kihirdetett módosításai, *par excellence* a felhatalmazó rendelkezések.¹⁸ A jogalkotó itt olyan megoldást alkalmaz,¹⁹ amelyben (eredetileg a megyei/fővárosi kormányhivatal, jelenleg azonban egy kvázi közigazgatási szervként minősíthető gazdasági társaság)²⁰ a kérelmezővel – az önkormányzat jóváhagyását követően – a Filmtv.-re figyelemmel hatósági szerződést köt. Ebben az esetben tehát hatósági aktuson alapul a használati jogosultság. Hasonlóan a hatósági jogalkalmazás körébe utalja és megosztja a hatósági jogköröket az önkormányzati igazgatási szervek és az államigazgatási szervek között a településképvédelmi törvény is a reklámok és reklámhordozók közterületen való elhelyezése kapcsán.²¹

¹⁵ Jávör István – Rozsnyai Tamás: A közterület mint társadalmi erőter (Érdekek és hatalmi játszmák a közterületeken). *Társadalomkutatás*, 21. (2003), 3. 350.

¹⁶ 2004. évi II. törvény a mozgóképről.

¹⁷ Az egyes törvényeknek a közigazgatási hatósági eljárásokkal, az egyes közhiteles hatósági nyilvántartásokkal összefüggő, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXIV. törvény preambuluma szerint.

¹⁸ A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény 37. § (1) és (4) bekezdés.

¹⁹ A közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet (Film-R.).

²⁰ A Film-R. 1. § (3) bekezdése szerint „a Nemzeti Filmintézet Közhasznú Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság tulajdonában álló gazdasági társaság az »eljáró szervezet«”.

²¹ A településképvédelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 4/A. alcíme.

Ezen egyes használati módokon túl a törvényhozás továbbra sem foglalkozott rendszerszinten a közterület-használat kérdéseivel, ugyanakkor szerencsés folyamatok indultak be a bírói gyakorlatban. Egyrészt a Kúria közigazgatási ügyszak gyakorlatának „közjogiasodása” és ezzel megerősödése nyomán az egyedi ügyekben újra a közterület-használati jogviszony közjogi-közigazgatási jogviszonyként való minősítése vált dominánssá a bírói gyakorlatban. Másrészt pedig az önkormányzati normakontroll-hatásköröknek a Kúria Önkormányzati Tanácsára való telepítése nyomán ez a látásmód az önkormányzati jogalkotásra is hatást tud gyakorolni, így a közigazgatási jogviszony igenlésével egységesülni látszik a gyakorlat. E tekintetben igen fontosak azok a legutóbbi időkben hozott kúriai döntések, amelyek egyértelművé tették, hogy a különös közterület-használat lehetővé tétele csak hatósági jogalkalmazás keretében történhet.²² Mivel nincsen központi szabályozás, e kúriai határozat eredményei lassabban fognak meglátszani, de a kialakult kúriai gyakorlatból már minden önkormányzat – és a törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi, megyei kormányhivatal – számára egyértelmű a követendő irány.

Messze vagyunk azonban attól, hogy hátradőlhetne a központi jogalkotó azzal, hogy a Kúria elvégezte a munkát, egyértelművé tette, hogy a központi jogalkotást nem terheli mulasztás, hiszen számára egyértelmű volt mindig is, hogy a közterület-használat esetén az önkormányzat hatóságként állapít meg az ügyfélre nézve jogosultságot, tehát a mindenkor hatósági eljárásjogi törvény²³ kellő kereteket biztosított mindig is. Éppen a különös használatoknál válik egyre fontosabbá az elosztási típusú döntések jogi kereteinek megteremtése: ki üzemeltethet városnéző elektromos kisvonatot,²⁴ a taxiállomásokon hány hely legyen,²⁵ hány bisztró állhat egy közparkban, és azokat hány évre, ki üzemeltetheti. Megannyi kérdés merül fel, amelyekkel a közterület-használat kapcsán az önkormányzatoknak – egyelőre központi segítség nélkül – szembe kell nézniük már most. Ez persze nemcsak közterület-használat kapcsán egyre égetőbb kérdés, hanem például az állami támogatásoknál is, a problémával való szembenézés elodázása sokaknak okoz jelentős károkat.

²² Lásd részletesen Köf. 5.033/2017/3. sz. határozat.

²³ Az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Áe.), a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), és jelenleg az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.).

²⁴ Köf. 5032/2017/4. határozat Tihany Község Önkormányzata Képviselő-testülete közösségi együttélés alapvető szabályairól és ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 13/2013. (VII. 4.) önkormányzati rendeletének egyes rendelkezései törvénysértő voltának megállapításáról és megsemmisítéséről.

²⁵ 3050/2016. (III. 22.) AB határozat jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány elutasításáról.

A közterület rendjét sértő magatartások szankciói törvényi kereteinek átalakulása

Mint említettük, a közterület-használat rendjéről a törvényi keretek között az önkormányzatok szabadon döntenek, amibe beletartozik nemcsak a közterület használata tiltott módjainak meghatározása, hanem a közterület-használat szabályai megszegésének szankcionálása is. Eredetileg a közterület rendjét szabálysértési tényállásokkal védte a jogalkotó, amelyeket törvényi, kormányrendeleti vagy önkormányzati rendeleti szinten szabályoztak. A szabálysértési jog rekriminalizációja,²⁶ illetve az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkének behatásai azonban jelentősen átformálták ezt a területet az elmúlt évtizedekben. Az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) AB határozata elindított egy olyan folyamatot, amely a szabálysértési jog és az EJEE 6. cikkével való vélt összhang megteremtésére irányult. Az Alkotmánybíróság e határozatában csak a bírósági jogorvoslat lehetőségének hiányát vetette a jogalkotó szemére, de a jogalkotó e határozatból azt a következtetést is levonta, hogy „Janus-arcúsága” miatt a szabálysértési jog a *nullum crimen sine lege* elvnek is eleget kell hogy tegyen, így valamennyi tényállást törvényben kell szabályozni. Ez a közterület rendjét védő tényállások tekintetében két irányban is változást hozott. Az 1999-ben elfogadott szabálysértési törvény, a régi Szabs. tv.²⁷ már megkezdte az önkormányzatok által alkotott szabálysértési tényállások megtisztítását, de véglegesen az új Szabs. tv.-vel²⁸ szűnt meg az önkormányzatok ilyen tényállások megállapítására vonatkozó joga. A régi Szabs. tv.-hez kapcsolódó, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet még ismerte a közterület és a nyilvános hely rendje elleni szabálysértések kategóriáját, amelyet az új Szabs. tv. már nem tartalmaz. Az egyes szabálysértésekről szóló kormányrendeletben rögzített tényállások többsége megmaradt, de az új törvénybe az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések közé kerültek – önálló alkategória nélkül – beillesztésre.²⁹

²⁶ Nagy Marianna: A kihágástól a kihágásig. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter: *Kodifikációs kölcsönhatások*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 185–200.

²⁷ A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény, lásd Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.

²⁸ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásokról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.

²⁹ Ezek: koldulás (185. §), tiltott szerencsejáték (191. §), közerkölcs megsértése (192. §), veszélyeztetés kutyával (193. §), csendháborítás (195. §), köztisztasági szabálysértés (196. §), veszélyeztetés tárgyak elhelyezésével, eldobásával (197. §), a közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés (198. §), szeszital-árusítás, -kiszolgálás és -fogyasztás tilalmának megszegése (200. §), jogosulatlan közterületi értékesítés (200/A. §), a kitalítás, illetve az eltiltás

Ezzel a jogtechnikainál jelentősebb változással sem oldódott meg azonban az a probléma, hogy a közterület rendjét sértő tényállások olyan sajátos csoportját képezik a szabálysértéseknek, amelyek a bagatell bűncselekmény – igazgatásellenes tényállások skálán elhelyezhetők ugyan, de külön csoportba tartoznak, mert olyan tényállások gyűjteménye, amellyel a rendészet mindig eredménytelenül küzd, mert elsősorban szociális problémák állnak mögötte, de a jogalkotó mindenkor a rendészeti eszközöktől várja a megoldást.

Az önkormányzati szabálysértési tényállások „pótlására” az Mötv. kínált megoldást, a közösségellenes magatartások önkormányzati rendelettel való szankcionálására hatalmazta fel az önkormányzatokat. Ezzel párhuzamosan, még a régi Szabs. tv.-hez kapcsolódóan, a közterületen életvitelszerűen való tartózkodást szabálysértéssé minősítette a jogalkotó. Az Étv. 2010-ben beiktatott 54. § (6) bekezdésével adott először felhatalmazást a települési önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek rendeltetésellenes használatát szabálysértéssé minősítsék. Ez a felhatalmazás vált az alapjává azoknak az önkormányzati rendeleti szabályoknak, amelyekben az önkormányzat szabálysértéssé minősítette és büntetni rendelte a belterületi közterületek életvitelszerű lakhatásra való használatát.³⁰ Az ombudsman 2011 decemberében az Alkotmánybírósághoz fordulva az Étv. 54. § (4)–(6) bekezdése, a régi Szabs. tv. 146/A. §-a, valamint az ezekhez kapcsolódóan megalkotott, a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló 59/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelet 15/B. § (1) bekezdés c) és d) pontjai alkotmányellenességének megállapítását kérte. Az indítvány benyújtását követően elfogadta az Országgyűlés az új Szabs. tv.-t, amelynek 186. §-a – az önkormányzatok szabálysértési tényállások alkotására való hatáskörének megszűnésére is tekintettel – szabálysértéssé minősítette a közterületek életvitelszerű lakásra való használatát. Ezzel párhuzamosan az új Szabs. tv. – hatálybalépésekor – ugyan hatályon kívül helyezte az Étv. 54. § (6) bekezdését, de közben hatályba lépett az Mötv., amelynek 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja felhatalmazást adott – a szabálysértési tényállások helyett – a helyi önkormányzat képviselő-testületének arra, hogy önkormányzati rendeletben pénzbírsággal sújtható, tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzon meg. Ez utóbbi három rendelkezést az Alkotmánybíróság 38/2012. (XI. 14.) AB határozatával megsemmisítette.

Az Mötv. megsemmisített rendelkezései helyett a jogalkotó az Mötv. 8. § (2) bekezdésében felhatalmazza a képviselő-testületet arra, hogy a közösségi

szabályainak megszegése (201. §), a jégen tartózkodás szabályainak megszegése (202. §), tiltott fürdés (202/A. §), számszerű, szigonypuska jogellenes használata (203. §). Persze ez a kategória nem volt korábban sem „vegyszerizt”. Lásd Rozsnyai (2000): i. m. 239–257.

³⁰ Lápossy Attila: Tilos az Á ... ZS? Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán. *Jogi Tanulmányok*, [16.] (2012), 1. 161–173.

együttélés szabályait meghatározza, a 142/C. §-ban pedig arra, hogy a rendeletben meghatározott kötelezettségek megsértése esetére közigazgatási szankciót állapítson meg. Vagyis a korábban az Alkotmánybíróság által hatályon kívül helyezett (kirívóan) közösséggellenes magatartást felváltotta egy ugyanannyira definiálatlan fogalom: a közösségi együttélés alapvető szabályainak megszegése.³¹ Az új szabályok alap törvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítésüket indítványozta ugyan a Kúria Önkormányzati Tanácsa egy ezeken alapuló önkormányzati rendelet normakontroll-eljárása során, az Alkotmánybíróság azonban az indítványt elutasította 29/2015. (X. 2.) AB határozatában. Ezen a 19/2019. (VI. 25.) AB határozat sem változtatott érdemben.³²

A hajléktalanságra vonatkozó szabálysértési és önkormányzati szabályozási kísérletek két szabályozási problémával küzdöttek: egyrészt megtalálni azt a szabályozási indikációt, amellyel megalapozhatják a közigazgatási beavatkozást, másrészt megtalálni azt a szabályozási technikát, amivel hatékonyan korlátozhatják a fedél nélküliek láthatóságát. Azért csak a láthatóságot, mert nyilvánvalóan nem oldja meg a problémát, ha jogszabályban megtiltjuk a hajléktalanságot. Az indikációt illetően mind a szabálysértési tényállásokban, mind az önkormányzati tényállásokban két domináns elem jelent meg: egyrészt a közegészségügyi indikáció, másrészt a közrend, közbiztonsági indikáció. Később ezeket elsősorban az aluljárókra vonatkozó szabályozások indokolásában kiegészítették a közlekedésbiztonsági indikációval. Bármelyik indokra is kívánta alapozni a jogalkotó a szabályozást, egyértelműen arról szolt, hogy a társadalom többségét akkor is zavarják a hajléktalanok, ha egyébként semmilyen közvetlen kontaktusba nem kerülnek velük, vagy közvetlen érdeksérelmet számukra nem okoznak.

A szabályozási technikák kezdetben ugyanazt a modellt követték, mint az utcai prostitúcióra vonatkozó korábbi – szintén kudarcos – szabályozás. A tényállások megpróbálták meghatározni azokat az övezeteket, amelyekben tiltott a magatartás, s ezzel kizorítani azokba az övezetekbe a hajléktalanokat, amelyek kevésbé láthatók. Az övezeti szabályozás azonban az önkormányzatokat megoldhatatlan feladat elé állította, s ezt az alkotmánybírósági, valamint a kúriai normakontroll egyértelműen be is bizonyította. Az Alkotmánybíróság, de különösen a Kúria nem annyira alkotmányjogi, mint inkább közigazgatási jogi

³¹ E jogalkotásbeli folyamatok részletes elemzését és kritikáját lásd Nagy Marianna: Szabálysértés versus közösségi együttélés szabályainak megszegése – avagy miért hiányzik az önkormányzatok szabálysértési jogköre? *Kriminológiai Közlemények*, 79. (2019), 1. 35–41.

³² Ebben az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az új Szabs. tv. 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt.

érvelést használt a megsemmisítések során.³³ Az új Szabs. tv. és az önkormányzati rendeletalkotások kudarcát a világon egyedülállóan az alkotmányban kívánta korrigálni a jogalkotó, hiszen az Alaptörvény VII. módosításával a XXII. cikk (3) bekezdésében rögzíti, hogy „[t]ilos az életvitelszerű közterületi tartózkodás”. Ezzel a szabályozással a jogalkotó egy huszárvágással elejét vette az övezeti tiltások egyedi mérlegelésének, és minden közterületen megtiltotta az életvitelszerű tartózkodást, függetlenül attól, hogy okoz-e bármilyen érdeksérelmet az ott tartózkodó hajléktalan, vagy sem. A hajléktalanság hazai szabályozása rámutat arra, hogy a közterületi igazgatásban nem a tulajdonosi szempontú, hanem a rend iránti vélt vagy valós igények kiszolgálása a cél.

Az önkormányzati rendeletalkotások számos példát szolgáltatnak arra, hogy a szabályozásokban sokszor összefolyik a köztér és a magántér, és olyan területek magáncélú használatába is beleszólnak az önkormányzati szankciós rendeletek, amelyek már egyértelműen a magánszféra körébe tartoznak. Ezek a tényállások sokszor közegészségügyi indikációra hivatkoznak, de a közegészségügyi célokat más jogi eszközökkel is lehetne biztosítani. A hajléktalanság kriminalizálásával nagyjából párhuzamosan elsősorban a szociális juttatások előfeltételeként megjelent „Tiszta udvar – rendes ház” típusú szabályok a közösségellenes magatartások között élnek tovább.³⁴ Ezek a korlátozások, amelyek nemcsak a fent említett, a közösségi és a magánhasználat közötti, a közterületnek a helyben lakók általi használatára, hanem a magánszférára vonatkozóan is írnak elő magatartási szabályokat,³⁵ számos önkormányzati rendeletben megtalálhatók, s elsősorban

³³ Lásd erről bővebben Podoletz Léna: *Állami kontroll és marginalizáció. A hajléktalanság kriminalizációja, az utcai prostitúció szabályozása és a slumosodó városnegyedek átalakítása*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK ÁJDI, 2019. 96.

³⁴ Talán még sokan emlékeznek az 1950-es években indult mozgalomra, amely a rendezett környezetet volt hivatott biztosítani, és a Vöröskereszt és a Hazafias Népfront által adományozott, rendszerint a házszám tábla mellé kihelyezett, akkoriban komoly presztízsértékkel bíró „Tiszta udvar – rendes ház” tábla kiszögezésére jogosított. Ezt az Szt. 33. § (7) bekezdése így fogalmazta meg 2012. január 1-től kezdve: „A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő.

³⁵ Az Alkotmánybíróságnak már nem volt módja arra, hogy az ombudsman által támadott Szt. 33. § (7) bekezdésének alaptörvény-ellenességét vizsgálja, ugyanis az Szt. 33. § (7) bekezdésének szövegét a jogalkotó 2015. április 1-jével hatályon kívül helyezte, lásd 30/2017. (XI. 14.) AB határozat.

az udvarok, kertek rendjét, a hulladék felhalmozását stb. szankcionálják.³⁶ E szabályok lényegében arról szólnak, hogy a közterületről is látható magántér rendezetlensége a település slumosodását eredményezi, és ez rontja az ott lakók életminőségét és/vagy az ingatlanai értékét. Ez a típusú önkormányzati szabályozás nem magyar sajátosság. Az USA egyes gazdagabb városaiban vagy kerületeiben például az önkormányzatok előszeretettel tiltják meg az udvari ruhaszárítást, mert azt a látszatot kelti, hogy a tulajdonosoknak nincs pénzük a helyi viszonyok között bevett háztartási eszköznek számító szárítógép használatára. Nem valószínű, hogy az USA szabályozását követve, de ugyanazt a logikát alkalmazta Nyírparasznya vagy Porcsalma önkormányzata, amikor rendeletbe foglalta, hogy a közösségi együttélés alapvető szabályaival ellentétes magatartást követ el az, aki: nem tesz eleget a köztisztaságról és település tisztaságról szóló önkormányzati rendeletben meghatározott kötelezettségének, és az „ingatlanát határoló utcafronti és egyéb kerítését rendeltetésétől eltérő célra (pl. ruhaszárítás, stb.) használja”.

Az önkormányzatok közösségi együttélésre vonatkozó szankciós szabályainak csak egy része vonatkozik a közterületekre, de a tényállások elemzése egyértelműen igazolja azt a kiindulópontunkat, hogy a szabályozás elsősorban a közterületek rendészeti célú korlátozásait biztosítja. Ezek mögött többnyire jól azonosítható a többségi társadalom térhasználati politikája és érdekei (például a hajléktalanság, utcai prostitúció, guberálás, lomizás visszaszorítása), máskor ilyen racionális (vagy racionálisnak tűnő) indokot nem találunk.³⁷ A rendészeti célú közterület-használati korlátozások lényegében a közösségi együttélést úgy akarják biztosítani, hogy a bűnözés előszobájaként számontartott deviáns magatartásokat a térhasználat korlátozásával „kitervezzük” a település frekvenciáltabb területeiről azzal a hamis reménnyel, hogy ezáltal az okokat is megszüntetik.

Kilátások

A közterület-használat szabályozása, ha nem is dinamikusan, de mégiscsak formálódás alatt áll. A közterület „magáncélú” hasznosításának jogi kereteiben, ha lassan is, de bizonyára változást hoz a Kúria gyakorlata. A jogellenes közterület-használat szankcionálásának keretei is változnak. Ennek oka az is, hogy a Ket.

³⁶ 2018 decemberében a TASZ 5 megye 125 önkormányzatának szankciós rendeleteit vizsgálta meg. Lásd: <https://tasz.hu/cikkek/ki-mondja-meg-hogy-mit-nem-szabad>.

³⁷ Például nehezen találunk értelmes magyarázatot arra, hogy a közterületi játszótérre miért nem használhatja egy hódmezővásárhelyi 14. életévét betöltött fiatal. Lásd Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a közösségi együttélés alapvető szabályairól, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeiről szóló 48/2020. (IX. 11.) önkormányzati rendelete 15. § (2) bekezdés d) pont.

közigazgatási bírságokra vonatkozó szabályait nem vette át az Ákr., hanem egy külön törvény tartalmazza immár azokat, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény.³⁸ A szabályozás kiforratlanságai a Szankciótv. hatálybalépését követően bizonyosan felszínre kerülnek majd,³⁹ s az a fontos kérdés is még egy ideig foglalkoztatni fogja a jogtudományt, hogy mennyiben jelent (jelent-e) az önkormányzati rendeleteken keresztüli közigazgatási szankcionáláshoz, akár az EEJE 6. cikkének szempontjából is megfelelőbb kereteket ez a megoldás, mint a szabálysértési jog? Ugyancsak tisztázni kell a jogszerű, de nem rendeltetés-szerű, azaz „magáncélú” használat jogi kereteit. Ebben a folyamatban talán a köztér és a társadalmi tér néhány összefüggése is górcső alá kerülhet.⁴⁰

³⁸ Illetve 2018. január 1-től annak 2020. január 1-i hatálybalépéséig az átmeneti időre vonatkozó 2017. évi CLXXIX. törvény.

³⁹ Nagy Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73. (2018), 5. 252–259.

⁴⁰ Bocsánat: ha nem is mikroszkopikus, de alaposabb vizsgálat tárgyává válhat.

Irodalomjegyzék

- Farkas János: A társadalmi tér fogalma és mérési lehetőségei. *Társadalomkutatás*, 21. (2003), 1. 7–32. Online: <https://doi.org/10.1556/tarskut.21.2003.1.2>
- Gyáni Gábor: A városi mikroterek társadalomtörténete. *Tér és társadalom*, 4. (1990), 1. 1–13. Online: <https://doi.org/10.17649/TET.4.1.160>
- Hoffman István: Közutakra és közterületekre vonatkozó sajátos vagyongazdálkodási szabályok. In Hoffman István (szerk.): *Vagyongazdálkodási kézikönyv*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 188–206.
- Jávor István – Rozgonyi Tamás: A közterület mint társadalmi erőter (Érdekek és hatalmi játszmák a közterületeken). *Társadalomkutatás*, 21. (2003), 3. 337–358. Online: <https://doi.org/10.1556/tarskut.21.2003.3.4>
- Lápossy Attila: Tilos az Á ... ZS? Az alkotmányos mérce és az alapjogok érvényesüléséről a közterületi rendszabályok alkotása kapcsán. *Jogi Tanulmányok*, 6. (2012), 1. 161–173.
- Nagy Marianna: A kihágástól a kihágásig. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter: *Kodifikációs kölcsönhatások*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016. 185–200.
- Nagy Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*. Budapest, Osiris, 2000.
- Nagy Marianna: Dogmatikai alibi megoldások – a közigazgatási szankciós törvényről. *Jogtudományi Közlöny*, 73. (2018), 5. 252–259.
- Nagy Marianna: Szabálysértés versus közösségi együttélés szabályainak megszegése – avagy miért hiányzik az önkormányzatok szabálysértési jogköre? *Kriminológiai Közlemények*, 79. (2019), 1. 35–41. Online: www.kriminologia.hu/files/kiadvany/2019/kk_79_nagymar.pdf
- Podoletz Léna: *Állami kontroll és marginalizáció. A hajléktalanság kriminalizációja, az utcai prostitúció szabályozása és a slumosodó városnegyedek átalakítása*. PhD-értekezés. Budapest, ELTE ÁJK ÁJDI 2019.
- Rozsnyai Krisztina: Közterület: terra incognita? *Jogi Tanulmányok*, [6.] (2000). 239–257.
- Tamás András: A helyi jogalkotás dogmatikai alapjai. In Gyergyák Ferenc – Horváth Attila – Tamás András (szerk.): *Az önkormányzati jogalkotás alapjai*. H. n., TÖOSZ Polgármesteri Akadémia, 2009. 23–33. Online: <https://bit.ly/3ofLu7T>



Gombos Katalin¹

Az uniós jog hatásai a tagállami bíróságok jogértelmezési gyakorlatára

Bevezetés

A bírói jogalkalmazási tevékenység² összetett kognitív folyamat, amelynek központi eleme a jogforrás értelmezése.³ Az uniós jogban a bírói jogértelmezés több okból is sajátosan alakul. Egyrészt a tagállami jogoktól részben eltérő módszertannal érvényesül, másrészt e tevékenység kiemelt súlya az előzetes döntéshozatali eljárás révén hangsúlyosan érvényesül, hiszen az alapító szerződésekben megfogalmazott célok eléréséhez az egyik legfontosabb eszköz az, hogy a tagállamokban egységesen alkalmazandó uniós jog jöjjön létre,⁴ amit az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) jogértelmezési monopóliuma biztosít. Az uniós jog alapvetően kompromisszumos technikával születik, akár a nemzetközi szerződések hagyományos megkötésének technikájával alkotott alapító szerződésekről vagy azok módosításáról van szó, akár az intézményi közreműködéssel, de jelentős tagállami jogalkotási túlsúllyal megvalósított másodlagos jogalkotásról beszélünk. Ez a keletkezési mód magában hordozza, hogy a 27 tagállam egyeztetései folytán létrejött szabályszerűség a tagállami jogokhoz képest hézagosabb, nem mindig kellően precíz megfogalmazású, és előfordul, hogy bizonyos kérdésekben hallgat. Vannak továbbá olyan normatív rendelkezések is, amelyek széles körű mérlegelési lehetőséget teremtenek. Ezen okok miatt a hagyományos jogértelmezési feladat mellett a Bíróságnak jogfejlesztési feladata is gyakrabban adódik, mint a tagállami jogalkalmazás során.

¹ Tanszékvezető, habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Európai Köz- és Magánjogi Tanszék. Kapcsolat: simonne.gombos.katalin@uni-nke.hu.

² Lásd Tamás András: Bíró és törvény – Az ítélkezés szabadságfoka. *Magyar Jog*, 57. (2010), 6. 339–348.

³ A jogértelmező tevékenység jelentőségéről lásd D. Neil MacCormick – Robert S. Summers: *Interpreting statutes: A comparative study*. New York, Routledge, 2016.

⁴ A jogértelmező tevékenység jelentőségéről lásd Alec Stone Sweet: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004. 1–45.

A jogértelmezés módszertana

A jogértelmezés többféle módszere ismert, történetileg visszatekintve már a legkorábbi ismert két értelmezési módszer a grammatikai és a logikai értelmezés volt. A természetjogi felfogások – különösen annak észjogi iskolája – a rendszertani értelmezést tette hozzá az értelmezési módszerekhez, majd az első nagy „rendszeralkotó” Carl Friedrich von Savigny volt, aki a modern jogtudomány számára kidolgozta az úgynevezett négyes jogértelmezési kánont. A kánon az értelmezés egymásra épülő lépcsőfokait jelentette, eszerint az egyszerűbb nyelvtani és logikai értelmezés után a rendszertani és történeti értelmezést is használni kell a norma szövegének értelmezése során.⁵

Az uniós jog alapvető sajátossága, hogy normái több nyelven születnek, így gyakran a helyes fogalomértelmezéshez⁶ úgy juthatunk el, ha a klasszikus kánonon kívüli, az uniós jog sajátosságaiból fakadó jogértelmezési technikákkal egészítjük ki az interpretáció tárházát.⁷ Így szerep juthat analógiás jogértelmezésnek,⁸ klasszikus dogmatikai elvek⁹ használatának, a szubjektív jellegű jogalkotói akarat, szándék kutatásának¹⁰ vagy az inkább objektív alapúnak tekinthető, célnak rendelt értelmezésnek.¹¹ Teleologikus értelmezéssel az alapító szerződésekben megfogalmazott célkitűzéseknek alárendelve kutatjuk az uniós fogalmak helyes értelmét. Emellett az *effet utile* elv úgy foglalható össze, hogy az uniós fogalmakat mindig úgy kell

⁵ A Savigny által kidolgozott kánont utóbb Rudolf von Jhering gazdagította, kidolgozta ugyanis a cél érdekében folyó jogértelmezés technikáját, ő ugyanis az adott norma értelmezését úgy látta megragadhatónak, ha az általa elérni kívánt célt tartja a bíró szem előtt, és ennek fényében igyekszik az elé tárt ügyben a norma értelmét konkretizálni.

⁶ A fogalomértelmezés gyakran fogalomelhatárolási kérdéseket érint. Ennek értelmezési technikájára lásd Kornélia Kozák: *Die Abgrenzung zwischen der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr*. In Christian Schubel – Stephan Kirste – Peter-Christian Müller-Graff (szerk.): *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften* – 2013. Baden-Baden, Nomos, 2014. 135–157.

⁷ Az uniós jog sajátosságaiból fakadó speciális jogértelmezési technikákra lásd bővebben: Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011. 134–146.

⁸ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-64/82. Tradax Graanhandel BV kontra az Európai Községek Bizottsága ügyben 1984. március 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1984:106, 12. pont; Európai Unió Bírósága – Törvényszék: T-125/96. és T-152/96. Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH és C.H. Boehringer Sohn kontra az Európai Unió Tanácsa (T-125/96. sz.) és az Európai Községek Bizottsága (T-152/96. sz.) ügyben 1999. december 1-én hozott ítélet, ECLI:EU:T:1999:302, 58. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-23/00. Európai Unió Tanácsa kontra Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH és C. H. Boehringer Sohn ügyben 2002. február 26-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2002:118, 52. pont.

⁹ A dogmatikai alapok a normativizmus elméletében különös jelentőséggel bírnak. Lásd erről: Hans Kelsen: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István. Budapest, Rejtjel, 2001.

¹⁰ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-267/03. Lars Erik Staffan Lindberg elleni büntetőeljárás ügyben 2005. április 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2005:246, 30. pont.

¹¹ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-267/03. Lars Erik Staffan Lindberg elleni büntetőeljárás ügyben 2005. április 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2005:246, 30. pont.

értelmezni, hogy a jogalkotó valódi szándékának megfelelően, hatékonyan tudjanak érvényesülni.¹² A dinamikus jogértelmezés a szó szerinti és teleologikus értelmezésen túl arra ad lehetőséget, hogy a konkrét jogintézmény fogalmát a kor változó igényeihez és a felmerülő új jogi elvárásoknak megfelelően lehessen alkalmazni.¹³ Fontos kiinduló tétel, hogy az uniós jogi fogalmakat autonóm módon kell értelmezni.¹⁴ A jog-összehasonlítás az uniós jog sajátosságából következő értelmezési elv, legális definíció híján ugyanis sokszor az egyes tagállamok közös jogi hagyományai adnak támpontot egy értelmezendő uniós fogalom valós értelmének behatárolására.¹⁵ A fogalom-interpretáció alapja lehet az uniós jog többnyelvű sajátosságából levezethető, különböző nyelvi változatok szerinti értelmezés.¹⁶ Ezeken túl értelmezési alap lehet a Szerződés,¹⁷ a jogelvek,¹⁸ a „precedensek”,¹⁹ a nemzetközi

¹² Koen Lenaerts: *L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples. Cahiers de droit européen*, 27. (1991), 1–2. 3–41, különösen 38.

¹³ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-218/85. Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne kontra A. Le Champion ügyben 1986. november 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:440.

¹⁴ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-443/03. Götz Leffler kontra Berlin Chemie AG. ügyben 2005. november 8-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2005:665., 45–46. pont.

¹⁵ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-119/05. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato kontra Lucchini SpA. ügyben 2007. július 18-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:434.

¹⁶ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-29/69. Erich Stauder kontra Ville d'Ulm – Sozialamt ügyben 1969. november 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1969:57.

¹⁷ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-218/82. Az Európai Községek Bizottsága kontra az Európai Községek Tanácsa ügyben 1983. július 18-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1983:369, 15. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-201/85. és 202/85. Marthe Klensch és társai kontra Secrétaire d'État à l'Agriculture et à la Viticulture ügyben 1986. november 25-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:439, 21. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-314/89. Siegfried Rauh kontra Hauptzollamt Nürnberg-Fürth ügyben 1991. március 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1991:143, 17. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-98/91. A. A. Herbrink kontra Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ügyben 1994. január 27-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1994:24, 9. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-1/02. Privat-Molkerei Borgmann GmbH & Co. KG kontra Hauptzollamt Dortmund ügyben 2004. április 1-jén hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:202 30. pont.

¹⁸ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-418/97. és C 419/97. ARCO Chemie Nederland Ltd kontra Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97. sz. ügy) és Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt+ és Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen kontra Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland (C-419/97. sz. ügy) ügyben 2000. június 15-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2000:318, 37. pont.

¹⁹ A C389/05. ügyben (Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-389/05. Az Európai Községek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben 2008. július 17-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2008:411) a Bizottság érvelése egy korábbi „ítélet fényében” megfogalmazást tartalmazta. Példaként hozható az az eset is, amikor a Bizottság versenylételeti jogkörében határozatot hoz, amely megkérdőjelezhető a Törvényszék, és jogkérdés tekintetében utóbb a Bíróság előtt is, gyakran alkalmazza azt a technikát, hogy határozata megfogalmazásából is kitűnik a bíróságok „vezérdöntéseinek” figyelembevétele.

szerződések,²⁰ az alapjogok,²¹ a tagállamok közös alkotmányos hagyományai,²² erkölcsi értékek,²³ közös jogi hagyományok,²⁴ szokások²⁵ fényében való interpretáció is. A fogalmak tartalmának helyes megállapításához gyakran több módszer együttes alkalmazásával történő komplex értelmezésre van szükség.²⁶

Tekintélyes szakirodalom foglalkozik általában a jogértelmezés módszereivel, azon belül is a Bíróság által használt értelmezési módszertannal, de kialakult egy jogirodalmi vita is arról, hogy egyik vagy másik módszer alatt mit lehet érteni, illetve hogy egyáltalán módszertanra van szükség, vagy helyett igazodási pontokat,²⁷ értelmezési támpontokat²⁸ kell meghatározni. Akármelyik elképzelést is fogadjuk el, az bizonyosan állítható, hogy a jogértelmezési tevékenység az a kapcsolódási pont, ahol a legtöbb kölcsönhatás mutatható ki a tagállami és az európai bírósági bírói gyakorlat között. Alaptételünk tehát az, hogy a sajátos uniós jogértelmezési technikák megjelennek a tagállami bírói gyakorlatban, azaz az uniós jogi hatásra bizonyosan bővül a bírói jogértelmezési eszköztár. Erre a folyamatra lássunk néhány példát.

²⁰ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-344/04. The Queen, az International Air Transport Association és az European Low Fares Airline Association kérelmére kontra Department for Transport ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2006:10, 35. pont.

²¹ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-311/04. Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht BV kontra Inspecteur der Belastingdienst – Douanedistrict Rotterdam ügyben 2006. január 12-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2006:23, 25. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-61/94. Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 1996. szeptember 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1996:313, 52. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-286/02. Bellio F.lli kontra Prefettura di Treviso ügyben 2004. április 1-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:212, 33. pont.

²² EUSZ 6. cikk.

²³ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-275/92. Her Majesty's Customs and Excise kontra Gerhart Schindler és Jörg Schindler ügyben 1994. március 24-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1994:119, 58. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-124/97. Markku Juhani Läära, Cotswold Microsystems Ltd és Oy Transatlantic Software Ltd kontra Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) és Suomen valtio (Etat finlandais) ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1999:435, 33. pont.

²⁴ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-36/02. Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH kontra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn ügyben 2004. október 14-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:614, 36. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-438/05. International Transport Workers' Federation és Finnish Seamen's Union kontra Viking Line ABP és OÜ Viking Line Eesti ügyben 2007. december 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:772, 75. pont.

²⁵ Európai Unió Bírósága – Törvényszék (Elsőfokú Bíróság): T-222/99., T-327/99. és T-329/99. Jean-Claude Martinez, Charles de Gaulle, Front national és Emma Bonino és társai kontra Európai Parlament egyesített ügyben 2001. október 2-án hozott ítélet, ECLI:EU:T:2001:242.

²⁶ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-283/81. Srl CILFIT és Lanificio di Gavardo SpA kontra Ministero della sanità ügyben 1982. október 6-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1982:335.

²⁷ Blutman László: Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság. *Kontroll*, 1. (2003), 1. 12–17.

²⁸ Blutman László: Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. *Jogtudományi Közöny*, 63. (2008), 1. 9–13.

Az autonóm uniós jogi fogalmak és az uniós általános jogelvek hatása a tagállami bírói jogértelmezési tevékenységre

Ha uniós eleme van egy jogvitának, előfordul, hogy olyan autonóm fogalom használatára és értelmezésére van szükség, amely eltér a tisztán belföldi jogi fogalmaktól. Erre egy olyan példát hozhatunk, amely az autonóm uniós munkavállaló-fogalomhoz és az uniós jog egyik legfontosabb jogelvéhez, a nemek közötti diszkrimináció tilalmához kapcsolódik. A példaként hozott jogeset tényállása szerint egy nemzetközi ügyvédi iroda a vele együttműködésben álló magyar ügyvédek részére az elvégzett ügyvédi tanácsadási tevékenységük ellenértékéért havonta, az elvégzett tevékenységgel arányos díjazást fizetett, azoknak a megbízottjainak pedig, akik kiegészítő megállapodással az iroda társult partnereivé (*associated partners*) váltak, e havi díjazáson felül nyereségrészesedést is fizetett. A nyereségrészesedést a nemzetközi ügyvédi iroda több országban is irányadó szabályzata szerint számított pontértékek alapján állapították meg. Az ügyvédi iroda egyik társult partnere 2006-ban bejelentette, hogy gyermeket vár, erre tekintettel 2006 második negyedétől nem végzett semmilyen ügyvédi tevékenységet. 2008-ban a nemzetközi ügyvédi iroda irodavezetői feladatok ellátásával szerette volna e társult partnerét megbízni, aki ezt a feladatot második gyermekének születése miatt nem tudta elvállalni. 2009-ben viszont a gyermekei születése miatti távolmaradásából visszatérő társult partner jelezte, hogy újra kész a megbízását teljesíteni. A nemzetközi ügyvédi iroda azonban ekkor már az együttműködést nem kívánta folytatni, és a társult partnere munkavégzésére nem tartott igényt. A felek között a felmondási időre járó megbízási díj és nyereségrészesedés kifizetése tekintetében alakult ki vita.

Az ügyben eljáró bíróságoknak a nyereségrészesedéssel kapcsolatos igény kapcsán több európai jogi kérdésben is állást kellett foglalnia. A jogviszony 2008-ban közölt felmondással történt megszüntetése tekintetében jelentőséget kellett tulajdonítani a nemzetközi ügyvédi iroda várandós, illetve gyermekvállalás miatt távol maradó társult partnerekkel kapcsolatban folytatott gyakorlatának. Ennek jogelvi szinten azért volt jelentősége, mert a Bíróság rámutatott arra, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma és különösen a nők elbocsátás elleni védelme a szülési szabadság, a terhesség teljes időtartama alatt fennáll. A terhesség okán vagy olyan okból történő elbocsátás, amely alapvetően a várandós állapoton alapul, csak nőket érinthet, tehát közvetlen nemen alapuló hátrányos megkülönböztetésnek minősül.²⁹ A gyermek születésével összefüggő elbocsátás attól függetlenül ellentétes az uniós normákkal, hogy mikor történt az elbocsátásról szóló

²⁹ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-460/06. Nadine Paquay kontra Société d’architectes Hoet + Minne SPRL ügyben 2007. október 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:601, 29. pont.

döntés közlése, még akkor is, ha a döntést a szüléssel kapcsolatos védelmi időszakot követően közzölték.³⁰ A Bíróság alkalmazhatónak ítélte az egyenlő bánásmód alkalmazását elbocsátás esetén mind a köz-, mind a magánszektorban.³¹ Ezzel azonos védelmi szintre helyezte a (várandós) munkavállalót és az önálló munkavállalót az egyenlő bánásmód elvének gyakorlatában.³²

A felek jogvitájában a jogviszony megszűnése tekintetében irányadóak voltak az uniós jog autonóm fogalmai is. A munkavállaló és munkaviszony uniós jogi fogalma eltér a tagállami munkajogi fogalomtól.³³ Uniós jogi értelemben munkavállalónak kell tekinteni minden személyt, aki valós és tényleges munkát végez, kizárva az olyan egyszerűbb tevékenységeket, amelyek jelentősége kifejezetten csekély, és kiegészítő jellegűek. A munkaviszonynak jellemzője az a körülmény, hogy valamely személy meghatározott ideig, más javára és más irányítása alatt, díjazás ellenében szolgáltatást nyújt.³⁴ E fogalomnak a társult partner által végzett személyhez kötött tevékenység megfelelt, függetlenül attól, hogy a jogviszonyukat a felek a magyar jog fogalmait alkalmazva megbízási jogviszonynak tekintették, így magyar jogi értelemben az a jogviszony nem minősült munkaviszonynak. A várandós vagy gyermekágyas nők jogai terén a férfiak és nők egyenlőségére vonatkozó uniós szabályok célja a várandós vagy gyermekágyas munkavállalóknak a szülés előtt és után való védelme. Nem lehetne elérni e célkitűzést, ha a várandós nők elbocsátásával szemben az uniós jogban biztosított védelem a foglalkoztatási jogviszonyuk nemzeti

³⁰ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-460/06. Nadine Paquay kontra Société d’architectes Hoet + Minne SPRL ügyben 2007. október 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2007:601, 54. pont.

³¹ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-232/09. Dita Danosa kontra LKB Lízings SIA ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:674, 65. pont.

³² Előbbi esetben a Tanács 1992. október 19-i 92/85/EGK irányelve (a várandós, a gyermekágyas vagy szoptató munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről) hatálya alatt, utóbbi esetben a Tanács 1986. december 11-i irányelve (valamely önálló vállalkozói tevékenységet, beleértve a mezőgazdasági tevékenységet is, folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint az önálló vállalkozó nők terhességi és anyasági védelméről), illetve az azt felváltó, az Európai Parlament és a Tanács 2010. július 7-i 2010/41/EU irányelve (az önálló vállalkozói tevékenységet folytató férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a 86/613/EGK tanácsi irányelv hatályaon kívül helyezéséről) hatálya alatt tiltott az egyenlő bánásmód elvének megsértésével nem alapuló közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés.

³³ Modern fogalmi kérdéseire lásd Strihó Krisztina: A munkajog a digitalizáció világában. *Erdélyi Jogélet*, 3. (2020), 4. 157–169.

³⁴ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-66/85. Deborah Lawrie-Blum kontra Land Baden-Württemberg ügyben 1983. július 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:1986:284, 16–17. pont; Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-138/02. Brian Francis Collins kontra Secretary of State for Work and Pensions ügyben 2004. március 23-án hozott ítélet, ECLI:EU:C:2004:172 26. pont.

jog szerinti hivatalos minősítésétől vagy attól függne, hogy alkalmazásukkor egyik vagy másik szerződésfajtát – jelen esetben munkaviszony vagy megbízási jogviszony – választották.³⁵

A konkrét ügyben a hátrányos megkülönböztetés a nemen alapuló okon túl azért is releváns volt, mert a nemzetközi ügyvédi iroda más országokban a női társult partnereivel szemben alkalmazta a saját szabályzata szerinti nyereségrészesedés-számítási módszert, ugyanakkor a konkrét ügyben – arra történő hivatkozással, hogy a felmondás közlését megelőző félévben a társult partnere munkát nem végzett – a nyereségrészesedés kifizetését megtagadta. A nemzetközi ügyvédi iroda a várandós társult partnereivel igazolhatóan olyan gyakorlatot folytatott – amelyet országra és jogviszonyra tekintet nélkül valamennyi társult partnerével szemben alkalmazott –, hogy a várandósságot megelőző utolsó munkában töltött évben elért nyereségpontjai figyelembevételével számította a társult partneri jogviszonyban a díjazást és a nyereségrészesedést. Ezért ennek megfelelően kellett a nemzetközi ügyvédi irodának az uniós jog autonóm munkavállaló fogalmának és az uniós jog egyik alapvető jogelvének együttes értelmezésével és alkalmazásával a társult partnere részére kifizetést teljesíteni, az ezzel ellentétes elszámolás ugyanis sértene az egyenlő elbánás elvét.³⁶

Az értelmezési kötelezettség elve

Találunk arra is példát, hogy a jogértelmezési tevékenység lényegéből adódó értelmezési kötelezettség vagy más néven közvetett hatály elvét a tagállami bírói gyakorlat teszi „élő joggá”. A példaként használt ügy³⁷ rövid tényállása szerint a peres felek között 2010. június 5-én ingatlan időben megosztott használati jogának megszerzésére irányuló üdülőhasználati (*timesharing*)³⁸ szerződés jött létre. A felek 25 ezer forint szerződéskötési díjat határoztak meg. Kikötötték, hogy miután az értékesítő a jogosulttól a szerződés megkötésétől számított 15 napon belül fizetést semmilyen jogcímen nem követelhet és nem fogadhat el, ezért a felperes az üdülőhasználati jog ellenértékét ügyvédi letétbe helyezi. A felperes a letétbehelyezési kötelezettségének eleget tett.

³⁵ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-232/09. Dita Danosa kontra LKB Lizings SIA ügyben 2010. november 11-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:2010:674, 68–69. pont.

³⁶ Kúria Pfv.V.21.851/2014/5. ítélet.

³⁷ Kúria Pfv.V.21.571/2014/6. ítélet.

³⁸ E szerződésfajta lényeges vonásaira lásd Papp Tekla: A timeshare és a timesharing-szerződés. In Benke József – Fabó Tibor (szerk.): *A puro pura defluit aqua. Ünnepi tanulmányok Nochtá Tibor professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK, 2018. 221–232.

A szerződés megkötésének időpontjára tekintettel még irányadó volt a jogviszonyra a 94/47/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 94/47/EK irányelv), illetve az azt implementáló 20/1999. (II. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 20/1999. Korm. rendelet). A 94/47/EK irányelv (11) és (12) preambulumbekzdése, valamint 5. cikk (3) bekezdése, 6. és 10. cikke együttes értelmezése alapján megállapítható, hogy az irányelv célja a fogyasztó számára olyan egyoldalú, a szerződés megkötésére visszamenőleges hatályú – lényegében csak a szerződés megkötéséből eredő költségek vállalkozásnak való megtérítésével járó – szerződést felbontó hatalmasság biztosítása, amely a másik szerződő fél (a vállalkozás) szerződésszegésétől független, objektív jogintézmény. Annak érdekében, hogy a fogyasztó számára a meggondolás joga gyakorlatilag jogkövetkezményektől mentesen biztosított legyen, úgy rendelkezik az irányelv, hogy tilos az elállásra nyitva álló időtartam előtt bármiféle előleg fizetése, függetlenül annak formájától (harmadik személy kezéhez teljesítés, letét stb.). A tilalom megsértésének jogkövetkezményét az irányelv maga nem rendezi, amiből az következik, hogy erre a tagállamok joga az irányadó.

Az üdülőhasználati szerződésekhez kapcsolódó ügyvédi letéti szerződés megkötését *expressis verbis* csak a 2011. szeptember 1-jétől hatályos új, 141/2011. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 141/2011. Korm. rendelet)³⁹ tiltotta meg. A Kúria azonban ebben a jogvitában megállapította, hogy habár az irányelvet a magyar jogba implementáló 20/1999. Korm. rendelet 11. § (1) bekezdése megfelel az irányelvi célnak, az ügyvédi letétbe helyezési kötelezettség előírása azonban akkor sem, ha a korabeli magyar szabályozás ezt nem tiltotta. A Kúria felhasználta érvelésében az elállási jog gyakorlásával összefüggésben született versenyhatósági döntéseket és az azokat felülvizsgáló⁴⁰ bírósági határozatokat,⁴¹ amelyekben megállapították, hogy az elállásra nyitva álló határidő letelte előtt az ügyvédi letétbe helyezési kötelezettség előírása a szerződés aláírásakor hozott döntés megmásíthatatlanságának érzését erősíti, azaz a fogyasztói döntés nem tisztességes befolyásolására alkalmas. A döntés érvelésének súlypontjában azonban az értelmezési kötelezettség elvének használata állt. A 20/1999. Korm. rendelet ugyanis a 94/47/EK irányelv magyar jogba történő implementálását tűzte ki célul, a 94/47/EK irányelv 6. cikke pedig egyértelmű követelményként írta elő, hogy

³⁹ 141/2011. (VII. 21.) Korm. rendelet a szállás időben megosztott használati jogára, a hosszú távra szóló üdülési termékekre vonatkozó szerződésekről, valamint a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységről.

⁴⁰ Az értelmezés módszertana szempontjából lásd analógiával a Bizottság határozatainak Bíróság általi felülvizsgálatát: Anikó Edit Szűcs: *Judicial review of the merger decisions of the European Commission. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 272–289.

⁴¹ Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.379/2003/3. 2.Kf.27.279/2005/9. számú ítéletei és az alapjául szolgáló közigazgatási határozatok.

a tagállamok jogszabályaikban rendelkezzenek minden olyan előleg tilalmáról, amelyet a vásárló annak az időtartamnak a lejárta előtt fizetne, amelynek folyamán még élhet elállási jogával. Az irányelv célkitűzéseivel a tagállami jog csak akkor állhat összhangban, ha a tagállami jog (20/1999. Korm. rendelet) irányelv fényében történő értelmezésével⁴² tiltottnak tekintik a perbelihez hasonló ügyvédi letétbe helyezési kötelezettségre vonatkozó szerződési előírásokat, függetlenül attól, hogy szövegszerűen ilyen tilalmat a 141/2011. Korm. rendelet nem tartalmaz. Csak így biztosítható ugyanis a tagállami jog irányelv fényében történő értelmezésének kötelezettsége.⁴³

E sorokkal kívánok boldog születésnapot az ünnepeltnek!

⁴² Lásd erről: Bóka János – Simon Károly László: *Jogharmonizáció*. Budapest, NKE KTI, 2020. 49–50.

⁴³ Európai Unió Bírósága – Bíróság: C-14/83. Sabine von Colson és Elisabeth Kamann kontra Land Nordrhein-Westfalen ügyben 1984. április 10-én hozott ítélet, ECLI:EU:C:1984:153.

Irodalomjegyzék

- Blutman László: Bírói jogértelmezés: az Európai Bíróság. *Kontroll*, 1. (2003), 1. 6–27. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/63783/1/kontroll_2003_001_006-027.pdf
- Blutman László: Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. *Jogtudományi Közlöny*, 63. (2008), 1. 3–13.
- Bóka János – Simon Károly László: *Jogharmonizáció*. Budapest, NKE KTI, 2020.
- Gombos Katalin: *Bírói jogvédelem az Európai Unióban – Lisszabon után*. Budapest, CompLex, 2011.
- Kelsen, Hans: *Tiszta jogtan*. Ford. Bibó István. Budapest, Rejtjel, 2001.
- Kozák, Kornélia: Die Abgrenzung zwischen der Niederlassungsfreiheit und dem freien Dienstleistungsverkehr. In Christian Schubel – Stephan Kirste – Peter-Christian Müller-Graff (szerk.): *Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften – 2013*. Baden-Baden, Nomos, 2014. 135–157. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845253473-135>
- Lenaerts, Koen: L'égalité de traitement en droit communautaire. Un principe unique aux apparences multiples. *Cahiers de droit européen*, 27. (1991), 1–2. 3–41.
- MacCormick, D. Neil – Robert S. Summers: *Interpreting statutes: A comparative study*. New York, Routledge, 2016. Online: <https://doi.org/10.4324/9781315251882>
- Papp Tekla: A timeshare és a timesharing-szerződés. In Benke József – Fabó Tibor (szerk.): *A puro pura defluit aqua. Ünnepi tanulmányok Nocha Tibor professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, PTE ÁJK, 2018. 221–232.
- Stone Sweet, Alec: *The judicial construction of Europe*. Oxford, Oxford University Press, 2004. Online: <https://doi.org/10.1093/019927553X.001.0001>
- Strihó Krisztina: A munkajog a digitalizáció világában. *Erdélyi Jogélet*, 3. (2020), 4. 157–169. Online: <https://doi.org/10.47745/ERJOG.2020.04.12>
- Szűcs Anikó Edit: Judicial review of the merger decisions of the European Commission. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 1. 272–289. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/ppbmk/article/view/1472>
- Tamás András: Bíró és törvény – Az ítélkezés szabadságfoka. *Magyar Jog*, 57. (2010), 6. 339–348.



Gyergyák Ferenc¹

Aktuspótlás az önkormányzati rendeletalkotásban

Előzmények

1990-től, a helyi önkormányzati rendszer létrejöttével egyidejűleg a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény és az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (régibb Abtv.) rendelkezései alapján az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozott a helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos alkotmányossági és törvényességi bírósági kontroll eljárás.

A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének pótlása (aktuspótlás) 2012. január 1-jétől élő új jogintézmény a helyi önkormányzatok ez irányú törvénysértésének kiküszöbölésére, a törvényes állapot helyreállítására.

1990–2011 között az önkormányzati rendelet törvényellenessége, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása miatti törvényellenes helyzet rendezésére a fővárosi, megyei közigazgatási hivatal (közigazgatási hivatal) vezetője közvetlenül fordulhatott az Alkotmánybírósághoz. A rendeletalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításakor az Alkotmánybíróság határidő tűzésével elrendelte a rendeletalkotási kötelezettség teljesítését az érintett helyi önkormányzat számára. E határidő eredménytelen eltelte esetén más szerv az önkormányzat nevében nem alkothatta meg a rendeletet, és a törvényellenes helyzet fennmaradt. A helyzet megoldására az Országgyűlés 2012. január 1-jével lehetővé tette,² hogy garanciális szabályok mellett más szerv, a fővárosi, megyei kormányhivatal (kormányhivatal) vezetője bírósági felhatalmazás alapján megalkothassa az önkormányzat nevében a hiányzó önkormányzati rendeletet.

Itt megjegyzendő, hogy Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) (Alaptörvény) az aktuspótlásra vonatkozó rendelkezéseit megelőzően már volt jogalkotási kísérlet az aktuspótlás lehetőségének megteremtésére. 2011. december 31-éig az Alkotmánybíróság jogköre volt, hogy a közigazgatási hivatal indítványára határozatában megállapítsa a törvényellenességet az önkormányzati

¹ Mesteroktató, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: gyergyak.ferenc@uni-nke.hu.

² Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés, 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) 138. §.

rendeletalkotás elmulasztása miatt, és kötelezze a helyi önkormányzatot a meg nem alkotott önkormányzati rendelet megalkotására. Azonban nem volt eszköze az alkotmánybírószági határozatban foglaltak végrehajtásának kikényszerítésére arra az esetre, ha a határozatban tűzött határidőig – és azt követően sem – került sor a helyi önkormányzat részéről a rendeletalkotásra, és arra, hogy az aktuspótlásra egyéb módon sor kerülhessen. Ezért az Országgyűlés a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény 62. § (3) bekezdésében foglalt, a prostitúció folytatására vonatkozó helyi szabályok megalkotásával és a türelmi zóna kijelölésével kapcsolatos önkormányzati rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása esetére törvénymódosítással felhatalmazta a belügyminisztert, hogy a mulasztó önkormányzat helyett 5 év időtartamra miniszteri rendelettel jelölje ki az érintett területen a türelmi zónát. A köztársasági elnök a törvénymódosítást nem írta alá, hanem alkotmányossági aggályok miatt előzetes normakontrollra megküldte az Alkotmánybíróságnak, mivel az államfő álláspontja szerint a türelmi zónák kijelölése olyan önkormányzati ügy, amelyben a belügyminiszter döntése az önkormányzatot érintő hatáskör ténylegesen elvonásához vezethet. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a belügyminiszter zónakijelölési joga korlátozhatta volna az önkormányzatok autonómiáját, és a 2/2001. (I. 17.) AB határozatában megállapította, hogy a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény módosításáról szóló, az Országgyűlés 2000. szeptember 5. napján elfogadott törvény 1. §-a alkotmányellenes. Az AB határozat indokolása szerint miniszteri rendelet nem vállalhat részt a helyi közügyek (önkormányzati feladatok) szabályozásából, a „jelen ügyben alkalmazott szabályozási megoldás és módszer azonban – amely a jogalkotási hatáskört formailag meghagyja ugyan az önkormányzatoknál, de azt tartalmilag bizonyos esetekben mégis elvonja – alkalmas a helyi önkormányzati rendeletalkotásban testet öltő autonómia lényeges tartalmának korlátozására”.

Az Alaptörvény 2012. január 1-jén történt hatálybalépésével bíróság dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról. Az Alaptörvény a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) rendelkezései alapján az önkormányzati rendeletek feletti törvényességi normakontroll tekintetében a Kúriát – konkrétan a Kúrián 2012. január 1-jével létrejövő Önkormányzati Tanácsot – ruházta fel hatáskörrel. A régi Abtv.-t 2012. január 1-jével felváltó, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)

alapján az Alkotmánybíróság hatáskörében a partikuláris jogalkotás alaptörvényellenességének vizsgálata maradt, a törvényességi vizsgálat és a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettség miatti eljárás a Bszi. alapján a Kúria Önkormányzati Tanácsa hatáskörébe került. A Bszi.-nek a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására vonatkozó szabályai 2018. január 1-jével a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) rendelkezései közé kerültek át.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Mötv. 137–138. §-ai, továbbá a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) 13–14. §§-ai szabályozzák – a Bszi., illetve a Kp. rendelkezései mellett – a helyi önkormányzat törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás szabályait.

A helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások tapasztalatai

Az eljárás folyamata

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja az érintett helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettségének teljesítését, a rendeletalkotási eljárásnak és a megalkotott önkormányzati rendeleteknek a jogszerűségét is.³ A kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárásában az eredménytelen törvényességi felhívást követően két esetben kezdeményezheti a bírósági felülvizsgálatot:

- megalkotott önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálata,
- meg nem alkotott önkormányzati rendelet esetében a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása és szükség esetén a rendeletalkotás pótlásának elrendelése.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági normakontroll-eljárás alapvetően egyszakaszos eljárás, de két-szakaszossá is válhat. Az esetek többségében a helyi önkormányzat – a bírósági határozat következtében – törvényi kötelezettségének eleget téve megalkotja az adott önkormányzati rendeletet, és az eljárás lezárul (első szakasz). Azonban, ha a helyi önkormányzat nem tesz eleget a Kúria Önkormányzati Tanácsa által tűzött határidőn belül a vonatkozó jogalkotásnak, sor kerül a jogalkotási kötelezettség pótlására (második szakasz).

³ Mötv. 132. § (3) bekezdés.

A kúriai eljárás indítványhoz kötött, a Kúria Önkormányzati Tanácsa hivatalból nem indít eljárást helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló törvényességi vizsgálatra. A helyi önkormányzatnak a törvényből eredő rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén a kormányhivatal – a törvényességi felhívás eredménytelenné válását követően – a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett, 30 napon belül⁴ kezdeményezheti a Kúria Önkormányzati Tanácsánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.⁵

A Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárására az önkormányzati rendelet jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a 2012–2017 közötti időszakban a Bszi. 46–56. §§-ai tartalmazták, illetve 2018. január 1-jétől a Bszi. 46. §-a alapján a Kp. XXV. fejezetének az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatára irányuló és a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti eljárásra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

A mulasztás megállapítására irányuló kúriai eljárásban hozható bírósági döntések:

- az eljárás megszüntetése,
- az indítvány elutasítása,
- mulasztás megállapítása jogalkotási kötelezettség teljesítési határidő tűzésével.

A bírósági döntés a kormányhivatalra és a helyi önkormányzatra kötelező.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztása miatti kúriai eljárások 2012–2020

2012–2020 között 49 olyan ügy volt, amikor a kormányhivatal indítványozta helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását.

A kúriai eljárás megszüntetésre 6 esetben⁶ került sor, mivel az érintett önkormányzatok a mulasztás megállapítására irányuló eljárás ideje alatt rendeletalkotási kötelezettségüknek eleget tettek. A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló kormányhivatali indítványok megalapozottságát tükrözi, hogy az indítványok

⁴ Korm.r. 2. § (6) bekezdés.

⁵ Mötv. 137. § (1) bekezdés.

⁶ Köm.5.005/2016/5., Köm.5.006/2016/5., Köm.5.031/2016/6., Köm.5.032/2016/8., Köm.5.052/2016/5., Köm.5.017/2019/5.

közül csak 3 esetben⁷ került sor elutasításra. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztását 40 esetben⁸ állapította meg, és határidő tűzésével kötelezte az érintett önkormányzatokat rendeletalkotási kötelezettségük teljesítésére.

2017–2018-ban empirikus kutatás keretében⁹ és az azt követő két évben megvizsgáltam azt is, hogy a 40 esetben, amikor a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására került sor, mely tárgykörökben nem tettek eleget az érintett önkormányzatok jogalkotási kötelezettségüknek. Jellemzően költségvetési, településképi, települési hulladékgazdálkodási és szociális tárgykörökben mulasztották el az érintett helyi önkormányzatok a vonatkozó rendeletek megalkotását.

*A helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása
miatti kúriai eljárások 2012–2020*

A törvényi felhatalmazás által kötelező rendeletalkotás elmulasztása – adott esetben – a közügyek intézésének akadálya lehet az adott településen, a rendelet meg nem alkotása a helyi választópolgárok jogait és kötelezettségeit közvetlenül érintheti. Az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdése alapján ezért a kormányhivatal kezdeményezheti a bíróságnál a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a bíróság által kitűzött határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő 30 napon belül indítványozhatja az önkormányzati rendelet megalkotására való felhatalmazását.¹⁰ Ha a bíróság a kormányhivatal indítványára megállapítja, hogy a helyi önkormányzat a megadott határidőn belül a jogalkotási kötelezettségének nem tett

⁷ Köf.5.009/2012/4., Köf.5.075/2012/4., Köf.5.047/2013/3.

⁸ Köm.5.046/2012/6., Köm.5.053/2012/4., Köm.5.064/2012/3., Köm.5.069/2012/3., Köm.5.084/2012/3., Köm.5.023/2013/6., Köf.5.042/2013/5., Köm.5.060/2013/5., Köm.5.072/2013/3., Köm.5.074/2013/4., Köm.5.004/2014/3., Köm.5.005/2014/3., Köm.5.006/2014/3., Köm.5.007/2014/3., Köm.5.008/2014/3., Köm.5.009/2014/3., Köm.5.010/2014/3., Köm.5.011/2014/3., Köm.5.012/2014/3., Köm.5.013/2014/3., Köm.5.014/2014/3., Köm.5.044/2014/5., Köm.5.050/2014/3., Köm.5.059/2015/4., Köm.5.060/2015/4., Köm.5.001/2016/3., Köm.5.016/2017/4., Köm.5.017/2017/6., Köm.5.019/2017/3., Köm.5.023/2017/6., Köm.5.024/2017/4., Köm.5.011/2018/3., Köm.5.012/2018/3., Köm.5.023/2018/3., Köf.5.030/2018/3., Köm.5.013/2019/3., Köm.5.019/2019/4., Köm.5.006/2020/3., Köm.5.008/2020/3., Köm.5.34/2020/3.

⁹ KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-0000 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).

¹⁰ Mötv. 137. § (3) bekezdés.

eleget, határozatában határidő tűzésével elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője (a kormány megbízott) a jogalkotási mulasztás orvoslásához szükséges önkormányzati rendeletet alkossa meg. A jogalkotási kötelezettség pótlására irányuló eljárás az Alaptörvényen nyugszik, az önkormányzati rendeletalkotásra irányuló jogalkotói hatáskör az Alaptörvény rendelkezésein alapszik. Az önkormányzati rendelet megalkotása ebben az esetben nem a vonatkozó törvényi felhatalmazó normán,¹¹ hanem a kúriai felhatalmazó határozaton alapul, az így megalkotott önkormányzati rendeletet a *Magyar Közlöny*ben kell kihirdetni.¹²

Az Alaptörvény, a Bszi. – 2018. január 1-jétől a Kp. – és az Mötv. nem teszi automatikussá a bíróság által tűzött határidő lejártát követően a kormány megbízott általi rendeletalkotást, hanem a törvényi szabályozás egy újabb bírósági eljárást intézményesít, amelyet a kormányhivatalnak a határidő lejártát követő 30 napon belül kell indítványoznia.¹³ Az önkormányzatnak így lehetősége nyílik a törvény szerint kötelezően meghozandó rendeletét a Kúria Önkormányzati Tanácsa által kitűzött határidőn belül, sőt azon túl is, az aktuspótlást elrendelő bírósági határozat meghozataláig megalkotni. Az elrendelést követően a helyi önkormányzat a jogalkotási kötelezettség elmulasztását nem orvosolhatja.¹⁴ E garanciák mellett teszik lehetővé az Alaptörvény és a sarkalatos törvények az önkormányzati autonómiába történő beavatkozást akként, hogy a kormány megbízott az önkormányzat nevében megalkotja a rendeletet.

A kormány megbízott az önkormányzati rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó – törvényi és a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata (SZMSZ) szerinti – szabályok szerint alkotja meg (aktuspótlás) azzal, hogy a rendeletet a kormány megbízott írja alá, és a *Magyar Közlöny*ben kell kihirdetni.¹⁵ A *Magyar Közlöny*ben kihirdetett önkormányzati rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak, és a jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek az SZMSZ-ben az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.¹⁶

A kormány megbízott által a helyi önkormányzat nevében megalkotott rendelet helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy annak módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően lesz felhatalmazva, ez idő alatt a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.¹⁷

¹¹ Mötv. 48. § (1) bekezdés, 42. § 1. pont.

¹² Korm.r. 14. § (3) bekezdés.

¹³ Mötv. 137. § (2) bekezdés.

¹⁴ Bszi. 60. §., illetve Kp. 150. § (2) bekezdés.

¹⁵ Mötv. 138. § (1) bekezdés.

¹⁶ Mötv. 138. § (2) bekezdés.

¹⁷ Mötv. 138. § (3) bekezdés.

A bírósági felhatalmazáson alapuló aktuspótlás jogintézménye az önkormányzati autonómiába történő külső beavatkozás, amely alaptörvényi és megfelelő törvényi garanciákon nyugszik.

A vizsgált 2012–2020 közötti időszakban 8 olyan eset volt, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapította a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének elmulasztását, és elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, de az érintett önkormányzat így sem tett eleget jogalkotási kötelezettségének, és ezért az illetékes kormányhivatal kezdeményezte a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség pótlásának elrendelését. Az aktuspótlásra 5 esetben került sor. A kúriai eljárás alatt 2 esetben az érintett önkormányzat – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét, illetve 1 esetben az érintett önkormányzat az aktuspótlást megelőzően – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét, így nem került sor aktuspótlásra.

1. A Köm.5.009/2013/3. számú határozat elrendelte, hogy a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal vezetője Foktő község 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2013. május 30-ig Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A kormány megbízott a felhatalmazás alapján megalkotta Foktő Község Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2013. (VI. 19.) önkormányzati rendeletét az önkormányzat 2011. évi költségvetésének végrehajtásáról, a központi támogatások elszámolásáról és a pénzmaradvány jóváhagyásáról. Az önkormányzati rendelet a *Magyar Közlöny* 2013. évi 100. számában került kihirdetésre.
2. A Köm.5.025/2013/7. számú határozat elrendelte, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal vezetője Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének a Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) számú önkormányzati rendeletéhez kapcsolódva a vízgazdálkodási terület lehatárolását Csömör Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testülete nevében 2014. január 31-ig alkossa meg. A kormány megbízott a felhatalmazás alapján megalkotta Csömör Nagyközség Önkormányzat Képviselő-testületének 3/2014. (I. 31.) önkormányzati rendeletét Csömör Nagyközség Helyi Építési Szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) önkormányzati rendelete módosításáról. Az önkormányzati rendelet a *Magyar Közlöny* 2014. évi 13. számában került kihirdetésre.
3. A Köm.5.001/2014/5. számú végzés a Dömös Község Önkormányzata elleni eljárást megszüntette. Az önkormányzat a 2013. december 21. napján kelt beadványában bejelentette, hogy 2013. december 17-én tartott képviselő-testületi ülésén elfogadta a 2011. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 22/2013. (XII. 20.) önkormányzati rendeletet. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal 2014. január 20-án

kelt beadványában előadta, hogy az indítványát nem tartja fenn, és ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette.

4. A Köm.5.054/2014/3. számú végzés a Tar Község Önkormányzata elleni eljárásban az eljárást megszüntette. Az aktuspótlásról szóló döntés meghozatalát (az elrendelést) megelőzően a Nógrád Megyei Kormányhivatal arról tájékoztatta a Kúria Önkormányzati Tanácsát, hogy az önkormányzat a 2/2015. (I. 16.) rendeletével megalkotta a közterület filmforgatási célú használatáról szóló rendeletét, ezáltal a törvényen alapuló jogalkotási feladat elmulasztása már nem áll fenn. Erre tekintettel a kormányhivatal az indítványt visszavonta, és ezért a Kúria Önkormányzati Tanácsa az eljárást megszüntette.
5. A Köm.5.038/2017/5. számú határozat elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2018. május 30-ig Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A kormány megbízott a felhatalmazás alapján megalkotta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 7/2018. (V. 9.) önkormányzati rendeletét Érpatak község 2015. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendelet a *Magyar Közlöny* 2018. évi 63. számában került kihirdetésre.
6. A Köm.5.003/2018/5. számú határozata elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Érpatak Község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2018. május 30-ig Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A kormány megbízott a felhatalmazás alapján megalkotta Érpatak Község Önkormányzat Képviselő-testületének 8/2018. (V. 9.) önkormányzati rendeletét Érpatak község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendeletet a *Magyar Közlöny* 2018. évi 63. számában hirdették ki.
7. A Köf.5.042/2018/3. számú határozat elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Terem község 2017. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadási rendeletét 2019. május 30-ig Terem Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A kormány megbízott a felhatalmazás alapján Terem Község Önkormányzata Képviselő-testülete nevében és helyett megalkotta Terem Község Önkormányzat Képviselő-testületének 4/2019. (V. 23.) önkormányzati rendeletét Terem község 2017. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról. Az önkormányzati rendelet a *Magyar Közlöny* 2019. évi 88. számában került kihirdetésre.
8. A Köf.5.032/2019/2. számú határozat elrendelte, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője Tiszaeszlár község településképi

rendeletét 2019. november 30-ig Tiszaeszlár Község Önkormányzat Képviselő-testülete nevében alkossa meg. A kormány megbízott általi önkormányzati rendeletalkotást megelőzően azonban Tiszaeszlár Község Önkormányzat Képviselő-testülete megalkotta a 9/2019. (X. 29.) önkormányzati rendeletét Tiszaeszlár község településképezének védelméről. Így nem került sor a kormány megbízott általi aktuspótlásra.

Összegzés

A fentiekben kifejtettek alapján felmerülő kérdés, indokolt volt-e az aktuspótlás jogintézményének bevezetése. 2012. január 1-je előtt az Alkotmánybíróságnak nem volt aktuspótlás elrendelésére hatásköre az önkormányzati rendeletalkotás elmulasztása esetén, csak a törvénysértést (mulasztást) állapíthatta meg, és határidő tűzésével kötelezte az érintett önkormányzatot rendeletalkotási kötelezettségének teljesítésére. Amennyiben az érintett önkormányzat az alkotmánybírósági határozat ellenére sem tett eleget rendeletalkotási kötelezettségének, akkor a törvénysértő helyzet változatlanul fennmaradt, mivel az önkormányzat helyett más szerv nem alkototta meg a hiányzó önkormányzati rendeletet. Az aktuspótlás jogintézményének bevezetése az önkormányzati jogalkotás törvényességének biztosítása érdekében pozitív változást eredményezett a törvényen alapuló önkormányzati rendeletalkotási kötelezettségek elmulasztása esetén a hiányzó helyi jogalkotás pótlására. Ezt mutatja az is, hogy a 40 esetből, amikor a Kúria Önkormányzati Tanácsa megállapítva az önkormányzati jogalkotási kötelezettség nem teljesítését, és határidő tűzésével elrendelte a jogalkotási kötelezettség teljesítését, az illetékes kormányhivatalnak csak 8 esetben kellett kezdeményeznie, hogy a bíróság rendelje el: a kormányhivatal vezetője az önkormányzat nevében alkossa meg az önkormányzati rendeletet. És ekkor is csak 4 önkormányzat (Foktő, Csömör, Érpatak, Terem) esetében 5 alkalommal került sor az aktuspótlásra, mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsának eljárása alatt 3 érintett önkormányzat (Dömös, Tar, Tiszaeszlár) – eleget téve törvényi kötelezettségének – megalkotta rendeletét. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a helyi önkormányzatok inkább eleget tesznek a jogalkotási kötelezettségüknek, mint hogy az adott önkormányzati rendeletet az önkormányzat nevében és helyett a kormány megbízott alkossa meg.

A jelen tanulmányban vizsgált időszakban, a 2012–2020. években előforduló viszonylag kisszámú aktuspótlás ellenére is megállapítható, hogy a helyi önkormányzatok törvényes működésének helyreállítása, a jogbiztonság mint alkotmányos érték megőrzése érdekében indokolt volt az új jogintézmény bevezetése.



Halász Iván¹

A régi magyar közigazgatás a korabeli szlovák szépirodalomban

A modern szlovák irodalom abban a hosszú 19. században (1789–1914) született, amikor a szlovák nemzet döntő része a történelmi Magyarországon élt, és annak szerves részét alkotta. Igaz, különösen a szlovák evangélikusok a reformáció óta szorosan kötődtek a cseh kultúrkörhöz is, illetve a felvilágosodás kori német tudomány hatása alatt hamar megfogalmazódtak a szlovák nemzeti ideológia tágabb szláv kötődései és ambíciói is. Azonban nemcsak az irodalom, hanem az egész szlovák kulturális, politikai és társadalmi mentalitás alapvetően a magyarországi (*hungarus*) keretben formálódott. Ennek egyik fontos részét, illetve alrendszerét alkotta természetesen a közigazgatás is.

Itt azonban némileg pontosítani kell a jelen írás címét. A szlovák nyelv ugyanis régóta következetesen különválasztja a *magyar* és a *magyarországi* fogalmakat. Az 1918 előtti Magyarországot következetesen *Uhorskónak* nevezi, szemben az 1918 utáni *Madarskóval*. Fontos megjegyezni, hogy nem utólagos mesterséges konstrukcióról van szó, hanem olyan terminológiáról, amely már a 19. század előtt is létezett. Semmiképpen nincs szó az államalapítás „ómagyar” gyökereinek szlovák tagadásáról, hiszen az *Uhor* kifejezés tulajdonképpen az *ugor* szóból alakult ki, és sokáig párhuzamosan jelentette az etnikai magyarokat és a régi Magyarország különböző nemzetiségű lakóit.

Az etnikai kicsengésű *Madár* és a multietnikus értelmű *Uhor* fogalmak következetes szétválasztása leginkább a 19. században vált divattá. Ez a divat viszont egyúttal megkönnyítette a szlovák nemzeti mozgalom tagjai számára azt, hogy állami/állampolgári (akkoriban inkább honfiúi) értelemben *Uhornak*, azaz *hungarusnak* érezzék magukat. A probléma főleg akkor kezdődött, amikor a polgári modernizáció kezdete után és különösen a dualizmus idején az eredetileg etnikailag semleges magyarországi keretet a magyar nemzetállami törekvések csak a magyar etnikum számára kezdték kisajátítani. A *magyar/hungarus*

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

(*maďarský/uhorský*) fogalompár összemosása vagy éppen ellenkezőleg, szétválasztása elsőrangú politikum lett.²

Ez a terminológiai probléma, illetve konstrukció kivetíthető a közigazgatásra és annak irodalmi megjelenítésére is. Egy szlovák ajkú árva megyei, turóci vagy lipitói kisnemes a maga tört latinságával ugyanis a 19. századi eleji magyarországi (*hungarus*) közigazgatásban még bennfentesnek érezhette magát. Ami az egyszerű népet illeti, azt pedig a történelem során rendszerint nem kérdezték meg, hogy jól érzi-e magát. Ugyanezen otthonos érzés eléréséhez azonban a dualizmus kori közigazgatásban már magyar identitással kellett rendelkezni. Azaz az előbb említett kisnemes, honorácior vagy kispolgár hivatalnok unokája akkor lehetett bennfentes az igazgatási rendszerben, ha közben legalább látszólag elmagyarosodott. Az akkori állami és megyei közigazgatás ugyanis már nem *hungarus* magyarországi volt, hanem nemzeti magyar. Alább főleg azokat az emblematisz szlovák írókat mutatjuk be, akik közigazgatási hivatalt vállaltak (esetleg más módon kerültek közel a közigazgatáshoz), és ez kisebb-nagyobb mértékben visszatükröződött a munkásságukban is.

A szlovák irodalomtörténészek a modern szlovák irodalom egyik legelső alkotásának Jozef Ignác Bajza (1755–1836) későbbi pozsonyi kanonok *Az ifjú René kalandjai és tapasztalatai* című regényét tekintik, amelynek első része 1784-ben jelent meg.³ A regényt a szerző még a saját maga alkotta nyelven írta meg. Anton Bernolák (1762–1813) szlovák nyelvújító csak néhány évvel később teremtette meg az első kodifikált irodalmi nyelvet a Nagyszombat környéki nyugatszlovák nyelvjárásra alapozva.⁴ Igaz, ezt a nyelvváltozatot csak a szlovák katolikusok kezdték használni, az evangélikusok többnyire a helyi szlovák szavakkal teletűzdelt cseh nyelvre tekintettek liturgikus és szépirodalmi nyelvként, tudományos műveiket ugyanis többnyire latinul, majd németül írták. A katolikus és az evangélikus szlovákok végül az 1840-es években békültek ki és fogadtak el egy új, immár közös irodalmi nyelvet, amely alapjául a középszlovák dialektus szolgált. Ez lett a mai hivatalos és irodalmi nyelv alapja. Bajza regényének első része a közel-keleti részekben játszódik, a második részben jár a szlovákok között, és találkozik különböző rendű és rangú emberekkel (nemesekkel, papokkal, zsidókkal stb.).⁵

² Ezekről a kérdésekről lásd Milan Majtán: *Az Uhor és a Maďar szó a régi szlovák nyelvben*. In Ábrahám Barna (szerk.): *Magyar–szlovák terminológiai kérdések*. Piliscsaba–Esztergom, PPKE BTK, 2008. 43–49 és Szelestei N. László: *Hungarus – Hungaricus / Magyarországi – magyar. Közös múltunk és a magyar nyelv*. In Ábrahám Barna (szerk.): *Magyar–szlovák terminológiai kérdések*. Piliscsaba–Esztergom, PPKE BTK, 2008. 50–54.

³ Valér Mikula et al.: *Slovník slovenských spisovateľov*. Bratislava, Ústav slovenskej literatúry SAV – Kalligram, 2005. 57–59.

⁴ Mikula et al. (2005): i. m. 88–89.

⁵ Jozef Ignác Bajza: *Príhody a skúsenosti mládenca Reného*.

Anton Bernolák fellépése nyomán komoly irodalmi fellendülés kezdődött, és különösen a katolikusok kezdtek aktivizálódni. Ez az időszak nagyjából egybeesett a szlovák irodalmi klasszicizmussal, amelynek egyik központja éppen Pest-Buda volt. Itt élt és alkotott Ján Kollár (1793–1852) evangélikus pap és költő, aki a szláv kölcsönösséget hirdető, mozgósító erejű költeményeivel vált híressé az egész szláv világban.⁶ A korabeli magyar közvélemény a pánszlávizmus egyik fő apostolát látta benne.⁷ 1848/1849-ben viszont lojális marad a Habsburgokhoz, akik aztán a lelkes szlovák lelkészt és szláv költőt bécsi egyetemi katedrával jutalmazták meg. Emellett a bécsi kormány szlovákügyi tanácsadója is lett. Ezeket az új posztokat azonban a korán bekövetkező halála miatt csak rövid ideig töltötte be. A műveiben emiatt ennek nem is nagyon maradhatott nyoma.

Komolyabb és tartósabb hivatali karrierrel rendelkeztek azok a – többnyire jogász végzettségű – helytartó tanácsi hivatalnokok és egyetemi oktatók, akik már a reformkor előtt telepedtek le Budán vagy Pesten. Martin Hamuljak (1789–1859)⁸ Árva megyében született, ahol az apja váruradalmi felügyelő volt. Középiskolai és pozsonyi jogakadémiai tanulmányok után először ő is uradalmi tisztviselő lett, röviddel ezután már a helyi főispán titkára volt, majd 1812-ben a bécsi székhelyű Magyar Udvari Kancellária hivatalnoka lett. Innen hamar átkerült Pestre a királyi kúriához, ahonnan a budai székhelyű Helytartótanácsához igazolt át. Az 1853-ban bekövetkezett nyugdíjazásáig dolgozott a különböző központi hivataloknál. Magánemberként aktív volt a helyi szlovák kulturális és irodalmi életben, próbálta egy platformra hozni a szlovák evangélikusokat és katolikusokat, illetve többedmagával felekezeti szlovák irodalmi egyesületet is szervezett a fővárosban. Neki is voltak szlovák nyelvű szépirodalmi próbálkozásai, de azokban nem reagált a hivatalnoki karrierje során szerzett impulzusokra és élményekre.

Ugyanezekben a körökben volt aktív a zsolnai születésű Anton (Antal) Ottmayer (1796–1870 körül), aki 1817-ben abszolválta a pesti jogi kart, ahol később egyetemi tanárként működött. Egy ideig dékán is volt, majd ügyvéd. Hamuljakkal közösen ő is egyik fő kezdeményezője volt a szlovák irodalmi egyletnek. A bányajogi, váltójogi és statisztikai szakműveit latinul, németül és kisebb részben magyarul írta, a biedermeier jellegű szépirodalmi műveit azonban cseh-szlovák nyelven alkotta meg. E művekben nem tükröződött jogász és egyetemi tanári mivolta.⁹

⁶ Mikula et al. (2005): i. m. 286–289.

⁷ A pánszlávizmus történetét lásd Rátz Kálmán: *A pánszlávizmus története*. Budapest, Lucidus, 2000. (A könyv az 1941. évi kiadás reprintje.)

⁸ Mikula et al. (2005): i. m. 188.

⁹ Ottmayer Antalhoz lásd: <https://bit.ly/3eCSj07>.

Ebből a generációból és körből meg kell még említeni Ján Hlaváčot (Hlavács) (1798–1868), aki 1849 után az egyik legfőbb szlovák származású *schwarzgelb*¹⁰ hivatalnok volt. Kissároson született köznemesi származású hivatalnok, a kassai jogakadémián tanult jogot, aztán Kassán lett ügyvéd, majd kamarai uradalmi tisztviselő, 1849 után pedig az eperjesi táblabíróság főügyésze. 1861-ben Sáros megye királyi biztosa, de 1864-ben nyugdíjazták. Eperjesen érte a halál. Korábban nem volt különösebben aktív a szlovák közéletben, de 1849-ben Stadion őt is beemelte a kormány szlovákügyi tanácsadói közé. Különböző javaslatokat tett a szlovák nemzet és nyelv magyarországi egyenjogúsága érdekében. Eleinte nem kérdőjelezte meg Magyarország területi integritását, később azonban el tudott képzelni egy önálló szlovák koronatarományt. A reformokat a császári rendeletektől és manifesztumoktól remélte. Sáros megyében igyekezett bevezetni a szlovák nyelvű ügyintézkést. Irodalmilag azonban nem volt aktív, az élete vége felé pedig lovaggá ütötték.¹¹

A következő irodalmi generáció, amelyet a szellemi vezetőjük és mentoruk után Ľudovít Štúr (1815–1856) nemzedéknek is neveznek, a szlovák romantizmus gerincét alkotta.¹² Bár a tagjainak többsége evangélikus lelkész vagy tanár volt, ebben a csoportban is találunk jogász végzettségű személyeket, akik közül az 1849 és 1859 közötti Bach-korszakban, illetve később többen hivatalt is vállaltak. A modern szlovák nemzeti ideológia alappillérei döntően ehhez a nemzedékhez kötődtek. Ez volt az a csoport, amely már kifejezetten politikai jellegű programot is megfogalmazott a szlovákok számára, és azt 1848/1849-ben fegyverrel a kezében is megpróbálta megvalósítani – éppen az akkori első felelős magyar kormánnyal szemben.

E nemzedék legtehetségesebb prózaírója Ján Kalinčiak (1822–1871) tanár volt, aki anyai ágon a Ruttkai köznemesi családból származott.¹³ Leginkább a romantikus hangulatú történeti prózában volt erős, de a legismertebb regénye már realisztikus vonásokkal rendelkezett. A magyarra *Tisztújításnak* vagy *Restaurációnak* fordított kisregényében plasztikusan, hitelesen és egyben humorosan írta le két köznemesi klán hatalmi vetélkedését egy kitalált nevű,¹⁴ de tipikusnak mondható felföldi vármegyében. A regény cselekménye a reformkorban játszódik, és az akkori vármegyei tisztújításra koncentrál. Hatalmon a Besenyovszky család emberei voltak, akiket ki akartak szorítani a Potocky

¹⁰ A szabadságharc után hivatali tisztséget vállaló magyarok gúnyneve.

¹¹ Vladimír Mináč et al. (szerk.): *Slovenský biografický slovník*. II. (E–J). Martin, Matica slovenská, 1987. 334.

¹² Mikula et al. (2005): i. m. 548–551.

¹³ Mikula et al. (2005): i. m. 268–270.

¹⁴ Szlovákul *Záhorská stolica*, magyar fordításban Záránd vármegye.

klán hívei. A szerző következőképpen vezette be olvasóit a vármegye urambátyám jellegű politikai és igazgatási viszonyaiba:

„Ádám úrnak nem volt ínyére ez a tréfa; sokat adott a nemesség jóindulatára, különösen a Besenyovszkyakéra meg Levickyékére, a megye két legnagyobb családjára, akik legalább négyszáz szavazatot jelentettek, így hát sok függött tőlük, ha célt akart elérni. Jól tudta, hogy csak azért tarthatta magát ilyen sokáig a megyében, mert maga is Besenyovszky volt, nővérét pediglen egy Levicky bírta feleségül s így mindkét család érdekében állott, hogy közülük válasszák a megye fejét. Ezért lett Levicky Istvánból is azomód esküdt, alig hogy végzett nagybátyjánál a patvaristáskodással és a megszabott ideig csörgette Pest városában a jurátusi kardot, míg a megérdemelt diplomát megkapja; akkor aztán mindjárt esküdtet faragtak belőle, egy évre rá pediglen szolgabíró, több idő uraság ellenkezésére, akik már esztendőik sora óta úgy várták a szolgabíróságra, mint a zsidók a Messiásra, közben alaposan nyakára hágtak a pénzüeknek, s el is adósodtak. Istvánnak pedig egy huncut petájkába sem került az egész móka.”¹⁵

A regnáló alispán egyébként annak idején hasonló pályát futott be: az ügyvéd-kedés után főszolgabíró lett, majd alispán.¹⁶ A tisztújítás után viszont jelentősen megváltozott a vezető garnitúra, ellentétben a mögötte álló társadalmi viszonyokkal. Az új vicispán/alispán ugyanis sok intrika után a fiatal Levicky István lett, amit főleg a váratlanul megkötött Levicky–Potocky-paktumnak köszönhetett. A Besenyovszkyak pedig hoppon maradtak. A választásokat hosszú pereskedés követte. Végül a helyzet egy újabb köznemesi Besenyovszky–Levicky friggyel zárult le, amely nagyjából kibékítette a vetélkedő klánokat, és új egyensúlyt teremtett a vármegyében. Az előző öreg alispánt pedig Budára hívták „konziliáriusnak”.¹⁷ Efölötti örömeiben megengedte, hogy a lánya hozzámenjen az átpártolt volt helyetteséhez. A Potocky klán fejét is Budára hívták a hétszemélyes táblához. Ezzel a régi családok fiatalabb nemzedéke átvehette a hatalmat.

A regény tele van tűzdelve latinus fordulatokkal és a régi köznemesi beszédmód példáival. A szerző jól ismerte ezt a miliőt, hiszen az édesanyja is abból származott, és gyerekkorában sokat mesélt neki erről a világról. A 19. századi szlovák irodalomban nem Kalinčiak volt egyetlen ilyen társadalmi háttérű író. Hasonló közegből érkezett Jonáš Záborský (1812–1876), Janko Jesenský (1874–1945), vagy a legnagyobb szlovák költő, Pavol Országh Hviezdoslav (1849–1921) is. A köznemesi és választási téma, főként az országgyűlési választások gyakran visszatérő motívumává váltak a szlovák realista irodalomnak.

Az aktív és öntudatos szlovák nemzeti aktivisták azonban az elmagyarosodó közéletű Magyarországon csak viszonylag rövid ideig tudtak elhelyezkedni a köz-

¹⁵ Ján Kalinčiak: *Restauráció*. Bratislava, Csehszlovákiai Magyar Könyvkiadó, 1953. 20.

¹⁶ Kalinčiak (1953): i. m. 21.

¹⁷ Konziliárius – latin: *consiliarius* (tanácsos).

igazgatásban. Főleg a rövid Bach-korszakban és az utáni néhány évben történt ez így. A szlovák romantikus irodalom vezérkara ugyanis 1848/1849-ben végül is a Habsburgok mellett sorakozott fel, mert félt a magyar nemzeti liberalizmus magyarosító törekvéseitől. Komolyabb kivételt csak az előbb említett Kalinčiak képviselt, aki semleges próbált maradni a magyar és a szlovák nacionalizmus harcában. Többen viszont nemcsak politikailag, hanem fegyverrel a kezükben fordultak szembe a pesti kormánnyal, és különböző tiszti rangokat viseltek az osztrákok oldalán harcoló szlovák önkéntes hadtestben. Ebből a körből kerültek ki azok a hivatalnokok, akik különböző közép- és felső-közép hivatali pozíciókat töltötte be az 1849 után berendezkedő közigazgatásban.

Ez a lehetőség főleg azoknak adódott, akik jogakadémiai végzettséggel rendelkeztek. Tipikusan ilyen volt a szintén köznemesi származású Štefan Marko Daxner (1822–1892) és a szabó családból származó Ján Francisci-Rimavský (1822–1905). Mindketten Gömörben születtek, és Eperjesen tanultak jogot. 1848-ban a magyar bíróságok mindkettejüket halálra ítélték, aztán a császáriak kiszabadították és a szabadságharc végén a szlovák önkéntes hadtest századosai lettek. Ezek után érthető, hogy tisztséget vállaltak az új közigazgatásban. A pesti ügyvédi vizsgával is rendelkező Daxner először a Gömör-Kishont megye komisszárijának helyettese volt, majd a nagykallói vármegyei bíróság tanácsosa, majd Gömör-Kishont megye második alispánja. 1865-től kezdve a debreceni váltóbíróság esküdtbírája volt. 1872-ben végleg visszavonult a családi birtokra.¹⁸ Francisci-Rimavský már 1847-ben a Gömör megyei alispán gyakornoka volt, aztán 1850 és 1853 között Zólyom megye tisztviselője, 1853 és 1859 között Debrecenben volt megyei biztos, majd Nagyváradon egy ideig a helytartósági tanácsos. Az 1860-as években a budai királyi Helytartótanács mellé került. 1864 és 1865 között lipcsei ispán volt, végül a kiegyezés után nyugdíjazták.¹⁹

Daxner és Francisci-Rimavský aktívan részt vett a különböző szlovák memorandumok megfogalmazásában, különösen azok jogi részeinek a megszerkesztésében. Nagyon fontos volt számukra legalább a területi autonómia elérése, de ideálisabb megoldásnak tartottak a Magyar Királyság nemzetiségi alapú föderalizálását vagy egy önálló szlovák koronataromány Ausztrián belüli létrehozását. Szépíróként kevésbé voltak sikeresek, noha voltak ez irányú próbálkozásaiak. Roppant érdekesek viszont a visszaemlékezéseik és publicisztikájuk.

Szépírói műveikben nem szenteltek nagy teret a közigazgatás ábrázolásának, Francisci-Rimavský viszont hátrahagyott egy nagyon érdekes önéletrajzt,²⁰ amely sokat elárul ezen szűk hivatalnokréteg sorsáról és gondolkodásáról. Ebből

¹⁸ Vladimír Mináč et al. (szerk.): *Slovenský biografický slovník. I. (A–D)*. Martin, Matica slovenská, 1986. 452.

¹⁹ Mináč et al. (1987): i. m. 115.

²⁰ Ján Francisci-Rimavský: *Vlastný životopis*.

egyrészt kiderült, hogy miért volt akkoriban oly kevés hivatalviselésre képes öntudatos szlovák, másrészt az is, hogyan viszonyult hozzájuk az osztrák adminisztráció. A fő probléma az volt, hogy évszázadokon keresztül csak a köznemesség volt az a réteg, amely a hazájának úgy-ahogy adni tudott felkészült hivatalnokréteget. A soraiban nagyszámú szlovák ajkú ember volt, de egyrészt túlzottan erősen élt bennük a *hungarus* patriotizmus ahhoz, hogy szakítsanak a történeti alkotmány kereteivel és esetleg a modernebb – Francisci-Rimavský szerint demokratikusabb – osztrák adminisztrációhoz csatlakozzanak. Sőt, ahol csak lehetett, ott akadályozták annak munkáját. Másrészt azt is nehezen viselték, hogy 1848-ban elvben a parasztok jogilag egyenrangúak lettek velük, amely trenddel sokáig nem akartak közösséget vállalni.

Saját magát és a hozzá hasonló gondolkodású tisztviselőket Francisci-Rimavský demokratáknak tartotta. A közigazgatásban 1849 őszén helyezkedett el, miután feloszlatták a szlovák önkénteseket. A hadtest gömöri tagjai együtt indultak haza. Útközben megálltak Besztercebányán, ahol éppen formálódott Zólyom vármegye adminisztrációja, amelyben sok szlovák vett részt, sőt, egy ideig helyben szlovák nyelvűvé is sikerült tenni (a belső hivatali nyelv a német maradt). A szerző itt megyei expedítori pozíciót kapott, amely éppen nem volt betöltve. Később vármegyei titkár lett. Bár Francisci-Rimavský írásban soha nem bánta meg a hivatalnoki karrierjét, sőt, a Zólyom megyei közigazgatás ideiglenes elszlovákosítását személyes sikerének is tartotta, azt nem tagadta, hogy miután az osztrák hatóságok véglegesítették őket a közszerződési jogállásukban, többnyire a nem szlovák vidékekre helyezték őket. Őt személy szerint a színmagyar Debrecenbe, Daxnert a hasonló jellegű Nagykállóba, másokat keleti határszéli Ungvárra vagy az ország déli részébe. Azt is látta, hogy az új rendszer Magyarországon is inkább a kipróbált és gyakorlatias osztrák-német és cseh hivatalnokokra akar támaszkodni, nem pedig a tapasztalatlan, de lelkes szlovák nemzeti érzelmű tisztviselőkre.²¹

A szlovák romantikus írói nemzedékből a szabadságharc utáni közigazgatásban helyezkedett el a hajdanvolt legradikálisabb (néha az általa nagyra becsült Petőfi Sándorhoz hasonlított) szlovák forradalmi költő, Janko Kráľ (1822–1876) és Ludovít Kubáni (1830–1869) is. Mindkettőjüknek volt némi korábbi adminisztratív tapasztalata, bár a jogi képesítést nem szerezték meg. Kráľ 1849-ben balassagyarmati kormánybiztos lett. Aztán állami hivatalnokként különböző helyeken szolgált, de ebben a hivatásban nem lelte örömét. Többnyire alacsony pozíciókat töltött be, és 1867 után őt is eltávolították a közigazgatásból.

Az előbb felvázolt szlovák érzelmű hivatalnokréteg 1861 után is egy darabig még meg tudta őrizni a pozícióit, de fokozatosan visszaszorították őket. Ez a folyamat aztán felgyorsult az osztrák–magyar kiegyezés után. A dualizmus idejéből,

²¹ Francisci-Rimavský: i. m.

apró kivételektől eltekintve, már nem ismertek olyan esetek, hogy valaki a szlovák nemzeti mozgalom és irodalom aktív tagjaként a magyar hivatali karrierjével is büszkélkedhetett volna. Nyilván voltak szlovák származású hivatalnokok, ám ők fokozatosan elmagyarosodtak, vagy nem nagyon exponálták magukat a szlovák irodalomban. A szlovák nemzeti érzelmű jogászok pedig szinte kivétel nélkül ügyvédként helyezkedtek el. 1918 után viszont ők alkották az új csehszlovák állam főispáni karának a gerincét, sokan kaptak állást a központi igazgatásban és igazságszolgáltatásban is. De ez már egy másik állam és másik korszak volt.

A kevés kivétel közé tartozott a már említett legnagyobb hatású szlovák költő, Pavol Országh Hviezdoslav.²² Pályafutása nagyobb részét ügyvédként töltötte el, rövid ideig alacsonyabb beosztású járási bíróként is működött. A legtöbb olyan szlovák tisztviselő, akik legalább magánkörben és társadalmi kapcsolataikban nem féltek exponálni szlovák származásukat, Budapesten működött, ahol a központi hivatalokban dolgoztak. Közülük a legismertebb a jogász és nyelvész végzettségű Samo Czambel (1856–1909) volt, aki sokáig a miniszterelnökség, majd a belügyminisztérium jogszabályfordító osztályán dolgozott. Ő azonban tulajdonképpen hivatalból volt szlovák. A minisztériumi ösztöndíjakkal és egyéb támogatásokkal kutatta a szlovák nyelvészetet, és nem is hiába, hiszen a szlovák nyelv mai hivatalos változatának a nyelvtana döntően Czambel munkásságához kötődik. Rajta kívül más – hasonló profilú és beosztású – „hivatalos tótok” is éltek a fővárosban, például Adolf Pechány, Karol Čecotka (vagy inkább Csecsotka Károly) és mások.²³ Voltak köztük olyanok is, akik irodalmilag is aktívak voltak, de a közigazgatásról nem nagyon írtak szabadidejükben.

A városi és megyei közigazgatással legtöbbet talán a szlovák irodalmi realizmus alapítója és egyben politikailag egyik legellentmondásosabb személyisége, Svetozár Hurban Vajanský (1847–1916) foglalkozott.²⁴ Jozef Hurbannak, a romantikus nemzedék egyik vezéralakjának és az 1848/1849. évi szlovák fegyveres felkelés főszervezőjének a fia volt. A családneve tehát vörös posztó volt a korabeli magyar közvélemény szemében. A Vajanský az írói neve volt, amely néven a politikában is ismert lett. Ugyan soha nem került be a parlamentbe, de az írásaiért sajtóperekben háromszor is börtönbe küldték a korabeli magyar bíróságok. Egy időben az oroszbarát, antikapitalista és antiszemita szlovák nemzeti konzervatív tábor fő képviselőjének számított. Jogi végzettsége révén a polgári pályafutását ő is ügyvédként kezdte, de később hivatásos újságíró és lapszerkesztő

²² Mikula et al. (2005): i. m. 228–230.

²³ Az utóbbi kettő aktív volt a Horthy-korszakban is – egyikük a kormány fő szlovák nemzetiségi szakértője, másikuk a külügyminisztérium cseh és szlovák sajtófigyelője. Mindketten szlovák származásúak voltak, de legalább politikailag teljesen elmagyarosodtak. Ez nem akadályozta meg őket kisebb szlovák irodalmi művek létrehozásában.

²⁴ Mikula et al. (2005): i. m. 593–595.

lett, ami közelebb állt a természetéhez. Nagyon sajnálta a szlovák ajkú kisnemes-ség elmagyarosodását, és sokat foglalkozott e politikailag és igazgatásilag tapasztalt réteg visszaszerzésének ötletével. Írásaiban a magyaroknál csak a zsidókat ostorozta jobban, de náluk is jobban gyűlölte a szlovák renegátokat, akik sokszor éppen a hivatali karrierjük érdekében hagyták el a nemzetiségüket. A hivatalok korrupt működésének és lélekölő légkörének az ábrázolása emiatt viszonylag gyakori motívum a prózai műveiben. Vajanský kívülről ugyan, de ügyvédként viszonylag jól ismerte ezt a közeget.

A köznemesség visszaszerzésének esélyeit latolgató *Száraz ág* (*Suchá ratolesť*) című regényében például bemutatta, hogy az általa negatívan ábrázolt gátlástalan kapitalista vállalkozó, nemzetieskedő hivatalnoki és korrupt ügyvédi réteg szövetsége hogyan próbálta pereskedéssel és bürokratikus elnyomással tönkretenni a főhősét. Ahhoz jól jöttek azok a felemás és kusza jogi és közigazgatási viszonyok, amelyek az 1860-as években kialakultak Magyarországon.

„Burjánzott az önkényeskedés, amelyet a szabadság első napsugarai is fűtöttek. A szigorú német szabályok után bekövetkezett adminisztratív és igazságszolgáltatási káosz. Olyan interregnum, amelyben két rendszer gabalyodott össze. Ez volt a szolgabíró-ságok időszaka, amikor a páros napokon minden ügyet X ügyvéd nyerte meg, de a páratlan napokon Y ügyvéd tarolt. Azok az idők, amikor egy népszerű ügyvéd azon a napon, amelyen beadta a keresetét, megkapta nemcsak a tárgyalási időpontot és idézést, hanem már-már a kész ítéletet is. Érthető, hogy felek meghívást sem kaptak. A végrehajtások azonban mentek mint a karikacsapás. Csak a személyes bátorság tudta megvédeni vagyont és a személyt is.”²⁵

Egyébként ebből a regényből sem hiányzott a magyarországi választások bemutatása – a szerző először bemutatta a régi nemesi vármegyei választásokat, de a regény vége felé már az újfajta országgyűlési választásokra is kitért.²⁶

Egy másik regényében (*Gyökér és ágak / Koreň a výhonky*) Vajanský megpróbálta leírni a hanyatló felföldi városkák életét. A korrupt és ügyeskedő városi igazgatást a kitalált nevű Rohovban Dünnegel jegyző képviselte. A szerző itt sajnálkozott, hogy eltűnt a régi városi patríciusi mentalitás, amely ugyan kissé korlátozott volt, de legalább nem volt korrupt, és a kisvárosi körülmények is az átláthatóságra ösztönözték. „Az új alkotmányos éra azonban feltöltötte a várost hivatalnokokkal, egyéb gazemberekkel és azzal a bagázssal, amely azon emberek nyomában járt, akik egyik napról a másikra éltek.” Ebben az idézetben felszínre törtek a szerző antibürokratikus érzelmei, amelyek azonban nem annyira a bürokráciát magát kifogásolták, hanem inkább annak élősködő jellegét. Ezenkívül részletesen leírta,

²⁵ Ján Hurban Vajanský: *Suchá ratolesť*. Bratislava, Tatran, 1976. 15.

²⁶ Hurban Vajanský (1976): i. m. 34–37 és 227–251.

hogyan a városi vezető réteg hogyan gyarapodott a hazafiság jelszavai alatt, az ellenzék pedig hogyan igyekeztek ellehetetleníteni a pánszlávizmus vádjával.²⁷

A szlovák irodalmi realizmus egyik leginkább „falusias”, azaz a vidéki evangélikus paplakok és ügyvédi irodák miliőjét elhagyó írója Martin Kukučín (1860–1928) volt (polgári néven Matej Bencúr).²⁸ Az orvos végzettségű író élete jelentős részét Dalmáciában és Patagóniában élte le, de fiatalkorában több „hazai” novellát is írt. Közigazgatás szempontjából főleg a *Dies irae* nagy novellája érdekes, amely az 1874-es kolerajárvány idején játszódik, és viszonylag plasztikusan leírja nemcsak a betegség tüneteit, hanem a kiépülő egészségügyi igazgatás intézkedéseit is.

A magyar megyei közigazgatási apparátuson belül játszódnak legérdekesebb szlovák realista kisregényt Ladislav Nádaši Jégé (1866–1940) írta meg. A Jégé írói álnév volt.²⁹ A Nádaszi név sem a régi családi név volt, mert azt az író édesapja, Anton Odrobiňák alsókubini ügyvéd és polgármester vette fel magyarosítási céllal. Ettől függetlenül a fiát szlovák szellemben nevelte, és Prágába küldte orvosnak tanulni. Jégé volt az egyik legolvasottabb és legtöbb idegen nyelvet beszélő korabeli szlovák realista író, aki élete döntő részét a szülővárosában élte le. 1891-től körzeti, majd járási orvos volt. Az új csehszlovák állam megalapítása után pedig Árvában megyei orvos. Az első műveit az 1880–90-es években írta, aztán majdnem húsz évig hallgatott, hogy 1918 után nagy energiával újból hódoljon az irodalomnak.

Legtöbb fontos és maradandó művét ekkor írta meg, köztük az *Életút (Cesta životom)* című kisregényét is, amely 1930-ban jelent meg. A főhőse a szlovák kisiparos családból származó Jozef Svoreň volt, aki később Szvorényi Józsefre magyarosította a nevét. A kis vármegye székhelyén született főhős apja nagyon szegény körülmények közül érkezett, és mindenképpen könnyebb életre vágyott. Pesten lett szabó, és amikor hazatért, már volt pesti úriszabóként és magyarként próbált boldogulni a megyeszékhelyen. Miután feleségül vette az alispán szakácsnőjét, ez nagyjából sikerült is neki, és taníttatni tudta a fiát. Az utóbbi a jobb élet lehetőségét a hivatali karrierben látta meg. A szabómester még hezitált a két nemzetiség között, a fia viszont rájött arra, hogy nemzetiség túl nagy luxus egy szegény ember számára. Nehezen ugyan, de elvégezte a jogot és diurnistaként³⁰ helyezkedett el a vármegyei közigazgatásban. Sok erkölcstelen kompromisszum árán ugyan, de karriert is tudott csinálni. Egyebek mellett magára kellett vállalni a főispán törvénytelen gyermekét és eldobott szeretőjét.

²⁷ Svetozár Hurban Vajanský: *Koreň a výhonky*. I. Bratislava, AVKL, 1962. 129–130.

²⁸ Mikula et al. (2005): i. m. 322–325.

²⁹ Mikula et al. (2005): i. m. 254–256.

³⁰ *Diurnista* – latin: *diurnus* (napidíjas köztisztviselő, írnok).

Jégé keveset írt magáról a hivatali munkáról, annál több teret szentelt a vármegyei hivatalnoki kar társadalmi helyzetének, belső viszonyainak, intrikáinak, a magyarországi vidéki karrierépítés különböző módozatainak és erkölcsi dilemmáinak leírására. Sokat foglalkozott a dzsentroid kisnemesség kritizálásával, a pánszlávizmus elleni harc kifigurázásával és az egyszerű kiszolgáltatott emberek nemzetiségi és szociális dilemmáival. Az egész regény tulajdonképpen egy tehetséges és ambiciózus, elmagyarosodott, majd az első világháború végén visszaszlovákosodott renegát karriertörténete, egyébként pedig érdekes korrajz. Itt sem hiányzik a megyei tisztviselői választások ábrázolása és a virilizmus gyakorlati működésének részletes bemutatása.

A regény realiztikusan bemutatta az első világháború utáni éveket és a háború végi összeomlást is. Szkeptikus módon ábrázolta a régi hivatalnokok útkeresését az új világban. Még az új csehszlovák közigazgatás nehézkes kiépítésére is kitért. A karrierista főhősnek – sokakkal ellentétben – ugyanis a szlovák gyökerei újralfedezése után végül sikerült átigazolni az új csehszlovák állam szolgálatába, hiszen annak is szüksége volt az úgy-ahogy képzett adminisztrátorokra. Sőt, az új demokratikus köztársaságban még nagyobb karrierlehetőségek vártak a szegény szabócsaládból származó hivatalnokra, mint a köznemesi dominanciájú régi Magyarországon. Ennek ellenére az ismét Svoreň névre hallgató főhős nem kedvelte az idegen cseheket és némi nosztalgiát érzett a régi magyar hivatalnokvilág iránt. A regény utolsó mondata sokatmondó: „Egyszer hiába, cseheknek nincsen úri modora. Olyanok voltunk, amilyenek, de mégis urak voltunk akkoriban.”³¹

Végül érintőlegesen az egyik legkésőbbi szlovák realista regény is foglalkozott a magyarországi közigazgatás bemutatásával, bár a szerzője messziről sem ismerte azt olyan bensőségesen, mint az évtizedeken át járási tisztiorvosként szolgáló Jégé. Martin Rázus (1888–1937) evangélikus lelkész és későbbi szlovák autonomista politikus *Kocsmáros király* (*Krčmársky král*) című regényéről volt szó, amely 1935-ben kvázi lezárta a szlovák irodalmi realizmus fél évszázadát. A regény két pálinkafőző és kocsmáros üzleti kör koncesszióért folytatott vetélkedését mutatja be. Egyik oldalon a lefizetett magyar főispán, Galassy gróf által is támogatott szlovák Gáblik család állt, a másikon az ügyvédek által támogatott zsidó konkurensaik, akiket azonban a felső-garamvölgyi vidéken addig sikerült kiszorítani ebből a jövedelmező üzletből. Bár a mű elsőre antiszemitának tűnik, ez nincs teljesen így, hiszen a szlovák „hősök” semmivel sem jobbak, mint a zsidó konkurensaik. A küzdelem sok szinten zajlott, a kisvárosi ügyvédi irodáktól kezdve a megyei hivatalnoki apparátusokon keresztül egészen a fővárosi (azaz budapesti) minisztériumokig és művészi szalonokig. A részletesebb közigazgatás-leírások azonban hiányoztak a regényből.

³¹ Ladislav Jégé Nádas: *Cesta životom*.

A felvázolt rövid és nem teljes körű ismertetés is jelzi, milyen súlyt fektetett a korabeli szlovák szépirodalom a magyar(országi) közigazgatás és főleg a megyei tisztújítások bemutatására. Mindez szorosan összefüggött a korrupt megyei viszonyok és a nemzetiségi törekvések letörésének ábrázolásával is. Markáns szerephez jutott itt az öröklött igazságtalan társadalmi viszonyok és a dzsentroid viselkedésminták ostromozása. Bár a szlovák realista írók a magyar közigazgatást alapvetően ellenséges tényezőként ábrázolták, azt sem titkolták el, hogy az mindig tele volt szlovák karrierista renegátokkal is, akik a dzsentri főnökeikhez hasonlóan urizálni akartak. Sőt, a két világháború közötti, elvben demokratikusabb csehszlovák korszak perspektívájából itt-ott még némi nosztalgia is érződött egyesekben a régi letűnt hivatalnokvilág után. Természetesen nem annak nemzetiségellenes és korrupt jellege, hanem sokkal inkább a régi úrias életstílusa miatt. Tény viszont, hogy az ismertetett művek hosszabb távon meglehetősen negatív képet alakítottak ki a szlovák olvasókban a régi magyar közigazgatásról. Igaz, a korabeli magyar irodalom sem volt sokkal kíméletesebb az akkori közigazgatással szemben, de ez már egy másik téma.

Irodalomjegyzék

- Bajza, Jozef Ignác: *Príbodý a skúsenosti mládenca Reného*. Online: <https://bit.ly/3gSrEOt>
- Francisci-Rimavský, Ján: *Vlastný životopis*. Online: <https://bit.ly/3tfnOBO>
- Hurban Vajanský, Ján: *Suchá ratolesť*. Bratislava, Tatran, 1976. 15.
- Hurban Vajanský, Svetozár: *Koreň a výhonky*. I. Bratislava, AVKL, 1962.
- Jégé Nádas, Ladislav: *Cesta životom*. Online: <https://bit.ly/3tbe5fD>
- Kalinčiak, Ján: *Restauráció*. Bratislava, Csehszlovákiai Magyar Könyvkiadó, 1953.
- Majtán, Milan: Az Uhor és a Maďar szó a régi szlovák nyelvben. In Ábrahám Barna (szerk.): *Magyar–szlovák terminológiai kérdések*. Piliscsaba–Esztergom, PPKE BTK, 2008. 43–49.
- Mikula, Valér – Helena Májeková – Marcela Mikulová: *Slovník slovenských spisovateľov*. Bratislava, Ústav slovenskej literatúry SAV – Kalligram, 2005. 57–59.
- Mináč, Vladimír et al. (szerk.): *Slovenský biografický slovník. I. (A–D)*. Martin, Matica slovenská, 1986.
- Mináč, Vladimír et al. (szerk.): *Slovenský biografický slovník. II. (E–J)*. Martin, Matica slovenská, 1987.
- Rácz Kálmán: *A pánszlávizmus története*. Budapest, Lucidus, [1941] 2000.
- Szelestei N. László: Hungarus – Hungaricus / Magyarországi – magyar. Közös múltunk és a magyar nyelv. In Ábrahám Barna (szerk.): *Magyar–szlovák terminológiai kérdések*. Piliscsaba–Esztergom, PPKE BTK, 2008. 50–54.



Halmai Péter¹

GMU 2.0?

A gazdasági és monetáris unió mély reformja

A 2008-ban megkezdődött pénzügyi és gazdasági válság egyértelműen felszínre hozta az 1990-es évtizedben megteremtett eredeti, a Gazdasági és Monetáris Unió Maastrichti Szerződésen alapuló modelljének (*GMU 1.0*) alapvető hiányosságait. A kríziskezelésen túl napirendre került a GMU rendszerszintű reformja.²

Az átfogó reformfolyamat keretét a „valódi” (másként „teljes”, illetve „mély”) Gazdasági és Monetáris Unió megteremtésének igénye képezi. Olli Rehn, az Európai Bizottság akkori tagja 2012 nyarán hirdette meg – a GMU 1.0 bírálatának bázisán – a GMU 2.0³ kiépítésének igényét. Az Európai Bizottság 2012. november 28-án tette közzé vitaindító dokumentumát (*Blueprint*) „a valódi, szoros Gazdasági és Monetáris Unió” tervezetéről. 2012 decemberében az EU Csúcstalálkozóra nyújtották be a négy elnök – előző dokumentumokra támaszkodó – jelentését. 2013. március 20-án hozták nyilvánosságra az Európai Bizottság közleményét *Towards a deep and genuine Economic and Monetary Union* címmel. E folyamatban – némi megtorpanás után – a következő mérföldkő az öt elnöknek⁴ a GMU megerősítése programjáról és ütemtervéről 2015. június 22-én nyilvánosságra hozott jelentése volt.⁵

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

² Lásd részletesen Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiaja*. Budapest, Akadémiai, 2020.

³ Az alábbiakban a GMU 2.0 a „teljes”, „mély” Gazdasági és Monetáris Unió új, nagyrészt a jövőben kiépíthető rendszerét jelenti. André Sapir viszont a kríziskezelés időszakában bevezetett rövid távú, illetve rendszerszintű intézkedések révén átalakított – ám átmenetinek tűnő – rendszert tekint GMU 2.0-nak, s a „teljes” (jövőbeli) rendszert GMU 3.0-nak. Lásd például André Sapir – Dirk Schoenmaker: The time is right for a European Monetary Fund. *Bruegel Policy Brief*, 4 (October 2017). A jelenlegi átmeneti rendszert nevezhetjük GMU 1.1-nek: több tekintetben túllép az 1.0 korlátain, ám önmagában még nem eredményez minőségi fordulatot, s nem nevezhető „teljes” GMU-nak.

⁴ Az Európai Bizottság, az Európai Tanács, az Euróacsoport, az Európai Központi Bank (ECB), illetve az Európai Parlament elnöke.

⁵ Jean Claude Juncker et al.: *Completing Europe's economic and monetary union. Five Presidents' Report* (2015).

A kisebb részben már elfogadott és bevezetett, döntő részben pedig tervezett reformintézkedések alapvető változások irányát jelezték. A gazdasági kormányzás mechanizmusai, intézkedései jelentős részben az euróövezetre, annak tagállamaira irányulnak. A konstrukció többsébséges: a legmélyebb integráció (s egyben a legnagyobb mértékű hatáskör-átruházás) a magövezetben valósulhat meg. Az abban részt nem vevő tagállamok alacsonyabb fokozatban kapcsolódnak az integrációhoz, s esetükben a kompetenciaátruházás is mérsékeltebb.

Az előrehaladás ellenére vezető francia és német közgazdászok szerint továbbra is politikai törekénység érvényesül:

„A krízis létfontosságú sérelmei válasz nélkül maradtak. A krízis tagállamok úgy érzik, hogy túlzott takarékossgal sújtották őket, s az euróövezet nem nyújt játéktérrel bankjaiknak és vállalataiknak, amelyek csak költségesen jutnak hitelekhez. A hitelező tagállamok pedig úgy érzik, olyan rendszerben élnek, amely nagy fiskális terhekkel jár, s nem juttatja érvényre az európai szerződések »nincs kimentés« klauzuláját.”⁶

Az alábbiakban először a GMU-reform hátterének, illetve fő irányainak áttekintésére kerül sor. A víziók és a valóság szembesítése után összefoglalhatók az átütő erejű változás fő rendszerszintű tényezői. Az elemzés nem térhetett ki a további GMU-reform politikai feltételeinek, illetve megvalósíthatósági kilátásainak bemutatására, továbbá a koronavírus-krízis és az azt követő időszak GMU-reformot is érintő hatásaira, a kríziskezelés lehetséges összefüggéseire.

Eltérő tagállami reformpozíciók: felelősség *versus* szolidaritás

A GMU 2.0 témakörében folytatott viták nem kis részben a tagállamok közötti különbségek áthidalására összpontosulnak. Egyes álláspontok a tagállami felelősséget és a kockázatcsökkentést, mások a kockázatmegosztást, a szolidaritás fontosságát helyezik előtérbe. Az egész problémakör áttekintésének e két fő dimenzió nyújthat keretet.

A legutóbbi évtized reformjai ellenére általános a vélemény: további lépések szükségesek a GMU kiteljesítése érdekében.⁷ Sok tekintetben eltérők a vélemények: a megoldandó problémákat és az alkalmazandó intézkedéseket tekintve egyaránt. Az Európai Bizottság 2017 tavaszán közzetett reflexiók dokumentumával (EC, 2017) – az öt elnök jelentése javaslataira építve – újraindította a vitát. A GMU-reform

⁶ Agnes Bénassy-Quéré et al.: *Euro area architecture: What reforms are still needed, and why*. VOX CEPR Policy Portal, 2019.

⁷ Lásd például Henrik Enderlein et al.: *Repair and prepare: Growth and the Euro after Brexit*. Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute in Paris, 2016, illetve Agnes Bénassy-Quéré – Francesco Giavazzi (szerk.): *Europe's political spring: Fixing the Eurozone and beyond*. A VoxEU eBook, CEPR Press, 2017.

konkrét lépéseinek sorozatát javasolta 2025-ig. A dokumentum fontos eltolódást mutatott: a sokkabszorpció közös eszközei (azaz a kockázatmegosztás) jobb egyensúlyát és a piacok – a fiskális és pénzügyi fegyelem ösztönzői (azaz a kockázatcsökkentés) – nagyobb szerepét tartotta szükségesnek. Mindezek révén a reziliencia (a válaszadás, az alkalmazkodás képessége) fenntartható rendszerének igényét tartalmazta.

Neves francia és német közgazdászok a dokumentum megjelenése után hasonló, ám néhány tekintetben eltérő súlypontokat is tartalmazó euróövezeti reformjavaslatokat tettek közzé⁸ (az elterjedt elnevezéssel: 7+7 Report). A 14 főből álló, fele-fele arányban francia, illetve német vezető közgazdászokból álló szakértői csoport – egyik tagja, a francia Pisani-Ferry szerint – előzetesen attól tartott: a két tagállam „kis alkut” köthet, amely nem teszi az euróövezetet stabilabbá, és „a biztonság hamis érzetét kelti”.⁹ Ám e javaslatcsomag kiindulópontja is a Bizottsáéhoz hasonló volt: „A piaci fegyelmet és a kockázatmegosztást az euróövezet pénzügyi kiépítése egymást kiegészítő pilléreinek kell tekinteni.”¹⁰ (Bénassy-Quéré és munkatársai fő javaslatait az 1. táblázat foglalja össze.)

1. táblázat. A 7+7 jelentés fő javaslatai

1. Fiskális szabályok reformja	– az államadóssághoz igazodó kiadási szabályok (aciklikus diszkrecionális kiadás) – EU-szankciók elhagyása, nagyobb felelősség a tagállamoknak
2. Nagyobb és jobb kockázatmegosztás	– a hazai túlsúly csökkentése a banki szuverén portfólióban pénzügyi terhelés (koncentrációs díj) révén – közös betétbiztosítás bevezetése – diverzifikált szuverén adósságportfólión alapuló „biztonságos eszköz” megteremtése – támogatott feltételekkel történő hozzájárulás ESM-likviditáshoz előzetesen minősített tagállamok számára – munkanélküli/újbbeli foglalkoztatási európai biztosítási alap létrehozása
3. Piaci fegyelem kiemelt szerepe	– a fiskális szabályok erősítése alárendelt (junior) kötvények kibocsátása révén a túlzott kiadások finanszírozására – fenntarthatatlan szuverén adósság esetén annak átütetése mint végső menedék (<i>last resort</i>)
4. Intézmények szerepének világossá tétele	– a „prosecutor” (felügyelet) és a „judge” (szakpolitika) szétválasztása – ESM IMF-hez hasonló intézménnyé fejlesztése, politikai elszámoltathatóság – nemzeti költségvetési tanácsok erősítése

Forrás: Pisani-Ferry (2018): i. m.

A fenti dokumentum tehát nem a francia és a német kormány véleményét tükrözte. Franciaország fenntartásokkal szemlélte a tagállami adósság átstrukturálása mint végső menedék (*last resort*) lehetőségét és annak valamiféle automatizmusától tartott. Németország számára az európai betétbiztosítás rendszere és az európai

⁸ Bénassy-Quéré – Giavazzi (2017): i. m.; Agnes Bénassy-Quéré et al.: Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. *CEPR Policy Insight*, 91. (2018).

⁹ Jean Pisani-Ferry: Euro area reform: An anatomy of the debate. *CEPR Policy Insight*, 95. (2018).

¹⁰ Bénassy-Quéré – Giavazzi (2017): i. m.

stabilizációs – legalább ideiglenes fiskális transzfereket igénylő – alap javaslata volt leginkább problematikus.

Pisani-Ferry szerint: a jelentés célja volt, hogy „megtörjünk a francia–német viták zsákutcáját, és megváltoztassuk az euróövezet reformjáról szóló szélesebb politikai párbeszédet. [...] A csoportban részt vevő közgazdászok között nincs többé francia vagy német pozíció. [...] Senki sem állíthatja többé, hogy a francia és német közgazdászok a vonatkozó krízis narratíva foglyai. Ez nem kis eredmény. A jelentés továbbá referencia pontként szolgál a politikusok és a kutatók számára a szélesebb vitához.”¹¹

Fenti dokumentumok megjelenését követően élénk, egészen 2019 nyaráig tartó viták folytak a lehetséges megoldásokról, azok alapelemeiről.¹² Az alábbiakban fentiekre is építve tekintjük át a témakört.

A GMU 1.0 fenntarthatatlan egyensúlya

Az elmúlt években elért haladás ellenére a GMU 1.0 fenntarthatatlan egyensúlyon nyugszik (lásd 1. ábra). Annak fő jellemzői: a pénzügyi unió tökéletlen jellege (a bankunió és a tőkepiaci unió hiányosságai),¹³ illetve a központi fiskális stabilizációs funkció hiánya.¹⁴ Mindezekkel is összefüggésben a rendszer nem foglal magában kielégítő sokkabszorpciós mechanizmust sem magán, sem kormányzati csatornák tekintetében. A felügyeleti eljárás aszimmetrikus természetű: nagyobb hangsúlyt helyez a fiskális vagy a külső (folyófizetésimérleg-) hiány korrekciójára, mint a jelentős többletek kezelésére. E konstrukció tagállami szintű fiskális stabilizációs mechanizmusokkal történő összekapcsolása következtében az euróövezet egészét tekintve sem a megfelelő fiskális helyzet elérése, sem a fiskális terhek optimális szétosztása nem lehetséges. (Utóbbi lehetővé tenné nemzeti szinten a stabilitás és fenntarthatóság között a helyes egyensúly kialakítását.) E kombináció a monetáris politika stabilizációs célokkal történő túlterheléséhez vezet. Alkalmatlan politikai mix alakul ki, különösen az irányadó kamatláb nulla alsó határa közelében. Annak egyensúlya még inkább ingadozó. Több tagállam esetében a magas államadósság és a nem kielégítő reformok sebezhetőséget eredményeznek. Mindez fékezi az országokon belüli és azok közötti alkalmazkodást.

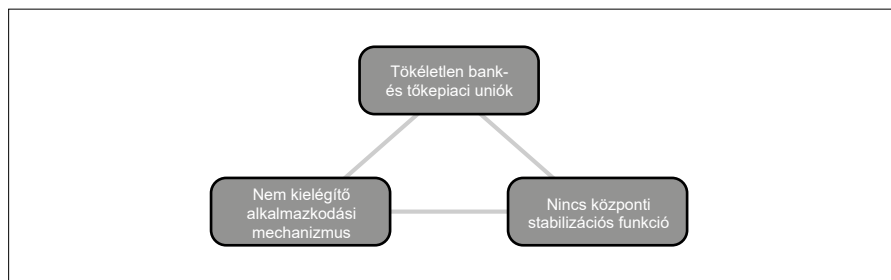
¹¹ Pisani-Ferry (2018): i. m.

¹² Lásd Jean Pisani-Ferry – Jeromin Zettelmeyer: Risk sharing plus market discipline: A new paradigm for euro area reform? A debate. *VoxEU.org*, 2019. június 13. (2019a.)

¹³ Lásd Csaba László: Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 5. 484–498.

¹⁴ Mindezek a jellemzők – nem lebecsülve az eddigi változásokat – a GMU 1.1 rendszerére is érvényesek.

Ráadásul az elmúlt években mindezt „ultima ratio” döntések eredményeként érték el. Gyakran részleges megállapodások keretében, amelyeket nem mindegyik oldal tekintett a sajátjának.



1. ábra. A GMU 1.0 fenntarthatatlan egyensúlya

Forrás: Halmai (2020): i. m. 379.

Az euróövezetet megterheli a hitelező és adós országok közötti érdekkonfliktus. E helyzet politikai gazdaságtana a hitelező és adós országok koordinációját kívánná meg a kiigazítás terhének megosztásában. Az ellentét az adós és hitelező országok között alapvető: minél szélesebb a divergencia, annál távolabbi a kompromisszum, ki viselje a kiigazítás terheit. Eredményképpen a redenomináció kockázata visszaüt, amikor a politikai feszültség nő.¹⁵

A tagállamok közötti alkuk (és az eltérő nemzeti preferenciák) szerepét hangsúlyozta az EU-döntési folyamatokban például A. Moravcsik. Az általa vizsgált öt nagy alku esetében a nettó eredmény államközi szinten pozitív és Pareto-hatékony volt.¹⁶

Ám a stabilizációs kiigazítások tekintetében a nemzeti preferenciák nemcsak eltérők lehetnek, hanem konfliktusban is állhatnak. Veszteségek és nyereségek mindkét oldalon lehetségesek, nagy bizonytalansággal a nettó eredményt tekintve. Összességében, miközben kompromisszum a hitelező és az adós országokat egyaránt szignifikánsan jobb helyzetbe hozná, a végső nettó eredményt mindkét oldal kockázatosnak tekintette. Noha a status quo mindkét oldalt tekintve hátrányos, bizonytalansággal járó új szerződéshez képest politikailag előnyösebbnek tűnt.¹⁷

Nincs egyetértés a további utat tekintve. Az eddigi viták során jellemzően két megközelítés jelent meg. Azok eltérő álláspontot foglaltak el a szolidaritás és a felelősség közötti kölcsönhatás, a kockázatmegosztás és a kockázatsökkentés tekintetében. A markáns megközelítések olykor már-már „a gondolatok csatájává”

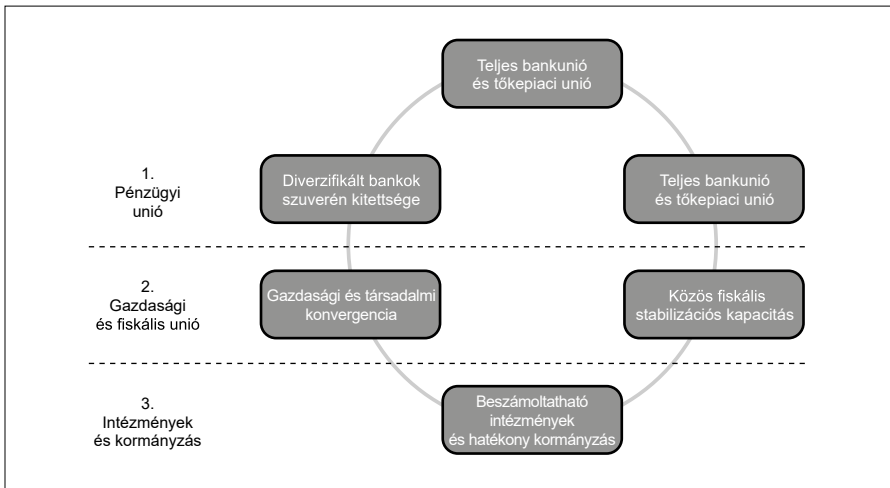
¹⁵ Daniel Gros: Italian risk spreads: Fiscal versus redenomination risk. *VoxEU.org*, 2018. augusztus 29.

¹⁶ Andrew Moravcsik: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.

¹⁷ Anne-Laure Delatte: Fixing the Euro needs to go beyond economics. *VoxEU.org*, 2018. október 23.

váltak a Rajna két partján.¹⁸ Az egyik tábor „Maastrichhoz történő visszatérést” igényelt. Annak keretében a szabályokon alapuló fiskális rendszer szigorú alkalmazását, beleértve annak szankcióit, a „nincs kimentés” alapelve ismételt megerősítését. A kockázatsökkentés súlyponti jelentőségét hangsúlyozták. A másik tábor jobb, nagyobb körütekintéssel alkalmazható szabályok, egyben – mind magán, mind kormányzati szinten – közös kockázatmegosztó eszközök bevezetését tekintette döntőnek. A fejlettebb pénz- és tőkepiacok a magánszektor által megvalósítható „*bail in*”-t mozdíthatják elő. Ugyanakkor fiskális kockázatmegosztás hiányában a specifikus sokkok mélyebbre vágnak, magasabb potenciális költségeket okoznak más GMU-tagállamoknak, erősítik az ad hoc intervenciók, végeredményben a burkolt „*bail out*” iránti igényt.

A szolidaritás és a felelősség valójában ugyanazon érme két oldala. Kiegyensúlyozott megállapodás keretében azokat elvileg egyidejűleg lehetne megvalósítani. Következésképpen a jelzett két álláspont új szintézise révén érdemi előrehaladásra nyílnak módok. Megfelelő kockázatmegosztási rendszer nélküli kockázatsökkentés – pénzügyi területen – nagy valószínűséggel a piaci instabilitás magasabb kockázatát eredményezheti. Megfordítva: a kockázatmegosztás hatékony kockázatsökkentő stratégia nélkül erkölcsi kockázattal jár, végeredményben növelheti a kockázatot.



2. ábra. Új szintézis elemei

Forrás: Halmai (2020): i. m. 380.

¹⁸ Markus Brunnermeier – Harold James – Jean-Pierre Landau: *The Euro and the battle of ideas*. Princeton, Princeton University Press, 2016.

Az idézett reflexiók dokumentum is a két domináns narratíva áthidalására tett kísérletet. Az arra alkalmas reális és kívánatos megoldások azonosítása előmozdítja a tagállamok mielőbbi megállapodását. Ugyanakkor a már rövidebb távon megoldható kérdéseken túl további, hosszabb távon rendezhető elemek – közöttük új intézményi egyensúly – is szükségesek a GMU mélyreható és eredményes reformjához. (Az új szintézis lehetséges alapelemeit a 2. ábra foglalja össze.)

Víziók és valóság

Az európai integráció eddigi fejlődését mindvégig merész víziók előzték meg. Noha a GMU átfogó reformja lassan került napirendre, jelenleg az egyik leg-alapvetőbb eldöntendő kérdéskört képezi az Európai Unióban. Milyen realitása lehet a „teljes” GMU megteremtésének?

Először tisztázást igényel: mi is tartozna e reformba tartalmi értelemben? A kritikus tömeget elérő intézkedések körét – első megközelítésben – lényegében az Európai Bizottság 2017 decemberében előterjesztett kezdeményezései („Útiterv”) képezhetnék:

- javaslat az EU alapjogi szerkezetébe beillesztett Európai Valutaalap létrehozására;
- javaslat a Fiskális Paktum uniós jogi keretbe történő beemelésére;
- javaslat az euróövezeti stabilitást szolgáló, uniós jogi keretbe foglalt új költségvetési eszközök kiépítéséről;
- strukturálisreform-támogató programok a közös költségvetésből;
- európai gazdasági és pénzügyminiszteri funkció.

Valójában számos további kezdeményezés is e körbe tartozik. (Például a Bizottság bankunióval kapcsolatos, 2016 őszén elindított csomagja; a tőkepiaci unió témakörében tett kezdeményezések; 2018 novemberétől francia–német előterjesztés alapján az euróövezeti közös költségvetés megteremtésére irányuló javaslat stb.) Mindezekről – azaz a GMU-reform tárgyában – a vezető európai intézmények még 2019-ben, az új Európai Parlament megalakulása előtt politikai döntést kívántak elérni.

Ám a jelzett időhatáron belül a GMU-reform nyitott kérdései többségében nem született döntés.¹⁹ Bénassy-Quéré és munkatársai szerint:

„Ígéretes jelzések ellenére az euróövezeti reform alkalmazása és végigvitele nagyrészt kiábrándító volt. Megállapodtak az ESM backstop alkalmazásáról a közös szanálási

¹⁹ Bénassy-Quéré et al. (2019): i. m.

mechanizmushoz, de ez túl kicsi lehet, különösen, ha likviditási kérdésekkel szembe-
esül, és nemzeti vétó tárgya. Az EDIS-t és a szuverén koncentrációs díjakat ez idáig
a politikai vitában nagyrészt tabunak tekintették. Azt az elvet, hogy közös valuta-
övezetnek fiskális komponensre, így közös munkanélküliségi biztosításra is szüksége
van, néhány euróövezeti tagállam továbbra is visszautasítja.” A korlátozott euróövezeti
kötségvetési eszköz valóban az első lépés lehet. Ám nem teljesít semmiféle euróövezeti
makroökonómiai stabilizációs funkciót, s gazdasági lassulás vagy recesszió esetén nem
megfelelő eszköz nemzeti fiskális politikák támogatására. „Az intellektuális egyetértés
ellenére láthatóan nincs érvágy a közös fiskális szabályok megváltoztatására, hogy
átláthatóbbak és kevésbé terhesek legyenek, inkább kapjanak a nemzeti kormányzatok
nagyobb rugalmasságot nemzeti fiskális alkalmazkodásra.”²⁰

2019 őszétől új Európai Parlament, új Bizottság és vezető tisztségviselők fog-
lalták el hivatalukat. Milyen esélye van az áttörésnek a GMU-reform ügyében
a jelenlegi és a következő időszakban? E kérdésre e sorok megírásakor nyilván-
valóan nem adható megalapozott válasz. Érdeemes azonban néhány adalékot
áttekintnünk:

- Középpontban az euróövezet. A GMU-reform elsősorban az euróövezetet
érinti. Az euróövezeti tagállamok számára a leginkább fontos.
- Lassú előkészítés. Az eddigi folyamat során a munkadokumentumok
különösen lassan készültek el. Ennek oka az érintett kérdések különleges
összetettsége és hordereje, de különösképpen a szereplők esetenként alap-
vetően eltérő álláspontja.
- Elhúzódoó viták, lassú és kilúgozott döntések. A teljes GMU-reform eddigi
folyamata végtelenül lassúnak minősíthető. Például a 2018. decemberi
vagy a 2019. júniusi euróövezeti csúcs határozatai az eredeti bizottsági
javaslatokhoz képest csak igen csekély előrehaladásra utaltak. Utóbbi meré-
sebb elemeiről már említés sem esett a kommunikációban.
- Nagy fokú megosztottság. Jelentős különbségek állnak fenn a tagállam-
okon belüli, illetve az egyes tagállamok közötti álláspontokban. Még
az integráció mélyítése mellett leginkább elkötelezett francia és német
álláspontok között is lényeges különbségek merültek fel például a szolidari-
tás és/vagy felelősség témakörében vagy az euróövezeti közös költségvetés
tárgyában. Az euróövezeten kívüli tagállamok szemben állnak az euró-
övezeti költségvetéssel, de még az euróövezeten belül is számos tagállam
bírált a koncepciót.
- Brexithatás. A brexit az európai integráció egyik legszomorúbb története.
Egyidejűleg tankönyvi példája lehet a *post factual society*, illetve a *post truth*
politics eseteinek. Ráadásul „vég nélküli borzalom” a bizottsági apparátus
számára: 2016 nyara után a szakmai és tárgyalási kapacitás jelentős részét

²⁰ Bénassy-Quéré et al. (2019): i. m.

a brexit menedzselése kötötte le. A brit kilépés után az euróövezetben állítják elő az EU GDP több mint 85%-át. Új geometria alakulhat ki: az euróövezeten kívüli tagállamok a perifériára kerülhetnek. Az euróövezeti ügyek pedig egyértelműen az uniós ügyek meghatározó elemeit képezhetik.

- *Új prioritások?* Az EU-ban megnőtt a figyelem és a politikai nyomás is új gazdasági dimenziók megerősítése tekintetében az éghajlatváltozás, a külső biztonság, a verseny, a kereskedelem és az iparpolitika területei iránt. A 2019. júniusi csúcson elfogadott négy fő prioritás között explicit módon nem szerepel a GMU-reform.²¹
- *Időtényező.* Az eredeti, 2019 közepére átfogó döntést igénylő időzítés – amely a négy elnök 2012. decemberi közleményében már körvonalazott irányokra figyelemmel aligha volt kapkodónak nevezhető – meghíúsult. Alapvető kérdés: történik-e áttörés, vagy a döntések még tovább húzódnak.

A nulla közeli kamatláb és a lehetséges – a magánbefektetőket a piacról még ki nem szorító – államkötvény-állomány felső határa közelében az EKB tere a recesszió megállításában korlátozott. A monetáris politika túlzott terheket visel a stabilizációban. Ugyanakkor hiányzik a fiskális stabilizációs mechanizmus.

Az eredeti problémák jelen vannak, ugyanakkor új problémák (nemzetközi kereskedelmi konfliktus, lassulás a világ gazdaság növekedési centrumaiban, majd a koronavírus-válság) bontakoznak ki.

„Az euróövezeti reformról folyó politikai párbeszéd jelenlegi helyzete kiábrándító. A vezetők és a miniszterek nem érzékelik a jelenlegi helyzetben a sürgősséget és a célt. Láthatóan az euróövezet elhúzódó törekénységét, a gazdasági kockázatok közelségét és az EKB-ra történő túlzott támaszkodást nem veszik figyelembe a problémák megválaszolásában, amelyeket a politikai vezetők nem is igazán szándékoznak megoldani.”²²

Az euróövezet egészére vonatkozó, a további mélyítésre irányuló prioritások létfontosságú feltételei a termelékenység és a növekedés előmozdítását, a fiskális konszolidációt célzó európai, közvetlenül elsősorban nemzeti szinten megvalósítandó reformirányzatoknak. A GMU-reformra irányuló erősebb törekvések nélkül Európa sem az euróövezet, sem az EU szintjén nem prosperálhat.

²¹ A gazdasági bázis fejlesztése: a jövő európai modellje prioritás keretében szerepel – egyebek mellett – a következő szöveg: „Gondoskodnunk kell arról, hogy az euró polgáraink érdekeit szolgálja és reziliens maradjon, ehhez pedig el kell mélyítenünk a gazdasági és monetáris uniót annak minden dimenziójában, ki kell teljesítenünk a bankuniót és a tőkepiaci uniót, és meg kell erősítenünk az euró nemzetközi szerepét.”

²² Bénassy-Quéré et al. (2019): i. m.

„Nagy csomag” *versus* fokozatos elmélyülés

A legutóbbi krízis után a „teljes” GMU kiépítése irányában figyelemre méltó előrehaladás történt. 2010 után úgy tűnt: akár átfogó, átütő erejű „nagy csomag” is keresztülvihető lehet a GMU reformjáról az EU döntési rendszerében.

Noha a GMU-reformra vonatkozó megközelítésekben – mint az előzőekben láthattuk – vannak eltérések, az átalakítás szükséges fő irányai azonosíthatók. Pisani-Ferry és Zettelmeyer joggal hangsúlyozzák:

„A nézetek jelentős konvergenciája áll fenn a közgazdászok között abban, amit a valutaunió valóban maga után von. E konszenzus – noha bizonyára nem univerzális – széles és mély, alapul szolgál olyan reformhoz, amely szignifikáns módon javítja az euróövezet rezilienciáját, és segít a megosztott prosperitás megalapozásában.”²³

„Nagy csomag” elfogadása egyértelmű áttörést eredményezne a GMU-reform, a teljes GMU kiépítése tekintetében. Ugyanakkor az EU döntési rendszerében, a tagállamok heterogén érdekeire figyelemmel effajta „nagy csomag” teljes elfogadása kivételes körülmények esetén vihető keresztül. Az EU eddigi történetében már több ízben is támogattak effajta „nagy csomagot”. Gondoljunk – mások mellett – a belső piac vagy a GMU 1.0 elfogadására. Úgy tűnt, a 2008 utáni bank- és gazdasági krízis, majd az EU-ban annak második szakasza, a szuverén adósságválság kockázatai és veszélyei kikényszeríthetik az áttörést a GMU 2.0 irányában. Több ilyen időszak is volt az elmúlt évtizedben.

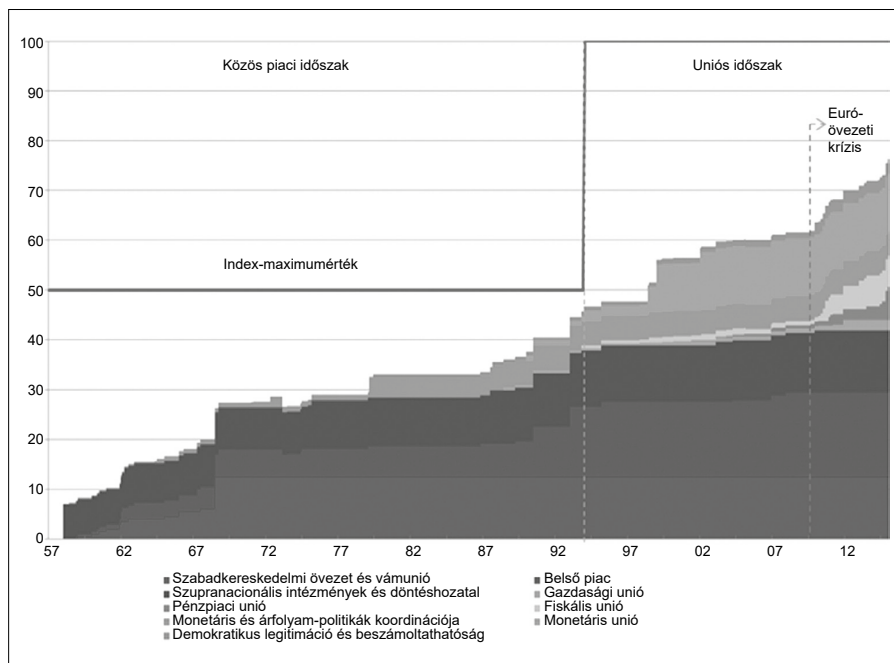
Ugyanakkor az európai integráció tapasztalatai szerint a graduális folyamatok sem becsülhetők le. Dorrucci és munkatársai az európai regionális integráció indexe felhasználásával az integráció mélyülési folyamatát az 1958–2015 eleje közötti időszakban tekintették át. Elemzésük egyértelműen kimutatta: a legutóbbi krízis „katalizátorként működött abban a drámai gyorsulásban, amelynek az európai kormányzás reformjának ütemében tanúi voltunk”.²⁴ E folyamatban mérföldkőnek minősítik az átfogó GMU-reform igényét tartalmazó dokumentumokat, a négy nagy, egymást kiegészítő cél kitűzését: a hatékonyabb gazdasági unió, fiskális unió, pénzügyi unió, illetve mindezekkel arányos politikai unió igényét.

A 3. ábra az integráció előrehaladását és az előrehaladás komponenseit mutatja. A „közös piaci szakasz” 1958–1993 között az indexben maximum 50 pontot, az „uniós időszak” azóta ugyancsak maximum 50 pontot tartalmaz. A 2015. január 1-jén számított kumulált érték az ábra szerint 76 pont felett volt. A rés 100 – azaz az indexben

²³ Jean Pisani-Ferry – Jeromin Zettelmeyer: Risk sharing plus market discipline: A new paradigm for euro area reform? A debate. *VoxEU.org*, 2019. június 18. (2019b.)

²⁴ Ettore Dorrucci et al.: *The four unions “PIE” on the Monetary Union “CHERRY”: a new index of European Institutional Integration*. ECB Occasional Paper Series No. 160, Frankfurt, (2015).

elérhető maximális pontszám, ha a két időszak valamennyi célját teljes mértékben teljesítik – és a tényleges pontszám közötti távolságot jelzi, amelyet még az új állandósult állapot eléréséhez az integrációs folyamatban teljesíteni szükséges.²⁵ Az ábra jól jelzi az integrációs folyamat 1993 utáni hiányosságait. Ugyanakkor meggyőzően mutatja a 2010-től bekövetkező lényeges mélyülést. (Utóbbi az ábrán önmagában 16 pont.)



3. ábra. A regionális intézményi integráció európai indexe

Forrás: Dorrucchi et al. (2015): i. m.

A krízist követő időszakban az ábra szerint mindegyik lényeges komponens tekintetében lényeges előrehaladás valósult meg. Leginkább a bankunió és a fiskális unió területén ment végbe haladás. Jóval kevesebb történt a gazdasági uniót tekintve.

Európában a gazdasági integráció folyamata mindig mélyülő természetű volt, és gyakran „krízisekben teljesedett ki”.²⁶ Mindez az európai integráció természetes állapota, ha az integráció végső céljait jól azonosították, és a folyamatot annak kezdetétől fogva jól megértették. Előbbieket előmozdíthatják a reformok igényét és kívánatos irányát helyesen jelző átfogó dokumentumok, közöttük akár

²⁵ Az index alkalmazott változatában az „uniós szakasz” azonosított céljai a négy elnök 2012. decemberi jelentésén alapultak.

²⁶ Jean Monnet: *Memoirs*. London, William Collins, 1978.

tervezetek is. Különösképpen, ha azok utóbb a további, akár sok lépésből álló cselekvés (reformintézkedések) alapját képezik.

A belső piac kiépítéséhez három és fél évtizedre volt szükség. Ám a gazdasági integráció követendő pályáját tekintve ebben az időszakban nem volt kétség. Ugyanakkor a GMU esetében a végső célok tekintetében felmerülhetnek bizonytalanságok és félreértések. (Az euró nem „cseresznye a belső piac pitéjén”.) Mindezek összefüggnek a nemzeti szuverenitás és az európai demokrácia értelmezésével. A legutóbbi krízis óta már eddig is jelentős előrehaladás valósult meg. (Annak ellenére, hogy egységes, átfogó és átütő erejű reformdokumentumot mindeddig nem fogadtak el.) A sikeres integráció inkluzív, szélesen megmagyarázott, megértett és elfogadott reformok révén érhető, illetve mélyíthető el. Mindez nem csak „nagy csomagok” révén lehetséges.²⁷

A GMU-reform kritikus tömege. Következtetések

Az eddigiek alapján megfogalmazható a GMU 2.0 reform tekintetében minimálisan szükséges, kritikus tömeget képező intézkedések köre. (Nevezzük ezt „kis csomag”-nak.²⁸) A kritikus tömeg eléréséhez mindenekelőtt három területen²⁹ szükséges mélyreható reformdöntések meghozatala:

- az európai betétbiztosítási rendszer (EDIS) – legalább részleges – megteremtése;
- euróövezeti stabilizációs, uniós jogi keretbe foglalt új fiskális – kockázatmegosztást is tartalmazó – szabályok;
- az euróövezeti bankok államkötvényeknek való túlzott kitétsége korlátozása, a „halálos hurok” megszüntetése.

E reformdöntések a rendszerszintű reform („teljes” GMU) központi feltételei. Azokkal szemben egyes tagállamokban politikai ellenállás mutatkozhat. Lehetséges, hogy e kritikus tömeget célzó lépések felé is csak fokozatos mozgás valósulhat meg. Ám az alappozíciók tekintetében a fontolva haladás veszélyeztetheti a reform mélységét és hatásosságát.³⁰ Az európai integráció eddigi útja szerint nem eleve reménytelen az átütő erejű változások elfogadása.

²⁷ S nemcsak a Szerződések módosítása, hanem kisebb lépések révén is lehetséges. Ám a reformok szerződéses konszolidációja utóbb ez esetben is szükséges.

²⁸ Halmai (2020): i. m. 411.

²⁹ Az áttörés kulcstényezőiről van szó. Azok egyúttal a tőkepiaci unió előfeltételei. Az euróövezeti fiskális kapacitás jelentős további tényező lehet.

³⁰ A további lassú korrekciós folyamat a GMU 1.1 továbbélését eredményezné. Utóbbi a GMU 1.0 egyes konstrukciós hiányosságait mérséklő, ám annak alapproblémáit teljesen meg nem haladó átmeneti rendszernek tekinthető.

A három fő stratégiai reformdöntés révén egyidejűleg lenne előmozdítható a pénzügyi stabilitás és a reziliencia tekintetében szükséges kockázatmegosztás, egyidejűleg a kemény költségvetési kényszer és az egészséges politikára irányuló ösztönzés. E reformlépések mindegyikére, miképpen a további lépésekre is vonatkozik az intézményi közgazdaságtani megközelítés érvényesítése. Azaz nemcsak az tisztázandó: mit kell tenni, hanem az is, ki és mikor tegye meg azt. Milyen intézményekre és szabályokra van szükség, és mikor? Pénzügyi, fiskális és intézményi reformok szükségesek. Az intézményi építkezésnek az eddigi tervekhez képest nagyobb hangsúlyt kellene kapnia. Az euróövezeti intézmények megújításának lehetséges alapelvei: a szuverén tagállamok részt vesznek a kockázatmegosztásban, miközben betartják a piaci fegyelmet az erkölcsi kockázat kontrolljának rendjében. A fiskális kockázatmegosztás kiépítéséhez központi fiskális kapacitás megteremtése is szükséges. Az EMF – a tagállamok likviditása és fizetőképessége területén – megfelelő kockázatmegosztást teremthetne, miközben előmozdíthatná a piaci fegyelmet. Az EKB a GMU-reform eredményeképpen a monetáris politikára és szükség esetén a bankoknak nyújtott likviditási segítségre koncentrálhatna.

A fiskális kockázatmegosztás fokozatos bevezetése tűnhet megvalósíthatónak: először a bankunió támogatásában, majd kiterjedtebben, a makroökonómiai kockázatokkal szemben, országok közötti „biztosításként”. Mindezek az erkölcsi kockázat hatékony kezelését feltételezik. A kockázatmegosztás néhány formájára – így az egész területre kiterjedő közjavak szélesebb körével történő ellátásra – a politikai unió irányában történő előrehaladás esetén nyílhat meg a lehetőség.

Irodalomjegyzék

- Bénassy-Quéré, Agnes – Francesco Giavazzi (szerk.): *Europe's political spring: Fixing the Eurozone and beyond*. A VoxEU eBook, CEPR Press, 2017. Online: <https://bit.ly/3nA0ygy>
- Bénassy-Quéré, Agnes – Markus K. Brunnermeier – Henrik Enderlein – Emmanuel Farhi – Marcel Fratzscher – Clemens Fuest – Pierre-Olivier Gourinchas – Phillippe Martin – Jean Pisani-Ferry – Hélène Rey – Isabel Schnabel – Nicolas Véron – Beatrice Weder di Mauro – Jeromin Zettelmeyer: *Euro area architecture: What reforms are still needed, and why*. VOX CEPR Policy Portal, 2019. Online: <https://bit.ly/3vzJUAs>
- Bénassy-Quéré, Agnes – Markus K. Brunnermeier – Henrik Enderlein – Emmanuel Farhi – Marcel Fratzscher – Clemens Fuest – Pierre-Olivier Gourinchas – Phillippe Martin – Jean Pisani-Ferry – Hélène Rey – Isabel Schnabel – Nicolas Véron – Beatrice Weder di Mauro – Jeromin Zettelmeyer: Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform. *CEPR Policy Insight*, 91. (2018). Online: <https://bit.ly/3vzJUAs>
- Brunnermeier, Markus – Harold James – Jean-Pierre Landau: *The Euro and the battle of ideas*. Princeton, Princeton University Press, 2016. Online: <https://doi.org/10.2307/j.ctvc774qh>
- Csaba László: Tőkepiaci unió vagy szabadságharc? *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 5. 484–498. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2018.5.484>
- Delatte, Anne-Laure: Fixing the Euro needs to go beyond economics. *VoxEU.org*, 2018. október 23. Online: <https://voxeu.org/article/fixing-euro-needs-go-beyond-economics>
- Dorrucci, Ettore – Demosthenes Ioannou – Francesco Paolo Mongelli – Alessio Terzi: *The four unions "PIE" on the Monetary Union "CHERRY": A new index of European Institutional Integration*. ECB Occasional Paper Series No. 160, Frankfurt, 2015. Online: www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbop160.en.pdf
- European Commission: *Reflection paper on the deepening of the Economic and Monetary Union*. European Commission COM(2017) 291, Brussels, 2017.
- Enderlein, Henrik – Enrico Letta – Jörg Asmussen – Laurence Boone – Aart De Geus – Pascal Lamy – Philippe Maystadt – Maria João Rodrigues – Gertrude Tumpel-Gugerell – António Vitorino: *Repair and prepare: Growth and the Euro after Brexit*. Gütersloh–Berlin–Paris, Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin and Jacques Delors Institute in Paris, 2016. Online: <https://bit.ly/3e52qe6>
- Gros, Daniel: Italian risk spreads: Fiscal versus redenomination risk. *VoxEU.org*, 2018. augusztus 29. August. Online: <https://bit.ly/3gTvRBG>
- Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonomiája*. Budapest, Akadémiai, 2020. Online: <https://doi.org/10.1556/9789634545569>
- Juncker, Jean Claude (in cooperation with Donald Tusk – Jeroen Dijsselbloem – Mario Draghi – Martin Schulz): *Completing Europe's economic and monetary union. Five presidents' report* (2015). Online: <https://bit.ly/2SkETNN>
- Monnet, Jean: *Memoirs*. London, William Collins, 1978.
- Moravcsik, Andrew: *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.
- Pisani-Ferry, Jean: Euro area reform: An anatomy of the debate. *CEPR Policy Insight*, 95. (2018). Online: <https://bit.ly/3tf1kAU>
- Pisani-Ferry, Jean – Jeromin Zettelmeyer: Risk sharing plus market discipline: A new paradigm for euro area reform? A debate. *VoxEU.org*, 2019. június 13. (2019a) Online: <https://bit.ly/2Rg5laE>
- Pisani-Ferry, Jean – Jeromin Zettelmeyer: Risk sharing plus market discipline: A new paradigm for euro area reform? A debate. *VoxEU.org*, 2019. június 18. (2019b) Online: <https://bit.ly/334S33A>
- Sapir, André – Dirk Schoenmaker: The time is right for a European Monetary Fund. *Bruegel Policy Brief*, 4. (October 2017). Online: <https://bit.ly/3u4WQOI>



Hoffman István¹

A normatív önkormányzati határozatok kontrolljának néhány kérdése

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) számos változtatása közül ki kell emelni a normakontroll-eljárásoknak a közigazgatási perrendbe történő illesztését.

Normakontroll és közigazgatási perjog

*A normakontroll-eljárások helye és szerepe
a liberális demokráciák szabályozásaiban*

A közigazgatási döntések jogszerűségének bírósági felülvizsgálata lényegében valamennyi modern államban megjelent és kialakult, jóllehet a felülvizsgálat modelljei különbözőek.² Bár a modellek eltérőek, azonban már előjáróban le-
szögezhetjük, a közigazgatási döntések jogszerűségének bírósági felülvizsgálata kiterjed a normatív döntések felülvizsgálatára is.³ Az eredeti angol rendszer enu-
meratív jellegű, azaz a közigazgatás döntéseinek felülvizsgálatára nem általában
jogosították fel a bíróságokat, hanem különböző keresettípusokat intézményesí-
tettek, amelyek meghatározott cselekmények elvégzésére jogosították fel a (ren-
des) bíróságokat. Ezek az ún. parancsok (*orders*).⁴ Hasonló jellegű szabályozás
alakult ki az Amerikai Egyesült Államokban is. Az Amerikai Egyesült Államok
szövetségi szintű közigazgatási eljárási jogszabályának hatálya – az 1946-os *Admi-
nistrative Procedure Act* – a normatív közigazgatási cselekmények megalkotásra is

¹ Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: hoffman.istvan@ajk.elte.

² Lásd részletesebben: F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Buda-
pest, ELTE Eötvös, 2010. 12.

³ Lásd részletesebben: Forgács, Anna: Administrative rule-making based on ReNEUAL Model Rules. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015. 443.

⁴ Hagyományos elnevezésükkel: *writ*.

kiterjed.⁵ A fentiek is jelzik azt, hogy a bíróságok hatásköre kiterjed ezen normatív döntések kontrolljára is. Az enumeratív perjogi szabályozás alapján – sajátos keresetek révén – az angolszász államokban a normatív döntésekre is kiterjed a bíróságok – jogszerűségi – felülvizsgálati lehetősége. A fenti keresetek alapján alapvetően a rendes bíróságok járnak el.⁶ Az angolszász szabályozás sajátossága, hogy a normakontroll jellemzően konkrét jellegű.

A francia közigazgatásban az Államtanács (*Conseil d'État*) hatásköreinek folyamatos bővülése során egyfajta sajátos, a közigazgatáson belüli független szervezetként vált közigazgatási bíráskodást végző szervvé.⁷ Hatáskörei alapján végső soron szintén az enumeratív modellbe sorolható, jöllehet a *Code de justice administrative* a kérdést szabályozó R311-1 cikkének az eredeti, 2001. január 1-jén hatályos szövegéhez képest a hatásköri szabályozás tételes jellege folyamatosan oldódott. A hatásköri szabályok alapján az Államtanács és részben a regionális tribunálok hatásköre is kiterjed a normatív jellegű döntések felülvizsgálatára.⁸

Végső soron a brit és a francia rendszer is egyfajta hatásköri enumeráción alapult. Ezzel szemben a német közigazgatási perjog egy eltérő megoldást választott. A német közigazgatási perrendtartás, a *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) a teljes körű közigazgatási jogvédelem érdekében a közigazgatási bíróságok által elbírálandó ügyek – azaz a törvény tárgyi hatálya – tekintetében generálklauzulás megoldást választott a kérdést szabályozó 40. cikkében.⁹ A fenti generálklauzulának három főbb tényállási elemét különíti el a szakirodalom: egyrészt rögzíti, hogy a közigazgatási bíróságok hatáskörei a közjogi jogvitákra terjednek ki, ugyanakkor negatív feltételként rögzíti (azaz ezek fennállása esetén nem járhatnak el a közigazgatási bíróságok), hogy ez a közjogi jogvita nem alkotmányos jellegű, végül hogy ennek a vitának az elbírálását külön törvény nem utalja más bíróság hatáskörébe.¹⁰

⁵ Lásd Forgács (2015): i. m. 441.

⁶ A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata körében ténybizonyításra elsősorban akkor kerülhet sor, ha az a döntés jogszerűség megítéléséhez szükséges. Ezt az elvet a CPR-nak a kérdést szabályozó 54. fejezete (*Part 54*) is tartalmazza, de az elvet – a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályainak kizárólagosságával egyidejűleg – az *O'Reilly v. Mackman* [1983] 2 AC 237 ügyben fektette le a Lordok Háza. Lásd részletesebben: Mark Elliott – Jack Beatson – Martin Matthews: *Administrative law. Text and materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 445–456.

⁷ Lásd F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bíráskodás európai fejlődése. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. 325.

⁸ Lásd részletesebben: Bernard Asso – Frédéric Monera: *Contentieux administratif*. Paris, Studyrama, 2006. 104. skk. és Nadine Dantonel-Cor: *Droit des collectivités territoriales*. Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007. 261.

⁹ § 40 I VwGO: „Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.”

¹⁰ Lásd Steffen Detterbeck: *Allgemeine Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, Beck, 2011. 518.

A normatív döntések ellenőrzése szempontjából érdemes kiemelni a münsteri székhelyű Észak-Rajna–Vesztfáliai Közigazgatási Felsőbíróság (*Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen*) azon 2010-es döntését,¹¹ amelyben kiemelte a bíróság, hogy a közjogi jogvita körébe tartozik a közigazgatási szerv által kiadott rendelet, valamint a szerv normatív határozata is. Így lényegében a fenti generálklauzula keretében – az alkotmányos jogvitáktól és a külön törvényben meghatározott, sajátos felülvizsgálatoktól (itt különösen a másik két közigazgatási jellegű bíróság, a pénzügyi bíróságok és a szociális bíróságok hatásköreire kell gondolnunk) eltekintve – a közigazgatási bíróságok normakontrollügyekben is eljárhatnak.

Az önkormányzati normatív határozatok kontrollja a magyar jogban a Kp.-t megelőzően

Normakontroll-eljárások megjelenése a magyar jogban

A normatív döntések – így a helyi közigazgatási szervek (1990-ig a tanácsok) normatív határozatainak és rendeleteinek – bírósági kontrollja alapvetően a jogállami berendezkedésű rendszerekben jelenik meg. Így a rendszerváltozást megelőzően nem alakult ki ezek rendszere. Bár a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény, valamint más jogszabályok – így a Magyar Tudományos Akadémiáról szóló rendelkezések – intézményesítettek törvényességi felügyeleti rendszereket, ám a felügyeleti szerv intézkedésének bírósági felülvizsgálatára nem volt lehetőség. A bíróság által felülvizsgálható döntések körébe 1990-et megelőzően a hatósági eljárási törvények szerinti államigazgatási hatósági határozatok – azaz kizárólag egyedi ügyekben hozott döntések – tartoztak. Ennek megfelelően, amikor az 1972. évi 26. tvr. beiktatta a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénybe (régi Pp.) a közigazgatási perek sajátos eljárási szabályairól rendelkező XX. fejezetet, akkor a rendelkezések az egyedi ügyben hozott hatósági határozatok jogszabályi kontrollját tekintették általánosnak, és az eljárás modellje is ezt követte.¹² A normakontroll-eljárások a rendszerváltozást követően jelentek meg ismét a magyar jogban. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény lényegében egy centralizált modellt alakított ki, amelyben a normakontrollnak – az alkotmányossági felülvizsgálaton túl a jogforrási hierarchiára vonatkozó szabályokra figyelemmel a törvényességi szempontúnak is – az elsődleges felelőse az Alkotmánybíróság volt. Bár a közigazgatási hatósági határozatok felülvizsgálatában – több lépcsőben – általánossá

¹¹ OVG Münster NVwZ-RR 210, 587f.

¹² Lásd részletesebben: Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 117–130.

vált a bírói felülvizsgálat, ez a közigazgatási normatív döntésekre nem terjedt ki. A bírósági normakontroll az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően egyes, külön törvények sajátos rendelkezései között jelent meg. Így a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.), valamint a régi Pp. 324. § (2) bek. b) pontja alapján az önkormányzatok képviselő-testületei normatív határozatainak felülvizsgálata, valamint az Ötv. és ahhoz kapcsolódóan a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény utaló szabálya révén a nemzetiségi önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata is a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságok hatáskörébe tartozott.¹³ A bírósági normakontroll-eljárások kiszélesedését a Magyarország Alaptörvényének (2011. április 25.) 2012. január 1-jei hatálybalépése, s ahhoz kapcsolódóan a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerinti törvényességi felügyeleti szabályrendszerének átalakítása jelentette, amikortól is a helyi önkormányzatok rendeleti döntéseinek (valamint a rendeletalkotás elmulasztásának) kontrollja a bírósági szervezetrendszerhez – a Kúria (Önkormányzati Tanácsához) – került.¹⁴

A Kp. modellje: generálklauzula és fragmentált szabályozás

A Kp. 2018. január 1-jei hatálybalépése jelentős változást hozott a normatív aktusok felülvizsgálata során. Egyrészt a Kp.-nek – az elsősorban német megközelítésű, de a kormányzati intézkedések fogalmával a francia hatásokat is figyelembe vevő – generálklauzulás kiindulópontja miatt megteremtődik a közigazgatás normatív döntéseinek hézagmentes bírósági jogszerűségi kontrollja. Másrészt azonban a sarkalatos törvények sajátos eljárási szabályai is hatályban maradtak, azokat a Kp. csak megfelelően kiegészíti.

A közigazgatási normatív döntéssel kapcsolatos vita mint közigazgatási jogvita – általában

A Kp. 1. § (1) bekezdése alapján a törvény tárgyi hatálya a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perekre és egyéb bírósági közigazgatási eljárásokra terjed ki. Így a Kp. egyfajta generálklauzulás modellt alkalmaz a hatálya tekintetében,

¹³ Lásd Hoffman István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 139–140.

¹⁴ Lásd Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016. 556–557.

hiszen – hasonlóan a német VwGO modelljéhez – a közigazgatási jogvitákat vonja a közigazgatási perrend hatálya alá. A fenti generálklauzulát azonban a Kp. 4. §-a értelmezte. A Kp.-nek a normakontrollügyekben történő alkalmazása szempontjából fontos, hogy bár a fenti definíció alapján közigazgatási jogvitának minősülne, de a Kp. 4. § (4) bekezdés *a)* pontja alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának a „kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban”, valamint a *c)* pont alapján „az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között”.

Közigazgatási bíróságok és az Alkotmánybíróság

Mindezek alapján megállapítható, hogy nem tartozik a közigazgatási jogvita körébe, így a Kp. 4. § (3) bekezdés *c)* pontja alapján nem járhat el a generálklauzula alapján a közigazgatási bíróság a jogszabályokkal kapcsolatos jogviták esetén, valamint – főszabály szerint – a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel kapcsolatos jogvitákban. Ezek a normák ugyanis a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) hatálya alá tartoznak, így nem minősülnek közigazgatási cselekménynek a hivatkozott rendelkezés alapján. Míg a német VwGO a „nem alkotmányos vita” megoldást alkalmazza az alkotmánybírói hatáskörök és a közigazgatási bíróság hatásköreinek elhatárolása körében, addig ezt a kérdést a Kp. úgy rendezi, hogy kiveszi a közigazgatási jogvita fogalma alól azokat az ügyeket, amelyekben az Alkotmánybírósról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) alapján az Alkotmánybíró bír el.¹⁵

Bár a Kp. generálklauzulája általában kiveszi a közigazgatási cselekmények köréből a Jat. hatálya alá tartozó normák felülvizsgálatát, azonban egyértelmű, hogy vannak olyan, a Jat. hatálya alá tartozó aktusok, amelyek tekintetében a közigazgatási bíróságok járnak el. Egyrészt maga a Kp. szabályozza a XXV. fejezetben az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatának, illetve a rendeletalkotási kötelezettség elmulasztása megállapításának a szabályait. Azaz, egy jogszabálynak – amely egyértelműen a Jat. hatálya alá tartozik – a normakontrollját. Az önkormányzati rendeletek felülvizsgálata tekintetében az Alkotmánybíró és a Kúria hatásköreit is elhatárolta a törvényalkotó és a törvényalkotás alapján kialakuló joggyakorlat is. Az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíró hatáskörébe csak azok az ügyek tartoznak, ahol kizárólag az önkormányzati rendelet az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata merül fel, más jogszabály

¹⁵ Lásd Tamás András: A közigazgatási bíróság megszűnése. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 405–406.

vizsgálata nélkül.¹⁶ Az Alkotmánybíróság a fenti szabályt tette egyértelművé a 3097/2012. (VII. 26.) AB határozatában, amikor rögzítette, hogy olyan alkotmányjogi panaszban, amelyben a panasz benyújtója az Alaptörvényen kívül más jogszabály megsértésére is hivatkozik, az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre.¹⁷ Az AB azért is járhatott el így, mert a bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikkében meghatározott kötelezettsége az, hogy jogalkalmazó tevékenységük során a jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Így a Kúria részben alapjogi bíraskodási tevékenységet is ellát az önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban, hiszen olyan ügyekben, ahol a helyi rendelet az Alaptörvényt és más jogszabályt is sért, az alaptörvényi rendelkezésekkel való összhangot is vizsgálhatja. A fenti, egyértelmű elhatárolás azonban az elmúlt időszakban mintha változna: a 7/2017. (IV. 18.) AB határozat ugyanis lehetővé tette az alaptörvény-ellenesség mellett más törvényekbe is ütköző önkormányzati rendelet alkotmánybírósági megsemmisítését abban az esetben is, ha az önkormányzati rendelet alapvető jog „közvetlen korlátozását célozza”.¹⁸

Az önkormányzati normatív határozatok tekintetében ennél is több kérdőjel jelenik meg a szabályozásban. Az Abtv. a közjogi szervezetszabályozó eszközök felülvizsgálatával kapcsolatban az Abtv. 37. § (2) bekezdésében rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság „utólagos normakontroll-eljárásban, bírói kezdeményezés alapján folytatott egyedi normakontroll-eljárásban, alkotmányjogi panasz alapján vagy nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálata során felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek... az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját. Az indítványozókra, az eljárásra és a jogkövetkezményekre a jogszabályok felülvizsgálatára vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.”

E körben az Abtv. általában lehetővé teszi az alkotmánybírósági felülvizsgálatot, és nem határoz meg olyan szempontokat, amelyek az AB hatáskörét korlátoznák – ellentétben az önkormányzati rendeletek törvényességi kontrolljával. A Jat. IV. fejezete alapján a normatív határozat közjogi szervezetszabályozó eszköz, és a Jat. 23. § (2) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését normatív határozatban szabályozhatja. Az Mötv. 139. §-a egyértelműen rögzíti, hogy az önkormányzati határozatok – mind normatív, mind egyedi – törvényességi felülvizsgálatára a fővárosi és megyei kormányhivatal kezdeményezésére a közigazgatási ügyben eljáró bíróság jogosult. A Kp. az Mötv.

¹⁶ Abtv. 37. § (1) bek.: „Az Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.”

¹⁷ Lásd Nagy–Hoffman (2016): i. m. 556.

¹⁸ 7/2017. (IV. 18.) AB határozat Indokolás [29] bek.

fenti szabálya tekintetében állapít meg a 139. § bekezdésében kiegészítő szabályokat, amelyek szerint az önkormányzati normakontrollra vonatkozó XXV. fejezet szabályait kell alkalmazni abban az esetben, ha „az eljárás tárgya a helyi önkormányzat normatív határozata”. A Kp. korábban hatályos, 139. §-át és az Mötv. 139. §-át – a közigazgatási bírósági rendszer átalakítását megvalósító – az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény módosította, amely változtatások 2020. április 1-jén léptek hatályba. A Kp. 2018. január 1-jén és 2020. április 1-jén meghatározott szabályaiból is egyértelmű, hogy mivel a normatív határozatok felülvizsgálatát a Kp. XXV. fejezete rendeli el, ezért a rendszertani elemzésből úgy tűnik, ezeknek a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek a felülvizsgálatára nem a Kp. 4. §-ában meghatározott generálklauzulát, hanem a Kp. 5. § (2) bekezdését kell alkalmazni, azaz az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatát korlátozó, a Kp. 4. §-ában meghatározott feltételeket nem kell alkalmazni. Így lényegében a Kp. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan¹⁹ – párhuzamos hatásköröket tart fenn a normatív határozatok felülvizsgálata körében. Ez a problémakör ráadásul tágabb is: a normatív határozatok bírósági felülvizsgálatának szabályait kell alkalmazni a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 146. § (2) bekezdésének utaló szabálya alapján a nemzetiségi önkormányzatok normatív határozatainak kontrolljára is. Így lényegében ezen döntések felülvizsgálatával kapcsolatban is fennáll ez a párhuzamos hatáskör-telepítés.

*Hatásköri bizonytalanság és annak rendezése(i):
az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálata
szabályainak változása(i)*

Az önkormányzati normatív határozatok bírósági felülvizsgálata nem csak az Alkotmánybíróság hatásköreivel kapcsolatban jelent komoly kihívást. A Kp. eredeti, a *Magyar Közlöny*ben megjelent szövege alapján az eljáró bíróság sem volt teljesen egyértelmű. Az Mötv. 139. és 140. §-ai egyértelműen rögzítik, hogy az önkormányzati határozatok törvényességevel kapcsolatos perekben, valamint a határozathozatal elmulasztásával kapcsolatos eljárásokban a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. A fenti hatásköri szabályok az Mötv. sarkalatos rendelkezései közé tartoznak. A Kp. eredeti, a *Magyar Közlöny*ben 2017. március 1-jén kihirdetett 139. § (2) bekezdése viszont azt rögzítette, hogy az önkormányzati normatív határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos eljárásokban a Kp. sajátos szabályokat meghatározó XXV. fejezetét kell alkalmazni. A Kp. XXV. fejezete viszont kizárólag a Kúria rendeletek felülvizsgálatával összefüggő eljárásának a szabályait határozza meg. Az Mötv.

¹⁹ Lásd Hoffman (2010): i. m. 139.

alapján viszont ezekben az ügyekben a közigazgatási és munkaügyi bíróságok járnak el. Így a Kp. és az Mötv. szövege között egyfajta ellentmondás volt megfigyelhető: a Kp.-nak a *Magyar Közlöny*ben közzétett szövege alapján úgy tűnt, mintha a Kúria járt volna el a normatív önkormányzati határozatok felülvizsgálatával kapcsolatos ügyekben is. Ez azonban az Mötv. sarkalatos rendelkezéseinek egyértelmű „felülírása” lett volna. Az Alkotmánybíróságnak – éppen a Kp.-vel kapcsolatban hozott – 1/2017. (I. 17.) AB határozata pedig megismételte azt a korábban is rögzített elvet, hogy a sarkalatos törvények egyszerű többséggel elfogadott törvényben történő módosítása nem áll összhangban a jogállamiság elvével. Ezért a fenti megoldás Alaptörvénnyel való összhangja erősen kétséges lett volna. Ezt az anomáliát észlelte a jogalkotó is: a Kp. 139. § (2) bekezdésének szövegét módosította – még a Kp. hatálybalépése előtt – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXXX. törvény 139. § (2) bekezdése. A Kp. 2018. január 1-jén hatályba lépő, immáron módosított 139. § (2) bekezdése alapján „[h]a a közigazgatási és munkaügyi bíróság eljárásának tárgya a helyi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata vagy a meghozatalára irányuló kötelezettség elmulasztása, e fejezet rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy ahol e fejezet a Kúriáról rendelkezik, ott a közigazgatási és munkaügyi bíróságot kell érteni”. Így a Kp. módosított rendelkezése egyértelműen kimondta az Mötv. sarkalatos rendelkezéseivel összhangban, hogy az önkormányzat képviselő-testületének normatív határozatával – mint képviselő-testületi határozattal – kapcsolatos jogvitában az arra az Mötv. 139. §-a alapján eljárni jogosult közigazgatási és munkaügyi bíróságok rendelkeznek hatáskörrel. A Kp. fenti rendelkezése az Alaptörvénnyel összhangban álló megoldást alkalmazott, azonban arra is figyelemmel volt, hogy a normatív önkormányzati határozatok felülvizsgálata sajátos jellegű, a normakontroll-eljárások sajátosságait érvényesíteni kell. Ezért a Kp. kimondta, hogy az ilyen ügyekben az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságok nem a Kp. általános szabályai szerinti perben, hanem egy, a Kp. önkormányzati normakontroll-ügyeinek sajátos rendelkezései alapján zajló különleges perben járnak el.

A fenti hatásköri megoldással a viták azonban nem jutottak nyugvópontra. Egyes álláspontok szerint ugyanis a fenti szabályozás erodálta a normakontroll-eljárások egységességét, ugyanis míg a rendeletek normakontrollja a Kúriánál koncentrálódott, addig a kijelölt 8 közigazgatási és munkaügyi bíróság döntött – igaz, a Kp. XXV. fejezete szerinti eljárásban – a normatív önkormányzati határozatok jogszerűségéről.²⁰ Figyelemmel arra, hogy 2019. év végén a törvényhozásban a kormánypártok támogatói – ellentétben a 2017. nyári helyzettel – minősített többséggel

²⁰ A kritika tekintetében lásd Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 740–741.

rendelkeztek, ezért a jogalkotónak nem kellett a sarkalatos törvényi rendelkezésekhez igazodnia, ugyanis módosítani tudta az egyébként minősített többséggel elfogadott Mötv.-t is. Így az Mötv. 139. §-ának módosításával már nem nevesítették az önkormányzati határozatok felülvizsgálatával kapcsolatban eljáró bíróságokat, hanem az Mötv. módosított szabálya „közigazgatási ügyekben eljáró bíróságról” szól. Ezzel egyidejűleg a Kp. 139. § (2) bekezdését is törölték. Ez azonban továbbra is felvet nyitott kérdéseket, amelyeket a joggyakorlatnak kell rendeznie. Az új helyzetben ugyanis két értelmezés lehetősége merül fel: az egyik álláspont szerint a Kp. 139. §-ának utaló szabálya – amely szerint az önkormányzati normatív határozatokkal kapcsolatos eljárásban a Kp. XXV. fejezetét kell alkalmazni – a Kp. 141. § (2) bekezdésére is figyelemmel –, amely alapján a XXV. fejezet szerinti perekben a Kúria jár el – egyfajta hatásköri szabályként értelmezhető, és ezáltal ezekben a jogvitákban a Kúria jár el. A fenti, a Kúria Önkormányzati Tanácsának tanácselnök bírāja által vallott megközelítéssel²¹ szemben azonban olyan értelmezés is megjelent, amely szerint a Kp. módosított 139. §-ának utaló szabálya önmagában nem tekinthető hatásköri szabálynak, így az általános elsőfokú hatáskörre való szabályok alkalmazása is felmerülhet. Jóllehet a jelenlegi szabályozási környezetben az utaló szabály hatásköri rendelkezésként történő alkalmazása mellett számos érv felhozható, azonban ezt a kérdést csak a joggyakorlat dönti majd el.

Zárógondolatok

A Kp. megalkotása jelentősen átalakította a közigazgatási szervek normatív döntéseinek bírósági felülvizsgálati rendszerét. A törvény a közigazgatási jogviták értelmezésében általában véve paradigmaváltást jelentett. A Kp. a közigazgatási jogvita generálklauzulájával széles körben tette lehetővé, hogy azokat a normatív döntéseket is felül lehessen vizsgálni, amelyekre korábban nem vagy csak korlátozottan volt lehetőség. A fragmentált jogvédelmi rendszer, a sarkalatos törvényekben szabályozott eljárások sajátos helyzete és a jelentős ágazati eltérések miatt is több olyan eljárási kérdés merült fel, amelyet vagy jogszabály-módosítással, vagy a gyakorlat határozott állásfoglalásával kellett rendezni, ezek közé tartozott az önkormányzati normatív határozatok kérdésköre is. A normatív határozatokkal kapcsolatos jogalkotás körében több álláspont ütközött, amelyek a Kp. (és az Mötv.) szövegének többszöri módosításában jelentek meg, azonban a viták még jelenleg sem jutottak nyugvópontra.

²¹ Lásd Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021. (CompLex Jogtár Kiegészítésként közzétett kommentár.)

Irodalomjegyzék

- Asso, Bernard – Frédéric Monera: *Contentieux administratif*. Paris, Studyrama, 2006.
- Dantonel-Cor, Nadine: *Droit des collectivités territoriales*. Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007.
- Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Balogh Zsolt Péter: [Kp.] XXV. fejezet. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021.
- Detterbeck, Steffen: *Allgemeine Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht*. München, Beck, 2011.
- Elliott, Mark – Jack Beatson – Martin Matthews: *Administrative law. Text and materials*. Oxford, Oxford University Press, 2011.
- F. Rozsnyai Krisztina: A közigazgatási bírászkodás európai fejlődése. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész III. Budapest, ELTE Eötvös, 2017.
- F. Rozsnyai Krisztina: *Közigazgatási bírászkodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010.
- Forgács, Anna: Administrative rule-making based on ReNEUAL Model Rules. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András: *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Hoffman István: Néhány gondolat az önkormányzatok nem hatósági jellegű határozatainak bírósági felülvizsgálatáról. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 137–152.
- Nagy Marianna – Hoffman István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2016.
- Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. *Acta Humana*, 1. (2013), 1. 117–130.
- Tamás András: A közigazgatási bíróság megszűnése. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 391–406.



Imre Miklós¹

Gazdaságirányítás Magyarországon a két világháború között, különös tekintettel az ipar irányítására

Tamás András professzor úr az államtudomány(ok) kiemelkedő, nemzetközi hírű képviselője. A kiváló tudós 80. születésnapjára készült áttekintés a két világháború közötti magyar gazdaságirányítás legfontosabb jellemzőit igyekszik bemutatni. Az elemzés fókuszában az iparirányítás áll.

Trianon gazdasági következményei

Az Osztrák–Magyar Monarchia 1918-ban megszűnt. Ezt követően egy polgári átalakulási kísérlet és a Tanácsköztársaság véres időszaka után következett be a trianoni katasztrófa.

Magyarország az első világháborúban a vesztes, központi hatalmak közé tartozott. A magyar delegáció által 1920. június 4-én kényszerből aláírt trianoni békediktátumot az Országgyűlés az 1921. évi XXXIII. törvénnyel fogadta el.

A háború és az azt követő időszak forradalma, diktatúrája, konfliktusai és megszállásai hatalmas embervesztést és vagyoni károkat okoztak.

Az első világháború hadigazdálkodása és a háború következményeinek felszámolása miatt az európai országok képtelenek voltak visszatérni a teljesen liberalizált piacgazdaság korszakának megoldásaihoz. A háborúban megerősödő aktív állami szerepvállalás továbbra is megmaradt. Az 1920-as évek Euróában az állami kiadások szintje magasabb volt, mint a világháború előtti időszakban.²

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása után annak helyén több új, jellemzően elmaradott, egymással ellenséges viszonyban álló nemzetállam jött létre.³ A békeszerződések következtében szétesett az Osztrák–Magyar Monarchia

¹ Professor emeritus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: imre.miklos@uni-nke.hu.

² Muraközy László: *Államok kora. Az európai modell*. Budapest, Akadémiai, 2012. 22.

³ Rondo Cameron: *A világ gazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*. Budapest, Maecenas, 1998. 401–402.

munkamegosztásának rendszere. Szinte mindegyik utódállam egyoldalú gazdasági szerkezetet örökölt. Ausztria ipari állammá vált, Magyarország közepesen iparosodott agrárállam jellege megmaradt.⁴ A monarchia felbomlásával megszűnt a birodalom által nyújtott korábbi, védett állapot. Minden utódállam, így Magyarország is kénytelen volt kilépni a világpiacra, és külkereskedelemre utalt, nyitott gazdaságú állammá vált.

A nemzetközi gazdasági folyamatokhoz való csatlakozás során kiderült, hogy a közép-európai országok – az élvonalhoz tartozókhöz képest – jellemzően csak gazdaságtalanabban és gyenge minőségben termelnek, és gyakran csak áron alul tudják értékesíteni termékeiket.⁵ Magyarországon Trianon után csak nagyon erőteljes állami szerepvállalás mellett volt esély a megcsonkított ország talpra állítására.

A trianoni békeszerződés következtében Magyarország elveszítette területének 67,3%-át, népességének pedig 58,4%-át.⁶ Más források szerint a területi veszteség aránya 71,4%, a lakosságcsökkenés pedig 63,6%.⁷

A trianoni békeszerződés a vagyon- és jövedelemvesztés mellett döntően befolyásolta a gazdasági struktúrát és a jövedelemszerkezetet.

A trianoni békeszerződést kísérő, drasztikus mértékű terület- és népességfogyatkozás új és roppant kedvezőtlen feltételeket teremtett a nemzetgazdaság számára, amelyeknek következményei napjainkig hatnak.⁸ Az előzőek mellett döntő hatással volt a magyar gazdaságra is a világháborút lezáró versailles-i béke-rendszer egyik meghatározó eleme, a fizetendő jóvátétel és az azzal kapcsolatos bizonytalanság, hogy Németország helyett a térség országait vajon ki fogja segíteni az európai gazdaságba való integrálódás útján?⁹

A gazdasági ágazatok közül a legnagyobb kártételeket a mezőgazdaság szenvedte el, jövedelmei 61%-kal csökkentek. Az ipar veszteségei voltak relatíve a legkisebbek, itt a jövedelemcsökkenés 51%-os volt.¹⁰

A területi változások következtében az ország iparosabb lett, hiszen az alacsonyabb népsűrűségű peremvidékeket csatolták el. Az ipari népesség 51,2%-a, a gyári munkásságnak pedig az 57%-a maradt a trianoni Magyarországon.

⁴ Kaposi Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004. 18.

⁵ Kaposi (2004): i. m. 19.

⁶ Honvári János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*. Budapest, Aula, 2006. 19.

⁷ Varga István: *Csonka-Magyarország gazdasági fejlődése*. Budapest, M. Kir. József-Műegyetem, 1932. 3–10. Későbbi közlését lásd Czoch Gábor et al. (szerk.): *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény. XVIII–XX. század*. Budapest, Aula, 2003. 346.

⁸ Szávai Ferenc: *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései*. Budapest, Pro Pannonia, 2004. 62.

⁹ Szávai (2004): i. m. 106.

¹⁰ Kaposi (2004): i. m. 97–98.

A történeti Magyarország 4241 gyárának 48,9%-a, mintegy 2075 üzem maradt a megcsonkított területeken.¹¹

A gazdaság fejlesztése szempontjából meghatározó volt, hogy az új államhatárok közelében fekvő vasútvonalak és csomópontok tudatosan az utódállamokhoz kerültek át.

A mezőgazdasági szántóterületek aránya nőtt, de a legjobb minőségű földek a határon kívülre kerültek (Délvidék, Csallóköz).

Nagymértékben megváltozott a mezőgazdaság belső piaca, szerkezete és exportlehetőségei.¹²

A békeszerződések kimondták a korábbi gazdasági kapcsolatok sérthetetlenségét. Az utódállamok azonban a monarchiától való félelmükben és a nacionalizmus megerősödésének következtében inkább a gazdasági elzárkózást és az őket is sújtó ellátási problémákat választották, és lemondtak az egymással való kereskedés előnyeiről.

A trianoni békediktátummal az ország elveszítette ipari nyersanyagkincsei jó részét, ami a nehézipar számára súlyos nehézségeket okozott. Például a vasérc-termelésnek csak a 11%-a maradt a határokon belül.¹³

A feldolgozóipar nyersanyagbázisa az elcsatolt peremvidékeken volt található. A korábban a birodalmi igények kielégítésére létrehozott feldolgozóipari kapacitások nagy része, az új országterületeken maradt. Ezek azonban a nyersanyag- és alapanyaghiány, valamint a piacvesztés miatt túlméretezetté és feleslegessé váltak.¹⁴

1918 és 1923 között az elcsatolt területekről áttelepülők és az Amerikából hazatelepülők száma mintegy 300-320 ezerre volt becsülhető. Az utódállamokból érkezők túlnyomórészt köztisztviselők és szabadfoglalkozásúak voltak. Az érintettek döntő többsége évekig nem jutott álláshoz és lakáshoz, ami további társadalmi és gazdasági problémákat okozott.¹⁵

A magyar gazdaság nagyon komoly finanszírozási problémákkal is küszködött. A gyáripari és a közlekedési beruházásokban korábban meghatározó volt a külföldi – elsősorban az osztrák és a német – tőke szerepe. Trianon előtt a gyáriparban a részvények 36%-a, a bankok részvényeinek 55%-a külföldi kézben volt. Az államkölsönök és a vasúti kötvények jegyzésében a külföldi részvétel elérte a 60-70%-ot. A világháború után Európa gazdaságának első számú finanszírozójává Nagy-Britannia és az Egyesült Államok vált. Magyarország, hasonlóan a többi

¹¹ Kövér György et al. (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Budapest, Aula, 2002. 321.

¹² Szávai (2004): i. m. 63.

¹³ Gunst Péter: *Magyarország gazdaságtörténete (1914–1989)*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996. 40.

¹⁴ Kaposi Zoltán: *A XX. század gazdaságtörténete I. 1918–1945*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1998. 100.

¹⁵ Honvári (2006): i. m. 24.

vesztes államhoz, külföldi hitelhez csak azt követően juthatott, miután megállította az inflációt, szanálta gazdaságát, és elismerte jóvátételi kötelezettségét.¹⁶

Fokozta a nehézségeket a szén-, nyersanyag- és élelmiszerhiány. Az utód-államok a békeszerződés aláírásáig Magyarországot gazdasági blokáddal sújtották.

A háborút követő katonai megszállás szintén óriási károkat okozott, amelyek összege 24,5 milliárd aranykorona volt.¹⁷

Magyarországnak – amint arra már korábban utaltunk – hatalmas gazdasági terhet jelentett, hogy a többi vesztes államhoz hasonlóan háborús jóvátételt kellett fizetnie. A győztes államok a jóvátétel végleges összegének megállapításáig zálogként lefoglalták az ország teljes állami bevételeit és minden vagyonát. Jóvátételként az előírt szénszállítási, valamint vasúti gördülőanyag-szállítási kötelezettségen túlmenően készpénzben 179 millió aranykoronát állapítottak meg. Az összeget az 1927/28-as költségvetési évtől 1942/43-ig évi 5 millió aranykoronáról indulva évről évre emelkedő részletekben, átlagosan mintegy évi 10 millió koronánként kellett volna megfizetni. Ténylegesen az 1920-as évek végéig mintegy 30 millió aranykorona kifizetésére került sor, majd Magyarország a gazdasági világválság miatt a jóvátétel-fizetést teljesen felfüggesztette.¹⁸

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával és a trianoni békeszerződéssel tehát Magyarország teljesen új feltételek közé került, a gazdaság teljes átalakítására volt szükség. A feladatot tovább nehezítette az a körülmény, hogy a gazdaság megújítására egy elvesztett háború, egy elbukott forradalom és egy megszüntetett diktatúra után kellett sort keríteni.¹⁹

A Trianon utáni korszak gazdaságirányítása

Az első világháború utáni, az államszocializmusig terjedő korszak gazdaságpolitikája a következő szakaszokra osztható:

1. Gazdasági konszolidáció, 1920–1925
2. Gazdasági fellendülés, 1926–1929
3. Gazdasági válság és kilábalás, 1930–1938
4. Háborús gazdálkodás, 1939–1944
5. A háború utáni újjáépítés, a totális államszocialista rendszer gazdasági előkészítése és kiépítése, 1945–1949.²⁰

¹⁶ Honvári (2006): i. m. 24.

¹⁷ Kövér et al. (2002): i. m. 326.

¹⁸ Kövér et al. (2002): i. m. 326–327.

¹⁹ Honvári (2006): i. m. 24.

²⁰ Csikós-Nagy Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája. Tanulások az ezredforduló küszöbén.* Budapest, Akadémiai. 1996. 4.

Ezek közül – terjedelmi okokból – csak az 1–3. korszak bemutatására van lehetőségünk.

Gazdasági konszolidáció, 1920–1925

A Trianon utáni időszak gazdaságpolitikájának fő célkitűzése a háború és a békediktátum következményeinek felszámolása, illetve a gazdasági válság elleni küzdelem volt, amelyet nagyban nehezítettek a társadalmi és gazdasági bizonytalanságok.²¹

A nyugat-európai államok a háborús szükségintézkedéseket 1920-ig felszámolták. Magyarország azonban a kényszerrendszabályokat kénytelen volt a konszolidáció megteremtéséig, 1924 végéig alkalmazni. Az első világháborúban meghozott jogszabályok mind szélesebb körben adtak felhatalmazást a közszükségleti cikkek árának megállapítására. Az 1916. évi IX. tc. pedig az árdragító visszaélések külön kódexét hozta létre. A háború után sem szűntek meg azok az okok, amelyek az árak hatósági szabályozását indokolták, ezért ezt 1924 végéig hatályban tartották. Az 1920. XV. tc.-kel az árdragító visszaélések körét és büntetési tételeit jelentősen kiszélesítették és súlyosbították.²²

A világháború alatt nem alkottak költségvetési törvényt, hanem folyamatos indemnitások alapján vezette a kormány az állam háztartását. 1916-tól 1923-ig az egyes költségvetési években a zárszámadások területén is könnyítéseket alkalmaztak.²³

A vesztes háború és a monarchia széthullása után az egyik legnagyobb feladat az infláció megfékezése és a pénzügyi stabilizáció volt.

A Osztrák–Magyar Monarchia a világháború kitöréséig nem ismerte a pénzromlást. Az 1892. évi XVII. törvénycikkkel történő bevezetésétől 1914-ig az aranyalapú korona stabilitása biztosított volt. A háború végére az infláció mértéke viszont már elérte a 60%-ot.²⁴

1923–1924 fordulójára a pénzromlás olyan mértékűvé vált, amely lehetetlenné tette a reális számvetést, és teljesen dezorganizálta a gazdaságot.²⁵

²¹ Bekker Zsuzsa – Hild Márta: *Közgazdaságtan a két világháború között*. In Bekker Zsuzsa (szerk.): *Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula, 2002. 513.

²² Egyed István: *Iparjog*. Budapest, Franklin Társulat, 1925. 87.

²³ Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Közigazgatási jogi tanulmány. Budapest, Studium, 1923. 77–79.

²⁴ Magyary (1923): i. m. 518.

²⁵ Honvári (2006): i. m. 32.

1924 közepére az infláció 14500:1 pénzértécsökkenést eredményezett.²⁶ Az osztrák békeszerződés kötelezte az utódállamokat a korábban jegybanki funkciókat ellátó Osztrák–Magyar Bank megszüntetésére és a korábbi közös pénz, a korona felülbélyegzés útján történő kiiktatására. Az 1921. évi XIV. törvénycikk felállította a pénzügyminiszter főfelügyelete alatt működő Magyar Királyi Állami Jegyintézetet, amely 1924-ig, a Magyar Nemzeti Bank felállításáig ellátta a központi bank szerepét.

1920-ban Hegedűs Lóránt pénzügyminiszternek a deflációra építő, pénzügyi szanálási terve nem volt sikeres.²⁷

Az 1920-as évek elejére egyértelművé vált, hogy az ország gazdasági konszolidációja csak külső segítséggel valósulhat meg. Magyarország hosszú előkészítést követően 1924-ben hozzájutott mintegy 307 millió aranykorona értékű népszövetségi kölcsönhöz. A feltételként támasztott szanálási tervet az Országgyűlés az 1924. évi V. törvénycikkkel fogadta el. A szanálási tervben előírtaknak megfelelően a független jegybank létrehozása is megtörtént. 1924. április 26-án lépett hatályba az 1924. évi V. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról. A törvény alapján 1924. június 24-én – részvénytársasági formában – megkezdte működését a Magyar Nemzeti Bank.²⁸

Az 1925. évi XXXV. törvénycikk a korona helyett bevezette a pengőt.²⁹

Magyarország a környező államok hasonló törekvésének hatására 1925. január 1-től új vámtarifát alkalmazott, amely elsősorban a hazai iparnak nyújtott jelentős védelmet. Az új vámtarifa több mint 40 ezer cikkre vonatkozott, és a korábbinál magasabb arányú volt, átlagos mértéke 30%-ot tett ki. Ezzel a megoldással elsősorban a hazai textilipart, bőripart, papíripart, élelmiszeripart, kohászatot, vasipart kívánták segíteni. A gépiparon belül a járműipar, a mezőgazdasági gépgyártás, illetve a villamosági gépgyártás kapott jelentős vámvédelmet. Vámmentesen lehetett behozni az ország számára létfontosságú ipari nyersanyagokat.³⁰

Az ipari termelés szervezetét illetően megkülönböztették a kézműves ipart és a gyáripart.³¹ A 78.000/1923. K. M. sz. r. 4. § értelmében gyárszerűen működőnek azokat az ipari üzemeket kell tekinteni:

²⁶ Varga (2003): i. m. 3–10.

²⁷ Pogány Ágnes: Hegedűs Lóránt pénzügyminisztersége, 1920. december – 1921. szeptember. In Bácskai Tamás (szerk.): *A Magyar Nemzeti Bank története*. Budapest, KJK, 1993. 438–444.

²⁸ Botos János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank, 1924–1948*. Budapest, Presscon, 1995. 5.

²⁹ 1925. évi XXXV. törvénycikk a pengőérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről, 1. §.

³⁰ Honvári (2006): i. m. 45.

³¹ Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 170.

- a) amelyekben elemi erővel hajtott munkagépekkel dolgoznak, és amelyekben állandóan legalább 10 munkást alkalmaznak, valamint a termelést továbbeladók, tehát nem közvetlenül a fogyasztók részére végzik;
- b) amelyek elemi erővel hajtott munkagépeket használnak, a fogyasztók számára is termelnek, és legalább 20 alkalmazottjuk van;
- c) amelyekben az alkalmazottak száma legalább 25.³²

Az iparos tevékenység újraszabályozását célozta az 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról.

A törvénycikk megkülönbözteti a képesítéshez kötött, az engedélyhez kötött, valamint a szabad iparokat.³³ A jogszabály alapján az ipar jogi értelemben egyrészt több, másrészt kevesebb, mint a közgazdaság-tudományi fogalom.³⁴ A törvénycikk értelmében iparnak kell tekinteni a kereskedést is.³⁵ Ugyanakkor jogi szempontból nem tekinthető iparnak az olyan ipari természetű foglalkozás, amely nem állandó, illetve nem keresetszerű (létfenntartás céljából végzett), hanem alkalmi jellegű. A jogszabály az iparüzés általános feltételei mellett szabályozza a képesítéshez és az engedélyhez kötött ipar kérdéseit, az ipar gyakorlásának, az iparüzési jog elvonásának és megszüntetésének a területeit, valamint a tanviszony és a tanonciskolák ügyeit.

A törvény végrehajtása alapvetően az akkor már az ipart is felügyelő kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe tartozott.³⁶ Az 1889. évi XVIII. törvénycikk a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumot a legfontosabb ipari és kereskedelmi területeket felügyelő Kereskedelmi Minisztériummá, a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumot pedig Földmívelésügyi Minisztériummá szervezte át.³⁷

Magyarországon az egyik, meghatározó gazdasági probléma a földkérdés rendezetlensége volt. Ezzel részletesen nem foglalkozunk, de annyit azonban szeretnénk rögzíteni, hogy 1920 novemberében a Nemzetgyűlés elfogadta az 1920. évi XXXVI. törvénycikket a fölbirtok helyesebb megoszlását szabályozó rendelkezésekről. Ennek a Nagyatádi Szabó István földművelésügyi miniszter nevével jelzett földreformnak a célja az volt, hogy a nagybirtok aránya a művelt terület 30%-a alá csökkenjen, és a földet művelő parasztság földhöz jusson. Ezt a célkitűzést ugyan nem sikerült megvalósítani, de az összes földterület 9%-át,

³² Magyary (1942): i. m. 170–171.

³³ 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról, 1. §.

³⁴ Egyed (1925): i. m. 14–18.

³⁵ 1922. évi XII. törvénycikk 2. §.

³⁶ 1922. évi XII. törvénycikk 137. §.

³⁷ Horváth Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, NKE KTK, 2014. 240.

mintegy 1,3 millió holdat igénybe vették egyrészt az 1921. évi vagyonváltás alapján (kb. egyharmad), a többi egyéb módon megvásárolva. 200 ezer holdat közcélra fordítottak (jegyzők, tanítók, lelkészek stb. földhöz juttatása), 155 ezer holdon a tulajdonos személyét nem érintő kishaszonbérletet hoztak létre. 930 holdon 260 ezer, jellemzően 400 négyszögöles házhelyet, 425 ezer átlagosan 1,7 holdas, gyakorlatilag életképtelen birtokot, valamint 300 minta-, illetve családi kis- és középgazdaságot létesítettek.³⁸

Gazdasági fellendülés, 1926–1929

A gazdasági stabilizációnak, a kedvező világgazdasági helyzetnek és az országba áramló külföldi hiteleknek köszönhetően, az évtized második felében már gazdasági növekedés történt, amelynek motorja egyértelműen az ipar volt. 1929-ben az ipari termelés már 12%-kal meghaladta a háború előtti utolsó békeév szintjét.³⁹

Erőteljesen megváltozott az ipar szerkezete. A nagy tőkeigényű nehézipar helyét egyre inkább a lakossági fogyasztási igényeket kielégítő könnyűipar – különösen a textilipar –, valamint az új iparágak, például a villamosenergia-ipar, vegyipar foglalták el.⁴⁰

1913 és 1929 között a textilipar a gyáripár termelési értékének 4,8%-áról 14,2%-ára nőtt. A villamosenergia-termelés aránya pedig 1,5%-ról 4,2%-ra emelkedett.⁴¹

Az élelmiszeripar jelentősége számottevően visszaesett, aránya az 1913-as 42%-ról 1938-ra 30%-ra csökkent, de még így is az egyik meghatározó iparág maradt.⁴²

A bányászati-kohászati ipar átalakulásának nagyon jelentős feltételét jelentette a bauxitbányászat és az ennek nyomán kifejlődött timföld- és alumínium-gyártás. Megújult a magyar gépipar. Ennek keretében Magyarországon az 1920-as években elindult a traktor-, az autó- és a motorkerékpár-gyártás. Rohamléptekkel fejlődött a rádióipar és az optikai ipar is.⁴³

A nagyiparban az 1920–1930-as években az első világháború előtt megindult koncentrációt némiképp ellentétes irányú mozgások váltották fel. Az 1930-as évek elején a 100 munkásnál kevesebbet foglalkoztató vállalatok a gyári munkások

³⁸ Kövér et al. (2002): i. m. 364.

³⁹ Berend T. Iván – Ránki György: *A magyar gazdaság száz éve*. Budapest, Kossuth–KJK, 1972. 337.

⁴⁰ Kaposi (1998): i. m. 105.

⁴¹ Kövér et al. (2002): i. m. 361.

⁴² Gunst (1996): i. m. 81.

⁴³ Kaposi (1998): i. m. 111.

29%-át alkalmazták, 1914 előtt ez a hányad 27% volt. A 100–500 fős üzemek által foglalkoztatottak aránya a korábbi 36%-ról 38%-ra nőtt. Az 500 munkásnál nagyobb létszámot alkalmazó gyárakban dolgozó munkavállalók aránya pedig 37%-ról 32%-ra csökkent.⁴⁴

A középüzemek számának növekedését a könnyűipar fejlődése és jelentőségének növekedése idézte elő.

Magyarországon a fejlett ipari államoktól eltérően továbbra is jelentős maradt a kisipar szerepe, az 1920–30-as években megmaradt az ipari termelésen belüli kb. 25%-os aránya. 1938-ra a kisiparban foglalkoztatottak száma az első világháború előtti adatokhoz képest némileg csökkent, de még így is megközelítette a 45%-ot.⁴⁵

A kisiparban foglalkoztatottak aránya különösen az építőiparban és a ruházati iparban volt meghatározó. Az utóbbi területen a kisipari keretek között tevékenykedők hányada elérte a 80%-ot.⁴⁶

Olyan új lehetőségek is nyíltak a kisüzemek előtt, mint a gyáripár számára félkész termékek beszállítása, valamint a tartós fogyasztási cikkek javítása, szervizelése.⁴⁷ A kisipar jelentősége megmaradt a fogyasztási piac igényeinek kielégítésében is.

Magyarország konszolidációja óriási erőfeszítések mellett 1929-re sikeresen megtörtént. Még akkor is igaz ez a megállapítás, ha a gazdasági és az ipari fejlődés növekedési üteme nem érte el a legfejlettebb államok szintjét. Az ország csak – nemzetközi összehasonlításban is – kiugróan magas külfölditőke-bevonással volt képes a konszolidációt megvalósítani.⁴⁸

Elsősorban a piacok védelmére hozták létre a gazdasági versenyt szabályozó kartellmegállapodásokat, jellemzően a nehéziparban.⁴⁹ A gazdasági megállapodásokról szóló 1931. évi XX. törvénycikk által létrehozott kartellek egyrészt termelési, másrészt eladási jellegűek voltak.⁵⁰ A megállapodások száma folyamatosan nőtt, számuk 1931-ben 256, 1941-ben pedig 357 volt. A kartellek ellenőrizték 1931-ben az ipari termelés 32%-át, 1941-ben pedig a 42%-át. A kartellmegállapodások túlnyomó része nem a termelés vertikális megszervezésére, hanem annak csökkentésére vagy leállítására irányult, néhány kiemelt nagyvállalat érdekében. Ezek a megállapodások tehát konzerválták az ipar meglévő termelési színvonalát, így

⁴⁴ Gunst (1996): i. m. 82.

⁴⁵ Gunst (1996): i. m. 82.

⁴⁶ Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, [2002] 2010. 61.

⁴⁷ Kaposi (2004): i. m. 111.

⁴⁸ Csikós-Nagy (1996): i. m. 85.

⁴⁹ Gunst (1996): i. m. 83.

⁵⁰ Magyary (1942): i. m. 173.

hosszabb távon a lemaradást segítették elő.⁵¹ A fejlett államokhoz képest lassabb ipari növekedés összességében hiányos szerkezeti változásokkal járt együtt. Ezek egy része modernizációs folyamatokat kényszerített ki, másik része azonban a technikai-technológiai lemaradás irányába sodorta a magyar ipar fejlődését.⁵²

Gazdasági válság és kilábalás, 1930–1938

A krízis jellemzői

A konszolidáción éppen túljutott magyar gazdaságot az 1929–1933-as nagy gazdasági világválság tragikusan érintette. Magyarország az 1930-as évek elejére a térség legeladósodottabb államává vált. Külföldi tartozása 1931-ben 4,3 milliárd pengőt tett ki, amelynek 57%-a hosszú lejáratú, 43%-a pedig rövid lejáratú áru-, folyószámla- és váltóleszámlától állt. A külföldi hitelek több mint fele a magyar államot és más közületet, a maradék pedig magánfeleket terhelte.⁵³

A válság a gazdasági ágazatok közül legjobban a mezőgazdaságot sújtotta.

A globális krízis hatása az iparban nem egyformán érvényesült. A legnagyobb mértékben a vas- és acélgyártás, a gépgyártás és a faipar esett vissza, ahol a termelési érték a válság mélypontján, 1932-ben az 1929. évinek az 50–60%-át érte el. Arra figyelemmel, hogy ezeknek az iparágaknak a többségét vámokkal védték, és itt volt a kartellek aránya a legnagyobb, a probléma áthidalásának eszközeként az ármegállapodásokat alkalmazták.⁵⁴

A széntermelés alig csökkent, egy kormányrendelet ugyanis 1930-ban az állami hivatalok után az önkormányzatok számára is kötelezővé tette a hazai szénnel való fűtést.⁵⁵

A legtöbb könnyűipari ágazatot, így a textil-, papír- és bőripart kevésbé érintette a válság. Ennek legfőbb oka nem az iparágak rugalmasságában, hanem a krízis idején alkalmazott állami védővámokban keresendő.

Az élelmiszeripar ugyanakkor jelentős veszteségeket szenvedett el. Itt a legnagyobb gondot a lakossági jövedelemcsökkenés miatt bekövetkezett kereslet-visszaesés okozta.⁵⁶

⁵¹ Gunst (1996): i. m. 83.

⁵² Gunst (1996): i. m. 83.

⁵³ Kövér et al. (2002): i. m. 366.

⁵⁴ Kaposi ([2002] 2010): i. m. 298.

⁵⁵ Honvári (2006): i. m. 61.

⁵⁶ Kaposi ([2002] 2010): i. m. 298.

A gazdasági válság miatt az 1930. évi XLVII. törvénycikk – egyebek mellett – elrendelte az állami költségvetési kiadások és az állami alkalmazottak létszámának csökkentését, a szolgálati vagy munkabérvizonyból és a tantiémekből származó jövedelmek ideiglenes megadóztatását.⁵⁷

1931-ben sor került a gazdasági versenyt korlátozó megállapodások szabályozására az 1931. évi XX. törvénycikkkel. A jogszabály értelmében a feladatok megoszlottak a rendes bíróságok, a választott bíróságok, a minisztériumok (m. k. közgazdasági miniszter, m. k. kereskedelemügyi miniszter stb.) között. A jogszabály 5. §-a úgy rendelkezik, hogy a törvénycikk alkalmazásában felmerülő valamennyi véleményalkotási feladatra Budapesten létre kell hozni a Kartellbizottság elnevezésű országos szervezetet. A Kartellbizottság elnökét és elnökhelyettesét az államfő, a további kilenc tagot a minisztériumok nevezték ki.⁵⁸

Az állam protekcionista intézkedésekkel segítette a gazdaság talpon maradását és fejlesztését.

1931-ben alkották meg az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikket. A jogszabály hatálya kiterjedt az energiatermelő és -elosztó, háziipari, illetve kohászati vállalatokra, valamint az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról szóló 1922. évi XII. törvénycikk hatálya alá tartozó iparfajtákra (képesítéshez kötött, engedélyhez kötött és szabad iparok). Az érintett ipari szereplők adó-, illeték-, vám- és iparsókedvezményben voltak részesíthetők.⁵⁹ Lehetőség volt a törvénycikk hatálya alá tartozó gazdasági egységek számára segélyek adományozására. Ez lehetett pénzbeli támogatás, kölcsön vagy kiviteli hitel biztosítása is.⁶⁰ A kedvezményekkel és a segélyekkel kapcsolatos feladatok a kereskedelemügyi miniszter és a pénzügyminiszter hatáskörébe tartoztak. A kedvezmények odaítélésénél és az Országos Ipari és Kereskedelmi Alapba utalt összegek kezelésének módjáról az Országos Ipartanács állandó bizottságát meg kellett hallgatni.⁶¹

Az 1931. évi XXI. törvénycikk IV. fejezete a „Közszállítási és hazai beszerzések kötelezettsége” címet viseli.⁶² A hazai közbeszerzés először az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikkben jelent meg. A hazai ipar fejlesztéséről rendelkező 1907. évi III. törvénycikknek már egy egész – a II. – fejezete foglalkozik a beszerzésekkel. Az 1931. évi XXI. törvénycikk ebben a körben nemcsak

⁵⁷ 1930. évi XLVII. törvénycikk a kiadások apasztásáról, a szolgálati vagy munkabérvizonyból és a tantiémekből származó jövedelmek ideiglenes megadóztatásáról és egyéb rendelkezésekről, 1–13. §.

⁵⁸ 1931. évi XX. törvénycikk a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról, 5. §.

⁵⁹ 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 2–14. §.

⁶⁰ 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 15–17. §.

⁶¹ 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 3. §, 15. §.

⁶² 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 18–23. §.

újdonságokat tartalmaz, hanem a korábbiakhoz képest egységesebb szerkezetbe foglalta a szabályokat. A jogszabály tovább folytatta azt a megoldást, hogy a hazai közbeszerzés irányítását a kereskedelemügyi miniszterre bízta. A törvénycikk 21. §-ában kapott felhatalmazás alapján a kereskedelemügyi miniszter kiadta a közszállításokról és a beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. K. M. számú rendeletet, az ún. Közszállítási Szabályzatot.⁶³ A szabályozás csak az eljárás egy részére, az eladóval szemben álló közigazgatási szervnek mint megrendelőnek az eljárására vonatkozik. Nem találunk rendelkezéseket az áru fajtájának meghatározására, a szabványosításra, az anyagbeszerzés központosítására vagy legalább a központi irányításra.⁶⁴

Az 1931. évi XXI. törvénycikk részletesen szól az Országos Ipartanács szervezetének módosításáról és az iparfejlesztési bizottságok létrehozásáról is. A törvénycikk a hatósági üzemekkel kapcsolatban úgy rendelkezik, hogy minden törvényhatósági vagy községi önálló vagyonkezelésű, közigazgatásilag kezelt vagy kereskedelmi jogi formában megalakult közüzem vagy vállalat létesítéséhez, illetőleg kibővítéséhez a belügyminiszternek a kereskedelemügyi, illetőleg a pénzügyi miniszterrel egyetértve kiadott engedélyre szüksége.⁶⁵

Az iparosokat is magában foglaló ún. vállalatok száma az 1930-as adatok alapján 224 772, amelyeknél pedig 440 097 munkás dolgozott, ide nem értve a 135 804 segéd nélkül dolgozó iparost. A vállalatok közül – a már korábban meghivatkozott 78.000/1923. K. M. sz. r. 4. § szerinti – 4334 volt gyár. Ezek közül 1862 Nagy-Budapesten működött 215 918 munkással. Vidéken ennél több, 2472 gyár üzemelt, de az ott dolgozók létszáma jóval kevesebb volt, mint a fővárosban, összesen 146 712 fő. A gyáripár több mint fele, a dolgozók túlnyomó többsége Nagy-Budapesten koncentrálódott.⁶⁶ Az előzőekből is következően a válság a fővárost kiemelten sújtotta.

A kereskedelemben 1930-ban a segéd nélkül tevékenykedő 42 700 kereskedővel együtt 68 460 vállalat működött. Az itt dolgozók száma 101 237 fő volt.⁶⁷

1933-ban, a válság mélypontján az iparban a munkanélküliek száma közel 250 ezer volt.⁶⁸ A legnagyobb elbocsátások a recesszió által leginkább érintett nehézipari ágazatokban történtek.⁶⁹

⁶³ Farkas Csaba – Kasza Péter Ferenc: A közbeszerzések hazai szabályozásának fejlődése. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 67. (2005), 6. 7–11.

⁶⁴ Magyary (1942): i. m. 506.

⁶⁵ 1931. évi XXI. törvénycikk az iparfejlesztésről, 34. §.

⁶⁶ Magyary (1942): i. m. 172.

⁶⁷ Magyary (1942): i. m. 173.

⁶⁸ Kövér et al. (2002): i. m. 385.

⁶⁹ Honvári (2006): i. m. 59.

Magyarországon a válság éveiben a mezőgazdaság is számos problémával küszködött. Elemzésünk ezekkel csak érintőlegesen foglalkozik. Az agrárrolló a környező országokhoz képest hazánkban nyílt a legnagyobbra. Mezőgazdaságunk legnagyobb felvevőpiacain a krízis miatt fokozódott a protekcionista elzárkózás, és az agrártermékeknel is erősödött az államilag támogatott autarkia. Az egyes gabonaneműek értékesítése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 1930. évi XXII. törvénycikk bevezette a gabonajegyet. A válság idején leállt a mezőgazdaságban a 20-as évek idején megindult gépesítés, az ágazat drámai mértékben eladósodott.

A kormány az eladósodott gazdaságok tömeges csődjének megakadályozása érdekében 1931 és 1935 között számos adósvédelmi intézkedést tett.⁷⁰ Az 1931. évi VIII. törvénycikk a földteherrendezés előmozdítására szükséges intézkedésekről létrehozta a Földteherrendezési Országos Bizottságot, amely a hitelezők és az adósok közötti magánegyezséget kívánta létrehozni kevés sikerrel, a hitelezők elzárkózása miatt.⁷¹ Az 5610/1931. M. E. sz. rendelet felállította az Országos Hitelügyi Tanácsot, amely a 8-10%-os kamatokat jelentősen mérsékelte. A Hitelügyi Tanács jogosult volt megállapítani a bírói úton érvényesíthető legmagasabb hitel- és betéti kamatok nagyságát.

A kormány a 14.000/1933. M. E. sz. ún. gazdavédelmi rendelettel azokat a birtokokat, amelyeknél az adósság a kataszteri tiszta jövedelem tizenötszörösét meghaladta, védetté nyilvánította, és a tartozások egy részét állami forrásból kiegyenlítette, vagy pedig az adósságok visszafizetésének határidejét meghosszabbította. A birtokok egy része így megmenekült az elárverezéstől.⁷²

Az 1933. évi XXVIII. törvénycikk lehetővé tette az állam számára a gazdaszertartozások rendezése érdekében 100 millió pengő felvételét.⁷³ A 1920-as évek óta halogatott földosztás elmaradását nem pótolta a telepítésről és más földbirtokpolitikai intézkedésekről szóló 1936. évi XXVII. törvénycikk. A törvény célul tűzte ki, hogy olyan vidékeken, ahol a kisbirtok szaporítása közszempontból kívánatos, családi gazdaságok jöjjenek létre.⁷⁴ A kormányzat 25 év alatt teljes megváltás mellett 420 ezer hold igénybevitelével 150 ezer holdon kishaszonbérletet, a többin pedig 35 ezer gazdaságot kívánt létrehozni. A kitűzött célokat azonban messze nem sikerült megvalósítani.⁷⁵

⁷⁰ Kövér et al. (2002): i. m. 368–374.

⁷¹ Kövér et al. (2002): i. m. 375.

⁷² Kövér et al. (2002): i. m. 375.

⁷³ Horváth Róbert: Az 1929–1933-as magyar pénzügyi válság főbb monetáris gazdasági jellegzetességei. *Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica*, 32. (1984), 1. 56.

⁷⁴ 1936. évi XXVII. törvénycikk a telepítésről és más földbirtokpolitikai intézkedésekről, 1. § (1).

⁷⁵ Kövér et al (2002): i. m. 381.

Az 1940. évi IV. törvény a kishaszonbérletek alakításának, kisbirtokok és házhelyek szerzésének előmozdításáról és más földbirtok-politikai rendelkezésekről 10 éven keresztül évi 100 ezer holdat kívánt kishaszonbérletek formájában a nincstele-
neknek és a kisbirtokosoknak juttatni, lényegében a zsidó földtulajdon kisajátításával.⁷⁶

A gazdasági válságból való kilábalás

Magyarországon a válságjelenségek az 1930-as évek második felében kezdtek csillapodni. Az ipar 1937-ben szárnyalta túl az 1929-es szintet. A foglalkoztatottak száma ugyanebben az évben 37%-kal volt nagyobb, mint 1929-ben.⁷⁷

Az iparilag fejlett országok gazdasága már 1936-ban meghaladta a válság előtti szintet. Ezzel szemben a magyar nemzeti jövedelem 1936-ban 8%-kal maradt el attól.⁷⁸

A válságból való kilábalást három körülmény segítette:

1. az állami gazdaságpolitika;
2. a világpiaci árak lassú emelkedése a harmincas évek második harmadától;
3. Németország gazdasági aktivitásának megerősödése.⁷⁹

A magyar állam támogatta az olyan modern iparágakat, mint a villamosenergia-termelés, a közlekedési eszközök gyártása, az alumíniumtermelés, a rádióipar stb.⁸⁰

A magyar nehézipar erősödése szempontjából meghatározó volt a külföldi hadimegrendelések folyamatos növekedése. Az állam ipartermék-előállítás címén hadianyagot és fegyvert termeltetett magántársaságokkal a nagyhatalmi álmokat dédelgető Olaszország, később Németország számára.⁸¹

Az állam kiemelten foglalkozott az ipar fejlesztésével. Ezt a koncentrált tevékenységet támogatta az 1935. évi VII. törvénycikk, amely létrehozta az önálló iparügyi minisztériumot. A jogszabály a korábban a kereskedelmi miniszter hatáskörébe tartozó ügyeket az iparügyi és a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter között osztotta meg, ezenkívül gondoskodott a szükséges anyagi források és személyi állomány megteremtéséről.⁸²

⁷⁶ Kövér et al (2002): i. m. 381.

⁷⁷ Kövér et al (2002): i. m. 394.

⁷⁸ Csikós-Nagy (1996): i. m. 98.

⁷⁹ Kaposi (2004): i. m. 308.

⁸⁰ Kaposi (1998): i. m. 120.

⁸¹ Kaposi ([2002] 2010): i. m. 302.

⁸² 1935. évi VII. törvénycikk az iparügyi, valamint a kereskedelem- és közlekedésügyi miniszter-ről, 1–5. §; 1936. évi XXII. törvénycikk a telepítésről és más földbirtokpolitikai intézkedésekről.

Egyértelműen gazdaságfejlesztési célokat is szolgált a városrendezésről és az építéssügyről szóló 1937. évi VI. törvénycikk.

A magyar gazdaság fejlődése 1937-ben és 1938 elején megtorpant, számos iparágban csökkent a termelés.⁸³

A Darányi-program

A magyar ipar növekedése új lendületet kapott a Darányi Kálmán által 1938. március 5-én Győrben meghirdetett, egymilliárd pengő értékű beruházási programtól. Az 1938. évi XX. törvénycikkkel elfogadott intézkedéscsomag célja elsősorban a honvédelem és a légvédelem fejlesztése volt. Emellett azonban számos ipari beruházási, mezőgazdasági és népjóléti fejlesztési irányt is rögzítettek. A program kiterjedt – egyebek mellett – az utak és hidak építésére, az államvasutak, a posta, a távírda és távbeszélő fejlesztésére, a bányászati és nyersanyagkutatásra, a mezőgazdasági termelés és értékesítés támogatására, a mezőgazdasági szakképzés és népoktatás céljait szolgáló iskolák, előadótermek és egyéb intézmények építésére és felszerelésére, a falu egészségügyi és szociális helyzetének emelése céljából az egészségügyi szervezet kiépítésére.⁸⁴

Az 1938. évi XX. törvénycikk a kormányt felhatalmazta 400 millió pengő kölcsön felvételére és 600 millió beruházási hozzájárulás (vagyonadó) bevezetésére.⁸⁵ A Darányi-terv megvalósításából elsősorban a nagyvállalatok profitáltak, de a közép- és kisüzemek is számos megrendeléshez jutottak.

Olyan intézkedések történtek, amelyek megteremtették a gazdasági életbe való erőteljes állami beavatkozás lehetőségét. 1937 végén létrehozták a Honvédelmi Minisztérium XVII. osztályát azzal a céllal, hogy teremtsen kapcsolatot az ipari és a hadügyi minisztériumok között, és irányítsa az ipar háborús mozgósításának feladatait. A honvédelmi miniszter bizalmas utasításban szabályozta a hadiüzemek és az itt dolgozók felkészítését mozgósítás és háború esetére.⁸⁶

Az ötévesre tervezett, de háromévesre rövidített Darányi-program gyorsan kibontakozó hadiipari konjunktúrát eredményezett. Az ipari növekedés üteme 1939-ben 22%, 1940-ben pedig 11% volt. Jelentősen nőtt az ipar kapacitása is,

⁸³ Honvári (2006): i. m. 65.

⁸⁴ 1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem és a közigazdaság fejlesztéséről, egyes népjóléti beruházások megvalósításáról, s ezek költségeinek fedezéséről, 1. §.

⁸⁵ 1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem és a közigazdaság fejlesztéséről, egyes népjóléti beruházások megvalósításáról, s ezek költségeinek fedezéséről, 2–3. §.

⁸⁶ Dombrády Lóránd – Tóth Sándor: *A magyar királyi honvédség, 1919–1945*. Budapest, Zrínyi, 1987. 112–121.

24 új üzemet építettek, és 411 gyár bővítésére került sor. Jelentősen csökkent a munkanélküliség is.⁸⁷

A gyáripari termelés növekedési indexe az 1938-as 100%-hoz képest 1939-ben 121%, 1940-ben 133%, 1941-ben 130%, 1942-ben 135%, 1943-ban pedig 142% volt.⁸⁸

A háborús konjunktúra nemcsak a gyáriparra, hanem a kisiparra is kiterjedt, igaz, kisebb mértékben. A kisipar növekedése elmaradt a gyáripar mögött, részese az ipari termelésből az 1930-as 28,4%-ról 1940-re 25,2%-ra esett vissza.⁸⁹

A magyar gazdaság válságból való kilábalása döntően nem egy öntisztulási folyamat eredményeképpen, a világpiaci feltételek kedvező változásainak hatására történt meg. A növekedésben az állami megrendelések, a katonai potenciál fejlesztése volt meghatározó. A gazdaság a válságból egy háborús, kötött gazdaságba nőtt át.⁹⁰

A fegyverkezési program átrendezte a nemzeti jövedelem szerkezetét. Az ipar jelentőségének folyamatos növekedését mutatja, hogy 1920 és 1941 között a nemzeti jövedelemből az ipar részesedése 30%-ról 36%-ra emelkedett, a mezőgazdaságé pedig 42%-ról 37%-ra csökkent. Az ipari népesség aránya ugyanebben az időszakban 21%-ról 25%-ra nőtt.⁹¹

A magyar gazdaságban a folyamatos állami megrendelések hatására az ipar vált a legfontosabb ágazattá. Az ipar belső szerkezete ugyanakkor jelentősen eltért a fejlett országokétól, termelékenysége pedig messze lemaradt azoktól.⁹²

1939-ben az ipari és kereskedelmi részvénytársaságok száma 2644 volt, amelyből 1966 Budapesten működött.⁹³

Gazdaságirányítási szervezeti változások

Az 1930-as években jelentős változások következtek be a gazdaságirányítás szervezetében, arra figyelemmel, hogy 1935-ben önálló iparügyi minisztérium jött létre. A kereskedelemügyi minisztérium ügykörét kettéosztották ipari, valamint kereskedelmi és közlekedési ügyekre.

⁸⁷ Kaposi (1998): i. m. 123.

⁸⁸ Csikós-Nagy (1996): i. m. 101.

⁸⁹ Berend–Ránki (1972): i. m. 210–221. Későbbi közlését lásd Czoch Gábor et al. (szerk.): *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény, XVIII–XX. század*. Budapest, Aula, 2003. 481.

⁹⁰ Csikós-Nagy (1996): i. m. 98.

⁹¹ Gunst (1996): i. m. 84–85.

⁹² Kaposi ([2002] 2010): i. m. 318.

⁹³ Magyary (1942): i. m. 172.

Az iparügyi miniszter a belügyminiszterrel együtt fontos feladatokat látott el az építésügy, a településfejlesztés és a településrendezés területén. 1937-ben alkották meg az 1937. évi VI. törvénycikket a városrendezésről és az építésügyről. Az európai mércével is színvonalas törvény először a magyar történelemben egységes és átfogó módon szabályozta az városrendezés és az építésügy kérdéseit. Ez még akkor is igaz, ha a törvény szándékoltan nem foglalkozott a közületi építkezésekkel. Ennek oka az az álláspont, amely szerint az állam önmagával szemben nem gyakorol hatósági jogkört, hiszen ő a közhatalom birtokosa, így annak önmagára irányítása ellentmondásos volna. Az e körben keletkezett jogszabályok is csak az egységes végrehajtást célozták. Ennek érdekében két jogszabály is született. A 3700/1931. M. E. sz. rendelet a kereskedelemügyi, a 7500/1935. M. E. sz. rendelet pedig az iparügyi miniszter hatáskörébe utalta a középítkezések egységes végrehajtásának előmozdítását. Az érintett minisztériumok azonban általában nem tartották magukra nézve kötelezőnek a jogszabályok rendelkezéseit, és saját elképzeléseik, érdekeik szerint építkeztek.⁹⁴

1935-ben az Iparügyi Minisztériumhoz került a Lakásépítési Állandó Bizottság, a hatósági munkaközvetítés, az iparfelügyelők által végzett munkavédelem, a bányahatósági jogkör, valamint a mérnöki kamarák és az ipartestületek felügyelete.⁹⁵ A Lakásépítési Állandó Bizottság a családi házak építésének támogatására szolgáló hitelek elbírálását és engedélyezését végezte.

A hatósági munkaközvetítés szerve Budapesten az Állami, máshol a Hatósági Munkaközvetítő Hivatal volt. A munkavédelmi feladatokat az iparfelügyelők végezték. A bányászati közigazgatás elsőfokú szervei a bányakapitányságok voltak, a másodfokú feladatokat az iparügyi minisztérium látta el.

A kereskedelemügyi és közlekedési minisztérium ügykörébe tartozott a külkereskedelem, az idegenforgalom, a közlekedésügy (útügy, közlekedési vállalatok) és a posta.

A külkereskedelemben is jelentős feladatokat végzett a Magyar Királyi Tengerészeti Hivatal (1921. évi L. törvénycikk), amely – egyebek mellett – a magyar tengeri hajók lajstromozását is ellátta.⁹⁶

A Kereskedelemügyi és Közlekedési Minisztérium keretében megalakult 1928-ban az Országos Idegenforgalmi Tanács és ennek Intéző Bizottsága az idegenforgalom egységes megszervezésére, felügyeletére, valamint az idegenforgalom fejlesztésével szervezetek és alakulatok együttműködésének biztosítására.⁹⁷

⁹⁴ Imre Miklós: *Az építésügy igazgatása és jogi szabályozása*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1993. 35–36.

⁹⁵ Barna et al. (2014): i. m. 241.

⁹⁶ Barna et al. (2014): i. m. 241.

⁹⁷ Rehák Géza: *Turizmuspolitika Magyarországon különös tekintettel a Kádár-korszak első tíz évére*. PhD-értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011. 41.

A kereskedelmi és iparkamarák felügyeletét a kereskedelemügyi és közlekedésügyi miniszter látta el.⁹⁸

Összefoglalva megállapítható, hogy Magyarország gazdaságára, gazdaságirányítására – így az ipar irányítására is – az első világháborút és a trianoni traumát követően a második világháborús hadigazdálkodás kialakulásáig rendkívül aktív állami gazdasági szerepvállalás volt jellemző. Ezt a központosított, kézi vezérelt, tulajdonképpen bizonyos értelemben keynesi alapokon nyugvó gazdálkodást a – terjedelmi okokból jelen tanulmányban nem vizsgált – második világháborús hadigazdálkodás követte. A több mint két évtizedig tartó korszak az államtól szinte folyamatos gazdaságiválság-menedzselést igényelt. Az óriási erőfeszítésekkel 1925-re megvalósult gazdasági konszolidációt egy rövid, 1929-ig tartó gazdasági fellendülés követte. A gazdasági világválság következményeinek tompítása és felszámolása még erőteljesebb protekcionista eszközök alkalmazását tette szükségessé. A Darányi-program és a háborús konjunktúra kétségtelenül bizonyos gazdasági fellendülést eredményezett, elsősorban a nehézipar területén. A második világháborúba történt belépéssel egy időben ugyanakkor már felerősödtek az állam eladósodásával és a lakossági ellátással kapcsolatos negatív gazdasági következmények. Ezeket igyekeztek háborús, kötött kényszergazdálkodási eszközökkel tompítani, meglehetősen kevés sikerrel.

⁹⁸ Horváth (2014): i. m. 241.

Irodalomjegyzék

- Bekker Zsuzsa – Hild Márta: Közgazdaságtan a két világháború között. In Bekker Zsuzsa (szerk.): *Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*. Budapest, Aula, 2002.
- Berend T. Iván – Ránki György: *A magyar gazdaság száz éve*. Budapest, Kossuth – KJK, 1972.
- Botos János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank, 1924–1948*. Budapest, Presscon, 1995.
- Cameron, Rondo: *A világgazdaság rövid története a kőkorszaktól napjainkig*. Budapest, Maecenas, 1998.
- Csikós-Nagy Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája. Tanulságok az ezredforduló küszöbén*. Budapest, Akadémiai, 1996.
- Dombrády Lóránd – Tóth Sándor: *A magyar királyi honvédség, 1919–1945*. Budapest, Zrínyi, 1987.
- Egyed István: *Iparjog*. Budapest, Franklin Társulat, 1925.
- Farkas Csaba – Kasza Péter Ferenc: A közbeszerzések hazai szabályozásának fejlődése. *Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 67. (2005), 6. 7–11.
- Gunst Péter: *Magyarország gazdaságtörténete (1914–1989)*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996.
- Honvári János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*. Budapest, Aula, 2006.
- Horváth Attila (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- Horváth Róbert: Az 1929–1933-as magyar pénzügyi válság főbb monetáris gazdasági jellegzetességei. *Acta Universitatis Szegediensis De Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica*, 32. (1984), 1. 56.
- Imre Miklós: *Az építésügy igazgatása és jogi szabályozása*. Kandidátusi értekezés. Budapest, 1993.
- Kaposi Zoltán: *A XX. század gazdaságtörténete I. 1918–1945*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1998.
- Kaposi Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.
- Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, [2002] 2010.
- Kövér György – Búza János – Kaposi Zoltán – Honvári János – Draskóczi István (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*. Budapest, Aula, 2002.
- Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Közigazgatási jogi tanulmány. Budapest, Studium, 1923.
- Magyary Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942.
- Muraközy László: Államok kora. *Az európai modell*. Budapest, Akadémiai, 2012.
- Pogány Ágnes: Hegedűs Lóránt pénzügyminisztersége, 1920. december – 1921. szeptember. In Bácskai Tamás (szerk.): *A Magyar Nemzeti Bank története*. Budapest, KJK, 1993. 438–444.
- Rehák Géza: *Turizmuspolitika Magyarországon különös tekintettel a Kádár-korszak első tíz évére*. PhD-értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2011.
- Szávai Ferenc: *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései*. Budapest, Pro Pannonia, 2004.
- Varga István: *Csonka-Magyarország gazdasági fejlődése*. Budapest, Kir. József-Műegyetem, 1932.
- Későbbi közlését lásd Czoch Gábor – Faragó Tamás – Kövér György – Pogány Ágnes – Szávai Ferenc – Varga Zsuzsanna (szerk.): *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény, XVIII–XX. század*. Budapest, Aula, 2003. 346.



Iván Dániel¹

Az 1994-es önkormányzati novella legjelentősebb újításai Budapest Főváros Önkormányzata vonatkozásában

Jelen tanulmány homlokterében a Budapest Főváros Önkormányzatának jogállását jelentősen érintő 1994-es önkormányzati novella áll. A tanulmány – terjedelmi korlátok okán – nem vizsgálja a főváros és kerületeire vonatkozó, gazdálkodással kapcsolatos és kettejük vagyonomegosztására vonatkozó normákat. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi LXIII. törvényt (Ötv. novella) az Országgyűlés az 1994. szeptember 30-ai ülésnapján fogadta el, 1994. október 6-án került kihirdetésre és az 1994-es önkormányzati választások napján lépett hatályba.² A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szóban forgó módosításának legfőbb mozzanata, hogy lényegében teljes egészében hatályon kívül helyezi a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvényt (Ftv.).³ Következésképpen a főváros és a kerületekre vonatkozó – eddig az Ftv.-ben külön szabályozott – speciális rendelkezések az Ötv. VII. fejezetébe kerültek át. Az önkormányzati novella ezáltal szakított a tisztán dualista típusú önkormányzati szabályozással, és áttért a monista típusú szabályozásra.⁴

A miniszteri indokolás általános indokolási részében kifejtettek alapján az új novella „jelentős változásokat fogalmaz meg a főváros önkormányzati rendszerének a javítására, a kialakult ellentmondások feloldására. A főváros önkormányzatának újraszabályozása az önkormányzati törvény részeként történik [...]. A Javaslat a főváros egységes, hatékonyabb önkormányzati rendszerét kívánja kialakítani, ami összhangban van a főváros települési, területi és országos szerepkörével.”⁵

¹ Tanársegéd, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: ivan.daniel@uni-nke.hu.

² Ötv. novella 62. § (1) bek.; Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. Budapest, NKE KTK, 2014. 4.

³ Ötv. 62. § (2) bek. e) pont.

⁴ Erről részletesebben lásd Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.

⁵ T/32 min. ind. 1994.

Az Ötv. 62. § (1) bekezdése lényegében változatlan maradt, azaz e törvényhely értelmében a fővárosra vonatkozó rendelkezéseket – a korábbi szabályozási rezsimhez hasonlatosan – a VII. fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Hivatkozási alapjául a törvény szintén a főváros hazánkban beöltött különleges szerepére és sajátos helyzetére utal.⁶ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy bár hazánk teljesen átállt a monista típusú – a fővárost más településekkel együttesen, egy törvényben történő – szabályozására, ugyanakkor sajátos jellege okán speciális szabályai az Ötv.-n belül ugyan, de elkülönítésre kerültek. Ez a jogi megoldás többé-kevésbé követi a jogtörténeti hagyományokat azáltal, hogy a törvényen belül külön szabályozza a főváros jogállását, de azon sajátossága, hogy – a szocialista időszakot leszámítva – mindig külön törvény rendelkezett a fővárosról, kétségtelenül megszakadt.⁷ A módosítás a főváros kétszintű önkormányzati struktúráját⁸ nem érintette, következésképpen: Budapest Főváros Önkormányzata a fővárosi és a kerületi önkormányzatokból áll. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy e rendelkezést korábban az Ftv., nem pedig az Ötv. tartalmazta.⁹

A törvény egyik legjelentősebb módosítása, hogy a Fővárosi Közgyűlés ülésén tanácskozási joggal vehettek részt – a Fővárosi Közgyűlés SZMSZ-ében meghatározott módon – a kerületi képviselő-testület által megbízott kerületi küldöttek.¹⁰ E szakasz lényegében kiiktatta a rendszeralkotó föderatív jelleget a struktúrából, amelynek nyilvánvaló oka abban keresendő, hogy a főváros vezetése ráunt a kerületekkel történő – sokszor parttalannak mondható – egyeztetésekre. Annak következtében, hogy a főváros a saját SZMSZ-ében rendelkezhetett a kerületek tanácskozási jogáról, gyakorlatilag kedvére szűkíthette annak tartalmát. A főváros élt is e jogával, s így a kerületi küldöttek általi tanácskozási jog diszfunkcionális elemmé vált, sorvadásnak indult, mígnem teljesen kiüresedett.¹¹ E rendelkezésével a törvény lényegében a főváros jogállását erősítette a kerületekkel szemben.

A gyakorlati tapasztalatok hívták életre azt a rendelkezést, amelynek értelmében a Fővárosi Közgyűlés rendeletével bizottságára, a főpolgármesterre ruházhatta a feladatkörébe tartozó, közszolgáltatás céljából alapított önkormányzati intézmény vezetőinek választását, kinevezését, megbízását; mindemellett a Fővárosi Közgyűlés, valamint a kerületi képviselő-testület átruházhatja bizottságára az olyan ügyben való véleménynyilvánítás jogát, amelyben az érdekelt

⁶ Ötv. 62. § (1) bek.

⁷ Vö. Juharos Róbert: *Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosi közigazgatási reformról*. Budapest, Századvég, 1998. 161 (különös tekintettel lásd 118).

⁸ A hátrányokról és az előnyökről lásd Szegvári Péter: *Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról*. *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 865–883 (különös tekintettel lásd 871).

⁹ Ötv. (mód.) 62. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 1. § (1) bek.].

¹⁰ Ötv. (mód.) 62. § (4) bek.

¹¹ Vö. Juharos (1998): i. m. 118.

önkormányzat álláspontjának kikérését írta elő a törvény. Jóllehet ugyanakkor, hogy az Ötv. 10. §-a alapján e hatáskörök a képviselő-testület át nem ruházható hatásköreibe tartoztak, s míg első esetben e hatáskör-átruházási tilalmat csak a Fővárosi Közgyűlés vonatkozásában töri át a törvény,¹² addig a második esetben a Fővárosi Közgyűlés mellett a kerületi képviselő-testület tekintetében is megteszi ezt.¹³ Ennek szükségessége e feladat- és hatáskörök rutinszerűségéből fakadt, ti. a korábbi szabályozás értelmében az át nem ruházható hatáskörökbe tartozásuk okán formális megerősítés és döntés végett mindig össze kellett hívni a Fővárosi Közgyűlést, jóllehet az ezzel kapcsolatos feladatokat a gyakorlatban a bizottságok látták el.¹⁴ Többször előfordult – amint azt írja Juharos is –, hogy iskolavezetők kinevezése miatt a nyári szünetben rendkívüli ülést kellett tartani, mert bár az ezzel kapcsolatos előterjesztéseket a bizottságok elkészítették, de lévén nem átruházható hatáskörökről volt szó, a végső szót a közgyűlésnek kellett kimondania.¹⁵ A gyakorlati megvalósításra vonatkozó problémákkal kapcsolatosan Gelencsér is megjegyezte, hogy a fővárosnak olyan sok intézménye van, hogy e hatáskörcsoporttal (kinevezési jogosítványok) a Fővárosi Közgyűlés csupán formálisan élhetett volna.¹⁶

Az Ötv. novella sem változtat a főváros települési önkormányzati minőségén, azaz az előző szabályozáshoz hasonlatosan a fővárosi önkormányzat és a kerületi önkormányzat is önálló feladat- és hatáskörű települési önkormányzatnak minősül.¹⁷ A főváros és a kerületek közötti feladat- és hatásköri szabályok a 63–63/A. §-okban találhatók.¹⁸ Az Ötv. novella javaslatához fűzött miniszteri indokolás a feladat- és hatáskörök vonatkozásában kiemelte, hogy tekintettel a főváros területén működő kétszintű önkormányzatra, a feladat- és hatáskörök módszeres szétválasztásával kívánta a jogalkotó megteremteni a munkamegosztás elveit, amely a fővároson belüli párhuzamos feladatellátásból vagy éppen az egyes feladatok el nem látásából fakadó problémák kiküszöbölése végett alapvető fontosságúnak volt tekintendő.¹⁹ Hangsúlyozandó, hogy az indoklás

¹² Ötv. (mód.) 10. § b) pont.

¹³ Ötv. (mód.) 10. § l) pont.

¹⁴ Vértessy László: A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdéseire. In Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest, KRE ÁJK, 2010. 181–190.

¹⁵ Juharos (1998): i. m. 122.

¹⁶ Gelencsér József: A helyi önkormányzatok. A főváros. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2008. 284–291 (különös tekintettel lásd 285).

¹⁷ Ötv. (mód.) 63. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban ugyanott: Ötv. 63. § (1) bek.].

¹⁸ Ötv. (mód.) 63–63/A. §-ok. A főváros és a kerületek közötti önkormányzati feladat- és hatáskörmegosztást, valamint a feladat- és hatáskörök átadásának és átvételének a rendjét az Ötv. 63. és 65. §-a, illetőleg az Ftv. 8–13. §-ai tartalmazzák.

¹⁹ T/32 min. ind. 1994.

e része tulajdonképpen az Ftv. azonos szakaszaihoz fűzött miniszteri indokolás szó szerinti átvétele.²⁰

A korábbi szabályozáshoz hasonlatosan az Ötv. novella a fővárosi önkormányzat feladat- és hatáskörébe utalta mindazon kötelező és önként vállalt helyi, települési önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik, illetőleg azokat, amelyek a főváros hazánkban betöltött különleges szerepéből fakadtak.²¹ A feladat- és hatáskörök átadásával és átvételével kapcsolatos szabályokról szűkebben szolt a törvény, de a korábbi szabályozással szó szerint egyező szakaszokkal találkozhatunk. A kerület képviselő-testülete a működési területén, valamint a kerületi képviselő-testület vagy azok társulása több kerületre kiterjedően átvállalhatja a főváros feladat- és hatáskörébe tartozó közszolgáltatások megszervezését.²² A miniszteri indokolás kiemelte, hogy a feladatátvállalás nem veszélyeztetheti sem az ellátás színvonalát, sem pedig az ellátási kört, továbbá az egyes feladatok szervezése a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi képviselő-testület megállapodása nyomán vállalható át.²³ Ezzel összefüggésben a Fővárosi Közgyűlés is átadhatta feladat- és hatásköreinek meghatározott részét az egyes kerületi önkormányzatok vagy azok társulásai számára, ugyanakkor fontos garanciális szabálynak tekintendő, hogy az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket a főváros köteles volt biztosítani.²⁴ A feladat- és hatáskörök két szint közötti kvázi megállapodásos „mozgatásával” a törvény biztosítja a feladatok szabad áramoltatását és kellő rugalmasságát.²⁵ A feladat átadására és átvételére vonatkozó feltételeket, illetőleg a feladatellátás kezdő és – ha meghatározott időtartamra vonatkozik – végidőpontját a két fél megállapodásban volt köteles rögzíteni.²⁶ Megjegyzendő, hogy a korábbi szabályozáshoz képest kikerült a törvényből a megállapodás hiányában rögzített azon törvényi határnap, amikortól az átvállalt és átadott feladatokat el kellett látnia a kerületi önkormányzatnak vagy azok társulásainak; ezért is volt fontos a törvény „megállapodásban kell rögzíteni” kifejezése. Ezzel összefüggésben a miniszteri indokolásból kitűnik, hogy miért is kívánta a megállapodás részletszabályainak kidolgozását a felekre bízni a jogalkotó, ugyanis „[a] feladatmozgás széleskörű előkészítő, szervező munkát, valamint a végrehajtási feltételek megteremtését igényli mindkét féltől. [Továbbá az] ellátási kötelezettség kezdő időpontja is a szuverén és kölcsönösen egyenrangú felek megállapodása [...]”.²⁷

²⁰ T/1098 min. ind. 1991.

²¹ Ötv. (mód.) 63. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 63. § (1) bek. és Ftv. 1. § (4) és (5) bek.].

²² Ötv. (mód.) 63. § (3) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 65. § (1) bek. és Ftv. 9. §].

²³ T/32 min. ind. 1994.

²⁴ Ötv. (mód.) 63. § (4) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 63. § (2) és (3) bek. és Ftv. 12. § (1) és (2) bek.].

²⁵ T/32 min. ind. 1994.

²⁶ Ötv. (mód.) 63. § (5) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 13. §).

²⁷ T/32 min. ind. 1994.

Kiemelték továbbá, hogy a törvényben nem kívánták a megállapodás tartalmi szabályait sem részletezni, ami érthető volt, hisz kölcsönös és egybehangzó akaratnyilatkozattal a „gyakorlati rugalmasság” megmaradt. Ellenkező szabályozási rezsím esetén ugyanis meglehetősen merevvé vált volna a struktúra. Éppen ezért a miniszteri indokolás is hangsúlyozza, hogy „a megállapodásban foglaltak ellenőrzésére, [illetőleg] a megszűnésére vonatkozó szabályokat”²⁸ célszerű volt rendezni.

E feladat- és hatáskörök kapcsán célszerű megemlíteni, hogy ezek önkormányzati feladat- és hatásköröknek minősülnek. Az államigazgatási hatósági és önkormányzati hatósági feladatokról később szólok. A fővárosi kerületi önkormányzat a települési önkormányzatokat megillető feladat- és hatásköröket – törvényes keretek között – önállóan gyakorolta, s az alábbi alapvető feladatok ellátásáról volt köteles működési területén gondoskodni (obligatórius feladatok): óvodai nevelés; általános iskolai nevelés és oktatás; egészségügyi és szociális alapellátás; feladatkörében az egészséges ivóvízellátás; helyi közutak fenntartása; nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülése.²⁹ Csalló kiemeli e törvényhely kapcsán, hogy a „feladatkörében” kitétel jelen esetben arra utal, hogy a kerületi önkormányzatok mellett a fővárosi önkormányzatnak is van feladatellátási kötelezettsége.³⁰ Ez a korábbi szabályozáshoz hasonlóan nem tekintendő taxatív felsorolásnak. A kerületi önkormányzatok kötelezően ellátandó feladat- és hatásköreik kapcsán a korábbi szabályozáshoz képest nem találni jelentős változásokat (ami az exemplifikatív felsorolás okán érthető is), s látszólag itt is alapvető közszolgáltatások biztosításáról van szó. Megjegyzendő, hogy a kerületi önkormányzatok önként vállalt (fakultatív) feladataira vonatkozó rendelkezések a helyi önkormányzatokra vonatkozó általános szabályozáson belül találhatók, azaz a települési önkormányzat (így a kerületi is) szabadon vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló intézését, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe, amely nem jogszabálysértő, és amely nem veszélyezteteti a kötelező feladatainak ellátását.³¹ E három konjunktív feltétel meglete elengedhetetlen a fakultatív feladatok vállalásához.³² A főváros számára meghatározott feladatok listája bővült az Ftv.-beli szabályozáshoz képest, ugyanakkor a törvény a korábbi szabályozáshoz hasonlóan példálódzó

²⁸ T/32 min. ind. 1994.

²⁹ Ötv. (mód.) 63. § (1) bek.

³⁰ Csalló Krisztina: A megyei jogú város-, a főváros és kerületei-, a megye önkormányzata. In Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 443–465 (különös tekintettel lásd 453).

³¹ Ötv. (mód.) 1. § (3) és (4) bek.

³² A három konjunktív feltétel a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 10. § (2) bekezdése értelmében plusz egy elemmel bővült, ti. az önként vállalt feladatok finanszírozását a helyi önkormányzat saját bevételeiből, vagy az erre a célra biztosított külön forrásokból biztosíthatja.

jelleggel sorolja fel ezeket. Idetartoznak: a főváros városfejlesztési és város-rehabilitációs programjának, valamint általános rendezési tervének, Budapest városrendezési szabályzatának megalkotása; a főváros városképe, történelmi szempontjából meghatározó épített környezet rendeletben történő védetté nyilvánítása, e védett értékek fenntartásának, felújításának, karbantartásának, feltételeinek szabályozása; lakásgazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása (lakásépítési és lakásrehabilitációs terv készítése, megvalósításuk összehangolása; a lakásépítés támogatási rendszerének meghatározása, önkormányzati tulajdonú lakásokra vonatkozó lakbérövezetek kialakítása, lakbérmegállapítás és a lakásfenntartási támogatás elveinek létrehozása, az önkormányzati lakáshoz jutás és az önkormányzati tulajdonú lakáscserék feltételrendszerének kialakítása);³³ katasztrófamegelőzésről és -elhárításról, illetőleg ár- és belvízvédelemről való gondoskodás (ár- és belvízvédelmi létesítmények fenntartása, fejlesztése); egy kerületet meghaladó víz-, egészségesivóvíz-, gáz- és távhőszolgáltatási, vízrendezési, szenny- és csapadékvíz-elvezetési, szennyvíztisztítási feladatokról történő gondoskodás, a főváros energiaellátásának, közvilágításának biztosításában való közreműködés; hulladékártalmatlanítással kapcsolatos feladatok ellátása; településtisztaság biztosítása, települési kommunális szilárd és folyékony hulladék gyűjtése, elhelyezése, ártalmatlanítása és hasznosítása, illetőleg az elhelyezéshez szükséges lerakóhely kijelölése; a köztemetők létesítésére alkalmas területek meghatározása, a tulajdonát képező köztemetők fenntartása, üzemeltetése; a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatainak ellátása, a főútvonalak, a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalak kijelölése, Budapest területén a fővárosi önkormányzat tulajdonában levő országos közutak, hidak, alul- és felüljárók (autópályák és autóutak kivételével) üzemeltetése, fenntartása és fejlesztése, valamint a kerületi önkormányzatok tulajdonában levő, tömegközlekedés által igénybe vett utak üzemeltetése, fenntartása és fejlesztése,³⁴ a főváros parkolási rendszerének szabályozása, ezzel összefüggésben az alkalmazható várakozási díjak megállapítása, mindemellett a közterület-használatnak és a közterület rendjének, a közterület-felügyelet szervezetének és feladatainak meghatározása,³⁵ a főváros idegenforgalmi koncepciójának megállapítása, turisztikai szervezetének létrehozása és működtetése; a fogyasztóvédelmi feladatok ellátásában való közreműködés; a vásárcsarnokok és piacok létesítésére megfelelő területek kijelölése, a tulajdonában lévő

³³ Megjegyzendő, hogy magának a fővárosnak nincs jelentős bérlakásállomány-tulajdona, tehát a szabályozási és a tulajdonosi jogok gyakorlása ez esetben kettéválik. Juharos (1998): i. m. 123.

³⁴ E szabályozás számos jogi és szervezési problémát vetett fel a későbbiekben, ugyanis sokszor nem volt egyszerű eldönteni, hogy bizonyos útfelújítási feladatok a főváros vagy a kerület feladatai hatáskörébe tartoznak-e. Ezzel összefüggésben lásd KGD 2004 130.

³⁵ Erről részletesebben lásd 2/2005. KPJE.

(résztulajdonában lévő) piacok és vásárcsarnokok fenntartásával, fejlesztésével és működtetésével kapcsolatos feladatok szabályozása és ellátása; a városrészek elnevezése (kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével); az önkormányzati levegőtisztaság- és vízminőség-védelmi feladatok ellátása, a főváros városképe szempontjából védendő természeti környezet kijelölése, fejlesztése és fenntartása; a foglalkoztatási gondok megoldásában való közreműködés; az egynél több kerületet, illetőleg a főváros területét is meghaladó ellátási kötelezettség körében továbbá gondoskodik az alábbiakról: a középiskolai, a szakiskolai és a kollégiumi ellátásról (ha azt a kerület nem vállalja), a művészeti, közművelődési, a közgyűjteményi feladatok ellátásáról; az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról; a gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenység biztosításáról, fejlesztéséről; a testnevelési, sportszervezési és ifjúsági feladatokról; az egynél több kerületet érintő közoktatási, közművelődési, tudományos, művészeti, sport-, valamint gyermek- és ifjúsági tevékenység összehangolásában való közreműködés; az egynél több kerületet, illetőleg a főváros területét meghaladó, a nemzeti és etnikai kisebbségi oktatási, nevelési és kulturális feladatok ellátása; fővárosi információs rendszert működtetése.³⁶ (Érdemes lehet megemlíteni, hogy az önkormányzatok a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény (Tftv.) földtulajdonszerzési korlátai ellenére is szerezhettek termőföldet.)³⁷

Hangsúlyozandó, hogy e feladatok érdektartalmukat tekintve a főváros egésze szempontjából csak egységes szemlélettel valósíthatók meg,³⁸ megszervezésüket ezért is utalta a törvény a főváros hatáskörébe. Az Ötv. novella ugyanakkor nem tartotta meg az Ftv. azon rendelkezését, miszerint a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörét – törvényben meghatározott kivételekkel – a kerületi önkormányzatok gyakorolják a fővárosban.³⁹ Ennek az automatizmusnak a megszüntetésével a törvény egzakt módon kifejezésre juttatta, hogy mely szintnek – a fővárosnak vagy a kerületnek – kell gondoskodnia az adott feladat megszervezéséről.⁴⁰

A főváros településrendezésével kapcsolatos szabályokat az Ötv. novella is tartalmazza, de jóval részletesebben. Az alapvető szabályok viszont lényegében változatlanok, azaz a Fővárosi Közgyűlés egységes településpolitikája biztosítása céljából meghatározza a főváros általános rendezési tervét, illetve városfejlesztési és rehabilitációs programját, amelyhez ugyanakkor

³⁶ Ötv. (mód.) 63/A. § [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 10. § (3) bek.].

³⁷ A birtokpolitika és a földszerzés kapcsán lásd Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana*, 5. (2017) 3. 47–69.

³⁸ T/32 min. ind. 1994.

³⁹ Ftv. 8. § (1) bek.

⁴⁰ Walter Tibor: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. (2007), 4. 1–26 (különös tekintettel lásd 11).

szükségeltetik a kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérése.⁴¹ A terv célja nem más, mint a főváros egésze területi, szerkezeti, területfelhasználási szempontjainak és környezetvédelmi követelményeinek meghatározása. A képviselő-testület és a kormány előzetes véleményének kikérése kapcsán megjegyzendő, hogy a terv hosszabb távra determinálja a főváros fejlődésének, fejlesztésének irányvonalait, s így annak sok kapcsolódási pontja lehet a kormányzati munkával, illetőleg fontos, hogy a más-más érdekeltségű kerületekkel kialakuljon egyfajta konszenzus, hisz a főváros közigazgatási területe az egyes fővárosi kerületek közigazgatási kerületének metszete, így az egyes fejlesztések nyilvánvalóan a kerületeket is érintik. Szintén a korábbi szabályozáshoz hasonlóan az egyes kerületek az általános rendezési tervvel összhangban kötelesek saját rendezési terveiket megállapítani.⁴² Újdonságként került bele az Ötv. novellába ugyanakkor, hogy a főváros közgyűlése normatív aktusában köteles szabályozni a fővárosi és kerületi általános rendezési tervek és részletes rendezési terveik összhangjának követelményeit, e rendeletben határozza meg, hogy mely esetekben illeti véleményezési és egyetértési jog az egyes kerületi képviselő-testületeket, illetőleg mely esetben kötelező a kölcsönös tájékoztatás, illetve tervezési együttműködés.⁴³ E törvényhely szintén a főváros státusát erősíti a kerületekhez képest, hisz saját hatáskörében dönthette el, hogy mennyire szabja szűkre az egyes kerületek véleményezési jogát.

Az Ötv. novella az államigazgatási hatósági feladatok kapcsán nem tartalmaz sok újítást. A korábbi szabályozáshoz hasonlóan törvény vagy kormányrendelet egyes államigazgatási hatósági ügyeket a főpolgármester feladat- és hatáskörébe utalhat a kerületi polgármesterek helyett, míg elsőfokú hatósági jogkörrel a főjegyzőt fővárosi vagy országos illetékességgel ruházhatja fel.⁴⁴ Emellett a törvény szintén lehetőséget biztosít az egyes kerületek képviselő-testületeinek, hogy – megállapodásuk nyomán – egyes államigazgatási hatósági ügyfajtákat több kerületre vagy az egész fővárosra kiterjedően társulásban lássák el.⁴⁵ Megjegyzendő továbbá, hogy a közgyűlés – törvény vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján – rendeletével több kerületre, illetőleg a főváros egészére kiterjedően társulást hozhat létre meghatározott államigazgatási hatósági feladatok ellátására, illetőleg bizonyos hivatali szolgáltatások összehangolt megoldására

⁴¹ Ötv. (mód.) 63/C. § (1) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 11. §).

⁴² Ötv. (mód.) 63/C. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 8. § (4) bek.].

⁴³ Ötv. (mód.) 63/C. § (3) bek. E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet. Lásd 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

⁴⁴ Ötv. (mód.) 67. § (1) bek. (lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 14. és 15. §).

⁴⁵ Ötv. (mód.) 67. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 16. § (1) bek.].

(a törvény nevesíti az ügyfélszolgálati irodák egyetemes és rövidített határidejű ügyintézését).⁴⁶

A harmadik feladat- és hatáskörtípus, nevezetesen az önkormányzati hatósági feladatok kapcsán – a korábban mondottakra visszautalva ezzel kapcsolatban – a novella újításokat nem tartalmaz, és a fővárosra nézve speciális szabályokat sem nevesít (és nem is nevesített).⁴⁷

A továbbiakban a Fővárosi Közgyűlés és a kerületi képviselő-testületek rendeletalkotásával kapcsolatos kérdésekről lesz szó. Az Ötv. novella abban a kérdésben, hogy törvény felhatalmazása alapján melyik szint jogosult a végrehajtási rendelet megalkotására, lényegében szó szerint átveszi az Ftv. korábbi megfogalmazását, ti. maga a felhatalmazó törvény határozza meg, hogy a Fővárosi Közgyűlés vagy a kerületi képviselő-testületek jogosultak-e megalkotni a szóban forgó rendeletet.⁴⁸ Amennyiben a törvény nem nevezi meg, hogy melyik szint jogosult a rendeletalkotásra, hanem csak annyit mond, hogy a települési önkormányzat, akkor az alatt a kerületi önkormányzat képviselő-testületét kell érteni. Erre utal egyébiránt a miniszteri indokolás is.⁴⁹ Az Ötv. novellában a Fővárosi Közgyűlés a kerületi képviselő-testületek rendeletalkotása kapcsán hozott legvitatottabb újítása, hogy a Fővárosi Közgyűlés normatív aktusában felhatalmazást adhat egy-egy kerületi képviselő-testületnek annak rendeleti végrehajtására. Mindemellett az e tárgykörben megalkotott rendelet nem terjeszkedhet túl a rendeletbe foglalt felhatalmazáson, továbbá a kerületi képviselő-testület e rendelete nem lehet ellentétes a Fővárosi Közgyűlés által kiadott rendelettel.⁵⁰ E törvényhely visszásságára Juhasz is felhívja a figyelmet.⁵¹ Továbbá utalni kell a 44/1992. (VII. 23.) alkotmánybírósági határozatra, amely kimondta – a helyi önkormányzatok egyenjogúságára hivatkozva –, hogy a főváros és a kerületek rendeletei egymással egyenrangúak, és nem lehetnek egymással hierarchikus viszonyban.⁵² Fontos hangsúlyozni továbbá, hogy az Ötv. novella e rendelkezése

⁴⁶ Ötv. (mód.) 67. § (3) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 16. § (2) bek.]; E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság nem állapított meg alkotmányellenességet. Lásd 56/1996. (XII. 12.) AB határozat.

⁴⁷ A jegyző birtokvédelmi eljárása – az annak alapját képező polgári jogi természetű jogvita ellenére – szintén hatósági ügynek tekintendő. Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019) 3. 142–167 (különös tekintettel lásd 152–156). Korábbi szabályozásáról lásd még: Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.

⁴⁸ Ötv. (mód.) 65/A. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 23. § (1) bek.].

⁴⁹ T/32 min. ind. 1994.

⁵⁰ Ötv. (mód.) 65/A. § (2) bek.

⁵¹ Vö. Juhasz (1998): i. m. 129.

⁵² 44/1992. (VII. 23.) AB határozat.

alkotmányellenes, hisz az alkotmány kimondja, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők,⁵³ továbbá a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.⁵⁴ Mindemellett e szakasz a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (rég. Jat.) 10. §-ában foglaltakkal is ütközik, ugyanis az úgy fogalmaz, hogy végrehajtási rendeletet csupán törvény, illetőleg törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján alkothat a helyi önkormányzat képviselő-testülete.⁵⁵ Ennek ellenére a miniszteri indokolás nem érezte problémásnak e szakaszt, ugyanis az alábbiképpen fogalmazott:

„A fővárosi önkormányzatot feladatai tekintetében megilleti a szabályozás (rendeletalkotás) [...] az alkotmányos szabályozással összhangban. A rendeletalkotás annyiban hierarchikus, hogy a fővárosi önkormányzat feladatkörében alkotott rendelete felhatalmazást adhat a kerületi önkormányzatoknak a további részletező helyi rendeletalkotásra. E körben a kerületi rendelet nem terjeszkedhet túl a felhatalmazáson, nem lehet ellentétes a fővárosi rendelettel.”⁵⁶

A két szint rendeletei között ekképpen megteremtett alkotmányellenes, kvázi hierarchikus viszony Ötv. novella általi bevezetésének okául Csalló az alábbiakat mondja a rég. Jat. 11. § (2) bekezdésére hivatkozva (mely szakasz egyébként a helyi önkormányzati rendeletek partikuláris területi hatályát kimondta): „Az Ötv. több olyan szabályt is tartalmaz, amely a rendeletalkotás területén tulajdonképpeni »hierarchiát« hoz létre a fővárosi és a kerületi önkormányzatok között abból adódóan, hogy a fővárosi önkormányzat rendeletének hatálya a főváros illetékességének, azaz Budapest teljes – illetve a főváros valamennyi kerületének területe – egészére terjed ki.”⁵⁷

A fővárosi önkormányzat föderatív szerkezetének üde színfoltja volt azon rendelkezés, amelynek értelmében – mint a korábbi szabályozás kapcsán említettem – a főváros SZMSZ-ében meghatározhatta mindazon rendeletek körét, amelyek elfogadásához a fővárosi kerületek egyetértésére volt szükség.⁵⁸ Erre utal egyébiránt Walter is.⁵⁹ Ehhez képest a főváros és a kerületek egymás közti viszonyában csupán a tájékoztatáshoz való jog jelenik meg rendelettervezeteik kapcsán, azaz a főpolgármester köteles a Fővárosi Közgyűlés rendelettervezetét valamennyi kerületi polgármesternek megküldeni (ezúttal, mint látjuk, csak tájékoztatási és nem egyetértési céllal), mindemellett a kerületi polgármesterek is kötelesek a kerületi képviselő-testületek rendelettervezeteit a főpolgármesternek

⁵³ Alkotmány 43. § (1) bek.

⁵⁴ Alkotmány 44/A. § (2) bek.

⁵⁵ Rég. Jat. 10. §.

⁵⁶ T/32 min. ind. 1994.

⁵⁷ Csalló (2010): i. m. 455.

⁵⁸ Ftv. 23. § (2) bek.

⁵⁹ Vö. Walter (2007): i. m. 9.

megküldeni. A két szint közötti munkamegosztás – e szakasznak köszönhetően – a két önkormányzat kölcsönös tájékoztatási kötelezettségében is kitapintható.⁶⁰ A kerületeknek annyi többletkötelezettségük is van, hogy rendeleteiket meg kell küldjék tájékoztatásul a főpolgármesternek, amennyiben azt nem a kerületi önkormányzat hivatalos lapjában tették közre.⁶¹ Szintén kikerült a törvényből azon rendelkezés, amelynek értelmében mind a főváros, mind a kerület köteles volt közszemlére tenni rendeltervezetét, s a közszemle időtartama alatt tett észrevételeket az egyes képviselő-testületek voltak hivatottak elbírálni.⁶²

A fővárosi és kerületi önkormányzatok érdekvédelmének alapelveivel kapcsolatban történt néhány változás az Ftv.-hez képest. Az Ötv. novella törvényjavaslatához fűzött miniszteri indokolás leszögezi, hogy garanciális szabály a fővárosi önkormányzat sajátos rendszere okán annak biztosítása, hogy valamennyi önkormányzat a rá vonatkozó jogi szabályozás előkészítésében részt vehessen, illetőleg hogy a rá vonatkozó kérdések kapcsán érdekeit önállóan érvényesíthesse.⁶³ Az Ötv. novella újítása annak elvi tételű kimondása, hogy a főváros egészének érdekét a fővárosi önkormányzat hivatott képviselni, ugyanakkor a kerületek véleményének kikérése minden olyan esetben kötelező, amely a kerületi struktúrát is érinti. A főpolgármester továbbá köteles a kerületek véleményét kikérni, és a kikért vélemények tartalmáról (akkor is, ha az ellentétes véleményt tartalmaz) a közgyűlést tájékoztatni, mielőtt a fővárosi önkormányzat álláspontját kialakítaná. Ezzel kapcsolatos garanciális szabály, hogy a kerületek számára megfelelő időt kell biztosítani a véleményadásra, csak rendkívül indokolt esetben lehet 10 napnál rövidebb e határidő.⁶⁴ Mindemellett a fővárosi önkormányzatot – megfelelő határidő biztosításával – be kell vonni mind a főváros, mind pedig a kerületi önkormányzatok gazdasági alapjait, feladat- és hatásköreit érintő jogszabály, illetőleg kormányzati döntések előkészítésébe.⁶⁵ Kikerültek ugyanakkor a törvényi szabályozásból azon szakaszok – szintén a kerületek véleményezési jogát szűkítendő –, amelyek értelmében a főváros a kerületek számára történő feladat- és hatáskörátadás során köteles volt a kerületeket a rendelet előkészítésébe bevonni, illetőleg számukra a kész rendeltervezetet véleményezésre megküldeni.

Végezetül fontos szólni az Ötv. novella fővárosi önkormányzatok társulása kapcsán hozott újításairól. A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról

⁶⁰ Ötv. (mód.) 65/A. § (3) bek.

⁶¹ Ötv. (mód.) 65/A. § (4) bek.

⁶² Ftv. 24. § (1) és (2) bek.

⁶³ T/32 min. ind. 1994.

⁶⁴ Ötv. (mód.) 65. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 21. § (2) bek. E törvényhely azonban csak a fővárosi önkormányzat álláspontjának kialakítása előtti kerületi véleménykikérésre vonatkozott].

⁶⁵ Ötv. (mód.) 65. § (2) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ftv. 21. § (1) bek.]; Vértessy László: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169.

szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §-a cserélte le a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló – többször módosított – 1949. évi XX. törvény IX. fejezetét.⁶⁶ Ennek következtében az alkotmány új, 44/A. § (1) bekezdésének h) pontjában biztosított társulási alapi jogból fakadóan mind a fővárosi önkormányzat, mind pedig a fővárosi kerületi önkormányzatok szabadon társulhatnak egymással, illetőleg más, fővároson kívüli önkormányzattal.⁶⁷ Ennél lényegesebb ugyanakkor az a szabály, amely egy régóta húzódó problémát kíván orvosolni, nevezetesen a főváros és vonzáskörzete (agglomerációja) relációban. A novella úgy fogalmaz, hogy a fővárosi önkormányzat és az érintett kerületi önkormányzatok ún. agglomerációs (főváros környéki) társulást hozhatnak létre a fővároson kívüli helyi önkormányzatokkal. A társulás létrehozását, működését, az ezzel kapcsolatos költségeket az érintett önkormányzatok kölcsönös megállapodásában kell rögzíteni. Emellett a törvénymódosítás exemplifikatív jelleggel felsorolja, hogy milyen esetekben célszerű társulniuk az önkormányzatoknak, nevezetesen: főváros környéki tervek elkészítésére; tömegközlekedés összehangolására; vízgazdálkodásra; szenny- és csapadékvíz-elvezetési, szennyvíztisztítási feladatokra; katasztrófa-elhárításra; az épített és természeti környezet értékeinek megóvására; energiaellátási feladatok megoldásában való közreműködésre; közcélú és kommunális célú beruházások összehangolására; illetőleg főváros környéki szolgáltatást biztosító oktatási, egészségügyi és szociális ellátás megszervezésére.⁶⁸

A novella elemzéséből kiviláglik, hogy összességében lényeges módon, jöllehet korántsem alapvetően változtatta meg a fővárosra vonatkozó szabályozást.⁶⁹ Látható, hogy az Ötv. novella magába olvasztotta az Ftv.-t, és kibővítette annak VII., fővárosról szóló fejezetét. Schweitzer utal rá, hogy a jogtechnikai indokok mellett jogpolitikai üzenetet is hordozott az Ftv. Ötv.-be való integrálása.⁷⁰ A törvénymódosítás az Ötv.-hez és Ftv.-hez képest próbálta erősíteni a főváros önkormányzatát a kerületekhez viszonyítva, próbálván így megteremteni az egységes fővárosi igazgatást (erre Perger is utalt).⁷¹ Ezt hangsúlyozta továbbá Walter is, amikor azt állítja, hogy: „[b]ár a hangsúly egyértelműbben a fővárosi szintre helyeződött, a kerületi önkormányzatok jogállása a nemzetközi összehasonlítás szerint továbbra is erős maradt.”⁷² A törvénycsomag kritikájaként Juharos

⁶⁶ A Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi LXIII. törvény 4. §.

⁶⁷ Ötv. (mód.) 63/B. § (1) bek. [lásd a korábbi szabályozásban: Ötv. 65. § (2) bek.].

⁶⁸ Ötv. (mód.) 63/B. § (2) és (3) bek.

⁶⁹ Walter (2007): i. m. 11.

⁷⁰ Schweitzer Gábor: A főváros. In Jakab András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2703–2709 (különös tekintettel lásd 2707–2708).

⁷¹ Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. *Tanulmányok Budapest múltjából*, 27. (2002), 30. 177–201 (különös tekintettel lásd 186–187).

⁷² Walter (2007): i. m. 10.

az alábbi tényezők figyelmen kívül hagyását nehezményezi: i) honi önkormányzati hagyományok és közigazgatási tradíciók; ii) a nemzetközi összehasonlító elemzések; iii) a rendszerváltás konszenzusán nyugvó struktúra, illetőleg a négy év negatív és pozitív tapasztalati hozadéka; iv) a rendszerváltást követően gyorsan meghozott törvényekkel kapcsolatos viták (amelyek a rendszer átalakítását és továbbfejlesztését célozták); v) a fővárosi reform érdekében készített koncepciók, háttér tanulmányok; vi) az elkészített modelljavaslatok.⁷³

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a novella megtartotta a mellérendeltséget (bár találhatók benne centralista elemek, elég a rendeletalkotást említeni) és a két-szintűséget, ami nem kedvezett a főváros és a kerületek közötti koordinációnak.⁷⁴ Az egyes önkormányzattal rendelkező egységek (község, város, megyei jogú város, fővárosi kerület, főváros) autonómiájának megtartása fontosabbnak bizonyult a jogalkotó számára, mint az azokat összekötő integráció erősítése.⁷⁵ E két folyamat nyilvánvaló egymás ellenében hatása nem kedvezett a főváros és a fővárosi kerületek együttműködésének. Ez „az önkormányzati szereplők autark, együttműködésre alig hajló attitűdje, sok esetben a finanszírozási, érdekeltégi rendszer, valamint a funkcionális integrációt elősegítő eszközök hiánya”.⁷⁶

A főváros és agglomerációja vonatkozásában már a miniszteri indoklás is kiemelte, hogy „Budapest és az agglomeráció kapcsolatát az önkormányzati és a közigazgatási rendszerben is indokolt leképezni”. Ugyanakkor a társulásokat leszámítva a törvény nem tett semmilyen lépést e kérdéskör rendezése végett. Kiemelendő továbbá, hogy „[a] törvény nem határozza meg az agglomerációs településeket, a települések önkormányzati megállapodására bízva annak meghatározását”.⁷⁷ Ez a törvenymódosítás komoly hibájaként értékelhető, hisz a 63/B. §-t leszámítva a novella nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a főváros és agglomerációja kapcsán. Walter is utalt rá, hogy a törvenymódosítást megelőző szakmai viták során felmerült problémák nem igazán jelentek meg a törvényi szabályozás szintjén, amely így „számos megoldatlan problémát konzervált a jövő számára”.⁷⁸ A szabályozás hiánya okozta legkomolyabb problémák kifejeződése abban láttatja magát leginkább, hogy a rendszerváltást követően a főváros, a fővárosi kerületek és az agglomerációjukban található települések kapcsolatrendszere és fejlődése összefonódott, többirányúvá és szorosabbá vált. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy mind a főváros, mind a kerületek, mind pedig a környéken elhelyezkedő települések egyenjogúak voltak, így jogállásukat tekintve önállóak

⁷³ Juharos (1998): i. m. 115–116.

⁷⁴ Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008. 146.

⁷⁵ Pálné Kovács (2008): i. m. 146–147.

⁷⁶ Pálné Kovács (2008): i. m. 147.

⁷⁷ T/32 min. ind. 1994.

⁷⁸ Walter (2007): i. m. 10.

maradtak, ezáltal növelve a közöttük tátongó szakadékot, és erősítve elkülönültségüket egymástól. A korábbiakban látható volt, hogy a főváros gyenge szerepköre problémákat gördített a hatékony együttműködés elé, ugyanakkor a novella általi erősítése sem hozta meg a várt hatást, mert míg a fővároson belüli feszültségekre félmegoldást alkalmazott, addig az agglomeráció vonatkozásában elhibázott volt.⁷⁹

Szükséges kiemelni, hogy mind a jogi szabályozás megválasztása, mind pedig a szintválasztás során szükséges tekintettel lenni Budapest és agglomerációjának sajátos helyzetére.⁸⁰ 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, képviselői, szolgáltatási rendszerben ahhoz, hogy az objektív településfejlődési folyamatot ne torzítsa el a közigazgatás.”⁸¹

Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a nagyvárosok és környezetük viszonyrendszere majd egy évszázada foglalkoztatja a közigazgatás-tudományt és annak segédtudományait. Például szolgálhat Egyed István 1936-ban napvilágot látott két munkája,⁸² 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.”⁸³

⁷⁹ A témáról részletesen lásd Perger (2002): i. m. 187–190.

⁸⁰ A világ fővárosai és agglomerációjának kérdésével behatóan foglalkozott Balázs István az 1980-as évek vége felé. Lásd 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 javaslatot dolgoztak ki az 1970-es évek közepén, lásd Kilényi Géza (szerk.): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése*. Összefoglaló, javaslatok. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976. 56.

⁸¹ Hegedűs József et al.: *Alapelvek – és modell – az önkormányzatok válságának kezelésére. Budapesti Negyed*, 1. (1993), 2. 130.

⁸² Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936a. 81–88, valamint Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936b. 1–18.

⁸³ Egyed (1936a): i. m. 81.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: *A világ nagyvárosai és agglomerációi igazgatásának tendenciái*. Budapest, Államigazgatási Szervezési Intézet, 1987.
- Csalló Krisztina: A megyei jogú város-, a főváros és kerületei-, a megye önkormányzata. In Fogarasi József (szerk.): *A helyi önkormányzatok*. Budapest, HVG-ORAC, 2010. 443–465.
- Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi terméshetete. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 7. (2019), 3. 142–167. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.3.8>
- Egyed István: *Budapest környékének közigazgatási rendezése*. Budapest, Stádium, 1936b.
- Egyed István: *Budapest önkormányzata*. Budapest, Székesfővárosi Házinyomda, 1936a.
- Gelencsér József: A helyi önkormányzatok. A főváros. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, CompLex, 2008. 284–291.
- 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.
- Iván Dániel: Budapest főváros jogi szabályozottsága. In Kovács Éva Margit (szerk.): *Ünnepi kötet a 65 éves Imre Miklós tiszteletére*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 183–190.
- Juharos Róbert: *Nem egy nap alatt épült Buda vára. Tanulmánygyűjtemény a fővárosi közigazgatási reformról*. Budapest, Századvég, 1998.
- Kilényi Géza (szerk.): *A fővárosi igazgatás a budapesti agglomeráció igazgatásának továbbfejlesztése. Összefoglaló, javaslatok*. Budapest, Tanácsigazgatási Szervezési Intézet, 1976.
- Méhes Tamás: Birtokpolitika – A földszerzés elmélete és gyakorlata. *Acta Humana* 5. (2017), 3. 47–69.
- Méhes Tamás: Birtokvédelem a közjog és a magánjog határán. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 1. (2016), 19. 1–14.
- Pálné Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2008.
- Perger Éva: Nagy-Budapest közigazgatás-szervezési dilemmái. *Tanulmányok Budapest múltjából*, 27. (2002), 30. 177–201.
- Schweitzer Gábor: A főváros. Jakab András (szerk.): *Az alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 2703–2709.
- Szegvári Péter: Elképzelések a fővárosi önkormányzat törvényi szabályozásáról. *Állam és Igazgatás*, 39. (1989), 10. 865–883.
- Vértessy László: Debt management strategies of local governments in the EU countries. *Pro Publico Bono*, 8. (2020), 1. 146–169. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2020.1.8>
- Vértessy László: A települési önkormányzati döntéshozatal – különös tekintettel a minősített többség és az akadályoztatás kérdéseire. In Rixer Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz*. Budapest KRE ÁJK, 2010. 181–190.
- Vértessy László: *A helyi és nemzetiségi önkormányzati választási rendszer*. Budapest, NKE KTK, 2014.
- Walter Tibor: A fővárosi önkormányzat új szervezetének kialakulása. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. (2007), 4. 1–26.



Karácsony András¹

Gondolatok a középkori természetjogi gondolkodás természetképéről

A mindennapi életben, amikor egy beszélgetésben a természet szóval találkozunk, vagy éppen egy a természetről szóló filmet nézünk, egy csodás képekkel teli újságot lapozgatunk, akkor egy távolabbi világra gondolunk. Arra a világra, amely a belakott, társas életünkön – amit a görögök *oikumené*-nek neveztek – kívül van. Ám ez nem jelenti, hogy ne lenne fontos számunkra. Ellenkezőleg! Túrunk, kirándulunk a természetben, vagy csupán egy magaslati helyről megfigyeljük. Szemet gyönyörködtető, izgalmas, meglepő, van benne valami kifürkészhetetlen, sőt, időnként katasztrófákat okoz (árvíz, aszály, viharok) – ezért oly félelmetes is. Ám a természet nemcsak a civilizációval áthatott világunk külső környezete, hanem benne van ebben a belakott világban is. Kertek, parkok, állatkertek, természetvédelmi területek nem a messzi távolban vannak, hanem sokszor csak néhány perc sétára otthonunktól. Körülvesz minket, vagy ha úgy tetszik: mi vesszük körül, ám egyúttal hozzá is tartozunk. Részben az érintetlenséget mutatja, részben ember által alkotott. A természet lenyűgöző szépsége nem véletlenül ihlette évszázadok óta a művészetről gondolkodókat, és megfogalmazták a természeti szép kategóriáját mint ideált. De nemcsak az esztétikai gondolkodás történetében jelent meg a természetre utaló fogalom, hanem egy attól igencsak távol álló területen, a jog világában is. Nagyjából Ciceró óta használatos a természetjog, a természeti törvény (nem abban az értelemben, ahogy a modern fizikában elterjedt a jelentése) fogalma, és az emberi viselkedés szilárd, megváltoztathatatlan alapját, a megkívánt viselkedés előírásait értették alatta. Az ember által alkotott törvény ezzel nem szállhat szembe, legfeljebb csak konkretizálja, kibontja azt, ami már eleve benne volt a természeti törvényben.

A görögök kezdetben a világmindenségről beszéltek, amelyet a mi fogalmaink szerint kozmoszként jelölhetünk meg. Majd a természetre használt kifejezés a *phüszisz* (*φύσις*) volt, amely a *phüein*-ből származott, és ez a növekedésre, a keletkezésre utalt. A *phüszisz* kétféle jelentésben volt használatos. Egyrészről a dolgok összességét fejezte ki, másfelől valamilyen anyagi létező lényegét

¹ Egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Társadalomelméleti Tanszék. Kapcsolat: karacsony@ajk.elte.hu.

jelentette.² Ebben a hagyományban a természet változása is értelmezést kapott, ám a háttérben mindig jelen volt a természet hierarchikus rendje. A görögöknél a természet az ember által előállított (mesterséges) formákat is áthatotta mint természetes cél. Csak közbevetőleg jegyzem meg, hogy épp ezen a ponton látható a modern természetkép különbözősége, amelynek alapvető kiindulópontja: noha beszélhetünk rendről a természet kapcsán, ám ez a rend nem hierarchikus. Eliade szerint az antik látásmódban az idegenek által lakott világ nem emberi világ, hanem áttekinthetetlen, kaotikus világ. A Homérosz-féle oikumené a *görögök* által lakott világra utalt, és idővel persze tágult a homéroszi oikumené, de mint választóvonal, amely a görögöket más népektől és a természettől megkülönbözteti, továbbra is létezett.

A természetjog (*ius naturae*) a *ius* (törvény) és a *natura* (természet) összetétele és a jogfilozófia általánosan érvényes rendezési elvként használt kifejezése, amely abból indul ki, hogy a természet rendje alapján igazolhatók az emberi együttélés normái. Az eszmetörténetben hosszú ideig a természeti törvény (*lex*) fogalmát használták, ám ez nem keverendő össze a modern természettudományok természetjog-törvény-fogalmával.

Az igazságos cselekvésre, az igazságra, a jóra és a szépre vonatkozó elképzelések megvalósításának kérdése már az ókori Görögország filozófiájában felmerült. Platón és Arisztotelész is azzal érvelt, hogy az ész (*ratio*) szükséges ahhoz, hogy ezek az értékek az emberek számára rendelkezésre álljanak, különös tekintettel arra, hogy megvédjék őket a szélsőségektől, és így megteremtsek a közösségi (társadalmi) élet egyensúlyát. Az erkölcsről vallott elképzelések, illetve a középkori teológiai gondolkodásban a természeti törvényt mérceként használták azon elvek értékelésekor, amelyek az emberek közösségi, társadalmi életét meghatározták.

A természetjogi nézetek a görög filozófiában gyökereznek. A római császárság korában a *ius gentium* mellé, illetve annak helyére került. Gaius szerint a *ius gentium* a *ius naturalé*ra épül, amely minden nép alapja. A természetjog fogalma abból ered, hogy az emberi együttélés normáit az ember természete és szükséglete igazolhatja. A természetet az ember „lényegének” jellemzőjeként értjük. A természetes jogokat tehát a népek életét rendező normák feletti „örök” jogoknak tekintették. Platónnál és Arisztotelésznél a természetjog ősi gondolata kifejezte, hogy az emberi természet (*phüszisz*) és az ember alkotta törvények (*nomosz*) egybeesnek, és ezek alkotják a közös együttélés törvényeit. A természetjog eszméje áthatotta az erkölcsről való gondolkodást, illetve a pozitív jog mércéjeként és korrekciójaként értelmezték. A későbbi évszázadokban a kereszténység is ezt a nézetet vallotta.

² Collingwood szerint a korai görög szövegekben olvasható *phüszisz* kizárólag a dolgok tulajdonságára, a dolgok „természetére” vonatkozott. Csak a Kr. e. 5-4. századtól vette fel a létezők összességére utaló jelentést (Robin George Collingwood: *The idea of nature*. Oxford, Clarendon, 1965. 43–48).

A modern, szekuláris hagyományban a természetjog és az annak alapjaként fel-fogott emberi természet kizárólag az emberi értelemre támaszkodott, röviden: az ész természetéből indultak ki. A természetes jogok gondolata a 17. és 18. században, a felvilágosodás idején politikai jelentőséget nyert Franciaországban és Angliában.

A természetjogi gondolkodás napjainkig tartó története azt mutatja, hogy idő-közben többször változott a „természeti alapzat”. Azaz évszázadok alatt mást és mást értettek természet alatt. Az Isten által teremtetett természettől az ész természetén át a természetes erkölcsig vezetett ez a folyamat. Ebben a fejezetben a természetjogi elméletekben fellelhető természetfelfogások változását tekintem át röviden.

Az antik hagyomány

A Kr. e. 6. században Milétoszban jött létre az ión természetfilozófia. Ez a felfogás a természetet (phüszisz) eredeti és abszolút, örök törvényként értelmezte. Szembe-állította az emberi törvényekkel, amelyek érvényessége csak egyezményeken alapul.

A későbbiekben Szókratész, Platón és Arisztotelész is a szofistákkal szemben az emberi természetén alapuló természeti törvényt örök törvényként fogták fel. Mivel az állam és a törvény része az ember természetének, ezért az emberi törvény és a természeti törvény nem mondhat ellent egymásnak. Arisztotelész az ember lényegét a *zoon politikon*ban látta, azaz az ember a természeténél fogva társas lény, s ebből következően államot alkotó lény.

Nemcsak a filozófusokat foglalkoztatta ekkoriban az isteni és emberi törvény különbözősége, hanem az irodalomban is megjelent. Szophoklész az *Antigoné*-ban mutatta be az ember által elfogadott állami törvények és az isteni törvények viszonyának konfliktusát. Az állami törvény azt írta elő, hogy az állam ellenségeit temetetlenül kell hagyni, ám az örök törvény alapján Antigoné mégis eltemeti testvérét, teljesítve az istenek parancsolatát. Ez is mutatja, hogy az állam (azaz az emberi törvény) fölé emelkedhet a természeti törvény. Ez ugyanakkor az ember paradox jellegét tárja fel. Egyfelől természeténél fogva államalkotó lény, másfelől az általa alkotott állami törvényekben képes elszakadni a természeti alapoktól.

A Platón és Arisztotelész utáni sztoikus filozófia a természet fogalmát a világ örök törvényével, a *lex aeterná*val való egységben látta, amely egyben a *lex naturalis*, a természet törvénye is. Az egyetemes törvényben az ember a saját természete alapján osztozik, amely változatlan, és a természeti törvény az ember változatlan észszerű természetén alapszik. Ugyanakkor Epikurosz szembeállt Platón ideaelméletével, mivel szerinte nincs önmagában vett igazságosság, minden törvény az emberek közötti megállapodáson, egyezményen nyugszik.

Az ember hosszú ideig mint a természet által meghatározott értődött, nagyon lassan alakult ki az az elképzelés, hogy az emberi aktivitás átalakíthatja

a természetet. Miként tudott ez az aktivitás kifejeződni? Először is azzal, hogy megpróbálták az isteneket befolyásolni, és általuk változtatni a természetben.

A római korszakban Cicero által vált letisztulttá és nyert világos megfogalmazást latin nyelven a természetjoggal kapcsolatos görög hagyomány. Ennek alapján Cicerót tekinthetjük az európai természetjogi gondolkodás olyan szerzőjének, aki nemcsak szisztematikusan tekintette át a természetjogi problematikát, hanem jelentős hatást is gyakorolt a későbbi évszázadok jogi gondolkodására. Cicero sokoldalú munkásságából (ügyvéd, politikus, szónok, retorikaelméleti gondolkodó, filozófus) az alábbiakban csak a természetjoggal összefüggésben álló meglátásait idézem fel.³

A *lex naturalis* a természettel összhangban álló értelem felismerése, velünk született, amellyel átitatódtunk. Ez a valódi törvény nem az írott, azaz változtatható törvény, hanem örök törvény. Ennek a törvénynek az alkotója Isten. A *De legibus* című könyvében határozottan elválasztotta a természetjogot (*ius naturalis*) és az ember által alkotott jogot (*ius humanum*). Amennyiben az utóbbi szemben áll a természetjoggal, akkor az valójában jognak sem nevezhető. Isten észszerűsége és igazságossága a természettörvényen keresztül mutatkozik meg, és befolyásolja a világot. Mivel az ember természettől fogva rendelkezik a helyes értelemmel (*recta ratio*), így magában hordozza a változatlan és örök törvényt (*lex perpetua et aeterna*), más szóval: a természeti törvényt. A latin gondolkodásban a törvények harmóniáját és hierarchiáját nagyon jól kifejezte Iustinianus korának elképzelése, miszerint háromféle törvényről/jogról beszélhetünk: *ius naturale* (isteni eredetű, egyetemes, örök), *ius gentium* (ami az emberekre, de nem mindenkire érvényes), *ius civile* (ami az adott közösségre érvényes).

A kereszténység hagyománya

Az antikvitás gondolataihoz való erőteljes kapcsolódás ellenére található egy alapvető különbözőség a kereszténységben. A görögök a világra és így a természetre mint örökkön létezőre tekintettek, míg a kereszténység a világ Isten általi teremtéséből indult ki, azaz van egy kezdet. Ám ez nemcsak a kereszténységre, hanem már az Ótestamentumra is jellemző. Az Ótestamentum szerint a külső és a belső (emberi) természet egyaránt az isteni célszerűség jegyében formálódik. Ahol szövetség van, ott volt előtte egy hasadás, letérés az isteni célszerűség útjáról. A szövetség épp ezt hozza helyre. A törvény a szövetségből ered, azaz az Isten által teremtett természetből következik.⁴ A törvény a természet rendjét

³ A természetjogi gondolkodás történetéről a hazai szerzők közül Frivaldszky János munkáit emelném ki. Például Frivaldszky János: *Természetjog. Eszmetörténet*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.

⁴ Paul Ricoeur – André Lacocque: *Bibliai gondolkodás*. Budapest. Európa, 2003.

fejezi ki, ugyanakkor az embert a természet fölé is emelte. Ez eltér attól a korábbi elképzeléstől, amely szerint az ember önmagát csak mint a természet részét látta.⁵

Ezt a paradox helyzetet egy 20. századi gondolkodó, Jacob Taubes így összegezte: az ember eredete, alapja a természet. Ennyiben a természetnek kiszolgáltatott. A természet körben forog, az ember viszont kilép – legalábbis részlegesen – ebből a körforgásból. A kilépés lehetőségét a szellem adja számára, s ennek eredménye: a szabadság. Amikor a szellem útjáról beszélünk, akkor már a történelemről van szó, a történelemről, amely kilép a természetből. A mózesi törvény isteni törvény, amely felülírja az emberi törvényt. Az embereket addig természetes kötelékek fűzték egymáshoz, ám a kinyilatkoztatott törvény eredményként szövetségről lett szó, amely túllép a természet némaságán.⁶ Még ha meg is bomlik a természet és a társadalom egysége, de a jövő elhozza az aranykort, amelyben helyreáll ez az egység az Ótestamentum és az Újtestamentum szerint, de egy lehetséges aranykorról olvashatunk már Vergiliusnál is.

Az ember mint biológiai lény a természeti időben él, szolga és király egyaránt születik és meghal. A természeti jövő (napszakok, évszakok változása) egy ismétlődő, így stabilan minden változástól mentesen elvárt jövő, ezzel szemben a társadalmi jövő célra irányult – miként ezt már a 12. században nagyhatásúan hirdette Gioacchino da Fiore (Joachim of Fiore).

A régi európai hagyományban a gondolkodás és a lét, illetve a cselekvés és a természet egybeesett. A világ teremtett, rendezett kozmosz, és ebben az említett egybeeséseket magától értetődően gondolták el. A cselekvésnek, hogy egybeessen a természettel, a maga természetét kell megvalósítania. Az uralkodó és az alávetettek különbözőségét is a természet rendje alapján képzelték el. Az uralkodó, noha Isten általi uralkodó, de nem szállhat szembe a természet rendjével.

Szent Ágoston

Gazdag szakirodalom áll rendelkezésre Ágoston különböző korszakainak vizsgálatát illetően, természetesen középpontba helyezve megtérését, ám az alábbiakban csak a megtérés utáni gondolatait érintem.

Induljunk ki lélekfelfogásából. Ezt már az is indokolja, hogy a test és a lélek összetettségeként értett emberen belül a lélek az uralkodó rész. A lélek isteni eredetű, de maga nem isteni, hanem Isten alkotta. Ágoston egy régóta fennálló zsidó és patrisztikus hagyományt követ, miszerint az ember bibliai minősítése – Isten képmása – nem az élő testre utal, hanem arra, ami

⁵ Jan Assmann: *Uralom és üdvösség*. Budapest, Atlantisz, 2008.

⁶ Jacob Taubes: *Nyugati eszkatológia*. Budapest, Atlantisz, 2004.

benne kifejezetten emberi, azaz a „belső emberre”, amely a lélek és az elme együttese.

Az ember az ész természeténél fogva, sőt bukott mivolta miatt (bűnbeesés) önmaga által aligha képes megismerni Istent. Csak az elme intellektuális önismerete (önmagának emléke, önmagának ismerete és önmagának szeretete) segítheti ahhoz, hogy Istenhez közelebb jusson. Ágoston azzal kezdi az érvelést, hogy az elme mindig is ismeri önmagát, mert mindig jelen van, és ezért tisztában van önmagával. Ezt a prereflexív öntudatot feltételezi a tudatos megismerés minden cselekménye. Az „ismerd meg önmagad” követelménye azt jelenti, hogy az embernek tudatában kell lennie annak, amit egyébként is tudott magáról, csak ez a tudás nem volt tudatos (reflexív). Ugyanis csak így tudja megkülönböztetni azt, amit tud, és azt, amit nem tud magáról. Mivel a bukott ember hajlamos elfelejteni, mi is valójában, és mit tud, és összekeveri magát azokkal a dolgokkal, amelyeknek a legnagyobb jelentőséget tulajdonítja, amelyek örömet okoznak neki. Ha azonban az „ismerd meg önmagad” parancsot követi, akkor rájön, hogy biztosan tudja, hogy létezik, gondolkodik, akarata van. Ágoston ragaszkodik ahhoz, hogy az elmére/lélekre mint Isten képmásaként teremtettre tekintsünk. Nem csupán azért, mert így képesnek látjuk az önismeretre, hanem azért, mert ennek eredményeként bölcs lehet, azaz olyan ember, akinek emlékezetében, ismeretében és szeretetében ott él Isten, röviden: a teremtője.

Mindez, amiről eddig szó volt, még kevés a bűnbeesett embernek. Szükséges az isteni kegyelem is. A halhatatlanság a boldogság szükséges, de nem elégséges feltétele. Az igazi boldogság csak a túlvilágon valósul meg Isten kegyelmének ajándékeként. Ágoston kegyelemfelfogása áthatotta egész gondolatvilágát, így a természeti törvényről vallott elképzelését is.

Összefoglalva: mivel az isteni és az emberi értelem között alapvető különbség áll fenn, a világmindenséget kormányzó, a természetes rendet fenntartó örök törvény (*lex aeterna*) rendező rendet (*ordo ordinans*) ad, míg a természettörvény (*lex naturalis*) a rendezett világra vonatkozik. Egyébként ugyanez jellemző a természettörvény és az ember által alkotott törvény (*lex humana*) viszonyára is. Az előbbi rendező jellegű, az utóbbi a rendezett világot hatja át. A törvények ezen hierarchiája a középkori természetjogi felfogásban gyakorta visszatér. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a hierarchia a világ természete.

Szent Tamás

Az emberi természet – és ebben Arisztotelészt követi Aquinói – *társas* jellegű, amelynek felismerése mögött az értelemből következő belátás áll; illetve az emberi cselekvés *jóra* irányul. Mindezek kibontakoztatásához az állam nyújthatja a legnagyobb segítséget, de nem általában vetten minden állam, hanem csak

az igazságosan (*iustitia*) működő állam, ahol a törvények rendjét az igazságosság eszméje hatja át. Az emberek csak a jogszerűen működő államnak kötelesek engedelmeskedni, és a jogszerűséghez hozzátartozik az igazságosság is.

Az igazságosság erények összessége. Mégpedig háromféle erénycsoport összessége: erkölcsi erények, például okosság (*prudentia*), mértékletesség (*temperantia*); értelmi erények, például bölcsesség (*sapientia*), alkotói ügyesség (*ars*). Ezek az erények már az antik hagyományban megfogalmazódtak, ám ezeket kiegészíti Aquinói az Istenhez kapcsolódó erényekkel: hit, remény, szeretet. Nála is a törvények hierarchiájáról olvashatunk. A legfőbb az isteni értelmet kifejező örök törvény, amelynek egésze az emberi értelem számára nem felfogható. Ami ebből felfogható az ember számára, az a természeti törvény, másfelől ami ebből a kinyilatkoztatásban (Biblia) szerepel, az az isteni törvény (*lex divina*). A negyedik törvénytípus pedig az ember által alkotott törvény (*lex humana*), amely kibontja, részletezi a természeti törvényt. A hierarchia egyértelműen rögzíti, hogy egy alsóbb szintű törvény nem állhat ellentmondásban a felette álló törvénnyel. A természeti törvény tehát az, amit az emberi értelem az örök törvényből képes felfogni. Azaz e tekintetben az emberi értelem a kulcskategória. Noha Aquinói az értelmet és a hitet egységben látta, a természeti törvény vonatkozásában elsősorban az értelemről van szó.

Isten teremtette a természetet és az embert (így az emberi természetet is), azonban az ember értelemmel és szabad akaratral bír, így képes önmagát más természeti létezőktől megkülönböztetni, sőt, a hitbéli igazsággal a természetes ész fölé emelkedhet. Ám ez nem jelenti, hogy kiszakadna a természet rendjéből. A természeti törvény fogalma éppen arra szolgál, hogy a természettől önmagát megkülönböztető ember visszakapcsolódjon a természethez. Az értelem a distinkciót és a visszakapcsolódást egyaránt lehetővé teszi. Az ember nem „néma” része a természetnek, hanem a természet rendjében e rendre és önmagára reflektáló alany. Ez a paradox helyzet gyakorta nem kis próbát jelent az ember számára. Ennek legvégletesebb példáját mutatta Jézus, aki Isten fiaként egyesült az emberi természettel, és ebből következett szenvedéstörténete.

A középkori gondolkodásban a természeti törvény értelmezését illetően kialakult egy vita, amely évszázadokon át meghatározó szerepet játszott. Ez az intellektualizmus és a voluntarizmus vitája. A vita tárgya leegyszerűsítve az volt, hogy a törvényt az isteni értelem ember általi felismeréséhez kell-e kötni, azaz Isten értelemmenti szabályokat adott-e az embereknek (ezt képviselte Aquinói), avagy nem az az érdekes, hogy ezek a szabályok értelmeseek-e, és az értelem számára – részben – hozzáférhetők, hanem az, hogy ezek Isten akaratát fejezik ki (például Duns Scotus). Ami jó, az nem önmagában vetten jó, hanem azért jó, mert Isten akarta. E vita jelentőségét mutatja, hogy a történelmileg nagy jelentőségű reformáció időszakának gondolkodóit is áthatotta, ők egyébként alapvetően a voluntarista hagyományhoz kapcsolódtak.

Irodalomjegyzék

- Assmann, Jan: *Uralom és üdvösség*. Budapest, Atlantisz, 2008.
- Collingwood, Robin George: *The idea of nature*. Oxford, Clarendon, 1965.
- Frivaldszky János: *Természetjog. Eszmetörténet*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- Ricoeur, Paul – André Lacocque: *Bibliai gondolkodás*. Budapest, Európa, 2003.
- Taubes, Jacob: *Nyugati eszkatológia*. Budapest, Atlantisz, 2004.



Kelemen Miklós¹

Jaj a szövetségeseknek! – Barbár szövetségesek szerepe a római hadseregben a hadrianopolisi csata után

A római hadkiegészítés évszázadok óta érvényesülő célkitűzései a késő császárkorra sem változtak: az elérhető legjobb minőségű haderő toborzását kellett megvalósítani egy megfelelő létszámot biztosító rekrutációs bázisról. Az említett elgondolásokat ugyanakkor már a császárkor első évtizedeitől kezdve is csak a hadkiegészítési bázis jelentős, extenzív jellegű bővítésével lehetett elérni, döntő részben a tartományi területek hadkiegészítési célú bevonásával és a katonáskodás polgárjoggal történő összekötésének fokozatos feladásával. A 4. század végére további változás és bővülés figyelhető meg azzal, hogy a birodalom belső területeiről toborzott állomány mellett megjelenik, majd egyre nagyobb jelentőségre tesz szert a szövetségeseknek (*foederati*) nevezett katonai egységek egyre fokozottabb igénybevétele és szoros bekapcsolása a római hadszervezet rendszerébe.

Rövid írásunkban a hadkiegészítési bázis változásaihoz, különös tekintettel a késő császárkori foederati katonaság szerepének alakulásához kívánunk néhány adalékkal szolgálni.

A „belső hadsereg” válsága

A római hadsereg Marius és Caesar nevével fémjelzett korszakaiban a római polgárjoggal rendelkező itáliai lakosságból összeállított légiók képezték a hadseregek személyi állományának döntő és meghatározó részét. Az itáliaiakra épülő légios hadseregek rendszerében Augustus haderőreformja hozott mélyreható változásokat, amelynek keretében csupán a légiók felét (28, majd 25 magasabb egység) hagyták fegyverben, a sorgyalogság így megüresedő helyeit (egy nagyjából 150 ezer fős állományt) pedig az addig csak speciális alakulatként (íjászok, könnyűgyalogosok, különleges fegyverek specialistái) használt szövetséges, auxiliáris *cohort*sokkal töltötték

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jögtörténeti Tanszék. Kapcsolat: kelemen.miklos@uni-nke.hu.

fel.² Ezzel párhuzamosan az addig alkalmilag (jellemzően a légiókból hiányzó fegyvernek: lovasság, könnyűgyalogság pótlására) felfogadott auxiliárisok a hadsereg hivatásos, standard egységeivé váltak. A 120–150 ezres légiós állomány így már csak kisebbik része volt a római hadseregnek, azt nagyobb részben polgárjoggal nem rendelkező, Itálián kívüli szabad lakosságból (*peregrini*) toborozták.

A tartományi rekrutációs bázis idővel nemcsak az auxiliáris egységek, hanem az egész hadsereg kiegészítési alapjává fejlődött azért, hogy a leszerelt auxiliáris katonák (sokszor már leszerelés előtt is) polgárjogot kaptak, és azt fiaikra örökíthették. A „második generációs” auxiliárisok már a légiók állományába is beállhattak, és – figyelembe véve a tartományi lakosság számbeli fölényét, a magasabb szintű szolgálatvállalással járó előnyöket, valamint továbblépési lehetőséget – a légiók személyi állományát az 1. század végére (az auxiliárisokhoz hasonlóan) javarészt már a tartományokból állították össze. A hadkiegészítés így felépített rendszerében már a teljes birodalmi lakosság hadkiegészítési alapot képezett (megvalósítva a hadkiegészítési bázis extenzív növelését), ugyanakkor a légiókba csak a (legalább) „második generációs” katonákat – gyakorlatilag az évtizedek óta szolgáló „katonacsaládok” tagjait – lehetett felvenni (elérve a hadkiegészítési bázis intenzív bővítését). A peregrinus lakosság és az auxiliáris katonaság jelentősen megnövelt utánpótlási bázist biztosított, de azzal, hogy a légiók állományába csak egy válogatott részük kerülhetett be, a hadkiegészítési bázis minőségi bővítése is megvalósult.

A változásokat tovább árnyalta, hogy a több légiót felvonultató területek (Duna-vidék, Gallia, Syria) katonai fölényüket a birodalom hatalmi viszonyaiban játszott politikai szerepvállalásukkal is érzékeltették, elsősorban a császárjelöltek nyílt támogatásával. A tartományi hadseregek és a hozzájuk kapcsolódó birodalomrészek egymással való rivalizálásában Septimius Severus (193–211) trónra lépésével a Duna-vidék politikai befolyása erősödött fel, ez a fölény a katonacsászárok korára (235–284) vált különösen kifejezetté és az első tetrarchia koráig meghatározóvá.

A római polgárjog kiterjesztése 212-ben értelemszerűen mérsékelte az auxiliáris szolgálat motivációit, emellett az új típusú elit csapatok, a többnyire lovasságot magukban foglaló ún. *vexillatiók* megjelenése és a légiórendszer lassú (majd Gallienus császár reformjait követően felgyorsuló) bomlása újragondolásra készítette a hadkiegészítés addigi elveit is. Az örökletes szolgálati kötelezettség alapján történő katonaállítás nem tudta fedezni a jelentősen megnövelt katonai létszám utánpótlását, különösen azért, mert a zsoldpénz és a katonáskodásért járó juttatások értékvesztése miatt a 3. századra már az örökletes szolgálati kötelezettség és katonáskodás vonzereje is csökkenő tendenciát mutatott.

A katonák fiainak hadseregbe állítása mindezzel együtt a késő római korszakban is a hadkiegészítés legfontosabb és a kormányzat által leginkább támogatott

² Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016. 121–122.

formája maradt, amit jól mutat Constantinus császár tárgykörben hozott nevezetes rendelete, amely széles körű előjogokban részesítette a hadsereg tagjait [C. 12, 46, 1 (320)]. A „régikatonaság” motivációinak minden lehetőséget megragadó fokozása mellett is érzékelhetők azonban azok a jelek a császári jogalkotásban, amelyek a katonafiúk szolgálatának kötelezettség irányába alakulására engednek következtetni. Constantinus egy másik rendelete [CTh. 7, 22, 2 (326)] már azt írja elő, hogy a veteránok azon fiait, akik betöltötték a megfelelő életkort, de nem akarnak katonáskodni, vagy erre nem alkalmasak (*si militare noluerint vel minus inueniantur idonei*), kötelezzék a városi tanács, a *curia* szolgálatára.

Hasonló a végkicsengése azoknak a rendeleteknek, amelyek a katonafiúk szolgálatba lépési szabadságát korlátozzák különböző időbeli megkötésekkel. A CTh. 12, 1, 18 rendelkezése például harmincöt éves korukig engedi „vonakodni” a katonarendűek fiait a *curialis* szolgálat elfogadása előtt. Az életkor mellé egy másik, sajátos időbeli feltételt határoz meg az a 332-ben kiadott rendelet (CTh. 7, 22, 4), amely azokat a katonafiúkat rendeli városi szolgálatba, akik hét év elteltével nem állnak be a hadseregbe, vagy „nem tűnnek fegyverviselésre alkalmasnak” (*armis gerendis habiles non extiterint*). A curialisnak állítás alternatív jellege egyértelműen kitűnik abból a rendeletből is [CTh. 7, 22, 5 (333)], amely az „erőtlen és gyenge” (*invalidi et inbecilli*) katonafiúkat soroltatja be a városi tanácsokba.

Az örökletes szolgálati kötelezettség hadkiegészítési szempontból megfigyelhető válságának újbóli felerősödése Valens uralkodásától konstatálható. Egy 365-ös *constitutio* (CTh. 7, 1, 8) már kifejezetten arra utasít, hogy „ha valaki fegyverviselésre méltó fiát nem bocsátja saját akaratából katonai szolgálatra, amelyet maga is teljesít, törvényünk kényszere kötelezze rá” („*si quis filium suum armorum honore condignum non propria voluntate militiae, quam ipse sudarit, obtulerit, nostrae sit legis laqueis implicandus*”).³

A század utolsó harmadának császári rendeletalkotása a kötelezés és a curialis alternatíva mellett egy sor más ösztönző intézkedést is próbált latba vetni a katonacsaládok tagjainak megtartása érdekében. Ebben a körben említhető a katonafiúk számára felserdülésükig juttatott zsoldpótlék, az ún. *annonarum subsidium* [CTh. 6, 24, 2 (364)], illetve az állománytáblába várományosként (*inter ad crescentes*) felvezetett katonafiúk apjuk után élvezett juttatása [CTh. 7, 1, 11 (372)] vagy a célzott katonai szolgálatra kevésbé alkalmasak megtartása az alacsonyabb szintű haderőben [CTh. 7, 22, 8 (372)].⁴ A római közszolgálat szabályrendszerében egyedülállónak

³ Várady László fordítása. Várady László: *Későrómai hadügyek és társadalmi alapjaik – A Római Birodalom utolsó évszázada (376–476)*. Budapest, Akadémiai, 1961. 23.

⁴ Az említett – katonaköteleseket hivatali munkától eltöltő – rendelet [CTh. 7, 22, 8 (372)] külön is hangsúlyozza, hogy ha valaki „testi állapota és adottságai nem megfelelőek” (*corporis robur vel statura defuerit*), az atyja után őt megillető, magasabb minőséget jelentő *comitatensis* egységekbe való felvételre, besorolható az alacsonyabb rangú *limitanei* (*ripenses*) alakulataiba.

tekinthető az a lehetőség is, miszerint az elesett katona legidősebb fia nyomban a második ranghelyet jelentő *biarchus* fokozatába léphet elő.⁵ A rendelet emellett előírja azt is, hogy a legidősebb fiú, aki a javadalmazásnak ezt a formáját élvezzi, gondoskodjon fiútestvéireiről [C. 12, 47, 3 (380?)].

A császári jogalkotás katonafiúkkal összefüggő újabb változását jelzik azok a rendeletek, amelyek eltiltják a veteránok fiait a hivatali szolgálattól, a *militia* „civil” tisztségeitől. A *Codex Theodosianus* vonatkozó rendelete [CTh. 7, 22, 6 (349)] egyértelműen deklarálja, hogy a veteránok és a katonák fiait nem lehet felvenni a kormányzói hivatalokba. Hasonló határozottsággal fogalmaz a 380-ban kiadott CTh. 7, 22, 9 is: a „fegyveres törzsből származó” (*castrensi stirpe progenitos*) személyeket, akik hivatalokba helyezik magukat „vigyázó kézzel kell visszahozni” (*manu iniecta retrahantur*).

A *castrensis stirps* fordulat szemléletesen adja vissza azt a fontos változást, amelynek keretében a katonacsaládok fiútagjait is – a társadalom egészéhez hasonlóan – származásuk által meghatározott közteherviselési illetőségükhöz kötik, kijelölve a számukra kötelező közfeladatot: a fegyveres katonáskodást és annak kiváltásaként a curialis szolgálatot. A curia kötelezettségeinek előírása a katonáskodás alternatívájaként (mondhatni: elmulasztásának büntetéseként) már mutatja a katonai szolgálat kötelező (kényszerű) jellegét, ami ebben az esetben az állam egyik legjobban privilegizált csoportjának (katonacsaládok) a közterhek rendszerébe való bevonását jelentette. A katonafiúk örökletes katonai szolgálata a 4. század végére már a közteherviselési illetőség által meghatározott, igazgatásfinanszírozási célokat szolgáló közteherrendszer egyik eleme lett.

A hadrianopolisi fordulat

Tudományosan közismert, hogy a hunok által szorongatott gót népcsoportoknak a birodalom területére lépése 376-ban, majd a tőlük elszenvedett, végzetes hadrianopolisi vereség (378) és az azt követő *foedusszerződések* (380-ban, illetve 382-ben) mélyreható változásokat eredményeztek a római hadseregszervezés és hadügyi igazgatás területén.⁶

Az események láncolatát a hunok 375 körül megkezdett támadása indította el, amelynek során a Dontól keletre élő alánokat lerohanták. Utóbbiak egy része a hunokhoz állt, másik részük Safrac vezetésével a keleti gótokhoz csatlakozott. A hunok újabb, keleti gótokat ért támadásának hírére királyuk,

⁵ A római hadseregben és közszolgálatban alapelveként érvényesült az a szabály, miszerint az újoncokat minden esetben a legalacsonyabb rangfokozatba kellett beállítani („Tirones in scholis loco semper posteriore ponantur” – CTh. 7, 13, 19.)

⁶ Gerhard Albert: *Goten in Konstantinopel. Untersuchungen zur oströmischen Geschichte um das Jahr 400. n. Chr.* Paderborn, F. Schöningh, 1984; Várady (1961): i. m. 39–48.

Ermanarik (Hermanaricus) öngyilkos lett, utódai közül Gesimund behódolt az ellenfélnek, Vithimiris a végsőkig ellenállt, majd hősi halála után kiskorú fia, Viderich nevében két vezér: Alatheus és Safrac vállalta a kormányzást.

A keleti gótoktól nyugatabbra élő nyugati gótok egy része Athanarich (Aithanaricus) vezetésével a későbbi Erdély területére vonult, másik részük Alavivus és Fritigern parancsnoksága alatt megjelent a Duna partján, ahol menedéket kértek a Római Birodalomtól. Az események későbbi következményei szempontjából az említett két népcsoport: a nyugati gótok (Alavivus és Fritigern vezetésével) és a keleti gótok (Alatheus és Safrac) eltérő megítélése és sorsa meghatározó jelentőségű lesz.

A nyugati gót népcsoport kért elsőként bebocsátást a birodalomba. A hagyományos *deditio* alávetési kérelmének keretében azt a kérést fogalmazták meg, hogy ha a birodalom „Thracia vagy Moesia egy részét átadja nekik művelésre”, akkor a birodalom törvényei és parancsai szerint fognak élni.⁷ A *deditio*készséget mutató (katonáskodást vállaló) nyilatkozat tehát tartalmazta a letelepítés helyének megjelölését, ami eltért az évszázados gyakorlattól. Valens több szempontból is jó lehetőséget látott az elmúlt években keresztény hitre tért (egy korábbi közös akcióban már szövetségesül fogadott) Fritigern vezette gótok ajánlatában, így engedélyt adott a határ átlépésére.

Az események eszkalálódásához végül két nem várt fejlemény vezetett. Az egyik a nyugati gótok tömeges és menekülésszerű bevonulása a birodalomba, amit a korrupt római katonák és tisztviselők csalásai (élelmiszeradagok elsikkasztása, megvesztegetés, üzletelés az átkelés során) csak tovább fokoztak. Még fontosabb tényezőnek bizonyult azonban a másik nagy gót csoport, Alatheus és Safrac gót–hun–alán törzsszövetségének felbukkanása, akik ugyancsak bebocsátást kértek a birodalomtól, sikertelenül. Az Alatheus–Safrac-féle (pogány) gót csoportosulás ennek ellenére szintén megkezdte az átkelést a Dunán. A két hadsereg egyesülését, majd a Balkán végigdúlását követően maga a császár vonult a csoportosulás ellen, de 378. augusztus 9-én Hadrianopolisnál végzetes vereséget szenvedett. A gótok ezt követően a védtelenné vált keleti birodalom teljes európai részét végigdúlták: Fritigern csapatai a görög területeket pusztították, Alatheus–Safrac népe Pannoniára támadt.

A rendkívüli állapotoknak az vetett véget, hogy 380 augusztusában a Sirmiumba érkező itáliai császár, Gratianus békét kötött Alatheus–Safrac és Fritigern népével, és átengedte nekik *Pannonia* és *Moesia Superior* provinciákat. A szerződést 382 őszén Valens utódja, Theodosius véglegesítette, így kötött meg a nagy jelentőségű gót foedusszerződés, amelyben önkéntes alávetés, az ún. *deditio* nélkül fogadták be

⁷ Kiss Magdolna fordítása. Iord. *Get.* 131. Kiss Magdolna (szerk.): *Iordanes: Getica, A gótok eredete és tettei.* Budapest, L'Harmattan, 2004.

a gótokat a birodalomba, önálló szállásterületet adva nekik (valószínűleg) *Moesia Secunda* és *Dacia Ripensis* provinciák területén.⁸

A Theodosius császár és a nyugati gótok között 382-ben megkötött foedus-szerződés nem az első ilyen jellegű megállapodás volt a birodalom történetében (Iulianus a száli frankokkal kötött hasonlót), és a nyilvánvaló kényszer szülte kompromisszumot követően a római állam nem is szándékozott hasonló terjedelmű és tartalmú jogokat biztosítani a betelepülő népek közösségeinek (a 386-ban Phrygiába, majd 392-ben Thráciába letelepített keleti és nyugati gótokkal már újból „régí típusú” *dediticiis* szerződéseket kötöttek).

A jelzett eseményt követő évtizedekben mégis olyan mélyreható változások játszódtak le a birodalom addigi politikai, igazgatási és hadszervezési viszonyai-ban, hogy egyetérthetünk azzal az értékeléssel, amely nemcsak a 382-es foedus addig bevett alávetési nyilatkozathoz (*deditio*) képesti magasabb szintjét hangsúlyozza, hanem a foedusok történetében is egy minőségileg új foedus és foederati kialakulását látja az eseményekkel összefüggésben.⁹

A *deditio* új értelmezése

A barbárok katonai célú igénybevételének hagyományos, évszázadokig alkalmazott módja, a *deditio* alapján a rómaiak által legyőzött népek foglyul ejtett tagjai (és utódaik) kötelesek voltak római katonai szolgálatba állni. A személyi jog tekintetében idegennek minősülő *peregrini dedicii* nem rendelkeztek római polgárjoggal. A késő császárkorra a peregrini dedicii jogállást eredményező *deditio* egy jelképes behódolási aktust jelentett, amelynek keretében a birodalom védnökségét kérő vagy éppen legyőzött népcsoportok elöljárói a császár jelenlétében átadták fegyvereiket, túszoikat állítottak (többször saját elitjük köréből, akikből utóbb romanizált vezetőket neveltek), lemondtak politikai önállóságukról, és ígéretet tettek a római állam számára történő folyamatos újoncszolgáltatás, az ún. *tirocinium* teljesítésére.

A *deditio* korai változataiban az újoncszolgáltatásra kötelezett népcsoportokat szétszórva, kisebb csoportokban helyezték el a birodalom belső területein.

⁸ A közelmúlt magyar szakirodalmában felvetődött, hogy az Alatheus–Safrac-féle pannoniai csoportosulást nem foederatiként fogadták be a birodalomba, és neveztek a jelzett időpontra már elhagyták a pannoniai területeket. Kovács Péter: Hun kori sír Százhalombattán. *Communicationes Archaeologicae Hungariae*, (2004). 134. Hasonló feltevésre lásd még: Vida Tivadar: Die Zeit zwischen dem 4. und dem Jahrhundert im mittleren Donaauraum aus archäologischer Sicht. In Michaela Konrad – Christian Witschel: *Römische Legionslager in den Rhein- und Donauprovinzen–Nuclei spätantik-frühmittelalterlichen Lebens?* München, C. H. Beck, 2011. 616. Ezzel ellentétes állásponthoz, miszerint mindkét csoportot *deditio* nélkül fogadták be, és foederati jogállással rendelkeztek, lásd Kiss Magdolna: *Gót vezéregyhéniségek a késő Római Birodalomban*. Pécs, GeniaNet, 2008. 42–45, 219–222.

⁹ Várady (1961): i. m. 40.

Tagjaikat a római polgárjogtól megkülönböztetett, alsóbb rendű *dediticii* jogállás illette, továbbá azzal a sajátossággal bírtak, hogy a római polgárokat is érintő újoncállítási kötelezettség (*tirocinium*) őket fokozottabb módon kötelezte. A *deditio* révén a birodalom területére „frissen betelepített barbárok” elvesztették „külföldiességüket”, *peregrini* *dediticii* jogállásukkal pedig „külföldiségüket” is elhagyták, ugyanakkor még nem minősültek római polgárnak, csupán közkötelezettséggel terhelt római lakosokká váltak (felvették őket az adó- és újonclistákra).

A *deditio* kifejezettebb módját jelentette, amikor az alávetési szerződéssel újoncállításra kötelezett csoportokat a birodalom területén belül egy zárt telepítési területen (elsősorban erre külön kijelölt császári földeken, az ún. *terrae laeticae* területein) telepítették le,¹⁰ „civil” igazgatási különállás mellett, de római katonai igazgatás és parancsnokok alatt.¹¹ A galliai és észak-itáliai területeken létesült, folyamatos újoncszolgáltatásra kötelezett *laetite*lek nagy létszámú, adózó és emellett újoncszolgáltatásra kötelezett népesség (nemcsak katonaság) szállásterületeként funkcionáltak. A *laeti* lakosságú területek már rendelkeztek egy korlátozott igazgatási önállósággal, alávetettségüket mutatta ugyanakkor, hogy katonai igazgatás alatt álltak, és továbbra is egyformán terhelték őket újoncállítási és adófizetési kötelezettséggel.¹²

Lényeges különbség a később nagy jelentőségűvé váló *foederatiszervezés*hez képest, hogy az igazgatási szempontból (és a letelepítés módja szerint) kollektívaként kezelt *laeti* egyénileg, egyéni újoncállítás formájában képeztek hadkiegészítési állományt, és nem zárt egységekben és seregtestekben csatlakoztak a római hadsereghez.

A *laeti* területekről kiállított újoncok (szemben a *tirocinium*mal érintett római polgárokkal) a *dediticii* státuszában és (szemben a *foederatival*) egyénileg léptek be a római hadsereg kötelékébe. Az etnikailag és területileg is „körülírható” *laeti* mint zárt területi egységekről toborzott katonaság így hadkiegészítési forrásként működött, de nem vált a hadseregen belül elkülönült haderővé.

Ebben a körben említendő, hogy a *laeti* kategóriáján belül kialakult a tőle „időbeli” és „minőségi” szempontból megkülönböztethető *gentiles* köre. A megkülönböztetés alapja lehetett a *gentilis* jelzővel illetett *italiai* szarmata csoportok pogány jellege és a letelepedés „frissessége”. A *gentilis* körének meghatározásában irányadó császári rendelet [CTh. 3, 14, 1 (370? 373?)] – amely szigorúan tiltja a szarmata és római lakos házasságát – terminológiai alternatívaként használja a *gentilis* és a *barbarus* elnevezést, utalva a csoport még döntően barbár jellegére. A hadifogoly módjára történő, alávetéses *deditio*ból következő hátrányos

¹⁰ CTh. 13, 11, 10 (399).

¹¹ CTh. 7, 20, 10 (369).

¹² Várady (1961): i. m. 34–39; Pat Southern – Karen Ramsey Dixon: *The late Roman army*. London, Routledge, 2000. 48.

polgárjogi helyzet, továbbá a zárt katonai egységek szervezésének hiánya ugyanakkor nem jelentette a kiemelkedő emberanyagot biztosító laeti (gentiles) hadkiegészítési szempontból való negatív értékelését. Ezt támasztja alá, hogy a gentilest a császári rendeletekben a hadsereg-kiegészítés elitjét jelentő római veterán katonákkal említik együtt [CTh. 7, 15, 1 (409)], utódaik szolgálati kötelezettségeit pedig a veteránok fiainak kötelezettségéhez hasonlítják [CTh. 7, 20, 12 (400)].

A foederati új formája

A „barbár” vagy „külterületi” emberállomány harmadik jelentős forrása a „szövetségesként”, foederati minőségben teljesített katonai segítségnyújtás a 4. század végén lejártszódó változásokig elsősorban nem a hadseregszervezés körében volt értelmezhető, hanem „külpolitikai” vagy diplomáciai jellegű intézményként, amely leginkább egy alkalmi jellegű katonai szövetségekötést jelentett. A katonai segítségnyújtási szerződések keretében a birodalmon kívüli, vagyis külterületi barbár népcsoportok katonai kontingenseket bocsátottak a római hadsereg rendelkezésére meghatározott feltételek teljesítése mellett, esetleg önkéntes jelleggel.

Az intézmény fejlődésében döntő szerepet játszó nyugati és keleti gótok szerződéses népcsoportként (*symmachi*) már a 3. század végén feltűntek, akik szövetségükért illetménynek megfelelő járandóságot (*stipendia*) kaptak. Ugyancsak a foederati elnevezést viselik azok a gót csapatok, amelyek a későbbi császárt, Constantinust segítették Licinius elleni harcában, majd egy 40 ezer fős segédcsoport felajánlásával biztosították az új főváros, Konstantinápoly megalapítását.¹³

A katonai segítségnyújtásra szegődött népek és seregtestek mint „régí típusú foederati” igénybevétele már ezekben az időkben is összekapcsolódott a birodalom belső területeire történő taktikai jellegű átirányításukkal, de ezekben az esetekben még komplexebb koordináció és szerződéses keretek nélkül.

A „új típusú foederati” és az azzal összefüggő szabályozásra precedenst teremtő 382-es szerződés a rendszeres járadék ellenében teljesített katonai segítségnyújtás, az alávetettség nélküli egyenrangú (szövetséges) helyzet és a belterületi

¹³ Iord. *Get.* 21, 112: „És, mert, hogy megalapította Róma leghíresebb vetélytárs városát – amelyet saját nevééről nevezett el –, ebben szintén a gótok működtek közre, akik a császárral szövetséget kötve negyvenezerket ajánlottak fel segítségül a különféle népek ellen. Csapataikat és katonáikat pedig egészen a mai napig az államban név szerint említik, ők a »szövetségesek« [foederati].” („Nam et ut famosissimam et Romae emulam in suo nomine conderet civitatem, Gothorum interfuit operatio, qui foedus inito cum imperatore quadraginta suorum milia illi in solacio contra gentes varias obtulere; quorum et numerus et militia usque ad praesens in re publica nominatur, id est foederati.”) A magyar idézet Kiss Magdolna fordítása. Kiss (2008): i. m. 65.

önállóság (részben a laeti telepek gyakorlatából kölcsönzött) elemeinek sajátos ötvözetéből alakult ki.¹⁴

A gótokkal kötött szerződésben kirajzolódó „új típusú foederati” mindössze annyiban emlékeztet a *deditio* általi alávetésre, hogy a szerződést kötő barbárok névlegesen elfogadták a birodalom felsőbbbségét. Az így szerződött népek tagjai ugyanakkor nem a legyőzöttekkel összefüggésben alkalmazott *deditici*-rendszerben, hanem a rómaiakkal való egyenlőség alapján integrálódtak a hadsereg szervezetébe. A szövetségesként fogadott népcsoport emellett – a laeti csoportokhoz hasonlóan – letelepedési jogot kapott egy számukra kijelölt zárt területi egységben, az újonccállításra kötelezett katonai telepekhez képest ugyanakkor nem álltak római katonai igazgatás alatt, így területükön teljes körű civil és katonai szervezeti önállóságot élveztek.

Az új típusú foederati intézménye – a politikai szükségszerűség és a meglévő jogi konstrukciók közötti összhangteremtés szándékával – az eddigieknél szokatlanabb módon ötvözte a külpolitikai és hadseregszervezési intézményeket. A területi meghatározottság nélküli *deditio*, majd a *deditio*-val befogadott külterületi népcsoportok laeti közösségként való belterületi elhelyezése a személyi jogi különállás mellett is „belföldivé” tette a külpolitikai eszközökkel a birodalomhoz kapcsolt közösséget, de mindenképpen megszüntették annak „külföldiségét”, és elindítottak egy integrációs folyamatot a római hadsereg, igazgatás, majd társadalom rendszerébe. A foederati ezzel szemben belterületivé válása mellett is megtartotta külföldiségét: csapatai nem váltak szorosan a római hadsereg részévé, területi önállóságukat római területen belül is megőrizték, katonai vagy újoncszolgáltatás helyett hadseregállítást vállaltak éves juttatás (*annona foederatica*) és ellátás, továbbá területi önállóság ellenében.

A foederati reguláris hadseregen kívüliségét erősíti meg Iustinianus azon rendelete (C. 4, 65, 35, 1), amely a *milites* jelentéstartalmát a következőképpen magyarázza: „*milites autem appellamus eos, qui tam sub excelsis magistris militum tolerare noscuntur militiam, quam in undecim devotissimis scholis taxati sunt, nec non eos, qui sub diversis optionibus foederatorum nomine sunt decorati.*”

¹⁴ A foedusszerződések (továbbá a *deditici* csoportjának) csoportosítására, tartalmi elemzésére és kategorizálására lásd különösen: Raimund Schulz: *Die Entwicklung des römischen Völkerrechts im vierten und fünften Jahrhundert n. Chr.* Stuttgart, Steiner, 1993. A foederati intézményének és a barbárok római integrációjának, továbbá a hadsereg „barbarizálódásának” összefüggéseire lásd Peter J. Heather: *Foedera and foederati of the fourth century.* In Walter Pohl: *Kingdoms of the Empire: The integration of barbarians in late antiquity.* Leiden, Brill, 1997. 57–75; Timo Stickler: *The foederati.* In Paul Erdkamp (ed.): *A companion to the Roman army.* Oxford, Blackwell, 2007. 495–514; Herwig Wolfram: *The Roman Empire and its Germanic peoples.* Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press, 2005. 51–101.

A foederati tehát a katonák (milites) római reguláris hadseregen (militia) kívül eső csoportja, akik nem állnak a „rendes” római hadsereg-felügyelők (*magistri militum*) alárendeltségében, hanem saját parancsnokaik vezetése alá („sub diversis optionibus”) vannak rendelve. Az új típusú foederati így megőrizték a régi típusú foederati „katonai szövetséges” jellegét és szerepvállalását, ezen túlnoe ugyanakkor államközi vagy külpolitikai partnerré váltak úgy, hogy az ehhez fűződő lehetőségeket a birodalom határain belül érvényesítették: külpolitikai értelemben vett szövetségesek lettek belterületen élvezett jogosítványokkal.

Az „új típusú” foedusszerződések és a belterületivé tett foedusközösségek rendszerével a római hadsereg és hadkiegészítés is új struktúrát kapott. A római reguláris hadsereg mint „belső hadsereg” mellett a hadseregszervezet rendszerében állandósult az (elvileg) kiegészítő jellegű foederati mint „külső hadsereg”. A helyzet összetettséget fokozta, hogy a gyakorlatban egyre inkább utóbbi csoport jelentette a meghatározó részt, és az ahhoz tartozó emberállomány képezte a hadsereg minőségi súlypontját.

A „belső” és „külső” hadsereg (militia és foederati) viszonya a római katonaság (milites) egészében utóbb még elmélyültebb és összetettebb irányt vett. A katonai csapattestek formájában a római katonaság részévé váló foederati ugyanis mint emberanyag és rekrutációs bázis (a tradicionális *deditioni*hez és a *laetite*lekhez hasonlóan) alapul szolgált a római reguláris hadsereg feltöltéséhez, így a „belső hadsereg” soraiban is jelen voltak az idegen vagy barbár katonák. A foederati ezáltal már nemcsak hadseregszervezési, hanem hadkiegészítési forrás is lett.

A foederati tehát összességében jelenthette a) a hadseregszervezési szempontból elkülönülő seregrészt (külső hadsereg a belső hadsereg mellett); b) a reguláris hadseregbe kollektíve felvett egységeket (belső hadseregben szolgáló, de elkülönülő csapattestek); c) „barbár” vagy „külsőterületi” származású emberállományt, akik egyéni rekrutáció révén váltak a reguláris hadsereg részévé – a *deditioni* vagy *laeti* csoportokhoz hasonlóan.

Rövid írásunk zárásaként csak jelzésszerűen utalunk arra, hogy a birodalom nyugati és keleti felének hadtörténeti fejlődése a foederati jelentéstartalma és alkalmazása terén is lényeges különbségeket mutat. Mivel a nyugati birodalom nem volt képes a foederati hadseregekkel tartósan szerződni és azok egészét hosszabb időn át lekötöni, elsősorban hadkiegészítési forrásként, egyéni rekrutációval feltöltött elit különítmények szervezésével használták ki fegyveres erejüket. A keletrómai foederati ezzel szemben folyamatosan, Iustinianus korára pedig már teljesen mondható módon integrálódott – politikai különállás nélkül – hadseregszervezési egységként a rendes hadsereg állományába.¹⁵

¹⁵ A foederatinak a reguláris hadsereg részévé válását, belsővé válását Schmitt Iustinianus uralkodására teszi, lásd Oliver Schmitt: *Die Buccellarii. Eine Studie zum militärischen Gefolgschaftswesen in der Spätantike*. *Tyche*, 9. (1994). 152. A foederati hadseregbe integrálódásának hangsúlyozását lásd még John L. Teall: *The barbarians in Justinian's armies*. *Speculum*, 40. (1965). 303. Várady (1961): i. m. 43–44.

Irodalomjegyzék

- Albert, Gerhard: *Goten in Konstantinopel. Untersuchungen zur oströmischen Geschichte um das Jahr 400. n. Chr.* Paderborn, F. Schöningh, 1984.
- Heather, Peter J.: Foedera and foederati of the fourth century. In Walter Pohl: *Kingdoms of the Empire: The integration of barbarians in late antiquity.* Leiden, Brill, 1997. 57–75.
- Kiss Magdolna: *Gót vezéregyéniségek a késő Római Birodalomban.* Pécs, GeniaNet, 2008.
- Kiss Magdolna (szerk.): *Iordanes: Getica. A gótok eredete és tettei.* Budapest, L'Harmattan, 2004.
- Kovács Péter: Hun kori sír Százhalombattán. *Communicationes Archaeologicae Hungariae*, (2004). 123–150.
- Pókecz Kovács Attila: *A principátus közjoga.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2016.
- Schulz, Raimund: *Die Entwicklung des römischen Völkerrechts im vierten und fünften Jahrhundert n. Chr.* Stuttgart, Steiner, 1993.
- 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>
- Southern, Pat – Karen Ramsey Dixon: *The late Roman army.* London, Routledge, 2000.
- Stickler, Timo: The Foederati. In Paul Erdkamp (ed.): *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). 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.
- Vida Tivadar: Die Zeit zwischen dem 4. und dem Jahrhundert im mittleren Donauraum aus archäologischer Sicht. In Michaela Konrad – Christian Witschel: *Römische Legionslager in den Rhein- und Donauprovinzen–Nuclei spätantik-frühmittelalterlichen Lebens?* München, Beck, 2011. 615–648.
- Wolfram, Herwig: *The Roman Empire and its Germanic peoples.* Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press, 2005.



Kiss László¹

Az érdekegyeztetés alkotmányosságáról – egy különvélemény tükrében

Kedves András!

Ugyan közvetlen munkatársi kapcsolatban soha nem álltunk egymással, mégis úgy érzem (s remélem, Te is így vagy ezzel), hogy szakmai és emberi kontaktusaink mindig szorosak voltak, mondhatom talán azt is, hogy félszavakból is mindig tökéletesen megértettük egymást: nem utolsósorban azért, mert a jogról (ezen belül is a közigazgatási jogról) mindketten hasonlóképpen vélekedtünk. Nem emlékszem egyetlen olyan esetre sem, amikor alapvető jogi kérdés megítélésénél egymásnak feszültünk volna, vagy akár csak emeltebb hangú vitába keveredtünk volna egymással. Ennek a békességnek a tudatában köszöntelek 80. születésnapod alkalmából, kívánva Neked még sok-sok alkotó esztendőt, nemkülönben erőt és jó egészséget!

Születésnapod megünneplésére készülve sokáig gondolkodtam azon, vajon milyen tárgyú tanulmánnyal rukkolhatok elő ezen a jeles ünnepen. Hosszas töprengés után úgy döntöttem, hogy egy olyan témát választok, amelynek tárgyköre az alkotmányjog és a közigazgatási jog határterületére esik. Annál is inkább ezt a megoldást tartottam jónak, mivel tudom, hogy munkásságod során Te is gyakran mozgottál ezen a határmezsgyén.

Nos hát, választásom az érdekegyeztetés alkotmányjogi megítélésének bemutatására esett, és pedig egy alkotmánybíróként írt különvéleményem alapján.² Előrebocsátom: választásomban persze az is szerepet játszott, hogy az érdekegyeztetés tárgyköre viszonylag gyakran felbukkant az alkotmánybíróság által megítélendő tárgykörök között.³

Vágjunk bele!

¹ Professor emeritus, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: kiss.laszlo@ajk.pte.hu.

² A 124/2008. (X. 14.) AB határozathoz fűzött különvélemény, amelyhez Kovács Péter és Lévay Miklós alkotmánybírók csatlakoztak.

³ Ilyenek voltak különösen: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat (ABH 1997); 16/1998. (V. 8.) AB határozat (ABH 1998); 40/2005. (X. 19.) AB határozat (AB. 2005).

A tényállás

(1) Az Országgyűlés 2006. december 11-i ülésnapján fogadta el az Országos Érdekegyeztető Tanácsról szóló T/1306. számú törvényjavaslatot (OÉTtv.). Ugyanezen az ülésnapon elfogadta az ágazati párbeszéd bizottságokról⁴ és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló T/1307. számú törvényjavaslatot is (Ászptv.). Az Országgyűlés elnöke a két törvényt 2006. december 13-án küldte át a köztársasági elnök hivatalába kihirdetésre. A köztársasági elnök azonban az OÉTtv.-t, valamint az Ászptv.-t nem írta alá, merthogy – az Alkotmány 26. § (4) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. §-ának a) pontja, 21. § (1) bekezdésének b) pontja és a 35. §-a alapján az OÉTtv. több, illetve az Ászptv. egy rendelkezése alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál.

Az OÉTtv.-vel szemben előterjesztett indítványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az OÉTtv. több rendelkezése is alkotmányellenes. Az Ászptv.-vel szemben előterjesztett indítványában pedig azt jelezte, hogy 33. §-ának a munka törvénykönyvéről (Mt.) szóló 1992. évi XXII. tv. 53. § (3) bekezdése első mondatát megállapító része alkotmányellenes. A két indítványt az Alkotmánybíróság egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

(2) A köztársasági elnök által az OÉTtv.-ben kifogásolt rendelkezések részben az OÉT egyes hatásköreit szabályozzák, részben az OÉT összetételét határozzák meg. A köztársasági elnök e rendelkezésekkel kapcsolatban az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésének sérelmét kérte megállapítani.

(2.1) Megidézte az 1991. évi IV. törvény (Flt.) 9. § b) pontjában foglalt jogosítványt, amely arra hatalmazza fel az OÉT-et, hogy évente beszámoltassa a Munkaerőpiaci Alap Irányító Testületét. Ezt a jogosítványt az OÉT közhatalmi jogosítványának tekintette. Az OÉTtv. 3. § (2) bekezdés b) pontja szerint az OÉT a munkaviszonyt érintő legfontosabb jogszabályok tekintetében – törvényi rendelkezés alapján – egyetértési jogot gyakorol. Így például az Mt. 17. § (4) bekezdését megállapító OÉTtv. egyetértésével határozhatja meg a munkaminősítés rendszerét.

A köztársasági elnök indítványában utalt arra is, hogy az Mt. 17. § (1) bekezdése is közhatalmi jogosítványt ad az OÉT-nek, miután a kormány az OÉT egyetértésével határozza meg a foglalkoztatás érdekében a munkavállalók nagyobb csoportját érintő, gazdasági okból történő munkaviszony-megszüntetéssel kapcsolatban az Mt.-től eltérő szabályokat, illetve dönt a kötelező legkisebb munkabér és a munkavállaló által betöltött munkakör-

⁴ A kiadó megjegyzése: a kifejezést az ágazati párbeszéd bizottságokról és a középszintű szociális párbeszéd egyes kérdéseiről szóló 2009. évi LXXIV. törvényben alkalmazott írásmód szerint közöljük.

höz szükséges iskolai végzettség, szakképesítés szintjétől függő garantált bérminimumnak a mértékéről, továbbá a munkaügyi ellenőrzésre vonatkozó, kormányrendeletben történő szabályozásról.

(2.2) A köztársasági elnök hivatkozott még a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatra is, amely hasonlóképpen közhatalmi jogosítványnak minősítette a normaalkotásban való részvételt, a jogszabályalkotás során gyakorolt egyetértési jogot. Felvetette azt is, hogy egyáltalán adható-e alkotmányosan ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül másnak is, továbbá hangsúlyozta, hogy az alkotmányellenesség alapvetően az OÉT által gyakorolt közhatalmi jogosítványok okán áll fenn.

(2.3) A köztársasági elnök az OÉTtv.-vel kapcsolatos indítványának további részében az OÉT összetételével kapcsolatos rendelkezések alapján rámutatott arra, hogy az OÉT nem választott szerv. Az OÉT munkavállalói, illetve munkáltatói oldalát az abban részt vevő szervezetek képviselői alkotják. Az OÉTtv.-nek az OÉT összetételéről szóló rendelkezései nem teszik kötelezővé, hogy az OÉT szakszervezeti és munkáltatói oldala a választópolgároknak vagy akár csak a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségét képviselje. A köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉT-ben részt vevő szervezetek ténylegesen nem is tudják felhatalmazásukat a választópolgároknak vagy akár a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyok alanyainak túlnyomó többségére visszavezetni. Ezért az OÉT – állítja – nem rendelkezik demokratikus legitimációval. A köztársasági elnök szerint márpedig amennyiben egy szervezet közhatalmi jogosítványokat kap, akkor e szervezetnek a hatáskörgyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimációval kell rendelkeznie. Ezt a követelményt az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság 16/1998. (V. 8.) AB határozata⁵ állapította meg. Az OÉTtv.-nek az indítvánnyal érintett, általa kifogásolt rendelkezései márpedig ezeknek a követelményeknek nem felelnek meg. Ezek a rendelkezések – állítja – úgy konstituálják az OÉT-et, hogy nem teremtték meg annak demokratikus legitimációját. Az elnöki indítvány hivatkozik a 40/2005. (X. 19.) AB határozatra, amelyben az Alkotmánybíróság megállapította: „a közhatalom letéteményesei (állami szervek, önkormányzatok), illetve a civil szféra közötti érdekegyeztetés hagyományosan konzultációt, azaz tanácskozást, információcserét, érdekvitát, az eltérő érdekek, vélemények ütköztetését, konfliktusfeloldást, a közhatalmi döntésekkel érintetteknek a döntések előkészítés[é]be való bevonását, nem pedig a közhatalmi döntések meghozatalában való közvetlen részvételt jelenti”. A köztársasági elnök szerint, ha az érdekegyeztetésre létrehozott szerv közhatalmi jogosítványokat kap, e szervnek – a konkrét hatáskörgyakorlás vonatkozásában – demokratikus legitimációval kell rendelkeznie.

⁵ ABH 1998. 140, 146.

A köztársasági elnök egyrészt az OÉT közhatalmi jogosítványaival összefüggésben, másrészt e jogosítványok gyakorlásához nélkülözhetetlen demokratikus legitimáció hiánya miatt kérte az OÉTV. megjelölt rendelkezései alkotmányellenességének megállapítását.⁶

(3) Az OÉTV.-vel szemben előterjesztett indítványhoz hasonlóan az Ászptv.-vel kapcsolatos elnöki indítvány is a közhatalmi hatáskörök gyakorlásával, illetve az ehhez szükséges demokratikus legitimáció kérdésével foglalkozik.

(3.1) Idézi, hogy a kormány az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségekkel egyetértésben, rendeletben határozza meg az üzemtanács-választás szavazólapjainak tartalmát, és a szakszervezeti reprezentativitás megállapítása érdekében az országos szavazatösszesítés módját és rendjét. A köztársasági elnök ezt az egyetértési jogot közhatalmi jogkörnek tekinti. Az elnök ebben az indítványában is felveti azt a kérdést, hogy ilyenfajta jogalkotási hatáskör az Alkotmányban nevesített szerveken kívül alkotmányosan egyáltalán másnak adható-e.⁷

(3.2) A köztársasági elnök szerint, ha a szakszervezeti szövetségek – akár együttesen is – közhatalmi jogosítványokat kapnak, e szervezeteknek a konkrét hatáskörgyakorlás vonatkozásában demokratikus legitimációval kell rendelkezniük. Ezzel szemben szerinte az Ászptv. általa kifogásolt rendelkezése úgy ad közhatalmi jogosítványt az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségeknek, hogy ezeknek a szövetségeknek a kellő demokratikus legitimációja hiányzik.

A többségi döntés – az indokolás főbb elemei

(1) A többségi határozat szerint az indítvány a következőket állítja:

„A hatásköröket megállapító rendelkezések azért alkotmányellenesek, mert közhatalom-gyakorlásnak minősülő részvételt biztosítanak meghatározott jog-

⁶ Már itt megjegyzem: a köztársasági elnök által megidézett rendelkezésben nincs semmiféle utalás arra, hogy az érdekegyeztetésre jogosult szervezetek közhatalmi jogosultságokkal való felruházottsága önmagában már alkotmányellenes lenne.

⁷ „Felveti” ugyan, de igazából meg is válaszolta. Ahogy az imént idéztük is: „ha az érdekegyeztetésre létrehozott szerv közhatalmi jogosítványokat kap, a szervnek – a konkrét hatáskörgyakorlás vonatkozásában – demokratikus legitimációval kell rendelkeznie.” Nem támadja tehát a közhatalmi jogosítványok pusztá meglétét: félrecsúszott tehát az Alkotmánybíróság többségének az indítványértelmezése.

szabályok megalkotásában.”⁸ „Az OÉTtv.-t érintő indítvány az OÉT összetételét megállapító rendelkezéseket azért tartja alkotmányellenesnek, mert a kifogásolt, közhatalmat megvalósító hatáskörök (jogalkotásban való részvétel) gyakorlásához – [...] alkotmányos feltételeként – rögzített demokratikus legitimáció megléte az OÉT-ben való részvételt szabályozó rendelkezések által nem biztosított.”

Ebből az alapállásból kiindulva a többségi határozat számos közhatalmi jogosítványt megsemmisített. Elvi alapként pedig leginkább a következőkre hivatkozott:

„A köztársasági elnök által vizsgálni kért rendelkezések [...] egyértelműen közös jogalkotásra adott felhatalmazások, szövegezésük és a konzultációs jogokat tartalmazó rendelkezésekkel való egybevetésük alapján is ez állapítható meg. Ezért a kérdéses hatáskörök egyértelműen közhatalom gyakorlására (azon belül is jogalkotásra) adott felhatalmazásnak tekintendők: az egyetértésre jogosult OÉT vagy országos szakszervezeti szövetség egyetértése nélkül a Kormány vagy a miniszter által az adott tárgykőről kiadott jogszabály (rendelet) formai okból törvénysértő lenne. A jogalkotás azonban közvetlenül az Alkotmányon alapuló és ezért törvénnyel nem korlátozható közhatalmi hatáskör, az Alkotmány maga határozza meg, hogy mely állami szerv és milyen formában bocsáthat ki jogszabályt.”⁹

Mindezekre tekintettel megállapította a következőket:

„[J]ogalkotó hatáskörrel csak az Alkotmány ruházhat fel egy szervet. Az Alkotmányban nevesített jogalkotó szervek között az OÉT és az OÉT-ben részt vevő országos szakszervezeti szövetségek nem szerepelnek [...]. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványa alapján megállapította a határozat rendelkező részében megjelölt rendelkezések alkotmányellenességét.”¹⁰

(2) Az indítványozó köztársasági elnök álláspontja szerint az OÉTtv., illetve az Ászptv. úgy jogosítja fel közhatalom gyakorlására az OÉT-et, hogy az nem rendelkezik demokratikus legitimációval, ami ellentétes az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésével. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket emelte ki:

„[A]z OÉT és a szakszervezeti szövetségek még kellő demokratikus legitimáció mellett sem hatalmazhatók fel törvénnyel a jogalkotásban való egyetértési jog útján történő részvételre, azaz jogalkotásra. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ez azt jelenti, hogy jelen ügyben a demokratikus legitimáció kérdése nem vizsgálható önmagában a kérdéses közhatalmi hatáskör (jogszabályalkotásban gyakorolt egyetértési jog) nélkül. Ezért az Alkotmánybíróság a demokratikus legitimációval

⁸ ABH 2008. 995.

⁹ ABH 2008. 999.

¹⁰ ABH 2008. 1000.

érintett közhatalmi hatáskör legitimációtól független alkotmányellenességének megállapítása okán, az OÉT összetételére vonatkozó szabályok alkotmányosságát nem vizsgálta.”¹¹

A különvélemény argumentációja

Különvéleményem lényege sommásan abban foglalható össze, hogy álláspontom szerint a testület nem értelmezte helyesen a köztársasági elnöki indítványt.¹² Közelebbről pedig azért nem értettem egyet a többségi határozattal, mert az – álláspontom szerint – nem is adott választ a köztársasági elnök indítványára. Nézetem szerint a köztársasági elnök az általa támadott törvényeknek célzottan azokat a rendelkezéseit vitatta, amelyekben – szerinte – olyan érdekegyeztetésre létrehozott szerv (OÉT) kapott közhatalmi jogosítványokat, amely a konkrét hatáskörgyakorlás tekintetében nem rendelkezik demokratikus legitimációval. Indítványának fókuszában tehát – megítélésem szerint – nem az egyetértési jogok, hanem az OÉT összetételének alkotmányossági szempontból történő megítélése állt. Mindezeket annak ellenére is állítottam, hogy a köztársasági elnöki indítványokban valóban felsejlik az egyetértési jogok gyakorlásában megnyilvánuló közhatalmi jogosítvány figyelembevételének szükségessége is.

(1) Mi a helyzet a mostani esetben? Szerintem az, hogy a köztársasági elnöknek változatlanul nincs különösebb aggálya az egyetértési jog közhatalmi jellegét illetően. Az egyetértési jogokat a „gyanút ébresztő” indítványi elemek kapcsán is szorosan a demokratikus legitimációhoz kötötten kéri vizsgálni, azaz nem magát az egyetértési jogot, hanem az – állítása szerint – demokratikus legitimációval nem rendelkező OÉT egyetértési jogát kéri az általa megjelölt esetekben

¹¹ ABH 2008. 1002.

¹² Ugyanezt az álláspontot foglalta el Bragyova András alkotmánybíró is az általa külön jegyzett különvéleményében: „Kiss László alkotmánybíró úr különvéleményéhez hasonlóan én sem tartom megfelelőnek az indítvány értelmezését. A köztársasági elnök indítványa egyértelműen az OÉT összetételét, benne a szakszervezeti képviselőt megoldását kifogásolja azzal érvelve, hogy a szakszervezeti oldal demokratikus legitimációja hiányzik, ezért az OÉT nem gyakorolhat közhatalmat. Ebből következik, hogy a köztársasági elnök indítványa az OÉT egyetértési jogát – ahogyan az egyetértési jogot általában véve is – alkotmányosnak tartja, feltéve, hogy az OÉT összetétele megfelel a »demokratikus legitimáció« követelményének. [...] Indítványában csupán az OÉT összetételének alkotmányosságát vitatja. Ezért tartom sajnálatosnak, hogy éppen ez, az OÉT összetételének alkotmányossága nyitott kérdés maradt, mivel a határozat szerint az OÉTV. és az Ászptv. más, az indítványban nem szereplő okból alkotmányellenes. Ennek az a különös következménye lett, hogy a határozat olyan okból nyilvánítja alkotmányellenesnek az OÉTV-t, amely az indítvány szerint nem alkotmányellenes.” (ABH 2008. 1003.)

megsemmisíteni. E két elem szorosan összekapcsolódik az indítványban, úgy azonban, hogy nyilvánvalóan az indítványozó köztársasági elnök kizárólag csak a közhatalmat gyakorló OÉT demokratikus legitimáltságának hiányát állította. Nem választja el ettől az egyetértési jogot olyanként, amelynek elkülönített (vagy ahogy a többségi határozat teszi: kizárólagos) alkotmányossági vizsgálatát látná szükségesnek. Nem kerülhet szóba ezért az indítvány „szoros összefüggés” okán történő kiterjesztése sem, mivel összekapcsolt kategóriákról van szó, nincs mit mivel „szoros összefüggés okán” összekapcsolni. Kicsit másképpen fogalmazva: a köztársasági elnök indítványa nem azt tartja alkotmányellenesnek, hogy az OÉTV., illetve az Ászptv. közhatalom gyakorlására jogosítja fel az OÉT-et, hanem azt, hogy az OÉT a közhatalom gyakorlásához nem rendelkezik demokratikus legitimációval. Evidenciának tekinti tehát, hogy az OÉT közhatalmat gyakorol, de ehhez olyan törvényi szabályozást kívánna meg, amely biztosítja, hogy az OÉT oldalai az általuk képviseltek több mint a felétől nyerjék el a legitimációjukat. A fenti megállapításhoz két megjegyzést még hozzáfűztem:

(1.1) A köztársasági elnök soha nem vonta kétségbe az egyetértési jog közhatalmi jellegét, e jellemzője által – külön csak erre figyelemmel – soha nem igényelte annak megsemmisítését sem. Éppen ellenkezőleg: mindig is faktumként kezelte az egyetértési jogok meglétét, s rájuk vetítve fejtette ki konzekvensen alkotmányossági aggályait az azokat gyakorló, szerinte demokratikus legitimációval nem rendelkező érdekképviselői szervekkel kapcsolatban. Néhány idézet ehhez:

„Az eldöntendő kérdés azonban csakis a kamarai jogok terjedelmének alkotmányos mérve, nem pedig önmagában az ilyen jogok és közfeladatok létének alkotmányossága. E joggal és feladatokkal ugyanis nemcsak aggálytalanul rendelkezhet a szakmai kamara, hanem meglétük éppen a szakmai kamarák jellemző vonása.”¹³

„A MOK¹⁴ által az Okt. 2. § i) pontja alapján gyakorolt jog közhatalmi aktus [...]. Az egyetértési jog folytán a MOK megvétőzhatja a miniszteri engedélyt mind a külföldi honosított diploma nélküli tevékenységhez, mind az Orvosok Országos Nyilvántartásba való felvételéhez. [...] A MOK egyetértési joga keretében gyakorolt elutasító döntése ellen nincs önálló jogorvoslat, viszont ha a miniszter az engedély iránti kérelmet elutasítja, szintén megnyílik a közigazgatási per lehetősége [...]. Az alkotmányossági probléma az, hogy nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely bármilyen szempontot tartalmazna arról, hogy a hivatásgyakorlás magyarországi feltételeinek mindenben megfelelő külföldi orvosok kérelmét minek alapján fogadja el, vagy utasítja el a MOK.”¹⁵

¹³ ABH 1997. 263, 270.

¹⁴ Magyar Orvosi Kamara.

¹⁵ ABH 1997. 263, 279.

A köztársasági elnök az egyik, éppen a még általa jegyzett 16/1998. (V. 8.) AB határozatban sem az egyetértési jogok közhatalmi jellegének alkotmányellenességét vitatta, hanem (ott is) az ilyen jogosítványokat gyakorló szervezet demokratikus legitimáltságának kérdését állította vizsgálódásainak fókuszába.¹⁶ Nyilvánvalónak tartottam ezért, hogy amennyiben a korábbi hangsúlyozott álláspontja megváltozott volna, úgy ennek nem sejtetésekkel adott volna hangot. Kezdetektől fogva a demokratikus legitimáció hiányáról polemizált, s ezt tette változatlanul a mostani indítványában is. Azaz őt az egyetértési jog kizárólag csak abból a szempontból érdekli, hogy azt a szerinte demokratikusan nem legitimált OÉT gyakorolja.

(1.2) Az előbbiekből következően újra kiemelem: a köztársasági elnöki indítvány nem általában a közhatalmi jellegű egyetértési joggal, hanem a szerinte demokratikus legitimációval nem rendelkező OÉT által gyakorolható egyetértési joggal kapcsolatban fogalmazza meg az alkotmányossági kifogásait. Ez azonban indítványainak csak az egyik része: az általa ugyancsak támadott OÉTV. 5. §-ában és a 6. § (1) bekezdésében kizárólag az OÉT összetételét kifogásolja (a legitimáltság hiányát állítva). Még ha átfordulunk is tehát az egyetértési jog vizsgálatára, e két törvényi rendelkezés vizsgálatát – a demokratikus legitimáltságra figyelemmel – akkor is el kellett volna végeznünk. Azaz az egyetértési jogra áthelyezendő vizsgálat (s annak eredményeként az alkotmányellenesség kimondása mellett) az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna vizsgálnia az OÉTV. 5. §-ának és 6. § (1) bekezdésének alkotmányosságát is.

(2) Összegezve:

(2.1) Az indítvány csak (és kizárólag) a demokratikus legitimáció tekintetében lett volna vizsgálható. Ettől elszakítottan a köztársasági elnök nem kérte az egyetértési jog külön alkotmányossági vizsgálatát, azzal – mint közhatalmi tevékenységgel – elkülönítetten eddig sem voltak alkotmányossági aggályai. (Ez tűnik ki az általa személyesen korábban is jegyzett és fentebb citált AB határozatokból is.)

(2.2) A jelen ügyben az egyetértési jog nem szakad el a demokratikus legitimáció állított hiányától. Ebből következően az egyetértési jogra nézve – nézetem szerint – az Alkotmánybíróság határozott indítvány hiányában – hivatalból – állapította meg a hatáskörét.

(2.3) A köztársasági elnök az őt elsősorban érdeklő kérdésre („demokratikusan” legitimált szervezet-e az OÉT) gyakorlatilag nem kapott választ, hiszen egyedül és kizárólag az egyetértési jog vizsgálatára korlátozódott az Alkotmánybíróság többségi határozata.

¹⁶ ABH 1998. 145.

(3) A fentiek hangsúlyozása nem jelenti azt, hogy magam nem látok gondot az egyetértési jogokkal korlátozott jogalkotásban. Ellenkezőleg, én is határozottan állítom, hogy az egyetértési jogok alkotmányossági vizsgálatára (külön kiemelten a jogalkotási eljárásban gyakorolható egyetértési jog elemzésére) feltétlenül szükség lenne. Álláspontom szerint azonban az Alkotmánybíróság által elbírált köztársasági elnöki indítványok nem ezt kérték a testülettől.

*

Kedves András! Munkám végére érve engedd meg, hogy még egyszer barátsággal és szeretettel köszöntselek 80. születésnapod alkalmából. Kívánok Neked még sok-sok alkotásban eltöltendő esztendő, erőt és egészséget!



Klotz Péter¹

Antikorrupciós jogalkotás Magyarországon az ezredforduló után

Bevezetés

Jelen tanulmánnyal 80. születésnapja alkalmából szeretnék tisztelni Tamás András egyetemi tanár életútja, tudományos munkássága, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem és jogelőd intézményei hírnevének öregbítése érdekében tett fáradozásai előtt. Dolgozatom témaválasztásában döntő volt, hogy a korrupció elleni állami fellépés eszközrendszerét tekintve szorosan kötődik a közjoghoz, ezen belül is a közigazgatási joghoz, Tamás András egyetemi tanár egyik fő kutatási területéhez.

Az antikorrupciós tárgyú jogalkotás meglehetősen heterogén képet mutat a nemzetközi egyezmények hazai implementációjától kezdve a büntető törvénykönyv módosításán át az integritásirányítási rendszer megteremtésére vonatkozó rendelkezésekig. Megítélésem szerint ugyanakkor e szerteágazó intézkedések mögött jól felfedezhető egy fejlődési folyamat, amelyet jelentősen befolyásoltak az elmúlt két évtized politikai, diplomáciai és szakmai-tudományos hatásai. Jelen tanulmányomban értelemszerűen nem vállalkozhatok e hatások teljes körű bemutatására, hanem ezek közül csak a magyar antikorrupciós jogalkotásra vonatkozó legjelentősebb hatások érzékeltetésére.

Megítélésem szerint a korrupció elleni fellépés területén nem csak a megalkotott és hatályba lépett, hanem a meg nem alkotott jogszabályoknak is különös jelentősége van. Ezek mutatják ugyanis a politikai hatalom korrupció elleni elkötelezettségének és erejének határait. A korrupció elleni fellépés és hatékony kontrolleszközök működtetése ugyanis – a meglévő *status quo* meggyengítésén keresztül – jelentős politikai kockázatokkal jár, így csak akkor kivitelezhető sikeresen, ha a politikan lévő nyomás elég nagy a kialakult viszonyok elleni fellépésre.

¹ Adjunktus, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: klotz.peter@uni-nke.hu.

Tanulmányomban bemutatom a magyar antikorrupciós jogalkotás elmúlt két évtizedének sajátosságait, az ezt alakító dinamikákat, a korrupcióval kapcsolatos tudományos nézetek változását, végül a – megítélésem szerint – megalkotásra vagy alapos felülvizsgálatra váró jogszabályokra vonatkozóan teszek javaslatot *de lege ferenda*.

Fogalmak és módszerek

A korrupció fogalmi meghatározása nem egyszerű feladat. Báger Gusztáv megfogalmazása szerint „mivel nincs rá nemzetközi konszenzussal elfogadott definíció, a korrupció ún. »zsákfogalom«”.² A fogalom meghatározása egyszerűbb, ha elválasztjuk egymástól a szociológiai értelemben vett korrupciót és ennek büntetőjogilag is releváns elemét, a vesztegetést. Az előbbi meghatározása során a leginkább bevett fogalom egy civil szervezethez, a *Transparency International*-hoz köthető. E szerint a korrupció „a rábízott hatalommal való visszaélés privát előnyszerzés érdekében”.³

A vesztegetés a korrupció fogalmához képest sokkal pontosabban határozható meg. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezete tartalmazza a vesztegetés különféle alakzataira vonatkozó szabályokat. A vesztegetés alapesetének tekinthető gazdasági vesztegetést a Btk. 290. § (1) bekezdése az alábbiak szerint nevesíti: „Aki gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személynek vagy rá tekintettel másnak azért ad vagy ígér jogtalan előnyt, hogy a kötelességét megszegje, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” A vesztegetésnek az alapeseten kívül még számtalan alakzata (például hivatali vesztegetés, vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban), illetve minősítő körülménye (például üzletszerűség, bünszövetség) van. A vesztegetésekre vonatkozó szabályozás változására azonban – tekintettel arra, hogy ez elsősorban a mindenkor hatályos Büntető törvénykönyv módosítására terjedt ki – részleteiben nem, csupán érintőlegesen térek ki.

Témánk szempontjából indokolt még meghatározni az integritás fogalmát is. Ez a fogalom a korrupció elleni fellépés kapcsán már egy új és komplexebb megközelítést tükröz. Abból indul ki, hogy önmagában a korrupció ellen jogszabályokkal nem lehet eredményesen védekezni, a korrupció elfojtása mellett szükséges a korrupció okainak és kockázatainak feltárása és ezeken keresztül kialakulásának megelőzése is. Ez a kettős, a büntetőjogi eszközökkel történő üldözés és a jogon túlmutató eszközök alkalmazásával történő megelőzés egyen-

² Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai, 2012. 12.

³ Transparency International: *What is corruption?* (2016).

súlyára épülő megközelítés adja az integritás szemléletének lényegét. Sajátossága, hogy míg a szabályok a jogalkotási eszközök és a *soft law* megadások (ajánlások, útmutatók és etikai kódexek) segítségével könnyen megragadhatók, addig az értékek érvényesítése jogi eszközökkel nehézkes. E területen némi fogódzót a jogszabályokban található alapelvek nyújtanak, ugyanakkor ezek értelmezése, mögöttes jelentéstartalmuk feltárása komplex jogalkalmazói folyamat.

Az integritásnak a korrupció elleni fellépéssel kapcsolatos fogalma alig egy évtizedes múltra tekinthet vissza jogrendszerünkben. Az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) kormányrendelet 2. § a) pontja szerint az integritás: „az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működése”. A fogalomból jól látható, hogy a szabályszerűsége túl már követelményként jelentkezik a stratégiai és operatív szinten megfogalmazott célkitűzéseknek, valamint az értékeknek és elveknek megfelelő működés igénye is. Azt, hogy milyen jogi eszközökkel jutottunk el az elmúlt évtizedekben a jogszabályokon túlmutató érték-alapú működésig, a következő fejezetekben mutatom be.

Nemzetközi követelmények és ezek jogalkotási következményei

Magyarországon a korrupció ellen hozott jogszabályok igen régi időkre nyúlnak vissza, már Szent István I. törvénykönyve is tiltotta a bírák megvesztegetését. A jelenség azonban a törvényi tiltásoktól eltekintve jelen volt a hétköznapi életben, sőt, a kiegyezést követően, a polgári állam kialakulásával meglehetősen elnéző szemlélet uralkodott a korrupciós gyakorlatokkal kapcsolatban.⁴ Erdélyi Kálmán 1928-ban megjelent tanulmánya szerint: „A korrupció a polgári gazdasági rendnek épp annyira erkölcstelen, mint szükségszerű tényezője.”⁵ A szocialista időszakban – mivel a korrupciós jelenségeket a polgári államok jellemzőinek tekintették – külön antikorrupciós szabályozás a Büntető törvénykönyv vesztegetés elleni rendelkezésein kívül nem volt hatályban. A korrupció ugyanakkor a hiánygazdaság és a politikai rendszer sajátosságai miatt átszötte a társadalmat, és jelentősen hozzájárult az átlátható viszonyok, valamint a teljesítményen alapuló piacgazdaság és demokrácia megteremtésére vonatkozó követelések és a rendszer leváltására vonatkozó igény megfogalmazásához.

⁴ Lásd erről: Cieger András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2011.

⁵ Erdélyi Kálmán: A korrupció, mint nemzetgazdasági tényező. *Korunk*, 12. (1928. december).

A rendszerváltás egyik fontos célkitűzése volt a Varsói Szerződésből és a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsából való kilépés, valamint az európai integráció, vagyis Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz, valamint az Észak-atlanti Szerződés Szervezetéhez, a NATO-hoz. Ennek elengedhetetlen követelménye volt az uniós és a magyar jogrendszer harmonizációja, és ehhez kapcsolódóan az egészen új, a korrupció visszaszorítását célzó nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás. Ezen folyamat összehangolását az első kormányzati szintű antikorrupciós program, a korrupcióval szembeni kormányzati stratégiáról szóló 1023/2001. (III. 14.) Korm. határozat végezte el. E kormányhatározat azonban csak formálisan nevezhető stratégiának, lényegét tekintve inkább egy feladatokat meghatározó kormányhatározat volt, amely a végrehajtandó intézkedéseket büntetőjogi és jogi feladatokra osztotta. E kormányhatározat alapján módosult a hatályos büntető törvénykönyv, valamint fogadták el a korrupció elleni nemzetközi egyezmények kihirdetéséről szóló törvényeket.

Az OECD külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni egyezményét a 2000. évi XXXVII. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Büntetőjogi Egyezményét a 2002. évi XLIX. törvény, az Európa Tanács Korrupció elleni Polgári Jogi Egyezményét a 2004. évi L. törvény, az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezményt a 2005. évi CXV. törvény, míg az ENSZ Korrupció elleni Egyezményét a 2005. évi CXXXIV. törvény hirdette ki Magyarországon. E jogalkotási lépésekkel megvalósult a nemzetközi antikorrupciós követelmények hazai implementációja.⁶

E törvények mellett feltétlenül említést érdemel még a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV., valamint a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi XXIV. („üvegseb”) törvény, amely különösen a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokhoz való hozzáférés területén volt előremutató.⁷

A nemzetközi egyezmények kihirdetésével és a hamarosan bekövetkező európai uniós, illetve NATO-csatlakozásunkkal megszűnt a korrupció elleni küzdelem egyik legfőbb hajtóereje, a politika érdeklődése más irányba fordult. A rendelkezések formális átvétele megtörtént, azonban ezek tartalommal való megtöltése, a jogrendszer egészébe történő integrálásuk, szervezeti és egyéni

⁶ E törvények elfogadása mellett természetesen a nemzetközi egyezményekhez kapcsolódó kiegészítő jegyzőkönyvekhez való csatlakozás, illetve ezek törvényi kihirdetése is megtörtént.

⁷ Klotz Péter: *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni küzdelemben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. PhD-értekezés. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2017. 82–83.

szintű átvételük, internalizálásuk jelentős részben elmaradt. Pallai Katalin és Kis Norbert kifejezésével élve ezek a jogrendszeren belül tartalom nélküli, üres kagylóhéjak (*empty shells*) maradtak.⁸

Útkeresés

A korrupció elleni fellépés lendületvesztése azonban korántsem magyar jelenség volt. Nemzetközi szinten is tapasztalható volt a korrupció elleni küzdelem jogszabályi korlátainak felismerése. Politikai okokból ugyanis nagyon sok állam csatlakozott e kezdeményezésekhez, ugyanakkor a nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek részletes implementálásával adósak maradtak.

Magyarországon is nehézséget okozott, hogy a nemzetközi egyezmények rendelkezéseit hogyan, milyen eszközökkel valósítsák meg a gyakorlatban úgy, hogy azok ne üresedjenek ki. Ennek első lépése egy új, közpénzügyi államtitkárság létrehozása volt 2002-ben. Ezen szervezeti egység elsősorban az előző kormányzat korrupciógyanús ügyeinek feltárására összpontosított, azonban a tőle várt átütő eredményeket nem tudta biztosítani, rámutatva a korrupció büntetőjogi megközelítéséhez kapcsolódó korlátokra is.

Az útkeresési folyamat látványos, ugyanakkor kevés kézzelfogható eredményt hozó eleme volt a Köztársasági Etikai Tanács megalakulása 2003 májusában. A kilencfős testület célja az volt, hogy segítse a társadalmi és politikai életben az etikai normák érvényesülését. E nehéz feladat végrehajtására a tanács több állásfoglalást is kiadott, például a közpénzek átláthatóságának fontosságáról vagy a kedvezményes lakáshitelek igénybevételéről. A testület azonban a tagok jelentős részének távozása után, 2004 februárjában megszűnt.

Ezt követően nem sokkal alakult meg az 1011/2004. (II. 26.) Korm. határozat alapján a Tanácsadó Testület a Korrupciómentes Közéletért, amelynek feladatköre kiterjedt a korrupcióhoz mint társadalmi jelenséghez kapcsolódó körülmények feltárására, a korrupcióhoz kapcsolódó kutatások elvégzésére, az eredmények értékelésére, a jelenség visszaszorítása érdekében „más alternatívák” ajánlására, valamint a kormány érdekében egy korrupcióellenes cselekvési program kidolgozására és aktualizálására. A testület azonban érdemi eredményeket nem tudott felmutatni.

Újabb próbálkozásként a korrupció elleni küzdelemmel kapcsolatos feladatokról szóló 1037/2007. (VI. 18.) Korm. határozat alapján ezúttal egy paritásos testület, az Antikorrupciós Koordinációs Testület (AKT) jött létre a kormányzati

⁸ Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 2. 167–180.

döntés-előkészítő tevékenységet támogató, véleményező, illetve javaslattevő szervként, amely a korrupció elleni küzdelem tekintetében szakmai koordinációs szerepet kapott. Ez az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyelete alatt működő, a kormányzati képviselők, az állami szervek és a külső partnerek közötti paritásra épülő szervezet 2008 februárjára hosszú távú antikorrupciós stratégiát és cselekvési tervet készített elő, azonban ennek elfogadására kormányzati támogatás híján nem került sor. A végül el nem fogadott stratégia azonban mégis jelentős hatást gyakorolt a hazai korrupcióellenes szakpolitikára, mivel abban – az Állami Számvevőszék szakértőinek javaslatára – a korrupció elleni fellépés fő irányaként az integritásszemléletet jelöli meg.⁹

A 2008-as gazdasági válság hatására Magyarország komoly megszorításokra kényszerült, a hitelezők és a nemzetközi szervezetek ennek feltételeként sürgették a korrupció elleni határozott fellépést is. Ennek köszönhetően fogadta el az Országgyűlés a tisztességes eljárás védelméről, valamint az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CLXIII. törvényt. A törvény a korrupció visszaszorítását a tisztességes eljárás érvényesülése szempontjából kívánta elérni, és ehhez a tervek szerint külön hivatal, a Közbeszerzési és Közérdekvédelmi Hivatal jött volna létre. Bár az erre vonatkozó jogszabályt az Országgyűlés elfogadta, kihirdetésére a köztársasági elnök vétója miatt nem került sor, így a korábbi törvényi szabályozások is végrehajthatatlanná váltak.

Az integritás szemléletének térnyerése

A 2010-es kormányváltást követően felálló új kabinet továbbra is a büntetőjogi megközelítést preferálta, így elszámoltatási és korrupcióellenes kormánybiztosok kinevezése mellett döntött. Ez a kísérlet összességében ugyancsak nem hozta meg az átütő eredményt a korrupció elleni fellépés tekintetében. Fennállt a veszélye, hogy a korábbi kormányzati ciklusokhoz hasonlóan a korrupció elleni fellépés eszközeinek megtalálása sok időt és energiát vesz el az érdemi feladatokról.

A nemzetközi trendekkel és ajánlásokkal összhangban a kormányzat végül a represszió mellé egyre inkább a prevenció szempontjait is figyelembe vette. Ennek jeleként a korrupció elleni kormányzati intézkedésekről és a Közigazgatás Korrupció-megelőzési Programjának elfogadásáról szóló 1104/2012. (IV. 6.) Korm. határozat már egyértelműen a szervezeten belüli korrupciós kockázatok kezelésének szükségességéről rendelkezik. Ennek végrehajtásaként – többek között – 2013-ban fogadták el a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvényt, amely magában foglalta a gazdasági társaságok bejelentővédelmi

⁹ Klotz (2017): i. m. 84.

rendszereivel kapcsolatos minimális követelményeket is. Az egyre gyakrabban alkalmazott *soft law* megoldások közül kiemelhető, hogy ún. Zöld Könyv készült a kormánytisztviselők hivatásetikai kódexének elfogadása érdekében.

Az integritásra vonatkozó jogszabályi követelményekben az igazi áttörést mégis a stratégia alapján megalkotott, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 20/2013. (II. 25.) Korm. rendelet elfogadása hozta. A kormányrendelet olyan belső kockázatkezelési rendszer alapjait fekteti le, amely a szervezetek belső ellenőrzésétől elkülönítetten, közvetlenül a szervezet első számú vezetőjének alárendeltségében működik. A vezető e feladatainak ellátásában integritás tanácsadó¹⁰ működik közre, a szervezeti kockázatkezelés pedig a korrupciós és integritási kockázatok felmérésére, az azok kezelésére szolgáló intézkedési tervre, valamint a végrehajtás tapasztalatait összegző integritásjelentésre épül.¹¹ E szabályozás 2016-ban a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet módosítása nyomán összhangba került a költségvetési szervek belső kontrollrendszerével.

E területen legújabb fejleményként és előrelépésként a köztulajdonban álló gazdasági társaságok belső kontrollrendszeréről szóló 339/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet említhető, amely az állami és önkormányzati többségi tulajdonban álló gazdasági társaságok részére teszi kötelezővé az integritás elvei mentén működő belső kontrollrendszer kiépítését, valamint a korrupciós kockázatok elemzését és kiküszöbölését.

De lege ferenda

Amint azt az előzőekben bemutattam, a korrupció elleni jogalkotás hosszú és meglehetősen kacsringós utat járt be az elmúlt két évtizedben Magyarországon. A büntetőjogi megközelítésről a hangsúly egyre inkább a szabályok és értékek kiegyensúlyozott alkalmazására helyeződött át. Ennek egyik legfőbb oka, hogy a büntetőjogi szabályozás formális értelemben napjainkra megfelel a nemzetközi követelményeknek, így további érdemi módosítására kevés mozgáster maradt. A Magyarországon előszeretettel alkalmazott megbízhatósági vizsgálatok tekintetében jelentős korlátként jelentkezik az érintettek személyiségi joga, így a korrupció titkosszolgálati eszközökkel történő felderítése sem oldhatja meg a fennálló problémákat.

¹⁰ *A kiadó megjegyzése:* az integritás szóval alkotott szóösszetételeket, szókapcsolatokat az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendeletben alkalmazott írásmód szerint közöljük.

¹¹ Klotz (2017): i. m. 86.

Habár jogszabályi oldalról jelentős változások zajlottak hazánkban a korrupció elleni fellépés területén, néhány esetben igen fájóak a szabályozás hiányosságai, vagy éppen teljes hiánya. Ebbe a körbe sorolható a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény, amely többek között nem írja elő a pártok kettős könyvvitelét, és nem teszi átláthatóvá a pártok működését. Ugyancsak aggályos a hatályos vagyonnyilatkozati rendszer működése mind a tisztviselők, mind az országgyűlési képviselők vonatkozásában, mivel a hibásan vagy hiányosan leadott vagyonnyilatkozatnak nincs érdemi szankciója. A vagyonosodási vizsgálat érdemi eredményeket hozhatna az illegálisan szerzett jövedelmek és vagyon feltárásában, ugyanakkor ennek érdemi alkalmazása az elmúlt évtizedben jelentősen visszaszorult.

Amint a korábbiakban bemutattam, az antikorrupciós szabályozás mennyisége és minősége jelentős mértékben függ a politikai, diplomáciai és szakmai tudományos hatásoktól. A hatályos szabályozás ezeket a dinamikus viszonyokat tükrözi vissza. Napjainkban, de még inkább az elkövetkező időszakban e viszonyok jelentősen változnak, ami hatással lehet a magyar korrupcióellenes szakpolitikára, valamint a hozzá szorosan kötődő jogi szabályozásra. Az új, a nemzetközi korrupciós helyzetre az elődjénél érzékenyebb amerikai elnöki adminisztráció, az Európai Unióban zajló jogállamisági vita és a hozzá kapcsolódó kontroll-mechanismusok, az USA külföldi korrupciós gyakorlatokról szóló törvényének (FCPA) fokozott végrehajtása és az antikorrupciós irányítási rendszerekről szóló ISO 37001:2016 szabvány elfogadása mind-mind olyan elemek, amelyek a jövőben várhatóan hatással lesznek a magyarországi antikorrupciós jogszabályokra is.



Irodalomjegyzék

- Báger Gusztáv: *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai, 2012.
- Cieger András: *Politikai korrupció a Monarchia Magyarországn*. Budapest, Napvilág, 2011.
- Erdélyi Kálmán: A korrupció, mint nemzetgazdasági tényező. *Korunk*, 12. (1928. december).
- Kis Norbert – Pallai Katalin: A teljesség felé: Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen. *Pénzügyi Szemle*, 59. (2014), 2. 167–180.
- Klotz Péter: *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni küzdelemben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. PhD-értekezés. Budapest, NKE, 2017. Online: <https://bit.ly/2QMnWLB>
- Transparency International: *What is corruption?* (2016). Online: www.transparency.org/en/what-is-corruption



Koi Gyula¹

„Míg állni látszék az idő” –
Egy feltételezhetően 1870-es, ismeretlen alkotójú,
Magyar közigazgatási jog című előadásjegyzet
kézírata szerzőségének kérdéséhez,
tekintettel két kapcsolódó kézíratra

Különös öröm és megtiszteltetés számomra, hogy a Tamás András professzor, a tudomány doktorát (DSc), az MTA IX. (Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya) Közigazgatás-tudományi Albizottságának elnökét, számos hazai egyetem nyugalmazott tanszékvezető professzorát/kutatóprofesszorát, az NKE ÁNTK *emeritus professzorát* 80. születési jubileuma alkalmából köszöntő kötet lapjain üdvözölhetem az olvasót; illetve ezen ünnepi kötet (köszöntőkönyv; *Liber Amicorum*; *Festschrift*; *Mélanges*) egyik felkért szerzője lehetek. El kell mondanom, hogy az ünnepelthez számos szállal kötődöm. Tanítványa lehettem jogi alaptanból, valamint állam- és jogelméletből néhány előadás erejéig az ELTE ÁJK-n, továbbá jogelőd intézményünk, az Államigazgatási Főiskola Budapesti Közigazgatási és Államigazgatási Egyetemmé történő „átváltozásának” éveiben (1999–2002) szintén állam- és jogelméletből nemcsak hallgatója lehettem a tárgyat egyedül gondozó és oktató, a diszciplína tankönyvét jegyző² professzornak, hanem utóbbi intézményben kiemelkedő vizsgaélmény részese is voltam. A jubiláns azon ritka megtiszteltetésben részesített, hogy az évfolyamról egyedül én kaphattam a tantárgyból jeles (5) érdemjegyet. Az ünnepelt személyiségére is tekintettel az is megfordult a fejemben, hogy hozzá írom (jogelméletből) a szakdolgozatomat, illetve később felkérem, legyen *Doktorvaterem* a PhD-folyamat során. Mivel abban az évben a professzor nem vállalt szakdolgozatokat, így maradtam a közigazgatási jognál és az azt oktató tanszéknél. Azonban kapcsolatunk sosem szakadt meg: a BCE ÁK oktatójaként engem mindenben támogató dékánom volt, a PhD-fokozatszerzés előtti kis-

¹ Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: koi.gyula@uni-nke.hu.

² Tamás András: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Unió, 1998. 235.

monográfiám egyik lektorát;³ illetve PhD-nagymonográfiám szintúgy egyik, a kötethez előszót is író⁴ lektorát is benne tisztelhetem, aki értő módon adta tudtára mindenkinek a dolgozat munkahelyi vitáján az általam írt anyag erejé-
nyeit. Hiszen Tamás András egyszerre közigazgatási jogász⁵ és jogelmélettudós,⁶ számos gyakorlati poszt betöltője (polgári ügyszakos tanácsvezető bíró, az MTA Tudományos Minősítő Bizottság/Doktori Tanács jogi szakértője és titkárság-
vezetője, IM-kodifikátor, a Minisztertanács Titkársága Jogi Főosztályának osztályvezetője) egy személyben. A közjogi dogmatikán túl nemcsak a polgári jogi, hanem a szabálysértési jog tantárgy korábbi oktatójaként a büntetőjogi dogmatika ismerője is. Az első hazai környezetvédelmi törvény⁷ és az első honi atomtörvény⁸ egyszemélyi kodifikátora. Az anno talán tucatnyi kodifikátort foglalkoztató Igazságügyminisztériumban főként a műszaki jogszabályok jogi formába öntője volt. Egyben a jogalkotástan jeles elméleti tudósa is.⁹ Bárki példát vehetne a bölcsészkarai abszolutóriumot is kiálló spanyol nyelvtudásáról, kiemelkedő svéd, illetve nemzetközi tárgyalásokon tökéletesre csiszolt orosz nyelvismeretéről, valamint példaadó angoltudásáról. Az erős latintudás mellett a japán, a francia, a német és a román nyelvben is jártas.

Kissé gondolkodtam, hogy netán érdekkörömben felmerülő kéziratos forrás közreadása¹⁰ vagy valamely ismeretlen adatú régi nyomtatványunk legyen-e

³ Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, k. n., 2013. 178.

⁴ Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014. 487.

⁵ Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 512.

⁶ Tamás András: *Bíró és társadalom. A jogtudat és a jogérvényesülés dialektikája*. Budapest, KJK, 1977.

⁷ 1976. évi II. törvény az emberi környezetről.

⁸ 1980. évi I. törvény az atomenergiáról.

⁹ Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlatja*. Budapest, NKTK, 2013. 312.

¹⁰ Az NKE Levéltára Koi Gyula személyi fondban található, illetve a birtokomban lévő egyes iratokról van szó. A fond (ajándékozás útján keletkezett) tartalma: ecsedi Báthori István (1555–1605) országbíró (1586–1605) latin nyelvű ítéletlevele (1586 körül és egy 18. század végi másolati példány); hadadi és murányi gróf Wesselényi Ferenc (1605–1667) nádor (1655–1667) 1665-ös latin nyelvű levele (pecsét levágva); Klapka György (?) (1820–1892) honvéd tábornok francia nyelvű levele, amely fegyverszállítást, valamint a Türr Istvánnal (1825–1908) külföldön való találkozás tényét említi; 6 darab Kovács Imre (1913–1980) író, politikust ábrázoló fényképfelvétellel, akin gázálarcban kaszálna légzésvizsgálati kísérleteket végeznek épp a Magyary-iskola keretei között (vö.: az *A tanítványok* című film jeleneteit). Birtokomban van mindezen kívül egy 1639-es évszámmal kezdődő, Bánffy Kristóf (1577–1644) tárnokmestert említő, vélhetően nagyszombati tárnokszéki jogi, sok helyen ázásnyomok miatt sajnálatosan olvashatatlan, 18 oldal terjedelmű latin nyelvű kézirat (1695 körül; 1694-es tárnokszéki nagyszombati jogi nyomtatványhoz kötve);

a téma, végül is az előbbi témakör mellett döntöttem. Dominus Professor emeritus noster! Ad multos annos!

Három kéziratos mű tanúságai

A Laskai Osvát Antikvárium 29. árverésének 374. és 376. tétele két könyvbe kötve, azonos kötésben (fekete alapon pirosan foltozott kartonkötés) és nagyságban (210 mm × 170 mm), összesen három, egy kéz által írott kéziratot rejtett.¹¹ Említendő, hogy mind a három mű többségében rendkívül vastag, kiemelkedően jó minőségű, feltehetőleg tartósabb íráshordozói célzattal készített drága papírra készült. Öt centiméter szélességben minden oldalon talán vonalzóval és egy éles eszközzel létrehozott (akár fizikailag a leszakadás veszélye nélkül is behajtható) lapszél (margó) van, ahova megjegyzést lehetett írni (ilyen *glossa marginalis*, esetenként sorközi *glossa interlinearis* több oldalon is található, olykor hosszas tintás kézírásos, esetenként az interlinearisok ceruzás szöveggel). A két könyvbe foglalt három kézirat az alábbi témákat (címeket) rejti. Az első könyvben: *Magyar közigazgatási jog* és ehhez hozzákötve: *Pénzügytan, vagy pénzügyi törvényisme*. A második könyvben: *Közjog*. A kötetek (pontosított) bibliográfiai leírását majd csak a feltételezett szerző műveivel történő összevetést követően adjuk meg. A két könyvben sem a jogakadémia vagy egyetem neve, sem az előadó személye, sem az előadások időpontja, sem az elkészülés ideje, sem a leíró személye nem szerepel. Sem személyre, sem helyre, sem évszámra közvetlen bizonyíték nem lelhető fel. A kötetek (jogakadémiai vagy egyetemi előadásjegyzetek) számozatlanul, és tartalomjegyzék nélkül kerültek hozzám. Mind a leszámozást (*paginálás*), mind a tartalomjegyzék-készítés fáradságos munkáját elvégeztem, azonban e munkában csak a szorosabban vizsgált *Magyar közigazgatási jog* tartalomjegyzékét adhatom

feltehetően Horvát József Elek (1784–1835) ügyész, gimnáziumi igazgató egy 1825 körüli erdélyi kéziratos könyve (182 számozott + 13 számozatlan oldal), amely nagyjából két különféle jogi, kisebb részben történeti és útleírással foglalkozó, valamint egyéb, többségében magyar, esetenként latin és német nyomtatványokból másolt szövegeket, valamint néhány kéziratos forrás másolatát tartalmazza. Említendő Csekey István (1889–1963) Zolnai Bélával (1890–1969) folytatott levelezése, amely Zolnai által Csekey dedikált könyveiből összeállított kollektcióba ragasztva maradt fenn. A levéltár számára kerül átadásra egy 1930-as évekből való gépiratos városi, ítélőtáblai és kúriai büntetőítélet-gyűjtemény (kb. 20 tétel); valamint Gyalay Mihály (1914–2000?) 1989-ben, 1997-ben, illetve lézerlemezen 2007-ben megjelent, legterjedelmesebb, 1452 oldalas *Magyar igazgatástörténeti helységnévlexikon I–II.* című műve nyomdai kéziratához felhasznált eredeti nyomtatott és kéziratos térképhagyaték (kb. 30 tétel).

¹¹ Mezei Attila – Mezeiné Tomorszky Mária: *Laskai Osvát Antikvárium 29. árverése*. 2018. szeptember 29. Esztergom, Laskai Osvát Antikvárium, 2018. 140.

közre.¹² A két könyv előéletéről annyit tudni, hogy kereskedelmi forgalomban (véltetően magyarországi vagy felvidéki beadótól) a Központi Antikváriumban tűntek fel (talán 2017 körül), egy gyűjtő által később innen kerültek a Laskai Antikvárium árverésére.

Fésüs György és kapcsolódásai a kéziratokhoz

Fésüs György (teljes anyakönyvi nevén predikátummal debreceni Fésüs György József Vilmos)¹³ Pesten született 1841. május 28-án.¹⁴ Jogakadémiai tanár¹⁵ és szépirodalmi fordító¹⁶ (ifjúsági regények, esetenként szépirodalmi regények és színdarabok). Apja Fésüs György királyi ügyvezetési ügyész.¹⁷ Anyja Pichler Mária.¹⁸ A fiatal György gimnáziumi tanulmányait a pesti kegyes tanítórendiekénél (azaz a piaristáknál) végezte. Elvégezte a fővárosban a kereskedelmi főreáliskolát is.¹⁹ A pesti királyi tudományegyetemen végezte jogi tanulmányait (1859–1863). Ezt követően joggyakornok (fogalmazó) volt a m. kir. helytartótanácsnál (1863–1865).²⁰ Közben doktori címét az általunk közzétett adatú vizsgatézis nyomtatványának tanúsága szerint 1864-ben szerezte meg.²¹ A joggyakornoki

¹² Valamennyi mű elkészített tartalomjegyzéke előreláthatólag az alábbi kötetben jelenik meg: Koi Gyula: Három ismeretlen, feltehetőleg a megjelent, ám napjainkra elveszett könyvmaradvány (litografált) közjogi és pénzügytani előadásjegyzetek alapját képező, Fésüs György-féle 1870-es kassai közigazgatási jogi, pénzügytani, illetve eddig teljesen ismeretlen közjogi jegyzetének tartalmiságáról. (Tanulmány és tartalmi forrásközlés.) In Koi Gyula: *Az állam a szükség gyümölcse. Válogatott tanulmányok az államtudomány és közigazgatási comparatio köréből*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 155–170 (megjelenés előtt).

¹³ Gulyás Pál – Viczián János (s. a. r.): *Magyar írók élete és munkái. Új sorozat IX. Ferenczy Tibor – Füzy Zoltán*. Budapest, Argumentum–MTAK, 1992. 42.

¹⁴ Szinnyei József: *Magyar írók élete és munkái III. Fa–Gwuóth*. Budapest, Hornyánszky, 1894. 451; Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon I*. Budapest, Akadémiai, 1981. 506; Markó László (szerk.): *Új magyar életrajzi lexikon II. D–Gy*. Budapest, Magyar Könyvklub, 2001. 668.

¹⁵ A jogi professzió terén a legpontosabban Szinnyei fogalmaz, aki „jogakadémiai tanárként” hivatkozik rá: Szinnyei (1894): i. m. 451. Ő azonban a felvezető részben nem utal fordítói munkásságára (bár a művek felsorolása során ezt a témát bőven kifejti, színvonalához méltóan valamennyi forrásnál részletesebben). Kenyeres szerint „jogász, szakíró”. Kenyeres (1981): i. m. 506.

¹⁶ Némi pontatlansággal „jogász és fordítóként” hivatkozik rá: Markó (2001): i. m. 668.

¹⁷ Szinnyei (1894): i. m. 451.

¹⁸ Gulyás–Viczián (1992): i. m. 42.

¹⁹ Szinnyei (1894): i. m. 451.

²⁰ Szinnyei (1894): i. m. 451; Kenyeres (1981): i. m. 506; Markó (2001): i. m. 668.

²¹ Koi (2014): i. m. 225. A mű pontos adataira vö. Koi Gyula: Adatok 1800 utáni jogirodalmi könyvkiadásunkhoz. Könyvészetileg ismeretlen nyomtatványok az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában, valamint az ELTE Egyetemi Levél-

idő után a kassai királyi jogakadémia tanársegéde és könyvtárosa („könyvtárnoka”), erre 1865 és 1867 között került sor. Ugyanitt rendkívüli, majd rendes tanárként működött (1867–1873).²² Később áthelyezték a pozsonyi jogakadémiahoz, ahol magyar jogtörténetet, valamint egyetemes európai és egyházjogot tanított (1873. április 3-tól). Pozsonyban a téli félévekben a közigazgatási jog helyettes tanára volt határozott ideig (1881–1882 és 1882–1883 tanévek).²³ Mindemellett Pozsonyban államvizsga-bizottsági tag, jogakadémiai könyvtáros és tanértekezleti jegyző.²⁴ Felesége Berczik Gizella, fia ifjabb Fésüs György (1866–1944 után) jogász, törvénytudományi jegyző, albíra, fiumei kir. ügyész, majd közjegyző.²⁵ Az idősebb Fésüs 1899. augusztus 10-től nyugalmaztatásáig a pozsonyi jogakadémia igazgatója volt.²⁶ Később udvari tanácsosi címet kapott (1907). Visszavonulásakor a professzor megkapta a Ferenc József-rend középkeresztjét (1913).²⁷

Műveit illetően számos munkára lehetne utalni. Mivel lentebb – érthető okokból – a közjogi-közigazgatási munkásságára fogunk koncentrálni, ezért csak említjük, hogy angol, francia, német fordítóként a kassai, debreceni és kolozsvári színpadokon túlmenően²⁸ a pesti Nemzeti Színház számára fordított színdarabokat²⁹ (egyebek mellett August Kotzebue [1761–1819], id. Alexandre Dumas [1802–1870], ifjabb Alexandre Dumas [1824–1895], Manuel Juan Diana [1814–1881]³⁰ műveit). Ezenkívül számos klasszikus angol és amerikai ifjúsági író klasszikus művét, műveit elsőként vagy első között ültette át magyarra (Daniel Defoe [1660–1730], James Fenimore Cooper [1789–1851], Harriet Beecher Stowe [1811–1896]). Szépirodalmi fordítói tevékenysége hasonló volt Récsi Emil (1822–1864), valamint Concha Győző (1846–1933) ilyen irányú munkásságához. (Érdekesség, hogy a szakíró e korban még afféle szellemi mindenese: ez a reformkortól nagyjából az 1880-as évek közepéig – hat évtizeden át – igaz.)

Fésüs György munkássága ismert, Zsoldos Ignác (1803–1885; *Szolgabírói hivatal I–II.*, 1842) és Récsi Emil (1822–1864; *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve*, 1854–1855) munkásságán túlmenően időben a harmadik magyar közigazgatási jogászunk. Életművét a közigazgatás-tudomány elmélettörténete

tárában. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 52. (2005), 1. 274. főszöveg és 41. lábjegyzet.

²² Szinnyi (1894): i. m. 451; Kenyeres (1981): i. m. 506; Markó (2001): i. m. 668.

²³ Szinnyi (1894): i. m. 451; Markó (2001): i. m. 668.

²⁴ Szinnyi (1894): i. m. 451.

²⁵ Szinnyi (1894): i. m. 454; Gulyás–Viczián (1992): i. m. 43.

²⁶ Kenyeres (1981): i. m. 506.

²⁷ Gulyás–Viczián (1992): i. m. 42.

²⁸ Szinnyi (1894): i. m. 451.

²⁹ Markó (2001): i. m. 668.

³⁰ Nem ismeretes, hogy e fordítás spanyolból, esetleg francia vagy német közvetítő szöveg segítségével, vagy alapulvételével készült-e.

feldolgozta.³¹ Mind Szinnyi munkája, mind a közigazgatás-tudomány elméletörténeti irodalma, mind a könyvészet számontartja Fésüs könyvmatos (*litografált*), azaz kézírásos anyagot a korabeli többszörözési technika útján közzétevő, kis példányszámú, hallgatók által leírt előadásjegyzeteit, korabeli szóval *kompéndiumait*.³² E felsorolás egy világhálóról ismeretes könyvmatos tétellel még kiegészíthető.³³ A magyar állam kormánysservezete (1871) antikvariumi oldalán korábban látható volt, hogy a Magyar közigazgatási jog és az ehhez tartozó Pénzügytan, vagy pénzügyi törvényisme ezek között szerepel. A Közjog című műre e körben nincs utalás, de közigazgatási része ennek is van. A fentiek alapján a három, két könyvbe kötött, egy hallgatói kéz³⁴ által lejegyzett mű az alábbiakban írható le *per analogiam* bibliográfiailag:

- Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog (kézirat)*. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870c. 198. Hozzákötvé: Fésüs György: *Pénzügytan, vagy pénzügyi törvényisme (kézirat)*. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870d. 144.
- Fésüs György: *Közjog (kézirat)*. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870e. 420.

Említendő Fésüs – nyomtatva megjelent – 1876-os közigazgatási jogi fő műve,³⁵ akárcsak a szintén 1876-ban megjelent kortárs Boncz Ferenc (1829–1901) közalapítványi királyi ügyigazgató, miniszteri tanácsos³⁶ közigazgatási jogi tankönyve.³⁷

³¹ Koi (2014): i. m. 225–230.

³² Időrendben az alábbi könyvmatosok ismertek: Fésüs György: *Magyar közigazgatási törvényisme*. Kassa, Werfer Károly, 1868 (valamint Pozsony, 1874, kiadó nélkül, ez példányból is ismeretes [OSZK], terjedelme 232 oldal); Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog*. Kassa, Werfer Károly, 1870a; Fésüs György: *Magyar pénzügyi törvényisme*. Kassa, Werfer Károly, 1870b; Fésüs György: *Magyar alkotmány- és jogtörténelem*. Pozsony, 1874. 239 (példánya az OSZK-ban). Az 1868-as művet csak Kiss regisztrálja (és az ő nyomán Koi). Kiss csak a pénzügyi műnél említi, hogy könyvmatos, a közigazgatási törvényisménél nem, a *Magyar közigazgatási jogot* nem ismeri. A közigazgatási törvényisme szerinte budapesti, de Werfer kassai kiadó volt. A *Közjog* című mű ismeretlen. Kiss Albert: *A kassai kir. Állami Jogakadémia könyvtárának szakkatalógusa*. Kassa, Szent Erzsébet Nyomda, 1914. 279. Példánya csak a két OSZK-s műnek és a lentebbi 1871-es, az antikvarium.hu által eladott műnek ismert (utóbbi nem hozzáférhető). Fésüs (1870a): i. m. létét a szórványos adatok és Fésüs (1868): i. m. feltehető létezése alapján annak folytatásaként feltételezte: Koi (2014): i. m. 225.

³³ Fésüs György: *A magyar államkormánysservezete. Vezérfonál az államszámviteli vizsgák letételénél. Első könyv: általános számvitel. Második könyv: államszámvitel*. Kassa, Werfer Károly, 1871. 263.

³⁴ Ezen (szép írásképet produkáló) hallgató nem volt azonos a Fésüs (1871): i. m., illetve a Fésüs (1874): i. m. kalligrafikus írás lejegyzőjével.

³⁵ Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Eggenberger, 1876. XVI., 474 (megjelent 1880-ban is, csekély kiegészítéssel).

³⁶ Koi (2014): i. m. 230–233.

³⁷ Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint I–III*. Budapest, Athenaeum, 1876. V., 290, 388, 288. (2) (3) (7).

Kiemelkedő felismerés, hogy a *Magyar közigazgatási jog*³⁸ (illetve a másik két mű) kézírata fennmaradt, ezáltal a szöveghagyományozódás révén a (feltételezhető) könyomatos előadásjegyzetek textusa is ránk maradt. (A litografált művek előkerülésével ezen kéziratokkal összevethetővé válik.) A *Pénzügytan* tartalmaz egy 1870-es utalást, minden más mindhárom kéziratban ennél időben korábbi.³⁹ Első olvasásra látszik, hogy a *Magyar közigazgatási jog* sokban támaszkodik Récsi művének 1854-es első kötetére.⁴⁰ Látható, hogy a fogalmi rész⁴¹ a kézíratos műben egyszerűbb, de a jogi forrásgyűjteményekről,⁴² valamint az ügyrendtartásról⁴³ szóló rész közel szó szerinti átvétel. A kézirat azért is értékes, mert az 1855 és 1876 közötti közigazgatási jogi tudományos hiátus korszakára világot vett, igazolva, hogy Récsi és Fésüs között a kontinuitás kimutatható (ez az 1876-os Fésüs- vagy Boncz-műben már nem egyértelmű). A *Közjog* című kézirat a szervezeti jogra, a központi kormányra és a központi közigazgatási szervekre, a szabad királyi városokra, a községekre tartalmaz értékes közigazgatási fejtegetéseket.⁴⁴ Ezek azonban már egy másik publikációra tartoznak.

³⁸ Tartalomjegyzékét lásd lentebb.

³⁹ Fésüs (1870d): i. m. (főszöveg) 15.

⁴⁰ Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és államszolgálati viszonyok előadása*. Pest, Heckenast, 1854. XII., 396.

⁴¹ Récsi (1854): i. m. 1–4; Fésüs (1870c): i. m. 3–8.

⁴² Récsi (1854): i. m. 5–17; Fésüs (1870c): i. m. 9–15.

⁴³ Récsi (1854): i. m. 229–235; Fésüs (1870c): i. m. 36–41.

⁴⁴ Fésüs (1870e): i. m. 376–413.

Függelék

*Magyar közigazgatási jog (tartalomjegyzék)*⁴⁵

- I. fejezet – Fogalma 1–15
 - 1. § A közigazgatási jog fogalma általában a közjognak /széles értelemben:/ alosztálya 1–3
 - 2. § Az igazgatási jog fogalmának tartalma 3–6
 - 3. § Az igazgatási jog szorosabb és legszorosabb értelemben 6–8
 - 4. § A közigazgatási jog felosztása 8–9
 - 5. § Források 9–15
- I. rész – A közigazgatási szervezet 15–36
 - 1. § Az igazgatás fő elvei. A központi hatóságok 15–20
 - 2. § A királyi titkos kabinet és a minisztériumok 20–21
 - 3. § Az őfelsége személye körüli miniszter és a belügyminisztérium ügyfelosztása 21–26
 - 4. § Az országos m. kir. pénzügyminisztérium ügyköre 26–28
 - 5. § A közmunka és a közlekedési m. k. minisztérium ügybeosztása 28–30
 - 6. § A Vallás- és közoktatásügyi minisztérium ügyköre 30–32
 - 7. § Az igazságügyi m. k. minisztérium ügyköre 32–33
 - 8. § Honvédelmi m. k. min. ügyköre 33–36
 - 9. § [Nincs]
- II. fejezet – Az ügyrendtartás alapvonalai 36–41
 - 10. § Az ügykezelés alakszerűségei általán 36–39
 - 11. § Ügykezelés politikai hatóságoknál 39–41
- III. fejezet – Az államszolgálat viszonyai 41–103
 - 12. § Áttekintés 41–42
- I. szakasz – Az állami tisztviselők alkalmazásáról 42–45
 - 13. § [Nincs]
 - 14. § Kellékek a fogalmi [tkp. fogalmazói] szakbani alkalmaztatáshoz 45–49
 - 15. § Gyakorlati államvizsgák 49–54
- 1. Diplomatikai⁴⁶ [tkp. diplomáciai] vizsgálat [vizsga] 49–50
- II. Gyakorlati vizsga az igazságügyi szolgálatra 50–50
- III. Ügyvédi vizsgálat [vizsga] 50–51

⁴⁵ A közreadásnál a mai helyesírást alkalmazzuk a könnyebb olvashatóság kedvéért. Sajátos szóalakokon (például szakbani, esetenkénti) nem változtattunk. Ahol a jelentés és a szóalak eltér, ott e tényt tkp. jelzéssel, a jelentés megadása mellett szögletes zárójelben jeleztük. A kézirat szövegéből hiányzó szakaszjelzésszámot szögletes zárójelbe helyezett „Nincs” szó jelzi. A sajátos zárójelhasználatot (például /szó:/ meghagytuk). A közreadás teljes egészében a kéziratban lévő számozást követi. Az esetleges kimaradt számozást szögletes zárójelben adjuk.

⁴⁶ A diplomatika oklevéltant jelent. Az előadó Fésüs nyilván nem erre gondolt, a tartalom is diplomáciára utal. Etimológiailag elképzelhető, hogy a diplomatika és a diplomácia szó a magyarban nem vált még szét. A diplomácia szavunkat a magyar etimológiai irodalom ugyan 1810-ből „diplomatia” alakban szótárazza Kultsár István művéből. A diplomatika ugyanakkor nem kapott önálló címszót, megjegy-
zik azonban, hogy az újkori latin *diplomaticus* szóból ered, amely „oklevelekkel kapcsolatost” jelent, míg a francia diplomatie jelentése „oklevéltant” (amely különösen nemzetközi ügyeket tárgyaló okiratokhoz kapcsolódik). Benkő Loránd (szerk.): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára I. A–Gy*. Budapest, Akadémiai, 1967. 642. A Kultsár-mű egyik kötetének eredeti és kiegészítő forrásjegyzéke sem oldható fel. Az idézet így hangzik korabeli helyesírással: „A Politika annyja a Diplomatianak.” [„A politika anyja a diplomáciának.”]. Kultsár István: *Hazai tudósítások*. Pest, Sajtó kiadás, 1810. 92.

- IV. Politikai szakbani alkalmaztatás 51
V. Konzulsági pálya 51
VI. Kikötői tengeri egészségi hivataloknál alkalmaztatásra 51
VII. Középítészeti államvizsga 51–52
VIII. Postai szolgálatot tárgyazó államvizsgálatok 52–53
IX. Államvizsga a pénzügyi szakban 53–54
X. Erdőszolgálati államvizsgálatok 54
XI. Katonai igazgatás és hadbíróági állomásokra 54
16. § Államszolgálatra kinevezés 54–57
17. § Az ideiglenes állapotban lévők és a katonák tekintetbevétele 57–66
18. § [Nincs]
19. § Kötelességük [államszolgálati tisztviselőké] 66–70
20. § A fegyelmi hatalom gyakorlása a hivatalnokok és szolgák felett 71–79
21. § Az államhivatalnok jogai 79–83
22. § Napidíjak, helyettesítés és személyes pótpénzek, jutalmak, kitüntetések, és mentességek 83–90
23. § Nyugdíjazásról 90–95
24. § Az özvegyek és árvák nyugpénz igényei 95–98
25. § Az özvegyek és árvák nyugélveinek (!) kiszabása 98–99a
26. § Nevelési járulék 100–101
27. § A nyugdíjakról általában 101–102
28. § Azon hivatalnokok, kik őfelsége 1867. december 9[–én] kiadott szabály[a] értelmében nálunk rendelkezési állapotba estek 102–103
[II. rész] A magyar közigazgatás anyagi része 103–198
Anyagi rész
29. § Felosztás, ismétlés, a törvény kihirdetése 103–104
I. fejezet – Politikai és rendőri közigazgatás 105–106
30. § Magyar állampolgárok 104–109
II. fejezet A népesség nyilvántartása 110–112
31. § A népesség nyilvántartása, az összeírás, az anyakönyvezés 110–111
32. § Az anyakönyvek vezetése 111–112
III. fejezet – Katonai ügyek, hadsereg kiegészítése 112–161
33. § A tárgy áttekintése s a véderő szervezéséről 112
34. § A véderő szervezéséről 112–119
35. § A hadsereg és az újoncozás, a hadsereg kiegészítése 119–125
36. § Folytatás. Önkéntesek egy évi szolgálással 125–137
37. § [Nincs]
38. § Felülvizsgálat 137–138
39. § Folytatás. A hadkötelezettek nősülési, utazási korlátozások (!) és büntetésesei (!) 138–146
40. § [Nincs]
41. § Folytatás. A tartalék a honvédségbe átlépés és elbocsátás, átmeneti határozatok 146–150
42. § A tartalékosok és szabadságosok nyilvántartásáról, a sérvvitéz[ekről] és szökött katonákról 151–160
43. § A fuvarszolgáltatás 160–161
I. fejezet II. cím – A közigazgatási rendőrség, rendőri és általános határozatok, a községi (?) rendőrség gyakorlása iránt 161–164
Jelentési- vagy útlevélyügy 164–171
A közbátorlétre vonatkozó intézkedések általában 171–183
Kényszerítő dologház 183–189
Sajtórendtartás 189–194
Közrendőrség. Az egyesülési ügy. Fegyvertartásról 194–197 [recte 198⁴⁷]

⁴⁷ Az utólag beszámozott, 99. oldalt követő (egy üres rectót követő versooldalon található beírt szövegű 99a oldal miatt).

Irodalomjegyzék

- Benkő Loránd (szerk.): *A magyar nyelv történeti-etimológiai szótára I. A–Gy.* Budapest, Akadémiai, 1967. 642.
- Boncz Ferenc: *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint. I–III.* Budapest, Athenaeum, 1876.
- Fésüs György: *A magyar állam kormánysszervezete. Vezérfonál az államszámviteltani vizsgálatok letevésénél. Első könyv: általános számvitel. Második könyv: államszámvitel.* Kassa, Werfer Károly, 1871.
- Fésüs György: *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest, Eggenberger, 1876.
- Fésüs György: *Közjog.* Kézirat. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870e.
- Fésüs György: *Magyar alkotmány- és jogtörténelem.* Pozsony, 1874.
- Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog.* Kassa, Werfer Károly, 1870a.
- Fésüs György: *Magyar közigazgatási jog.* Kézirat. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870c.
- Fésüs György: *Magyar közigazgatási törvényisme.* Kassa, Werfer Károly, 1868.
- Fésüs György: *Magyar pénzügyi törvényisme.* Kassa, Werfer Károly, 1870b.
- Fésüs György: *Pénzügytan, vagy pénzügyi törvényisme.* Kézirat. Kassa, Kassai Jogakadémia, 1870d.
- Gulyás Pál – Viczián János (s. a. r.): *Magyar írók élete és munkái. Új sorozat, IX. Ferenczy Tibor – Füzy Zoltán.* Budapest, Argumentum–MTAK, 1992.
- Kenyeres Ágnes (szerk.): *Magyar életrajzi lexikon I.* Budapest, Akadémiai, 1981.
- Kiss Albert: *A kassai kir. Állami Jogakadémia könyvtárának szakkatalógusa.* Kassa, Szent Erzsébet Nyomda, 1914.
- Koi Gyula: Adatok 1800 utáni jogirodalmi könyvkiadásunkhoz. Könyvészetileg ismeretlen nyomtatványok az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Kari Könyvtárában, valamint az ELTE Egyetemi Levéltárában. *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae*, 52. (2005), 1. 241–280.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig.* Budapest, NKTK, 2014.
- Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945).* Budapest, k. n., 2013.
- Kultsár István: *Hazai tudósítások.* Pest, 1810. 92.
- Markó László (szerk.): *Új magyar életrajzi lexikon II. D–Gy.* Budapest, Magyar Könyvklub, 2001.
- Mezei Attila – Mezeiné Tomorszky Mária: *Laskai Osvát Antikvárium 29. árverése. 2018. szeptember 29.* Esztergom, Laskai Osvát Antikvárium, 2018.
- Petőfi Sándor: Füstbe ment terv. In Kiss József (s. a. r.): *Petőfi Sándor összes művei II. Kritikai kiadás.* Budapest, Akadémiai, [1844] 1983.
- Récsi Emil: *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és államszolgálati viszonyok előadása.* Pest, Heckenast, 1854. XII., 396.
- Szinnyei József: *Magyar írók élete és munkái III. Fa–Gwuóth.* Budapest, Hornyánszky, 1894.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 2010.
- Tamás András: *Állam- és jogelmélet.* Budapest, Unió, 1998.
- Tamás András: *Bíró és társadalom. A jogtudat és a jogérvényesülés dialektikája.* Budapest, KJK, 1977.
- Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlata.* Budapest, NKTK, 2013.



Korom Ágoston¹

**Példák az uniós jog általános elveinek mellőzésére
a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében –
Szükségesek-e ezen eltérések a Közös Agrárpolitika
működőképességének fenntartásáért?**

Bevezetés

Közismert, hogy a Közös Agrárpolitika (KAP) az úgynevezett pozitív integráció része, amely az alapító szerződésekben – legalábbis rövid és hosszú távú intézkedések tekintetében – egymásnak ellentmondó célkitűzéseket tartalmaz. A Közös Agrárpolitikával kapcsolatos kiadások az Európai Unió költségvetésének jelentős részét lefedik, így érthető módon annak működtetésével kapcsolatban az egyik legfontosabb szempont az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amely az Unió költségvetését érintő csalások megakadályozására irányul. Az általános elvek azonban (általában az uniós jog az állammal szemben védi a magánszemélyeket és a gazdasági szereplőket) – mint az arányosság, az azonos elbánás, a diszkriminációmentesség vagy a jogbiztonság – bizonyos mértékben ellensúlyt képeznek az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével szemben.

Két, az Európai Bíróság (EUB) által hozott döntést vizsgálunk meg, amelyekben az érintett gazdasági szereplő, illetve mezőgazdasági termelő vitatja a velük szemben alkalmazott uniós rendeletek jogszerűségét a tekintetben, hogy az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, illetve az elrettentő hatású szankciók kiszabása nem felel meg az általános elvek által támasztott kritériumoknak. A Bíróság azonban nagyrészt eltekintett a hivatkozott elvek alkalmazásától.

Kitérünk továbbá egy olyan ítéletre is, amelyben egy tagállam a KAP alkalmazási körében bizonyos végrehajtási hatáskörökkel rendelkezik, és az arányosság általános elve kap elsőbbséget az Unió pénzügyi érdekeinek védelemével szemben. A KAP alkalmazási körében az általános elveket az EUB specifikus módon alkalmazza.

¹ Megbízott oktató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézete Kereskedelmi Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék.

A fentiekre tekintettel a döntések elemzésével, összehasonításával arra a kérdésre keressük a választ, hogy valóban szükség van-e a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az általános elvek alkalmazásának mellőzésére az e területet érintő pénzügyi visszaélések visszaszorítása érdekében? Illetve arra is kitérünk, hogy mi lehet az oka az eltérő bánásmódnak a másodlagos uniós jogi aktusok, illetve a tagállami végrehajtás esetében, az általános elvek által támasztott követelményeknek való megfelelésben.

Az uniós jog általános elvei, valamint a KAP körében történő alkalmazásuk

Denys Simon szerint² az általános elvek íratlanok,³ azokat az uniós bíróság ítélkezési gyakorlata alakította ki olyan „közös értékek” alapján,⁴ amelyek egy jogrendet jellemeznek. Joël Rideau úgy véli, hogy az általános elvek az uniós jog íratlan forrásai, amelyek az uniós bíróság „kreatív termékeinek” tekinthetők.⁵ Lamprini Xenou szerint⁶ az Európai Unió Bírósága nem kívánja pontosan rendszerezni az általános elvek tartalmát, ugyanis meg szeretne őrizni bizonyos – szükséges – rugalmasságot azok alkalmazásakor.⁷ Mindenesetre a jogirodalom egyetért abban, hogy az uniós jogrendben az általános elvek bizonyos mértékben „szuperlegalitásnak is tekinthetőek”,⁸ azaz azokat az uniós intézményeknek, illetve a tagállamoknak is figyelembe kell venniük.⁹

² Denys Simon: Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Revue française de théorie juridique*, 14. (1991), 73.

³ Az EUB által alkalmazott uniós jog általános elvei valóban nem szerepelnek az alapító szerződésekben, sem a másodlagos uniós jogi aktusokban, azonban az Európai Unió Alapjogi Chartája számos általános elvet kodifikált, így esetenként az EUB egymás mellett alkalmazza a Charta egy rendelkezését, valamint egy általános elvet.

⁴ Az EUB ítélkezési gyakorlatában inkább a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira hivatkozik, azonban ez a gyakorlatban kivitelezhetetlen lenne, valamint léteznek olyan elvek, amelyek az uniós jogrend specifikus viszonyait hivatottak biztosítani: ezek sem eredhetnek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból.

⁵ Joël Rideau: *Ordre juridique de l'Union européenne*: *Ordre juridique de l'Union européenne*. Fasc. 189 *Ordre juridique de l'Union européenne*. sources écrites. Fasc. 190 *Ordre juridique de l'Union européenne*. Sources non écrites. Fasc. 191. Fabrice Picod. *Juriste Europe*, Lexis/Nexis, pp.3 fascicules 189, 190, 191, 2011, Jurisclasseurs.

⁶ Lamprini Xenou: *Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. PhD-disszertáció. Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas École doctorale Georges Vedel, 2014.

⁷ Főtanácsnoki indítvány, C-101/08.

⁸ Denys Simon: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003. 126.

⁹ Tagállamoknak abban az esetben kell figyelemmel lenniük az uniós jog általános elveire, amikor az uniós jogot hajtják végre.

Az EUMSZ 39. cikke tartalmazza a Közös Agrárpolitika célkitűzéseit: a mezőgazdasági termelők életminőségének növelése, a piacok stabilizálása, az ellátás hozzáférhetőségének biztosítása, a fogyasztók elfogadható áron történő ellátása. E célkitűzések részben gazdaságiak, részben szociálisak, illetve részben csak egymás ellenében érvényesíthetők.¹⁰ E célkitűzések jogi kötőerővel is rendelkeznek, az uniós jogalkotó határozhatja meg, hogy időlegesen melyik célkitűzésnek ad prioritást, illetve azt milyen eszközökkel valósítja meg.¹¹

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján az uniós jogalkotó széles politikai mérlegelési jogkörrel rendelkezik, csak hatalommal való visszaélés esetén vagy abban az esetben kerülhet felülvizsgálatra egy másodlagos uniós jogi aktus, ha az nyilvánvalóan alkalmatlan a kívánt célkitűzések elérésére.¹²

Az általános elvek közül az arányosság elvét a Bíróság első alkalommal a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében ismerte el,¹³ az Internationale Handelsgesellschaft-ügyben¹⁴ hozott ítéletében.¹⁵ Az EUB a Günther Schilling-ügyben hozott ítéletben¹⁶ is helyt adott az arányosság elve alkalmazásának olyan esetben, ha a kérelmező által elkövetett szabálytalanság nem volt szándékos, vagy nem követett el súlyos gondatlanságot.¹⁷ A Bíróság értelmezésében – többek között – azért kellett alkalmazni az arányosság elvét a szankciók kiszabásakor, mert a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktusnak nem célja elrettentő szankciók kiszabása olyan esetben, ha az érintett mezőgazdasági termelő tévedésben volt.

Az uniós bíróság előtt gyakran hivatkoznak az egyenlő elbánás elvére, azonban a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében viszonylag ritkán ismerte el az EUB annak alkalmazását: álláspontját legtöbb esetben azzal „támasztotta

¹⁰ Daniele Bianchi: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012. 51.

¹¹ Bianchi (2012): i. m. 52.

¹² Bianchi (2012): i. m. 53.

¹³ Bianchi (2012): i. m. 64.

¹⁴ Európai Unió Bírósága, 11/70.

¹⁵ Az ítéletben az EUB a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében vizsgálta – többek között – egy rendeletnek az uniós jog általános elveivel való összeegyeztethetőségét. A Bíróság elviekben indokoltnak tartotta az uniós jogalkotó által kialakított szabályozást, amely egyrészt biztosította – a szóban forgó mezőgazdasági termékek exportjával kapcsolatos – információk hozzáférhetőségét, másrészt szükséges és hatékony szankciókat helyezett kilátásba szabálytalanságok esetére. Ennek ellenére az EUB megvizsgálta az egyes alkalmazandó részletszabályokat, valamint a *vis maior* helyzet alkalmazhatóságát. A Bíróság értelmezésében a vonatkozó uniós szabályozás figyelembe veszi az ügyben érintett gazdasági szereplő és a közigazgatás különleges státuszát, valamint a szabályozás célkitűzéseit. Ezek alapján a *vis maior* helyzetet csak azokban az esetekben lehet megállapítani, ha a gazdasági szereplő megfelelő gondosság mellett csak rendkívüli erőfeszítéssel lett volna képes az esemény elhárítására, így a bíróság értelmezésében a szabályozás megfelelő rugalmasságot biztosít.

¹⁶ Európai Unió Bírósága, C-63/00.

¹⁷ Bianchi (2012): i. m. 65.

alá”, hogy a különböző elbánást indokolják az eltérő helyzetek.¹⁸ Az EUB gyakorlata alapján a mezőgazdaság területén komplex elemzést igénylő gazdasági döntéshozatalra van szükség, ami indokolja az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörét.¹⁹

A National Farmers’ Union-ügyben hozott ítélet²⁰

Az alapügy érintettje egy mezőgazdasági termelő, aki jóhiszeműen több mint 20%-kal túlbecsülte az általa használt földterületeket a támogatási kérelem benyújtásakor. Ennek következtében a 3887/92/EGK rendelet 9. cikke alapján az eljáró tagállami hatóságok súlyos szankciókat szabtak ki vele szemben.

Az előzetes döntéshozatali eljárásban az Európai Unió Bíróságához intézett kérdésekben – többek között – arra kívántak választ kapni, hogy jogszerűnek tekinthető-e a több mint 20% túligénylés esetén alkalmazott súlyos szankció²¹ abban az esetben is, ha az érintett nem szándékosan vagy súlyos gondatlanságból követte el a túligénylést? Elsősorban az uniós jog általános elveinek alkalmazását fogjuk vizsgálni, különösen az arányosság elvének, a diszkrimináció tilalmának és a jogbiztonság elvének alkalmazására tekintettel.

Az arányosság elve tekintetében hangsúlyozni kell, hogy nem egy tagállami korlátozó rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta a Bíróság, hanem egy uniós jogszabálynak az uniós jog általános elve által támasztott követelményeinek való megfelelését.

A Bíróság értelmezésében az uniós intézmények ilyen komplex helyzetek tekintetében széles mérlegelési jogkörrel bírnak, az arányosság elve szempontjából azt kell vizsgálni, hogy a bevezetett intézkedések alkalmasak-e a kívánt célkitűzés eléréséhez, illetve nem lépnek-e túl az azok eléréséhez szükséges mértéken.²²

A kérdéses rendelkezés célja, hogy hatékonyan lépjen fel a csalásokkal és szabálytalanságokkal szemben, valamint elősegítse a KAP²³ reformját.²⁴ Jelen esetben a Bíróság indoklásában az elrettentő szankciós rendszer kialakításával az uniós intézmények nem lépték túl mérlegelési jogkörüket.²⁵

¹⁸ Bianchi (2012): i. m. 66.

¹⁹ Bianchi (2012): i. m. 66.

²⁰ Európai Unió Bírósága, C-354/95.

²¹ Szántóföldekkel kapcsolatos támogatások esetén a támogatások teljes összegének megvonása, bizonyos kivételekkel. A szankciók állatállománnyal kapcsolatos szankciókat is tartalmaztak.

²² Európai Unió Bírósága, C-354/95, 49–50. pont.

²³ A Közös Agrárpolitika reformja tekintetében a különböző területalapú támogatásokból eredő problémák kiküszöbölését érti a Bíróság.

²⁴ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 50. pont.

²⁵ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 52. pont.

A jogbiztonság elve tekintetében az érintett hivatkozott arra, hogy a rendelet egyes szankciós rendelkezéseivel kapcsolatban komoly jogértelmezési problémák adódnak. A Bíróság elismerte,²⁶ hogy a jogbiztonság az uniós jogrend egyik alapvető elvét képezi a tekintetben, hogy egy jogszabálynak világosnak és egyértelműnek kell lennie, hogy az érintettek megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket. Annak ellenére, hogy a rendelet szövege értelmezési nehézségeket okozott, a Bíróság álláspontja szerint az mégis megfelel a jogbiztonság elve által támasztott követelményeknek, mivel az részben a terület komplexitásából adódik, valamint a főtanácsnok is rámutatott, hogy a szakmabeliek – akiknek a rendelet készült – megfelelő figyelemmel és elemzéssel eljuthatnak a helyes²⁷ értelmezésig.²⁸

Az érintett hivatkozott a diszkriminációmentesség elvére a tekintetben, hogy azokat a túligényléseket, amelyeket jóhiszeműen követtek el, illetve azokat, amelyeket súlyos gondatlanságból vagy szándékosan követtek el, egyformán szankcionálja a rendelet. A Bíróság elismeri az egyenlő elbánás elvének alkalmazhatóságát, és hangsúlyozza, hogy a szándékosan csalást elkövető termelőket ki is zárják a további évek támogatásaiból.²⁹

A Bíróság Hofmeister-ügyben hozott ítélete³⁰

Az ítéletben elsősorban az export-visszatérítési támogatásokkal kapcsolatos pénzügyi visszaélésekkel szemben alkalmazott elrettentő jellegű szankcióknak az uniós jog általános elveinek való megfelelését vizsgáljuk, különösen az arányosság és a diszkriminációmentesség elvét.

Az arányosság elve

Az alapügy érintettje az arányosság elvére hivatkozott a tekintetben, hogy a kiszabott szankció nem szükséges a kívánt célkitűzés eléréséhez, azaz ilyen esetekben nem az exportot lebonyolító vállalatot kellene szankcionálni.³¹ Az érintett

²⁶ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 55–60. pont.

²⁷ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 60–62. pont.

²⁸ Ezen értelmezésnek részben ellentmond a Johannes Demmer-ügyben hozott ítélet, amely szerint részben eltérő körülmények között az EUB megállapította: a mezőgazdasági termelőktől mint szakmabeliektől elvárható, hogy ismerjék a támogatások benyújtásával kapcsolatos esetleges hibákat, illetve a támogatások benyújtásának feltételeit (C-684/13, 84. pont).

²⁹ Európai Unió Bírósága, C-354/95, 62. pont.

³⁰ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

³¹ Az érintett arra hivatkozik, hogy a legtöbb hasonló esetben nem az agrártermékek harmadik országokba irányuló exportját lebonyolító vállalatok követik el a szabálytalanságokat.

gazdasági szereplő súlyos pénzügyi veszteséget szenvedne el, ugyanis az export-támogatás lényegében a termelőkhoz került azáltal, hogy az exportot lebonyolító vállalat a világpiaci ár felett vásárolja meg a termékeiket.³² Különös nehézségeket okoz – érvel az érintett gazdasági szereplő³³ – a szóban forgó termékek ellenőrzése is, figyelemmel az agrártermékek piacán szokásos nagy mennyiségekre, amelyekkel kapcsolatban a szabálytalanságokat igen nehéz ellenőrizni.³⁴

A gazdasági szereplő érvei szerint nem is lenne szükség szankciók kiszabására,³⁵ ugyanis azáltal, hogy az exportáló vállalat az agrártermékek termelőihez „továbbította a támogatás összegét az adott termékek piaci ár feletti megvásárlásával”, már a támogatás visszavonásával is komoly pénzügyi veszteséget szenved el.³⁶ Az arányosság elvének az sem felelt meg – a gazdasági szereplő érvei szerint –, hogy a kérdéses szankciókat már a legkisebb szabálytalanság vagy hiba esetén alkalmazzák, tekintet nélkül arra, hogy az exportáló vállalat tudott-e a hibáról, vagy a szabálytalanságok okoztak-e bármilyen gazdasági jellegű kárt.³⁷

Az Európai Bizottság vitatja a fenti érveket: álláspontja szerint a Közös Agrárpolitika³⁸ területén a szabálytalanságokat nem lehetséges visszaszorítani, ha a szabálytalanul kifizetett támogatások esetén a szankció csak a kérdéses összegek visszafizetésére szorítkozna, vagy ha érdemi szankciókat csak a bizonyítottan rosszhiszemű szereplőkkel szemben lehetne alkalmazni, mivel az ilyen bizonyítás rendkívüli nehézségekbe ütközik.

A Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az uniós jogalkotó igen széles mozgástérrel rendelkezik, ebből következően az ítélkezési gyakorlat értelmében³⁹ a szóban forgó másodlagos uniós jogi aktus jogszerűségére a kérdéses intézkedésnek az elérni kívánt célkitűzés elérésére vonatkozó nyilvánvaló alkalmatlansága okán vagy abban az esetben lehetne hivatkozni, ha az uniós intézmény nyilvánvalóan túllépte hatásköreit.

A Bíróság értelmezésében a kérdéses szankciókat az export-visszatérítésekkel kapcsolatos visszaélésekkel szembeni küzdelem⁴⁰ indokolja. Mivel a rendelet a támogatás feltételül kizárólag földrajzi helyet ad meg, a szankciós rendszernek

³² Európai Unió Bírósága, C-210/00, 54. pont.

³³ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

³⁴ Ezen érv bizonyos szempontból kontraproduktívnak is tekinthető, ugyanis e nehézségek a hatóságok számára is fennállnak. A fenti érvek azt támaszthatják alá, hogy a visszaélésekkel szemben csak az elrettentő szankciók életbe léptetése vezethet eredményre.

³⁵ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 55. pont.

³⁶ Az érintett hivatkozik arra is, hogy a Tanács a maga részéről nem tartotta indokoltnak szankciók alkalmazását, csak szándékos vagy súlyosan gondatlan szabálytalanságok esetén.

³⁷ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 56. pont.

³⁸ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 57–58. pont.

³⁹ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

⁴⁰ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 60. pont.

nem szabad figyelembe vennie az exportot lebonyolító vállalat által elkövetett hibával vagy szabálytalansággal kapcsolatos szubjektív kritériumokat.⁴¹

Lényegében azért szükséges az uniós bíróság „indoklása szerint” az exportáló vállalatot szankcionálni, mivel a legtöbb esetben e szereplő található az értékesítési lánc végén, és ha beszámítanak a szabálytalanságok elkövetésével kapcsolatos szubjektív elemeket is, túl magas lenne a rizikó, hogy az exportáló vállalatok ilyen módon mentesülnének a felelősségre vonás alól.⁴²

A diszkriminációmentesség elve

Az érintett gazdasági szereplő szerint sem a visszaélések elleni küzdelem, sem a köz-igazgatás egyszerűsítésére irányuló törekvések nem igazolhatják, hogy a vonatkozó rendelet alkalmazásában ugyanúgy kell szankcionálni a kisebb szabálytalanságot, illetve a súlyos gondatlanságot elkövető gazdasági szereplőt. A fenti megállapításokkal nem ért egyet az Európai Bizottság,⁴³ lényegében az arányosság elvéhez hasonló érvekkel támasztja alá álláspontját.

A diszkriminációmentesség vagy azonos elbánás általános elve megköveteli, hogy a hasonló helyzeteket ne bírálják el különbözően, valamint a különböző helyzeteket ne bírálják el azonosan, kivéve, ha az eltérő bánásmód objektíven igazolható. A Bíróság a National Farmers' Union-ügyben hozott ítéletére hivatkozik⁴⁴ ezen elv alkalmazásában. Ennek ellenére az EUB a vitatott rendelkezés elrettentő szerepe miatt nem tartja azt ellentétesnek a diszkrimináció tilalmának elvével, mivel – értelmezése szerint – nincs jelentősége az elkövetés szándékos, esetleg gondatlan jellegének.

A főtanácsnoki indítvány egyes megállapításai

Christine Stix-Hackl főtanácsnok kifejti,⁴⁵ hogy az export-visszatérítési támogatások nem hasonlíthatók össze a mezőgazdasági termelőknek fizetendő támogatásokkal, amelyek végső soron a termelőkhez kerülnek. A főtanácsnok osztja⁴⁶ az Európai Bizottság álláspontját a tekintetben, hogy az export-visszatérítéssel kapcsolatos szankciók nem képeznek elég visszatartó erőt abban az esetben, ha

⁴¹ Európai Unió Bírósága, C-210/00.

⁴² Európai Unió Bírósága, C-210/00, 61–64. pont.

⁴³ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 70. pont.

⁴⁴ Európai Unió Bírósága, C-210/00, 71. pont.

⁴⁵ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

⁴⁶ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

azok csak a jogtalanul felvett összegek visszafizetésére szorítkoznak. A főtanácsnok⁴⁷ megjegyzi, hogy az exportáló vállalkozás ez utóbbi esetben is gazdasági károkat szenvedhet el, azonban feltételezni kell, hogy gazdasági szempontból a vállalkozás potenciálisan jobban jár, ha túligényli a támogatást, és az nem derül ki. Az e területen alkalmazott szankció célja nem az elkövetőkkel szembeni represszió, inkább a csalásoktól való elrettentés, és így az Unió pénzügyi érdekeinek megvédése.⁴⁸

Példák tagállami végrehajtás esetén az általános elvek figyelembevételére

A Közös Agrárpolitika alkalmazási körében a tagállamok – az uniós jogalkotó széles mérlegelési jogkörétől eltérően főszabály szerint – korlátozott mérlegelési jogkörrel rendelkeznek végrehajtási hatásköreik gyakorlásában. Ennek ellentmondani látszik, hogy a Közös Agrárpolitika területén viszonylag gyakoriak az úgynevezett atipikus rendeletek, amelyek számos területen széles mozgásteret biztosítanak a tagállamoknak,⁴⁹ így e tekintetben irányelvként viselkednek. Az ilyen atipikus rendeletek alkalmazási körében a tagállamoknak mérlegelési jogkörüket az adott rendelet célkitűzéseinek, illetve az uniós jog általános elveinek figyelembevételével kell gyakorolniuk. Két atipikus rendelet alkalmazási körében hozott uniós bírósági döntést elemzünk, figyelemmel különösen az arányosság és az egyenlő bánásmód általános elveinek alkalmazására.

A Szatmári Malom-ügyben hozott ítéletben⁵⁰ az érintett gazdasági szereplő támogatási kérelmet nyújtott be mezőgazdasági termékek értéknövelése területén, amelyet lényegében azzal az indokkal utasítottak el, hogy a kérdéses támogatás kizárólag meglévő malmok korszerűsítésére, és nem új malom építésére nyújtható. A gazdasági szereplő érvelése szerint a döntés nem jogszerű, mivel a régi malmok bezárásával nem nőnek a kapacitások, viszont a létesítendő új malmokban korszerűbb termeléssel javulna az üzem összteljesítménye. Az ügy – az előzetes döntéshozatali eljárás keretében – kikerült az EUB-hez.

A jogvita egyik legfontosabb kérdése az volt, hogy a magyar szabályozás megfelel-e a vonatkozó rendeletek által meghatározott követelményeknek, amely kizárólag a meglévő kapacitások korszerűsítésére irányuló támogatási kérelmek befogadását teszi lehetővé. Az Európai Bizottság és a magyar kormány érvelése

⁴⁷ Főtanácsnoki indítvány, C-210/00, 75. pont.

⁴⁸ Főtanácsnoki indítvány, 77–78. pont.

⁴⁹ Leginkább gazdasági jellegű döntések meghozatalát teszik lehetővé a tagállamok számára.

⁵⁰ Európai Unió Bírósága, C-135/13.

szerint azért került bele a kérdéses intézkedés a magyar vidékfejlesztési programba, mert a magyar malomipart akut kapacitáskihasználatlanság jellemzi.

A vonatkozó uniós rendelet kifejezetten úgy rendelkezik, hogy a tagállamok jogosultak meghatározni a kiadások jogosultsági szabályait, figyelemmel az e rendeletben szabályozott jogosultsági feltételekre.⁵¹ Jelen esetben egy úgynevezett atipikus rendeletről volt szó, azaz a tagállamok fogadhatnak el végrehajtási intézkedéseket, amelynek során a rendelet által biztosított mérlegelési jogkör keretei között kell maradniuk.⁵² E mérlegelési jogkört a Bíróság értelmezésében⁵³ nem lépte túl a magyar jogalkotó.

Ennek ellenére az egyedi döntés tekintetében figyelemmel kellett lenni az uniós jog általános elveire, azaz az egyenlő elbánás elve által támasztott követelmények betartására. Az egyenlő elbánás elve megkövetelte, hogy ne zárják ki a támogatásokból azt a gazdasági szereplőt, amelyben az új malomipari kapacitások a régié helyett épülnek, és amely nem okoz kapacitástöbbletet.⁵⁴

A Gorje-ügyben⁵⁵ hozott ítélet alapügyében egy szlovén önkormányzat nyújtott be településfejlesztési támogatási kérelmet, amelyet a szlovén kifizető ügynökség jóváhagyott. Ezt követően egy helyszíni ellenőrzés során megállapítást nyert, hogy a kérdéses ingatlan fejújításával kapcsolatos munkálatokat a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően megkezdték. A támogatási feltételekben szerepelt egy olyan kitétel, miszerint a munkálatok csak a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést követően kezdődhetnek meg. Az előzetes döntéshozatali eljárás két legfontosabb kérdése a fenti feltétel jogszerűsége, illetve az, hogy az egész kérelmet el kell-e utasítani, amennyiben az tartalmaz támogatható és nem támogatható elemeket is?

Az ügryhöz készített főtanácsnoki indítvány⁵⁶ is megemlíti, hogy a vonatkozó másodlagos uniós jogi aktus is tartalmaz a támogatások időbeli korlátozhatóságára vonatkozó rendelkezéseket, így nincs akadálya annak, hogy a tagállamok rögzítsék a jogosultság kezdetének napját.

Azon szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségének vizsgálatakor, amely a teljes összeg kifizetését elutasítja, abban az esetben, ha van közöttük olyan kiadás is, amely a pályázattal kapcsolatos pozitív döntést megelőzően keletkezett, a Bíróság nem vizsgálta az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének szempontjait.

⁵¹ 1698/2005/EU rendelet 71. cikk (3) bekezdése.

⁵² Európai Unió Bírósága, C-135/13, 60. pont.

⁵³ Európai Unió Bírósága, C-135/13, 62. pont.

⁵⁴ Európai Unió Bírósága, C-135/13, 64–71. pont.

⁵⁵ Európai Unió Bírósága, C-111/15.

⁵⁶ Főtanácsnoki indítvány, C-111/15. 44. pont.

Egyetértve a főtanácsnok álláspontjával a Bíróság⁵⁷ megállapította, hogy főszabályként a vonatkozó rendelet⁵⁸ által meghatározott arányos szankciókat kell kiszabniuk a tagállamoknak,⁵⁹ kivéve, ha a támogatás kedvezményezettjei szándékosan hamis nyilatkozatot tesznek, ebben az esetben az érintetteket ki kell zárni a támogatásból. A Bíróság értelmezésében⁶⁰ a tagállamok kizárhatják a jogosulatlan támogatásokat, ezzel eleget tesznek az arányosság elve által támasztott követelményeknek, valamint az így alkalmazott „szankció” megfelelő visszatartó erővel is bír. Meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság a maga részéről szigorúbb elbírálást tartott volna jogszerűnek.

Az uniós aktusok és a tagállami végrehajtás területén alkalmazott eltérő bánásmód lehetséges indokai

Hangsúlyozni kell, hogy National Farmers'-ügyben, illetve a Hofmeister-ügyben hozott ítéletekben az alkalmazott másodlagos uniós jogi aktusok jogszerűségét vitatták az általános elvek fényében. Ezzel szemben a Szatmári Malom- és a Gorje-ügyben hozott ítéletekben egy tagállami atipikus rendelet alkalmazási körében – amelyben figyelemmel kell lenni az uniós jog általános elveire, és az adott rendelet célkitűzéseire – alkalmazták az uniós jog általános elveit.

A National Farmers' Union-ítéletben egy jóhiszemű mezőgazdasági termelővel szemben alkalmaztak súlyos szankciókat túligénylés miatt. Különösen az arányosság, a jogbiztonság, a diszkrimináció tilalma⁶¹ elvei alkalmazásának figyelmen kívül hagyása tűnik első látásra nehezen indokolhatónak. Ennek magyarázata az lehet, hogy az ítélkezési gyakorlat értelmében – különösen komplex értékelést igénylő helyzetekben – jóval nehezebb az uniós jogalkotóval szemben alkalmazni az arányosság elvét. Az uniós jog tagállami végrehajtása tekintetében lényegesen nagyobb súllyal kell figyelembe venni az arányosság elvét, azaz azt kell vizsgálni, hogy az alkalmazott intézkedések túllépnek-e a cél eléréséhez szükséges mértéken.⁶² Jóhiszemű mezőgazdasági termelő esetében

⁵⁷ Európai Unió Bírósága, C-111/15, 53. pont.

⁵⁸ 65/2011/EU rendelet.

⁵⁹ Az 1698/2005/EU rendelet 71. cikk (2) és (3) bekezdése értelmében – többek között – abban az esetben lehet kifizetéseket eszközölni, ha a kérdéses kiadások az irányító hatóság által felügyelt műveletek körében merülnek fel, ugyanakkor a kiadások jogosultsági szabályainak meghatározását a tagállamokra bízta.

⁶⁰ Európai Unió Bírósága, C-111/15, 54. pont.

⁶¹ A diszkrimináció tilalma jelen esetben azonos lehet az egyenlő elbánás elvével.

⁶² A Bíróság a Viamex Agrar Handel-ügyben hozott ítéletében elismerte, hogy a tagállamoknak a KAP végrehajtásában az irányelvek alkalmazásakor figyelemmel kell lenniük az arányosság elvére (C-458/09).

ellegendő lehet kevésbé súlyos szankciók alkalmazása. Ezzel ellentétes irányú kontrollt láthatunk a Közös Agrárpolitika bizonyos célkitűzéseinek, így a mezőgazdasági termelők életminőségének növelésére irányuló célkitűzés érvényre juttathatósága tekintetében: a pozitív és negatív integrációs⁶³ forma metszéspontját jelentő tagállami birtokpolitika mozgástere tekintetében a joggyakorlat a – tagállami kontrollt jelentő – negatív integrációs formának ad elsőbbséget, ezzel a gyakorlatban könnyen aláásva a KAP célkitűzéseinek megvalósulását.

A mezőgazdasági termelőkkel szemben – a támogatások igénylésével kapcsolatos szabálytalanságok esetén alkalmazott szankciók tekintetében – nehezen támasztható alá, hogy ez egy komplex, gazdasági viszonyok értékelését igénylő kérdés lenne. Ha az arányosan alkalmazott szankciók, szabálytalanságok elterjedésére vonatkozó következmények minősülnének komplex értékelést igénylő helyzetnek, nem lehetne megindokolni, hogy miért kell figyelmen kívül hagyni a diszkrimináció tilalma⁶⁴ elvének alkalmazhatóságát.

A jogbiztonság elvének figyelmen kívül hagyására vonatkozó EUB-indokok megalapozottnak látszanak, viszont ellentmondásban vannak egy tagállami végrehajtással kapcsolatos EUB-ítélettel.⁶⁵ A diszkrimináció tilalma elvének alkalmazása indokolt lehet, amennyiben elfogadjuk, hogy a tárgyévet érintő szankció megfelel az arányosság elve által meghatározott követelményeknek.

A Hofmeister-ügyben elsősorban az arányosság és a diszkrimináció tilalma elveinek alkalmazását fogjuk vizsgálni. Az ítéletben az érintett gazdasági szereplő hivatkozott arra, hogy a vele szemben alkalmazott súlyos pénzügyi szankciókat meghatározó uniós rendelet több okból sem felel meg az uniós jog általános elvei által támasztott követelményeknek.

Az arányosság elve tekintetében komoly érveket hozott fel az érintett gazdasági szereplő: annak figyelmen kívül hagyása lényegében arra szorítkozott, hogy a hatóságok nem tudnák felmérni a szabálytalanságok körüli szubjektív elemeket, illetve, ha azt számításba vennék, nem lehetne visszaszorítani az export-visszatérítésekkel kapcsolatos visszásságokat.

⁶³ Ezt a tényt többek között Szilágyi János Ede is elismeri, amikor a pozitív integrációs forma célkitűzéseinek hangsúlyosabb figyelembevétele mellett tör pácát, valamint Kurucz Mihály is megerősíti, amikor „birtokpolitikai bizonytalanságot” állapít meg. János Ede Szilágyi: The changing concept of rural community and its importance in connection with the transfer of agricultural land. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 36. (2019), 2. 485–502; János Ede Szilágyi: The international investments treaties and the Hungarian land transfer law. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 13. (2018), 24. 194–207; Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken, 2014*. Újvidék, VMTT, 2015. 120–172.

⁶⁴ Ezt a megállapítást inkább a Hofmeister-ítéletre kell érteni.

⁶⁵ Lásd 27. lábjegyzet.

A diszkrimináció tilalma által támasztott követelmények figyelmen kívül hagyása talán a leginkább szembeűnő: az általános elv megkövetelné, hogy a különböző helyzeteket ne értékeljék azonosan, az azonos helyzeteket ne értékeljék különbözőképpen. Arra a felvetésre, hogy másként kellene értékelni a gondatlanul, illetve szándékosan szabálytalanságot elkövetőket, az EUB arra hivatkozott, hogy az elrettentő hatású szankciók esetében ez a szempont nem tekinthető relevánsnak. Meg kell említeni, hogy a National Farmers'-ítéletre hivatkozott az EUB a diszkrimináció tilalma elvének alkalmazásakor, amelyben súlyosabb szankcióban részesültek a szándékos csalást elkövető mezőgazdasági termelők, mint a jóhiszemű termelők. A két ügy elbírálása közötti különbség azzal magyarázható, hogy minden valószínűség szerint a pénzügyi visszaélések visszaszorításához súlyosabb szankciós intézkedések bevezetésére van szükség az export-visszatérítések területén, mint a mezőgazdasági termelők által elkövetett szabálytalanságok esetében. Ez a tény sem indokolja azonban a diszkrimináció tilalma vagy az egyenlő elbánás elve által támasztott követelményeknek való meg nem felelést: az uniós jogalkotó bevezethetett volna egy olyan szankciós mechanizmust is, amely a jóhiszemű gazdasági szereplővel szemben is megfelelő visszatartó jellegű szankciókat alkalmaz, míg a szándékos csalás vagy súlyos gondatlansággal elkövetett szabálytalanságok esetén további, súlyosabb szankciókat is alkalmaz. Igaz, ez jelentős terhet jelentene az eljáró hatóságokra nézve, azonban a KAP alkalmazási körében sem a – részben – egymás rovására érvényesíthető célkitűzések, sem az agrárium szabályozásával kapcsolatos másik követelmény, a piaci folyamatokba való gyors beavatkozás szükségessége nem indokolhatja a diszkriminációmentesség elvének meg nem felelést. Jelen esetben adekvát indokként csak a közigazgatás egyszerűsítésének szempontja szolgálhat: ez viszont kérdéseket vethet fel a jogállamiság tekintetében.

A Szatmári Malom-ügy „tanulságaként” arra lehet felhívni a figyelmet, hogy egy EUB által jogszerűnek minősített, valamint az Európai Bizottság által jóváhagyott tagállami intézkedés esetében – amellyel kapcsolatban Magyarország az atipikus rendeletekkel kapcsolatos mérlegelési jogkört élvezte – az egyedi ügyben az egyenlő elbánás elve alkalmazásában mégis felül kellett bírálni a magyar szabályokat. Így az érintett gazdasági szereplő mégis megkaphatta a kívánt támogatást. A Szatmári Malom-ügyet egy olyan példának lehet tekinteni, amelyben a gazdasági viszonyok területén megkövetelt, az általános elvek rugalmas alkalmazása segítségével az egyedi ügyben megfelelő megoldás született.

A Gorje-ügyben hozott ítéletben úgy látjuk, hogy az arányosság elve által meghatározott követelmények egyértelműen háttérbe szorították az Unió pénzügyi érdekei védelmének szempontjait. A Hofmeister- vagy a National Farmers'-ítélettel összehasonlítva kitűnik: a Gorje-ügyben elkövetett szabálytalansággal kapcsolatban nem kell súlyos pénzügyi következményekkel járó, vissza-

tartó erejű szankciókat alkalmazni. Meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság a Gorje-ügyben is szigorúbb szankciók alkalmazása mellett állt ki. Ennek egyik magyarázata az lehet, hogy az export-visszatérítések esetében nagyobb összegeket érintő, illetve gyakoribb visszaéléseket tapasztaltak.

Második eshetőség az lehet, hogy az uniós jogalkotó intézkedéseit az EUB – különösen a KAP alkalmazási körében – nem igazán „bírálja felül” az általános elvek követelményei szerint, míg a tagállamokhoz decentralizált szankciós rendszer esetében nagyobb figyelmet fordít az általános elvek által támasztott követelmények érvényesülésére. Így az az érdekes helyzet áll elő, hogy az uniós jogi aktusok esetében az általános elvekkel szemben nagyobb súllyal esik latba az elrettentő hatású szankciók alkalmazásának követelménye, míg a tagállamokhoz decentralizált végrehajtás esetén az általános elvek által támasztott követelmények erősebbek, mint az Európai Bizottság által a legtöbb esetben konzekvensen alkalmazott, elrettentő szankciók alkalmazásának követelménye.

Összegzés

Általános vélekedés, hogy a Közös Agrárpolitika alkalmazási körében az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmét nagyobb súllyal kell figyelembe venni, mint az uniós jog általános elveit, különös tekintettel az arányosság elvére. Az EUB gyakorlata mindenesetre ezt erősíti meg azokban a döntésekben, amelyekben másodlagos uniós jogi aktusok elrettentő hatású szankcióinak jogszerűségét kérdőjelezték meg az általános elvek által támasztott követelményekre hivatkozva.

Úgy tűnik, hogy különösen az export-visszatérítések területén szükség van hatékony szankciók bevezetésére, ennek ellenére a vizsgált ítéletekben e célkitűzésre figyelemmel jobban tekintetbe lehetett volna venni az általános elvek követelményeit.

Ennek ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága ilyen súllyal veszi figyelembe a KAP alkalmazási körében a visszaélésekkel szembeni küzdelmet, és az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét, tagállami decentralizált végrehajtás esetén e célok – bizonyos mértékben – háttérbe szorulnak, és elsősorban az arányosság elvének kell elsőbbséget adni.

Irodalomjegyzék

- Bianchi, Daniele: *La politique agricole commune (PAC)*. 2. kiadás. Bruxelles, Bruylant, 2012.
- Kurucz Mihály: Gondolatok a magyar földforgalmi törvény uniós jogi feszültségpontjainak kérdéseiről. In Szalma József (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken, 2014*. Újvidék, VMTT, 2015. 120–172. Online: www.vmtt.org.rs/mtn2014/120_172_Kurucz.pdf
- Rideau, Joël: Ordre juridique de l'Union européenne: Ordre juridique de l'Union européen Fasc. 189 Ordre juridique de l'Union européenne. sources écrites. Fasc. 190 Ordre juridique de l'Union européenne. Sources non écrites. Fasc. 191. Fabrice Picod. *Jurisque Europe*, Lexis/Nexis, pp.3 fascicules 189, 190, 191, 2011, Jurisclasseurs. Online: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00853968>
- Simon, Denys: Y a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Revue française de théorie juridique*, (1991), 4. 73–86.
- Simon, Denys: *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2003.
- Szilágyi, János Ede: The international investments treaties and the Hungarian land transfer law. *Journal of Agricultural and Environmental Law*, 13. (2018), 24. 194–207. Online: <https://doi.org/10.21029/JAEL.2018.24.194>
- Szilágyi, János Ede: The changing concept of rural community and its importance in connection with the transfer of agricultural land. *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, 36. (2019), 2. 485–502. Online: <https://doi.org/10.5937/zrpfns53-20715>
- Xenou, Lamprini: *Les principes généraux du droit de L'Union européenne et la jurisprudence administrative française*. PhD-dissertation. Paris, Université Paris 2 Panthéon-Assas École doctorale Georges Vedel, 2014.



Korpics Márta – Méhes Tamás¹

Paradigma- vagy kultúraváltás? Kreatív Tanulási Program a Nemzeti Közzolgálati Egyetemen

Bevezetés

A tanulmány egy folyamatban lévő program fejlesztési munkálataiba ad betekintést. A címben feltett kérdés a program egyik fontos célkitűzésére utal, mégpedig arra, hogy egy ilyen fejlesztést, változást hogyan lehet egy szervezetben belül lebonyolítani, és ha ez sikerül, akkor annak az eredménye paradigma- vagy kultúraváltás lesz-e, vagy esetleg a paradigmaváltás elvezethet egy kultúraváltáshoz is. Ezek a kérdések azért fontosak, mert kijelölik a fejlesztés kereteit, nevezetesen azt, hogy a program sikeres megvalósításához a szervezet egészét kell megcélozni. Éppen ezért a tanulmányban magát a Kreatív Tanulási Programot úgy mutatjuk be, mint egy szervezetfejlesztési folyamatot. Ennek megfelelően először a szervezeti kultúra fogalmát járjuk körül, ezt követően kitérünk arra is, hogy mit jelent(het) a paradigmaváltás egy szervezet számára. A változás mindig újonnan megfogalmazott célok kijelölésével is jár, ez elvezet minket a stratégiaalkotáshoz, erről is írunk tanulmányunkban. Ezt követően pedig bemutatjuk, hogy 2021-ben egy magyar felsőoktatási intézményben ezek a folyamatok hogyan zajlanak. Természetesen mindezt nem kontextustól függetlenül tesszük, hanem mindvégig témánk fókuszban tartásával. A téma pedig a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Kreatív Tanulás Programjának (KTP) megvalósítására vonatkozó tervezési és fejlesztési folyamat áttekintése, elemzése, értékelése.

¹ *Korpics Márta*: egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Bölcsészeti és Társadalomtudományi Kar Társadalom és Kommunikációtudományi Intézet Kommunikáció- és Média-tudományi Tanszék. Kapcsolat: korpics@gmail.com. *Méhes Tamás*: oktatási dékánhelyettes, Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar; adjunktus, NKE ÁNTK Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: mehes.tamas@uni-nke.hu.

Szervezeti kultúra – paradigmaváltás – szervezettefejlesztés

Minden szervezetet (legyen ez akár egy egyetem) egy csak rá jellemző viselkedés jellemez, ezt a viselkedést a külső körülmények és a belső sajátosságok alakítják. A viselkedés elemei között azokat a különböző magatartásokat, normákat és értékeket találjuk, amelyek a múltban már eredményesnek mutatkoztak, ezért ezeket a szervezetek megőrzik, fontosnak tartják, és bármilyen jövőbeli aktivitáshoz ezt tartják etalonnak. A szervezetek sokféle magatartással reagálhatnak a felmerülő kihívásokra, de ez mindig választás eredménye, a lehetőségek számbavételét követő választásoké. Ez a választás egyben tanulási folyamat is. Ám ha egy szervezet rátalált a számára az adott körülmények között legsikeresebbnek és leghatékonyabbnak bizonyuló viselkedési formára, ez megerősítően hat magatartására, az emögött lévő hiedelmekre és értékekre, ezért ezekhez a szervezet ragaszkodni is fog. Ezek a sorok valójában egy szervezet szervezeti kultúrájának meghatározását írták körül, hiszen „a szervezeti kultúra nem más, mint 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 követhető mintáit, és mint kívánatos gondolkodási és magatartásmódot.”² A szervezeti kultúra építőkövéül 11 érték szolgál, amelyek a következők: a munkakörrel vagy a szervezettel való azonosulás; az egyén- vagy csoportközpontság; a humán orientáció (feladatkapcsolat); a belső függés-függetlenség; az erős vagy gyenge kontroll; a kockázatvállalás-kockázatkerülés; a teljesítményorientáció; a konfliktustűrés-konfliktuskerülés; a cél (eredmény) – eszköz (folyamat) orientáció; a nyílt rendszer (külső) – zárt rendszer (belső) orientáltság és a rövid vagy hosszú távú időorientáció. Ezeket az értékeket skálán lehet mérni, ezzel pedig jól lehet az adott szervezet kultúráját diagnosztizálni és értékelni.

„A paradigma fogalma mára már mind a tudomány művelésében, mind az alap- és az alkalmazott tudományokban, mind pedig a tudományt népszerűsítő munkákban egyre gyakrabban megtalálható. A fogalom tartalmával, jelentésével foglalkozók éles vitákat folytatnak a paradigmáról, tovább mélyítik annak értelmezését, vagy újabb és újabb érveket hoznak fel a fogalom elhibázott és felesleges mivolta mellett.”³ Először Thomas Kuhn foglalkozott a paradigma fogalmával tudományelméleti szempontból. A fogalmat ma már nemcsak tudományelméleti szempontból használjuk, de gyakran alkalmazzuk a köznapi élet különböző radikális változási folyamataira, illetve a szervezetekben történő nagyarányú,

² Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004. 223.

³ Hideg Éva: *Paradigma a tudományelméletben és társadalomtudományi kutatásokban*. Budapest, BCE, 2005. 4.

nagyfokú és a szervezet minden szintjét érintő változást is paradigmaváltásként azonosítjuk be. Stephen R. Covey amerikai szervezetfejlesztő a felismerést követő magatartás-változást, másképp gondolkodást nevezi paradigmaváltásnak, amelyet az egyén felől ír le, de amennyiben ez a változás, másképp gondolkodás megjelenik szervezeti szinten is, akkor ezt a szervezeti változás felől is értelmezhetjük.⁴ A paradigmaváltás szorosan összefügg a szervezeti kultúrával.

A szervezeti kultúra kialakulásának folyamata több tényezőtől is függ. Itt számolhatunk külső tényezőkkel, szervezetspecifikus tényezőkkel és természetesen az adott szervezet történelmével. Mi történik abban az esetben, ha külső körülmények változásokat indukálnak a szervezetben? A felsőoktatási intézmények más szervezetekhez hasonlóan, sőt bizonyos szempontból fokozottabban is ki vannak téve a külső körülményeknek. Lássunk csak néhány tényezőt, amelyek a rendszer-változás óta hatással voltak az egyetemek külső környezetére. Demográfiai változások, törvényi változások (felsőoktatási törvény, kimeneti követelmények, képzési szintek, EU által előírt jogszabályi kötelezettségek), egyetem-összevonások, oktatásmódszertani változások, kormányváltások, digitalizáció, és még folytathatnánk a sort. Ezek a külső tényezők mind hatással voltak az egyetem szervezeti kultúrájára, de alakították azt a belső körülmények és az egyetem története is.⁵

A változások – legyen szó egy új rendszer bevezetéséről, vagy egy már működő rendszer kiegészítéséről⁶ – szükségessé teszik a tudatos menedzselést, amit a szervezeti magatartástudomány a szervezetfejlesztéssel (*Organisation Development*) kezel. A szervezetfejlesztés (OD) egy olyan „menedzsmentterület, amely a szervezetben dolgozók képességeit, készségeit és szemléletmódját próbálja összhangba hozni a szervezet célkitűzéseivel, elvárásaival”.⁷ A szervezetfejlesztési akciók a magatartástudományok eredményeit úgy igyekeznek hasznosítani, hogy a tervezett változások a szervezet teljesítményének növelésére irányuljanak. A fejlesztés eredményessége nagymértékben múlik az egyének és a csoportok együttműködésén, részvételén. A szervezetfejlesztés folyamata: problémaazonosítás – elemzés – visszacsatolás – akció – értékelés. Ez a megközelítés azért előnyös a szervezeteknek, mert problémaorientált (valós problémára koncentrált), és minimalizálja a változás végigvitelével kapcsolatos ellenérzéseket (hiszen részvételi alapon történik a változás). A visszacsatolás során a részt vevő egyéneknek

⁴ Franklin R. Covey: *A kiemelkedően eredményes emberek hét szokása*. Budapest, Bagolyvár, 2004.

⁵ Rónay Zoltán: *Vezetők, testületek, felelősség a felsőoktatási intézményekben*. Budapest, L'Harmattan, 2019.

⁶ Tamás Pál Török: A case study on IFMIS in Korea and implications to Hungary. In *Foundations of an Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in Hungary*. Republic of Korea, MoEF, 2020. 111.

⁷ Pontyos Tamás: Emberi erőforrás-fejlesztés és csoportdinamika. In *Hogyan? Tovább! Szervezetfejlesztés civileknek*. Budapest, Ökotárs Alapítvány, 2005. 84.

és csoportoknak lehetőségük van az elemzésre és az akciók értékelésére, ez pedig növeli a munkavállalók elkötelezettségét. A fejlesztés eredménye konkrétan értékelhető, hiszen a szervezet a folyamat előtt pontosan megfogalmazza, hogy milyen célokat tűz ki, és milyen eredményeket szeretne elérni.⁸

A sikeres változáshoz a szervezetnek építkeznie kell, a szervezet teljes egészére figyelemmel kell lennie. A változás megtervezését és menedzselését három szakaszra lehet bontani, amely szakaszoknak különböző fázisaik vannak. Az első szakasz a változás előkészítésének szakasza, itt a vezetők feladata az, hogy ezt a változást előkészítsék és megtervezzék, és ez egyben a tudatosításról is szól. A második szakasz a változás megtervezése, amely két fázisból áll. Az első egy olyan csapat létrehozása, amely a változási folyamatot irányítja, menedzseli. A második fontos lépés a vízió és a stratégia megalkotása, amely a szervezet számára egy eszköz ahhoz, hogy megfogalmazzon saját maga és a munkavállalói számára egy jövőképet és az ahhoz vezető célt (célokat). A harmadik szakasz a változás megvalósítása, amelynek hat fázisa van. Az első fázis a kommunikáció fázisa. Ez biztosítja azt, hogy minél több munkatársat be lehessen vonni a vízióval és a stratégiával kapcsolatos gondolkodásba. A második fázis a munkatársak számára a játéktér megadása, a mozgástér, az adott feladatok végrehajtásához, lebonyolításához szükséges hatalommal történő felruházás. Ezt követheti az egyéni akciótervek (harmadik fázis) kidolgozása. A negyedik fázis már az eredmények felmutatásáról szól, hiszen fontosak a gyors győzelmek, ezzel a változást koordináló csapat be tudja mutatni a vezetőknek és a munkatársaknak, hogy jó irányba haladnak, hogy rövid idő alatt is lehet eredményeket elérni. Ezeket az eredményeket aztán fenn is kell tartani, a változás további lépései és az eredeti tervek mellett ki kell tartani (ötödik fázis). És végül fontos (hatodik fázis), hogy az új megoldások megszilárduljanak a szervezeti kultúrában, ezáltal kialakulnak az új viselkedési normák, amelyek aztán életképpé válnak a szervezet életében.⁹

A folyamat végigviteléhez szükséges vagy a korábbi stratégiának a megváltoztatása, vagy egy teljesen új stratégiának a kialakítása. A stratégia napjaink szervezeteinek fontos tervezési eszközévé vált, ez ma már meghatározóvá vált a felsőoktatásban is. Az egyetemek ciklusonként intézményfejlesztési tervet állítanak össze, amelynek elkészítéséhez a különböző stratégiaelemzési módszereket használják. A stratégiaalkotással kapcsolatban gyakran hivatkoznak egy nagyon régi forrásra, ez az időszámításunk előtt 544–496 között élt Szun-ce tábornok munkája, akinek stratégiai megfontolásait nemcsak a különböző katonai képzőhelyek, de a menedzsment területeivel foglalkozó egyetemek és főiskolák

⁸ Bakacsi (2004): i. m. 298–299.

⁹ Lásd a Szervezetfejlesztés és tréningek című 4. fejezetet itt: Sepsi Enikő – Siba Balázs: *Szervezeti kommunikáció*. Digitális tananyag, Budapest, KRE, 2013.

is tanítják. „Ha ismerjük az ellenséget és ismerjük magunkat is, akkor száz csatában sem jutunk veszedelembé; ha azonban nem ismerjük az ellenséget, csak magunkat ismerjük, akkor egyszer győzünk, másszor vereséget szenvedünk; és ha sem az ellenséget, sem magunkat nem ismerjük, akkor minden egyes csatában feltétlenül végveszély fenyeget bennünket.”¹⁰ Az idézet rámutat a stratégia fontosságára, a szervezet pontos ismeretére, feltérképezésére és a pályán jelen lévő többi tényező figyelembevételére. Egy több mint kétezer évvel későbbi szerző a következőképpen határozza meg a stratégiát: „a stratégia a követendő út a misszió, a vízió és a célok elérése érdekében, tartalmazza a teendőket, és azokat a stratégiai döntéseket, amelyek az adott szintű sikerhez vezetnek.”¹¹

Ma már nem találunk olyan szervezetet, amelynek ne lenne stratégiája, amely lehet nyílt (explicit) vagy hallgatóságos (implicit). A stratégia megalapozása történhet alapos elemzéssel, de ez lehet egy természetes evolúciós folyamat eredménye is. A stratégia hatással lehet a szervezet működésére, kultúrájára, struktúrájára, víziójára, de akár ezek összességére is. Éppen ezért fontos egy stratégia kialakításánál a kreativitás, a lehetőségek széles skálájának figyelembevétele. Ugyanakkor a jó stratégiát a szervezet minden munkavállalójának ismernie kell, éppen ezért ennek jól kommunikálhatónak is kell lennie. A stratégiai tervezésnél fontos, hogy a szervezet általános (makro-) és verseny- (mikro-) környezetére is figyelemmel legyenek. Ezek az elemzések segítenek abban, hogy fel lehessen ismerni a szervezet lehetőségeit és veszélyeit, és meg lehessen határozni a mozgásterét. A körültekintő elemzés segít abban, hogy a szervezet proaktívan tudjon a felmerülő kihívásokra reagálni, és megelőzi azt, hogy probléma keletkezzen, amelyre a későbbiekben kell majd megoldásokat keresni.¹² A makroelemzésnél leggyakrabban a PESTLE-¹³, illetve PEST-elemzések használatosak, a mikroelemzésnél Porter öttényezős modelljét¹⁴ részesítik előnyben, a leginkább elterjedt és bevált komplex módszer pedig a SWOT-modell. Mivel az általunk vizsgált felsőoktatási intézmény ez utóbbi módszert használta, ezt bemutatjuk részletesebben.

A SWOT-analízis az egyik leggyakrabban használt stratégiai elemzés, amely az elemzés elkészítésén túl arra is alkalmas, hogy ezzel a stratégiai célokat is ki lehessen jelölni. A SWOT egy olyan rövidítés (betűszó), amely az elemzés különböző irányaira utal: *strengths*, vagyis az erősségek, *weaknesses*, vagyis a gyengeségek, *opportunities*, vagyis a lehetőségek és *threats*, vagyis a fenyegetések.

¹⁰ Szun-ce: *A hadviselés törvényei*. Az eredeti szöveg Tőkei Ferenc fordításával. Budapest, Balassi, 1998. 7.

¹¹ Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999. 21.

¹² Fülöp Gyula: *Stratégiai menedzsment. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, Perfekt, 2008.

¹³ Gerry Johnson – Kevan Scholes – Richard Whittington: *Exploring corporate strategy*. Harlow, Pearson, 2008.

¹⁴ Michael E. Porter: *Versenystratégia*. Budapest, Akadémiai, 2006.

Az erősségek és a gyengeségek a szervezet belső helyzetének alapos megismerését és feltérképezését, míg a lehetőségek és a veszélyek a szervezet külső körülményeinek számbavételét segítik. A modell tehát képes arra, hogy a szervezet stratégiáját meghatározó tényezőket egyszerre és együtt láttassa.¹⁵

A Nemzeti Közszerológati Egyetem (NKE) stratégiája erős és dinamikus címet kapott: *Stratégia a harmadik évezred hajnalán*.¹⁶ A stratégiát az egyetem nyomtatott formában is megjelentette, ami nagyban elősegíti kommunikálhatóságát és az egyetem polgáraihoz való sikeres eljuttatását. A korábbi egyik meghatározás szerint a stratégia szükséges ahhoz, hogy a szervezet el tudja érni misszióját, vízióját és céljait, illetve megfogalmazza azokat a teendőket és döntéseket, amelyek a siker eléréséhez szükségesek.¹⁷ Az NKE missziója kitér a hallgatók, a munkatársak és a közszolgáltatásban dolgozók jövőjére, és ezt úgy teszi, hogy a humán résztvevőket egy konkrétan meghatározott társadalmi és globális mozgástérbe helyezi el (Magyarország, Európa, tudományosság, emberiség). A jövőkép megfogalmazása sokrétű és színes, az egyetem mozgástérének minden fontos eleme megjelenik benne (tudományos kutatás, tanítás, az egyetem nemzetközi beágyazottsága, örökség, hagyomány, szakemberképzés, szellemi műhely, közösségi felelősségvállalás, oktatói és hallgatói együttműködés, magas minőség, minőség iránti elköteleződés).

A stratégia kitér még környezeti tényezőkre, amelyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a fejlesztési folyamatban. A SWOT-elemzés a teljes egyetemre koncentrálna. A stratégia négy irányt jelöl meg az egyetem számára: oktatásstratégia, kutatás-fejlesztés stratégia, a közösségi (szervezeti) teljesítmény erősítése és az egyéni teljesítményelv. Az oktatásstratégia kiemelt programja a Kreatív Tanulási Program (KTP), ezt a stratégiai dokumentum olyan pedagógiai fordulatnak nevezi, amely az oktatás lényegének „a hallgató képességeinek hatékony fejlesztését és értékelését, az egyéni tanulási utak mentorálását, és a személyességen alapuló, aktív alkotó szakmai közösségek művelését tekinti”.¹⁸ A megfogalmazott célok nagyon konkrétan már az oktatás színterét érintik, ezek a következők: közösségi tanulás – alkotás – egyéni fejlődés; a közös tanulást vezető és az egyéni alkotómunkát mentoráló tanár ideáltípusa; a tömegoktatás helyett kis csoportos képzés; a hallgatók tudásának értékelése a szorgalmi időszakban végzett közösségi és egyéni kreatív munkák alapján; a magolás helyett a kulcsképeségek fejlesztése. A stratégia megfogalmazásában érvényesülnek Kotter változásvezetéssel kapcsolatban megfogalmazott kritériumai, a sürgősségérzés, az erős koalíció, a vonzó jövőkép, ennek a jövőképnek a széles körű kommunikálása, a munkatársak szabad munkavégzése, a jövőkép megvalósítása, a rövid távú sikerek betervezése

¹⁵ Imre Tamás: *Stratégiai management a gyakorlatban*. Magánkiadás, 2017.

¹⁶ *A biztos jövő egyeteme, 2020–2025*. Tervezet 4.0., 1.

¹⁷ Barakonyi (1999): i. m.

¹⁸ *A biztos jövő egyeteme, 2020–2025*. Tervezet 4.0., 1. 35.

és megteremtése, az elért eredmények megszilárdítása, további változások kezdeményezése és az új megközelítések intézményesítése.¹⁹

Oktatási Stratégia – Kreatív Tanulási Program

Az egyetem 2020–2025 közötti időszakra szóló intézményfejlesztési terve az oktatási stratégiában megfogalmazottak szerint egy pedagógiai (oktatásmódszertani, oktatási) paradigmaváltást céltott meg, amely cél eléréséhez komplex módon felépített és egymást erősítő, stabil, megtervezett és hatásukat tekintve folyamatosan monitorozott tevékenységek szükségek. Az egyetem az oktatási stratégia kiemelt irányának megvalósítását a Kreatív Tanulási Programon keresztül szeretné elérni. Ennek érdekében első lépésként a fejlesztési rektorhelyettes egy formálódó koncepciót mutatott be, amelyet a Rectori Tanács 2019 októberében tárgyalott. A program megvalósítására az egyetem rektora a központi és karonként delegált vezetői szintű résztvevőkből (oktatási dékánhelyettesek) és további szakértőkből (például minőségügyi biztos, hallgatói önkormányzat) álló Kreatív Tanulás Programtanácsot kérte fel. Ezt követően a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektorának helyettesítéséről, rektorhelyettesei megnevezéséről, hatásköréről és a feladatellátás rendjéről szóló 21/2019. számú rectori utasítás a program felügyeletét 2020 februárjától az oktatási rektorhelyettes feladatkörébe telepítette. Az oktatási rektorhelyettes 2020 májusában karonként és az EHÖK részéről delegált résztvevőkből és további szakértőkből álló operatív munkacsoport létrehozását kezdeményezte (Kreatív Tanulás Munkacsoport), fő feladata a KTP stratégiájának kidolgozása és a stratégia által kijelölt célok projektfolyamatként való megvalósítása. A munkacsoport mellett a projekt kutatási folyamatainak gondozása céljából egy Kreatív Tanulási Kutatóműhelyt is alapítottak. Így a kezdeti szervezeti formát két szervezeti egység vette át, a Kreatív Tanulás Munkacsoport és a Kreatív Tanulás Kutatóműhely. A programot nehezített körülmények között kell megvalósítani, hiszen a munkacsoport megalakulása és a teljes tervezési fázis időszaka néhány hónapot leszámítva a Covid-19-pandémia második hullámának idejére tehető, ami a személyes kapcsolattartást, a programok szervezését és a kitűzött rövid távú célok megvalósítását nagymértékben próbára tette. A projektet az oktatási rektorhelyettes felügyeli és támogatja, a munkafolyamatokról azonban a teljes egyetemi vezetés folyamatosan kap tájékoztatást. Ez azért nagyon fontos, mert ha a stratégiai célkitűzésre figyelünk, akkor a KTP minden egyes megmozdulását összegyetemi szinten kell értelmezni és értékelni, hiszen csak

¹⁹ John Kotter: Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73. (1995), 2. 59–67.

így lehet elérni a paradigma- és kultúraváltást, vagyis fontos, hogy a vezetőkön keresztül az egyetem minden polgára betekintést kaphasson a munkálatokba, és hogy aktívan részt is tudjon venni.

A projekttervek négy évre szólnak, a néhány hónapos előkészítési munkálatok után a projekt 2021 februárjában indul. Két alappillérre épül, az úgynevezett központi projektre és belső pályázati úton kiválasztott helyi tanszéki projektekre. Fontos elemei a különböző akciókutatások (megalapozó és nyomon követő), a know-how-fejlesztés, az oktatásszervezés, valamint a szabályozás- és IT-fejlesztés. A KTP általánosságban gondolkodik az oktatási paradigmaváltásról, nem fókuszál kifejezetten a digitális oktatásra, de természetesen ezen a területen is támogatja az oktatókat. A két projekt elindítását egy belső KTP-stratégia kidolgozása segíti, amely az általános (makro-) elemzés szintjén egy PESTEL-elemzést foglal magában, a stratégiai célok kijelölését pedig a SWOT-módszertan segíti és teszi lehetővé. A KTP-stratégia kidolgozására azért van szükség, hogy a munkacsoport számára egyértelmű legyen, milyen erősségekre lehet támaszkodni, és hogyan lehet élni a lehetőségekkel a változási folyamat elindításában, továbbá pontosan lehessen azt is látni, hogy az egyetemnek milyen gyengeségei vannak, és milyen veszélyekre kell felkészülni a hosszabb távú folyamatok tervezésénél. A munka irányainak kijelölésére a munkacsoport egy koncepciót hozott létre, amely rövid távú (egy év) és hosszabb távú (+ 3 év) tervezést tartalmaz. Részletesen az első éves programot fogjuk csak bemutatni. A koncepció első évre tervezett tevékenységei azt mutatják, hogy a KTP egy jól végiggondolt és a szervezetfejlesztés lépéseinek és irányelveinek megfelelő folyamat. A koncepció nagymértékben támaszkodik az oktatási stratégiában megfogalmazott irányelvekre és célokra.

Egy változási folyamatnak fontos velejárója a szervezet részéről a változásért felelős szakmai csoportok felállítása. A KTP megvalósításához három szervezeti szintű csoport jött létre, amely csoportok egymással folyamatos munkakapcsolatban állnak. A munkacsoport munkáját egy ötfős stáb segíti, amely felületi és irányítja a koncepcióban megfogalmazott tervek megvalósítását. Ennek érdekében irányítói és operatív tevékenységet lát el, feladata az operatív munka elvégzése, úgymint a programok előkészítése, dokumentumok megírása, szervezés, levelezés, elemzés, jelentések előkészítése és azok eljuttatása a munkacsoport tagjai számára, a munkacsoport üléseinek összehívása és a kutatóműhellyel való folyamatos kapcsolattartás. A stáb tagjai a munkacsoport vezetője, az Oktatási és Tanulmányi Iroda két munkatársa, egy külső szakértő és egy hallgató. A menedzsment tagjai heti rendszerességgel egyeztetnek a folyamatban lévő feladatokról. A KTP egyetemi szintű megvalósításáért, a koncepcióban megfogalmazott tervek megvalósításáért a Kreatív Tanulás Munkacsoport és a Kreatív Tanulás Kutatóműhely felel.

A KTP eddig elért eredményei

A munkacsoport a KTP megalapozását már 2020 őszén elkezdte. Ennek keretében egy online kérdőív segítségével összegyűjtötték (önkéntes adatszolgáltatással) az egyetem négy karán meglévő jó gyakorlatokat. Ezeket a jó gyakorlatokat a munkacsoport tagjai értékelték, egy mindenki számára áttekinthető sablonba kerültek, néhányat ezek közül visszaküldtek a szerzőkhöz hiánypótlásra annak érdekében, hogy a kollégák az egymás által használt gyakorlati megvalósításokat is értsék, és a leírás alapján ezeket át is tudják ültetni a saját oktatási gyakorlatukba. Egy ilyen típusú egyetemi programnak nyilvánosságra van szüksége, ezért a munkacsoport az egyetem honlapján található, de önállóan szerkeszthető és tartalommal feltölthető honlapot szeretne létrehozni.

Az első éves programban két online konferencia megszervezését tervezi a munkacsoport. Az első konferenciára 2021 januárjában kerül sor, a másodikra pedig 2021 júniusában. Az első konferencia célja, hogy az egyetem nagyobb nyilvánossága is betekintést nyerhessen a KTP koncepciójába, az elkezdett munkálatokba, és hogy megismerhesse a kitűzött célokat. A hallgatóság ezen túl négy előadáson keresztül betekintést nyerhet az egyetemen folyó kreatív, innovatív oktatási formákba és az ezekhez kapcsolódó kutatásokba. Az előadásokat egy online workshop követi majd, amelyet azonos forgatókönyv alapján moderátorok irányítanak, akik az ott elhangzottakról a KTP felé egy összefoglalást készítenek. A workshopra felkérés alapján minden tanszék egy oktató kollégát küld, aki más karok és tanszékek oktatóival vesz részt a kis csoportos munkában. A workshopon az oktatók két kérdést fognak érinteni: az egyik kérdés a meglévő innovatív, kreatív jó tapasztalatokra vonatkozik, a másik pedig arra, hogy milyen igényeik és kéréseik lennének az oktatóknak (tanszékeknek) a későbbiekben, milyen módszertani tudásra szeretnének szert tenni. A munkacsoport és kutatóműhely a workshopon összegyűjtött visszajelzésekből elemzést és jelentést készít, és ezt felhasználja a későbbi fejlesztésekhez. Az oktatók kiválasztása a felsőbb vezetők megkeresésén keresztül történt, akiket a stáb arra kért, hogy olyan oktatót delegáljanak, aki a KTP-ben a későbbiekben fontos szerephez juthat majd. A tervekben ugyanis az szerepel, hogy létrejön egy oktatói hálózat, amelybe minden tanszék egy oktatót delegál majd. Ezen oktatók a hálózat révén összekötik a projekt irányítóit a tanszékekkel, és (amennyiben ezt a szerepet a későbbiekben szívesen vállalják) ők tarthatják a tanszéki módszertani képzéseket, lehetnek saját kollégáik tanácsadói.

Az első év másik kitűzött programja egy szolgáltatási kosár összeállítása. Ebbe olyan képzések, programok, felkészítők kerülnek majd, amilyenekre az oktatók igényt tartanak, és amelyeket fontosnak tart mind a munkacsoport, mind a tanszékek a KTP célkitűzéseinek eléréséhez. Ezenfelül 2021 őszére tervezi a munkacsoport olyan képzések elindítását, amelyek az oktatók számára segítséget adnak ahhoz, hogy a kreatív, innovatív oktatási módszereket megismerjék, és ezeket magabiztosan használni tudják saját oktatási gyakorlatukban.

Az első év harmadik kiemelt terve egy olyan pályázati rendszer létrehozása, amely minden tanévben értékeli és ösztönzi az oktatásban kreatív módszereket és eljárásokat alkalmazó tanszékeket, a tanszéken tanító oktatókat. A díjat minden tanévben egy erre létrehozott testület ítéli oda. A testületnek a Kreatív Tanulás Munkacsoport a beérkezett pályázatok alapján javaslatot tesz a díj odaítélésére.

Összegzés

A mai gyorsan változó környezetben azok az egyének és szervezetek tudnak sikeresen helytállni, akik és amelyek képesek az alkalmazkodásra, a változásra, vagyis arra, hogy egy jelentkező probléma, változási kényszer hatására vagy akár annak megelőzésére fejlessék magukat. Ez pedig akár az egyént, akár a szervezetet vizsgáljuk, csak tanulással lehetséges. A szervezeti kultúra meghatározásánál arról írtunk, hogy a szervezetek sokféle reakcióval válaszolhatnak a felmerülő kihívásokra, reakcióikat a lehetőségek számbavétele utáni választás határozza meg. Ez a választás egy tanulási folyamat, hiszen a sokszor radikális változások nagyon szigorú követelmények elé állítják a szervezeteket. Egy szervezetnek meg kell tanulnia, hogy a hosszú távú fennmaradás módja a sikeres alkalmazkodás. Ez azzal jár, hogy nyitottnak kell lennie a környezeti változásokra, ami azt kívánja meg, hogy belső rendszereit és folyamatait rugalmasan alakítsa ki. A szervezet sikeressége azon múlik, hogy ne késve reagáljon a külső körülményekre, hanem ezeknek elébe tudjon menni, vagyis a tanulás már nem alkalmazkodást, hanem proaktív és előrelátó magatartást jelent. Ezenfelül ezen sikeresen alkalmazkodó, tanuló szervezetek sajátossága az is, hogy a környezeti kihívásokra adott válaszaik nemcsak gyorsak, de eltérnek a hagyományos megoldásoktól, fő jellemzőjük, hogy kreatívak, innovatívak. A sikeresen tanuló szervezeteket az is jellemzi, hogy a tagjaik (esetünkben vezetők, oktatók, adminisztratív dolgozók, hallgatók) „képesek a szervezetben meglévő alkotó energiákat a fontos szervezeti célok érdekében mozgósítani”.²⁰ Hogy ez miért fontos? Mert a szervezeti tanulás révén a szervezet növeli stratégiai célmegvalósító képességét, fokozza stratégiai alkalmazkodóképességét, és biztosítani tudja stratégiai versenyelőnyét, mivel az emberi erőforrásra mint stratégiai tényezőre épít.²¹ A Kreatív Tanulás Programra tanuló szervezetként tekintünk, és bizakodunk abban, hogy az egyetem az elkövetkező években képes lesz a programban kitűzött célokat elérni.

²⁰ Bakacsi Gyula – Gelei András: Szervezeti tanulás – tanuló szervezet. In Bakacsi Gyula: *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, Aula, 2010. 230.

²¹ Bakacsi–Gelei (2010): i. m. 230.

Irodalomjegyzék

- Bakacsi Gyula: *Szervezeti magatartás és vezetés*. Budapest, Aula, 2004.
- Bakacsi Gyula – Gelei András: Szervezeti tanulás – tanuló szervezet. In Bakacsi Gyula: *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, Aula, 2010. 229–249.
- Barakonyi Károly: *Stratégiai tervezés*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1999.
- Covey, Franklin R.: *A kiemelkedően eredményes emberek hét szokása*. Budapest, Bagolyvár, 2004.
- Fülöp Gyula: *Stratégiai menedzsment. Elmélet és gyakorlat*. Budapest, Perfekt, 2008.
- Hideg Éva: *Paradigma a tudományelméletben és társadalomtudományi kutatásokban*. Budapest, BCE, 2005.
- Imre Tamás: *Stratégiai management a gyakorlatban*. Magánkiadás, 2017.
- Johnson, Gerry – Kevan Scholes – Richard Whittington: *Exploring corporate strategy*. Harlow, Pearson, 2008.
- Kotter, John: Leading change: Why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 73. (1995), 2. 59–67.
- Lee, Wohnee – Szablics, Bálint – Bong Hwan Kim – Török, Tamás Pál – Jung Su Park – Bolvári, Attila: *Foundations of an Integrated Financial Management Information System (IFMIS) in Hungary*. Republic of Korea, MoEF, 2020.
- Pontyos Tamás: Emberi erőforrás-fejlesztés és csoportdinamika. In *Hogyan? Tovább! Szervezet-fejlesztés civileknek*. Budapest, Ökotárs Alapítvány, 2005. 84–101.
- Porter, Michael E.: *Versenysztratégia*. Budapest, Akadémiai, 2006.
- Rónay Zoltán: *Vezetők, testületek, felelősség a felsőoktatási intézményekben*. Budapest, L'Harmattan, 2019.
- Sepsi Enikő – Siba Balázs: *Szervezeti kommunikáció*. Budapest, KRE, 2013. Digitális tananyag.
- Szun-ce: *A hadviselés törvényei*. Az eredeti szöveg Tőkei Ferenc fordításával. Budapest, Balassi, 1998.

Források

A biztos jövő egyeteme 2020–2025. Tervezet 4.0.
Kreatív Tanulási Program Konceptió. Előterjesztés a Rectori Tanács 2020. november 24-ei ülésére.



Lentner Csaba¹

Szemelvény az állampénzügyek dinamikájáról – történeti párhuzam a dualizmus s jelen viszonyok között²

Tamás András hozzájárulása
az államtudomány kataszterének továbbfejlesztéséhez

A 2007–2008-ban kezdődött válság, majd a 2020-tól terjedő Covid-19-járvány és a vele járó gazdasági visszaesés az állam gazdaságtámogató, szabályozó és ellenőrző szerepének felértékelődését hozta. Míg Harmathy Attila³ álláspontja szerint „normál” piacgazdasági keretek között (vagyis jobbra a konjunktúra időszakában) megtestesülő államműködés alapvelejárója a több-kevesebb intenzitással vitt befolyásoló tevékenység, amelynek kiemelt területei a „töretlen tervezési törekvések” és a támogatáspolitikai, addig az elmúlt másfél évtized krízis- és konszolidációs terminusában határozott igény van az állam piacmentő, piacot újraépítő tevékenységére és a mögötte lévő intenzív igazgatási-irányítási közreműködésre.

A gazdasági visszaesés és a fizetőképes kereslet ezzel járó csökkenése a gyakorlatban háttérbe szorította az Európai Unió támogatáskorlátozó, céljait tekintve ezúton piaci versenyt erősítő politikáját és ezzel párhuzamosan szabadpiaci, nyílt versenyre építő modelljét. Beigazolódott, hogy tartós krízis idején a fiskális és monetáris intézmények erősebben megnyilvánuló közreműködésére van szükség. A piacon működő vállalkozások élénkítését, befolyásolását (beleértve a támogatásokat is), az állami ellenőrzést és szabályozást erősebben érvényesítő szerepvállalásra van igény,⁴ és mindezek háttérében egy

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: lentner.csaba@uni-nke.hu.

² A tanulmány az ünnepeelt Tamás András professzor úr tudományos életművéhez igazodó, amellyel nagybecsülésemet fejezem ki.

³ Harmathy Attila: A gazdaság állami befolyásolásának jogi eszközeiről (a kapitalista országok gyakorlata). *Társadalomkutatás*, 15. (1981), 1–2. 85–127.

⁴ Az EU támogatáskorlátozó (piaci versenyt ezúton erősítő) korábbi, „ellentmondást nem tűrő” szemléletéről és annak kritikájáról rövid összefoglaló olvasható: Lentner Csaba: Az állami támogatáspolitikai fő eszközei és korlátai. In Imre Miklós et al.: *Közgazdasági szakvizsga – gazdasági igazgatás*. Budapest, NKE, 2015. 64–74.

olyan tudományterületre, amely az állam aktív működésének elemzését a leg-
 átfogóbban képes megvalósítani.

Az állampénzügyi intézmények gazdasági szereplőkre gyakorolt intenzívebb
 befolyásolási gyakorlata⁵ jó alkalmat ad arra, hogy a „leíró jellegű” jogtudomány
 és az üzleti orientációt vett „közgazdaság-tudomány” (az „elüzletiesedése” miatt
 mára talán egyre inkább gazdaságtudomány) interdiszciplináris mezsgyéjén egy,
 az állam működésével koncentráltabban foglalkozó tudományterület formálódjék
 Magyarországon is, amelynek indokoltságát a válság hozta felszínre, s magyar
 viszonylatban a dualizmus,⁶ illetve a két világháború közötti időszak⁷ jó gyakorlata
 alapozza meg. S kétségtelen, hogy a másfél évtizede szinte folyamatos krízis okozta
 helyzetben, illetve erőltetett helyreállítási periódusban a közigazgatás-tudomány
 szerepének, tudományterületi pozíciójának újraértelmezése is szükséges.

Tamás András a közigazgatás-tudomány (újszerű nevén az államtudo-
 omány) fejlődéséről szóló értekezésében írja, hogy a közigazgatás-tudomány
 nem tisztán jogtudomány, előzménye pedig – nyilvánvalóan – a kameralisz-
 tika, továbbá a pénzügytan. Tehát Tamás András tévesnek tartja a közigazga-
 tás tudományának jogtudományként való értelmezését. Téves ugyanis, hogy
 amit a jog szabályoz, az – kizárólag – jogtudományi vizsgálat tárgya lenne.⁸
 Sőt, Tamás András és Lőrincz Lajos abbéli indoklásuknak is nyilvánosságot
 adtak, hogy a közigazgatás-tudományt (államtudományt) még annak ellenére
 sem lehet a jogtudományok közé besorítani, hogy azt jobbra jogászok műve-
 lik. „A közigazgatás-tudomány tehát azt a kutatási irányzatot jelöli, amelyet
 Magyary Zoltán közigazgatásnak nevez, nem szükséges tehát azt a személe-
 tet belesűriteni, amit a jogtudomány alkalmaz, ezért a korabeli viszolygásoktól
 eltérően, joggal és fenntartás nélkül nevezhetjük Magyary Zoltánt a magyar
 közigazgatás-tudomány klasszikusának” – írta Lőrincz Lajos.⁹ S ha van a köz-

⁵ Az állam szerepének tudományos értelmezéséről, benne a gazdasági igazgatás szerepmódosul-
 lásáról: Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején – Magyary Zoltán
 emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 231. Lásd különösen: Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán helye
 a magyar közigazgatás-tudományban. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep
 válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 39–45.

⁶ A teljesség igénye nélkül: Mariska Vilmos: *Pénzügytan. Különös tekintettel a nevezetesebb államok
 államháztartására*. Pest, Petrik Géza, 1871; Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézi-
 könyve*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Zilahy Sámuel, 1885; Kiss Géza: *A parlamenti
 költségvetési jog természete és határai*. Budapest, Politzer, 1905.

⁷ Kiemelten Magyary Zoltán tollából a költségvetés közigazgatási, jogi és politikai szempont-
 ból történő tárgyalása: Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, Stúdium,
 1923. Jelenkorra interpretálását lásd például: Várnay Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi
 kérdésekhez. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 47. (1996), 1–18. 187–196.

⁸ Tamás András: A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico
 Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. (2013), 2. 28–34.

⁹ Lásd különösen Magyary Zoltán harcát tudományterületének elismertetéséért. Lőrincz (2021): i. m.

igazgatásnak önálló tudományos meghatározottsága, akkor célszerű, ha hozzá illesztjük a tárgyát, vagyis hogy mi célt szolgál az állam működésével foglalkozó szakterület, mivel foglalkozik, melyek a részterületei, s a rá épülő tudományos rendszertant is keretbe foglaljuk, s a módszertani apparátust is számba vesszük.

A tudományrendszertani megközelítésnél lényeges arra is utalni, hogy az állam gazdasági természetű működésének elemzése a jog- és gazdaságtudományi szakterületeken túlmenően, más társadalomtudományi diszciplínák (mint például a történelem-, politikatudomány) módszertanát, megközelítési módját is igényli, hogy alapos képet kapjunk az állam „természetéről”, gazdálkodásának és szabályozási metódusának társadalmi hatásairól.¹⁰ Csaba László meghatározása szerint a gazdasági – beleértve az állam gazdasági működését is analizáló – „módszertani pluralizmus” létjogosultsága, s a belőle adódó sokoldalú megközelítési mód különösen a piacgazdasági rendszer válsága idején felértékelődik. Több tudományterület „egyesítésével” tudjuk a nemzetgazdaságban zajló, a válság idején éppen felboruló, így nehezen átlátható folyamatokat alaposabban megvizsgálni. Csaba László gondolatával a lényegyet komplexitásában megragadva: „a módszertani pluralizmus, ezen belül a történeti, az intézményi és az összehasonlító gazdaságtani közelítés jogaiba történő visszahelyezése és az egyoldalúan csak a matematikai formalizálást előtérbe helyező megoldások visszaszorulása figyelhető meg”¹¹, illetve lehet célravezető. Ez azt is jelenti, hogy a 2007–2008-as bank-, majd később világgazdasági válság, s annak hathatós kezelésére irányuló szándék mind a gyakorlatban, mind a tudományban új katasztereket és új megközelítési módokat nyitott meg.

Az állampénzügyek tartalmáról

Mezey Barna értelmezésében „a közigazgatás, vagyis az államnak az államhatalom és a közfeladatnak tekintett közszükségletek kielégítésére irányuló adminisztrációja, a társadalmi élet egyik legbonyolultabb tevékenysége”.¹² Ebben a meghatározásban benne foglaltatik a közvetlenül az állam általi és szervezésében biztosított

¹⁰ Ezen tudományrendszertani megközelítést alapul véve készült a magyar állampénzügyek közel két évszázados időszakának leíró, összehasonlító műve: Lentner Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig. Nyugattól keletre, Keletről Nyugatra*. Budapest, L'Harmattan, 2019.

¹¹ Csaba László: Átmenetben és közgazdaságtan. Módszertani tanulságok egy részterület műveléséből. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 1. 53.

¹² Mezey Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon, 1848–1998*. Budapest, ELTE, 2004. 18.

anyagi természetű közszolgáltatások köre is. Ezen tartalmi megközelítésből (is) adódik az állampénzügyi szakterület beemelése az államtudomány kataszterébe, hiszen az állam felelős a közigazgatás területén közüzemi közszolgáltatásokat biztosítani, szabályozni a hagyományos állami funkcióin túlmenően, amihez a közpénzek keletkeztetésére és hatékony újraelosztására van szükség. Az államigazgatás „bonyolult tevékenysége” magába kell hogy ölelje az állampénzügyi rendszeren belüli fiskális szabályozást, adóigazgatást és -ellenőrzést, valamint a költségvetési ellenőrzést, csakúgy mint a jegybank intézményét is, s az azon belüli monetáris politikát, a mikro- és makroprudenciális szabályozást, a pénz- és tőkepiaci felügyeletet. A monetáris politikára is kiterjesztett fogalommeghatározás abból adódik, hogy a közszükségletek kielégítéséhez, az érték fizetett pénz értékállóságáért, vagyis a közszükségletek értékálló megszerezhetőségéért (is), s a mindezek mögött álló pénzügyi stabilitásért különösen a jegybank felelős. (Lásd az állampénzügyi ág államtudományon belüli pozicionáltságát, sematikus ábráját a későbbiekben.) A fiskális és monetáris kormányzás céljai közötti összhang, a függetlenség státuszának biztosítása mellett, jó alapot adhat az elsődleges és másodlagos jövedelemtulajdonosok anyagi jólétének, stabilitásának biztosításához. Azaz ezen állami (állampénzügyi) intézmények más-más funkcióikon keresztül képesek biztosítani az állam működését, s a vállalatok, háztartások egyidejű gyarapodását.

Történelmi példák igazolják, hogy válság idején az állam lesz a konszolidáció-reorganizáció kivitelezője, a stabilizáció megteremtője. A későbbi államműködés során, főleg egy konjunktúra-időszakban azonban a beavatkozás filozófiája újraértékelődhet, intenzitása pedig mérséklődhet, ám az államtudomány tartalmi rendszerében és jogaiiban való „megtartása” indokolt, hiszen – Harmathy Attilára visszautalva – a piaczgazdaságban megnyilvánuló államműködés velejárója a több, de a néha kevesebb intenzitással vitt állami befolyásolás is.

Néhány gondolat az állampénzügyi oktatás továbbfejlesztéséről a Nemzeti Köszolgáltatási Egyetemen¹³

Tamás András és kortársai jó elméleti alapot teremthetnek a 2007–2008-as éveket követő konszolidációs-újjaépítési környezetben az államtudományon belül pozicionált állampénzügyi tudományterület fejlesztésére. Az állam

¹³ Az állampénzügyi (államháztartási, költségvetési és pénzügyi igazgatási) szakterület közigazgatási szakvizsgarendszerben és közigazgatási BA-, MA-képzésekben, de legfőképpen a közigazgatási továbbképzési szakirányokon történő megújítása e Tamás Andrást köszöntő dolgozat szerzőjéhez (L. Cs.) kötődik, akinek (és társainak, kiemelten Matolcsy Györgynek) elméleti bázisára építve kidolgozásra került és tananyagga formálódott az aktív államműködés állampénzügyi területe, az állam működésének elemzésére vonatkozóan a jogi és gazdasági aspektusok együttes kezelése,

működésével foglalkozó szakterület hagyományos jogi szemléletű tárgyalása mellett a gazdasági elemzés beemelése bátorító hatást gyakoroltak.

2011-től a Nemzeti Közigazgatási Intézet hatáskörébe tartozó kormánytisztviselői szakvizsgarendszerben elkezdődött a Közigazgatási szakvizsga 3. moduljának, az Államháztartási ismeretek törzstantárgy új tematikájának és tananyag-tartalmának továbbfejlesztése az állam aktív gazdaságbefolyásolásának, ellenőrzési és szabályozási területeinek beemelésével. Ugyanezekkel a tartalmi jellemzőkkel írható le a Költségvetési és pénzügyi igazgatás kötelezően választható tantárgy tematikájának és tananyagának megújítása is. 2015-ben – immár a Nemzeti Közszerológati Egyetem égisze alatt – mind az Államháztartási ismeretek, mind a Pénzügyi és költségvetési igazgatás tantárgyak teljes mértékű, új szakkönyvekbe foglalt egységes tananyaga jött létre, amelyek folyamatosan rendszerben vannak, és évente hatályosítási folyamaton esnek át. Sőt, 2018-tól kidolgozásra került a Közigazgatási és kormányzati feladatok közgazdasági és közpénzügyi megalapozása megnevezésű törzstantárgy is a szakvizsgaköteles kormánytisztviselő-jelöltek részére, a közigazgatási alapvizsga szintjére pedig a *Közpénzügyek alapjai* című komplex tananyag. A megújított tananyagskálán 2013-tól a hagyományos inflációmoderáló szerepe mellett a kormányzati gazdaságpolitikát és a pénzügyi stabilitást szolgáló jegybank működési mechanizmusai is a tananyag részévé váltak.

A közigazgatási, kormánytisztviselői szakvizsgarendszer reformjához hasonlatos dinamikus pályát futnak be a Nemzeti Közszerológati Egyetem államháztartási területre fókuszáló továbbképzési szakjai is. 2012 szeptemberétől indult el az Államháztartási gazdálkodási és ellenőrzési, továbbá a 2018/2019-es tanévtől a Vezetés és gazdálkodás a közigazgatásban megnevezésű szak, amelyek töretlen népszerűségnek örvendenek. Tananyaguk igazodik a 2012-től hatályba lépő Alaptörvény közpénzügyi és önkormányzati fejezeteinek szellemiségéhez és a közpénzügyi tárgyú sarkalatos törvények tartalmához, s mindezek bázisán az állami számvevőszéki ellenőrzés tananyaggá formált gyakorlatához, a 2013-tól makrogazdasági síkra és társadalmi kontextusba helyezett új típusú monetáris politikához, a belső ellenőrzés megújított módszertanához és a fegyelmezett költségvetési gazdálkodás ismeretanyagához, jogszabályi és gyakorlati háttéréhez.

2012 és 2017 között a Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola programjában önálló területként jelent meg az Állam és Ökonómia Kutatási Program. A Közpénzügyi modellek és mechanizmusok törzstantárgy, továbbá a Bankszabályozás, a Tőkepiaci szabályozás, a Regnáló gazdaságpolitikák szabadon választható tantárgyak. A hozzájuk kötődő kutatási területek biztosították a hallgatóknak

módszertani megközelítése. Kiemelt figyelem fordítódott a Domokos László vezette, a Nemzeti Közszerológati Egyetemmél stratégiai együttműködésben álló Állami Számvevőszék költségvetési ellenőrzési módszertanára is, és ennek tananyagba építésére.

az állam működését elemző ismeretanyag jogi és gazdasági vetületű együttes megközelítését. Ehhez igazodó, a sikeres közigazgatási munkapiaci integrációt segítő, s lényegében a doktori képzésre történő továbblépés lehetőségét is biztosító volt a közigazgatás-szervező BA- és közigazgatási MA-képzéseken bevezetett új ismeretanyagok köre, mint például a Közpénzügyek és államháztartástan, a Közpénzügyi kormányzástan, a Nemzetgazdasági pénzügyek, az Államháztartási gazdálkodás, a Költségvetési ellenőrzés, a Nemzetgazdasági tervezés és az Állampénzügyek elmélete tantárgyak. 2017-től 2019-ig a Közpénzügyi Kutatóintézetben koncentráltak az állam aktív gazdaságbefolyásolását, szabályozását és megújított közpénzügyi ellenőrzési módszertanát részletező kutatások, amelyek számos könyvben és minőségi nemzetközi¹⁴ publikációkban jelentek meg, s mind a hazai, mind a nemzetközi tudományos életben elfogadást nyertek. A hallgatók tanórán kívüli ismeretszerzését a 2016-ban létrehozott Közpénzügyi Akadémia szolgálta, ahol államigazgatási vezetők, Nemzeti Bank- és Állami Számvevőszék-elnökök is tartottak előadást. A megújított állampénzügyi szakterület az elmúlt években és azóta is sikeres PhD-disszertációkban, szakdolgozatokban hasznosul, s fő tanárgyként a Kormányzás és vezetés mesterképzési szakon jelenik meg.

Vázlatosan a dualizmus állampénzügyi rendszertanáról mint történelmi előzményről

E dolgozat szerzőjének alapkoncepciója, hogy történelmi párhuzam fedezhető fel az elmúlt évtized állampénzügyi gyakorlata és az 1867-es kiegyezést követő dualizmus korszakának aktív államvezérelt pénzügypolitikája között. Hozzáteve, hogy a jelenlegi kurzus rezilienciája még nehezen ítéltető meg, részben az idő rövidsége okán, részben azért, mert „erős mozgásban vannak a folyamatok”, különösen a 2020 tavaszától berobbant, Covid-19 okozta gazdasági válság következtében.

Ám kétségtelen, hogy ha a tervgazdaságot követő jó három évtized piacgazdaságát vizsgáljuk, annak első két évtizede és az utolsó évtized között szignifikáns állampénzügyi felfogásbeli, módszertani és jogszabályi különbségek fedezhetők fel. Jó egy évtizede markáns az állam „gazdaságalkító” tevékenysége, amely az évtizeden át „megbillent” költségvetési folyamatokat, majd az előző évtized közepétől a versenyképesség pozícióit próbálja javítani, illetve az elmúlt

¹⁴ A minőségi nemzetközi publikációk említésénél az MTA IX. osztályának folyóiratlistájában jelölt külföldi periodikák, a *WoS*, *Scopus*, illetve az ebből a körből Q1–Q4 kategóriába sorolt folyóiratok értendőek elsősorban. Több mint harminc publikáció jelent meg e folyóiratokban, bennük a magyar s a nemzetközi aktív állampénzügyi viszonyokra koncentrálván, a Közpénzügyi Kutatóintézet munkatársai tollából, s azóta is folyamatosan. Lásd például: <https://m2.mtmt.hu/gui2/?type=authors&mode=browse&sel=10008404&paging=1;20>.

egy évben (újra) a közpénzügyi rendszer összeomlását elkerülni, aktív (sőt hiperaktív) fiskális és jegybanki politika által.

A jelenlegi aktív államműködést érvényesítő modell történeti kontextusú elemzéséhez (hivatkozási alap kereséséhez) az ugyancsak aktív állampénzügyi jelenléttel övezett dualizmus korabeli időszak adhat jó alapot, az államtudomány (közigazgatás) – állampénzügyek önálló territóriumként való értelmezéséhez.¹⁵ A dualizmus Karvassy Ágostona¹⁶ részletesen értekezik a pénzről mint monetáris alapindivídúmról, bankról, hitelről mint olyanokról, amelyek az állam státusába, mondhatni az állam tudományába tartozóak.¹⁷ A „fináncztudomány”, amely Karvassy szerint oly sokáig „parlagon hevert”, általa definiálva: „azon elveknek foglalatja, melyek szerint a statusnak célja elérésére szükséges pénzbeli szerek legcélyszerűbben összegyűjtetnek, kezeltetnek, és rendeltetésökre fordítatnak”.¹⁸ A jegybank intézménye pedig a status céljait szolgálja, refinanszírozási-vizsontleszámtólási politikájával, direkt vagy indirekt államadósság-„könnyítési” műveleteivel. Intézményéből adódóan mások a jegybank eszközei, mint a fiskális politikáé, ám végső célja csak ugyanaz lehet, mint a kormányzati politikáé, vagyis az állam működésének hatékonyabbá tétele, a társadalom életminőségének javítása, így az államtudományok, s azon belül az állampénzügyek területén a fiskális és bankjegykibocsátó ág együttes kezelése¹⁹ indokolt. Különösen a válság

¹⁵ Noha a dualizmus korszakának is megvoltak a maga tudományos vitái. Lásd Exner Kornél: *Magyar pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum, 1901. Exner leírja a pénzügyi jog forrásait (10–12), kifejti a hovatartozási kérdéseket, így a közigazgatási joghoz tartozás erősségét, ami abból is fakadt, hogy a pénzügyi jog az államvizsgákon a közigazgatási joggal volt összekötve (több egyetemen is), vagyis a közigazgatási jog cenzora a pénzügyi jog cenzora is volt, a kolozsvári egyetem kivételével. Tehát a tudományterületi hovatartozás erő és befolyás kérdése is volt, akkor is, ma is. Sőt, az államműködéssel összefüggő gazdasági és jogi tudományterületet is nevezték például „pénzügytannak” (Mariska Vilmos), uő. „pénzügyi törvényismének” is, szűkebben leírva, de kiterjesztő hatállyal gondolva „kölségvetési jognak” (Tihanyi Lajos), „pénzügyi jognak” (Exner Kornél), „fináncztudománynak” (Karvassy Ágoston), „nemzetgazdaságtannak” (Kautz Gyula) és még sokféleképpen. A lényeg, mint ahogy ma is, hogy arról a tudományterületről van szó, amely az állam működésének gazdasági és jogi aspektusait „egyidejűleg” és „együttesen” vizsgálja, értelmezi.

¹⁶ Karvassy Ágoston: *A politikai tudományok. Rendszeresen előadva II. Magában foglaló Status gazdasági és fináncziái tudományt*. Második, bővített kiadás. Győr, Streibig Klára, 1847. 142–172.

¹⁷ Hasonló módon történik utalás a bankügy hovatartozására: Földes (1885): i. m. Vagyis Földes Béla a pénzrendszert és bankügyet is a nemzetgazdaság (értsd gazdaságpolitika) részeinek tekinti. Figyelemre méltó áttekintés a pénzügytan vonatkozó orientációjú, korabeli irodalmáról, Baxter, Parieu, Léon Say, Leroy-Beaulieu, Hoffmann, Nebenius, Hock, Stein munkásságáról: Földes (1885): i. m. 389–408.

¹⁸ Karvassy (1847): i. m. 37–38.

¹⁹ A két állampénzügyi intézményi terület egymásraltaltságáról, új típusú működéséről lásd Csaba Lentner: New concepts in public finance after the 2007–2008 crisis. In *Economics and Working Capital* (2017), 1–4. 2–8; Lentner Csaba: Az új magyar állampénzügyi rendszertan – az Alaptörvénnyel összefüggésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. (2017), Közpénzügyi különszám. 1–7.

kirobbanása utáni időszakban igazolást is nyert, hogy a kormányzattól független jegybanki stimulus (ösztöke) kifejezetten támogató lehet, különösen válságból való kilábalások (például a bethleni konszolidáció, a 2007–2008 utáni időszak nemzetközi térben is) s a korábbi fejlődési szintről történő előrelépések során (tervgazdaságból piacgazdaságba). Például a magyar piacgazdasági átmenetben nem lehetett volna a kormány gazdaságpolitikájától a jegybankot nagymértékben elválasztani. Nem volt célszerű a csak az inflációellenes monetáris politikai státuszában munkálkodó központi bankot favorizálni, amely az akkor vélelmezett jegybanki szigorúság által (értsd ennek korabeli értelmezése szerint: a fiskális politikát támogató jegybanki eszközök „visszafogását”²⁰) a fegyelmetlen, túlköltekező kormányt „bűnös cselekedeteiben” korlátozta volna. Tegyük hozzá, erre szerény módon volt képes. Nem volt célszerű hivatkozási alappá tenni a hazainál nagyságrendekkel fejlettebb és hosszú, szerves úton formált nemzetközi vezető jegybanki szerepeket, azokat egy az egyben a magyar viszonyokra importálni, mint ahogy egy a 2007 utáni időszakot (válságot) „távolból figyelő” jegybankot a válságkezelésbe nem bevonni, sőt passzivitásában megtűrni. A jegybank ugyan törvényileg független, de a nemzetgazdaság működése szempontjából kardinális szerepkörű, így az állampénzügyek intézményi szereplője.

Epilógus

Egybevetve a leírtakat, követelményként konstatálható, hogy egy ország állampénzügyi viszonyai igazodjanak a társadalmi és gazdasági szereplők adottságaihoz, igényeihez, az adott ország történelmi bázisán álljanak, s a regnáló nemzetközi trendektől se határolódjanak el, sőt azokat építő módon, arányosan integrálják a gyakorlatba. Ezen illesztő és igazító folyamatok a gyakorlat és a tudomány együttes fejlesztése által valósulhatnak meg, amely gondolati áramba Tamás András munkássága termékenyítőleg, az állampénzügyek beemelésére „teret teremtoen” hatott, s méltán lép abba a tudós társaságba kortársával, Máthé Gáborral egyetemben, amelyet Magyary Zoltán, Lőrincz Lajos, s még korábbról Wekerle Sándor, Kautz Gyula, Mariska Vilmos és mások fémjeleznek.

²⁰ Például az fiskális anomáliák miatt felduzzadt államadósság-finanszírozás piaci alapúvá tétele nem fogta vissza érdemben a magyar kormányok túlköltekezését a rendszerváltozást követő két évtizedben.

Irodalomjegyzék

- Csaba László: Átmenettan és közgazdaságtan. Módszertani tanulságok egy részterület műveléséből. *Közgazdasági Szemle*, 61. (2014), 1. 53–67. Online: http://real.mtak.hu/17236/1/Kszemle_CIKK_1447.pdf
- Exner Kornél: *Magyar pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum, 1901.
- Földes Béla: *A nemzetgazdaság- és pénzügytan kézikönyve*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Zilahy Sámuel, 1885.
- Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010.
- Harmathy Attila: A gazdaság állami befolyásolásának jogi eszközeiről (a kapitalista országok gyakorlata). *Társadalomkutatás*, 15. (1981), 1–2. 85–127.
- Karvassy Ágoston: *A politikai tudományok. Rendszeresen előadva II. Magában foglaló Status gazdasági és a finánczai tudományt*. Második, bővített kiadás. Győr, Streibig Klára, 1847.
- Kiss Géza: *A parlamenti költségvetési jog természete és határai*. Budapest, Politzer, 1905.
- Lentner Csaba: Az állami támogatáspolitikai fő eszközei és korlátai. In Imre Miklós – Mikó Zoltán – Lentner Csaba – Kristó Katalin – Kovács Éva Margit – Boros Anita: *Közigazgatási szakvizsga – gazdasági igazgatás*. Budapest, NKE, 2015. 64–74.
- Lentner Csaba: Az új magyar állampénzügyi rendszertan – az Alaptörvénnyel összefüggésben. *Új Magyar Közigazgatás*, 10. (2017), Közpénzügyi különszám. 1–7.
- Lentner, Csaba: New concepts in public finance after the 2007–2008 crisis. *Economics and Working Capital*, (2017), 1–4. 2–8.
- Lentner Csaba: *A magyar állampénzügyek fejlődéstörténete a dualizmus korától napjainkig. Nyugattól Keletre, Keletről Nyugatra*. Budapest, L'Harmattan, 2019.
- Lőrincz Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In Gellén Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején – Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, CompLex, 2010. 39–45.
- Magyary Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*. Budapest, Stúdium, 1923.
- Mariska Vilmos: *Pénzügytan. Különös tekintettel a nevezetesebb államok államháztartására*. Pest, Petrik Géza, 1871.
- Mezey Barna: Államosítás és autonómia. Centralizáció és önkormányzatiság a XIX. század második felében. In Strausz Péter – Zachar Péter Krisztián (szerk.): *Autonómiák Magyarországon, 1848–1998*. Budapest, ELTE, 2004. 13–24.
- Tamás András: A közigazgatás-tudomány helye és szerepe a tudományokon belül. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 1. (2013), 2. 28–34.
- Várnay Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, 47. (1996), 1–18. 187–196.



Linder Viktória¹

A változtatás állandósága – közszolgálat és létszám modellek mentén

Változások és modellek

Az elmúlt évtizedekben az állam feladatainak biztosítására hivatott közszektor a fejlett világ országaiban óriási expanziót élt meg; terebélyesedése a jelenkori nyugati világ egyik jelentős fejleménye. Az állítás abban az esetben is megállhatja a helyét, ha tevékenységének jelentős része továbbra is a hagyományos állami szerepek betöltéséhez, az azokból adódó funkciók megvalósításához, feladatok ellátásához kapcsolódik.² A hagyományos állami feladatok a klasszikus kormányzati, egyben közszolgálati tevékenységeket ölelik fel. Míg a már korábban is – ám többnyire sporadikusan – létező szűkebb körű közösségi szolgáltatások biztosítására inkább volt jellemző, hogy maguk a közösségek, a különféle társadalmi hálózatok vállalták magukra megvalósításuk terhét, mint az egyházak, helyi szereplők, a későbbiekben pedig a munkavállalók tömörülései (amelyeket mai szóhasználattal akár nonprofit szerveződéseként is jellemezhetnénk), addig ma az állam és a kormányzatok feladata a társadalom szabályozása, amely magában foglalja az üzleti szféra, a bankok, a gazdaság, illetve olyan új, tömegesen főként 20. századiként megjelent területek regulációját, mint az egészség- és oktatásügy, környezetvédelem, területfejlesztés, munkabiztonság, és még sorolhatnánk, amely kiegészülve az e szolgáltatások széles köréről történő gondoskodással. Jóllehet mind a szabályozási és igazgatási feladatok, mind maguk a közszolgáltatások körében léteztek korábban is olyanok, amelyekről a közigazgatásnak kellett gondoskodnia, mindezek felelőssévé az állam, a kormányzat tömegében elsőként a 20. század során vált; úgy a finanszírozás, mint a hozzá kapcsolódó teendők terén, amikor is a 20. századi fejlődés, és különösképpen a II. világháború után

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: linder.viktoria@uni-nke.hu.

² Jorgen Gronnegaard Christensen – Thomas Pallesen: Public employment trends and the organisation of public sector tasks. In Hans-Ulrich Derlien – B. Guy Peters (szerk.): *The state at work*. 2. kötet. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2008. 7–33.

kialakult jóléti állam széles rétegek számára tette hozzáférhetővé a második generációs alapjogokhoz kapcsolódó közszolgáltatásokat (a közoktatást, az általános egészségügyi ellátást, a különféle társadalombiztosítási ellátásokat stb.).³

Ezzel párhuzamosan az évszázadok során azok a modellek is folyamatos változások sodrában alakultak, amelyek keretei között a közösségi feladatokat ellátó embereket foglalkoztatják. A modern polgári közigazgatás kialakulásával az európai kontinensen létrejött az élethosszig tartó hivatást feltételező, közjogi alapokon építkező, akkori mércével mérve modernnek és az állam szolgálatában szerepét egyedül betölteni képesnek minősített közszolgálat. Majd a 19. század második felétől kezdődően, de különösen mintegy száz évvel később, a II. világháború utáni újjáépítés éveit követően a közszolgálati rendszer szerepköre fokozatosan kitágult. A 20. század utolsó harmadában a magán- és a közszektor közötti egyértelmű határok elmosódni látszottak, egyes esetekben a közszektor a magánszektor irányába történő nyitás felé mozdult el, sajátos építkezése megkérdőjeleződött, belső szerkezete tagoltabbá vált, személyi állományának összetétele diverzifikálódott. Később a változások egy bizonyos szintet elérve viszonylagos nyugvópontra jutottak, a hagyományos megoldásokkal szembeni kételyek, amelyek az ezredforduló utáni évekig tartották magukat, a közszolgálati szerepfelfogás megújított köntöskében jelentkező visszarendeződés felé indultak meg a fejlett világ nagy részében. Ekkorra a közszolgálati modellek zárt rendszere, amelyben az alkalmazott életpályára szegődik az állam és a köz szolgálatára, valamint a mellette frissen megjelent nyitott modell, amelyben a magánszférabeli alkalmazáshoz hasonlóan végzi munkáját az állami foglalkoztatott, egymás megoldásaiból szemezgetve az üdvöztetőnek és hatékonynak vélt megoldásokat, a világ nagy részén különböző vegyes megoldásokkal működtették a közszektort. E két modell mellett mindvégig tovább élt egy harmadik, egyfajta torzulásként, amelyben a közszolgálati állásokra a mindenkor hatalmon lévők zsákmányként tekintenek.

A modellekhez hasonlóan, azokkal párhuzamban folyamatos a közszolgálati szerepek formálódása is; miként a mai értelemben vett modern állam kialakulásától, a polgári korszak kezdetétől, amely egyben a modern közigazgatás létrejöttét is

³ A jelenségről Magyary Zoltán már a II. világháborút megelőzően így írt: „Ma már tehát az a helyzet, hogy a közigazgatás számos olyan teljesítményért felelős, amelyeknek megszakítása vagy eredményes biztosítása a nagy tömegek, az emberek legnagyobb része számára egzisztenciális fontosságú. A közigazgatás tehát már nem is csak a közösség által használt berendezéseket és intézeteket tart fenn, mint utak, hidak, iskolák, kórházak, hanem az egyénekért közvetlenül is dolgozik, amikor életszükségeik ellátásáról gondoskodik. [...] Ezzel arányban nő a közigazgatás feladatköre, nemcsak nálunk, hanem minden civilizált államban egyidejűleg és párhuzamosan, körülbelül hasonló arányban. Az emberek ma már nem kívánhatják az állami működés korlátozását, mert ezzel saját egzisztenciális alapjukat támadnák. A közigazgatás működésében beálló zavar elemi életszükségeik kielégítését tenné bizonytalanná.” Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egyesület, 1944.

jelentette, a közszolgálat az átalakult, kibővült állami funkciók által meghatározott feladatokat hivatott végrehajtani. A közszolgálat-felfogást is elsősorban az állam szerepéről vallott felfogás határozza meg. Az állam és a közigazgatás fejlődési folyamataiban szükségszerű velejáróként a közigazgatás és egyben az állam működtetése a történelem során – a bizonyos korszakokban megjelenő kisiklásoktól eltekintve – olyan személyi állományt igényelt, amely a feladatok ellátásához igazodó képességekkel rendelkezik. A polgári állam gazdasági teljesítőképességének növekedése hosszú időtávokat tekintve a közszolgálat számára folyamatos feladatbővülést indukált. A 20. század második felére a jóléti állam létrejöttével a közszolgálat szerepe mennyiségében rendkívüli módon megnövekedett, minőségében – az ellátandó feladatok jellege és a rendelkezésre álló „technikák” függvényében – átalakult. Majd a század utolsó harmadára az állam visszavonulására tett kísérletek mentén a közszolgálat addig hagyományos szerepe is megkérdőjeleződött. A millennium táján azonban az állami szerepvállalás kiterjedésének és jelentőségének újragondolása a közszolgálati szerepekről vallott felfogásokban is kezdett visszatérni a hagyományos útra; ám úgy, hogy az eltelt évtizedek modernizációs kísérletei nem múltak el nyom nélkül. Így módosult a Max Weber-i ideáltipikus bürokráciaelmélet az új közmenedzsment „kisztelektált” elemeit integrálva úgynevezett neoweberi felfogássá. Napjaink közszolgálatai a két hagyományos modellnek – karrier, illetve nyitott, másként differenciált, illetve asszimilációs⁴ rendszernek – megfelelően, illetve megoldási elemeik változatos mixtúráiban végzik az állam által ellátandó feladatokat. De éppúgy a zsákmányrendszerből ismert megoldások is egyre inkább visszaköszönnek, elsősorban a közép-kelet-európai egykori szocialista országok közszolgálati gyakorlatában.

Szerepek és létszám

A betöltendő szerepek, az állami funkciók gyakorlása, az ellátandó feladatok mennyisége és minősége a közszolgálat összetételére is befolyással bír – racionális esetben –, létszámát alapvetően meghatározza. A II. világháború utáni időszakról kezdődően általános trend, hogy a jóléti szolgáltatások nyújtására alkalmazott személyi állomány létszáma fokozatosan nőtt a közszektorban. Egyértelműen igaz ez a tény a 60-as, 70-es évekre, amikor is az általánosan terjeszkedő közszektoron belül a humán szolgáltatások, az egészségügyi és szociális ellátások, valamint az oktatás spektruma folyamatosan szélesedett a többi közpolitikai

⁴ Lásd Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországaiban. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 83–96.

területtel való összehasonlításban. Ezzel párhuzamosan a hagyományos infrastrukturális területek közszektoron belüli aránya visszaszorulóban volt. Ez utóbbi jelenség az új közmenedzsment folyamataira vezethető vissza. A New Public Management megjelenésétől kezdődően a privatizációs és vállalatossítási folyamatok fokozatosan csökkentették az állam által az állami intézményrendszerben közvetlenül biztosítandó materiális jellegű tevékenységek arányát. Elsősorban olyan hagyományos területeket, mint például a telekommunikáció, a közlekedés, a szállítás, egyre nagyobb mértékben kiszervezték, az ezeket a tevékenységeket végző társaságokat privatizálták. Mivel ezen a területen számos feladatot így már nem közvetlenül állami vagy félállami szervezetek, intézmények látnak el, nem csupán a szervezet, de vele párhuzamosan az ott munkát végző emberek státusza is változott. Zömében őket már nem a köz alkalmazottaiként, hanem a munka törvénykönyve hatálya alatt, munkavállalóként foglalkoztatják. Mindezek mellett azonban a közszektor foglalkoztatottjainak létszáma összességében nem csökkent; hiszen ezt ellensúlyozta a humán területek térnyerése.⁵

A közszektor és a közszolgálati feladatokat ellátók szerepéről, valamint a közszolgálati létszámot befolyásoló tényezőkről információval szolgál a kormányzati kiadások funkciók szerinti osztályozása (COFOG). A 2017-es évben Magyarország és az OECD-átlag tekintetében a GDP százalékában ezek az arányok a következők:

1. táblázat. *A magyar állambháztartás kiadásai a GDP százalékában, funkció szerint, az OECD-átlaggal való összehasonlításban – 2017*

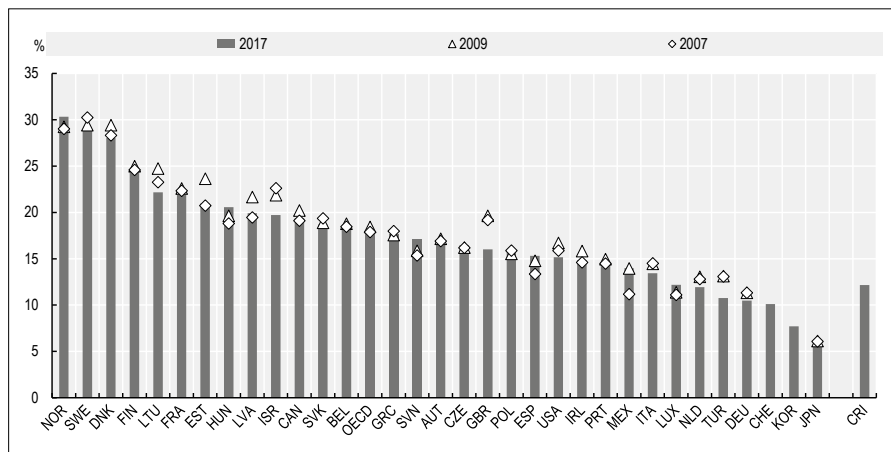
	<i>A funkciók szerinti osztályozás fűcsoportjai (% – COFOG) a GDP százalékában</i>									
	Általános közszolgáltatások	Védelem	Közüend és közbiztonság	Gazdasági ügyek	Környezetvédelem	Lakás-, településfejlesztési ügyek	Egészségügy	Szabadidő/kultúra/vallásügyek	Oktatás	Szociális védelem
<i>Magyarország</i>	8,0	1,0	2,4	7,0	0,4	0,8	4,8	3,5	5,1	14,0
<i>OECD-átlag</i>	5,4	2,1	1,8	3,8	0,5	0,6	7,8	0,7	5,1	13,3

Forrás: a szerző saját szerkesztése az Eurostat és az OECD adatai alapján⁶

⁵ A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint Magyarországon a költségvetési intézményekben alkalmazott mintegy 817 ezer fős létszámból (kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak) 2018 végén a humán közszolgáltatásokban dolgozók közel kétharmados arányt képviseltek (oktatás 29,4%; egészségügy-tb: 31,7%). A közigazgatás és a védelem osztozik a maradék hányadon; ezen belül az utóbbi évek centralizációs döntéseinek betudhatóan a központi államigazgatás létszáma növekedett erőteljesen. (A létszám tartalmazza a közfoglalkoztatottakat is; 110 ezer főt.) Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html.

⁶ OECD: General government expenditures by function as a percentage of GDP, 2017. In OECD: *Government at a glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. 71.

A közszektor II. világháború utáni fejlődésének egyik általános jellemzője az erőteljes terjeszkedés, valamint GDP-arányos kiadásainak emelkedése és alkalmazotti létszámának növekedése. Az utóbbi időszakban a magán- és a közszektor között a következőképpen oszlottak meg a foglalkoztatotti arányok az OECD-országokban.



1. ábra. Összkormányzati alkalmazottak aránya
a munkaerőpiaci összfoglalkoztatottakhoz viszonyítva az OECD 34 országában
Forrás: ILO–OECD⁷

Az OECD 2019-es összehasonlító tanulmánya 33 ország adatait összehasonlítva tárja elénk az összkormányzati foglalkoztatottak arányát a munkaerőpiaci össz-foglalkoztatottakhoz viszonyítva 2007-es, 2009-es és 2017-es felméréseken alapulón.⁸ Mint látható, az OECD-átlaghoz képes igen nagy a szórás. A közszektor általánosan jellemző terjeszkedése mellett az egyes országok, országcsoportok esetében különböző mértékben érvényesülnek a meghatározó trendek. Az állam-, közte a jólétiállam-felfogás – amely a közszolgáltatások biztosításában az állami szerepvállalás nagyságrendjét, mikéntjét/módját is meghatározza – jelentős mértékben korrelál a közsférában foglalkoztatottaknak az összfoglalkoztatottakhoz viszonyított arányával.⁹ Ugyanakkor az adatfelvételek közötti időtartamra esett az ezredforduló utáni pénzügyi-gazdasági világválság időszaka is, amely az országokat

⁷ OECD: Employment in general government as a percentage of total employment (2007, 2009 et 2019). In OECD (2019): i. m.

⁸ OECD (2019): i. m.

⁹ Az OECD, az ENSZ (ILO) és az IMF összehasonlító adatai is erről tanúskodnak. Lásd erről például: Christensen–Pallesen (2008): i. m. 7–33.

szinte kivétel nélkül megszorításokra kényszerítette.¹⁰ Az adatokból is leolvasható, hogy a közszolgálati létszám a skandináv országokban kiemelkedő. Ennek oka a jóléti állammodell magas szintű szociális szolgáltatásaiban keresendő, abban, hogy e közszolgáltatások széles köre és magas szintje kiterjedt szervezetrendszerrel és személyi állományt igényel. Az állami szerepvállalás jelentős mértékben meghatározza a közigazgatási rendszerek fejlődési irányait is.¹¹ Ez igaz a jóléti állam kiterjedésére is, aminek egyenes következménye a közszolgálati szerepekre gyakorolt közvetlen hatásban is érzékelhető. Némileg meglepő módon mindamellett, hogy ezekben az államokban az OECD-átlagot jelentősen meghaladó a közszolgák aránya, a skandináv államok a múlt század 90-es éveiben a nyitott rendszerű közszolgálat mintamodelljeit hozták létre. Ez a nyitott közszolgálati modell elméletben azt jelentené, amennyiben a társadalmi-gazdasági folyamatok igénylik, a feleslegessé váló közszolgálati létszámmennyiségtől – elsősorban gazdasági recesszió idején – különösebb jogi akadályok nélkül meg lehet(ne) válni. Hiszen épp ez a rugalmasság a költségtakarékosság záloga a karrierrendszerbe „bebetonozott” köztisztviselői modellel ellentétben. Azonban – mint arról a 2008-ban jelentkező nagy recesszió tanúskodott – ezen országokat kevésbé érintették a létszámleépítést is igénylő gazdasági hatások. Illetve ha érintették is, a karrierrendszereket „lekörözve” kompenzálták azon közszolgálatiakat, akikről esetlegesen meg kellett válni.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete Nemzetközi Munkaügyi Szervezete (ILO) által készített felmérés adataiból leolvasható, hogy Magyarországon az összkormányzatban foglalkoztatottak létszáma 2007-ben 18,81%, 2009-ben 19,64%, 2017-ben 20,58% volt. (Ez utóbbi arány némi csökkenést mutat a 2015-ben felvett adatokhoz képest, amely 21,9%, míg az OECD-átlag a 2017-es évben 17,71% volt.)¹² A Központi Statisztikai Hivatal adatai szerint 2011-től kezdődően újra lassú növekedésnek indult a költségvetési szerveknél alkalmazásban állók létszáma.¹³ Majd 2016-tól némi visszaesés következett.¹⁴ amely a humánegészségügyi és szociális ellátások területén szembetűnő. Míg 2014 elején az alkalmazotti létszám 318 ezer fő volt (köztük 168 ezer közfoglalkoztatott), addig 2018 végére mindössze 259 ezer (köztük 163 ezer közfoglalkoztatott). A kormányzati feladatok ellátása oldaláról a visszaesés a következő adatokban is tükröződik:

¹⁰ A Covid-19-világjárvány a korábbi válsághoz viszonyítottan még drasztikusabb hatást váltott/vált ki.

¹¹ Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 29.

¹² OECD: *Employment in general government as a percentage of total employment* (2007, 2009 et 2015). In OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017.

¹³ A 2011 és 2015 közötti időszak kapcsán lásd részletesen: Hazafi Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 92–105.

¹⁴ Forrás: www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qli006.html.

2. táblázat. *Kormányzati kiadások változásainak arányai a GDP százalékában a 2017-es és 2007-es évi adatok alapján a magyar és az OECD-átlag összehasonlításával*

A funkciók szerinti osztályozás fő csoportjaira vonatkozó adatok változása (%-ban)										
	Általános közszol- gáltatások	Védelem	Közfenn- tartás és köz- biztonság	Gazdasági ügyek	Környezet- védelem	Lakás- ügyek és település- fejlesztési ügyek	Egészség- ügy	Szabad- idő/ kultúra/ vallás- ügyek	Oktatás	Szociális védelem
Magyar- ország	-1,5	-0,3	0,4	0,6	-0,2	-0,2	-0,1	2,0	-0,5	-3,2
OECD	-0,5	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,2	1,1	-0,0	-0,0	1,5

Forrás: a szerző saját szerkesztése az ILO és az OECD adatai alapján¹⁵

Változtatások¹⁶ és adminisztratív létszám

A magyar közigazgatás hivatalai tekintetében a 2010–2020 közötti évtizedet¹⁷ a létszám erőteljes növekedése jellemezte. A közszolgálati létszám növekedése elviekben az erős állam szerepfelfogásához is kapcsolódhatna; de a jelenség és a megvalósulásához alkalmazott módszerek és eszközök nem erősítik meg minden vonatkozásban ezt az ideológiát. Az ILO által mért korábbi, 2007-es és 2009-es adatok alacsonyabb százalékos és létszámbeli arányokat mutattak a 2010 előtti időszakban. Ez a – jelenlegihez képest alacsony – létszám és arány az érintett időszakokat megelőző leépítési hullámoknak volt betudható. A 2010 előtti kormányok az „olcsó és kicsi” állam, közszektor és közigazgatás – és egyben az új közmenedzsment – híveiként egyrészt jelentős létszámléépítéseket hajtottak végre; másrészt a jelzett időszakok javarészt már a nagy recesszió idejére estek,

¹⁵ OECD: Change in general government expenditures by function as a percentage of GDP, 2007 to 2017. In OECD (2019): i. m. 71.

¹⁶ A „változtatások” kifejezést javasolta Lőrincz Lajos az ambiciózus „reform” fogalom helyett azokra az esetekre, amikor a közigazgatási modernizációs célú lépések jelentősége nem éri el azt az (egyébként általában kommunikált) áttörő hatást, amelyet magában a szervek átszervezésével, feladat- és hatáskörök átrendezésével, létszámléépítéssel stb. az esetek zömében nem sikerül eredményesen megvalósítani. Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.

¹⁷ A 2016-tól tapasztalható némi visszaeséstől eltekintve, amely elsősorban egy kormányhatározat rendelkezéseinek betudhatóan valósult meg, amelynek értelmében: „Magyarország versenyképességének megőrzése érdekében a költségvetési szerveknél foglalkoztatottak összefoglalkoztatásban képviselt arányát indokolt mérsékelni, és ezt a szempontot érvényesíteni kell az államigazgatási szervezetrendszer átalakítása során is” [1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről]. A kormányhatározat nyomán jelentős átstrukturálás valósult meg az államigazgatás különböző szintjein; szervek szűntek meg, feladat- és hatásköröket csoportosítottak át, jelentős létszámléépítést hajtottak végre.

amikor más országok is a megszorítások eszközeihez nyúltak gazdasági helyzetük normalizálásának reményében. Magyarországon a 2006–2010 közötti időszakban nem csupán a közigazgatásban, de a tág értelemben vett közszektor részeként, a humán közszolgáltatásokban dolgozók – kiemelten a pedagógusok – körében is jelentős létszámleépítések zajlottak. Azonban a vallott ideológia követése sem valósult meg konzekvensen, és ezzel párhuzamban a közszolgálati zsákmányrendszer elemei is ettől az időszaktól kezdtek ismét erősödni hazánkban.¹⁸ A 2010-ben történt kormányváltás és a teljes államszervezetet érintő fordulat részeként a kormányzat a neoweberi állam, közigazgatás és közszolgálat ideáját kommunikálta. E gondolat lényege a közszolgálat vonatkozásában a hagyományos weberi értékek mentén építkező és elveken alapuló, tradicionális szerepeket betöltő karrier rendszerű közszolgálatnak a modern világ követelményeihez igazított működtetését deklarálja. A létszám növekedése – ha a számokat és az arányokat pusztán magukban tekintjük – azt sugallná, hogy a magyar közszolgálati építkezés e neoweberi szellem jegyében a karriermodell megvalósulásának manifesztációja. Azonban ez a gyakorlatban korántsem érvényesül. A 2010 utáni kormányok a közigazgatás személyi állományának megújítását tűzték ki célul, ami azt jelentette, hogy egy vagy inkább nagy részének lecserélésére törekedtek. Amellett, hogy a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás az elmúlt évtizedben hektikus gyorsasággal és irányváltásokkal egyre fragmentáltabbá vált, a követett rendszermodell bizonytalan, a jelenlegi magas létszám a jelentős, több körben lezajló létszámleépítések után építkezett vissza; a nemzetközi gyakorlatban is jól, de jobbra korlátozottabb méretekben ismert jojóeffektus részeként. E jojóhatás, -következmény világszerte kíséri a hatékonyabb, karcsúbb, költségtakarékosabb közszolgálat létrehozását célzó létszámleépítéseket; a gyakorlatban a létszámleépítések után a közszolgálati létszám néhány éven belül a leépítések előttit meghaladó szintekre építkezik vissza, szinte törvényszerűen. Hazánkban – a folyamatosan erősödő fluktuáció mellett, ellenére – a rendszerváltoztatás óta a legmagasabb szintre.

Változtatások és hozadékok

Minden közszolgálati változtatás céljai között megjelenik a hatékonyság előtérbe helyezése, a versenyképesség növelése, a költségvetési kiadások csökkentése. A nemzetközi gyakorlatban arra vonatkozó számítások nem ismertek, hogy a létszámleépítéshez, a szakmai feladatokat ellátó személyi állomány tömeges

¹⁸ A piaci foglalkoztatási viszonyokhoz közelítő közszolgálati alkalmazás szabályozásába egyidejűleg erősen karrierrendszer jellegű elemeket is beépített a jogalkotó (mint például a szigorú és rendkívül bonyolult kiválasztási rendszerbe integrált versenyvizsga intézménye). A kiválasztási folyamat végén a gyakorlatban azonban nem volt garantált, hogy a „legjobb” nyerve el az állást.

cseréjéhez kapcsolódó intézkedések „mennyiibe kerülnek” a költségvetésnek. De tapasztalatok alapján a modernizációs törekvéseket oly sokszor kísérő, a „leg-egyszerűbben megvalósíthatónak tűnő” létszámleépítések, némelykor tömeges személycserék azonban elenyésző alkalommal hozzák meg a tőlük várt eredményeket; hiszen már magukban igen jelentős költségvonzatot indukálnak. Kiváltképp nem lehetnek eredményesek, ha a változtatásoknak nem kizárólag a racionalitás az alapja, hanem a nepotizmushoz, patronázsrendszerhez, politikai haszonszerzéshez kapcsolhatók; amelyek – a közszolgálat által betöltendő szerephez köthető presztízt, az egyéni sorsokat és más vonatkozásokat érintő romboló hatást itt nem érintve – önmagukban is károsak. A jelenséghez kapcsolódóan fogalmazta meg 2009-ben Lőrincz Lajos a gondolatot, amelyet általában és továbbra is, de kiemelten válságok által terhelt időszakokban érdemes szem előtt tartani:

„Létérdekünk, hogy az államot, különösen a napi politikát formáló kormányzatot, közigazgatást alkalmassá tegyünk a válságkezelésre. Ennek sok módja lehetséges, ezek közül azonban ki kell zárunk a karcsúsítást, a leépítést, a gyengítést, amelyet teendőire, eszköztárára és személyzetére szokásos vonatkoztatni.”¹⁹

¹⁹ Lőrincz Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgálatra. *Új Magyar Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 1–5.

Irodalomjegyzék

- Balázs István: A közigazgatás személyzeti rendszerei és annak változásai az Európai Unió tagországai-
gaiban. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai
Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011. 83–96.
- Christensen, Jorgen Grønnegaard – Thomas Pallesen: Public employment trends and the orga-
nisation of public sector tasks. In Hans-Ulrich Derlien – B. Guy Peters (szerk.): *The state at
work*. 2. kötet. Cheltenham–Northampton, Edward Elgar, 2008. 7–33.
- Hazafi Zoltán: A közigazgatás létszáma a személyzetpolitika szemszögéből. *Pro Publico Bono –
Magyar Közigazgatás*, 4. (2016), 3. 92–105.
- Lőrincz Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 1. (2007), 2. 3–13.
- Lőrincz Lajos: Az állam szerepének változása, különös tekintettel a közszolgáltatásra. *Új Magyar
Közigazgatás*, 2. (2009), 3. 1–5.
- Magyary Zoltán: *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum Egye-
sület, 1944.
- OECD: *Government at a Glance 2017*. Paris, OECD Publishing, 2017. Online: [https://doi.
org/10.1787/22214399](https://doi.org/10.1787/22214399)
- OECD: *Government at a Glance 2019*. Paris, OECD Publishing, 2019. Online: [https://doi.
org/10.1787/8ccf5c38-en](https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en)
- Szamel Katalin – Balázs István – Gajdushek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió
tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex – Wolters Kluwer, 2011.



Gábor Máthé¹

Postmoderner Rechtsstaat – Verfassungsgericht

Der postmoderne Rechtsstaat in unserer Zeit

In der heutigen Zeit, wenn ausschließlich die Standpunkte wirtschaftlicher Interessen gelten, wird unter „postmodern“ – unbeachtet der historischen Definition – der Prozess der Verwandlung aller Güter in Ware verstanden.

Die Verwirklichung der Grundprinzipien des Rechtsstaates verläuft sowie in der Ausbauphase als auch in der heutigen Zeit nicht reibungslos. Es ist hervorzuheben, dass das Rechtsstaatsmodell kein abgeschlossenes System darstellt, seine Entwicklung muss ständig aufmerksam verfolgt werden. Nichts garantiert, dass seine Errungenschaften ewig bestehen werden. Ein sehr gutes Beispiel dafür stellt die Europäische Union des 21. Jahrhunderts dar. „Die Mitgliedstaaten schlagen sich nämlich im Zwiespalt des eigenen und des gemeinsamen politischen Institutionensystems herum“, so schildert die Situation Martin Schulz, der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments. Seine Meinung über diese *sui generis* Formation ist sehr zutreffend:

„Nationale Souveränität beruht in Europa auf der Gewaltenteilung. Man hat eine Regierung, die vom Parlament überstimmt werden kann, und man hat eine unabhängige Gerichtsbarkeit, die über Befolgung der Gesetze wacht [...]. Was wir aber jetzt machen, ist nichts anderes, als Hochheben dieser Elemente auf europäische Ebene, jedoch ohne Gewaltenteilung. Was dabei entsteht, würde ich das Europa Frankensteins nennen.“²

Nehmen wir als Beispiel den Zusammenbruch der Doppelmonarchie. Es ist allgemein bekannt, dass zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Friedensverträge von Versailles, die den Ersten Weltkrieg beendeten, die damalige territoriale Ordnung veränderten und Mitteleuropa zerrütteten. Mit dem Abkommen von Jalta nach dem Zweiten Weltkrieg und dann mit dem Friedensabkommen von Paris betrat Europa den Weg der Transatlantisierung und verlor allmählich seinen Einfluss auf die Weltpolitik. Das Gipfeltreffen in Malta

¹ Professor Emeritus, Universität für Öffentlichen Dienst Fakultät für Politikwissenschaft und Internationale Studien Lehrstuhl für Staats- und Rechtsgeschichte. Kontakt: mathe.gabor@uni-nke.hu.

² Frankenstein Európája [Das Europa Frankensteins]. *Magyar Nemzet*, 2013.

am 2. Dezember 1989 wies durch die Neuintegration Ostmitteleuropas ganz andere Qualitäten auf, denn dieses Gebiet musste im Sinne des Konsenses von Washington zum politischen und wirtschaftlichen Beziehungssystem der Römischen Verträge zurückkehren.

In der durch die Grand Strategy unipolar gewordenen Welt entfernte sich die Integrierung Ostmitteleuropas von den früher geltenden Prinzipien. Die Reihenfolge der Elemente des Washingtoner Konsenses – Privatisierung, Deregulierung, Liberalisierung des Handels – wurde nach den Regeln der internationalen Finanzwelt umgesetzt. Den Urhebern des Programms gelang es nämlich nicht, die verschiedenen Dimensionen der Staatlichkeit konzeptuell voneinander zu trennen und zu verdeutlichen, wie diese mit der Wirtschaftsentwicklung in Zusammenhang standen. In Folge der Privatisierung entstanden riesengroße Asymmetrien, deren Milderung die Aufgabe des Staates gewesen wäre. Milton Friedmann, der hervorragendste Vertreter der Volkswirtschaftslehre der freien Marktwirtschaft bemerkte sehr zutreffend, dass sich die These, nach der die Rechtsordnung wahrscheinlich grundsätzlicher als die Privatisierung sei, als richtig entpuppte.³

Es lässt einen nachdenken, dass Frederic Jameson, ein bedeutender zeitgenössischer Denker aus den USA in seiner ausgezeichneten Monografie ein überzeugendes Krankheitsbild über die heutige Theorie der Postmoderne zeichnet:

„Wir können mit Adorno darüber grübeln, ob die Ideologie unserer heutigen Zeit nicht zur eigenen Ideologie der Ware geworden ist, ob die Praxis den Platz der eindeutigen Unterstützung einer entschlossenen Stellungnahme und einer politischen Meinung übernahm. Die Medien treffen sich hier nämlich mit dem Markt, und sie tanzen beide gemeinsam auf dem Grab einer früheren intellektuellen Kultur.“⁴

Auch das Werturteil von Mandel enthält dramatisch wahrhafte Inhalte:

„Der Nationalstaat hörte auf, eine wichtige formelle Rolle in einem Prozess zu spielen, den das Kapital durch seine grundlegende Veränderung völlig überholt hat, und den es als ein Überbleibsel der früheren Produktionsweise weiter am Leben erhält.“⁵

In der Fachliteratur über Volkswirtschaft wird immer mehr die Meinung vertreten, dass es unmöglich ist, eine auf Kompromissen beruhende Zusammenarbeit zwischen dem entwickelten Norden und dem schwächer entwickelten

³ Gecsényi Lajos – Máthé Gábor (Hrsg.): *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltozás történetéhez. A Grand Strategy* [Dokumente zur Geschichte der politischen Wende. Die Grand Strategy]. Budapest, Magyar Közlöny, 2009. 16–18.

⁴ Frederic Jameson: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája* [Postmoderne – zur Logik der Kultur im Spätkapitalismus]. Budapest, Noran Libro, 2010. 407.

⁵ Jameson (2010): op. cit. 422.

Süden zu schaffen und dadurch die bedeutendste *internationale Entwicklungskluft* zu beseitigen, wobei im Süden der größere Teil der Weltbevölkerung lebt. Als weitere Gesetzmäßigkeiten in der immer mehr globalisierten Welt sind die *asymmetrischen Interdependenzen* zwischen Ländern zu nennen – einerseits zwischen diejenigen, die Kapital exportieren und andererseits diejenigen, die Kapital importieren. Das Schrumpfen der nationalen Souveränität in der eigenen Wirtschaft, d.h. die Überführung von Entscheidungen in fremde Hände, welche die zukünftige Struktur der Wirtschaft bestimmen, führt dazu, dass transnationale Gesellschaften die Oberhand gewinnen. Diese betreiben durch Transfers von Waren, Kapital und Technik, sowie durch strategische Verbände eine globale Wirtschaftspolitik. Diese Globalisierung wirkt schädlich, denn sie schwächt die nationale Souveränität, genauer gesagt die staatliche Souveränität, indem sie den Ausgleich von Übergewichten auf dem Markt schwächt und Entscheidungen über die Staatsgrenzen hinaus verlegt. Auf diese Weise definiert die Globalisierung – wie ein effizienter Manager der nationalen Volkswirtschaft – die Rolle der Nationalstaaten neu – zu dieser Schlussfolgerung kam der Akademiker Tamás Szentes.

Weitere Forschungen dieses Professors über die Problematik der Durchsetzung von demokratischen Rechte unter verschiedenen wirtschaftlichen Verhältnissen zeigen, dass die allgemeinen Menschenrechte in verschiedenen Kulturen auf Grund unterschiedlicher Traditionen unterschiedlich interpretiert werden: Berufungen darauf können manipuliert und zu apologetischen Zwecken verwendet werden. Es ist jedoch festzuhalten, dass die Globalisierung der Menschenrechte aus Sicht der politischen Demokratie und des sozialen Schutzes einen Fortschritt darstellt. Abgesehen davon ist aber festzustellen, dass in der Zeit der Globalisierung die Verantwortung von Regierungen und die Rolle des Staates schwächer werden. Es hängt maßgeblich von der Regierungspolitik ab, inwieweit es gelingt, aus Prozessen der Weltwirtschaft und der Integration, sowie aus der Kooperation mit transnationalen Gesellschaften möglichst großen Nutzen zu gewinnen, und zwar bei möglichst geringen Kosten und Risiko.

Die nationalen Volkswirtschaften müssen trotzdem bestrebt sein, eine Dominanz sich gegenseitig unterstützenden Faktoren im nationalen Entwicklungsprozess sicherzustellen, und dafür zu sorgen, dass in der dreischichtigen Struktur der Weltwirtschaft – Globalisierung, Regionalisierung, nationale Führung – sich die Dualität von Zentrum und Peripherie möglichst verringert und sich dadurch die internationale Differenzen in der Entwicklung verkleinern.⁶

⁶ Szentes Tamás: *Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában* [Globalisierung, regionale Integrationen und nationale Entwicklung in der Weltwirtschaft heute]. Szombathely, Savaria University Press, 2002. 14, 20, 178–179, 196–198.

Rückkehr zur Positivierung des Rechts?

Professor Helmut Coing befasste sich in seiner klassischen Monographie „Grundzüge der Rechtsphilosophie“ eingehend mit dem allgemeinen Rechtspositivismus. Er stellt fest:

„Das Recht unserer Zeit ist das Produkt einer Evolution, die sich von archaischen Gesellschaftssystemen zu den antiken Hochkulturen und schließlich zu der neuzeitlichen Hochkultur unserer Gesellschaftsformen vollzogen hat. Diese Evolution zeigt sich vor Allem im Beherrschen der immer größeren Komplexität. Das Recht muss zwar einerseits Sicherheit für bestehende normative Erwartungen bieten, andererseits aber auch Raum für die Entwicklung neuerer Erwartungsstrukturen und damit neuerer normativer Systeme lassen.“⁷

Indem er die Parallelen zwischen den normativen und kognitiven Thesen beurteilt, geht er im Zusammenhang mit den gegenwärtigen rechtsphilosophischen Diskussionen auch auf die Kritik an der Theorie von Luhmann detailliert ein. Das Wesen des Konzepts von Luhmann besteht nämlich darin, dass das positive Recht durch Entscheidungen entsteht und sich durchsetzt, aber in seiner Legitimation spielt eine statische Weltordnung keine Rolle mehr, wie dies durch die europäische Tradition des klassischen Naturrechts⁸ begründet wurde. Das positive Recht muss insbesondere durch die Ordnung seiner Entstehung legitimiert werden, durch den politischen Prozess, im Zuge dessen die Entscheidungen über die Auswahl getroffen werden. Das klassische Naturrecht war die Widerspiegelung einer ewigen Weltordnung, und die Idee der klassischen Gerechtigkeit setzte eine umfassende, vollkommene Ordnung voraus, die das Recht zu legitimieren vermag und Kriterien bereitstellte, mit Hilfe deren bei Rechtsentscheidungen festgestellt werden konnte, was gerecht und was ungerecht sei. In unseren Tagen ist es aber schon klar, dass im Rahmen der modernen, komplexen Gesellschaft keine Möglichkeit dazu bestehe. „Es ist daher notwendig, mit dieser Tradition zu brechen und sie durch eine systemtheoretische Interpretation zu ersetzen“, um „die adäquate Komplexität des Rechtssystems“ sicherzustellen.⁹

In der postmodernen Welt des 21. Jahrhunderts ist es – auch aus den oben genannten Gründen – unentbehrlich, an der Forderung nach der Rechtsstaatlichkeit festzuhalten.

⁷ Helmut Coing: *A jogfilozófia alapjai* [Grundzüge der Rechtsphilosophie]. Budapest, Osiris, 1996. 87–88.

⁸ Leo Strauss: *Természetjog és történelem. A klasszikus természetjog* [Naturrecht und Geschichte. Das klassische Naturrecht]. Budapest, Pallas Stúdió, 1999. 91–117.

⁹ Coing (1996): op. cit. Vgl.: Niklas Luhmann: Gerechtigkeit in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft. In Niklas Luhmann: *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1981. 89.

Der Rechtsstaat ist ohne Zweifel der bestimmende Wert, sein Leitgedanke ist die Rechtssicherheit, wobei das *Recht* die „Messlatte“ der Staatstätigkeit ist. Der *Rechtsstaat* ist heute nämlich:

- ein *konstitutioneller Staat*, der den Prozess der Gesetzgebung regelt;
- ein *Gesetzesstaat*, der das Verhalten des Einzelnen regelt, Staatsorgane aufstellt, deren Aufbau und Kompetenzen er festlegt;
- ein *Rechtsschutzstaat*, der die Einhaltung der Verfassungsnormen und der Gesetze mit Hilfe adäquater Institutionen gewährleistet.

Seine weiteren Merkmale sind in Stichworten die folgenden: Bindung des Gesetzgebers an die Verfassung, Vollziehung der Gesetze und Rechtsprechung, Grundrechtsschutz, Verantwortung der Staatsorgane für Einhaltung der Rechtsnormen, und schließlich Eindeutigkeit der Formulierung und Verkündung der Rechtssätze.

Der kanadische Professor Jordan B. Peterson schreibt in seiner 2018 erschienenen Monographie „mit überwältigend bedeutsamen Inhalt“ (Kritik von *The Times*) besonders geistreich über unsere heutige Zeit:

„Die Motivation der verrückten und unfassbaren postmodernen Hartnäckigkeit besteht im Willen, die Gesellschaft umzukrempeln, d. h. die Voreingenommenheit auszurotten, bis Gleichheit erreicht ist. Diese These lässt die Tatsache außer Acht, dass beide Behauptungen gleichzeitig nicht richtig sein können, wie auch mit einer anderen Behauptung nicht erklärt werden kann, dass die Logik selbst und auch die wissenschaftlichen Methoden nur Teile eines eigentümlichen patriarchalischen Systems sind.“¹⁰

Der Professor weist unmissverständlich darauf hin, dass die Menschen Prinzipien brauchen, sonst komme Chaos auf. Er betont, dass Regeln, Maß und Werte notwendig seien.

„Wir müssen bestimmen, in welche Richtung wir gehen, um über uns selbst zu verhandeln, und das alles nicht mit Hass zu tun. Wir dürfen die Macht der Vorausicht und der Richtungsweisung nicht unterschätzen.“ Wie Nietzsche schrieb: „Wer im Leben ein Warum hat, dem ist kein Wie zu schwer.“¹¹ Auch diese Mahnung macht es eindeutig, dass wir zum naturrechtlichen Ausgangspunkt zurückkehren müssen, zum entscheidenden Schritt der Evolution, zur Positivierung des Rechts.

Jede historische Schöpfung existiert in einer individuellen Form. Das Recht ist ein Teil der Kultur, und ist an Gegenstände gebunden. Das Recht bedeutet in erster Linie Lösung der Probleme der Gesellschaftsordnung. Es ist nicht zu leugnen – wie bereits oben erwähnt –, dass die Wirtschaftsmacht und alle anderen

¹⁰ Jordan B. Peterson: *12 szabály az élethez. Így kerül el a Káoszt* [12 Lebensregeln. Ordnung und Struktur in einer chaotischen Welt]. Budapest, 21. Század, 2018. 348.

¹¹ Peterson (2018): op. cit. 98.

Mächte in der Rechtsbildung eine Rolle spielen, oder zu spielen versuchen. Aber die „Fäden“ der Kultur sind stark, und vertragen keine einseitige Regelung.¹²

Aus diesen Gründen müssen Rechtswissenschaft und ihre Pfleger in der nahen Zukunft zu wichtigen Akteuren bei der Lösung von brennenden Problemen der EU werden.

Die Rechtswissenschaft ist eine Geisteswissenschaft. Einerseits steht sie im Dienst der praktischen Umsetzung des Rechtssystems, andererseits ist sie die Wissenschaft der geltenden Institutionen. Edmund Burke lobt sie mit folgenden Worten:

„Die Rechtswissenschaft ist der Stolz der menschlichen Vernunft, die trotz ihrer Mängel, Weitschweifigkeit und Fehler nichts Anderes ist, als die gesammelte Weisheit verschiedener Zeiten, die Prinzipien der ursprünglichen Gerechtigkeit mit der grenzenlosen Vielfarbigkeit der menschlichen Interessen vereinbart.“¹³

Polemiken und Konfrontation von Ansichten in der Rechtswissenschaft sind auch für die Gegenwart bestimmend. Als Beispiel soll hier das Konzept des amerikanischen Forschers Jeremy Rabkin in der Polemik über die Souveränität hervorgehoben werden. Er vertritt die Meinung, dass die globale Ordnung auf der Souveränität der Staaten basieren muss.¹⁴ Souveränität sei nämlich der einzige internationale Faktor, der die demokratische Legitimation mit der Fähigkeit zum Erzwingen von Rechtsnormen vereinbart, auf diese Weise erklärt der amerikanische Forscher die erfolgreiche Methode der Interessendurchsetzung. Es ist auch zu betonen, dass zum Beispiel in Verhältnissen der EU können innerhalb oder außerhalb der Gegenseitigkeitsgebiete durch eine einstimmige Willenserklärung Wirtschaftsregionen und Regionszentren eingerichtet werden können.

Anhand der oben erwähnten Tatsachen könnten unter anderen die Prioritäten der Staatstheorie im 21. Jahrhundert dargestellt werden. Demnach sollte der ganze Aufbau und der ganze Entscheidungsmechanismus im Sinne der gemeinsamen Bewahrung und von den Kernstaaten gezielt EU neugestaltet werden. Dieser Prozess sollte aber auf diejenige Art und Weise stattfinden, wie es Ferdinand Braudel zutreffend formulierte – nicht an die Globalisierung zugestimmt, sondern an mehrere Wirtschaftswelten angepasst werden.¹⁵ Und innerhalb von Europa könnten gemeinsame Werteregionen

¹² Coing (1996): op. cit. 163–164, 272.

¹³ Coing (1996): op. cit. 273.

¹⁴ Máthé Gábor: Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentősége [Die wissenschaftshistorische Bedeutung von Zoltán Magyar]. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 3–6. 160–161. Vgl.: Jeremy Rabkin: *The case for sovereignty: Why the world should welcome American Independence*. Washington, D. C., American Enterprise Institute Washington, 2004.

¹⁵ Fernand Braudel: *A kapitalizmus dinamikája* [Die Dynamik des Kapitalismus]. Budapest, Európa, 2008.

errichtet werden. Sehr lehrreich ist in dieser Hinsicht die Kleinmonographie des hervorragenden Historikers Jenő Szűcs mit dem Titel „Abriss der drei historischen Regionen Europas“. Die spezifischen Charakterzüge von historischen Regionen stimmen nämlich mit den heutigen Wirtschaftstrends in der EU überein.¹⁶

Die Verwandlung der Rolle der Verfassungsgerichtsbarkeit

„Die spezifischen Herausforderungen, mit welchen der Rechtsvergleich in Bezug auf Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum konfrontiert wird, sind [...] von größter juristischer und politischer Relevanz“, schreibt Armin von Bogdandy, Direktor des Max-Planck-Instituts für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, im § 95 seines Aufsatzes „Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum“, der sich im hervorragenden Band VI des Handbuchs *Jus Publicum Europaeum* befindet.

Die Ursache für dieses besondere Interesse ist unter anderem die Tatsache, dass im öffentlichen Recht der EU das Unionsprimärrecht, das Recht der EMRK und die staatlichen Rechtsordnungen auf eine besondere Weise miteinander verbunden sind. Dieses „öffentliche Recht im europäischen Rechtsraum führt diese unterschiedlichen und sich als autonom begreifenden Regime verfassungsrechtlicher Normativität rechtlich zusammen“, ohne sie zu einem einzigen Rechtssystem zu verschmelzen – auf diese Weise beschreibt Professor von Bogdandy die Komplexität der Problematik des europäischen öffentlichen Rechts.¹⁷

Die 14 Autoren analysieren in diesem Band die Verfassungsgerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum sowie die Rolle und die Praxis der Verfassungsgerichte. In ihren Schlussfolgerungen gelangten sie zur Erkenntnis, dass diese Institution die letzte Garantie für die Aufhebung der Anomalien des postmodernen Rechtsstaates darstellen könnte.¹⁸

Die Grundlage für das europäische Rechtssystem bildet das von den mitgliedstaatlichen Rechtssystemen definierte Gebiet, auf dem sowohl nationale als auch Gemeinschaftsnormen gleichermaßen gelten. Die These von Professor Bogdandy, dass eine komplexe Rechtsordnung, die auf keiner ausgefeilten Dogmatik beruht, an Klarheit, Berechenbarkeit und Ehrlichkeit mangelt, erweist sich als richtig.¹⁹

¹⁶ Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról* [Abriss der drei historischen Regionen Europas]. Budapest, Magvető, 1983.

¹⁷ Armin Bogdandy – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (Hrsg.): *Handbuch Jus Publicum Europaeum Band VI Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C.F. Müller, 2016.

¹⁸ Bogdandy–Grabenwarter–Huber (2016): op. cit. VI–VII.

¹⁹ Máthé Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 32.

Wenn die Verfasser des EU-Vertrags von Gebiet sprechen, verstehen sie darunter die Auslegungsmöglichkeit des gesamten positiven Rechts. So erklären Bogdándy und die weiteren Autoren den „Umfang des Begriffs“.

„Natürlich handelt es sich dabei nicht um einen subsumtionsfähigen Begriff, dem man eine spezifische Gestalt der europäischen Vergemeinschaftung interpretativ entlocken könnte. Aber er bietet eine positivrechtliche Semantik, welche einen juristischen Nenner für viele Hinweise auf die neue Qualität liefert: der »einsilbige« Staat wird zum Mitgliedstaat, staatliche Verwaltungen operieren als Glied einer Verbundverwaltung und, für unser Thema besonders bedeutsam, mit der Verfassungsgerichtsbarkeit betraute Institutionen bilden einen Verfassungsgerichtsverbund.“²⁰

Es ist festzustellen, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit den theoretischen Ausgangspunkt für den Vergleich innerhalb des europäischen Rechtssystems bildet, und dies ist die Grundlage für eine Kooperation der Verfassungsgerichte im Rahmen eines Verbundes.

Die heutige Rechtspraxis eines Verfassungsgerichts besteht nicht in der Bestimmung eines klar definierten Rechtsgebietes – heißt es in der Einleitung. Vielmehr geht es um einen „integrierten“ Rechtsetzungsprozess, der sich besonders auf die Zusammenhänge konzentriert. In diesem Sinne unterscheiden die Herausgeber fünf spezielle Funktionen des Verfassungsgerichtsverbundes. Diese sind: eine Verbindungs- bzw. Umsetzungsfunktion, eine Übersetzungsfunktion, eine Funktion zur Entfernung von Rechtsschutzlücken, und schließlich eine Kontrollfunktion dort, wo das EU-Recht und Verfassungsrecht Gemeinsamkeiten aufweist.

Von diesen Funktionen kommt der Entfernung von Rechtsschutzlücken eine kardinale Bedeutung zu, insbesondere der Identitätskontrolle und der *ultra vires-Kontrolle, um vor massiven Kompetenzüberschreitungen der europäischen Organe zu schützen*. Eine entscheidende Bedeutung wird dieser Kontrolle dadurch verliehen, dass sie den Prozess der Ausarbeitung gesamteuropäischer Lösungen intensiviert und rationalisiert.

Der Verfassungsgerichtsverbund leistet auch dadurch einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung des europäischen Rechtssystems, dass er in horizontaler Zusammenarbeit mit den nationalen Gerichten eine Kontrollfunktion in der europäischen Judikative, und zwar über die Tätigkeit des EuGH (Europäischer Gerichtshof) und des EGMR (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte) ausübt.

Sehr geistreich werden auch die typischen Äußerungen der „bewertenden Zensoren“ zur bestehenden Situation dargestellt. Falls mehrere Verfassungsgerichte ein gemeinsames Konzert veranstalten, d. h. gleichzeitig ähnliche Richtlinien in

²⁰ Bogdándy–Grabenwarter–Huber (2016): op. cit. 4–5.

der Judikative ausarbeiten, werden sie nicht verdächtigt, dass sie einen nationalen Sonderweg gegenüber der EU zu geltend machen.

In der Lösung der heutigen Problematik der Jurisprudenz kann Folgendes als ein zukunftsweisendes Axiom betrachtet werden: *„Die europäische Rechtskultur und das europäische öffentliche Recht kann nicht allein auf dem EU-Recht oder der Rechtsprechung des EGMR beruhen. Vielmehr wird eine Verbindung der mit der Rechtspflege betrauten nationalen Organe in einem Netzwerk notwendig“*, betonen die Herausgeber.²¹

Der Gedankenreichtum der Herausgeber des Bandes widerspiegelt sich auch in ihrer Meinung über das Konzept eines einheitlichen Modells der Verfassungsgerichtsbarkeit in den europäischen Staaten. Auf ihrem konsequent vertretenen Standpunkt beruht auch die Ablehnung einer solchen Bestrebung. Mittels der Analyse des EU-Vertrags liefern sie Beweise dafür, dass die Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten gleichwertig sind, und daraus resultiert die Anerkennung der „Vielfalt von Mechanismen“, welche die Normativität der Verfassung schützen.²²

Äußerst gründlich und ausdrucksvoll ist die theoretische Ableitung, welche den Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit erläutert und die Wesenszüge der völlig unterschiedlichen Entwicklungslinien darstellt. Bemerkenswert ist die Behauptung der Verfasser, dass sie den Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit nur als ein fuzzy concept erfassen können.

Es ist richtig, sich auf die Satzung der Konferenz der europäischen Verfassungsgerichte zu berufen, nach der die verfassungsgerichtlichen Kompetenzen insbesondere in den Bereichen Normenkontrolle, der richterlichen Unabhängigkeit, der Verpflichtung auf demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätze und des Schutzes der Menschenrechte besteht.²³

Schließlich vertreten die Herausgeber des Bandes im Bereich der methodischen und juristischen Grundfragen einen Standpunkt, mit dem man sich auf jeden Fall wissenschaftlich identifizieren sollte.

Was die Zukunft dieser sui generis Formation betrifft, weisen die hervorragenden Fachleute auf die Qualität der rechtswissenschaftlichen dogmatischen Argumentation als ein Beispiel hin, die ihre Wirkung durch das erstklassige Zitieren voll entfalten kann.

„Die normative Grundstruktur des europäischen öffentlichen Rechts legt als juristisches Leitbild nahe, dass alle juristischen Akteure des Rechtsraums zwar nicht eine homogene Rechtskultur formen, wohl aber in einem Horizont gemeinsamer

²¹ Bogdándy–Grabenwarter–Huber (2016): op. cit. 8–10.

²² Bogdándy–Grabenwarter–Huber (2016): op. cit. 13–16.

²³ Bogdándy–Grabenwarter–Huber (2016): op. cit. 16–17.

Kenntnisse, Fertigkeiten und Wertvorstellungen operieren. Nationale Verständnisse mit ihren dogmatischen Beständen sind in der Perspektive des europäischen öffentlichen Rechts rechtspraktisch wie rechtstheoretisch zu prüfen, wenngleich keineswegs stets zu harmonisieren. [...] *Hinsichtlich des rechtswissenschaftlichen und rechtspraktischen Stellenwerts von Rechtsakten und dogmatischen Figuren anderer Rechtsordnungen besteht kein allgemeiner Konsens.* [...] Die Funktion eines Vergleichs in der Verfassungsgerichtsbarkeit lässt sich oft in drei Typen fassen: die Bestätigung einer Aussage, die Entwicklung eines begrifflichen Rahmens, der eine bestimmte Aussage tragen soll, und die Kontrastierung. [...]

Da eine gemeinsame Verantwortung in einer pluralistischen Struktur nur dialogisch wahrgenommen werden kann, lässt sich somit eine Vermutung zugunsten vergleichenden Argumentierens als Baustein der Entfaltung *gemeinsamer Normativität* begründen.²⁴

Und diese Methodik vermag es besonders zu begründen, dass mit Vervollkommen des Systems eines nationalstaatlichen Verfassungsgerichtsverbundes die Rechtskonflikte zwischen den gemeinsamen Organen der EU und den Nationalstaaten gelöst werden, wie dies bereits im Abschlussdokument des 5. Europäischen Juristenforums 2009 zum Ausdruck kam.²⁵

²⁴ Bogdándy–Grabenwarer–Huber (2016): op. cit. 18–20.

²⁵ Panel Meeting of the 5th European Jurists Forum, 1–3 October 2009, Budapest. Gábor Máthé: Closing remarks. Budapest, 2009. 343–344.

Literaturverzeichnis

- Bogdándy, Armin – Christoph Grabenwarter – Peter M. Huber (Hrsg.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum VI. Verfassungsgerichtsbarkeit in Europa: Institutionen*. Heidelberg, C. F. Müller, 2016.
- Braudel, Fernand: *A kapitalizmus dinamikája* [Die Dynamik des Kapitalismus]. Budapest, Európa, 2008.
- Coing, Helmut: *A jogfilozófia alapjai* [Grundzüge der Rechtsphilosophie]. Budapest, Osiris, 1996.
- Gecsényi Lajos – Máthé Gábor (Hrsg.): *Sub clausula 1989. Dokumentumok a politikai rendszerváltozás történetéhez. A Grand Strategy* [Dokumente zur Geschichte der politischen Wende. Die Grand Strategy]. Budapest, Magyar Közlöny, 2009.
- Jameson, Fredric: *A posztmodern, avagy a kései kapitalizmus kulturális logikája* [Postmoderne – zur Logik der Kultur im Spätkapitalismus]. Budapest, Noran Libro, 2010.
- Niklas Luhmann: Gerechtigkeit in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft. In Niklas Luhmann: *Ausdifferenzierung des Rechts. Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1981. 374–418.
- Máthé Gábor: Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége [Die wissenschaftshistorische Bedeutung von Zoltán Magyary]. *Polgári Szemle*, 9. (2013), 3–6. 160–161.
- Máthé Gábor (Hrsg.): *Die Entwicklung der Verfassung und des Rechts in Ungarn*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.
- Peterson, Jordan B.: *12 szabály az élethez. Így kerül el a Káoszt* [12 Lebensregeln. Ordnung und Struktur in einer chaotischen Welt]. Budapest, 21. Század, 2018.
- Rabkin, Jeremy: *The case for sovereignty: Why the world should welcome American Independence*. Washington, D. C., American Enterprise Institute Washington, 2004.
- Strauss, Leo: *Természetjog és történelem. A klasszikus természetjog* [Naturrecht und Geschichte. Das klassische Naturrecht]. Budapest, Pallas Stúdió, 1999.
- Szentes Tamás: *Globalizáció, regionális integrációk és nemzeti fejlődés korunk világgazdaságában* [Globalisierung, regionale Integrationen und nationale Entwicklung in der Weltwirtschaft heute]. Szombathely, Savaria University Press, 2002.
- Szűcs Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról* [Abriss der drei historischen Regionen Europas]. Budapest, Magvető, 1983.



M. Balázs Ágnes¹

Népképviselő és csoportképviselő

„Tehát a »nép« minden tekintetben nyugodt lehet: bármi történik az államban, az mindig az ő akaratát, és érdekeit fejezi ki – legitim hatalom legális gyakorlásaként – s ezzel tökéletes népképviselő, népuralom (demokrácia) valósul meg, individualizmus és kollektivizmus harmóniájaként: a létező világok legjobbika. Annyira szép, hogy el kellene hinni.”²

Bevezetés

A fenti, Tamás András tollából származó idézet nagyon jól rámutat arra, hogy a népképviselői elv egy olyan gyönyörű ideál, amely kapcsán számos dilemma felvetődhet a gyakorlatban, amelyeket *Legistica* című könyvében alaposan elemez is a jogalkotás és képviselő kontextusában.³ Ilyen például a népképviselői elv és a szabad mandátum kapcsolata, vagy a népképviselő és pártképviselő kérdésköre, továbbá az elmélet és gyakorlat közötti feszültségek, vagy az, hogy a klasszikus képviselői demokráciára vonatkozó elméletek születésekor az általános választójog megvalósulásától még messze álltak az országok.⁴ A képviselt nép azonosíthatósága tekintetében pedig arra világít rá, hogy a képviselő megszemélyesítésnek, allegóriának tekinthető, a képviselt nép, a társadalom nem homogén, hiszen kulturális, szociológiai és egyéb értelemben különböző egyénekből áll, míg a klasszikus népképviselői felfogás „a »nép« előfeltételezett homogenitására” alapozott, a modern felfogások pedig a „homogenizálhatóságára”.⁵ Mindehhez köthetően, a népképviselői elv és a csoportképviselő

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közszerzői Tanszék. Kapcsolat: molnarn.balazs.agnes@uni-nke.hu.

² Tamás András: *Legistica. A jogalkotásban vázlatok*. Hetedik, átdolgozott kiadás. Budapest, NKTK, 2013. 180.

³ Tamás (2013): i. m. 172–186.

⁴ Tamás (2013): i. m. 179–181.

⁵ Tamás (2013): i. m. 182.

összeegyeztethetősége témakörében az utóbbi időszakban több dilemma is felmerül a szakirodalomban, illetve a közpolitikai napirenden.

A népképviselet és csoportképviselet összeegyeztethetősége három gyakorlati probléma mentén kerül előtérbe napjainkban:

- a gyermekek képviselete kapcsán, amikor egyes szerzők az úgynevezett „családi választójog” témájához köthetően latba vetik azt a tényt, hogy képviseleti demokráciában a képviselők elviekben a nép egészét, a választójoggal nem rendelkezőket is képviselik, a nép egészének érdekében járnak el,⁶ illetve amikor egyes szerzők felteszik azt a kérdést, hogy ha a kiskorú állampolgárok is részei a népnek, mivel lehet indokolni a választójogból való kizárásukat;⁷
- a nők képviselete kontextusában, elsősorban a politikatudományi szakirodalomban;⁸ és
- a nemzetiségek országgyűlési képviseletéhez köthetően, elsősorban az alkotmányjogi szakirodalomban.⁹

Mindezek közül a nemzetiségek képviseletének témáját Tamás András is megemlíti, a társadalom országos és helyi érdek szerinti megoszthatósága, a nép szakmai-hivatásrendi különbözősége, a szakszervezetek és érdekképviseletek, valamint az állampolgári szerveződések vagy civil szerveződései formák és a pártok kérdéskörén túl.¹⁰ Jelen tanulmányban a népképviselési elv mint ideál és a csoportképviselés elméleti összeegyeztethetőségét vizsgáljuk meg alaposabban, a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdéskörére fókuszálva.

⁶ Lásd például: Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 8. (2012), 2. 81; Könczöl Miklós: A „családi választójog” és a választójogi képviselet két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 27. (2018), 4. 43; Schanda Balázs: Kinek a szuverenitása? Általános és/vagy egyenlő választójog? In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette: *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 82.

⁷ Lásd például: Schanda (2020): i. m. 81.

⁸ Lásd például: Várnagy Réka – Ilonszki Gabriella: Üvegplafonok. Pártok lent és fent. *Politikatudományi Szemle*, 21. (2012), 4. 7–28; Barlanginé Kelemen Ida: *Női képviselők – Női képviselet?* PhD-értekezés. Budapest, BCE Politikatudományi Intézet, 2008; Vajda Adrienn: *Lehetséges-e a nők képviselete nők nélkül? A női ügyek megjelenése a magyar Országgyűlésben (1998–2014)*. PhD-értekezés. Budapest, BCE Politikatudományi Doktori Iskola, Budapest, 2019.

⁹ Lásd például: Sente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 79–94; Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In Kálmán János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 249–273; Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2. (2017), 2. 5–24.

¹⁰ Tamás (2013): i. m. 183–184.

A csoportképviselő elméleti háttere

A csoportképviselő elméleti háttere kapcsán elsőként a képviselő jelentéstartalmát és a különböző képviselő-felfogásokat érdemes feltárnunk. Dezső Márta *Képviselő és választás a parlamenti jogban* című művében a képviselő három felfogását emeli ki, amelyek következtében a politikai képviselő és népképviselő koronként és országonként eltérő tartalommal bír, illetve bírt. Elsőként megemlíti azt a felfogást, amely szerint a képviseltek és képviselők között megbízó-ügynök viszony áll fenn, és a képviselők a képviseltek nevében, a képviseltek érdekében cselekszenek, és amelyre a rendi képviselő épült. Másodiknak azt a felfogást említi, amely szerint a szabadon választott képviselők szabad mandátummal rendelkeznek, a „közjót”, a nemzet érdekeit képviselik, és amelyre alapozva létrejött a népképviselő. Harmadikként pedig azt a felfogást mutatja be, amely szerint a képviselő lényegében egyfajta statisztikai reprezentációt, az egyes csoportok karakterisztikus vonásainak megjelenítését jelenti, amelyen a szerző álláspontja szerint a képviselő „képmásteóriája” és az arányos képviselő elve alapul. Ezekén túl megemlíti a szimbolikus képviselőt is, amelyet azonban nem részletez.¹¹ Hanna Fenichel Pitkin a képviselőt megközelítése szerint formális, leíró (deskriptív), szimbolikus és szubsztantív (tartalmi) képviselőre osztotta fel,¹² bár utóbbi csupán körülírásszerűen jelenik meg nála, mint az a képviselőtípus, amikor a képviselők valakik, valamely csoport érdekében vagy valamely csoportért cselekszenek.¹³ A szubsztantív képviselő alapvetése a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvése (*acting for*), amely vonása miatt Sebők Miklós a képviselői demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje előfutáraként jelöli meg.¹⁴ A formális képviselő az intézményi keretet jelöli, a szimbolikus képviselőnél a képviselő mint állapot jelenik meg, a leíró képviselő pedig valamely csoport képviselői szervben való jelenlétét, számszerű képviselőtét jelenti.¹⁵ Napjainkban is vitatott kérdés az, hogy a leíró képviselő, vagyis egy csoportnak a társadalomban betöltött arálynak megfelelő jelenléte a népképviselői szervezetekben előfeltétel-e a szubsztantív (tartalmi) képviselőnek, vagyis annak, hogy az adott csoport érdekei tartalmilag ténylegesen megjelenjenek a döntéshozatalban.¹⁶

¹¹ Dezső Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Budapest, KJK – MTA ÁJTI, 1998. 18–20.

¹² Hanna Fenichel Pitkin: *The concept of representation*. Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press, 1967.

¹³ Vajda (2019): i. m. 20.

¹⁴ Sebők Miklós: A képviselői demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 2. 8.

¹⁵ Vajda (2019): i. m. 21.

¹⁶ Várnagy–Ilonszki (2012): i. m. 9.

Pitkin úgy fogta fel a képviseletet, mint a képviselők képviseltek érdekében történő cselekvését (szubsztantív képviselet). Ebben a felfogásban a képviselők responzívok, ugyanakkor a képviseltektől független, szabad mandátummal rendelkező cselekvők, és akár a képviseltek akaratával szemben is cselekedhetnek, amennyiben az ellentétes saját érdekeikkel. Pitkin a szubsztantív képviselet-felfogással egyenesen összeegyeztethetetlennek találta a leíró képviseletet. Úgy gondolta, hogy amennyiben az egyes, különböző csoportokhoz tartozó képviseltek kívánságaira és érdekeire úgy tekintünk, mintha azt csak saját maguk közül valók tudnák meghatározni, az maga után vonja azt a feltevést, hogy a képviselőknek a képviseltjeik kívánságainak megfelelően kell cselekednie, ami pedig végső soron, szélsőséges esetben ellehetetlenítheti azt, hogy a képviselő a képviseltek tényleges érdekeinek megfelelően cselekedjen.¹⁷

Ezzel szemben ma számos szerző úgy gondolja, hogy ahhoz, hogy a képviseltek érdekei megjelenjenek a választott testületekben, a csoportok tagjainak jelen kell lenniük azokban, tehát biztosítani kell a leíró képviseletüket. Az egyes csoportok parlamentekben biztosítandó leíró képviselete mellett érvelő szerzők rendszerint osztják azt az előfeltevést, miszerint ha ezeket a csoportokat állandóan és szisztematikusan kizárják a képviseletből, azáltal a politikai közösségből is kitaszításra kerülnek. Emellett a csoportképviselet szimbolikus jelentősége, a marginalizált csoportok közéléhez, politikai diskurzushoz, képviselőkhöz való jobb hozzáférése, továbbá a demokratikus viták szélesebb látókörűvé tétele is rendszerint érvként merül fel az ide tartozó szerzőknél.¹⁸

Jane Mansbridge négy kontextust vagy funkciót jelöl meg, amelyek tekintetében a hátrányos helyzetben lévő csoportok tagjai szeretnék, ha leíró képviseletük megvalósulna, ha a csoportjukhoz tartozó, hasonló élményekkel és gondolatokkal rendelkező személyek képviselnék őket. Ezek közül a funkciók közül kettőt olyanak tart, amelyek esetében a leíró képviselet egyben a szubsztantív képviseletet is elősegíti, mivel a minőségi kommunikációt támogatja. Ezek a pontos kommunikáció bizalmatlanság esetén, azaz ha a kisebbséghez tartozó úgy érzi, hogy mások nem képviselik, megfelelően ki tudja fejezni magát, és a kevésbé kiforrott, nem kikristályosodott, nem teljesen kifejezett érdekek kapcsán való innovatív gondolkodás. A másik kettő esetében pedig a leíró képviselet egyéb, a szubsztantív képviseleten túli előnyökhöz vezet, méghozzá megmutatja az adott kisebbségi csoportok oly hosszú időn át megkérdőjelezett irányítási képességét, valamint a politikai rendszer de facto legitimációjának növelőjeként hat azáltal, hogy a korábban kizárt, illetve

¹⁷ Pitkin (1967): i. m. 209–210.

¹⁸ Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst: Ethnic diversity, political participation and representation: a theoretical framework. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (szerk.): *The political representation of immigrants and minorities*. Abingdon, Routledge, 2011. 5.

diszkriminált csoportokat bevonják a döntéshozatalba.¹⁹ Mansbridge sorra vette a deskriptív képviselő megvalósítása kapcsán felmerülő dilemmákat, problémákat, ellenérveket is. Idetartozik az a kérdés, hogy hogyan választhatjuk ki, mely csoportok ilyesfajta képviselője valósuljon meg, miért pont ezeket a csoportokat válasszuk ki, és az egyes csoportokat hányan képviseljék.²⁰ További problémaként veti fel azt, hogy ha a kisebbségek leíró képviselője mellett foglalunk állást, akkor gyakorlatilag azt feltételezzük, hogy a csoport tagjainak érdekei egységesek, amelyet a képviselőik egységesen képviselni tudnak.²¹ A leíró képviselő további áráként jelöli meg a törésvonalak erősödését, az ország népéhez való tartozás érzésének csökkenését a kisebbséghez tartozókban, a kisebbségi választókerületek megrajzolása esetén a más választókerületekben való befolyás csökkenését, továbbá a csökkent elszámoltathatóság és elszámoltatás lehetőségét, az adott csoport tagjainak identitásalapú magas fokú lojalitása miatt.²² Összességében arra jut, hogy nem mindig szükséges az egyes csoportok leíró képviselőjének megvalósítása, mindig költség-haszon elemzést végezve, az adott kontextust pontosan ismerve lehet eldönteni azt, hogy alkalmazni kell-e.²³

Melissa S. Williams egyenesen a liberális képviselő kudarcáról beszél a marginalizált csoportok képviselője kapcsán. A liberális képviselőt két alapelv, még hozzá az „egy ember – egy szavazat” elve és a pluralizmus megtestesülésével azonosítja.²⁴ Írásából megtudhatjuk, hogy az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága „egy ember – egy szavazat” doktrínájának kritikusai gyakran amellet érvelnek, hogy az az egyenlően súlyozott szavazatoknak tisztán a formális aspektusára fókuszál, és nem veszi figyelembe, hogy a képviselők nem képesek az egyes egyéneket képviselni. Williams ezzel kapcsolatban a képviselőt mint mediációt felfogva azon az állásponton van, hogy a választókat érdekcsoportokba kellene rendezni, és a törvényhozási folyamatban ezek mentén az érdekek mentén kellene a képviselőknek felszólalniuk.²⁵ Véleménye szerint a liberális képviselő intézményei önmagukban nem elegendők és alkalmasak a jelenben és múltban oly sok hátrányt szenvedett marginalizált csoportok (kisebbségek, nők) érdekeinek megfelelő képviselőjére, a „tisztességes” képviselő biztosításához szükségesek bizonyos, azt elősegítő intézmények, mint például a választókerületek etnikai alapon történő megrajzolása,

¹⁹ Jane Mansbridge: Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent „yes”. *Journal of Politics*, 61. (1999), 3. 628.

²⁰ Mansbridge (1999): i. m. 633.

²¹ Mansbridge (1999): i. m. 637.

²² Mansbridge (1999): i. m. 639–640.

²³ Mansbridge (1999): i. m. 654.

²⁴ Melissa S. Williams: *Voice, trust, and memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton, Princeton University Press, 2000. 62.

²⁵ Williams (2000): i. m. 63–64.

a fenntartott mandátumok rendszere, a konszociális állam, az arányos választási rendszer vagy a párton belüli kvóták.²⁶ A törvényhozás folyamatát pedig sokkal inkább deliberatív, mint konfrontatív módon tartja megvalósítandónak.²⁷

**A népképviselési elv és a csoportképviselés összeegyeztethetőségének
dilemmái a jogtudományi szakirodalomban
a nemzetiségek parlamenti képviselése kapcsán**

Tamás András írásának megjelenésekor a nemzetiségek parlamenti képviselése még nem valósult meg a gyakorlatban Magyarországon, a kisebbségi érdekek megjelenítésének színhelyéül a kisebbségi önkormányzatok szolgáltak. A nemzetiségek törvényhozásban való részvétele kapcsán hangsúlyozta, hogy „[r]endkívül szövevényes kérdéskomplexummá tehető a közpolitikában, amelynek a jogi szabályozása – bármi legyen is tartalma – politikai alapon szinte mindig kifogásolható, vitatható.”²⁸

Szente Zoltán a 2010-et követő alkotmányozási folyamat kontextusában számos aggályát osztotta meg a nemzetiségek parlamenti képviselése és a népképviselési elv összeegyeztethetősége kapcsán. Olyan dilemmákat vet fel, mint hogy ha a nemzeti és etnikai kisebbségek számára pozitív megkülönböztetés céljából biztosítjuk a parlamenti képviseletet, abban az esetben a különböző csoportok népképviselési elvtől eltérő alapon nyugvó képviseletének lehetőségét parttalanná tennénk, mivel „a társadalom valójában végtelen számú kisebbségképző ismérv alapján tagolható”, s nehéz lenne igazolni, hogy miért éppen a kisebbségek rendelkezzenek speciális parlamenti képviselettel.²⁹ A fentiekben láthattuk, hogy ez a felvetés például Jane Mansbridge-nél is megjelenik.³⁰ Szente további fontos kérdéseket is feltesz, mint például azt, hogy ha speciális kisebbségi képviseletet teremtünk, a nem kisebbségi képviselők csupán a nem kisebbségeket képviselik-e. Álláspontja szerint ekkor a népképviselés elve sérül, ám ellenkező esetben pedig kettős képviselethez jutnak a kisebbségek. Megkérdőjelezi továbbá, hogy létezik-e egységes kisebbségi érdek, amit képviselni lehet.³¹ Ehhez hozzá kell tennünk, hogy a népnek még kevésbé vannak egységes érdekei, mint a kisebbségeknek, a teljes politikai közösségen belül sokkalta többféle érdeket kell aggregálni, majd artikulálni, mint egy-egy alcsoport tekintetében.

²⁶ Williams (2000): i. m. 203–220.

²⁷ Williams (2000): i. m. 221.

²⁸ Tamás (2013): i. m. 183–184.

²⁹ Szente (2011): i. m. 87.

³⁰ Mansbridge (1999): i. m. 633.

³¹ Szente (2011): i. m. 88.

Erdős Csaba elemzi azt a dilemmát, miszerint ha a képviselők az egész népet, a „köz érdekeit” képviselik, a nemzetiségi képviselők megválasztása azt jelentené-e, hogy a „köz érdekeinek” a nemzetiségek érdekei nem képezik a részét.³² Ezt a kérdést Szente Zoltán is felteszi, sőt továbbmenve ezen a gondolaton azt is felveti, hogy ha a kettő érdek mégis egybeesik, külön nemzetiségi képviselő választása esetén a nemzetiségi kettős képviselethez jutnának.³³ Ehhez kapcsolódó lehetséges ellenérvként Erdős Csaba kijelenti, hogy ha úgy értelmezzük, hogy a kisebbségi képviselő a „köz” érdekeit képviseli, és nem csak a nemzetiségeket, akkor ez a dilemma feloldódik. Hozzáteszi azt is, hogy a jogalkotó szándéka feltehetőleg az utóbbi értelmezés irányába hat.³⁴ Összességében úgy látja, hogy – bár a szabad mandátum elve nem sérül az utasításig menően – azért a nemzeti képviselő bizonyos mértékig mégis eltávolodik a „köz érdekeinek képviseletétől”.³⁵ A köz és nemzetiségek érdekei kapcsán Kállai Péter felvet egy további dilemmát, méghozzá azt, hogy szerencsés-e az Országgyűlésről szóló törvény azon fordulata, amely szerint a nemzetiségi szószólók „tevékenységüket a köz és az adott nemzetiség érdekeiben végzik”, álláspontja szerint elválasztva e két érdeket.³⁶ Álláspontunk e fordulat kapcsán az, hogy itt inkább a nemzetiségi érdek kiemeléséről van szó, mintsem a két érdek elválasztásáról.

Zárszó

A nemzetiségek országgyűlési képviseletének megteremtése egyértelműen a népképviseleti elv megbontásán és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségi jobban képviselik a nemzetiségi érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők, továbbá azon, hogy a nemzetiségiakat ezért hozzá kell segíteni az országgyűlési jelenléthez, mivel önerejükkel nehezen jutnak be az Országgyűlésbe. A népképviseleti elv, a teljes népképviseletének ideálja mellé az alkotmányos rendbe beemelésre került egy kiemelt csoport, a nemzetiségek képviselete, ami tulajdonképpen abból a felfogásból indul ki, hogy az adott csoport törvényhozásban való jelenléte szükséges ahhoz, hogy a képviselők a képviseltek érdekében cselekedjenek, hogy a nemzetiségi érdekek megjelenjenek a parlamenti napirenden. Ha egy mélyebb pillantást vetünk a nemzetiségi szószólók 2014–2018-as parlamenti ciklusban való tevékenységére, azt láthatjuk, hogy a gyakorlatban némiképp képesek voltak a parlamenti napirend

³² Erdős (2013): i. m. 263–264; Erdős (2017): i. m. 22.

³³ Szente (2011): i. m. 88.

³⁴ Erdős (2013): i. m. 264; Erdős (2017): i. m. 22–23.

³⁵ Erdős (2017): i. m. 23.

³⁶ Kállai Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben. *MTA Law Working Papers*, (2017), 12. 7.

valamiféle befolyásolására, és így a jogalkotásra is gyakoroltak némi hatást, még akkor is, ha jogosítványaik a teljes jogú parlamenti képviselőkhez képest szűkebbek. Mivel jogilag szabályozottan csak a nemzetiségek jogaihoz és érdekeihez kapcsolódóan szólalhatnak fel, illetve bizottságuk csak ilyen kérdésekben nyújthat be javaslatot, természetesen nem meglepő, hogy csak ilyen kérdések kapcsán végeztek tevékenységet a parlamentben.³⁷ A 2018-tól kezdődő ciklus tekintetében fontos megemlíteni, hogy Ritter Imre korábbi német szöszölő immár teljes jogú képviselőként vesz részt a parlamentben, ennek megfelelően minden, a nemzetiségek jogait és érdekeit nem érintő kérdésben is szavaz, illetve szavazhat, felszólalni azonban csak a nemzetiségek jogait és érdekeit érintő kérdésben szokott.³⁸

A nemzetiségek képviselőjének népképviselői elvvel való összeegyeztethetősége kapcsán az egyes szerzők kevésbé térnek ki arra a dilemmára, hogy mivel egy tisztán népképviselői alapon megválasztott, a nép egészét képviselő Országgyűlés fogadta el a nemzetiségek parlamenti képviselőjének rendszerét, az nem volna-e elég ok, hogy megnyugodjunk afelől, hogy a nemzetiségek parlamenti képviselője a „nép”, a „köz” érdeke, és nem csak a nemzetiségeké. Ennek kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a teljes nép érdekeinek képviselője mindig fikció, hiszen a népképviselői elven megválasztott képviselők is gyakran részérdekeket képviselnek a gyakorlatban, de ha ez nem így volna, akkor is feltehetnénk a kérdést, hogy jelenthet-e a gyakorlatban a teljes nép érdekeinek képviselője mást, mint a képviselő saját felfogása szerinti „köz” érdekében álló döntések meghozatalát, és hogy vajon a nemzetiségi szöszölők és nemzetiségi képviselők úgy gondolnák-e, hogy a nemzetiségek érdekeinek érvényesülése ellentétes volna a „köz” érdekeivel. És ebben az esetben még nem tértünk ki a pártfegyelem kérdéskörére. Tamás András ennek kapcsán egyenesen úgy fogalmaz, hogy a képviselőt csak jelképesen tekinthetjük a „nép” képviselőjének, mert a képviselők többsége ténylegesen pártok színeiben indul, és ténylegesen pártképviselő, így a népuralom gyakorlatilag párturalom, a népakarat pedig pártakarat.³⁹ Összességében elmondhatjuk, hogy a nemzetiségek speciális parlamenti képviselője – csakúgy, mint bármiféle csoport érdekeinek képviselője – a sok tekintetben fikciókra épülő népképviselői elvhez képest eltérő felfogásra alapul, aminek kapcsán a szakirodalomban felvetődő számos probléma, úgymint hogy ha megvalósítjuk a társadalom egyes alcsoportjainak speciális képviselőjét, kiket válasszunk, és miért pont őket, jogi-dogmatikai alapon nehezen megválaszolható, és – az alkotmányos korlátok között – mindig a jogalkotó preferenciái fognak dominálni a meghatározásánál.

³⁷ Lásd M. Balázs Ágnes: Szólnak a szöszölők? – A nemzetiségi szöszölők hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 231–259.

³⁸ Aktív képviselői névsor – Országgyűlés – Felszólalások – Ritter Imre (2020. december 16-ig): <https://bit.ly/3csS8nG>.

³⁹ Tamás (2013): i. m. 180–182.

Irodalomjegyzék

- Barlanginé Kelemen Ida: *Női képviselők – Női képviselet?* PhD-értekezés. Budapest, BCE Politikatudományi Intézet, 2008.
- Bird, Karen – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst: Ethnic diversity, political participation and representation: a theoretical framework. In Karen Bird – Thomas Saalfeld – Andreas M. Wüst (szerk.): *The political representation of immigrants and minorities*. Abingdon, Routledge, 2011. 1–21. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203843604>
- Dezső Márta: *Képviselet és választás a parlamenti jogban*. Budapest, KJK – MTA ÁJTI, 1998.
- Erdős Csaba: Dilemmák a nemzetiségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban. In Kálmán János (szerk.): *Quot capita, tot sententiae. A Batthyány Lajos Szakkollégium tanulmánykötete II*. Győr, Batthyány Lajos Szakkollégium, 2013. 249–273.
- Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2. (2017), 2. 5–24.
- Kállai Péter: Képviselő-e a szószóló? Nemzetiségi képviselet a magyar Országgyűlésben. *MTA Law Working Papers*, (2017), 12. Online: https://jog.tk.hu/uploads/files/2017_12_Kallai.pdf
- Könczöl Miklós: A „családi választójog” és a választójogi képviselet két lehetséges értelme. *Politikatudományi Szemle*, 27. (2018), 4. 42–59. Online: <https://doi.org/10.30718/POLTUD.HU.2018.4.42-59>
- Mansbridge, Jane: Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent „yes”. *Journal of Politics*, 61. (1999), 3. 628–657. Online: <https://doi.org/10.2307/2647821>
- M. Balázs Ágnes: Szólnak a szószólók? – A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 231–259. Online: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v25i3.178>
- Pitkin, Hanna Fenichel: *The concept of representation*. Berkeley – Los Angeles – London, University of California Press, 1967.
- Sebők Miklós: A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, 24. (2015), 2. 7–26.
- Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 8. (2012), 2. 77–88.
- Schanda Balázs: Kinek a szuverenitása? Általános és/vagy egyenlő választójog? In Bodnár Eszter – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Somody Bernadette: *Tisztelgés a 70 éves Dezső Márta előtt*. Budapest, Gondolat, 2020. 79–86.
- Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás Országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 79–94.
- Tamás András: *Legistica. A jogalkotástan vázlata*. Hetedik, átdolgozott kiadás. Budapest, NKTK, 2013.
- Vajda Adrienn: *Lehetséges-e a nők képviselete nők nélkül? A női ügyek megjelenése a magyar Országgyűlésben (1998–2014)*. PhD-értekezés. Budapest, BCE Politikatudományi Doktori Iskola, 2019.
- Várnagy Réka – Ilonszki Gabriella: Üvegplafonok. Pártok lent és fent. *Politikatudományi Szemle*, 21. (2012), 4. 7–28.
- Williams, Melissa S.: *Voice, trust, and memory: Marginalized groups and the failings of liberal representation*. Princeton, Princeton University Press, 2000.



Móré Sándor¹

A nemzetiségi szósólók részvétele a jogalkotásban

Bevezetés

Az Alkotmánnyal ellentétben az Alaptörvény már utal a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételére is, amely a szósólói intézmény és a kedvezményes parlamenti képviselő létrehozásának a jogalapja lett. Az Alaptörvény azonban *expressis verbis* nem mondja ki a nemzetiségek országgyűlési képviselőtét, sőt nem is ezt vetíti előre, amikor a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét sarkalatos törvény szabályozási körébe utalja.² Álláspontunk szerint az alkotmányozó nem véletlenül használja a képviselő helyett a részvétel kifejezést, ezért azt a megoldást kellene választani, amelyet az Alaptörvény előrevetít, azaz nem a nemzetiségek kedvezményes parlamenti képviselőtét, hanem a nemzetiségek Országgyűlés munkájában való részvételét (szósólók intézménye).

Az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdését hasonlónak találjuk a (korábbi) Alkotmány 68. § (3) bekezdésével abból a szempontból, hogy egyikből sem olvasható ki a parlamenti képviselő biztosításának kötelezettsége. A szakma jelenleg is megosztott abban a kérdésben, hogy fennállt-e a mulasztásos alkotmánysértés a nemzetiségek parlamenti képviselőtének hiánya miatt, vagy sem.³

Bár a nemzetközi jog nem írja elő a nemzetiségek parlamenti képviselőtnek biztosítását, a jogalkotói önkötelezés és a régóta beváltatlan ígéretek szükségessé tették e kérdés rendezését.⁴ Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (Vjt.) megteremtette a nemzetiségek kedvezményes országgyűlési képviselőtének a lehetőségét, azonban a törvény nemzetiségi képviselők választására vonatkozó szabályai inkább „szósóló-választást” valósítanak

¹ Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: more.sandor@kre.hu.

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 2. cikk (2) bek.

³ A mulasztásos alkotmánysértés kérdését részletesen lásd Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat, 2020. 112–117.

⁴ Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 23. (2014), 1. 28.

meg, mintsem képviselő-választást, még akkor is, ha 2018-ban a német nemzetiség egy teljes jogú képviselőt tudott az Országgyűlésbe juttatni.

Lényeges elhatárolási szempont a két intézmény között, hogy míg a nemzetiségi képviselői mandátum megteremtésével valamennyi érdek mentén szerveződő politikai képviselő, egyfajta kvázi pártképviselet jön létre, addig a nemzetiségi szószólói intézmény létrehozásával már érdekképviseletről beszélhetünk.⁵

A tanulmány első két fejezetében a nemzetiségi szószólók jogállásával kapcsolatos, jogalkotást érintő dogmatikai kérdéseket, illetve a nemzetiségi ügyek technikai meghatározásának problematikáját vizsgáljuk, majd a harmadik és egyben utolsó fejezetben a Magyarországi nemzetiségek bizottságának (a továbbiakban: Bizottság) jogalkotással kapcsolatos – az előző parlamenti ciklusban végzett – tevékenységét mutatjuk be röviden.

A nemzetiségi szószólók jogállásának dilemmái

A nemzetiségi szószólói intézmény bevezetése kapcsán felmerül az a lényeges alkotmányossági kérdés, miszerint a szószólók intézménye tekinthető-e tényleges képviseletnek a parlamentben. Az Alkotmánybíróság a 27/1998. (VI. 16.) AB határozatában kimondta, hogy „[a] szabad mandátum [e] jellemzői abban is kifejeződnek, hogy a képviselők jogállása egyenlő, azaz [...] jogaik és kötelességeik azonosak. A képviselői feladat ellátásához szükséges jogok és szervezeti feltételek tekintetében nem lehet a képviselők között aszerint különbséget tenni, hogy milyen módon nyerték el mandátumukat.”

Ennek a követelménynek a jogalkotó úgy kívánt eleget tenni a Vjt. 18. § (1) bekezdése szerint, hogy „[a] nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben”. Ez a törvényi megfogalmazás azonban téves értelmezésre adhat alapot, mert úgy tűnik, mintha a szószóló képviselő lenne.

Ugyancsak téves értelmezésre adhat lehetőséget a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 21/B. § (1) bekezdése: „A nemzetiségi képviselő

⁵ Az elhatárolás harmadik pontjaként – a nemzetiségek érdekképviselete és politikai képviselete mellett – a nemzetiségi jogok védelmét említjük meg (alapvető jogok biztosa, Alkotmánybíróság, rendes bíróságok). A jogvédelem szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az ombudsman intézménye és személye egyaránt. Ezen jogvédelmi mechanizmus azonban minden pozitív funkciója mellett sem elégíti ki a „képviselet” követelményét: a jogalkotó valamennyi nemzetiség számára egyetlen ombudsmanhelyettessel rendel a parlament által megválasztani, azaz nem egy kollektív, nemzetiségenként egy ombudsmanból álló testületet hozott létre (Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris, 1996. 203). Az ombudsmani jogvédelem jelentősége kapcsán lásd még Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* Budapest, Szent István Társulat, 2005. 115–117.

és a nemzetiségi szószóló tevékenységét nemzetiségi közössége és a magyarországi nemzetiségek érdekében végzi.” Bár az idézett bekezdés nem ad konkrét jogosultságot, a követelmény eltér a nem nemzetiségi képviselőkhez képest; lényegében ez egy többletet jelent a nemzetiségi képviselők számára. Ugyanakkor a nem nemzetiségi képviselők egyébként is képviselik őket (álláspontunk szerint a „köz” fogalmába a nemzetiségek tagjai is beletartoznak), így a nemzetiségeknek külön képviselet fenntartása megduplázza a nemzetiséghez tartozók parlamenti képviseletét.⁶

Képviselet-elméleti szempontból a képviselői jogállás egy entitás, amelyet nem lehet megbontani.⁷ A képviselői jogállástól különböző speciális (például szószólói) intézmény esetén természetesen lehet, sőt kell is egy érdekképviselet irányába mutató korlátozást hozni, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy a két jogállás elhatárolása nem tükröz-e némi dogmatikai zűrzavart. Az országgyűlési választás rendszerében megválasztott, mentelmi joggal rendelkező nemzetiségi szószóló – a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érintően – felszólalhat a plenáris ülésen, határozati javaslatot terjeszthet elő, módosító javaslatot nyújthat be, kérdést tehet fel, továbbá törvényjavaslat benyújtására jogosult az erre a célra kialakított nemzetiségi bizottságon keresztül, ahol szavazhat is, azonban nem gyakorolhatja a legfőbb képviselői jogosultságot, azaz az Országgyűlés ülésein nem rendelkezik szavazati joggal. Továbbá a házszabályok szerint csak akkor szólalhat fel plenáris ülésen, hogyha a Házbizottság megítélése szerint a napirendi pont a nemzetiségek jogait vagy érdekeit érinti. A szószóló csak tanácskozási joggal rendelkezik az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság munkájában, amennyiben a bizottság elnöke vagy a Házbizottság döntése szerint a bizottság munkája a nemzetiséget érinti.⁸

Könnyen üressé és tartalmatlanná válhat a szószólói közreműködés, ha a törvénytervezetek hosszú előkészítése „elmegy” a szószólók mellett, mert akkor számukra nem marad más, mint a statisztika szerepe. A részvétel alapvetően a kormány által már elfogadott törvényjavaslat országgyűlési beterjesztéséhez igazodik, és nem a törvény-előkészítés egészéhez. A törvényjavaslatokat tehát a kormány nyújtja be

⁶ Sente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 87–89.

⁷ A politikatudományi szakirodalom szerint „[a] nemzetiségek országgyűlési képviseletének megteremtése a népképviseleti elv megbontásán, és azon a feltevésen alapul, hogy a nemzetiségiek jobban képviselik a nemzetiségiek érdekeit, mint a nem nemzetiségi képviselők”. [M. Balázs Ágnes: Szólnak-e a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 232.] A képviselet lényege viszont pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat; az autoreprezentáció egyetlen komolyabb képviseleti igénnyel fellépő testületben sem létező kíváncsi. [Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 27. 7.]

⁸ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (2)–(3) bek.

túlnyomórészt, s azokat a törvényhozás rendre megszavazza. A kormányzás jogi szabályozással folyik – ez a fő technika –, azonban ez nem csupán rendeletalkotást, hanem törvényalkotást is jelent. „A koncepciót, elképzelést, a megújító leleményt, reformot a kormány forszírozza a jogalkotásban és a közigazgatásban.”⁹

Véleményünk szerint az „előretolt” részvétel nem írható elő a „laikus” szószóló jogi kötelezettségeként, az csak politikai elvárás lehet. Ugyanakkor ezeken az előzetes információfelvevő helyeken készülhet fel igazán a szószóló a nemzetiségeket érintő törvénytervezetekből, alakíthatja ki felelősséggel álláspontját. A parlamenti részvétel – például a felszólalás vagy a módosító indítvány – merő formalitássá válhat, ha nincs ilyen előzetes szószólói hozzáállás, amely egyébként a törvényhozás társadalmi alapjainak kiszélesítését is jelenthetné.¹⁰

Jelenleg a jogszabálytervezetek elkészítésének folyamatába az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetsége (ONÖSZ) kapcsolódik be. A szövetség érdekvépképviseleti és javaslattevési jogai a nemzetiségi önkormányzatokkal és a nemzetiségi célú forrásokkal kapcsolatos jogalkotásra, intézkedések kezdeményezésére, valamint a Kormánnyal folytatott konzultációra terjednek ki leginkább. Az ONÖSZ tehát a nemzetiségi önkormányzatok és a Kormány közötti párbeszéd sajátos intézményének, és nem az önkormányzati együttműködés egyik formájának tekinthető. Ezt a rendszert lehetne továbbfejleszteni a nagyfokú működési és pénzügyi önállóságot élvező úgynevezett kormányzati ügynökségek (svéd modell) irányába.¹¹

Továbbá, ha már van egy alkotmányjogi, közigazgatási jogi kuriózumnak számító nemzetiségi önkormányzati rendszerünk, lehetne alkalmazni azt a megoldást is, amely alapján szószólói jogosultsága van az országos nemzetiségi önkormányzat által megválasztott személynek.

Egy korábbi empirikus felmérésre kapott válaszok¹² alapján a szószólói intézmény működésének egyik problematikus pontja az volt, hogy a ciklus végére több szószólónak is megromlott a kapcsolata az általa képviselt nemzetiség országos önkormányzatával: az adott országos nemzetiségi önkormányzat elnöke és a szó-

⁹ Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 68.

¹⁰ Vö. Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, KJK, 1989. 152–153.

¹¹ Svédországban a kormányzati ügynökségek a minisztériumok sajátos „felügyelete” alatt működnek, de döntéseiket önállóan hozzák meg. A minisztériumok nem avatkozhatnak az ügynökségek döntéseibe, azokat nem semmisíthetik meg, illetve nem változtathatják meg. A „felügyelet” tartalmát a feladatok, illetve költségvetés meghatározása, a vezető kinevezése, valamint az ügynökségek működésének monitorozása adja. A minisztériumokra kis létszám, az ügynökségekre pedig az önállóság jellemző. Lásd részletesen Tamás András: Svédország közigazgatása. In Szamel Katalin et al. (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 549–574.

¹² Az empirikus kutatást részletesen lásd Móré Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek. *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 145–156.

szóló is szeretett volna első helyen szerepelni a választási listán.¹³ A nemzetiségi szószólok a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.¹⁴

A delegálással kapcsolatban az Alkotmánybíróság 14/2006. (V. 15.) AB határozatában ugyan kimondta, hogy „[a]z egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a nemzeti és etnikai kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe”, ezzel összefüggésben pedig nem használta a „teljes jogkörrel rendelkező tag” – dogmatikailag nem adekvát – kifejezést, azonban a vizsgálat tárgyát képező országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányán szereplő kérdés tartalmazta azt.

A Vjt. bár nem használja a delegálás kifejezést, a nemzetiségi lista állításával az országos önkormányzatok gyakorlatilag delegálják a nemzetiségi szószólokat: a szószólok a nemzetiségi listára leadott szavazatok számától függetlenül nyeri el megbízatását, ehhez tehát egyetlen érvényes szavazat is elegendő, amelyet a jelölt akár saját magára is leadhat. A listára leadott szavazatok száma csak a kedvezményes országgyűlési mandátum megszerzése tekintetében releváns. Itt mindenképpen érdemes figyelembe venni két szempontot: egyrészt azt, hogy a nemzetiségi szószólok nem országgyűlési képviselők, másrészt pedig azt, hogy a nemzetiségi önkormányzati választási rendszer legitimálja az országos nemzetiségi önkormányzatokat, ami – a szószólok esetében – erősebb legitimációt jelent, mint az országgyűlési választások nyújtotta legitimáció.

A nemzetiségi ügyek technikai meghatározásának problematikája

A nemzetiségi szószólokat akárhány szavazattal is választották meg, ezt olyan állampolgárok tették, akik ezért cserébe „lemondtak” a pártokra adandó szavazatukról.¹⁵ Ha ez így van, akkor ennek fejében elvárható, hogy ezek a szószólok,

¹³ A Vjt. 9. § (1)–(2) bekezdése szerint az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát, amelyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges.

¹⁴ Vjt. 18. § (2) bek.

¹⁵ Az Alkotmánybíróság a 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette: „A választójog egyenlő értékűsége azt jelenti, hogy minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, és a szavazatszámolásánál minden szavazat ugyanannyit ér.” E tekintetben az „egy ember – egy szavazat” elve érvényesül a jelenlegi szabályozásban, s ennek megfelelően a jogalkotó nem ad lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi listára szavazó választópolgár pártlistára is szavazhasson párhuzamosan, azonban az AB határozatból idézett mondat második része már nem érvényesül. Továbbá azt is figyelmen kívül hagyta a jogalkotó az említett AB határozatból, hogy „[a] listákról szerethető mandátumok meghatározásának sem célja, sem eredménye nem lehet az, hogy egyes választói csoportokhoz tartozó személyek indokolatlanul hátrányosabb helyzetbe kerüljenek másokhoz képest”.

ha nem is szavazati, de legalább tanácskozási joggal minden olyan (jogalkotási) kérdésben megszólaljanak, amely érinti az általuk képviselt közösségeket.

A szószóló – az állandó bizottság, illetve a törvényalkotási bizottság elnökének, vagy a Házbizottság döntése alapján – tanácskozási joggal vehet részt az állandó bizottságok, illetve a törvényalkotási bizottság ülésein.¹⁶ Ebben kétségtelenül jelen van egy paternalista szemlélet, hisz a „többségi elnök” esetenként mondja meg, hogy van-e nemzetiségi relevancia, vagy sem. A parlamenti képviselet általánosan a nemzet sorsát érintő kérdésekről szól, és ezen belül nem egyszerű megmondani, hogy melyek a nemzetiségsemleges vagy a nemzetiségeket (legalább közvetve) érintő kérdések.

Továbbá az eseti döntés függvénye mindenképpen magában hordozza a jogbizonytalanságot, ezért pontosítani kellene, hogy egy adott témakörnek van-e nemzetiségi vonatkozása, vagy sem. Ez egy nagyon bonyolult kérdés, amelyet az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok Szövetségének bevonásával lehetne (elfogadhatóan) megoldani. Nem könnyű megmondani, hogy például milyen örmény vagy német relevanciája van a rezsicsökkentésnek, míg a roma nemzetiség esetében ez már könnyebben indokolható.

A szószólók tevékenységére vonatkozó szabályozás egyik neuralgikus pontja tehát a nemzetiségi ügyek technikai meghatározása, amely egyébként azért szükséges, mert az ilyen kérdésekben valóban kell valamiféle szabályt hozni, ugyanakkor könnyen belefuthatunk a paternalizmus csapdájába.

A probléma hatékony megoldását akadályozza az is, hogy egyes nemzetiségek között óriási létszámbeli különbségek vannak, ráadásul a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség kisebbségi minőségén túl, a mélyszegénységhez tartozó társadalmi réteg legnagyobb részét képezi arányait tekintve. Így az a fajta érdekképviselet, amelyre nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, amely a többi nemzetiség esetében számít irányadónak. Míg más nemzetiségi önkormányzatok tevékenységei a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés területeihez kapcsolódnak, addig a roma önkormányzatoknak ezeken felül szociális, egészségügyi, valamint foglalkoztatási feladatokkal is meg kell birkóznuk. A különbség ellenére a vonatkozó jogszabályi környezet szinte azonosan kezeli valamennyi nemzetiségi közösséget, lélekszámától függetlenül.¹⁷ Nyilván van ennek egy jogon túli szerepe is: a korszerű lét hiánya Magyarországon sok problémának a forrása, gyökere lehet.

¹⁶ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 29. § (3) bek.

¹⁷ Ebben a kormányzati ciklusban elválik egymástól a roma és a többi nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányításáért felelős miniszter feladatköre. A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a belügyminiszter, a többi nemzetiségi önkormányzatok esetében pedig a nemzetiségpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős. Továbbá 2019. május 1-től az Emberi Erőforrások Minisztériumától a Belügyminisztériumhoz került a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság, tehát minisztériumi szinten elvált a roma támogatások kormányzati csoportosítása a többi nemzetiségtől, mivel sok terv

A Bizottság jogalkotással kapcsolatos tevékenysége az előző parlamenti ciklusban

A szószóló országgyűlési munkájának fő terepe a Bizottság, amelyben szavazati jog is megilleti.¹⁸ A Bizottság munkája egyértelműen a nemzetiségek érdekeit érintő kérdésekre koncentrál, és ebben nem is különbözik az állandó bizottságoktól, amelyek mindegyike valamely feladatra specializálódik. Az állandó bizottságok viszont nem valamilyen személyi kör képviselőre hivatottak, hanem szakpolitikai alapon szerveződnek.¹⁹ A Bizottság tagsága is sajátos: tagjai csak a nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselők, valamint a nemzetiségi szószólók lehetnek.²⁰

Az alábbiakban a Bizottság törvénymódosítást kezdeményező önálló indítványait, a törvényjavaslatok és beszámolók részletes vitáihoz történő kapcsolódásait, illetve a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást mutatjuk be.

Önálló indítványok benyújtása

A Bizottság az előző ciklusban tíz önálló indítványt nyújtott be, az előterjesztő képviselőjében többnyire az elnök szólalt fel. Az önálló indítványokat az Országgyűlés elfogadta.²¹ Ezek a következők voltak:

2014-ben:

- a T/439 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény és a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosításáról;
- a T/460 sz. indítvány, az előző indítvány visszavonása és egyidejűleg ugyanazon cím alatt új indítvány benyújtása.

„szétforgácsolódott”, azaz nem jutott el a célzott társadalmi rétegekhez. A terület továbbra is a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt maradt, a szakmai munkáért pedig miniszterelnöki biztosként a Magyar Máltai Szeretetszolgálat általános alelnöke lett felelős.

¹⁸ Mivel a Bizottság ügydöntő hatáskörrel nem rendelkezik, a szószóló szavazati jogát nem tekintjük erős hatáskörnek.

¹⁹ Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlamenti Szemle*, 2. (2017), 2. 25.

²⁰ Az előző parlamenti ciklusban a Bizottságnak tizenhárom nemzetiségi szószóló tagja volt, jelenleg egy nemzetiségi képviselő (Ritter Imre német nemzetiségi képviselő) és tizenkét szószóló tagja van. A Bizottság működése során egyensúlytalanság is előállhat a szószólók és képviselő(k) között.

²¹ A Bizottság az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat (HHSZ) 58. § (1) bekezdése alapján nem jogosult tárgysorozatba vételi eljárás lefolytatására, mivel nem állandó bizottság.

2015-ben:

- a T/3871 sz. indítvány az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény módosításáról;
- a T/5033 sz. indítvány az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról;
- a T/7389 sz. indítvány a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény módosításáról;
- a T/4885 sz. indítvány az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény módosításáról (a Bizottság visszavonta).

2016-ban a Bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

2017-ben:

- a T/18297 sz. indítvány a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról;
- a T/18296 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról;
- a H/18032 sz. indítvány a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról;
- a T/15535 sz. indítvány a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény módosításáról.

2018 első félévében a Bizottság nem nyújtott be önálló indítványt.

A Bizottság intenzív szakmai kapcsolatot tartott fenn a nemzetiségi biztoshelyettes titkárságával, tevékenységében a biztoshelyettes volt a kiemelt partnere, amely az egyes átfogó jelentéseinek megállapításait és egyéb szakmai dokumentumait is beépítve kezdeményezett jogalkotási eljárást. Az ombudsmanhelyettes titkársága folyamatos szakmai kapcsolatban áll a Bizottsággal, amelynek ülésein a biztoshelyettes munkatársai szinte minden alkalommal részt vesznek.

Vitához kapcsolódás

A 2014–2018-as ciklusban a Bizottság negyvenhét alkalommal kapcsolódott részletes vitához, negyvenhat alkalommal nyújtott be részletes vitáról szóló jelentést.²² Egy esetben²³ a kapcsolódás bejelentése határidő után érkezett, így

²² A HHSZ 32. § (2) bekezdése vagy a 92. § (3) bekezdése alapján.

²³ T/2085. számú törvényjavaslat a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény módosításáról.

a részletes vitát a Bizottság nem folytathatta le. A bizottsági elnökök egyeztetése után az Országgyűlés Kulturális Bizottsága saját bizottsági módosító javaslatként vitatta meg a Bizottság módosító szándékát.

A részletes viták közül a Bizottság harminckilenc törvényjavaslatról és hét beszámoló elfogadásáról szóló határozati javaslatról tárgyalt. Öt esetben az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 22. § (2) bekezdése alapján tárgyalta a Bizottság, és állást is foglalt a Kormánynak a nemzetiségek helyzetéről készített beszámolójáról, valamint az alapvető jogok biztosának a 2013–2016 közti időszakban benyújtott éves beszámolójáról. Két alkalommal kapcsolódott a Bizottság az Állami Számvevőszék beszámolójához, amely években a helyi és az országos nemzetiségi önkormányzatok ellenőrzése történt.

Minden olyan esetben, amikor a Bizottság a plenáris ülés elé akarja terjeszteni a véleményét, kapcsolódnia kell, még akkor is, ha módosító szándéka nincs az aktuális törvényjavaslattal kapcsolatban. Ezért is fordulhatott elő, hogy az előző ciklusban a Bizottság csak tizenegy esetben nyújtott be részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatot.

A részletes vitákban a Kormány képviseltette magát, és állást is foglalt a módosító javaslatokról. Legjellemzőbb, hogy a tárca részéről egy főosztályvezető képviselte az előterjesztőt, míg a költségvetési tárgyú törvényjavaslatok esetében, ahol a Bizottság módosító javaslatot is nyújtott be, általában egy helyettes államtitkár vett részt a részletes vitákban.

Nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítás

Az Országgyűlés hatvannégy alkalommal tárgyalt nemzetiségi napirendi pontot a 2014–2018-as ciklusban. Ezek közül a Bizottság harmincnégy alkalommal kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást. A költségvetési törvényjavaslatokat és azok módosításait, valamint a Kormány nemzetiségek helyzetéről szóló két éves beszámolóját és az arról szóló Igazságügyi bizottság által benyújtott határozatot, illetve az ombudsmani beszámolókat és az elfogadásukról szóló határozatokat „automatikusan”²⁴ nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az Országgyűlés. Ezeken az indítványokon kívül a Bizottság által benyújtott önálló indítványok is „automatikusan” nemzetiségi napirendi pontokká váltak. Három nemzetiségi napirend esetében egyéni szószólói, illetve országgyűlési képviselőkkel közös kezdeményezésről volt szó, ezen indítványok esetében sem kezdeményezte a Bizottság a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást.

²⁴ HHSZ 92. § (3) bek.

Következésképpen a nemzetiségi szószólók – bár jogállásuk jelentősen eltér a képviselőkétől – a Bizottságon keresztül befolyást gyakorolhatnak a parlamenti napirendre. Bár az erre vonatkozó szabályozás tartalmi elemeivel kapcsolatban számos szakmai és politikai vita folyik, a testület törekszik a nemzetiségek érdekeit, illetve jogait érintően hatékony intézménye lenni az Országgyűlésnek törvénymódosítást kezdeményező, javaslattevő, véleményező és a kormányzati munkát ellenőrző tevékenységével.

Következtetések

A szószólók jogállását érintő dogmatikai kérdéseket nem „söpörhetjük a szőnyeg alá” azzal az indoklással, hogy ezen intézmény szimbolikus jelentőséggel bír (egyéb-ként a szimbolikus gesztusoknak óriási szerepük van a nemzetiségi politikában). Nem elfogadható tehát az, hogy ennek a gesztusnak az „alkotmányjogi ára” egy-fajta képviselő-elméleti dilemma legyen, mivel ezeket a kérdéseket tisztázni lehet.

Álláspontunk szerint a nemzetiségi szószólók megválasztását szükségtelen az országgyűlési választás rendszerébe integrálni, megfosztva ezzel a nemzetiségi választópolgárok nagy részét a pártlistás szavazás lehetőségétől. Ennek megszüntetése szilárdabb dogmatikai alapokra helyezné a szószóló jogállását, illetve az intézmény nem csupán „kiszegítő” lehetőségként értelmezett megoldása valósulna meg.

Továbbá ott, ahol többen élnek nemzetiségek, és az adott párt „nyit” feljűk, a jelöltjeik felkerülhetnének az ideológiai alapon szerveződött pártok listáira, így összhangba hozhatók egymással a nemzetiségek integrációja és a speciális nemzetiségi képviselő szempontjai. Tehát nem a kedvezményes parlamenti képviselő,²⁵ hanem az ONÖSZ-ön alapuló kormányzati ügynökség irányába javasoljuk fejleszteni a hatályos szabályozást. A nemzetiségekkel kapcsolatos állami feladatok jelentős körét a minisztériumok helyett ezen ügynökség(ek)re lehetne telepíteni.

²⁵ Kukorelli István álláspontja szerint a nemzetiségi „[k]épviselők bevitel a pártpluralizmusra épülő népképviselőbe kockázatos vállalkozás lenne, ez a parlamenti jog idegen testeként működne”. [Kukorelli István: A második kamara mint nemzeti intézmény. In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 72.]

Irodalomjegyzék

- Erdős Csaba: Az országgyűlési képviselők szabad mandátumának alapjai és az intézménnyel kapcsolatos legfontosabb kihívások. *Parlament Szemle*, 2. (2017), 2. 5–24.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris, 1996.
- Kovács Péter: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás*, 23. (2014), 1. 15–29.
- Kukorelli István: A második kamara mint nemzeti intézmény. In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 69–73.
- Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Budapest, KJK, 1989.
- M. Balázs Ágnes: Szólnak-e a szöszölók? A nemzetiségi szöszölók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25. (2017), 3. 231–259. Online: <http://dx.doi.org/10.17355/rkkpt.v25i3.178>
- Móré Sándor: A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek. *Glossa Iuridica*, 5. (2018), 1–2. 129–157.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat, 2020.
- Pap András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, (2011), 27. 1–7.
- Szente Zoltán: Egy- vagy kétkamarás országgyűlést? In Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Ügyrendi Bizottsága, 2011. 79–94.
- Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 57–74.
- Tamás András: *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* Budapest, Szent István Társulat, 2005.
- Tamás András: Svédország közigazgatása. In Szamel Katalin – Balázs István – Gajduschek György – Koi Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex, 2011. 549–574.



Novoszáth Péter¹

A hozzáadottértékadó- (áfa-) bevételek hiánya

Bevezetés

Az általános forgalmi adó (áfa) az EU-ban fogyasztott legtöbb termékre és szolgáltatásra kivetett fogyasztási adó. Az adót a termék „hozzáadott értékére” vetik ki a gyártás és a forgalmazás minden szakaszában. Ez azt jelenti, hogy az áfát akkor kell felszámítani, amikor az áfával bejegyzett vállalkozások más vállalkozásoknak (B2B) vagy a végső fogyasztóknak (B2C) értékesítenek. Az Európai Unió tagállamai több milliárd eurónyi hozzáadottérték-bevételt veszítenek adócsalás és a nem megfelelő adóbeszedési rendszerek miatt. Az áfarés, amely a várható áfabevételek és a ténylegesen beszedett áfa közötti különbség, becslést ad az adócsalás, az adóelkerülés, de a csőd, a pénzügyi fizetéseképtelenség vagy téves számítások miatti bevételkiesésekről is. A hozzáadottértékadó-rés becslésének tagállami eltérései tükrözik a tagállamokban meglévő különbségeket az adózási szabályok betartása, a csalás, az adókikerülés, a csődök, a fizetéseképtelenség és az adóigazgatás tekintetében. Jelzést nyújt a nemzeti adóhatóságok teljesítményéről is.²

A hozzáadottérték-adóra vonatkozó európai uniós követelmények

Az Európai Unió (EU) nem rendelkezik egységes adópolitikával, a hozzáadottérték-adók vonatkozásában azonban – mivel azok a tagállamok által az EU költségvetésébe történő befizetések alapjául szolgálnak – a tagállamok által alkalmazandó egységes kereteket határoztak meg. Az Európai Unió a hozzáadottérték-adóra vonatkozóan – ami Magyarországon az általános forgalmi adónak felel meg – állapított meg irányelveket. A vonatkozó uniós irányelv előírásai alapján az adó általános adómértéke nem lehet kevesebb, mint 15%,

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közpénzügyi Tanszék. Kapcsolat: novoszath.peter@uni-nke.hu.

² European Commission: *Questions and answers. VAT Gap: Frequently asked questions*. Brussels, 2020. szeptember 10.

ugyanakkor alkalmazandó felső határt nem tartalmaz. Az irányelv szerint a tagállamok egy vagy két kedvezményes adómértéket alkalmazhatnak meghatározott termékértékesítési és szolgáltatásnyújtási kategóriákra vonatkoztatva. A kedvezményes adómérték nem lehet kevesebb, mint 5%, az adóalap százalékában meghatározva. A szabályozás lehetővé teszi ugyanakkor, hogy azok a tagállamok, amelyek 1991. január 1-jén a kedvezményes körön túli termékek és szolgáltatások esetében adómentességeket vagy alacsonyabb kedvezményes adómértékeket alkalmaztak, azokat továbbra is alkalmazhatják. Így fordulhat elő, hogy egyes tagállamokban három vagy több kedvezményes – köztük 0 százalékos – kulcs is érvényben van.³

Az EU hozzáadottértékadó-rendszerének átfogó reformja

A hozzáadottérték-adó (Magyarországon az általános forgalmi adó, vagyis az áfa) jelentős és egyre fontosabbá váló bevételi forrás az EU-ban. Egy erre vonatkozó tanulmány szerint 2015-ben több mint 1 billió euró összegű bevételt eredményezett, ami az uniós GDP 7%-ának felelt meg.⁴ Az Európai Bizottság még 2016-ban javaslatot terjesztett elő a meglévő szabályozás megreformálására, és 2016. április 7-én a Bizottság elfogadta a hozzáadottérték-adóra vonatkozó cselekvési tervét az EU egységes hozzáadottértékadó-területté alakítása érdekében.⁵ Az átfogó reform legfőbb indoka az, hogy a jelenlegi rendszer, amely 1993-ban átmeneti rendszerként lépett életbe, az eddigi reformok ellenére sem képes megfelelni a globális, digitális és mobil gazdaság fejlődéséből adódó kihívásoknak. Túlságosan széttagolt és egyúttal túlonat túl bonyolult is a tagállami határokon átvitelő üzleti tevékenységet folytató cégek szempontjából, amelyeknek száma azóta megsokszorozódott. Ráadásul tág teret enged a csalásoknak: eltérő elbánásban részesíti a belföldi és a tagállamok közötti tranzakciókat, és lehetővé teszi, hogy az adó megfizetése nélkül lehessen árukat és szolgáltatásokat beszerezni az egységes piacon. Emiatt a tagállamok a jelenlegi rendszerben évente több mint 160 milliárd euró összegű bevételtől esnek el, amelyet, ha befolyna, iskolák építésére, az úthálózat fejlesztésére és az egészségügy korszerűsítésére fordíthatnának. Az EU Bizottság által javasolt új átfogó rendszer tartóoszlopát az alábbi négy alapelv jelentené:

³ European Commission: *VAT rates applied in the Member States of the European Union Situation at 1st January 2020*.

⁴ European Commission: *European Commission proposes far-reaching reform of the EU VAT system*. Brussels, 2017. október 4.

⁵ European Commission: *Action Plan on VAT*.

- Csalás elleni küzdelem: a cégek által a tagállamok között lebonyolított kereskedelembe is be kell majd fizetni a hozzáadottérték-adót, szemben a korábbi adómentességgel.
- Egyablakos ügyintézés: a termékeiket a tagállami határokon átvitelően értékesítő cégek a jövőben egy külön erre szolgáló online portálon – a saját anyanyelvükön, azonos szabályok szerint és megadott dokumentum-mintákat kitöltve – intézhetik majd az adó bevallásával és befizetésével kapcsolatos ügyeiket a saját hazájukban.
- Nagyobb következtettség: a rendszer a célország elvén fog alapulni, azaz az adó végső összegét mindig a végső fogyasztó tagállamában kell befizetni, a helyi adókulcsnak megfelelő összegben.
- Kevesebb adminisztratív teher: a számlázási szabályok egyszerűsítése révén a terméket értékesítő kereskedők a jövőben saját országuk szabályai szerint állíthatják ki a számlákat akkor is, ha tagállami határokon átvitelő kereskedelmet folytatnak, azaz nem kell úgynevezett összesítő nyilatkozatot benyújtaniuk.

A hozzáadottértékadó-rendszert érintő változásokat két ütemben vezetik be. Az első ütem 2020. január 1. napján vette kezdetét, és olyan intézkedéseket tartalmazott, amelyek egyszerűsítettek, egységesítettek egyes eddig meglévő eljárásokat. Például 2020. február 18-án az Európai Tanács új intézkedéseket hagyott jóvá a fizetési adatok továbbítására és cseréjére vonatkozóan az elektronikus kereskedelem hozzáadottértékadó-csalásai elleni küzdelem érdekében. A fizetési adatok cseréjének új rendszere megerősíti a tagállamok azon képességét, hogy az elektronikus kereskedelem hozzáadottértékadó-csalásai ellen küzdjenek azáltal, hogy elindították a fizetési információk központi elektronikus rendszerét (*Central Electronic System of Payment information – CESOP*).⁶ A CESOP 2024-től öt évig nyilvántartást vezet az EU-n belüli, határokon átnyúló fizetési információkról, valamint a harmadik országokba vagy területekre történő befizetésekről.⁷ Ez lehetővé teszi az adóhatóságok számára, hogy megfelelően ellenőrizzék a hozzáadottértékadó-kötelezettségek megfelelő teljesítését a vállalkozók és a fogyasztók között (B2C) folyó határokon átnyúló árukereskedelem és szolgáltatásnyújtás esetében.⁸

⁶ European Commission: *Central Electronic System of Payment information*.

⁷ Council Regulation (EU) 2020/283 of 18 February 2020 amending Regulation (EU) No 904/2010 as regards measures to strengthen administrative cooperation in order to combat VAT fraud (OJ L 62, 2.3.2020, p. 1); Council Directive (EU) 2020/284 of 18 February 2020 amending Directive 2006/112/EC as regards introducing certain requirements for payment service providers (OJ L 62, 2.3.2020, p. 7).

⁸ European Commission: *New measures to fight VAT fraud using payment data*. Taxation and Customs Union.

Az EU-tagállamok pénzügyminiszterei 2020. február 18-án új egyszerűsítési szabályokban állapodtak meg, amelyek megnyitják a hozzáadottérték-adó alóli mentességet a más tagállamokban letelepedett kisvállalkozások előtt, és segítenek csökkenteni az áfaszabályok betartásának költségeit. Az új rendszer célja, hogy csökkentse a bürokráciát és a kis- és középvállalkozások (kkv-k) adminisztratív terheit, és egyenlő versenyfeltételeket teremtsenek a vállalkozások számára, függetlenül attól, hogy hol telepedtek le az EU-ban. A kkv-kra vonatkozó új hozzáadottértékadó-rendszert 2025. január 1-jétől kell alkalmazni.⁹

A második ütem 2021. január 1-től veszi kezdetét. Ennek keretében a 2015-ös évben a nem adóalany megrendelők részére teljesített távolról is nyújtható szolgáltatásokhoz kapcsolódó bejelentkezési, pénzügyi és adminisztratív kötelezettségek teljesítésének megkönnyítése érdekében bevezetett MOSS-rendszert¹⁰ kiterjesztik a más európai uniós tagállamból vagy harmadik országból érkező 150 eurónál kisebb értékű küldemények értékesítésére (OSS).¹¹

A hozzáadottértékadó- (áfa-) bevételek hiánya az EU tagállamaiban

A hozzáadottértékadó-hiány mértékének számszerűsítése elősegítheti jól irányzott, a beszedést javító intézkedések kidolgozását és azok hatékonyságának nyomon követését. A hozzáadottértékadó-hiány becslésének módszertana egy erre a célra kidolgozott ökonometriai modellen és az egyes tagállamok 2000 és 2017 közötti hozzáadottértékadó-rése alakulásának történelmi megfigyelésén alapul.¹²

Az uniós tagállamok általános áfarése a 2017. évi 140,9 milliárd euróról 2018-ra 140,0 milliárd euróra esett vissza. A bevételek magasabb növekedése miatt relatív értelemben az EU-szintű különbség 11,0%-ra esett vissza, a 2017. évi 11,5%-ról 2018-ban az EU-tagállamok általános VTTL- (*VAT Total Tax Liability*) értéke 3,6%-kal 1,272 milliárd euróra, míg az áfabevétel 4,2%-kal 1132 milliárd euróra nőtt. A becslések azt mutatták, hogy az áfarés valószínűleg tovább csökkent 2019-ben, 130 milliárd euró alá, valamint a VTTL 10%-a alá csökkent. Stabil tagállami arány, némi javítással: a tag-

⁹ European Commission: *VAT scheme for Small Businesses*. Taxation and Customs Union.

¹⁰ MOSS- (*Mini One Stop Shop*) rendszer: a Mini Egyablakos Rendszer olyan adózók számára kínál egyszerű, hatékony, egyablakos és elektronikus ügyintézési lehetőséget, akik az Európai Közöségi országaiába teljesítenek távolról is nyújtható szolgáltatást (vagyis távközlési, rádió- és televízióműsor-, illetve elektronikus szolgáltatást) olyan fogyasztók számára, akik nem alanyai az általános forgalmi adónak (illetve a hozzáadottérték-adónak).

¹¹ Salamon Ildikó – Véber Emília: Formálódik a végleges hozzáadottértékadó-rendszer. *ÁSZ*, 2019. július 2.

¹² European Commission: *VAT Gap: Frequently asked questions*. Brussels, 2020. szeptember 10.

államok rangsora a rés relatív nagysága tekintetében viszonylag stabil maradt. Összességében a tagállamok többségében csökkent az áfakülönbség, a legnagyobb javulást Magyarországon, Lettországon, Lengyelországban és Görögországban észlelték. A pozitív csökkenő tendencia nemcsak az áfakülönbséget csökkentő országok számában volt szembetűnő, hanem az áfakülönbség csökkenéséhez viszonyított százalékos növekedés szempontjából is: az átlagos csökkenés (0,7 százalékpont) kevesebb mint a fele az átlagos növekedés (1,6 százalékpont). 2018-ban a becsült hozzáadottértékadó-különbségek a tagállamok között Svédországban 0,7%-tól Romániában 33,8%-ig terjedtek. A legkisebb különbség Svédországban (0,7%), Horvátországban (3,5%) és Finnországban (3,6%) volt megfigyelhető, a legnagyobb Romániában (33,8%), Görögországban (30,1%) és Litvániában (25,9%). Összességében az EU28 fele 9,2% feletti különbséget regisztrált. Névlegesen a legnagyobb hiányt Olaszországban (35,4 milliárd euró), az Egyesült Királyságban (23,5 milliárd euró) és Németországban (22,1 milliárd euró) regisztrálták. Az áfarésről készített tanulmány becslése szerint amennyiben az EU gazdasága a koronavírus-járvány hatására összességében 7,4 százalékkal fog csökkenni 2020-ban, és az államháztartási hiány is ezzel párhuzamosan nő, akkor az áfahiány is mintegy 4,1%-kal nőhet az előző évhez képest, és elérheti akár a 164 milliárd eurót is 2020-ban.¹³

A gazdaság kifehéritésére vonatkozó magyar kormányzati intézkedések

Magyarország esetében az évről évre javuló eredményekből egyértelműen arra lehet következtetni, hogy a magyar kormány gazdaságkifehéritő intézkedései eredményesek. Amíg a magyar adóelkerülési ráta 2013-ban még 21% volt, addig 2019-ben már csak 6,6% az erre vonatkozó, áfarésről szóló tanulmány szerint.¹⁴

A gazdaság kifehéritésére vonatkozó kormányzati intézkedések többek között a fekete- vagy szürkegazdaság méretének csökkentésére, illetve az adóelkerülés – ezen belül az áfaelkerülések – csökkentésére irányultak.¹⁵ A magyar gazdasági társaságokra vonatkozó jogi ellenőrzési és jogkövetést javító eszközcsomagot dolgozott ki és léptetett hatályba a magyar kormány 2012 és 2018 között. Ennek az intézkedéscsomagnak a részét képezte az online pénztárgépek alkalmazásának kötelezettsége, a fordított áfa fizetésének bevezetése, az áfakulcsok célzott körben

¹³ CASE – Center for Social and Economic Research: *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report*. European Commission, 2020. szeptember.

¹⁴ CASE – Center for Social and Economic Research (2020): i. m.

¹⁵ Állami Számvevőszék: *Az általános forgalmi adó csökkentés hatásai a fenntartható kifehérités folyamatára*. 2019. december.

végrehajtott csökkentése, az elektronikus árukísérő rendszer (EKÁER) bevezetése és az online számlázás előírása.¹⁶

Online pénztárgépek bevezetése

Az online pénztárgépek bevezetését elsősorban az indokolta, hogy az adómérték növekedése nélkül is többletbevétel elérését eredményezi. Ezért az online pénztárgépeket olyan gazdasági események bizonylatolására kell használni, ahol az értékesítés a végfelhasználó részére történik, azonnali készpénzfizetés mellett. Ugyanis ekkor a vevő jellemzően nem érdekelt a nyugta elkérésében, míg az eladónak erős érdeke fűződhet ahhoz, hogy a keletkezett bevételét eltitkolja. Az online pénztárgép nyomon követhetővé teszi a kiskereskedelmi forgalmat, oly módon, hogy az értékesítési adatok közvetlenül az állami adó- és vámhatóságnál jelennek meg. Ehhez azonban elengedhetetlen, hogy az online pénztárgép és az adóhatóság között egy olyan biztonságos adatkommunikáció működjön, amely kívülről nem manipulálható. Ezen alapvetések mellett 2012 májusában kezdődött meg az 1995 óta alkalmazott pénztárgéprendszer átalakítása.¹⁷ Az online pénztárgépek műszaki követelményei 2012 decemberében váltak ismertté a pénztárgépek és taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló pénztárgépek és taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről, valamint a pénztárgéppel rögzített adatok adóhatóság felé történő szolgáltatásáról szóló 3/2013. (II. 15.) NGM rendelet révén.¹⁸ Az Európai Bizottság előtti notifikációs eljárás lezárulását követően pedig szétválasztották a taxaméterre és az online pénztárgépre vonatkozó szabályozást.¹⁹

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (új Art.) 106. §-a tartalmazza az online pénztárgéppel való adatszolgáltatásra vonatkozó részletes szabályokat, valamint az adatszolgáltatás minőségét biztosító követelményeket.²⁰

¹⁶ Szilovics Csaba: Az adócsalás elleni küzdelem új eszközéről. *Büntetőjogi Szemle*, 8. (2019), 1. 102–107.

¹⁷ Adó Online: *Az online kasszákhoz kapcsolódó szabályozás 2017-ben*. 2017. március 23.

¹⁸ 3/2013. (II. 15.) NGM rendelet a pénztárgépek és taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló pénztárgépek és taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről, valamint a pénztárgéppel rögzített adatok adóhatóság felé történő szolgáltatásáról.

¹⁹ 48/2013. (XI. 15.) NGM rendelet a pénztárgépek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló pénztárgépek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről, valamint a pénztárgéppel rögzített adatok adóhatóság felé történő szolgáltatásáról; 49/2013. (XI. 15.) NGM rendelet a taxaméterek műszaki követelményeiről, a nyugtakibocsátásra szolgáló taxaméterek forgalmazásáról, használatáról és szervizeléséről.

²⁰ 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről (új Art.).

Az online pénztárgép képes arra, hogy az összesített bevételi adatokat helyben tárolja, és azokat kommunikációs csatornán valós idejű adatszolgáltatás keretében továbbítsa az állami adó- és vámhatósághoz. A hazai szabályozás előnye, hogy az adatszolgáltatás teljeskörűen tartalmazza az adózó értékesítéseit, az online pénztárgép tekintetében bekövetkezett változásokat (áramszünet, napi nyitáshozzá- zárás); teljes adattartalma az online pénztárgép memóriájából kiolvasható, valamint automatikusan beépül az adóhatósági nyilvántartásba. Az online pénztárgép adatszolgáltatásán keresztül érkező adatokat az adóhatóság kockázatelemzési eljáráshoz használja fel, amely során az adóhatóság az adókötelezettségek teljesítésével összefüggő kockázatok azonosítása, valamint az azonosított kockázatok fennállásának kizárása vagy megállapítása érdekében kockázatelemzést végez.²¹

A fordítottáfa-fizetések bevezetése

A fordított adózásra vonatkozó szabályok értelmében az ügyletkez kapcsolódó adó megállapítására és elszámolására nem az ügyletet teljesítő adóalany, hanem annak megrendelője (vagyis a vevő vagy a szolgáltatást igénybe vevő adóalany) kötelezett.²²

Az uniós hozzáadottértékadó-rendszerek alapvetően frakcionált²³ befizetésekben alapulnak, az áfát a termelési és az elosztási lánc minden szakaszában beszedik, miután a vásárlások után fizetett előzetes hozzáadottérték-adót beszámítják az értékesítés után kapott kimenő hozzáadott érték adóba. A hozzáadottértékadó-irányelv 193. cikkében megállapított fő szabály szerint az a személy, aki e hozzáadottérték-adó megfizetéséért felelős, árukat szállító vagy szolgáltató személy. A felelős személy az a személy, aki áfát fizet a kincstár felé.²⁴ Bizonyos, jól körülhatárolható helyzetekben előírják, hogy a felelős személy az árukat vagy szolgáltatásokat beszerző személy, és nem az, aki ezeket az árukat vagy szolgáltatásokat szállítja. Az ilyen kötelező fordított adózás az EU egész területén, az EU összes tagállamában alkalmazandó a hozzáadottértékadó-irányelv 195–198. cikkében meghatározott feltételekkel. Azokban a tagállamokban, amelyekben az esedékes hozzáadottérték-adó esedékes, előírhatják, hogy az áfa megfizetéséért felelős személy az árukat vagy szolgáltatásokat beszerző személy, ha az ügyletet olyan szállító végzi, aki nem abban az országban telepedett le,

²¹ Adó Online (2017): i. m.

²² A 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról 142. § tartalmazza részletesen ennek szabályait.

²³ Frakcionált: szakaszos, több egymást követő szakaszban végzett.

²⁴ A Tanács 2006/112/EK irányelve (2006. november 28.) a közös hozzáadottértékadó-rendszerről.

ahol a hozzáadottérték-adó esedékes. Az ilyen fordított adózást nemzeti szabályozás szabályozza. Azok a tagállamok, amelyekben a hozzáadottérték-adó esedékes, előírhatják, hogy a hozzáadottérték-adó megfizetésére kötelezett az a személy, aki az árukat vagy szolgáltatásokat meghatározott ügyletekhez vásárolja, függetlenül a szállító lakóhelyétől vagy telephelyétől. Az ilyen fordított adókiivetést, amelynek célja az esetleges adócsalások vagy adókijátszások kezelése, nemzeti szabályozás szabályozza.

A fordított adókiivetési mechanizmust a tagállamok meghatározott esetekben a hozzáadottértékadó-irányelv 395. cikke alapján (vagy a 394. cikk rendelkezése alapján) kiadott külön engedély rendelkezéseivel összhangban, illetve az irányelv 199., 199a. és 199b. cikkében meghatározott feltételek szerint hajthatják végre.²⁵

A fordított adókiivetési mechanizmus áthárítja a kimeneti áfa elszámolásának felelősségét a szállítótól az ügyfélre. Ez megakadályozza a szállítót abban, hogy felszámolja a hozzáadottérték-adót a vevőnek, de aztán ne fizesse be azt a Kincstárnak. Ezzel a tagállamok számára lehetőség van arra, hogy fordított adózást alkalmazzanak előre meghatározott termékek és szolgáltatások értékesítése, illetve nyújtása esetében, különösen olyan termékek és szolgáltatások esetében, amelyek a család kereskedők által a Közösségen belül elkövetett csalásra alkalmasak.

Az áfakulcsok célzott körben végrehajtott csökkentése

Az elmúlt évtizedekben az élelmiszer-termelést és -forgalmazást erősen jellemezte a feketegazdaság és az illegális jövedelemszerzésre irányuló költségvetési csalások, adóelkerülés jelenléte Magyarországon. Ezért az elmúlt évek áfakulcs-csökkentéseivel érintett termékek jellemzően a mezőgazdasági termelésből kerültek ki. Az áfával kapcsolatos csalások irányulhatnak a fizetési kötelezettség elkerülésére, vagy a jogosulatlan adólevonásra (és visszaigénylésre), ami kimeríti a költségvetési csalás²⁶ fogalmát. Az áfaadóalanyok esetében a lebonyolított ügyletek, az ezekből keletkezett bevételek eltitkolása csökkenti az áfafizetési kötelezettséget. A feketegazdaság jelenléte különösen a sertéságazatban volt jellemző, itt a szakemberek a feketegazdaság arányát 40-50%-ra is becsülték. Az illegális jövedelemszerzés jellemzően vagy az áru forrásának meghamisításával, vagy fiktív exporttal, vagy céglánccalaton keresztül megvalósított jogtalan adólevonás, illetve adó-visszaigénylés, valamint az adófizetési kötelezettség nem teljesítése révén valósult meg. Az ágazaton

²⁵ ANNEX to the Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the effects of Articles 199a and 199b of Council Directive 2006/112/EC on combating fraud.

²⁶ Költségvetési csalás: a Btk.-t módosító 2012. évi C. tv. 396. §-a az adócsalás, a csempészet stb. helyett bevezette a költségvetési csalás nevű különös részi tényállást. A módosítás 2013. július 1-jén lépett hatályba.

belül is igen elterjedt volt az úgynevezett körhintacsálás,²⁷ amelyben import, illetve export során, több közreműködő társaság bevonásával az értékesítési láncolat egyik pontján jogtalan adó-visszaigénylésre kerül sor.²⁸

Az áfa mértékének csökkentésére nagy részben olyan termékek esetében került sor, amelyek piacán jelentős volt korábban az illegális forgalom aránya. Így az élő és félsertések,²⁹ nagytestű állatok, mint szarvasmarha, juh és kecske,³⁰ sertés tökehúsok,³¹ baromfihús,³² madártojás, az emberi fogyasztásra alkalmas halak, sertésbelsősegek,³³ tej³⁴ stb. esetében. Az alacsonyabb áfamérték megállapításának célja ezekben az esetekben elsődlegesen a feketegazdaság visszaszorítása, az adóelkerülés csökkentése volt.

Az elektronikus árukísérő rendszer (EKÁER) bevezetése

Az EKÁER a magyar Nemzeti Adó- és Vámhivatal által létrehozott és működtetett, az árumozgást figyelő, ellenőrző és regisztráló technikai rendszer, amelynek elsődleges célja az áruk szállításával összefüggő visszaélések számának,

²⁷ A körhintacsálás lényege, hogy a vállalkozás határokon átnyúló tranzakció során áfa-, illetve hozzáadottérték-mentesen terméket vesz, majd továbbértékesíti azt országon belül ráterhelve az áfát, amit nem fizet meg.

²⁸ Állami Számvevőszék (2019): i. m.

²⁹ A 2013. évi CC. törvény 27%-ról 5%-ra csökkentette az élő és félsertésre alkalmazandó áfa-kulcsot.

³⁰ A 2014. évi LXXIV. törvény 27%-ról 5%-ra csökkentette a köztes terméknek minősülő, nagy testű élő állatok (szarvasmarha, juh és kecske) és a vágott testek értékesítésére alkalmazandó áfakulcsot.

³¹ A 2015. évi LXXXI. törvény a sertés tökehúsok értékesítés áfakulcsát csökkentette 27%-ról 5%-ra.

³² Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.) 82. § (2) bekezdése alapján az e törvény 3. számú mellékletében felsorolt termékek, szolgáltatások esetében az adó mértéke az adó alapjának 5%-a. Az Áfa tv. 3. számú melléklet I. része – s ebből következően az 5%-os adómérték alá tartozó termékek köre – 2017. január 1-jével egy új, 52. ponttal egészült ki, amely a következőket tartalmazza: a 0105 vtsz. alá tartozó baromfi élelmezési célra alkalmas húsa, vágási mellékterméke és belsősége frissen, hűtve vagy fagyasztva.

³³ Az Áfa tv. 3. számú melléklet I. részének – vagyis az 5%-os adómérték alá tartozó termékek körének – 2018. január 1. napjával történő módosítása keretében az említett melléklet – többek között – az alábbi három új ponttal (55., 56., 57. pontok) egészült ki: emberi fogyasztásra alkalmas élő hal, a díszhal kivételével; emberi fogyasztásra alkalmas hal (ideértve a halbőrt, ikrát, haltejet, halmáját és egyéb belsőségeket is) frissen, hűtve vagy fagyasztva, a cápa kivételével; emberi fogyasztásra alkalmas halfilé és más halhús (aprított is) frissen, hűtve vagy fagyasztva, a cápahús kivételével.

³⁴ Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 2019. január 1-jétől hatályos módosítása az 5%-os adómérték alá tartozó körbe sorolta át az ultramagas hőmérsékleten hőkezelt tejeiket (ESL- és UHT-tejek) is.

az általános forgalmi adóra elkövetett csalások számának csökkentése.³⁵ Az új rendszer működésének legfontosabb eleme, hogy 2015. január elsejétől útdíj-kötelessé vált a 3,5 tonnás vagy annál nagyobb össztömegű gépjármű által végzett közúti fuvarozás, és annak megkezdése előtt a fuvarozásért felelős személynek vagy gazdasági társaságnak a tervezett szállítást be kell jelentenie az adóhivatalnál, és úgynevezett EKÁER-számot kell igényelnie. A fent meghatározott körben lévők kizárólag érvényes EKÁER-számmal végezhetnek szállítási tevékenységet. A törvény nevesíti, hogy az úgynevezett kockázatos termékek esetében szigorúbb eljárási szabályokat kell alkalmazni. A kockázatos termékkörbe alapvetően élelmiszereket soroltak be (hús, tej, vaj, sajt, liszt, cukor, étolaj). E termékkör esetében még az egyébként nem útdíjköteles 3,5 tonna össztömeg alatti szállításokat is be kell jelenteni és engedélyeztetni kell. A rendszer működéséhez kapcsolódik a HU-GO országos kamerahálózat, amelynek működési szabályait a 2013. évi LXVII. törvény határozta meg. Ennek megfelelően 2015. január 1-jétől a HU-GO rendszer által begyűjtött digitális forgalmi információkat a NAV jogosult átvenni és munkájában felhasználni. A kihelyezett közúti forgalmi utat ellenőrző kamerák segítségével a szállítmányok mozgása a teljes bel-földi közúti hálózatban pontosan nyomon követhető, és az összegyűjtött adatok egybevetethetők a NAV által megszerzett adatokkal, így az EKÁER-bejelentéseken alapuló információkkal is. A rendszer kiegészült a fuvarozók által nyújtott pénzügyi garanciarendszerrel is. Az EKÁER szempontjából közvetlenül az alábbi jogi szabályozások meghatározóak:

- az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény;
- az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény, az adóhatóság által fogadatosítandó végrehajtási eljárásokról szóló 2017. évi CLIII. törvény;
- az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.);
- az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet;
- az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működéséről szóló 13/2020. (XII. 23.) PM rendelet;
- az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról szóló 51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet.

Az EKÁER alapjául szolgáló jogszabályok 2021. január 1-jétől megváltoztak. A legfontosabb változás, hogy 2021. január 1-jétől kizárólag azokat a termékeket kell bejelenteni, amelyek az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működésével összefüggésben a kockázatos termékek meghatározásáról szóló

³⁵ Szilovics (2019): i. m.

51/2014. (XII. 31.) NGM rendelet mellékleteiben szerepelnek. Bővült a kockázati biztosíték alól mentesülők köre. Az EKÁER hatálya alá tartozó termékekre főszabály szerint kockázati biztosítékot kell nyújtani, ám e kötelezettség alól a szabályozás bizonyos esetekben mentességet biztosít. 2021. január 1-jétől a korábbi mentességek mellett már a megbízható minősítésű adózóknak sem kell kockázati biztosítékot nyújtaniuk. Továbbra is kizárólag érvényes EKÁER-számmal folytatható a gépjárművel végzett, közúti fuvarozással járó termékértékesítés, termékbeszerzés, egyéb célú termékmozgatás.³⁶ Az EKÁER segíti a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) ellenőrzési munkáját, átláthatóbbá teszi a gazdasági folyamatokat, és szélesíti a jogkövető adózók körét.

Az online számlázás előírása

A gazdaságkifehérítés mellett a vállalkozások digitális átállásában is fontos mérföldkő az online számlázás. Az adóalanyoknak 2020. július 1-jétől adatot kell szolgáltatni minden olyan számláról, számlával egy tekintet alá eső okiratról, amelyet

- belföldi adóalany állít/bocsát ki
- belföldön nyilvántartásba vett adóalanynak,
- az Áfa tv. előírásai szerint belföldön teljesített ügyletről.

Az áfaalanyok számlaadat-szolgáltatási kötelezettség alá eső számláinak, számlával egy tekintet alá eső okiratainak (számla) köre 2021. január 4-től kibővült. Ettől az időponttól már nemcsak a belföldön nyilvántartásba vett áfaalany vevőknek kiállított számlákról kell adatot szolgáltatni, hanem az adatszolgáltatási kötelezettség kiterjed minden olyan számlára, amire az Áfa tv.³⁷ számlázási szabályai alkalmazandóak. Így 2021. január 4-től számlaadat-szolgáltatási kötelezettséggel érintett a nem áfaalany személynek, szervezetnek és a külföldi áfaalanynak kiállított számla is. Kötelező adatot küldeni 2021. január 4-étől a NAV-hoz minden olyan számláról, módosító, érvénytelenítő számláról, amelyre az áfatörvény számlázási szabályai vonatkoznak. A kötelező adatszolgáltatást a NAV erre a célra létrehozott elektronikus felületén, az Online Számla rendszerben kell teljesíteni az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (Áfa tv.) 10. számú melléklete alapján. Jogszabályi szinten 2021. január 4-től vált teljessé az Online Számla rendszer, amelynek segítségével már minden számlát, még a magán-személyek részére kiállítottakat is látja a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).

³⁶ Az Elektronikus Közúti Áruforgalom Ellenőrző Rendszer működéséről szóló 13/2020. (XII. 23.) PM rendelet 2. §-ában meghatározott tevékenységek esetében.

³⁷ Áfa tv. 10. számú melléklet 1. pontja.

Összefoglaló megállapítások

A gazdaságkifehértés online korszakát 2014-ben indította el a magyar kormány, ekkor vált kötelezővé az online pénztárgép használata. Ezt követően indult útjára az elektronikus közúti áruforgalom ellenőrző rendszer éles üzeme. Majd ezt követően vezették be az online számlázás rendszerét. Mindezeknek köszönhető, hogy 2018-ban Magyarországon csökkent a legnagyobb mértékben az adóelkerülési ráta az európai országok között, és 2019-ben még tovább javult, ezzel pedig az áfarés tekintetében már sikerült megelőznünk olyan országokat is, mint Németország, Ausztria, Dánia. A magyar gazdaságkifehértés online találmányai mellett, hogy mára nemzetközi szinten is példaértékű modellekké váltak, megteremtették az adócsökkentés költségvetési lehetőségét is. A koronavírus-válság idején különösen fontos, hogy az állam védje a tisztességes vállalkozásokat, és senki se bújhasson ki az adók megfizetésének kötelezettsége alól, ezért a feketegazdaság elleni küzdelem tovább fog folytatódni, hogy az adóelkerülési ráta a lehető legkisebb legyen.

Irodalomjegyzék

- Adó Online: *Az online kasszákhöz kapcsolódó szabályozás 2017-ben*. 2017. március 23. Online: <https://ado.hu/ado/az-online-kasszakhoz-kapcsolodo-szabalyozas-2017-ben/>
- Állami Számvevőszék: *Az általános forgalmi adó csökkentés hatásai a fenntartható kifehérítés folyamataira*. 2019. december. Online: www.asz.hu/storage/files/files/elemzesek/2019/afa_20191206.pdf
- CASE – Center for Social and Economic Research: *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report*. European Commission, 2020. szeptember. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/vat-gap-full-report-2020_en.pdf
- European Commission: *Action Plan on VAT*. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat_en
- European Commission: *Central Electronic System of Payment information*. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/central-electronic-system-payment-information-cesop_en
- European Commission: *European Commission proposes far-reaching reform of the EU VAT system*. Brussels, 2017. október 4. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3443
- European Commission: *New measures to fight VAT fraud using payment data*. Taxation and Customs Union. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/new-measures-fight-vat-fraud-using-payment-data_en
- European Commission: *Questions and answers. VAT Gap: Frequently asked questions*. Brussels, 2020. szeptember 10. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1580
- European Commission: *VAT Gap: Frequently asked questions*. Brussels, 2020. szeptember 10. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1580
- European Commission: *VAT rates applied in the Member States of the European Union Situation at 1st January 2020*. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf
- European Commission: *VAT scheme for Small Businesses*. Taxation and Customs Union. Online: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/action-plan-vat/vat-scheme-for-small-businesses_en
- MOSS- (*Mini One Stop Shop*) rendszer. Online: <https://moss.nav.gov.hu/>
- Salamon Ildikó – Véber Emília: Formálódik a végleges hozzáadottértékadó-rendszer. *ÁSZ*, 2019. július 2. Online: www.aszhirportal.hu/hu/hirek/formalodik-a-vegleges-hea-rendszer
- Szilovics Csaba: Az adócsalás elleni küzdelem új eszközéről. *Büntetőjogi Szemle*, 8. (2019), 1. 102–107. Online: https://ujbtk.hu/wp-content/uploads/lapszam/BJSZ_201901_102-107_SzilovicsCsaba.pdf



Paksi-Petró Csilla – Stréhli Georgina¹

Az életre szóló tanulási élmény – Innovatív módszerek a közigazgatási vezetőképzésben: a coachingszemléletű fejlesztés

„A coaching olyan művészet,
amely egy másik ember teljesítményének,
tanulásának és fejlődésének
elősegítésével foglalkozik.”
(Sir John Withmore)

Bevezetés

Átlag felett teljesítő szervezetekben a vezetőfejlesztés a szervezeti stratégia része. Befektetés a jövőbe, amely a hosszú távú eredményes és hatékony működést biztosítja. Mindenkor cél a kompetens, hatékony közigazgatási vezetők képzése. A vezetői kihívások mára olyan magas szintű komplexitást mutatnak, amelyekre a hagyományos képzési formák nem biztosítanak megfelelő felkészítést. A vezetői leterheltséget figyelembe vevő támogatásra van szükség, amely: személyre szabott kompetenciafejlesztés, időben és térben rugalmas, mégis folyamatos, alacsony időterheléssel végezhető önfejlesztő munkát tesz lehetővé. A Covid-járvány hatására a nemzetközi képzési trendek rámutatnak: a tanulást szükséges nagyobb arányban online térbe helyezni. Emiatt nem kell lemondani a személyes és személyre szabott interaktív tanulás egyedülálló tanulási hatékonyságáról. A vezetők számára elengedhetetlen magas szintű önismeret, vezetői tudatosság és önreflexiós készség a virtuális elemekkel kombinált, coachingszemléletű képzés módszerével fejleszthető. Tanulmányunk a közigazgatási vezetőképzés közelmúltjába és jelenébe ágyazva vizsgálja a coachingszemléletű vezetőképzés jellegzetességeit, közigazgatási relevanciáját és a benne rejlő, jelenleg még kiaknázatlan potenciált.

¹ *Paksi-Petró Csilla*: adjunktus, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: petro.csilla@uni-nke.hu. *Stréhli Georgina*: tanársegéd, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Emberi Erőforrás Tanszék. Kapcsolat: strehli.klotz.georgina@uni-nke.hu.

A közigazgatási vezetőfejlesztés közelmúltja és jelene 2014–2020

A magyar közigazgatás lassan követi a humánerőforrásmenedzsment-trendeket. Ez természetszerűleg megmutatkozik a közigazgatási vezetőképzés kultúráján is. A 2000-es években a közigazgatás vezetőképzési rendszere fokozatosan zárkózott fel a nemzetközi térben modernnek számító oktatási módszerekhez. 2014-ben létrejött a közigazgatási továbbképzés új országos rendszere és benne külön ágazatként a vezetőképzés. A Nemzeti Közzolgálati Egyetem (NKE) által működtetett, egyedi képzési modellben a teljes közigazgatási vezetői körnek rendszeresen, meghatározott számú képzésen kell részt vennie.² A korábbi, jogi és szakismereti tárgyú, előadó-központú képzéseket a készségfejlesztést elősegítő, résztvevőközpontú oktatásmódszertan váltotta fel.³ Az oktatási rendszer nagyságrendjét érzékelteti, hogy a továbbképzési programjegyzéken 2019. év végén 2488 program szerepelt, amelyből 576 program az NKE által fejlesztett és nyújtott közzolgálati továbbképzési program.⁴ A vezetőképzések célja a vezetői utánpótlás képzése, a vezetők rendszeres továbbképzése és a vezetők magas szintű kiválósági képzése. Módszertanilag három típusuk van: *e-learning*, jelenléti és a kettőt vegyítő *blended learning*. A közzolgálati vezetők 2019-ben 12-féle *blended learning* vezetőképző, 6-féle jelenléti, valamint 1 db *e-learning*-program közül választhattak. Ezeket összesen 1096 fő vett részt.⁵

A továbbképzési rendszerben az *e-learning* típusú képzés túlsúlyát a népszerűségi mutatók mellett az is tükrözi, hogy összesen 316 darab ilyen program található a teljes kínálatban. Számtalan előnye mellett a módszerben kihívást jelent a személyesség megteremtése. Nehezített a tanulók közötti interakció, a szociális kapcsolat és az informális kommunikáció megteremtése. Ezeket az *e-learningek* új „tutorált” típusai, illetve a közösségi média elvén működő belső „Csoportok és csatornák” szolgáltatás igyekszik kiküszöbölni.⁶ Az *e-learning* mellett mára már a közigazgatásban is elfogadott és kedvelt a tréningmódszertan szerinti, kisebb csoportos oktatás. A tréning a tréningcsoport készségeinek és kompetenciájának fejlesztése egy adott témakörben (például időgazdálkodás, konfliktuskezelés stb.). A tematika viszonylag rögzített, így nincs lehetőség minden résztvevő egyéni igényeit figyelembe venni. Nehézséget jelent, hogy a résztvevők teljes

² A közzolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 22. § (2).

³ Carl R. Rogers: *Freedom to learn for the 80's*. Columbus, OH, Merrill, 1983. Magyar fordítása: *A tanulás szabadsága a 80-as években*. Szeged, JGYTF, 1986.

⁴ *Jelentés a 2019. évben megvalósított közzolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról* (2020. április 7.).

⁵ *Jelentés a 2019. évben megvalósított közzolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról* (2020): i. m. 26.

⁶ <https://probono.uni-nke.hu/tartalom/erdeklodoknek/kepzesekink>.

napra/napokra kiesnek a munkából, amelyet a közigazgatásban a munkaadók gyakran nem tolerálnak.

A továbbképzési rendszer megújulási célja 2021-ben a tisztviselők önkéntes tanulásának ösztönzése, saját motivációjuk felébresztése, statikus ismeretek közvetítése helyett szemléletformálás, az értékorientáció. A kötelező jelleg, a vizsgaorientáltság és a személytelenség negatív élményének kiküszöbölése, helyette önfejlesztési lehetőség és tanulási élmény adása.⁷ A Covid-járvány rámutatott, hogy a képzést szükséges még nagyobb arányban online térbe helyezni. Emiatt azonban nem kell lemondani a személyes és személyre szabott interaktív tanulás egyedülálló tanulási hatékonyságáról. A meglévő színes képzési paletta mellett kialakítható a továbbképzési rendszer megújítási céljaival harmonizáló, részben vagy egészben az online térben működő, *coachingszemléletű* egyéni és kiscsoportos vezetőfejlesztés.

Egyéni fejlesztés coachingmódszertan szerint

A coaching az egészséges, önmagukat bizonyos területeken fejleszteni kívánó embereket, szervezeteket segíti céljaik elérésében. A coaching nem terápia, nem tréning, nem tanácsadás, nem mentorálás és a legkevésbé sem felszínes baráti csevej. Egyik nagyra becsült coach kollégánk kedvenc mondását idézve: „Ha másokat akarsz izzasztani, hívj tanácsadót, ha te magad akarsz izzadni, hívj coachot!”⁸ A coaching „verejtékes” belső önismereti és önfejlesztési munka, de megéri, mert életre szóló tanulási élményeket tartogat magában.

A *sikerés coach*⁹ című kézikönyvet olvasva elsőre furcsálltam egyik kulcsfontosságú állítását: „részesítd az ügyfeled életre szóló coachingélményben...” Hát ez gyönyörű! De jobban belegondolva, teljesen igaz. A coach egyetlen feladata olyan hatékony szolgáltatást tenni, hogy az ügyfele soha életében ne felejtse el azt a beszélgetést. A coach a csodákban utazik, az ügyfél a beszélgetések hatására „aha”-élmények sorozatát élheti meg, és olyan célok elérésére lesz képes, amelyről korábban csak álmodozott (vagy álmodni sem mert).

A közös munka során az ügyfél kimozdul a megszokott gondolkodásából, és más szemszögekből, új nézőpontokból látja saját működését, elvezeti őt saját megoldásaihoz. A coach soha nem ad megoldási alternatívákat a problémákra, nem mondja meg, hogy mit kell tenni. Abban segíti, hogy az ügyfél maga találjon rá a saját élethelyzete számára legmegfelelőbb útra és módszerre. A coach

⁷ Jelentés a 2019. évben megvalósított közszolgálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról (2020): i. m. 8.

⁸ Kurucz Balázs PCC-től hallott idézet.

⁹ Steve Chandler – Rich Litvin: *A sikerés coach*. Budapest, Cor Leonis, 2017. 126.

nem saját tudását, tapasztalatát adja át, hanem új, saját tudás és tapasztalat megszerzésére ösztönzi a tanulót. Az eredményeket beszélgetések során speciális coachingtechnikákkal éri el. Célirányos kérdésekkel, odafigyeléssel, visszajelzéseivel rávezeti az ügyfelet arra, hogy lássa meg saját hibáit, igyekezzen azokat javítani, ismerje fel, hogy ő maga mit tehet azért, hogy javuljon a helyzete, elérje céljait. A coach támogatásával az ügyfél stratégiát és akciótervet dolgoz ki, majd megvalósítja ezeket, amelyet az önként vállalt feladatok és határidők betartása, nyomon követése segít. A közös munka során nagyot fejlődik önismerete, ön-reflexiók készsége, vezetői tudatossága és vezetési stílusa. A tartós hatású, életre szóló tanulási élmény átütő erejű, sorsfordító hatású is lehet. Ezért mondjuk, hogy a coach csodákban utazik.

Mindez így leírva persze semmit sem jelent annak, vagy kételkedést vált ki abból, aki még nem tapasztalta személyesen a jó coaching erejét. Nagyon találó megállapítás, hogy: a coaching elég absztrakt, elvont, nem lehet néhány ábrával, grafikonokkal, számokkal, kézzelfogható fizikai eredményekkel bemutatni működését és hatékonyságát.¹⁰

Hazánkban a coaching igazi áttörése a 2005–2010 közötti időszakra tehető.¹¹ Kezdetben a nagyvállalati gyakorlatban terjedt, de lassan begyűrűzött a kis- és középvállalkozások mindennapjaiba is. Ennek ellenére a mai napig az emberek többségének homályos ez a fogalom. Amíg nincs a módszerről személyes tapasztalásunk, nem is lehet megérteni vagy előre látni értékeit. Nehézséget jelent az is, hogy a coachingszolgáltatások megközelítésmódja, szakmai paradigmái és minősége meglehetősen heterogén. A szakmai színvonalat és megbízhatóságot hivatottak őrizni a coachingszakmai szervezetek (például Magyarországi Coach Szervezetek Szövetsége, ICF Magyar Tagozat). Azonban a gyakorlatban a szakterületnek nincs szigorú szabályozása, ezért kis túlzással szinte bárki coachnak nevezheti magát. A coachképzések szolgáltatói palettája és minősége nagyon különböző. Ennek veszélye, hogy egy-egy kóklerral megtapasztalt coaching rontja a szakmai munka hitelességét. Nemzetközi szinten az ügyfelek egyre tudatosabbak, és a hiteles, tanúsítvánnyal, nemzetközi akkreditációval és igazolható szakmai múlttal rendelkező coachokat keresik.¹² Hazánkban első helyen áll a coachválasztásban a személyes szimpátia (ami

¹⁰ https://pillangoeffektus.blog.hu/2019/07/04/coaching_csillamporhintes_vagy_hatekony_szaksegitseg.

¹¹ Horváth Tünde: A team coaching különböző fajtái. 2. rész. *Magyar Coachszemle*, 1. (2012), 3. 5–16.

¹² 2020 ICF Global Coaching Study. Executive Summary. Online: https://coachfederation.org/app/uploads/2020/09/FINAL_ICF_GCS2020_ExecutiveSummary.pdf 17.

persze tényleg fontos bizonyos szintig), és csak utána következik a képzettség és a szakmai gyakorlat megítélése.¹³

A coaching az 1980-as években került a sportpszichológiából az üzleti életbe, és azóta folyamatosan terjed, fejlődik világszerte. Ennyi idő alatt bizonyította, hogy tartós üzleti sikert eredményező eszköz. Létjogosultságát számadatok igazolják. A Nemzetközi Coach Szövetség (*International Coach Federation – ICF*) 2015. évi felmérése szerint a coaching éves árbevétele minimum 2 billió USD.¹⁴ 2020-as felmérésük szerint a coachingból származó árbevétel világviszonylatban már 2,849 billió USD volt 2019-ben. Ez 33%-os növekedés. Magyarországon 2020-ban a coachok átlagos óradíja 26 000 forint.¹⁵ Vajon mekkora üzleti eredményre tettek szert a coachingot használó vállalatok, ha megéri nekik ekkora befektetésre áldozni?

A coach szakemberek száma 2015-ről 2019-re 50-65 ezerről 71 ezerre tehető, amely 21%-os növekedés.¹⁶ A szakemberek növekedése is mutatja a coaching iránti érdeklődést, még akkor is, ha a coachképzést végzetteknek csak töredéke dolgozik majd teljes állású „profi” coachként. Többségük részmunkaidős coach, a cégvezetéshez tanul coachingszemléletet, vagy önismereti törekvéseit valósítja meg a képzések elvégzésével. A magyar társadalomban korábban „ciki” volt pszichológushoz, más segítő szakemberhez járni. Mára már egyre többen felismerik, hogy a mentális egészség legalább olyan fontos, mint a fizikai. A nagyvállalati szektor által behozott szemlélet terjedésével egyfajta kiváltság, vagy „menő” dolog, ha van saját coachod. Azt jelentheti: vagy olyan fontos a szervezet számára, hogy biztosítja az egyénre szabott fejlődésed luxusát. Maguk a vezetők is egyre szélesebb körben használják vezetői munkájuk során beosztottjaik menedzselésében a coachkompetenciákat (úgynevezett coachingszemléletű vezetést). A coachingmegrendelések nagy része még mindig a vállalati szektorban keletkezik, de egyre többen magánemberként is hajlandóak személyes fejlődésükbe fektetni (31%).¹⁷

A coaching már évtizedekkel ezelőtt is jól működött telefonon, illetve a digitális világ kiterjedésével online platformokon. Korábban sem volt ritka mondjuk Magyarországról Skype-on coacholni egy dél-afrikai menedzsért. De az online coachingban „áttörést” a Covid-19 hozott igazán. A kényszer hatására azon coachok közül is sokan áttértek az audiovizuális megoldásokra, akik korábban

¹³ 2020. évi Országos Coaching kutatás. Business Coach Kft. Online: www.hrportal.hu/hr/menyit-keresnek-a-coachok-mit-varnak-toluk-az-ugyfelek---az-orzagos-coaching-kutatas-friss-eredmenyei-20201009.

¹⁴ Erika Reyes Alvarez: *Executive coaching in international context*. University of VAASA School of Management. Master's Thesis in International Business. VAASA, 2019. 11.

¹⁵ 2020. évi Országos Coaching kutatás (2020): i. m.

¹⁶ 2020 ICF Global Coaching Study. *Executive Summary* (2020): i. m. 7.

¹⁷ 2020. évi Országos Coaching kutatás (2020): i. m.

idegenkedtek tőle, vagy nem voltak magabiztosak a technika használatában. Az ICF Covid-kutatása szerint a pandémia kezdete óta a coachok 74%-a audio-vizuális platformokra váltott.¹⁸ Az online kapcsolat másféle figyelmet és gyakorlatot igényel, hogy azonos színvonalon lehessen megvalósítani a coachingot, de annyi előnnyel kecsegtet, hogy megéri használni. Az ügyfelek könnyebben beilleszthetik mindennapjaikba az üléseket, mert időben jobban tervezhetőek (nem kell odautazni, és esti ülések is szóba jöhetnek), és költséghatékonyabb is. A virtuális tér megnöveli a coachkínálatot is, azaz könnyebb ügyfélként megtalálni a számunkra legjobb coachot, mert földrajzi kötöttségektől mentesen dolgozhatunk azzal, akivel csak akarunk.¹⁹

Coachingra akkor van szükség, ha alapvetően jól mennek a dolgok, de bizonyos területeken mehetnének még jobban. Érdemes coachingprogramot indítani, ha időszerű a szervezet építése, átszervezése, stratégiai tervezése, szervezeti szintű változások bevezetése. Ha szükséges a vezetők kompetenciáinak fejlesztése, megváltozott feladatok miatt új készségek elsajátítása. Ha indokolt az új vezetői munkakörbe történő beilleszkedés gyorsítása, vagy a szervezet kiemelkedő tehetségeinek (például vezetői utánpótlás) fejlesztése a cél. A 2020. évi Országos Coaching Kutatás eredményei szerint hazánkban a leggyakoribb coachingtémák a vezetői képességek fejlesztése, a munka-magánélet egyensúly megtartása, a munkahelyi kommunikáció, a konfliktuskezelés, és az új kinevezéssel, új feladatkörökkel járó nehézségek leküzdése kapcsán is igénylik a coach segítségét.²⁰

A coaching nem követ egyetlen iskolát sem, módszertanába sok minden belefér, fő szempont, hogy az ügyfél fejlődését szolgálja. Irányzatait és eszközeit tekintve nagyon sokféleképpen találkozhatunk. Példálózó jelleggel: shadow-coaching, akcióközpontú vagy értékalapú coaching, brief-coaching, Gestalt, NLP stb. Ami minden megközelítésben kiemelt szerepet kap, az az aktív figyelem és az adekvát visszajelzések adása.

Fő irányultsága szerint beszélhetünk: egyéni coachingról (a coach egyénileg foglalkozik a coacholttal) vagy csoportos coachingról (a coach egy kis csoporttal foglalkozik).

Az egyéni coachingon belül különböző ágazatok fejlődtek ki: life coaching: egyéni életvezetéssel foglalkozik; business coaching: munkahelyi fejlődést segítő folyamat (középvezetők, menedzserek részére); executive coaching: speciálisan főként vállalati felsővezetők részére szóló fejlesztés.

Az egyéni business coaching a középvezetői réteg kompetenciáinak egyénre szabott, hatékony és időalap-kímélő fejlesztése. A coaching a szervezet építésé-

¹⁸ COVID-19 and the Coaching Industry. 2020 International Coaching Federation, 18. Online: <https://bit.ly/2QVndrK>.

¹⁹ 2020. évi Országos Coaching kutatás (2020): i. m.

²⁰ 2020. évi Országos Coaching kutatás (2020): i. m.

ben, átszervezésében, stratégiai tervezésben, szervezeti változások bevezetésében nyújt támogatást. Arra irányul, hogy a középvezetők jobb vezetőkké válhassanak, a kompetenciáik fejlődjenek, saját hatékonyabb vezetési stílust alakíthassanak ki. A cél az egyéni teljesítmények fejlődésén keresztül a szervezeti teljesítmény növelése. Klasszikus témái például az önismeret, aszertivitás, delegálás, együttműködés (csapatépítés), időgazdálkodás, konfliktus- és stresszkezelés, motiválás, változáskezelés, proaktivitás stb.

A vezetői coaching speciális fajtája a felsővezetők számára biztosított executive coaching. Felsővezetői szinten speciális problémák adódhatnak, gyakran olyan jellegű kérdéseket kell megvitatni, amelyeket az ügyfél mással nem tud. A kompetenciafejlesztésnél hangsúlyosabb a speciális felsővezetői élethelyzetekre való felkészülés. Klasszikus témái: változások hatékony bevezetése, kritikus témák megbeszélése, interperszonális helyzetek eredményes kezelése, felkészülés kulcsfontosságú/kockázatos feladatokra, felkészülés coaching-szemléletű vezetésre.

A csoportos coachingmódszerek csoportos formájú változástámogatási és fejlesztő módszerek. Céljuk több konkrét egyéni/szervezeti probléma közös megoldása. A résztvevők a coach irányítása mellett tapasztalatot cserélnek, segítenek, tanácsot adnak egymásnak, és javaslatokat tesznek a szervezeti hatékonyság növelésére.

Röviden érdemes szót ejteni az *action learning* (akció tanulócsoport) módszeréről. Egyrészt mert egyik kedvenc team coaching módszerünk, másrészt általa megérthetjük, hogy ez bár csoportos képzés, de miért nem tréning, harmadrészt, mert pilot jelleggel a közigazgatási felsővezetők képzésében is helyet kapott már a módszertan Robert Kramer nemzetközi szakértő bevonásával.²¹ Az *action learning* a team coaching egy különleges fajtája.²² Alapfilozófiája a tanulni tanítás. Módszertana arra a felfedezésre épül, hogy a hagyományos vezetőképzési formák nem működnek kellő hatásokkal. A vezetői réteg speciális fejlesztést igényel. Nemcsak a hagyományos előadás-központú módszerek, hanem a napjainkban elfogadottnak számító hagyományos tréninggyakorlatok (szituációs feladatok, szerepjátékok stb.) sem érnek el valódi hatást. A tréning szobában tanultak mind csak szimulációk, nem igazi, valós helyzetek, így nem is alkalmazhatók valós kihívásokra. A vezetők a tréningek után visszatérnek a szervezetbe, ahol a szervezeti kultúra nyomása nagyon erős, ezért óhatatlanul a korábbi beidegződések

²¹ Robert Kramer – Ágnes Jenei: *What “develops” in public-service leader development? Using transformative action learning to reframe leader education at the National University of Public Service*. National University of Public Service Faculty of Public Administration Department of Communication and Public Service Ethics. Hungary Budapest, 20 March 2015.

²² www.actionlearning.hu.

térnek vissza.²³ Az action learning vegyes tanulási módszer, amelynek középpontjában valós üzleti (szervezeti) feladat vagy projekt áll, amelynek megoldási folyamatába egyéni tanulást és fejlődést ösztönző elemeket is beépítenek.²⁴ Lényege az egyszerűség: saját és a csoport tagjainak személyes példái alapján, beszélgetve és egymást kérdezgetve kaphatunk válaszokat az aktuális vezetői dilemmákra. A találkozók során a csapattagok felváltva kerülnek a témagazda/problémagazda szerepbe. A többi csapattag mindent megtesz annak érdekében, hogy a témagazda sikeresen előbbre jusson projektjében. Az action learning team tagjai együtt és egymástól tanulnak azáltal, hogy valódi problémákon dolgoznak, és a saját tapasztalataikra reflektálnak.

Coaching a közszolgálatban: illúzió vagy vízió?

A közigazgatás csupán néhány coachingkezdemenyvezést tudhat maga mögött. Sajnálatos módon ez a szakterület még kiforratlan, nem bővelkedik kutatási anyagokban és jelentős tapasztalatokban, ellentétben a versenyszféra gyakorlatával, ahol már évek óta a vezetői munka szinte nélkülözhetetlen velejárója a coaching. Komocsin Laura²⁵ kutatásából is jól látszik, hogy a különböző szektorok között nagy eltérés tapasztalható abban, hogy alkalmazzák-e a coachingot. Vannak olyan területek, amelyek gyakrabban kérnek szakértőktől segítséget, ilyen az IT, a kereskedelem vagy az oktatás. Kezdetben a nemzetközi multinacionális vállalatok éltek a coaching eszközzel, az utóbbi években a kisebb cégek is felismerték hatékonyságát. A módszer népszerűségét mutathatja, hogy több esetben belső coachcsapatot állítanak fel. Egyre gyakoribb a vegyes megoldás is, belső és külső szakemberek egyaránt támogatják a vezetőket munkájukban. A kutatásból az is kiderül, hogy elsősorban a felsővezetők számára kérnek fel coachot, de sok esetben középvezetőket és szakértőket is bevonnak egy-egy coachingfolyamatba.

Azok a cégek, ahol a coachingszemléletű vezetés és a tanácsadókval való együttműködés a szervezeti kultúra részét képezi, a szemlélet is befogadóbb az új megoldásokkal szemben. Legtöbb esetben a csoportos coaching módszertana is részét képezi a fejlesztési folyamatoknak. Ezeken nem kizárólagosan a vezetői réteg vesz részt, hanem akár egy-egy egész szervezeti egység is. Ahol belső coachcsapat támogatja a munkát, nagyobb eséllyel fordul elő csoportos problémamegoldás is.

²³ Robert Kramer: *How is Action Learning being used to develop public service leaders in the US and Europe?* Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware. Newark, Delaware, May 31 – June 2., 2007.

²⁴ vezetofejlesztes.hu/a-csoportos-coaching-es-az-action-learning.

²⁵ Komocsin Laura: *A 2018-as országos coaching kutatás eredményei* (2018).

A 2013-ban végzett Közzolgálati Humán Tükör kutatás²⁶ kitért a közzolgálati képzések és egyben a coaching alkalmazásának gyakoriságára is. A kutatásban részt vevők többségének információja sem volt ilyesfajta képzési formáról, és ez a szám a humánerőforrás-gazdálkodással foglalkozó kollégák között sem növekedett jelentősen.²⁷ A rendvédelemben ugyan elkezdődött egy belső coachcsapat képzése 2014-ben, azonban ekkor még gyerekcipőben járt a rendszeres coachingfolyamatok kialakítása, és csupán szórványosan fordult elő. A rendvédelem az új közzolgálati életpálya²⁸ kialakításához kapcsolódóan tűzte ki célul a hivatásos állományú vezetők coachingba való bevonását és annak szélesebb körben való alkalmazását, amelyre hamarosan kitérünk.

Öt évvel később (2018) az államigazgatásra, önkormányzati szférára és rendvédelemre kiterjedő HR-kutatás eredményei szerint a coaching alkalmazása jelentősen nem bővült a közigazgatásban.²⁹ A coachinggal kapcsolatban a megkérdezettek mindössze 10%-a nyilatkozott úgy, hogy felajánlottak számára ilyesfajta fejlesztési lehetőséget. Jelentősebb hányaduk a rendvédelmi dolgozók közül került ki. Az államigazgatásban továbbra is csupán elvétve, egy-egy szervezet saját kezdeményezéseként vagy projekt keretében biztosítanak egyéni coachingot. Az önkormányzati igazgatás szintén hasonlóképpen jár el, amennyiben elő is fordul coaching, azt kizárólag a legnagyobb önkormányzati szervezetek biztosítják vezetőik számára.

A rendvédelemben a Belügyminisztérium vezetőképzésért és továbbképzésért felelős főosztálya biztosítja a felügyeletük alá tartozó hivatásos állományúak számára a kinevezéshez szükséges középzetői és felsővezetői továbbképzéseket.³⁰ Emellett a rendészeti továbbképzési rendszer koordinációjáért is felel, amelynek keretében megtalálható a coachingszolgáltatás is. A vezető a megadott névjegyzék alapján választhat, és egyéni igény szerint kérheti coach segítségét, amelyet a legtöbb esetben saját motivációja miatt választ a képzési kínálatból. A központilag támogatott és kialakított egyéni fejlesztések lehetősége így rendkívül korlátozott, hiszen a legtöbb rendvédelemben dolgozó vezető számára nem ismert ez a fajta fejlesztési folyamat, ebből adódóan annak igénybevétele is esetleges. A coachingfolyamat biztosítása ebből adódóan nem lehet rendszerszintű, csupán

²⁶ Szabó Szilvia: *Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közzolgálatban*. Résztanulmány ÁROP_2.2.17. Új közzolgálati életpálya Emberi erőforrás gazdálkodás és közzolgálati életpálya kutatás „Közzolgálati Humán Tükör” kutatás, NKE, 2014.

²⁷ Szabó (2014): i. m.

²⁸ *Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program (11.0)*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011.

²⁹ Stréhlí-Klotz Georgina – Szakács Gábor: *A közzolgálati tisztviselők élet-és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest, NKE, 2018.

³⁰ <http://bmkszf.hu/tart/index/126/Vezetokepzes>.

egyéni érdeklődés alapján kerül rá sor. Mindemellett előremutató, hogy azok a szervezeti egységek, amelyek vállalkoznak arra, hogy részt vegyenek egy-egy coachingfolyamatban, nagy valószínűséggel szívesebben választják a coaching lehetőségét később is.

A honvédelem már alapjaiban eltérő szemléletmódot képvisel a vezetőképzést illetően, ami a nyilvánvalóan speciális feladatrendszerből adódik. A katonai vezetőképzés megvalósítása a Nemzeti Közszerológati Egyetemen belül működő Felsőfokú Vezetőképző Intézet feladata.³¹ Kifejezetten katonai vezetési ismeretek átadására fókuszál, amelyből adódóan a vezetési ismeretek oktatása is némiképp eltér a többi hivatásrendtől. A coaching módszertanának bevezetése nem kezdődött meg.

Jelenleg a csoportos coachingformák szórványos megjelenéséről beszélhetünk a közigazgatásban.

Robert Kramer, a George Washington University oktatója 2014-ben pilot jelleggel tartott team coachingot az NKE-n. Egyrészt közszológati felsővezetők, másrészt az egyetem oktatói számára. Utóbbiak már train the trainer kurzus keretében sajátíthatták el az action learning-módszertant.³²

2016 és 2019 között valósult meg az állami tisztviselők és a kormányhivatali vezetők új, kötelező előmeneteli képzési rendszere az NKE szervezésében. A *Kormányzati tanulmányok* című továbbképzés célul tűzte ki a hatékonyabb vezetői feladatellátás fejlesztését, amelynek egyik kurzusa a „Vezetés – szervezés” kompetenciafejlesztő háromnapos tréning volt. Ennek keretében jelent meg a team coaching. A módszertan meglehetősen újként hatott a résztvevők számára, hasonlóval a tisztviselők ez idáig nem találkoztak. A szervezeti kultúra sajátosságaiból adódóan a technika eredményes alkalmazásának érdekében a jövőben hosszabb előkészítési folyamat lehet szükséges.

Ugyancsak a közigazgatási felsővezetők számára dolgozott ki a NKE egy speciális kompetenciafejlesztést célzó kurzust, amelynek részét képezte egy egyéni és team coaching folyamat. A 2017 és 2018 között a közigazgatási továbbképzési rendszerben meghirdetett *Adaptive leadership in a rapidly changing public administration*³³ elnevezésű, exkluzív továbbképzésre szintén nemzetközi szakértők bevonásával került sor.

Ettől valamelyest eltérőek a tapasztalatok a rendvédelmet illetően, ahol a Belügyminisztérium által szervezett vezetőképző tanfolyamok részeként megtalálható a team coaching. Ebből adódóan a rendészeti területen mára már fokozatosan egyre ismertebb a csoportos coaching technika. Pozitív hatása, hogy a vezetők is megismerik és beépíthetik mindennapi munkájukba a coachingszemléletet.

³¹ <https://hhk.uni-nke.hu/oktatasi-egysegek/felsofoku-vezetokepzoz-intezet>.

³² Kramer–Jenei (2015): i. m.

³³ Padányi József – Zán Krisztina (szerk.): *A Nemzeti Közszerológati Egyetem Évkönyve 2017–2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

A coaching és team coaching nemzetközi gyakorlata

A magyarországi közszolgálati gyakorlatot követően röviden áttekintjük, hogy a nemzetközi térben hogyan viszonyulnak a vezetői coaching alkalmazásához. Elsősorban az európai országok közigazgatási képzési rendszereit vesszük sorba, de kitérünk a tengerentúli, illetve a visegrádi országok gyakorlatára is. Alapvetően elmondható, hogy az európai közigazgatási modellek képzési és továbbképzési rendszerei, valamint az Európán kívüli közigazgatási szervezetek jelentős része mára már valamilyen formában biztosít coachingszolgáltatást köztisztviselői számára.

Németországban a BAKöV,³⁴ amely a közszolgálati képzésekért felelős központ, öt divízióval rendelkezik. Ezek egy-egy főbb terület köré szerveződnek, amelyből az egyik a Coaching Centrum. A centrum portfóliójában az egyéni és team coaching szolgáltatás mellett a mediáció is megtalálható. Bármely tisztviselő, aki a feltételeknek megfelel, igénybe veheti a szolgáltatást. Ehhez hasonlóan az angolszász országok, mint Nagy-Britannia³⁵ és az USA, az elsők között építették be közszolgálati vezetőképzésükbe a coachingot, és tették le a voksukat a coachingszemléletű vezetés módszerének beépítése mellett. Számos esettanulmány³⁶ és vizsgálat³⁷ is igazolja eredményességüket, amelynek köszönhetően népszerűségük töretlen. A vizsgálatok egyértelműen rámutattak, hogy a módszertan hatására nő a szervezeten belüli elégedettség, és támogatja a szervezeti kultúra változásait is. A coaching bármely vezető számára elérhető, igény szerint. A képzési rendszer részeként megtalálható a coaching Írországból is, a közigazgatási képzési központ szervezésével (IPA),³⁸ amely jelenleg már online elérhetően is működik.³⁹ Az egyéni coaching elsősorban az ír felsővezetőket igyekszik támogatni a munkából adódó kihívások kezelésében.

A fent említett országokban az egyéni és a csoportos coachingmódszertanok különböző fajtáit is beépítették, és rendszeresen alkalmazzák. Az angolszász országokban már maguk a vezetők is elvégeznek team coaching tanfolyamokat annak érdekében, hogy hatékonyabban tudják kezelni csapatukat.⁴⁰

³⁴ www.bakoev.bund.de/DE/02_Themen/Coaching/Coaching.html?nn=f69d7e83-e0f7-4a2d-be5f-30d7b003113e.

³⁵ www.gov.uk.

³⁶ Clare Rigg – Sue Richards (szerk.): *Action Learning, leadership and organizational development in public services*, London, Routledge, 2006.

³⁷ Joseph Edwards – Michael Snowden – Jamie P. Halsall: *The example of coaching in the public sector. A quantitative case study*.

³⁸ www.ipa.ie/human-resource-management/cipd-foundation-certificate-in-learning-development.2127.html.

³⁹ www.ipa.ie/leadership-development/executive-coaching.2180.html.

⁴⁰ Rigg–Richards (2006): i. m.

A francia képzési struktúra némiképp eltér az előzőktől. Esetükben már nem egy központi szerv, hanem az L'ENA⁴¹ biztosít képzéseket, tréningeket, továbbképzéseket. Az egyetem a közigazgatásban tevékenykedők, valamint a nem kormányzati szervek képviselői számára is meghirdet tréningeket, azonban főként a vezetőképzésekre specializálódott. Továbbképzési palettáján belül biztosít vezetői coachingot közigazgatási és civil szektorból érkezőknek egyaránt, amely a tipikusan menedzserképzések részeként, egyénileg vehető igénybe.

A visegrádi országok közül a Lengyel Nemzeti Közigazgatási Iskola (KSAP)⁴² már tett lépéseket, és igyekszik a közigazgatási vezetők számára beépíteni a coachingot a képzési kínálatba, legutóbb például egy 2020 márciusában megvalósuló projekt keretében.⁴³ Lengyelország ezen a területen élen jár, hiszen a másik két ország (Csehország és Szlovákia) egyelőre a kezdeti lépéseket tette meg, és csupán néhány projekt keretében került sor a módszertan kipróbálására, azonban a rendszeres alkalmazásával kapcsolatban egyelőre nincsenek szélesebb körű tapasztalatok.

A coachingban rejlő potenciálok

Míg a coaching a nyugat-európai országokban és az USA-ban már elterjedt, a vezetők számára elfogadott és gyakran alkalmazott módszertan, addig a visegrádi országokban és Magyarország közigazgatásában még kevésbé ismert műfaj. Jóval gyakrabban alkalmazzák a tréning módszertanát. A közszolgálati vezetőknek komoly kihívásokkal kell megküzdeniük, csoportos képzéseik mellett nagy szükségük lenne egyénre szabott kompetenciafejlesztésre és támogatásra. A kihívásokon túl számos, az átalakulásból és reformokból adódó olyan terület érinti feladatkörüket, amellyel korábban nem, vagy csak érintőlegesen találkoztak. Tevékenységük a fejlesztési projektek kapcsán kiegészült, így meg kellett küzdeniük a változásmenedzsmenttel, a humán erőforrás-gazdálkodáshoz szorosan kötődő rendszerekkel, mint például a teljesítményértékelés, ezen túl a környezeti és társadalmi változásoknak köszönhetően hangsúlyosabb lett az időgazdálkodás vagy a munkatársak motiválása. Jelentős kihívást jelent a közigazgatási szervezetek számára a magas fluktuáció, amely egyértelműen összefügg a generációváltással is. Az Y és a Z generációval szemben tanúsított vezetői attitűdnek és funkcióknak

⁴¹ www.ena.fr/Formation/Formation-continue/Offre-de-formation-continue-2021/Management-et-negociation/Management/Le-manager-coach.

⁴² <https://ksap.gov.pl/ksap>.

⁴³ <https://akademiazaradzania.ksap.gov.pl/development-center-i-coaching-w-akademii-zaradzania>.

szintén alkalmazkodnia kell ezekhez az elvárásokhoz az alacsonyabb mértékű elvándorlás elérése érdekében.

A vezetők számára kidolgozott tréningek időigényesek, és egész napos jelenlétet kívánnak. Ezalatt a feladatok még inkább feltorlódhatnak, a munkatársakra jóval nagyobb munkateher hárul a helyettesítések és a megnövekedett döntési helyzetek miatt. A coaching alkalmazásának lehetősége igen széles körű, nagy előnye, hogy rugalmasan illeszthető a szervezet és a vezetők elvárásaihoz, a feldolgozandó témához és a szervezeti kultúrához egyaránt. Nem véletlen, hogy hasonlóan mind egyéni, mind pedig csoportos formája a legtöbb szervezeti működésbe beilleszthető. Rugalmasságán és a képzéshez szükséges időráfordításon túl azonban jóval többet jelent a coaching a vezetők számára. Egy olyan tanulási élményt, amelyet egész életükön át hasznosíthatnak. Akik pedig a számok nyelvén értenek, örömmel fogják olvasni, hogy a szervezet működésére vonatkoztatható számszerűsíthető bizonyítékai vannak eredményességének. Nézzük, mely területeken hogyan is teljesít a coaching.

A coaching szervezetre gyakorolt hatása mára már számos, objektív számítás segítségével kimutatható. Általánosan elterjedt a ROI-⁴⁴ mutató alkalmazása. A témában már nagy mennyiségű kutatási eredmény áll rendelkezésre, amelyek egyértelműen bizonyítják eredményességét a vállalatok életében. Az Institute of Coaching (IOC)⁴⁵ nonprofit szervezet fő célja a coachingmódszertan hitelességének és elfogadottságának növelése. Munkájának jelentős részét a témában végzett kutatások teszik ki. A szervezet által megkérdezett vállalatok esetében a coachingban részesült személyek 70%-a érezte úgy, hogy javult munkateljesítménye, kapcsolatai, és fejlődött kommunikációs készsége. A Nemzetközi Coaching Szövetség (ICF)⁴⁶ adatai szerint a szervezetek 86%-a érezte úgy munkájában, hogy megtértült a képzés. Ezenfelül azoknak a vezetőknek, akik korábban részt vettek coachingfolyamatban, 96%-a vélekedett úgy, hogy szeretné megismételni a folyamatot, mert hatékonyabbá tette vezetői munkáját.

Az eredményeket objektív mérési szempontok alapján határozták meg, amelyekben jól azonosíthatók a változások és azok mértéke is. Ilyen kézzelfogható tényező volt például a megnövekedett termelékenység, az alkalmazottak általános teljesítményének növekedése, a csökkent költségek, a bevételek és az értékesítések növekedése, a munkavállalói fluktuáció csökkenése és a munkavállalók nagyobb elkötelezettsége is. A számmal ki nem mutatható, azonban a munka-

⁴⁴ ROI (Return on Investment): A mutató segítségével leírható egy beruházás vagy befektetés megtérülése.

⁴⁵ <https://instituteofcoaching.org/resources/measuring-change-evaluating-health-and-wellness-coaching-performance-outcomes-and-roi>.

⁴⁶ IPEC: www.ipecoaching.com/hubfs/What%20is%20Coaching%20-%20iPEC%20Coach%20Training.pdf.

társak és a vezetők visszajelzése alapján leírtak között említették, hogy javult a kommunikáció, erősebbé vált a csoporton belüli kohézió (valószínűsíthető, hogy szintén a vezetői feladatok hatékonyabb ellátásának köszönhetően). A Firma 500 által⁴⁷ végzett kutatás azonban kifejezetten az Executive Coaching eredményeire koncentrált, amelynek során a megkérdezettek 77%-a jelezte, hogy a coachingnak megítélése szerint jelentős hatása volt az általuk vizsgált kilenc üzleti tevékenység legalább egyikére. Növekedett a termelékenység és az általános elégedettség is. A hatások megmutatkoznak az ügyfelek és munkatársak elégedettségében és elkötelezettségében, ugyanakkor egyértelműen kimutatható volt az éves pénzügyi eredményekben is. Összességében tanulmányuk arra a következtetésre jutott, hogy az Executive Coaching 788%-os (ROI) megtérülést jelent a szervezet számára. Vagyis a vállalat coachingra fordított befektetése majdnem nyolcszoros megtérülést ért el!

Az említett példákból jól látszik a coaching hatása a szervezetekre. Ennek egyik fő oka, hogy a coaching során a vezetők elsajátítják és a coach segítségével megtanulják alkalmazni a coachingszemléletű vezetés megoldásait. Ez a munkatársakkal való hatékonyabb együttműködés és a szervezeti kultúra-váltás szempontjából kiemelt fontosságú lehet.

Összegzés

Objektív mérések és visszajelzések használatával készült kutatások egyértelműen bizonyítják, hogy a coachingnak pozitív hatása van: a szervezet versenyképességre, a munkatársak elkötelezettségére és a vezetői kompetenciák fejlesztésére. A coaching hiába népszerű és hosszú ideje jól bevált eszköz a versenyszférában, a hazai közszolgálatban a mai napig csupán néhány eseti példát találtunk alkalmazására. A közszolgálatban jelenleg a tréning módszertana és az e-learning jellemző, a coaching egyéni és csoportos formái és azok szervezetfejlesztési hatékonysága sajnos kevésbé ismert a vezetők és fő döntéshozók körében.

Tanulmányunk rámutatott, hogy a coachingmódszert a nemzetközi közszolgálati képzési gyakorlat döntő többségében rendszeresen alkalmazza. Ez bizonyítja relevanciáját is, a technika kiválóan adaptálható a közigazgatási környezetbe. A közszolgálat nem forprofit elvek mentén működik, mégis reflektálnia kell a vezetők számára komoly kihívást jelentő gazdasági, technológiai és társadalmi változásokra. A környezethez való rugalmas alkalmazkodás és a magasabb teljesítmény elérése érdekében hatékonyabb vezetési meg-

⁴⁷ Merrill C. Anderson: *Executive briefing: Case study on the return on investment of executive coaching.*

oldásokra van szükség. Ezeket az igényeket ismerték fel a nemzetközi térben működő közszolgálati képzésekkel foglalkozó intézmények is, és vették fel képzési palettájukra az egyéni és team coachingot. Hasonló elvek mentén érvényesülhetne hazánkban is a módszertan fokozatos elterjesztése. A közigazgatás vezetői számára és ezzel együtt a szervezetek számára egy teljesen új, kiemelt hatásfokú tanulási folyamat indulhatna meg. A coaching a sajátélmény-alapú tanulás módszertana, a vezetőket és rajtuk keresztül a közigazgatási szervezeteket a jóval hatékonyabb működés irányába juttatná.

Irodalomjegyzék

- Anderson, Merrill C.: *Executive briefing: Case study on the return on investment of executive coaching*. Online: <https://gvasuccess.com/articles/ExetutiveBriefing.pdf>
- A Nemzeti Közszerológálati Egyetem Évkönyve 2017–2018. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Chandler, Steve – Rich Litvin: *A sikeres coach*. Budapest, Cor Leonis, 2017.
- Edwards, Joseph – Michael Snowden – Jamie P. Halsall: *The example of coaching in the public sector: A quantitative case study*. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/84915349.pdf>
- Horváth Tünde: A team coaching különböző fajtái. 2. rész. *Magyar Coachszemle*, 1. (2012), 3. 5–16. Online: coachszemle.hu/iranyok-88/179-a-team-coaching-kueloenboez-fajtai-2-resz
- Jelentés a 2019. évben megvalósított közszérológálati továbbképzésekről és az éves továbbképzési tervek végrehajtásáról. 2020. április. (NKE, belső jelentés)
- Komócsin Laura: A 2018-as országos coaching kutatás eredményei. *Magyar Coachszemle*, 2018. Online: <http://coachszemle.hu/hirek/874-a-2018-as-orszagos-coaching-kutatas-eredmenyei.html>
- Kramer, Robert: *How is Action Learning being used to develop public service leaders in the US and Europe?* Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware. Newark, Delaware, May 31 – June 2., 2007. Online: <https://studylib.net/doc/14004320/leading-the-future-of-the-public-sector---the-third...-un>
- Kramer, Robert – Jenei Ágnes: *What “develops” in public-service leader development? Using transformative Action Learning to reframe leader education at the National University of Public Service*. Budapest, National University of Public Service Faculty of Public Administration Department of Communication and Public Service Ethics. Conference: Presented: IRSPM (International Research Society for Public Management) At: Birmingham 2015. március 20.
- Magyary Zoltán köziszérológálat-szerlesztési program (MP 11.0). Budapest, Köziszérológálati és Igazságyügyi Miniszterium, 2011. Online: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf
- Reyes Alvarez, Erika: *Executive coaching in international context*. Szakdolgozat. Vaasa, University of VAASA School of Management, 2019.
- Rigg, Clare – Sue Richards (szerk.): *Action Learning, leadership and organizational development in public services*. London, Routledge, 2006. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203966198>
- Rogers, Carl R.: *Freedom to learn for the 80's*. Columbus, OH, Charles E. Merrill Publishing, 1983.
- Rogers, Carl R.: *A tanulás szabadsága a 80-as években*. Szeged, JGYTF Kiadó, 1986.
- Stréhli-Klotz Georgina – Szakács Gábor: *A közszérológálati tisztviselők élet- és munkakörülményei, társadalmi helyzete Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszérológálati Egyetem, 2020.
- Szabó Szilvia: *Az emberi erőforrás fejlesztés humánfolyamata a közszérológálatban*. Résztanulmány ÁROP_2.2.17. Új közszérológálati életpálya Emberi erőforrás gazdálkodás és közszérológálati életpálya kutatás „Közszérológálati Humán Tükör” kutatás, NKE, 2014.
- 2020 ICF Global Coaching Study. Executive Summary. https://coachfederation.org/app/uploads/2020/09/FINAL_ICF_GCS2020_ExecutiveSummary.pdf
- COVID-19 and the Coaching Industry. 2020 International Coaching Federation, 18. <https://bit.ly/2QVndrK>



Pál Gábor¹

A politikai erőszak problematikája: a tudományos vizsgálódás kiindulópontjai

A téma különlegessége:
érzékenység és érvényesség a vizsgálatokban

A politikai erőszak különleges kutatási téma. Különlegessége egyrészt (1) abból adódik, hogy a traumatikus élettapasztalatokat eredményező társadalmi jelenségek egyike. Mint ilyen, az átlagosnál jóval nagyobb mértékű érzékenységet, empátiát és felelősségérzetet igényel a tudósok részéről – akárcsak a szegénység, a betegség, a gyász vagy a katasztrófák kérdéskörének vizsgálata. Ajánlatos észben tartani, hogy ami a kutatás során elméleti reflexióra csábító fogalmi absztrakcióként jelentkezik, az elsődlegesen empirikusan létező jelenség. A politikai erőszak a 21. században is makacsul jelen lévő, kiirthatatlannak tűnő, húsba vágó, fájdalmas, nyomorító, véres valóság jelentős embertömegek számára.

A téma különlegességének másik (2) összetevője, hogy a politikai erőszak kizárólag emberi tevékenység eredményeként létezik: emberek döntései, szavai, tettei hozzák létre. Ez még a korábban említett körből is valamelyest kiemeli, és leginkább a destruktív társas jelenségek, a káros kapcsolati viselkedésmódok, illetve a bűnözés jelenséggöréihez teszi hasonlatossá. A politikai erőszaknak nemcsak áldozata van, hanem elkövetője is – ráadásul ezek a szerepek alkalomadtán keveredhetnek. A kutatónak tehát nem csupán az áldozat perspektívájához kell tudnia megfelelően (vagyis etikusan és empatikusan) viszonyulni, hanem az elkövetőéhez is. De hogy ez a „megfelelő viszonyulás” az elkövető esetében mennyiben jelent normatív (azaz kritikus vagy elfogadó) pozíciót, esetleg semleges, deskriptív hozzáállást, esetleg ezek valamilyen arányú ötvözetét, azzal kapcsolatban már szinte lehetetlen univerzális tudományfilozófiai és tudományetikai elveket megfogalmazni. Erre a problémára lényegében már csak egyedi, a kutató

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: palgabor@uni-nke.hu.

személyes meggyőződésétől, illetve az adott konkrét vizsgálati tárgytól, esettől, és kontextustól függő megoldások léteznek.²

A téma különlegességének harmadik (3) komponense, hogy a tudósnak nincs felette értelmezési monopóliuma. Sőt, még az sem jelenthető ki teljes biztonsággal, hogy az általa adott leírás érvényessége meghaladná az áldozatét, az elkövetőét vagy a szemtanúét. Bár egy járványhelyzet elemzésekor a virológia, az epidemiológia vagy a modellezéssel foglalkozó járványmatematika megállapításai mind ismeretelméleti, mind gyakorlati szempontból megelőzik a nem professzionális (hétköznapi, babonás, ezoterikus) tudásformák elképzeléseit, és egyértelműen értékesebbnek bizonyulnak azoknál, a politikai erőszak tudományos kutatásáról ez nem igazán mondható el. Bonyolult episztemológiai kérdés, hogy egy merőben „adatalapú”, nagyszámú megfigyelést összegző és bizonyos tudományos távolságból megfogalmazott tanulmány valóban többet mond-e a történetet testközelből megtapasztaló érintettek (túlélők, gyilkosok, megfigyelők) beszámolójánál. Sőt, egyáltalán tényleg arról beszél-e, ami az érintettek számára fizikai és pszichikai síkon lezajlott; ami – fenomenológiai szinten – ténylegesen történt. A mainstream, természettudományos sztemderdeket követő kutatások jelképes szikéjének éle tehát többnyire kicsorbul ezen a tárgyon. A kizárólagosigazság-generálás ethosza, a „felülnézeti perspektíva” magasabbrendűsége és a módszertani validitás követelménye (vagyis az, hogy a tudós valóban azt vizsgálja, méri/elemzi, amit fogalmilag körülhatárolt) egyaránt bizonytalanává válik a politikai erőszak ilyesfajta megragadása során. És ez több, illetve más, mint ami egy megtapasztalható jelenség magasabb absztrakciós szinten való szemléléséből szükségszerűen következhetne. Itt nagyon nagy a veszélye annak, hogy a szigorú tudományos sztemderdeket követő leírás nem csupán kiemeli a jelenséget a természetes közegéből, és leszakítja a tényleges tapasztalatokról, hanem valami egészen mássá alakítja azt. Az absztrahálás, az objektívizálás, az operacionalizálás és a kvantifikálás ugyanis éppen a jelenség intenzitását, nyersességét, brutalitását tünteti el – vagyis azt az összetevőt, amelyet az érintettek rendre annak leglényegesebb, legmeghatározóbb vonatkozásaként említenek. Mindez abból következik, hogy az erőszak többszereplős, traumatizáló társas történet. Egyfajta archetipikus emberi dráma, amelyre más, traumatikus eseményekhez képest is hatványozottan igaz, hogy a tapasztalat integráns része a megfigyelt társadalmi jelenségnek. A szubjektív összetevő, vagyis az erőszak megélése, elszenvedése és elkövetése nem vonható ki annak érvényességre törekvő megfigyeléséből. A politikai erőszak kapcsán tehát egyáltalán nem kívánatos, hogy a tudós az érintettek *helyett* beszéljen. Sokkal inkább megfelel a jelenségkör sajá-

² A téma kutatói számára, ha egyértelmű útmutatással nem is, de megfontolandó szempontokkal azért szolgálhat a kriminológia, a hadtudomány, vagy a biztonságpolitika (tudomány)etikai és (tudomány)filozófiai gyakorlata.

tosságainak, ha a kutató teret ad az áldozatok, az elkövetők és/vagy a szemtanúk beszámolóinak, és *velük együtt* megszólalva vezeti elő a megállapításait. A kérdés „alulnézetből” való tárgyalása, a mikroperspektíva itt kifejezetten értékes, hiszen lehetővé teszi, hogy a jelenséget a maga komplex valóságában vizsgálhassuk.

A kutatás kihívásai: látszólagos dilemmák és lehetséges megoldások

A fentiek nyomán nem lesz meglepő, hogy a választható kutatási stratégiák dilemmája (1) a szerző megítélése szerint milyen módon oldható fel. Jelen sorok írójának mély meggyőződése, hogy a politikai erőszak vizsgálatakor a kvantitatív stratégia – önmagában – elszegényíti, sőt a kifejezés minden lehetséges értelmében „vértelenné” teszi a leírást. Ezzel szemben a kvalitatív stratégia mind tudományfilozófiai, mind tudományetikai, mind kutatómódszertani szempontból megfelelő kereteket kínál a jelenség elemzése számára. A tematikus fókuszú (etnográfiai), a narratív (például biográfiai) és a valódi (mély)interjúk, a kvalitatív tartalomelemzések, illetve a diskurzuselemzések egyaránt alkalmas módszertani eszközök a fentiekben felsorolt célok és elvek érvényesítéséhez.

A választható kutatási stratégiák kapcsán tett megkülönböztetés persze inkább preferenciális, semmint kizárólagos jellegű. Ha úgy tesszük fel a kérdést, hogy „kvantitatív *vagy* kvalitatív stratégiát alkalmazzunk-e a politikai erőszak vizsgálata során?”, valójában egy hamis dilemmát vázolunk fel. Eleve nem csak ez a két stratégia áll rendelkezésre, hiszen kísérleti, összehasonlító és leíró módszerek is fellelhetők. Ráadásul a két stratégia különösebb teoretikus és metodológiai nehézségek nélkül, eredményesen keverhető egymással. A kevert módszertanú vizsgálatok már egyszerre kecsegtetnek a kategóriákba rendezett események és jellegzetességek közti stochasztikus (statisztikai) összefüggések, együttjárások és oksági viszonyok górcső alá vételével, valamint a jelenségek szubjektív összetevőit is tekintetbe vevő, érzékeny és árnyalt elemzés lehetőségével.

Újabb kihívást jelent a problematika primer/közvetlen és szekunder/közvetett vizsgálati mezejének elkülönítése (2), valamint az ehhez tudatosan igazodó kutatói önpozicionálás. A politikai erőszak jelenségének ugyanis kijelölhető egy olyan dimenziója, amelybe a konkrét erőszak-cselekedetek és -történetek, a fizikai (vagy akár nyelvi-szimbolikus) aktusok, események és eseménysorok, valamint az erőszakélmények és -tapasztalatok tartoznak. Ám a jelenségkörnek van egy másik, ettől elkülönülő dimenziója is. Ebbe a politikai és állami erőszakkal mint tudattartalommal, képzzettel, elvont/fogalmi szinten létező entitással kapcsolatos reflexív és interpretatív cselekedetek, a már önmagukban is a problematika megragadására, elhelyezésére és megértésére irányuló (diszkurzív) aktusok sorolhatók be.

A problematika „primer” vizsgálati mezejébe a terepmunkán alapuló (antropológiai/etnográfiai, hadsereg-szociológiai, vagy alkalmazott/praktikus célt szolgáló) kutatások, a biztonságpolitikai, hadtudományi, hadtörténeti elemzések, az inter-, multi- és transzdiszciplináris társadalomtudományi írások, az általános, illetve szakszociológiai összefüggésekre koncentráló szövegek, illetve a szociálpolitikai és emberi jogi megközelítésű munkák helyezhetőek el. Ugyancsak inkább ide-sorolhatók a lelki sérülésekre, elszenvedett traumákra koncentráló klinikai mély-interjú (vagy más módszertanú) pszichológiai, mentálhigiéniai és pszichiátriai vizsgálatok, az áldozatok körében végzett szociális munkát megalapozó és elősegítő, esetleg ilyen jellegű programok tapasztalatait összegző tanulmányok, illetve az *oral history* megközelítést érvényesítő történettudományi kutatások.

A „szekunder” kutatási mezőt többek közt a politikai erőszakkal kapcsolatos közbeszéd, politikai, tudományos és/vagy médiadiskurzus elemzését célul tűző vállalkozások, az erőszak-történekek emlékezetpolitikáját, köztéri-művészeti megjelenítését górcső alá vevő munkák, illetve a politikai erőszak, vagy valamely más, kapcsolódó kulcsfogalom (forradalom, rendőrállam, gyűlöletbeszéd) fogalom-történetére fókuszáló vizsgálódások alkotják. Bár kevésbé tipikus elemként, illetve kevésbé definitív módon, de tulajdonképpen a „szekunder” mezőt gyarapítják a politikai és állami erőszakkal kapcsolatos percepciók, attitűdök, elvárások, félelmek (kérdőíves, fókuszcsoporthoz vagy interjú módszertanú) „lekérdezésén” alapuló tágabb, értékszociológiai jellegű, vagy szűkebb, kifejezetten és specifikusan a politikai kultúra sajátosságaira koncentráló vizsgálatok is.

Ez a dichotóm felosztás persze nem több egy – erősen szimplifikáló jellegű – heurisztikai eszköznél a kutatói ambíciók tudatosítása céljából. A megkülönböztetés ebben a gondolatmenetben inkább pragmatikus, mint teoretikus funkciót tölt be. Elsősorban arra szolgál, hogy a politikai erőszak vizsgálatára vállalkozó tudós képes legyen végiggondolni saját alapállását, meghatározni kutatási tárgyának jellegét, valamint önnön megközelítésének irányát és alapvető tendenciáját. Ez ahhoz is hozzásegítheti, hogy választani tudjon a kapcsolódó diszciplínák kutatási gyakorlatából, elméleti bázisából és módszertanából, és megfelelő erőforrásokhoz jusson általuk.

A két mező ugyanakkor természetesen csak analitikusan választható el, és még analitikusan is csak a tárgyalás szemléletességét célzó jelentős leegyszerűsítés árán. Mert ahogy nem létezik egymástól teljesen elkülöníthető, a másik tényező behatásától intaktnak tekinthető, önmagára záródó entitásként tételezhető diskurzusmentes erőszak és erőszakmentes diskurzus,³ úgy nem létezik teljességgel értelmezéstől mentes történés és tapasztalat, és tapasztalattól független

³ Vö. Paul Ricoeur: Erőszak és nyelv. In Szabó Márton (szerk.): *Az ellenség neve*. Budapest, József, 1998. 124–136.

értelmezés sem. A két analitikusan képzett vizsgálati mező között ebből adódóan rengeteg kapcsolódás, átfedés, átjárás, sőt terjedelmes átmeneti övezet, széles „szürke zóna” van. Ráadásul az eddigieken felül léteznek (vagy létezhetnek) további, a vázolt kategorizációba integrálhatatlan tudományos irányok, kiindulópontok és megközelítések is.

A harmadik, és e helyütt utolsóként tárgyalt kihívás (3) a politikai erőszak kontingencia- és inherenciamodellje közti tudatos, (ön)reflexív választás szükségessége. Ezt a kollektív erőszakos konfliktusok kutatásában ma már klasszikusnak tekinthető tudományelméleti/pozicionális dilemmát Harry Eckstein fogalmazta meg.⁴ A dilemma lényege, hogy a politikai erőszakot tekinthetjük szokatlan, rendkívüli, a társadalom bevett működésétől és a közélet normál üzemmódjától élesen eltérő (vagyis kontingens) jelenségnek, vagy kezelhetjük az emberi együttélés és a hatalmi viszonyok dinamikájában folyamatosan benne rejlő, annak megszokott rendjéhez tartozó (inherens) sajátosságként is. A két modell ugyanakkor nem pusztán két eltérő kutatói alapállást takar. Sokkal inkább két eltérő megközelítést, sőt végső soron két egymástól élesen eltérő vizsgálati irányt foglal magában.

A kontingenciamodellen alapuló kutatások a politikai erőszak elemzésekor elsődlegesen annak tágabb kontextusára, történelmi, földrajzi, kulturális, demográfiai, illetve gazdasági kiváltó okaira koncentrálnak. Koncepcionális kiindulópontjuk, hogy valamilyen diszkontinuitást kell fellelniük a dolgok természetes folyásában. Valamilyen szokatlan jelenséget, egyensúlyhiányt, markáns negatív változást kell feltárniuk, mert csakis valamiféle törés, kiéleződő területi konfliktus, népesedési katasztrófa, felbomló társadalmi viszonyrendszer, mélyreható értékválság, felerősödő egyenlőtlenség, széles körű depriváció stb. vezethet el a kollektív erőszak kitöréséhez.

Az inherenciamodellre épülő vizsgálatok ezzel szemben a hatalomért és erőforrásokért versengő politikai szereplők, csoportok és rezsimek szembenállásának természetes velejárójaként interpretálják az ellentét súlyosbodását, továbbterjedését, és erőszakba fordulását. Koncepcionális kiindulópontjuk, hogy a politikai erőszak folyamatának adekvát megragadása csakis a politikai aktorok viselkedésének elemzésén keresztül lehetséges. A kontingenciamodell tehát alapvetően exogén, míg az inherenciamodell alapvetően endogén tényezőkből eredezteti és vezeti le az tárgyalt problematikát.

A kihívás kezelését ugyanakkor ezen esetben sem a dilemma teoretikus igényű feloldása, szigorú, egyértelmű, „vagylagos” eldöntése jelenti. A kutatók

⁴ Harry Eckstein: Theoretical approaches to explaining collective political violence. In Ted Robert Gurr (szerk.): *Handbook of political conflict: Theory and research*. New York, Free Press, 1980. 135–166.

részéről elegendő, ha a vizsgálat megkezdése előtt tudatosítják önmaguk számára, hogy a két modell közül melyik a meggyőzőbb számukra, illetve melyik az, amelynek elfogadására valamilyen szubjektív, meggyőződésbeli ok miatt inkább hajlanak. Ez aztán lehetővé teszi koncepcionális kiindulópontjuk reflektálttá, vizsgálati megközelítésük explicitté tételét. A konkrét kutatásban aztán a politikai erőszak komplex karakterének megfelelően akár keveredhet is a különböző kiváltó okok elemzése. A „külső” és „belső” faktorok figyelembevételét illetően azonban így már mind elméletileg, mind módszertanilag jóval tudatosabban jelölhetők ki a határok, és állapíthatók meg a hangsúlyok.

A politikai erőszak eltérő értelmezései: koncepciók és konceptualizációk

Szinte kivétel nélkül minden a politikai erőszak jelenségét, annak valamely dimenzióját, speciális típusát, karakteres megjelenési formáját vizsgáló kutató kénytelen szembesülni a problematika bonyolultságával, valamint az annak jelölésére használt fogalom homályosságával, elmosódottságával. A helyzetből (azaz a problématerület jelzett sajátosságából), valamint annak felismeréséből (vagyis a jelenség bonyolultságával és komplikált megragadhatóságával való szembenézésből) adódóan a kérdéskör irodalmában megfigyelhető, hogy a téma kapcsán megszólaló szerzők jelentős része bonyolult konceptualizációs, illetve fogalmi distinkciós erőfeszítésekre kényszerült gondolatmenete felvezetése és elhelyezése során.

A fogalomhasználat nehézségeivel, illetve a kifejezés bonyolultságával kapcsolatos eszmefuttatásokban több helyütt megjelenik, hogy a politikai erőszak nem csak, illetve nem elsődlegesen elemzési kategória, hanem gyakorlati, cselekvési, sőt közéleti karakterrel bíró terminus is. Walther Dieckmann koncepcióját⁵ alapul véve megállapíthatjuk, hogy a politikai erőszak fogalmának többértelműsége ideológiai poliszémiát is takar. Vagyis a terminus egyes jelentésrétegeire való nagyobb fogékonyság, a más lehetséges tartalmaival szemben érzett averzió, a bizonyos értelmezéseivel való azonosulás, és különösen valamely interpretáció vitahelyzetben való felvállalása legalább annyira összefügg a megszólaló eszmei, politikai-világnézeti pozíciójával, mint a fentiekben tárgyalt egyéb adottságokkal.

A *politikai erőszak* kifejezés voltaképp egy jelzős szerkezet, amely egyfelől egy főnévből képzett jelző alkalmazásával elvileg szűkíti és pontosítja az erőszak kategóriáját, másfelől pedig annak egy ily módon kijelölt specifikus részterületét

⁵ Walther Dieckmann: *Sprache in der Politik: Einführung in die Pragmatik und Semantik der politischen Sprache*. Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 1969. 58–80.

hivatott lefedni. Ugyanakkor érdemes leszögezni, hogy a tárgyalás szempontjából releváns vonatkozási terület, azaz a politika és az erőszak érintkezési pontja, nem feltétlenül csak ebben a nyelvi formában fejezhető ki. Sőt, a már bevettnek mondható tudományos tradíciókat és elméleti konvenciókat tekintve az eddigiekben nem is kizárólag ebben a konceptuális-morfológiai mintázatban nyert tényleges kifejezést. A politika világába betörő, vagy a politika világában eleve jelen lévő, annak részét képező erőszakról, az erőszakcselekményekben vagy -történetekben rejlő „politikaiságról”, esetleg magának a „politikumnak” az erőszakosságáról, az erőszakhoz fűződő sajátos kapcsolatáról számos más fogalmi keretben lehet (illetve lehetett az eddigiekben) elméletileg magas színvonalon és/vagy tudományos megalapozottsággal beszélni.⁶

A másik vonás, amelyet nem árt kiemelni, hogy a „politikai” jelzőnek az erőszak fogalma mellé helyezése egyáltalán nem probléma nélküli diszkurzív megismerési aktus. Ez a kategóriaalkotás nem minden bölcséleti-teoretikus, illetve szűkebben politikafilozófiai és -elméleti pozíció irányából tekinthető üdvösnek, indokoltnak, sőt még csak elfogadhatónak sem.⁷

A harmadik aláhúzendó sajátosság, hogy bár elvileg az erőszak fogalma a tágabb kategória (nemfogalom), míg a politikai erőszak kifejezés a szűkebb

⁶ Csupán egy példát említve: Walter Benjamin elvont, ám saját gondolatmenetébe beágyazottan azért értelmezhető jelentésű jelzős szerkezetpárja, a „mitikus erőszak” és az „isteni erőszak” oppozíció *Az erőszak kritikája* című műben több helyütt is közéleti cselekvésekre, történetekre vonatkozik, illetve vonatkoztatható. Vö. Walter Benjamin: *Az erőszak kritikájáról*. In Walter Benjamin: *Angelus Novus. Értekezések, kísérletek, bírálatok*. Budapest, Magyar Helikon, 1980. 27–56.

⁷ A talán a legismertebb, legmarkánsabb ellenpélda Hannah Arendt elmélete. Arendtnél ugyanis a „politikaiság” mint a (körülményektől) független, (szellemileg és morálisan) önálló, (döntéseikben) tudatos polgárok közös(ségi) célú együttes cselekvésében megnyilvánuló minőség tulajdonképpen semmilyen módon nem képes találkozni, érintkezni, átfedésbe kerülni az erőszakkal. Sőt, ha a két kifejezés valamilyen nyelvi szerkezetben való elrendezésének arendti elméletbe ágyazott, vagy az arendti elméletből levezethető módját próbáljuk meghatározni, akkor vélhetően az oximoronjellegű (azaz a jelző és a jelzett szó nyilvánvaló ellentétén alapuló) kapcsolat lenne a legmegfelelőbb elgondolás a „politikai” „erőszak” viszonyára nézve. Vö. Hannah Arendt: *On violence*. London, Allen Lane and Penguin, 1970. Ugyan más irányból, de hasonlóképpen problematikus a két terminus egymás mellé helyezése a Carl Schmitt-i elmélet alapján. A *politische* jelző itt ugyanis kulcsfogalomként válva főnevesül („*das Politische*”-ként). Az ily módon képzett terminus értelmi tere ugyanakkor a „politikum” terrénjának újszerű jelölőjeként a vonatkozási terület azonosíthatósági kritériumán (barát-ellenség oppozíció) keresztül voltaképp eleve magában foglalja, konstitutív jelentéselemként tartalmazza az „erőszak” (folyamatosan küszöbön álló lehetőségének) mozzanatát. Az ellenség meghatározásának aktusát inherens és eminens politikai logikaként leíró tézis ugyanis szorosan hozzákapcsolja az ily módon meghatározott személyek, csoportok, szervezetek, államok esetében az őket akár létükben is fenyegető tettek végrehajtását, az ölés lehetőségét, végső soron pedig magát a tág értelemben vett erőszakot a politikumhoz – nem nagyon hagyva teret a valamiféle specifikált „politikai” erőszak mint fogalmilag különálló altípus számára.

értelmű terminus (fajfogalom), valójában az utóbbi is előbbihez hasonlóan homályos, összetett, sokjelentésű, ellentmondásos, rendkívül eltérő módokon értett és egymástól erősen eltérő formákban definiált elnevezés. Ez persze nem nevezhető igazán meglepőnek. Ebben az esetben ugyanis egy „lényegileg vitatott/vitatható” fogalom (*essentially contested concept*), vagyis az „erőszak” mellé szűkítés-pontosítás céljából egy másik lényegileg vitatott/vitatható fogalomból (a „politika”) képzett jelző kerül. Ez pedig nem ítéhető eleve sikerre rendeltetett vállalkozásnak.

C. A. J. Coady 2008-as, a politikai erőszak és a moralitás összetett viszonyrendszerét boncolgató monográfiájában a politikára alkalmazott, a politikai cselekvések és folyamatok értelmezésébe bevont erőszakfogalom három fő definíciós mintázatát különbözteti meg.⁸ Az egyiket „tág” (*wide*), a másikat „korlátozott-leszűkített” (*restricted*), a harmadikat pedig „legitimitás-központú” (*legitimate/legitimist*) felfogásnak nevezi.⁹ A közéleti történésekre alkalmazott „tág” erőszakfogalom Coady szerint kiterjed a károkozás személytelen, társadalmi-strukturális mechanizmusaira (egyenlőtlenség, kizsákmányolás, diszkrimináció, elnyomás) is. A „korlátozott-leszűkített” fogalomhasználat a szerző értelmezése szerint ezzel szemben a konkrét fizikai károkozás mozzanatát szabja meg kritériumként, míg a „legitimitás-központú” felfogás a jogosnak, igazoltnak ítélt és/vagy állami autoritás által alkalmazott erőalkalmazásként nem is tekinti erőszaknak az illegális/illegitim és/vagy felhatalmazás nélküli szereplők által végrehajtott tetteket.¹⁰

Coady a fogalom eltérő használati és meghatározási módozataiban rejlő ideológiai poliszémiát is kidomborítja. Megállapítása szerint a „tág” meghatározás a fennálló rendet „strukturálisan erőszakosnak”, azaz igazságtalannak és elnyomónak tekintő, illetve az azzal szembeni erőszakos fellépést legitimálni igyekvő baloldali gondolkodáshoz kapcsolódik. (Bár megítélése szerint ez a definíciós irány akár a radikális/szélsőséges jobboldali diskurzusokkal is kompatibilis lehet). A „szűk”, vagy inkább „korlátozott hatókörű” értelmezést ugyanakkor alapvetően liberális előfeltevéseken nyugvó, illetve liberális diskurzusokba illeszkedő alakzatként jellemzi. A „legitimitás-központú” koncepciót pedig a jobboldali és/vagy konzervatív alapállású retorikával hozza fedésbe.¹¹

⁸ C. A. J. Coady: *Morality and political violence*. Cambridge – New York, Cambridge University Press, 2008.

⁹ Coady (2008): i. m. 22–41. Ugyanakkor hivatkozik egy korábbi, a Grundy–Weinstein szerzőpárostól származó hármas felosztásra is, amely a kiterjesztett-átfogó (*expansive*), a megfigyelői (*observational*) és a szűk (*narrow*) interpretációkat különböztette meg. Lásd Kenneth W. Grundy – Michael A. Weinstein: *The ideologies of violence*. Columbus, OH, Merrill, 1974.

¹⁰ Coady (2008): i. m. 22–24.

¹¹ Uo.

A fogalom „megszüntethetetlen” homályosságának és többértelműségének végső soron van egy merőben funkcionális, tulajdonképpen pozitív vonatkozása. Mégpedig az, hogy több eltérő kifejezés ütköztetése helyett egy, sokféle jelentés felvételére képes nyelvi forma használatával voltaképp „összeköti”, közös kommunikációs folyamatban integrálja a feleket, annak ellenére is képessé téve azokat a másik megnyilatkozásaira való reagálásra/reflektálásra, hogy társadalmi, politikai-ideológiai, földrajzi-kulturális-nyelvi, vagy tudományos-diszciplináris pozíciójukból adódóan a jelenség egészen eltérő értelmezési-érzékelési regiszterekben mozognak.¹²

¹² Vö. Dieckmann (1969): i. m. 58–80.

Irodalomjegyzék

- Arendt, Hannah: *On violence*. London, Allen Lane and Penguin, 1970.
- Benjamin, Walter: Az erőszak kritikájáról. In Walter Benjamin: *Angelus Novus. Értekezések, kísérletek, bírálatok*. Budapest, Magyar Helikon, 1980. 27–56.
- Coady, C. A. J.: *Morality and political violence*. Cambridge – New York, Cambridge University Press, 2008.
- Dieckmann, Walther: *Sprache in der Politik: Einführung in die Pragmatik und Semantik der politischen Sprache*. Heidelberg, Carl Winter Universitätsverlag, 1969.
- Eckstein, Harry: Theoretical approaches to explaining collective political violence. In Ted Robert Gurr (szerk.): *Handbook of political conflict: Theory and research*. New York, Free Press, 1980. 135–166.
- Grundy, Kenneth W. – Michael A. Weinstein: *The ideologies of violence*. Columbus, OH, Merrill, 1974.
- Ricoeur, Paul: Erőszak és nyelv. In Szabó Márton (szerk.): *Az ellenség neve*. Budapest, Jósöveg, 1998. 124–136.



Papp Tekla¹

A közkereseti és betéti társaságok jogi személyisége

A jogiszemély-elméletek magyarországi fejlődése²

A jogi személy kategóriájának alkalmazása alig több mint kétszáz éves múltra tekinthet vissza: a jogi személy kifejezés először Gustav Hugo 1798-as természet-jogi tankönyvében jelenik meg,³ azonban 1807-ben Heise használta először a jogi személy kifejezést abban az értelemben, hogy jogok és kötelezettségek alanyaként szereplő, valamilyen szinten szerveződött embercsoportot⁴ és perszónifikált vagyontömeget⁵ értett alatta.

A korabeli magyar jogi szakirodalom színvonalát jelzi, hogy a 19. század második harmadában már megjelenik a jogi személy terminológia: Kelemen Imre *personae physicae* és *morales* között tett különbséget, és az utóbbi kategóriába a testületeket sorolta; Frank Ignác *personae morales*nek, illetve „*de personis, quae iuris fictione intelligentur*”-nak a testületeket és az alapítványt tekintette; Ökröss Bálint és Suhayda János már a jogi személy kifejezést használják, de csak a személyegyesülésekre vonatkoztatva.⁶

Mai jelentéstartalmával először Wenzel Gusztáv alkalmazta a jogi személy fogalmát 1863-ban kiadott *A magyar és erdélyi magánjog rendszere* című művében.⁷ Ő a jogi személy „szükségképpen kellékének” tekintette az „önálló jogi létezés feltételeit”: szervezet, külső képviselő és vagyoni jogokra vonatkozó jogalanyiség.⁸

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék. Kapcsolat: papp.tekla@uni-nke.hu.

² A fejezet Papp Tekla: „Jogi és lénytani személyiség” – a Grosschmid-i jogi személy kategória elemzése a hazai jogfejlődés tükrében. In Papp Tekla: *Opuscula civilia. Magánjogi láttelet*. Szeged, Lectum, 2013. 190–199 alapján készült.

³ Csehi Zoltán: *A magánjogi alapítvány. Történeti és dogmatikai alapok*. Budapest, Gondolat, 2006. 132.

⁴ Erek István: A jogi személyek. *Városi Szemle*, 14. (1928), 1. 49.

⁵ Csehi (2006): i. m. 176.

⁶ Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog. Általános rész. Személyi jog*. Budapest, Grill, 1941. 563.

⁷ Besenyei Lajos – Bíró György: *Személyek joga*. Miskolc, Novotni, 2007. 73; Szladits (1941): i. m. 563.

⁸ Wenzel Gusztáv: *A magyar magánjog rendszere*. Budapest, Magyar Kir. Egyetemi Könyvnyomda, 1879. 200.

Wenzel Gusztáv kortársai közül a jogi személy elméletének fejlesztése szempontjából Bainter Jánost és Bozóky Alajost tartjuk még kiemelendőnek: előbbi Wenzelhez hasonlóan csak vagyoni jogképességgel rendelkezőnek tekintette a jogi személyt, amely jogszabály által jogalannak minősített célvagyon, vagy személyegyesülés;⁹ utóbbi a jogi személyt *ficti*ón alapuló személy- és vagyoni-összességekre bontotta, amelyek a tételes jog által felruházott vagyoni jogképességgel bírnak jogszabály által megengedett cél vonatkozásában.¹⁰

A 19–20. század fordulójára a jogtudomány már túllépett a jogi személy vagyoni jogalanyiságán, viszont nem a jogi személy lényegének, mibenlétének a megragadására törekedtek, hanem a jogi személy „előfeltételeinek” összeszedésére: úgymint jogszabály által jogalanyisággal felruházottság, megengedett cél, önálló vagyon, szervezet, képviselő, székhely.¹¹

Ugyanebből a korszakból Szász-Schwarz Gusztáv – nemcsak honi, hanem nemzetközi értelemben is – nagy hatású célvagyonelmélete emelhető ki:¹² ő jogi személy alatt azt a célt értette, amit a vagyon szolgálni hivatott.¹³ Az alapítók a jogi személy létesítésekor csak az állam (a jogrend) által elismert célt tűzhettek ki,¹⁴ és a cél elérésében megnyilvánuló érdek köré kapcsolódik a vagyon.¹⁵ Szász-Schwarz elvetette a jogalanyiság, a természetes és jogi személy kategóriák használatát, nála mindennek csak annyiban van személyisége, amennyiben az állam (a jogrend) megengedi, hogy a vagyon egy adott célt szolgáljon.¹⁶

Grosschmid Béni jogi személyekkel kapcsolatos álláspontját a *Magyar Jogi Szemlé*ben 1920-ban megjelent tanulmányorozatában fejtette ki részletesen.¹⁷ A személyt jogi értelemben a jogalannal azonosítja: „[...] személynek lenni vagy nem lenni tehát annyi, mint jogok és kötelezettségek alanyának lehetni vagy nem lehetni.”¹⁸ Ebben a vonatkozásban a fizikai (természeti, természetes) személy és a jogi (erkölcsi, képzeleti, képzelt, költött,

⁹ Bainter János: *Az ausztriai általános magánjog alaptanai*. Pest, Kertész Nyomda, 1868. 141.

¹⁰ Bozóky Alajos: *A jogi személyekről*. Nagyvárad, Hügel, 1870. 12, 14, 19, 52.

¹¹ Márkus Dezső: *Magyar jogi lexikon*. Budapest, Pallas, 1907. VI. 373–374.

¹² Schwarz Gusztáv: *A jogi személy magyarázata*. Budapest, Franklin, 1906.

¹³ Schwarz (1906): i. m. 86.

¹⁴ Besnyő Bernát: *Szász-Schwarz Gusztáv emlékezete*. Budapest, Katz, 1933. 71, 74.

¹⁵ Cseh (2006): i. m. 98; Besnyő (1933): i. m. 71.

¹⁶ Besnyő (1933): i. m. 73; „Az anyagi jog tartalma, szerinte, a cél javára fennálló jogi paranccsal vagy tilalommal biztosított kilátás arra, hogy a védett cél érdekében kiadott parancs követésre fog találni.” Uo. 71.

¹⁷ Grosschmid Béni: Jogi és lényegi személyiség. In *Magyar Jogi Szemle*. Budapest, Pallas, 1920; Grosschmid Béni: *Fejezetek költelmi jogunk köréből* (Budapest, Grill, 1932–33) című művében csak néhány „töredék”-gondolatban, fragmentumban tér ki az adott témára (pl. Fejezetek 353. l., 124).

¹⁸ Grosschmid (1920): i. m. 104, 459.

fictio, eszményi, eszmei) személy közös tulajdonsága az az attribútum, hogy törvény által felruháztatnak jogokkal és kötelezettségekkel.¹⁹ A személytől (jogalanytól) megkülönbözteti a személyiséget: amely „[...] nem jog vagy magában álló jogosítvány, hanem bizonyos állapot, mely a jogképességet tartalmazza”.²⁰ Ez az állapot lehet: „tulajdonsági értemény” (*persona per se*): a jogalany „belső fölszereltsége”, „ami önmagában vagy az, vagy nem az”, ami (akaratra, öncélúságra képesség), ez az úgynevezett „belsőleges személyiség”;²¹ „fölruházott értemény” (*persona per legem*): a jog általi jogalanynak (személynek) minősítés, ez az úgynevezett „külsőleges személyiség”.²² A belsőleges személyiség „lénytani, vagyis ontológiai személyiség”, míg a külsőleges személyiség a jogképes lény.²³

Magyarországon a jogi személyek mibenlétére a múlt század első felében több, még említést érdemlő, kiemelkedő hatású elmélet is kidolgozásra került, így

- Kolosváry Bálint meglátása alapján „a jogi személyiség merő levegőben lógó képzelet, puszta *fictio*”,²⁴ a jogrend ezt a *fictiót* meghatározott társadalmi és gazdasági szükségletek miatt alkotta meg, hogy a jogi személyek olyanok lehessenek, „mintha személyek volnának”,²⁵ és a jogi személy két alaptípusát különbözteti meg: az egyesületet és az alapítványt;²⁶
- Ereky István szerint a jogi személy a tárgyi jog által elismert kollektív érdek (egy embercsoporté), amelynek kollektív akaratát a szervezet szervei gyakorolják;²⁷
- Moór Gyula alkotta meg az úgynevezett beszámítási elméletet: a jogi személy meghatározott emberi cselekvések jog által kijelölt beszámítási pontja, ebből következően jogi személy az a jogalany, amely nem természetes személy;²⁸

¹⁹ Grosschmid (1920): i. m. 104.

²⁰ Grosschmid (1920): i. m. 105.

²¹ Grosschmid (1920): i. m. 105–106; Csehi (2006): i. m. 95.

²² Grosschmid (1920): i. m. 105–106; Csehi (2006): i. m. 95.

²³ Grosschmid (1920): i. m. 105–106; Csehi (2006): i. m. 95.

²⁴ Kolosváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. Budapest, Grill, 1911. 206; Kolosváry Bálint: *Magánjog. Vezérfonal a magyar magánjogból tartott egyetemi előadásokhoz*. Budapest, Studium, 1944. 64; Papp Tekla: A jogi személy Kolosváry Bálint szemszögéből. In Barzó Tímea et al. (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György 60. születésnapjára*. Miskolc, Novotni, 2015. 397–405.

²⁵ Kolosváry (1911): i. m. 207.

²⁶ Kolosváry (1944) i.m. 64–65.

²⁷ Ereky (1928): i. m. 73.

²⁸ Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, MTA, 1931. 22, 317, 320, 341, 351. „[A] jogi személyek alanyi jogoknak és köteleességeknek olyan alanyai, amelyek nem természetes személyek, nem emberek.” Idézi Szladits (1941): i. m. 564.

- Szladits Károly, elfogadva Moór Gyula álláspontját,²⁹ inkább a jogi személy típusaira koncentrált (magánjogi vagy közjogi alapítású; általános vagy különleges jogszabályon nyugvó; személyösszesség vagy vagyonösszesség);³⁰
- Kausér Lipót úgy vélte, hogy jogi értelemben vett személy csak a pozitív jogrend által létezhet, így a jogi személy nem más, mint a jogalkotói tevékenység eredménye.³¹

A múlt század második felétől – és napjainkban – egységes jogiszemély-elmélet kialakítására irányuló törekvések nem figyelhetők meg a magyar magánjogban. Érdemesnek tartjuk azonban kiemelni egyrészt Sárközy Tamás vonatkozó munkásságának fontosságát: számos művében részletezi a jogi személy kategória erodálódását, elrelativizálódását, és felhívja a figyelmet a jogalanyiság egyre komplexebbé válására („A jogi személyiség a szervezet komplex jogalanyiságát, helyesebben jogágilag komplex jogállását, státusát fejezi ki.”);³² másrészt Csehi Zoltán újszerű megközelítését: a jogi személy ontológiai valósága a vagyon, amelyet a képviselői és tulajdonosi természetes személyek cselekvési hálójá fon körbe, és ez a létező entitás a jogrend által elismert személy, ami a név, a székhely és a képviselő révén lesz a külső jogviszonyokban érzékelhető;³³ harmadrészt Lábady Tamás álláspontját: a jogi személyt a „tétéles jog kreátumának” tekintette, szerinte az emberi organizációk úgy lesznek jogalanyok, hogy a törvény személyiséggel ruházza fel őket;³⁴ véleménye szerint a jogi személynek – szemben az ember életével és méltóságával – nincs a jog által érinthetetlen lényege: a törvény adta jogképességet törvény el is veheti.³⁵

²⁹ Szladits (1941): i. m. 570–571: „Ami általában a jogi személy lényegét illeti, nem szabad szem elől téveszteni, hogy az – Moór Gyula mélyen járó fejtegetései szerint – egyfelől „eszmei léttel bíró normatív”, másfelől „pszichofizikai léttel bíró valóságtudományi alkotó elemek összekapcsolódása” a reális szervi cselekvéseket normatív (jogszabályi) kapcsolatok jogi beszámítás útján egységes jogalanyi tevékenységgé foglalják össze.”

³⁰ Szladits (1941): i. m. 568–569.

³¹ Kausér Lipót: *A jogi személyekről*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948. 3.

³² Sárközy Tamás: *A magyar társasági jog Európában. A társasági és a konszernjog elméleti alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2001. 74–81; Sárközy Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása, vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról*. Budapest, KJK, 1985. 447; Sárközy Tamás: Szervezetek megszemélyesítése a jogban – kis modern jogdogmatika. *Állam- és Jogtudomány*, 49. (2008), 1. 3–15; Sárközy Tamás: Szervezetrendszerek és a polgári jogi jogalanyiság a társasági-egyesületi és alapítványi jogban. *Gazdaság és Jog*, 11. (2003), 9. 31–37; Sárközy Tamás: Jogképesség, illetve jogalanyiság az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Jogtudományi Közöny*, 56. (2001), 1. 1–10.

³³ Csehi (2006): i. m. 139–140, 143.

³⁴ Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997. 111; Lábady Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2018. 88.

³⁵ Lábady (1997): i. m. 111; Lábady (2018): i. m. 88; Lábady Tamás et al. (szerk.): *Megtartott szó. Válogatott jogi tanulmányok*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018. 46.

A jogi személy kritériumai

A magyar jogi szakirodalomban³⁶ konszenzus³⁷ alakult ki a jogi személy jellemzői, ismérvei tekintetében. A jogi személy elkülönült vagyonnal rendelkezik:³⁸ a jogi személy tulajdona nem azonos az őt alkotók/tagok tulajdonával, vagyonával (tulajdoni elkülönülés elve). A jogi személy elkülönült vagyonából adódik önálló vagyoni felelőssége: a jogi személy kötelezettségeiért, tartozásaiért a jogi személy köteles helytállásra, az őt alkotók/tagok nem. A jogi személy lényeges jellemzője az állandó szervezet, amely alatt értjük egyrészt azt, hogy a jogi személy létét nem érinti az őt alkotók/tagok változása (halála/jogutód nélküli megszűnése/átalakulása); másrészt azt, hogy ügyintéző és képviselő szervek aktiválják a jogi személy „akaratát”; harmadrészt azt, hogy funkciók szerinti hierarchizáltságú és beosztású szervezeti struktúrát alakítanak ki (melyik szerv milyen hatáskörrel rendelkezik, melyik szerv ellenőrizheti a másikat, melyik szerv avatkozhat be a másik működésébe etc.). A jogi személy létrejöttéhez, jogképességéhez, működéséhez elengedhetetlen az állami elismerés, ami jelenti egyrészt azt, hogy a szervezet csak megengedett társadalmi, gazdasági célra alapítható; másrészt a jogalanyiség biztosítását normatív (törvény révén) és egyedi szinten (nyilvántartásba vétel által). A jogi személy jogviszonyokban, gazdasági forgalomban való megjelenéséhez szükséges a saját név, amely alatt el tud járni, és amely révén a többi jogalanytól megkülönböztethető. A jogi személy ismérveiből mint az állandó szervezet és a saját név alatti eljárás következik a természetes személy képviselő révén történő „akaratartikuláció”. A jogi személy – személyisége jogi jellegéből adódóan (fictio és természetes személyekből áll)³⁹ – tevékenységét csak természetes személyek útján gyakorolhatja, amely személyek eljárása a jogi személy tevékenységének minősül.⁴⁰ Az önálló vagyonból és az állandó szervezetből adódik az alapítóktól való függetlenedés: az alapító jogalanyok a jogi személy későbbi működésére nem bírnak hatással. Az állami elismerés, az önálló vagyon,

³⁶ A fejezet Papp Tekla: A jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok. In Papp Tekla: *Opuscula civilia. Magánjogi láttelet*. Szeged, Lectum, 2013. 209–222 alapján készült.

³⁷ Ennek legújabb és funkcionális jellegű megközelítését lásd Auer Ádám: A felelős társaság-irányítás hatása a jogi személyek elméletére. *Jogtudományi Közöny*, 68. (2013), 4. 193–202.

³⁸ Ehhez lásd még Lehoczki Zóra Zsófia: Fogalmi tévedések vígjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2. (2017), 3; Fővárosi ítéltábla 13. Gf. 40.334/2010/8.

³⁹ Kemenes István: A jogi személy elkülönült felelősségének „áttörése”. In Tóth Károly (szerk.): *Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 58. (2000), 1–41. 315.

⁴⁰ PJD 2017. 8.; FÍT 17. Pf. 20 237/2012/10.; SZÍT Pf. 20 104/2007.; PÍT Pf. I. 20 370/2009/4.; PÍT Pf. II. 20 470/2010/4.

az állandó szervezet kritériumaiból következik, hogy a jogi személyt huzamos, tartós időtartamra hozzák létre.

Az ismertetett jogiszemély-kritériumok a Ptk. 3:1. § (4), (5) bekezdéseiben, 3:2. § (1) bekezdésében vannak felsorolva azzal, hogy a jogszabályi meghatározás a székhellyel rendelkezést (a jogi személy elérhetőségét) is fontos ismérvnek tekinti a forgalom biztonsága szempontjából.

A közkereseti és betéti társaságok mint jogi személyek

A gazdasági társaság definíciója

A gazdasági társaságok üzletszerű közös gazdasági tevékenység folytatására, a tagok vagyoni hozzájárulásával létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező vállalkozások, amelyekben a tagok a nyereségből közösen részesednek, a veszteséget közösen viselik.⁴¹

A definíció rögzíti a gazdasági társaságok alapításának és működtetésének célját: üzletszerű (tartós nyereségre törekvés) gazdasági tevékenység végzése; a meghatározás ellenére a Ctv. alapján⁴² nemcsak forprofit, hanem nonprofit gazdasági társaság is létesíthető, vagy már működő gazdasági társaság legfőbb szerve is elhatározhatja nonprofitként való továbbműködését. A közös célmeghatározás az alapja a társasági jogi jogviszonyon nyugvó érdekközösségnek: a közös cél érdekében közös kockázatvállalás,⁴³ amely kockázati felelősséggel jár.⁴⁴

A fogalomban megjelenik a társasági jogi jogviszony közvetlen tárgya: a gazdasági tevékenységvégzés, és a közvetett tárgya: a nyereségszerzés is.

A fenti kategóriából egyértelműen következik, hogy gazdasági társaság csak vagyonnal alapítható, amelyet tagjai bocsátanak rendelkezésre (vagyonihozzájárulásteljesítési kötelezettség),⁴⁵ és ennek az indulótőkének a tulajdoni elkülönülés/ elválasztás elve alapján a társaság a tulajdonosa, és nem a tagjai.⁴⁶ Azonban az üzletszerűség révén (a nyereségrészesedés által) az érdekközösségre épülve vagyontársaság is kialakul a társaság tagjai között.⁴⁷

⁴¹ Ptk. 3:88. § (1) bek.; Fézer Tamás: *Jogi személyek a gazdasági forgalomban*. Debrecen, Kapitális, 2014. 33.

⁴² 9/F. §.

⁴³ Kisfaludi András: *Társasági jog*. Budapest, CompLex, 2007. 306; Szalay Zsuzsa: A tagkizárás egyes szabályai az új Ptk.-ban. *Küriai Döntések, Bírósági Határozatok*, 62. (2014), 11. 1196.

⁴⁴ Novotni Zoltán: A kodifikált társasági jog, mint a magyar polgári jog megújulásának eszköze. *Jogtudományi Közlöny*, 44. (1989), 2. 65–73.

⁴⁵ Kisfaludi (2007): i. m. 307.

⁴⁶ BDT 2016. 42.

⁴⁷ Csehi Zoltán: *A jogi személyek szabályai*. Budapest, Menedzser Praxis, 2014. 56.

Azzal, hogy a Ptk. a gazdasági társaságok fogalmában rögzíti azok jogi személyiségét, normatív szinten a jogalanyiség jellege és a jogképesség is elismerésre kerül.

A „vállalkozás” kifejezés használata a definícióban a jogalkotó azon szándékát tükrözi, hogy a gazdasági társaságok vonatkozásában a szervezeti, intézményi minőség (a társulás) kevésbé legyen hangsúlyozva, mint a társaságok jogügyleti alapja (általában többalanyú kötelelem)⁴⁸ és a működési jellege: tagjaitól elkülönült jogi entitásként vállalkozási tevékenységet folytat.⁴⁹

A *societas leonina* tilalmának (minden tag részesedik a nyereségből, és viseli a veszteséget)⁵⁰ valamennyi gazdasági társasági formára kiterjesztése pedig a személyközösségi ismérvet emeli be a definícióba a tagi autonómia korlátozásával.

A gazdasági társaság lényege⁵¹ az, hogy jogi fikció (a természetes személyllyel ellentétben fizikai valójában nem létezik), többalanyú jogügylet keletkezteti, amely egyszerre kooperációs-koordinációs (az autonóm, szerződés kötő felek együttműködését és érdek-kockázat közösségét szabályozza) és szervezeti (az érdekközösség organizálódik és perszonifikálódik) jellegű, valamint jogi személy (a társasági szerződés által létrehozott, a cégnyilvántartásba vétellel keletkező, saját vagyonnal bíró és önálló felelősséggel rendelkező jogalany).⁵²

A kkt. és bt. jellemzői

Közkereseti társaság létesítésére irányuló társasági szerződés megkötésével a társaság tagjai arra vállalnak kötelezettséget, hogy a társaság gazdasági tevékenységének céljára a társaság részére vagyoni hozzájárulást teljesítenek, és a társaságnak a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeiért korlátlanul és egyetemlegesen helytállnak.⁵³

⁴⁸ Nochta Tibor: *A gazdaság jogi szabályozása I. A/3. Témakör: A jogi személyek jogával és a gazdasággal kapcsolatos joganyag.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2015. 42.

⁴⁹ Gadó Gábor: A jogi személy. In Petrik Ferenc (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata III/VI. Polgári Jog.* Budapest, HVG-ORAC, 2013. 127.

⁵⁰ Ptk. 3:88. § (2) bek.; Nochta Tibor: A gazdasági társaságok közös szabályai. In Osztovits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja.* Budapest, Opten, 2014. I. 488; Sobor Dávid: A gazdasági társaság fogalma és a Polgári Törvénykönyv alapján formálódó joggyakorlat – Tünődések egy ítélőtáblai határozat margójára. *Polgári Jog.* 1. (2016), 10; ÍH 2015. 75.; Harsányi Gyöngyi: A gazdasági társaságok alapítása. In Barta Judit (szerk.): *Gazdasági társaságok a Polgári Törvénykönyvben.* Budapest, Patrocinium, 2016. 60.

⁵¹ Miskolczi Bodnár Péter: Társasági jog a Ptk.-ban. *Gazdaság és jog.* 9. (2001), 1. 3–8.

⁵² Auer Ádám et al.: *Társasági jog.* Szeged, Lectum, 2011. 41. Lásd még Sárközy Tamás: *A magyar társasági jog Európában. A társasági és a konszernjog elméleti alapjai.* Budapest, HVG-ORAC, 2001. 57; Szalai Ákos: A gazdasági társaságok jogi személyiségének határai. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 1. 5–37.

⁵³ Ptk. 3:138. §.

A közkereseti társaság jellemzően néhány taggal rendelkező, nem nagy tőkéjű kisvállalkozások kedvelt társulási formája, ahol még a tagoktól való elkülönültség kezdetleges, a gazdasági társaságok közül itt a legerősebb a szerződéses jelleg és a társaság-tag összekapcsolódása. Ennél a gazdasági társaságnál a legdominánsabb a személyegyesítő ismérv: a kkt. alapítása és működése során lényegi elem a tagok közötti bizalom és megfelelő együttműködés. A közkereseti társaságban lehetőség van tagsági jogviszonyon alapuló munkavégzésre, a társaság tevékenységében való személyes közreműködésre.⁵⁴

A közkereseti társaság fogalmában hangsúlyosan szerepel: a jogügyleti alap (társasági szerződés), a tagi vagyonihozzájárulás-teljesítési kötelezettség, a közös cél (gazdasági tevékenység), valamint a tagok mögöttes, korlátlan és egyetemleges helytállása a kkt. kielégítetlenül maradt tartozásaiért (a társaság működéséből eredő kockázatok hitelezők számára kedvező elosztása).⁵⁵

A betéti társaság létesítésére irányuló társasági szerződés megkötésével a társaság tagjai arra vállalnak kötelezettséget, hogy a társaság gazdasági tevékenységének céljára a társaság részére vagyoni hozzájárulást teljesítenek, továbbá legalább az egyik tag (beltag) vállalja, hogy a társaságnak a társasági vagyon által nem fedezett kötelezettségeiért a többi beltaggal egyetemlegesen köteles helytállni, míg legalább egy másik tag (kültag) a társasági kötelezettségeiért – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – nem tartozik helytállási kötelezettséggel.⁵⁶ A betéti társaságra a közkereseti társaságra vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.⁵⁷

A betéti társaság is személyegyesítő társaság, azonban a kültagi pozícióval megjelenik a tőkeegyesítő ismérv is: a bt.-nek van(nak) olyan tagja(i), aki(k)/amely(ek) csak vagyoni hozzájárulás rendelkezésre bocsátására kötelesek, azaz a társaságban való tagi részvételük pusztán tőkebefektetési jellegű is lehet.

A bt. legfontosabb jellegzetessége a kétféle tagság: legalább egy olyan tagjának (beltag) kell lennie, aki/amely a társasági vagyon által nem fedezett tartozásokért mögöttesen, korlátlanul (ha van több beltag, akkor azokkal egyetemlegesen) helytáll,⁵⁸ és legalább egy olyan tagnak (kültag) is részt kell vennie a társaság alapításában és működésében, akit/amelyet csak vagyonihozzájárulás-szolgáltatási kötelezettség terhel (főszabály szerint nincs helytállási kötelezettsége, csak a Ptk.-ban meghatározott kivételek esetén tartozik felelősséggel).⁵⁹

⁵⁴ Auer et al. (2011): i. m. 373, 375.

⁵⁵ Nochta (2015): i. m. 552; Csehi (2014): i. m. 74–75.

⁵⁶ Ptk. 3:154. §.

⁵⁷ Ptk. 3:155. §.

⁵⁸ BH 2008. 155.; BH 2002. 103.; BH 1994. 335.

⁵⁹ Auer et al. (2011): i. m. 389–390.; LB Cgf. X. 32.810/2001/2.; DIT-H-PJ-2015-32.; Csehi (2014): i. m. 79–80.

A kültagságból eredő eltérésektől eltekintve a betéti társaság ismérvei meg-
egyeznek a kkt. jellemzőivel.

A kkt. és a bt. megfeleltetése a jogi személy ismérveinek

A tulajdoni elkülönülés elve a kkt. és a bt. esetében relatíve érvényesül csak, mert a gazdasági társaságok önálló vagyona (amely a tagok kötelező vagyonihozzájárulás-
teljesítése révén keletkezik) nem válik el markánsan a tagok vagyontól mögöttes,
korlátlan tagi felelősség esetén. Tehát a kkt., bt. az elkülönült vagyon ismérvet csak
viszonylagosan hordozza magán.

A kkt. tartozásaiért a társaság tagjai, a bt. kötelezettségeiért pedig a bel-
tagok, mögöttesen (ha a társaság vagyona nem fedezi a tartozásokat), korlátlanul
és egyetemlegesen kötelesek helytállni;⁶⁰ tehát a kkt. és a bt. az önálló vagyoni
felelősség kritériumának nem felel meg.

A kkt.-t és a bt.-t a kiépített szervezeti struktúra hiánya jellemzi, általában
informálisan és formalizálatlanul működnek ezek a gazdasági társaságok;⁶¹ tehát
a jogi személy ezen ismérvével sem rendelkezik a kkt. és a bt.

A kkt. és a bt. jogalanyisága biztosítva van normatív szinten: a Polgári Törvény-
könyv és a cégtörvény rendelkezései folytán,⁶² és egyedi szinten is: a cégbejegyzés
révén, a konstitutív hatályú cégnyilvántartásba vétellel;⁶³ tehát az állami elismerés
kritériumával rendelkezik a kkt. és a bt.

A kkt. és a bt. cégnevük alatt szerezhhetnek jogokat és vállalhatnak kötelezett-
ségeket;⁶⁴ tehát egy adott név alatti jogügyleti megjelenés a kkt. és a bt. sajátja is.

A természetes személy képviselő révén történő „akaratartikuláció” ismérv a kkt.
és a bt. vonatkozásában viszonylagosan érvényesül csak, mert egyrészt – a társasági
szerződés eltérő rendelkezése hiányában – valamennyi tag jogosult ügyvezetésre⁶⁵
(azaz elkülönült képviseleti szervről, kijelölt képviselőről általában nem beszélhetünk);
másrészt jogi személy tag is elláthat üzletvezetést és képviseletet⁶⁶ (ténylegesen a tagot
képviseelő természetes személy jár el).

Az alapítóktól való függetlenedés sem érvényesül teljes mértékben a kkt.-nál
és a bt.-nél: a személyegyesülés jellegből következően a társaság léte szempontjá-
ból alapvető kérdésekben való döntés valamennyi tag egyhangú határozatához

⁶⁰ Ptk. 3:138. §, 3:154. §; Auer et al. (2011): i. m. 373–374, 389–390.

⁶¹ Auer et al. (2011): i. m. 384 és 394.

⁶² Ptk. 3:88. (1) bek.; 2006. évi V. tv. (Ctv.) 2. § (1). bek.

⁶³ Auer et al. (2011): i. m. 38–39.

⁶⁴ Ptk. 3:1. § (59) bek.

⁶⁵ Ptk. 3:144. §.

⁶⁶ Ptk. 3:22. § (2) bek.; Auer et al. (2011): i. m. 386–387.

kötött (például: a tag társasági részesedésének átruházása, a társaság átalakulása, a társasági szerződés módosítása etc.).

A hosszabb távú fennállás jellemzi általában a kkt.-t és a bt.-t is, azonban a társaságon belüli erős bizalmi, szerződéses jelleg folytán gyakori – főként családi vállalkozásoknál – a rövidebb távú, cél megvalósításához kötött működés.

Rövid összevetésünkből látható, hogy a kkt. és a bt. a jogi személy ismérvei közül kettővel (elkülönült vagyoni felelősség, állandó szervezet) egyáltalán nem, négygel (önálló vagyon, természetes személy képviselő, alapítóktól való függetlenedés, huzamos lét) pedig viszonylagosan rendelkezik, és csak az állami elismeréssel és a saját névvel bír teljes mértékben.

A kkt. és a bt. esetén a jogi személyiséget további néhány sajátosság (például) tovább relativizálja:

- az úgynevezett unokatilalom (kkt. és bt. gazdasági társaság korlátlanul felelős tagja nem lehet);⁶⁷
- a teljes elválás a szerződéstől és a tagoktól – azaz az egyszemélyes társaság alapításának lehetősége – nem áll fenn;
- a személyegyesülés jelleget hangsúlyozó személyes közreműködés lehetséges, és a tag szabad elhatározásán múlik;⁶⁸
- a tag társasági részesedése korlátozottan forgalomképes vagyoni értékű jog, mert az átruházás csak a társasági szerződés módosításával válik hatályossá;⁶⁹
- a társasági szerződés módosítására csak valamennyi tag egyhangú határozatával kerülhet sor kkt.-nál és bt.-nél;⁷⁰
- a szerződésszegés csak a tagok között realizálódik;⁷¹
- a tagsági jogviszony megszüntetése lehetséges kötelmi jogi eszközökkel.⁷²

A Ptk. valamennyi gazdasági társaság jogi személyiségét rögzíti úgy, hogy a fentebb elemzett jogiszemély-kritériumok többségével a kkt. és a bt. nem rendelkezik. Tehát pusztán jogtechnikai megoldásról van szó: a régi Ptk. jogiszemély-felfogásából kiindulva (állami elismerés függvénye a jogi személyiség) – feltételezve Moór Gyula elméletének elfogadását –, a Kauser Lipót-féle technikát alkalmazva nem kerül sor egzakt, pontos, használható jogiszemély-fogalom kidolgozására.

⁶⁷ Ptk. 3:90. § (2) bek.

⁶⁸ Auer et al. (2011): i. m. 375–376, 380.

⁶⁹ Auer et al. (2011): i. m. 379.

⁷⁰ Ptk. 3:143. § (4) bek.

⁷¹ Ptk. 3:147. § (2) bek.

⁷² Ptk. 3:146. § a) és b) pontok, 6:212–214. §; LB Cgf. II. 33.477/1999/2.

Irodalomjegyzék

- Auer Ádám: A felelős társaságirányítás hatása a jogi személyek elméletére. *Jogtudományi Közlöny*, 68. (2013), 4. 193–202.
- Auer Ádám – Bakos Kitti – Buzasi Barnabás – Farkas Csaba – Nótári Tamás – Papp Tekla: *Társasági jog*. Szeged, Lectum, 2011.
- Bainter János: *Az ausztriai általános magánjog alaptanai*. Pest, Kertész Nyomda, 1868.
- Besenyi Lajos – Bíró György: *Személyek joga*. Miskolc, Novotni, 2007.
- Besnyő Bernát: *Szászy-Schwarz Gusztáv emlékezete*. Budapest, Katz, 1933.
- Bozóky Alajos: *A jogi személyekről*. Nagyvárad, Hügel, 1870.
- Csehi Zoltán: *A magánjogi alaptvány. Történeti és dogmatikai alapok*. Budapest, Gondolat, 2006.
- Csehi Zoltán: *A jogi személyek szabályai*. Budapest, Menedzser Praxis, 2014.
- Erek István: A jogi személyek. *Városi Szemle*, 14. (1928), 1. 49–112.
- Fézer Tamás – Károlyi Géza – Petkő Mihály – Törő Emese: *Jogi személyek a gazdasági forgalomban*. Debrecen, Kapitális, 2014.
- Gadó Gábor: A jogi személy. In Petrik Ferenc (szerk.): *Az új Ptk. magyarázata II/VI. Polgári jog. A jogi személy*. Budapest, HVG-ORAC, 2013. 142–181.
- Grosschmid Béni: Jogi és lénygtani személyiség. In Angyal Pál (szerk.): *Magyar Jogi Szemle*. 1–10. szám. Budapest, Pallas, 1920. II. 104. III. 161. IV. 219. V. 278. VI. 331. VII. 425. VIII. 455. IX. 537. X. 630. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/DTT_FOLY_MagyarJogi-Szemle_1920/?pg=6&layout=s
- Grosschmid Béni: *Fejezetek kötetmi jogunk köréből*. Budapest, Grill, 1932–33.
- Harsányi Gyöngyi: A gazdasági társaságok alapítása. In Barta Judit (szerk.): *Gazdasági társaságok a Polgári Törvénykönyvben*. Budapest, Patrocinium, 2016. 60–80.
- Kauszer Lipót: *A jogi személyekről*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948.
- Kemenes István: A jogi személy elkülönült felelősségének „áttörése”. In Tóth Károly (szerk.): *Tanulmányok Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica*, 58. (2000), 1–41. 315–330.
- Kisfaludi András: *Társasági jog*. Budapest, CompLex, 2007.
- Kolosváry Bálint: *A magyar magánjog tankönyve*. Budapest, Grill, 1911.
- Kolosváry Bálint: *Magánjog. Vezérfonal a magyar magánjogból tartott egyetemi előadásokhoz*. Budapest, Studium, 1944.
- Lábady Tamás: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 1997.
- Lábady Tamás: *A magánjog általános tana*. Budapest, Szent István Társulat, 2018.
- Lábady Tamás – Koltay András – Landi Balázs (szerk.): *Megtartott szó. Válogatott jogi tanulmányok*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018.
- Lehoczki Zóra Zsófia: Fogalmi tévedések vígjátéka – a tulajdonjog közvetett tárgyának szerepében: a jogi személy. *Opuscula Civilia*, 2. (2017), 3. Online: https://antk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/Opuscula_Civilia_2017_Lehoczki_Zora_Zsofia.pdf
- Márkus Dezső: *Magyar jogi lexikon*. VI. kötet. Budapest, Pallas, 1907.
- Miskolczi Bodnár Péter: Társasági jog a Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 9. (2001), 1. 3–8.
- Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1931.
- Nochta Tibor: A gazdasági társaságok közös szabályai. In Osztoivits András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja*. I. kötet. Budapest, Opten, 2014. 487–552.
- Nochta Tibor: *A gazdasági jogi szabályozása I. A/3. Témakör: A jogi személyek jogával és a gazdasággal kapcsolatos joganyag*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2015.

- Novotni Zoltán: A kodifikált társasági jog, mint a magyar polgári jog megújulásának eszköze. *Jogtudományi Közlöny*, 44. (1989), 2. 65–73.
- Papp Tekla: „Jogi és lénytani személyiség” – a Grosschmid-i jogi személy kategória elemzése a hazai jogfejlődés tükrében. In Papp Tekla: *Opuscula Civilia. Magánjogi láttelet*. Szeged, Lectum, 2013. 190–199.
- Papp Tekla: A jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok. In Papp Tekla: *Opuscula civilia. Magánjogi láttelet*. Szeged, Lectum, 2013. 209–222.
- Papp Tekla: A jogi személy Kolosváry Bálint szemszögéből. In Barzó Tímea – Juhász Ágnes – Leszkoven László – Pusztahelyi Réka (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Bíró György 60. születésnapjára*. Miskolc, Novotni, 2015. 397–405.
- Sárközy Tamás: *A jogi személy elméletének átalakulása, vizsgálódás a szervezetek komplex jogalanyiságáról*. Budapest, KJK, 1985.
- Sárközy Tamás: *A magyar társasági jog Európában. A társasági és a konszernjog elméleti alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.
- Sárközy Tamás: Jogképesség, illetve jogalanyiség az embertöbbségek – csoportok – szervezetek körében. *Jogtudományi Közlöny*, 56. (2001), 1. 1–10.
- Sárközy Tamás: Szervezetrendszerek és a polgári jogi jogalanyiség a társasági-egyesületi és alapítványi jogban. *Gazdaság és Jog*, 11. (2003), 9. 31–37.
- Sárközy Tamás: Szervezetek megszemélyesítése a jogban – kis modern jogdogmatika. *Állam- és Jogtudomány*, 49. (2008), 1. 3–15.
- Schwarz Gusztáv: *A jogi személy magyarázata*. Budapest, Franklin, 1906.
- Sobor Dávid: A gazdasági társaság fogalma és a Polgári Törvénykönyv alapján formálódó joggyakorlat – Tűnődések egy ítélőtáblai határozat margójára. *Polgári Jog*, 1. (2016), 10.
- Szalai Ákos: A gazdasági társaságok jogi személyiségének határai. *Iustum Aequum Salutare*, 11. (2015), 1. 5–37.
- Szalay Zsuzsa: A tagkizárás egyes szabályai az új Ptk.-ban. *Kúriai Döntések, Bíróági Határozatok*, 62. (2014), 11. 1196–1204.
- Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog. Általános rész. Személyi jog*. Budapest, Grill, 1941.
- Wenzel Gusztáv: *A magyar magánjog rendszere*. Budapest, Magyar Kir. Egyetemi Könyvnyomda, 1879.



Patyi András¹

Egy közigazgatási eljárási törvény végnapjai – a Ket. utolsó alakváltozásai és az Ákr. megalkotása

Köszöntés és bevezetés

Tamás András professzor 80. születésnapjára készült ünnepi kötetébe írni egykori szegedi tanítványaként, illetve egyetemi kollégaként elsősorban megtiszteltetés, de ugyanígy öröm is, hiszen mindez azt jelenti, hogy Professzor úr megérte ezt a szép, magas kort. Isten éltesse még közöttünk sokáig, boldog születésnapot!

Természetesen alkalmam volt a 70. születésnapra összeállított kötetbe is egy rövid tanulmányt elhelyezni, amely a számomra oly fontos témakörben, a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése, újraszabályozása körében született.² Akkor, az éppen zajló alkotmányozás folyamatában frissnek éppen nem, de forró témának mindenképpen mondható volt.³ Most egy olyan témakört választottam ki, amely kötődik a közigazgatási bíráskodáshoz, hiszen a bírósági eljárást megelőző eljárást szabályozó jogterületként mind a közigazgatás működése, mind az ügyféli garanciák meghatározása okán nem lehet eléggé értékelni a jelentőségét, de a lényeges eljárási szabályok megtartásának ellenőrzése, megítélése egyik fő területe a közigazgatási bírói jogvédelemnek. Éppen ezért is volt szomorú azt látni, hogy a korábbi eljárási törvény micsoda jogalkotási forgószélbe került, és miként veszítette el nemcsak szabályozási és alkalmazási elsődlegességét, hanem szinte a követhetőségét is a számtalan változás sűrűjében.⁴

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: patyi.andras@uni-nke.hu.

² Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris. Liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata – Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 234–247.

³ Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 289–311.

⁴ Jelen tanulmány a Varga Zs. Andrással közösen írt tankönyvünk adott fejezetének kisebb mértékben módosított változata. Lásd Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 135–159.

Az első átfogó módosítás: az első lépés a Ket. kódexjellegének erodálása felé?

Az elődjeihez képest jóval rövidebb életű,⁵ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) időbeli hatályának utolsó éveiben már jelentős mértékben eltért az eredeti szövegtől, és ez a szövegváltozat sem volt túl sok ideig hatályban. Megalkotása után alig négy évvel az Országgyűlés 2008-ban átfogó jelleggel módosította, 2011-ben ismét átfogó jelleggel átalakították, majd szinte megszámlálhatatlan alkalommal kisebb-nagyobb mértékben módosult a törvény szövege. Mivel az eredeti eljárásrendet alapjaiban forgatta át, és ezzel el is indította a Ket. kódex jellegének erózióját, az alábbiakban az első átfogó módosítás legfontosabb hatásait tekintjük át.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény (Mtv1.) a Ket. alig pár rendelkezését hagyta változatlanul. Az Mtv1. megalkotásának hivatalos indokai között elsőként szerepel, hogy „egyszerűbbé, gyorsabbá tegye a közigazgatási eljárást”. Korábban már említettük, hogy a gyorsaság és hatékonyság követelménye igen régóta, a Habsburg-korszak kezdete óta „napirenden” szerepel, lényegében majd minden közigazgatási reformálásnak, jobbításnak ez az egyik vezérmotívuma.⁶ Nem új célokról volt tehát szó. A Ket. megalkotásának alapjául szolgáló Szabályozási Konceptió 6–8. pontjai is ugyanezeket a célokat tűzték ki. Felmerül a kérdés, hogy ugyanazon indokokkal (az eljárás és a végrehajtás hatékonysága, gyorsaság, ügyfelek terheinek csökkentése) miért kell egymás után, alig négy éven belül két törvényt is alkotni. Az egyik kézenfekvő válasz, hogy azért, mert az első törvény, a Ket. eredeti rendelkezései nem váltották be a hozzá fűzött reményeket, nem érték el a céljukat, vagyis nem sikerültek jól. Meglehet, hogy ez az igazság, de kérdéses, hogy elegendő idő állt-e rendelkezésre ennek megítélésére. A Ket. csak 2005. november 1-jén lépett hatályba, és csak az azt követően megindult vagy megismételt eljárásokban kellett alkalmazni. Nincs ismeretünk olyan közzétett, átfogó, országos felmérésről, amely annak idején kimutatta volna, hogy mennyi egy átlagos (ha van egyáltalán ilyen) Ket. szerinti eljárás időtartama, milyen az ügyféli jogkövetés mértéke, milyen a végrehajtási eljárások hatékonysága (és ha alacsony, annak valóban a törvény rendelkezései képezik-e az okát) stb.

Kétségtelen, hogy a Ket. számos szövegezési (kodifikációs) hibát tartalmazott, amelyek nagyobbbrészt a közigazgatási egyeztetés és az országgyűlési

⁵ Az Et.-től az Áe. hatálybalépéséig majdnem 25 év telt el, az Áe. is közel ennyi ideig, 23 évig volt hatályban, a Ket.-nek csak 13 év jutott.

⁶ Mártonffy Károly: *A szabatos törvény*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932. 82.

tárgyalás során kerültek be a szövegbe.⁷ Ezek kijavítása valószínűleg nem igényelte volna az egész törvény teljes átdolgozását, sőt egy teljesen új eljárási szabályrendszer hatálybaléptetését. Kevésbé látványos ugyanis, de a 2008. évi CXI. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról (Mtv.) hatálybalépését is kísérte egy salátatörvény (2009. évi LVI. törvény – Mtv1. salátatörvény),⁸ amely csak cím szerint 168 további törvényt módosít, a módosuló rendelkezések száma több ezerre tehető. A módosítások sokszor formaiak, és néha csak látszólag egyszerűen „kicserélték” a Ket.-re való hivatkozást a „közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény” szám nélküli, csak a törvény tárgyára utaló hivatkozással. Ez azonban azt jelentette, hogy az úgynevezett „merev” hivatkozásokat (amikor a Ket. meghatározott paragrafusára hivatkozik másik törvény) rugalmas (tárgykör szerinti) hivatkozásokra cserélték, aminek lényeges szerepe volt abban, hogy a Ket. későbbi változásai esetén formai okból nem kellett a visszahivatkozó törvényeket tömegével módosítani.

Időszerű módosítást hajtott végre az Mtv1. 15. §-a, amely az illetéktörvényben az *államigazgatási eljárás helyett a közigazgatási hatósági eljárás* kifejezést iktatta be. A „mozaikos” – vagy inkább „intarziás” – módosítás iskolapéldáját nyújtotta e törvény, amikor például elrendelte, hogy az „a” szövegrész helyébe az „A” szövegrész lépjen. De ez csak kiragadott példa. A törvényben a gyakran technikainak tűnő módosítások is valójában a jogrendszer egységességét, a normavilágosság alkotmányos követelményének erőteljesebb érvényesítését, az általános és különös eljárási szabályok viszonyának rendezését szolgálták.

Az Alkotmánybíróság a korszakban egyébként már többször felhívta a jogalkotó figyelmét arra, hogy az úgynevezett salátatörvények gyakorlata esetenként alkotmányossági aggályokat vet fel. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság értékét súlyosan veszélyeztetheti az olyan törvényszerkesztési gyakorlat, amely logikai kötelék nélkül kapcsolja össze számos törvény megváltoztatását, mivel a követhetetlen és áttekinthetetlen változtatások alááshatják a jogbiztonság

⁷ Kilényi Géza szerint a törvény eredeti szövegét gyakorlatilag „szétverték”, és szinte minden előremutató, új rendelkezését a „tárcasovinizmus”, a hozzá nem értés semlegesítette azáltal, hogy szubszidiáriussá tette, vagy a salátatörvényben eltérő különös szabályozást alkottak hozzá (vagy helyette). Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2005), 1. 2.; Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Lát-leletek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI, 2007. 26–27.

⁸ Pontosan: a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény.

értékét, a jogrendszer világosságát és áttekinthetőségét.⁹ Egy másik határozat arra utalt, hogy „[k]ülönbéle természetű életviszonyoknak egyetlen törvényben történő szabályozása torzíthatja a törvény rendelkezéseit, illetőleg leronthatja érthetőségét azáltal, hogy kétséget hagy azt illetően, hogy melyik életviszonyra milyen szabályokat kell alkalmazni. [...] Ezért az ilyen törvények esetében a törvényhozónak nagyfokú körültekintéssel kell eljárnia.”¹⁰

Az Mtv1. salátatörvény azonban alapvetően elkerülte az említett alkotmányossági problémákat. Először is szoros logikai kötelékként fűzte egybe a majdnem kétszáz módosított törvény módosított rendelkezéseit az, hogy a hatósági eljárás az alapvető szabályozási tárgyuk. Ennél is fontosabb, hogy a salátatörvény egyik fő célkitűzése volt, hogy a Ket.-től való (de a Ket.-ben meg nem engedett) eltéréseket vagy az eltérésekre való felhatalmazásokat hatályon kívül helyezze, magyarul: a Ket. tárgyi elsődlegességét védje, vagy, ha úgy tetszik, helyreállítsa. A salátatörvény tette világossá, hogy a Ket. a közigazgatási hatósági eljárások kódexe, hatályát maga határozza meg, és hatósági eljárás során csak akkor és annyiban nem alkalmazható, amikor és amennyiben maga így rendelkezik. A salátatörvényben számtalan olyan módosítás volt, amelyek a Ket.-től való indokolatlan eltéréseket szüntették meg. A Ket. ugyanis maga kell hogy meghatározza, mely jogintézmény mely szabályától lehet egyedileg eltérni az ágazati törvényben, valamint az eltérés jogforrási szintjét is maga írja elő. A salátatörvény az ahány eljárás, annyi szabály fenntarthatatlan, a jogbiztonságra veszélyes jogalkotási gyakorlatát próbálta felszámolni, mert e gyakorlatban éppen azok az eljárási garanciák veszttek el, amelyek miatt általános eljárási törvényt egyáltalán alkotni érdemes. Ezzel a Ket. első átfogó reformja egyben valamennyi hatósági eljárás reformjaként is hatott, a módosítással csökkent a jogrendszer töredezettsége, áttekinthetővé és egyértelművé váltak az eljárási szabályok. Az Mtv1. salátatörvény megpróbálta megtörni azt a – mind a jogalkalmazók, mind a jogirodalom által régóta kárhoztatott – kodifikációs gyakorlatot, amely az eljárási törvény általános rendelkezéseiből „szemezget”, és az ágazati törvényekben különösebb elvi megfontolás nélkül ezeket szükségtelenül megismételve és az ügyfelek eligazodását nehezítve felesleges párhuzamosságokat teremt a jogrendszerben.¹¹ Hangsúlyozni kell, hogy az ágazati eljárási szabályok deregulációja főleg az indokolatlan párhuzamosságok megszüntetésére irányult – semmiképp nem jelentette az eljárási

⁹ Lényeges, hogy „a jogbiztonságot elsősorban az olyan salátatörvények veszélyeztetik, amelyek tartalmi összefüggés nélkül úgy rendelkeznek különböző törvényekről, hogy a képviselők, valamint a jogkereső közönség számára a változások nehezen követhetővé válnak”. 108/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1414., 1418–1419.

¹⁰ 8/2004. (III. 25.) AB határozat, ABH 2004, 144., 159.; megerősítette a 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101., 114.

¹¹ Kilényi (2006): i. m. 4; Kilényi (2007): i. m. 42.

garanciák csökkentését. Így amikor a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára utaló ágazati szabályokat a salátatörvény hatályon kívül helyezte, nem a bírósági felülvizsgálat lehetőségének megszüntetését szolgálta, hanem abból indult ki, hogy e tárgykört mind a Ket., mind az 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (régi Pp.) teljeskörűen szabályozza, így e rendelkezések megismétlése felesleges.¹²

Annak megítélése ugyanakkor nem volt egyértelmű, hogy az új törvény (a Ket.-nek az Mtv.-vel megállapított szövege) vajon jobb-e, használhatóbb-e, szakszerűbb-e, mint az eredeti szöveg. A szakirodalomban két egymással szemben álló felfogás volt jelen, és valószínűleg csak az idő és a folyamatos jogalkalmazói és bírói gyakorlat mutathatta volna meg, hogy betölti-e az Mtv1. azokat a célokat, amelyek elérése érdekében megalkották. Az egyik nézet (fő képviselője: néhai Kilényi Géza) szerint az Mtv1. továbbvitte a Ket.-ben meglévő hibákat, és számtalan újat is generált, vagyis a módosítás a nem túl jól sikerült Ket.-et „szétverte”, rosszabb és kevésbé tisztességes eljárási törvényt eredményezett, mint maga az eredeti szöveg, és maga is tele volt (főleg az új jogintézmények kapcsán) kodifikációs hibákkal, és feleslegesnek tartotta az átfogó, mindenre kiterjedő módosítást.¹³ A másik felfogás (Szabó Lajos) határozottan szemben állt a módosítás szigorú elítélésével, szerinte az Mtv1. egyértelműen jobb, hatékonyabb, érthetőbb törvényt állított elő. A törvényt szöveg jelentősen javult, pontosabb terminológiát alkalmazott, „profibb kodifikációs munka” eredménye, és egyértelműen helyeselte a teljes körű, átfogó módosítást. Ez a felfogás közel húsz pontban sorolta fel (az érdekképviselői szervezet ügyféli jogállását érintő módosítástól az „egyablakos” ügyintézésen át a zárt tárgyalás bevezetéséig) a kifejezett eredményeket. Természetesen e nézet képviselői sem fukarkodnak a kritikával, de a hibák súlyát csekélyebbnek tartják az előnyökhöz képest.¹⁴ Megítélésünk szerint az igazság a két nézet között volt. Tény, hogy az Mtv1. számos szövegezési hibát kijavított, de az is igaz, hogy olyan helyen is történt „szövegpontosítás”, ahol erre nem volt szükség. Sok új szabály, jogintézmény egyértelműen ügyfélbarát jogalkotói felfogást tükrözött, de ezeknél sem sikerült mindenhol pontosra a szövegezés. Az eljárás egyértelműen bonyolultabb lett, és egyértelműen megbillent az a szükségképpen egyensúly, amely az ügyféli jogok és érdekek figyelembevétele, valamint a hatóságok által képviselt és védett közérdek között fent kell hogy álljon. Hiszen a hatósági eljárásnak változatlanul a közigazgatási funkciók és feladatok tényleges megvalósítása szolgálatában kell állnia. Mindent egybevetve, az Mtv1. által végrehajtott módosításokkal együtt

¹² Indokolás az Mtv. salátatörvényhez.

¹³ Kilényi Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 1. 5–16.

¹⁴ Szabó Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 2. 39–45.

szemlélve, sokkal inkább pozitív képet alkothatunk arról az eljárásjogi kodifikációról, amely a 2008–2009-es években zajlott az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium vezetésével.

Az átfogó módosítás kevésbé elegáns megoldását mutatja, hogy a még hatályba nem lépett MtvI.-t az Országgyűlés a *vacatio legis* idején (a kihirdetés és a hatálybalépés közötti felkészülési időben) ismételten módosította. Az elektronikus közszolgáltatásról szóló 2009. évi LX. törvény (Etv.) az Mtv. több, az elektronikus ügyintézésel összefüggő szabályának hatálybalépését akadályozta meg, helyette új, módosított szabályokat tartalmazott. De a módosítás módosítása¹⁵ érintette a képviseleti jogosultság igazolásának szabályait is elektronikusan folytatott eljárások esetén. A még hatályba nem lépett módosítás módosítása a jog megismerhetőségét veszélyeztette, és ez különösen egy olyan jogszabály esetén volt veszélyes, amelyet évente mintegy húszmillió határozat meghozatalának alapjául használtak a jogalkalmazók.¹⁶

¹⁵ Az Etv. kapcsán érdemes figyelmeztetnünk az Alkotmánybíróság által többször megerősített, a 8/2003. (III. 14.) AB határozatban (ABH 2003, 74.) lefektetett alkotmányos követelményre: „Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetők és áttekinthetők legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.” Ezek a követelmények az új Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján, figyelemmel a 22/2012. (V. 11.) AB határozatra, a jogalkotóra nézve továbbra is kötelezők.

A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemelte, hogy „[a] változó életviszonyokhoz való rugalmas alkalmazkodás azonban nem eredményezheti a jogszabályok követhetetlen és áttekinthetetlen módon történő változtatásának gyakorlatát. Ez utóbbi különösen akkor valósul meg [állapítja meg az Alkotmánybíróság], ha a jogszabályok módosítását – hatálybalépésüket megelőzően – ismét módosítják.” ABH 2003, 86.

¹⁶ Az ismertetett követelmény a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban rögzített *jogbiztonság elvével* összhangban van, annak konkretizálását jelenti. Eszerint „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, mely az állam és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára”. (ABH 1992, 59., 65.) A 8/2003. (III. 14.) AB határozat indokolása azt is kiemeli, hogy „[a] jogszabályok áttekinthetetlen, követhetetlen változtatása mind a jogalkalmazókat, mind a jogalanyokat jogbizonytalanságban tartja, s ez összeegyeztethetetlen a jogbiztonság alkotmányos elvének lényegi tartalmával. A jogbiztonság alkotmányos elve ugyanis azt is megköveteli, hogy a jogalkotás, így a módosító jogszabályok hatálybalépése is ésszerű rendben történjen, valamint egyértelműen követhető és áttekinthető legyen. A jogalkotás alkotmányos jogállami követelménye többet jelent tehát, mint a jogalkotással kapcsolatos formális eljárási szabályok betartása. [...] A *hatályos jog megismerhetőségének* bizonytalansága pedig megnehezíti, ellehetetlenítheti a jogalanyok jogainak érvényesítését, valamint kötelezettségeik teljesítését, s ez már a jogbiztonság alkotmányos követelményét sértheti. Alapvető alkotmányos követelmény tehát, hogy a jogalkotás, ennek részeként a jogszabályok módosítása, az új rendelkezések hatálybalépése követhető legyen mind a jogalkotók

A Ket. 2010-es kiigazítása és a 2011-es újabb átfogó módosítás hatásai

Az Mtv1. gyakorlati (ezen belül elsősorban bírósági) alkalmazása nem tudta visszaigazolni megalkotása céljait sem részben, sem egészben. Alig egy évvel az Mtv1. 2009. október 1-jei hatálybalépése után újabb módosítás lépett hatályba: a kormányhivatalokról szóló törvény (Kht.).¹⁷ Ez, ha nem is keresztkasus, de számos ponton módosította a Ket.-et, így a 2011. január 1. után indult vagy megismételt eljárásokban már az abban megállapított szabályok szerint kellett eljárni. Bár ez a törvény az eltérő vélekedésekkel¹⁸ ellentétben nem volt salátatörvény (nemcsak módosító rendelkezéseket, hanem önálló szabályokat is tartalmaz), egyáltalán nem elegáns módon további negyvenhat törvény társaságában rendelkezett a Ket. szabályainak megváltoztatásáról.¹⁹ A leglátványosabb rendelkezés a Kht. 87. § (2) bekezdésében található. Az eljárási határidőt tartalmazó rendelkezéseket egyesével munkanapról naptári napra „visszamódosító” szabály az alig két évvel korábban történt alapvető változás megszüntetését hozta.²⁰ Miközben valóban nehezebb a munkanapokban történő számolás, a visszamódosítás (ugyanúgy, ahogyan az „odamódosítás”) komoly változást nem hozott. A harminc naptári nap egy átlagos hónapban körülbelül huszonkét munkanapot jelent, nyolc naptári nap általában egy nappal hosszabb, mint öt munkanap, de ha többnapos ünnep esik a nyolc napba, akkor az öt munkanap lehet hosszabb, és így tovább.

Ennél jelentősebb változás volt, hogy a Kht. megkezdte a Ket. kódex jellegének sajnos „szokásos” erodálását. A kódex jelleg egyenes arányban van a törvényi szabályok alkalmazási elsődlegességével, vagyis azzal, hogy az egyes ágazati eljárástípusok közül melyekben érvényesül más jogszabályokat megelőzve, és melyekben másokat kiegészítve. A Kht. hárommal bővítette az akkor még csak hat tárgykörből

és a jogalkalmazók, mind a jogalanyok számára.” (Kiemelések tőlem – P. A., ABH 2003, 74., 86–87.) A követelményt megerősítette: 155/2008. (XII. 17.) AB határozat, ABH 2008, 1240, 1258.; 56/2009. (V. 12.) AB határozat, ABH 2009, 464., 474.

¹⁷ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény. A Ket.-et érintő szabályok a 86–89. §-okban találhatók.

¹⁸ Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 3. 9.

¹⁹ A 2011-ben hatályba lépett változásokat áttekintő jelleggel ismerteti Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 3–14; Szabó Lajos: A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 58–64.

²⁰ Kilényi Géza egyértelműen jó irányú korrekciónak tekintette a naptári napok alkalmazásának visszaállítását a személyes hangvétele, az Et.-től a Kht. általi módosításokig terjedő történeti áttekintésében: Kilényi Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hanyattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. (2011), 1. 14–24.

álló felsorolást, azoknak az ügýtípusoknak a listáját, amelyekben csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg. Az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyek és a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárás mellett a hangsúly a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásokon volt, amelyek addig (a Ket. hatálybalépése óta eltelt hat éven át) a privilegiált eljárások körébe tartoztak, a változtatással részlegesen kivett eljárások lettek.

A Kht. számos pontosító, értelemjavító jellegű módosító szabályt tartalmazott, ugyanakkor ezek garanciális hatásúak voltak, vagyis egyértelműen az ügyféli érdek figyelembevétele és nem utolsósorban védelme vezette ezek megalkotását. Ezek között több példa is kiemelhető. Így említhető a jogutódlási szabályok pontosítása, a felfüggesztés idején végzett eljárási cselekmények hatályának tisztázása („a felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak”), a kizárás tárgyában hozott döntés szabályainak pontosítása, az idézés részleges újraszabályozása (ezen belül a jogorvoslat lehetőségének tisztázása), az eljárási bírság kiszabási feltételeinek egyértelmű szabályozása, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által még el nem bírált, jogszabályt sértő döntés módosításának vagy visszavonásának kötelezettségként és nem lehetőségként való szabályozása.²¹

Miközben a Kht. is a Ket. valamennyi lényeges rendelkezését érintette, átfogó módosításról csak a következő évben megalkotott és 2012-ben fokozatosan hatályba lépő új törvény esetében beszélhettünk. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (Mtv2.) igazi salátatörvényként a záró rendelkezésekben foglalt módosításoktól eltekintve a Ket.-tel együtt ötven törvényt módosított.

Nem számolva azt, amikor egy-egy fejezet vagy alfejezet címét állapítja meg másként, több mint ötven ponton avatkozik be tételes módosítással a Mtv2. a Ket. szövegébe. Ez a szám csak akkor igazán nagy, ha tudjuk, hogy a módosítások között voltak teljesen új és újraszabályozott fejezetek is. *Új fejezet* rendelkezett a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjairól, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével összefüggő hatósági eljárás szabályairól; *újraszabályozott fejezet* tartalmazza például a hatósági ellenőrzés, a végrehajtás és az eljárási költség megállapításának és viselésének szabályait, az elektronikus ügyintézés teljes rezsimjét. Egyes eljárási jogintézmények teljes (közvetítő) vagy részleges újraszabályozása (fellebbezés) történt meg.

²¹ A módosítások jelentős részét a szakirodalom már korábban jelezte, ezek közé tartoznak az általunk rendre felvetettek. Lásd Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, 12. pótlás, 2005.

Ezek mellett további kisebb módosítások („helyébe lép” jellegű tételes módosítás útján) olyan kiemelkedő jelentőségű kérdést érintettek, mint a törvény elsődlegessége. Több lényeges helyen a törvény visszatért az Mtv1.-ben csak törvény vagy kormányrendelet általi eltérő szabály alkotásakor a „bármely jogszabály” általi eltérés lehetőségéhez. A Ket. elsődlegessége egyértelműen tovább gyengült ezzel.²² Az eljárási szabályok egyik fő célja mindig a végleges döntés meghozatalának és ha kell, kikényszerítésének elősegítése (biztosítása). Így az egyik kiemelkedő jelentőségű jogintézmény a jogerő. A jogerőhatások közt ugyanis a lényegesebb az anyagi jogerő, a megváltoztathatatlanság. Ami megváltoztatható, nem végleges, nem jogerős, pontosabban: ha megváltoztatták, akkor nem volt (nem lehetett) anyagilag jogerős. A hatósági eljárás és az erre épülő, a hatósági határozat alaki jogerejét érintő és anyagi jogerejét esetleg „beállító” közigazgatási per egymásra tekintettel, együtt és egyszerre szabályozandó. A közigazgatási hatósági eljárás és a per logikai, anyagi jogi és eljárástechnikai egységet alkotnak. Ezt az alapigazságot a magyar jogalkotás lényegében csak az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) együttes, egymásra tekintettel történő megalkotása és hatálybalépítése idejére fogadta be, ráadásul az adóigazgatási eljárás szabályait is e két törvénnyel szinkronban alkották meg. Az Mtv2. a jogerő szabályait a kódexen belül megváltoztatta, és azokat újraszabályozta. Ennél is komolyabb hatású változás volt, hogy az 1972. évi 26. törvényerejű rendelettel (III. Pp. novella) „bevezetett” – akkor a szocialista országokban egyöntetűen követett – megoldást, amely szerint a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perek szabályai nem a közigazgatási eljárási törvényben, hanem a polgári perrendtartásban kerülnek elhelyezésre tovább fokozva, a bírósági felülvizsgálat alapvető feltételeit jelentő szabályokat a Ket.-ből hatályon kívül helyezte. A Ket. ezzel immár annyira sem szabályozza az egyik alapvető jogorvoslati intézményt, mint tette azt 1972 és 1991 között. A felülvizsgálat feltételei ugyanis még a hatósági eljárás részét képezik, a bíróságnak a hatósági döntéseket érintő hatásköre nemcsak az egyedi ügy mikénti megítélésére, hanem a közigazgatási joggyakorlatra is hatással van.

Miközben határozat megváltoztatása (vagy megsemmisítése) történhet a közigazgatás szervezetén belül is – de ez elvileg sosem végleges –, nem vezet önmagában (feltételek nélkül) anyagi jogerőhatáshoz. A bíróságok a közigazgatási döntés törvényessége felől döntenek, ennek során az anyagi és az eljárási szabály megsértését is vizsgálhatják, valamint azt, hogy a jogszabályt esetleg

²² Az egyszerűbb, de eltérést nem engedő általános eljárási szabályozás szükségességét hangsúlyozza Boros (2012): i. m., valamint Patyi András: Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In Gyergyák Ferenc (szerk.): *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely*. Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete, 2011. 77–84.

tévesen értelmezték. Az eredetileg a Ket. 111. § (1) bekezdésében is szereplő, majd a régi Pp. 339. § (1) bekezdésébe átkerült szabály szerint „[h]a törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság – az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével – a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi”.

Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésekor tehát a bíróság nem volt jogosult a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezni. E szabály egyébként egy legfelsőbb bírósági KK állásfoglalás (KK 31.) megállapításaira épül, amely szerint „[el]járási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye hatályon kívül helyezésnek, ha az eljárási jogszabálysértés jelentős, a döntés érdemére is kihat, s a bírósági eljárásban nem orvosolható”. Ez a KK vélemény a 6/2010. (XI. 25.) Közigazgatási Jogegységi Határozat b) pontja értelmében 2010. november 25-től már nem volt alkalmazható.

A később megalkotott új KK vélemény [1/2011. (V. 9.) KK vélemény] szerint az ügy tárgya és az ügy érdeme nem azonos fogalmak, az ügy tárgyával közvetlen összefüggésben nem lévő eljárási szabály megsértése is hatással lehet az ügy érdemére. Ezek leginkább az ügyféli jogok, az ügyfélnek az ügy tárgyát képező jog/kötelezettség iránti viszonya, az ügy tárgyával kapcsolatos konkrét jogai és jogos érdekei. Ha ezeket az eljárási szabály megsértése érintette, akkor ez kihat az ügy érdemére. Fontos az is, hogy nem csak a másodfokú eljárásban megnyilvánult eljárási szabálytalanságokra lehet hivatkozni, valamint az, hogy az ügyfél fellebbezett/fellebbezhetett, nem teszi az elsőfokú eljárást jogszerűvé.

De vajon tudható-e előre, hogy melyek az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértések? Meghatározza-e ezt maga a törvény egyértelműen? Törvényi meghatározás hiányában ez legtöbbször csak az adott ügy konkrét körülményei alapján dönthető el. Az eljárási határidő túllépése egyik ügyben vezethet érdemre kiható eljárási szabálysértés megállapítására, másikban nem, ugyanígy az ügyféli jogok mikénti biztosítása is. Mindez a Ket. szerinti eljárási szabályok három rétegének kialakulásához vezetett. Az első réteget semmisségi szabályok képezték, a 121. § (1) bekezdés szerint a jogorvoslati és a döntés-felülvizsgálati eljárások során a döntést meg kell semmisíteni – ezek tehát bírói és közigazgatási jogkövetkezményt is viselnek. A második réteget az ügy érdemére kiható eljárási szabályok jelentették. Megsértésük szintén bírói és közigazgatási következményt okozott, mind a közigazgatási, mind a bírósági felülvizsgálati, jogorvoslati eljárásokban a döntés jogszabálysértő jellegének megállapításához és a szükséges következmény levonásához vezethetett. (E jogszabálysértések körét jelenleg csak a bírói gyakorlat alakíthatja ki.) A harmadik réteg a „csak” közigazgatási jogkövetkezményt viselő, kisebb jelentőségű szabályok; ezek megsértése nem vezetett, mert nem vezethetne a bíróság általi felülvizsgálatra.

A Ket. végső módosításai és az Ákr. megalapozása az Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja sodrásában

A Ket. folyamatos módosításai jelezték már, hogy a hatósági eljárásjog megújításán túli lépésekre is szükség van. A Kormány 2014 végén létrehozta az Államreform Bizottságot (ÁRB). Az ÁRB az „Államreform II. – a bürokráciacsökkentés programja” elnevezésű program egyes intézkedéseinek tudományos és társadalmi megalapozására javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére jött létre, elnökévé a Nemzeti Közszolgálati Egyetem akkori rektorát (jelen írás szerzőjét) kérte fel a Kormány.²³ Az Államreform Bizottság 2014. november 6-án kezdte meg munkáját, és 2018 augusztusáig működött, bár az utolsó hónapokban nemigen tartott már üléseket.²⁴ A Kormányhatározat öt nagy „beavatkozási területet” rögzített,²⁵ amelyek közül a hatósági eljárásjogot leginkább az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakítása és a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata érintette.

A hatósági eljárások egyszerűsítésére irányuló, 2015-re egyre inkább látható, egyértelmű kormányzati törekvés egyrészt csökkenteni kívánta az ügyféli terheket, egyszerűbbé kívánta tenni az ügyintéztést és növelni a versenyképességet, egyben nagyobb garanciát nyújtani az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt alkotmányos jog érvényesülésére, amely szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. 2015-re a hatályos közigazgatási joganyagban a Ket. rendelkezései csak erős korlátok között jutottak már érvényre, tekintettel arra, hogy mintegy 120 törvény és 135 kormányrendelet tartalmazott a Ket. egyes rendelkezéseitől eltérő szabályokat. A hatósági ügyintézés egyszerűsítése előzményének

²³ Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat. A Bizottság tagjai: Lázár János Miniszterelnökséget vezető miniszter, Pintér Sándor belügyminiszter, Varga Mihály nemzetgazdasági miniszter, Balog Zoltán emberi erőforrások minisztere, Trócsányi László igazságügyi miniszter, Kovács Zoltán területi közigazgatásért felelős államtitkár, Miniszterelnökség; Domokos László elnök, Állami Számvevőszék; Vukovich Gabriella elnök, Központi Statisztikai Hivatal; Dancsó József elnök, Magyar Államkincstár; Naszvadi György volt államtitkár; Parragh László elnök, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara; Kovács Árpád elnök, Költségvetési Tanács; Jávor András elnök, Magyar Kormánytisztviselői Kar és Füredi Károly nyugalmazott államtitkár. Államreform Bizottság. Online: www.kormany.hu/download/d/d8/20000/%C3%81llamreform%20Bizotts%C3%A1g%20tagjai.pdf.

²⁴ *Megkezdte munkáját az Államreform Bizottság* (2014). Elérhető: www.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/hirek/megkezdte-munkajat-az-allamreform-bizottsag. Az ÁRB-t létesítő határozatot az 1378/2018. (VIII. 13.) Korm. határozat 1. pontja hatályon kívül helyezte 2018. augusztus 14. napjával.

²⁵ 1. az állami humántőke reformja, 2. az állami szolgáltatások reformja, 3. az állami ügyintézés reformja, 4. a területi közigazgatás átalakításának folytatása és 5. a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. Az öt terület némelyike további feladatokra bomlott.

volt tekinthető a 2010–2014 közötti kormányzati ciklusban megvalósított, az 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban elfogadott, a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentését célzó Magyar Program Egyszerűsítési Programja, valamint az 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatban megfogalmazott Egyszerű Állam Program, amely a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányult. A közigazgatás fejlesztésének központi dokumentumaként időközben elfogadásra került a *Közigazgatási és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*. A hatósági eljárások fejlesztése összefüggésben volt a stratégia által megfogalmazott „egyszerű állam” létrehozásához kötődő feladatokkal, amelyek szükségessé tették a deregulációt, a jogszabályok folyamatos felülvizsgálatát, valamint a fennálló párhuzamosságok megszüntetését. Az ügyintézés egyszerűsödésének irányába hatott a 2015. április 1-jével megvalósult, a kormányhivatalokat érintő belső integráció is, amelynek keretében minden kormányhivatali feladat és hatáskör a járási hivatalvezetőhöz, illetve a fővárosi és megyei kormányhivaltalt vezető kormány megbízotthoz került. Az átalakítás irányait, feladatait külön kormányhatározat rögzítette.²⁶

A hatósági eljárásrend közvetlen törvényi szabályozásán túl – az állami szolgáltatások és az állami ügyintézés reformja keretein belül – a közigazgatási hatósági eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak indokoltságának és költséghatékonyságának felülvizsgálatára is sor került 2015 során, előbb egy külön törvényt és egy kormányrendeletet is kiadtak ebben a tárgykörben,²⁷ végül 2017-ben újabb jogszabály is rendelkezett e körben.²⁸ (Például lényeges intézkedés volt a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállításáért fizetendő igazgatási díj, a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványának pótlásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díj megszüntetése, az 1000 forintot el nem érő összegű igazgatási szolgáltatási díjak, valamint a hatósági eljárásért fizetendő általános tetelű eljárási illeték megszüntetése, az igazgatási szolgáltatási díjak mértékének egységes csökkentése, végül pedig az igazgatási szolgáltatási díj kifizetésével járó másodfokú eljárások megszüntetése 2017-től.)

A közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításoknak 2015 őszén még nem képezte tárgyát a Ket. teljes felülvizsgálata, elsősorban azért, mert időközben a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános köz-igazgatási rendtartásról szóló törvény előkészítésével összefüggő egyes feladatokról

²⁶ A Kormány 1475/2015. (VII. 20.) Korm. határozata a bürokratikus terhek egyszerűsítésének intézkedési tervéről.

²⁷ 2015. évi CXCV. törvény az egyes hatósági eljárások illetékének és igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről; 392/2015. (XII. 11.) Korm. rendelet egyes hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjának megszüntetéséről.

²⁸ 2017. évi II. törvény a közigazgatási ügyintézéshez kapcsolódó egyes illetékek és díjak megszüntetéséről.

szóló 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján megindult a különálló közigazgatási perrend kidolgozása is, de napirendre került a közigazgatási hatóságok által lefolytatott eljárásokra vonatkozó általános és különös jogszabályok módosítása, az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, illetve az eljárások egyszerűbbé és gyorsabbá tétele is mint kiemelt cél. Az előkészített, majd elfogadott törvények intézkedései négy fő kategóriába sorolhatók: az általános eljárási szabályok felülvizsgálata és egyszerűsítése, az ügyintézési határidők csökkentése, az engedélyhez kötött tevékenységek körének csökkentése, valamint az anyagi jogi szabályok egyszerűsítése. A Ket. bizonyos eljárási cselekményeket érintő módosítása nem volt elkerülhető, a módosítása kiterjedt az eljárás felfüggesztése, a belföldi jogsegély, a határidő és a jogorvoslat egyes szabályaira. A végül a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvényben bevezetett módosítások mellett, hogy kisebb mértékben egyszerűsítették a hatóságok adminisztratív terheit, érintettek néhány ágazati szintű speciális eljárási szabályt, így például módosították a hagyatéki eljárásról, a közúti közlekedésről, valamint az anyakönyvi eljárásról szóló törvényt is. A legfontosabb azonban, hogy a törvény olyan jogintézmény bevezetésére vállalkozott, amely érdekeltté teszi az eljáró közigazgatási hatóságot abban, hogy az egyes hatósági eljárásokat két hónapon belül befejezze (függő hatályú döntés). A fellebbezési eljárásokat érintő felülvizsgálat eredményeként már a törvény előkészítésekor felmerült, hogy fő szabállyá kellene tenni, hogy a másodfokú hatóság szükséges esetben kiegészítő bizonyítást lefolytatva hozza meg döntését, lezárva a hatósági ügyet (vagyis csak szűk körben legyen lehetősége a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságnak az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasítani). A hatósági eljárások felfüggesztésének felülvizsgálata (a felfüggesztés lehetőségét biztosító rendelkezések csökkentése) mellett a belföldi jogsegély gyorsítására is törekedett.

A 2015-ös (ma már tudjuk, hogy az utolsó, átfogó) Ket.-módosítás az ügyintézési határidők felülvizsgálata vonatkozásában az észszerű határidőn belüli ügyintézés követelményének érvényre juttatására törekedett. Ez a célkitűzés kiemelt jelentőséggel bírt – egyrészt azért, mert az ügyintézés gyorsasága a közigazgatásnak az állampolgárok által leginkább érzékelhető aspektusa, továbbá azért is, mert alkotmányos követelményről van szó. (Alaptörvény a XXIV. cikk: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok [...] észszerű határidőn belül intézzék.”) A gyorsabb ügyintézés érdekében a 2015-ös módosítás arra törekedett, hogy az általános ügyintézési határidőtől kizárólag nagyon szűk körben, kizárólag törvényi szinten lehessen eltérni. Erre tekintettel a törvény az általános 21 napos ügyintézési határidő szélesebb körű érvényesülését vezette be, egyben a hosszabb ügyintézési határidők felülvizsgálatát is élvegezte. A módosítások mintegy 140 határidőre vonatkozó szabályt érintettek. A határidők meg-

hosszabbításának kérdését is szigorúbb megítélés alá vette, megszűnt a hatósági eljárási ügyintézési határidő általános meghosszabbíthatóságának lehetősége, és kizárólag speciális hatósági eljárásokban, különösen méltányolható és indokolt esetben maradt lehetősége a hatóságnak az eljárási ügyintézési határidő meghosszabbítására.

Az eljárási szabályokon és így a Ket.-en is túlmutató intézkedésként, a közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az engedélyezési eljárások rendszerét is átalakította a törvény oly módon, hogy a korábban engedélyhez kötött tevékenységeket már a bejelentést követően is lehessen folytatni, vagyis a korábban engedélyhez kötött tevékenység nagyon sok esetben bejelentési eljárássá alakult át. Ezekben az esetekben a hatósági kontroll ellenőrzés útján érvényesült, így az ügyfélre is nagyobb felelősség hárult (a bejelentő szankcióval sújtása vagy tevékenységtől való eltiltása a jogszabályokban előírt kötelezettségeknek való meg nem felelése esetén). A bejelentés keretszabályait egyébként a már említett, a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény tartalmazta változatlanul. A törvény megalkotását és kiadását további jogszabályok követték.²⁹

Az Államreform II. program keretében további „bürokráciacsökkentő saláta-törvények” születtek 2016-ban, amelyek a Ket.-et csekély mértékben módosították már, de ez a szabályozás határozta meg a 2017-es eljárási rezsimet, azaz az ebben az évben induló közigazgatási eljárások rendjét. A közigazgatási bürokráciacsökkentés keretében az egyes adminisztratív kötelezettségek megszüntetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2016. évi XXXII. törvény nem sokkal az új eljárási kódex megalkotása előtt született,³⁰ és a függő hatályú döntés szabályozásán hajtott végre kisebb korrekciót, míg a 2015-ös módosítás címével csaknem megegyező címen megalkotott, a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXVII. törvény az automatizált döntéshozatal szabályait érintette főként, és néhány kisebb jelentőségű rendelkezést módosított még magában a Ket.-ben.³¹ Rendkívül jól látható, hogy az új eljárási kódex megalkotása előtti hetekben is még napirenden volt a Ket.

²⁹ 75/2015. (XII. 22.) BM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes belügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról; 35/2015. (XII. 23.) NGM rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe tartozó egyes miniszteri rendeletek módosításáról; 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról.

³⁰ 2016. április 26-án fogadta el az Országgyűlés.

³¹ Ezt a törvényt az Országgyűlés a 2016. november 22-i ülésnapján fogadta el, a kihirdetés napja: 2016. december 2. volt. A törvényhez kapcsolódóan adta ki a Kormány a 440/2016. (XII. 16.) Korm. rendeletet (a közigazgatási bürokráciacsökkentést érintő egyes kormányrendeletek módosításáról), illetve született meg az 56/2016. (XII. 22.) NGM rendelet a bürokráciacsökkentéssel érintett egyes miniszteri rendeletek módosításáról.

korrekciója, kiegészítése, illetve a teljes közigazgatási eljárásrend salátatörvényekkel való átalakítása, hiszen az Ákr.-t az Országgyűlés a 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a CXXVII. törvény után két héttel, vagyis az Ákr. már jócskán készen volt, sőt az Országgyűlés előtt a tárgyalása a vége felé közeledett, amikor még átfogó eljárási jogi módosítások születtek.

Mennyire új az új eljárásjogi törvény? Az Ákr. koncepciója és megalkotása

A közigazgatási rendtartás kifejezés nem új keletű a magyar jogtudományban. Vasváry Ferenc révén 1902 óta ismert, azt nem az 1940-es évek ikonikus eljárásjogi tervezetét készítő Valló vezette be a használatba.³² Egy több mint százéves hagyomány és a nagy tekintélyű Valló-féle tervezet előtti tisztelgés okán közigazgatási jogunk szép gesztusa, hogy az új eljárási törvény ezen a néven született végül meg, pontosabban a kezdetektől, a koncepciója elkészítésétől kezdve ezt a nevet viselte.

A 2015-ös módosítás tükrében nem meglepő annak hangsúlyozása, hogy az Ákr.-nek is kiemelten lényeges az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésével való kapcsolata, hiszen alkotmányos követelmény, hogy a közigazgatás szervei az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően, az ügyfelek érdeksérelme nélkül, magas színvonalon, hatékonyan és gyorsan járjanak el. E célok megvalósításához elengedhetlenné vált egy új közigazgatási eljárási kódex megalkotása. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása azért is vált időszerűvé, mert a Ket.-et is elérte a magyar hatósági eljárásjog örök betegsége: koherenciája és kódex jellege meggyengült, egyre több eljárás került ki a hatálya alól, ami az idők során megkérdőjelezte a Ket. átfogó jellegét.

2016-ra a Ket. szinte használhatatlanná vált (ez, mint láttuk, nem akadályozta meg a további módosításokat), több mint 50 jogszabály szoríthatta hátérbe, eltérő szabályozásra pedig maga a Ket. 170 helyen adott felhatalmazást. A közigazgatási hatósági eljárás megújítása egyfajta deregulációs folyamatként is értékelhető volt, tekintettel arra, hogy az eljárásjogi kódex felülvizsgálatával párhuzamosan mintegy 180 törvény, 420 kormányrendelet és 470 miniszteri rendelet legalább részleges felülvizsgálatára került sor.

³² Vasváry Ferenc: Közigazgatási eljárás. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapszervei. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba.* Budapest, Politzer, 1902. 111–144. Idézi és ismerteti Patyi András – Koi Gyula: A „prekodifikációs időszak” – a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódexig. In Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei.* Budapest, Dialóg Campus, 2019. 104.

A régi/új szemléletű törvény előkészítése során olyan szabályok megfogalmazására törekedtek, amelyek minden eljárásban közösek, így egy egyszerűbb, rövidebb és végrehajthatóbb törvényi szabályozás születhetett meg. Az elkészült törvény jobban összhangban áll az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által, a jó közigazgatásról szóló CM/Rec(2007)7. számú ajánlásban megfogalmazott minimumkövetelményekkel. Az ügyintézési (elintézési) határidők állandó módosíthatóságához képest jelentős pozitívumként emelhető ki az észszerű ügyintézési határidőre vonatkozó szabályozás („bruttó” határidő meghatározása, amely főszabályként 6 hónap), amellyel talán elérhető az új törvény megalkotásának egyik kiemelt célja, a közigazgatási ügyek észszerűtlen elhúzódásának megakadályozása.

Az Ákr. szabályozásának újításai között kiemelendő a sommás eljárási forma, valamint a Ket.-ben korábban már bevezetett függő hatályú döntés intézménye, amelyet az Ákr. pontosított. Érvényesül továbbra is a szabad bizonyítási rendszer dominanciája, ugyanakkor felmerült a részlegesen kötött bizonyítási rendszer bevezetése is bizonyos kivételes esetekben. Az Ákr. egy speciális eljárásformával, az úgynevezett kapcsolódó eljárással bővítette a jogintézmények körét, amely a hatóságok együttműködésének újfajta, nevesített módját jelenti. A törvény egyértelműen a hatósági döntések sajátos formája, a hatósági szerződés továbbfejlesztését hozta magával, valamint tételesen meghatározta azon végzések körét, amelyek önálló fellebbezéssel megtámadhatók. A jogorvoslati rendszer kérdésében az Ákr. tervezete jelentős változást tűzött ki célul: főszabállyá kívánta tenni a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva az elsőfokú döntés elleni fellebbezést), és kivételes esetekben tennie csak lehetővé a perindítást megelőzően a fellebbezést. Ez végül nem sikerült teljes mértékben. Ami a végrehajtást illeti, az Ákr. nem tartalmaz végrehajtási szabályokat, hanem annak rendjét a bírósági végrehajtásról szóló törvény rendszerébe helyezi át.

A 2016-os módosítások és az Ákr. országgyűlési elfogadásának dátumaiból látható volt, hogy az Ákr. előkészítése jóval korábban megindult, az új közigazgatási perrendtartásról szóló törvény és az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény együttes előkészítését hozta a 2015-ös év. Egyébként már ezt megelőzően, 2014 nyarán létrejött egy, a tudomány képviselőiből, bírákból és szakértőkből álló munkacsoport, amely a közigazgatási bíráskodás fejlesztését tűzte ki célul, és 12 pontban sorolta fel a közigazgatási bíráskodás reformjára vonatkozó vezérgondolatait.³³ A kodifikáció során a Kp. és az Ákr. viszonyrendszerét az a célkitűzés határozta meg, hogy az eljárás kezdetétől a bírósági anyagi jogerős

³³ Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2017. 23.

döntésig a legrövidebb idő teljen el.³⁴ 2015 februárjában a közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Kormányhatározat értelmében egyrészt a Kormány elrendelte a közigazgatási perjog felülvizsgálatát, az önálló közigazgatási perrendtartás kidolgozására irányuló munkálatok megkezdését, és felhívta az igazságügyért felelős minisztert a közigazgatási perrendtartás koncepciójának kidolgozására. Ennek a határideje 2015 I. féléve volt. Azonnali határidőt szabva, a Kormány elrendelte a tudomány, az igazságszolgáltatás, a központi és a területi közigazgatás, valamint az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztérium képviselőinek részvételével – koncepcionális súlyú kérdésekben való álláspont kialakítása, valamint szakmai agyagok előkészítésében, véleményezésében való részvétel céljából – az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozattal létrehozott Államreform Bizottság eseti munkacsoportjaként a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozását. A Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság elnöke az Államreform Bizottság elnöke lett. A Kormány felhívta az igazságügyért felelős minisztert, hogy tegye meg a Közigazgatási Perjogi Kodifikációs Bizottság létrehozásához szükséges intézkedéseket. Ezzel párhuzamosan felállították a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottságot is az általános közigazgatási rendtartás koncepciójának kidolgozására.³⁵ 2015 májusára elkészültek a szabályozási koncepciók. A közigazgatási perrendtartással összefüggő jogszabályok előkészítésével kapcsolatos feladatok irányítására és összehangolására miniszteri biztost neveztek ki, aki e feladatát 2015. július 7. – 2016. szeptember 28. közt látta el.³⁶ A 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat nyomán az előbbi törvénytervezetek (Kp. és Ákr.) hatálybalépéséhez szükséges további jogalkotás-előkészítési és szervezetfejlesztési feladatokat is végrehajtották, miközben 2016 júniusában a Kodifikációs Bizottságoktól a kodifikációs feladatokat az Igazságügyi Minisztérium átvette, így a bizottságok a törvény elkészítésének végső szakaszában – a polgári perrendtartástól eltérően, sajnálatos módon – már nem vettek részt.

Az általános közigazgatási rendtartásról, illetve a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényjavaslatokat az Országgyűlés 2016. december 6-i ülésnapján fogadta el, a Kp. azonban államfői alkotmányossági vétó miatt csak 2017-ben

³⁴ Petrik (2017): i. m. 22.

³⁵ Lásd Szy Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – beszélgetés Bencsik Andrásal, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. (2015), 3. 93–96; Bencsik András: „Volt egyszer egy koncepció” – a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái I. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 22. (2016), 2. 5–11.

³⁶ Lásd a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 15/2015. (VII. 6.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 27/2015. (XII. 30.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezéséről szóló 8/2016. (VI. 17.) IM utasítás; a miniszteri biztos kinevezésének visszavonásáról szóló 13/2016. (IX. 27.) IM utasítás.

került újra elfogadásra.³⁷ Az Ákr.-t is hatálybalépése előtt többször módosították, így az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel, a pénzügyi közvetítőrendszer hatósági felügyeletét érintő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi CXCI. törvénnyel, a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvénnyel.

Talán nem túlzás azt rögzíteni, hogy nem voltak ezek jó előjelek, féltő, hogy ez a törvény sem kerüli el az állandó módosítások és a tárgyi hatály fellazításának sajátosan ismétlődő, magyar közigazgatási eljárásjogi jelenségét. Egy biztos: közigazgatás eljárási törvénynek lenni nem nyugalmas állás Magyarországon!

³⁷ 1/2017. (I. 17.) AB határozat, az Országgyűlés által 2016. december 6-án elfogadott, a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény (T/12234. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontroll (közjogi érvénytelenség).

Irodalomjegyzék

- Bencsik András: „Volt egyszer egy koncepció” – a közigazgatási hatósági eljárás (re)kodifikációjának dilemmái I. *Jura – A Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos lapja*, 22. (2016), 2. 5–11.
- Boros Anita: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 3–14.
- Boros Anita: A túlszabályozás csapdájában. A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. (2012), 3. 2–15.
- Kilényi Géza: A Ket.-ről a jogalkotás és a jogalkalmazás tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 56. (2005), 1. 1–16.
- Kilényi Géza: A közigazgatási eljárásjog racionalizálására irányuló törekvések az új közigazgatási eljárási törvény előkészítésének folyamatában. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Látéletek a magyar közigazgatásról*. Budapest, MTA JTI, 2007. 9–62.
- Kilényi Géza: A Ket. átfogó módosítása előtt. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 1. 5–16.
- Kilényi Géza: Visszatekintés a közigazgatási eljárásjog hányattatásaira. *Közjogi Szemle*, 4. (2011), 1. 14–24.
- Mártonffy Károly: *A szabatos törvény*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1932.
- Patyi András: Az eljárási szabályok helye és értelme a közigazgatásban. In Gyergyák Ferenc (szerk.): *XIX. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia, 2011. szeptember 14–16., Keszthely*. Budapest, Köztisztviselők Szakmai Szervezete, 2011. 77–84.
- Patyi András: Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In Gerencsér Balázs – Takács Péter (szerk.): *Ratio legis, ratio iuris. Liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata – Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 234–247.
- Patyi András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Patyi András – Koi Gyula: A „prekodifikációs időszak” – a közigazgatási hatósági eljárás rendjének alakulása a kezdetektől 1957-ig, az első eljárási kódexig. In Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 89–116.
- Patyi András – Varga Zs. András: *A közigazgatási eljárásjog alapjai és alapelvei*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC, 12. pótlás, 2005.
- Petrik Ferenc (szerk.): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2017.
- Szabó Lajos: Jogalkalmazói reflexiók a Ket. módosításához. *Új Magyar Közigazgatás*, 1. (2008), 2. 39–45.
- Szabó Lajos: A Ket. változásai 2011-től. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. (2010), 12. 58–64.
- Szy Marcell: Új Ket., önálló perrendtartás, 8 napos eljárások. Gyökeres változások előtt a közigazgatási jog – beszélgetés Bencsik Andrással, a Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Bizottság tagjával. *Ars Boni*, 3. (2015), 3. 93–96.
- Vasváry Ferenc: Közigazgatási eljárás. In Vasváry Ferenc: *A magyar közigazgatás központi alapjai. Bevezetéssel a magyar közigazgatási jogtudományba*. Budapest, Politzer, 1902. 111–144.



Peres Zsuzsanna¹

A dohányzás büntetése a Mohács utáni Magyarországon és Erdélyben

A dohányzással összefüggésben valamennyi európai országban találunk szabályokat, nemcsak napjainkból, hanem régről is. A dohányzás szabályozástörténetének kezdetei nagyjából azokra az időkre nyúlnak vissza, amikor az Újvilágból hazakerkező tengerészek a dohányt magukkal hozták az amerikai kontinensről.² A dohány élvezésének három módja, a felszippantás, azaz tubákozás, a füstölés és a rágas vagy bagózás igen hamar elterjedt, annak ellenére, hogy az európai országok többsége az élvezeti célú füstölést tiltotta, bár a dohány gyógyhatását elismerte, ezért a tubákozást engedte.³ A dohány termesztése Spanyolországban indult meg 1558-ban, és onnan terjedt el Európa többi országába, kereskedelmi forgalomba kerülése viszont a 17. század elejénél nem régebbi.⁴ Míg a dohányzással manapság elsősorban az orvosi szakirodalom foglalkozik, felhívva a figyelmet a dohányzás káros voltára, a függőségre, amelyet kezelni lehet, és a leszokás módszereire, továbbá a pénzügyi jog területén a dohányjövedékkel összefüggésben léteznek jogszabályok, addig a régi szabályozás két másik irányból közelített

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: peres.zsuzsanna@uni-nke.hu.

² A füstölés, illetve a pipázás szokása jóval megelőzte a dohány Európába kerülését. Már az ókori rómaiak is hódoltak eme barbár szokásnak, igaz, nem dohányt, hanem egyéb illatos növényeket füstöltek el. A dohány mint növény azonban az amerikai kontinens felfedezését követően terjedt el Európában. Remethey Fülepp Dezső: *A nagy szenvedély. A dohányzás története*. Kalocsa, szerzői kiadás, 1937. 11, 13; illetve a dohányzás történetéről lásd még Maureen O'Doherty: The price of a soul: At what cost can the tobacco issue be resolved? *Journal of Health Care Law & Policy*, 2. (1998–1999), 1. [v]–[xiv]; és Tusnádi Élthes Gyula: *A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota*. Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935. 266–267.

³ A pipázás szokása korábban jelent meg, már a 18. század elején általános volt, míg a cigaretta valamivel később, a napóleoni háborúk idején indult hódító útjára, ugyancsak spanyol területről, ahol a dohányleveleket úgynevezett papelitóba, vékony papírba csomagolták. Fernand Braudel: *Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus XV–XVIII. század. A mindennapi élet struktúrái*. Budapest, Gondolat, 1985. 267.

⁴ Braudel (1985): i. m.; illetve Takács Lajos: *A dohánytermesztés Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1964. 407–408.

a dohányzáshoz, a dohánykereskedelem monopóliuma, valamint a dohányzás közrendészeti szabályozása felől.⁵

A dohányzás szokása még a szépirodalmi szerzőket is megihlette, hogy csak kettőt említsünk a híresebbek közül, Oscar Wilde a dohányzást férfiúi elfoglaltságnak tartotta, míg J. R. R. Tolkien oldalakon keresztül ecsetelte *A gyűrűk ura* című művében a jó minőségű lápatoroki dohányt, amely által a hobbitok hódoltak a napszakoknak megfelelő étkezés mellett legkedvesebb időtöltésüknek, a pipázásnak.⁶

Jogtörténészhez méltó módon a közrendészeti szabályok irányából megközelítve a témát, a dohányzás közigazgatási, rendészeti szabályozásának történetéről írt rövid, korántsem teljeskörűen feldolgozott forrásanyagon alapuló tanulmánnyal szeretnék professzor úr előtt, a 80. életévének betöltése alkalmából tisztelni.

Magyarországon és Erdélyben a dohányzás szokása a 16. század második felében terjedt el. Erdély lakosságát a törökök ismertették meg a dohányzással, míg Magyarországra az itt állomásozó spanyol zsoldos katonák hozták be a dohánytermékeket.⁷ Dohány szavunk is a török „duhan”-ból származik, míg a hivatalos nyelvként latint használó Magyarországon a dohányzás *fumigatio tabacae* néven fordul elő a forrásokban, de olykor a pipa, pipázás kifejezés is szerepel.⁸ A dohánytermesztést Erdélyben kezdték el, elterjedté

⁵ A dohánymonopólium kérdéskörét jelen tanulmány nem érinti. A magyarországi dohánymonopólium történetét legrészletesebben Kohút Sára történész dolgozta fel *A dohánymonopólium előzménytörténete Magyarországon* című PhD-dolgozatában (kézirat, Debrecen, 2015), illetve foglalkozott vele Képes György: A magyar dohánypiaci szabályozás története az osztrák–magyar kiegyezés fényében. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum Acta Iuridica et Politica*, 9. (2019), 1. 57–84.

⁶ Oscar Wilde: *Bunbury – avagy jó, ha szilárd az ember*. Ford. Mikes Lajos. Budapest, Lampel, [1907] 2012. Hatodik jelenet; a *Dorian Gray arcképe* című regényében pedig a tökéletes élvezet tökéletes példájának nevezi a cigarettát. Oscar Wilde: *Dorian Gray arcképe* (ford. Kosztolányi Dezső, Budapest, Genius, 1922). Továbbá: J. R. R. Tolkien: *A gyűrűk ura. A gyűrű szövetsége*. Ford. Göncz Árpád. Budapest, Európa, 2001. I. 16, 24–26.

⁷ Képes (2019): i. m. 58; Radvánszky Béla: *Magyar családélet és háztartás a XVI. és XVII. században*. Budapest, Hornyánszky, 1896. I. 392–393.

⁸ A teljesség igénye nélkül néhány példa az elnevezésre a törvény- és helyhatósági szabályok gyűjteményéből, a Corpus Statutorumból: „Tristia testantur exempla et id, quod ob incautelam pipariorum saepe saepius periculosissima etiam incendia exoriri [...]” Jász-kun kerületi statutum, 1765. In Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Cis-Tibiscanorum*. Budapest, MTA, 1890. II. kötet II. rész 52–53; „Fumigatio tabacae interdicitur omni modo [...]” Bihar megye statútuma, 1711. „Si quidem ex fumigatione tabacae magna incendia orirentur...” Békés megye statútuma, 1739. In Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Trans-Tibiscanorum*. Budapest, MTA, 1892. III. 265, 344; „Et quia ex fumigatione tabacae vulgo, pipázás [...]” Veszprém megyei statútum, 1750. In Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.):

a Rákóczi-szabadságharcot követően vált, ám a dohány árusítására és a dohányzásra vonatkozó tiltó rendelkezések miatt a termesztés nem tudott egészen a 19/20. századig ipari méreteket öltetni.⁹

Ami a dohányzás szabályozását illeti, a fennmaradt forrásokból egyértelműen kiderül, hogy úgy a Magyar Királyság területén, mint Erdélyben, többnyire tiltották, illetve ha nem is tiltották kifejezetten, de korlátozták, és a dohányzókat bírság fizetésére kötelezték. Ennek nem annyira közegészségügyi, mint inkább közbiztonsági okai voltak. Több forrás is kifejezetten utal arra a dohányzás megtiltásakor, hogy a dohányzás következményeként súlyos tűzvészek szoktak támadni, azaz a dohányzás sokszor a tűzvész okozásának előszobája volt, különösképpen akkor, ha az emberi mulasztással vagy gondatlansággal párosult.¹⁰ Ahol kifejezetten tiltották a dohányzás minden formáját mint magatartást, és bírságfizetésre kötelezték a dohányzókat akkor is, ha az nem volt közveszélyt okozó, a bírságolásnak a közveszély feltételezése szolgált alapul, tehát akkor is büntetendő volt a magatartás, ha a közveszély nem következik be, azaz nem tör ki tűzvész. Amikor a dohányzás tilalmáról és a dohányzásért járó bírságfizetésről beszélünk, az erről szóló szabályokat csak kontextusukban, a többi, tűzvész megelőzésére tett közigazgatási, tűzrendészeti jellegű intézkedéssel együtt vizsgálhatjuk. Egyébként ugyancsak ezzel magyarázható az is, hogy csak a pipázás és a füstölés volt tiltva, a burnót vagy tubákozás minden további nélkül lehetséges volt, és ebben a férfiak mellett a nők is élen jártak, bízva annak agyserkentő voltában.¹¹ Mivel a tűzvész, tekintettel a könnyen éghető anyagból épített környezetre, igen fenyegető veszélyt jelentett már a kezdetektől fogva, a szabályozás gyökerei egészen a patrimoniális

Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Trans Danubiarum. Budapest, MTA, 1902. V. kötet I. rész, 578; illetve Takács Sándor: A dohány elterjedése s az első dohánymonopólium hazánkban. *Magyar Gazdaságtörténeti Szemle*, 5. (1898), 2. 52.

⁹ Kohút (2015): i. m. 57; illetve Vajkai Zsófia: Régi magyar dohányfajták és termesztésük. (Juhász Árpád emlékanyag a Magyar Mezőgazdasági Múzeum adattárában). In Takács Imre (szerk.): *A Magyar Mezőgazdasági Múzeum Közleményei 1975–1977.* Budapest, 1978. 119–120.

¹⁰ A teljesség igénye nélkül, néhány példa a *Corpus Statutorum*ból: „Ex quo ex olla fumigatoria quam plurima incendia et damna intervenire soleant...” Szabolcs megye statútuma. 1728. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 317; „Mivelhogy sokféle veszedelmes gyuladások és közjónak kárával, és sokaknak utolsó romlásával a haszontalan gonosz és gondtalan emberek által történni tapasztaltattak [...]” Bihar megye statútuma, 1781. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 420; „Sok károk tapasztaltattanak sok helyeken a dohányzás miánn esett égések miatt [...]” Udvarhelyszék constitúciói. 1727. In Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et constitutiones municipiorum Transylvaniae ab antiquissimis temporibus usque ad finem seculi XVIII.* Budapest, MTA, 1885. I. 133; „Cum incendia ex fumigatione tabaccae complura oriuntur [...]” Liptó megye statútuma. 1712. Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Cis-Danubianorum.* Budapest, MTA, 1896. IV. kötet. I. rész, 608.

¹¹ Braudel (1985): i. m. 267.

királyság időszakáig, Szent István törvényeiig nyúlnak vissza.¹² Igaz, a törvényi szabályozás többnyire a szándékos gyújtogatás eseteivel foglalkozott.¹³ A szándékos, nyilvános gyújtogatás elkövetőit, mint a legsúlyosabb bűncselekmények egyikének megvalósítóit, az úgynevezett *malefactores publici*, azaz a nyilvános és közönséges gonosztevők vagy más néven latrok között tartották számon, és tetüket halálbüntetéssel sújtották.¹⁴

¹² A tűz őrzése rendkívül fontos tevékenységnek számított. Szent István II. dekrétumának 8. articulusa felmentést adott a vasárnapi templomba járás kötelezettsége alól azoknak, akik a tüzet őrzik. A II. dekrétum 30. articulusa pedig a károk helyreállítására és jóvátétel fizetésére kötelezte azokat, akik más épületeit ellenséges szándékkal elhamvasztják. Forrás: Lederer Emma (szerk.): *Szöveggyűjtemény Magyarország történetének tanulmányozásához, I. 1000-től 1526-ig*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964. 20, 23.

¹³ Hazai törvényeink közül az 1462:II., az 1492:CVII., az 1495:IV., illetve a Hármaskönyv I. Rész, 14. cím is rendelkezett a szándékos, csoportosan elkövetett vagy nyilvános gyújtogatásról. A Mohács utáni időszakban az 1723:XI. és CIX. törvénycikkek, illetve az 1840:IX. törvénycikk foglalkozott a gyújtogatással. A nyilvános gyújtogatás a 18. századig hűtlenségnek számított, ezért fő- és jószágvesztéssel büntették, míg a szándékos, de nem nyilvános gyújtogatás egyéb eseteit is főbenjáró büntetéssel sújtották. A 18. században már, ha a gyújtogatás nem szándékosan történt, és enyhítő körülmények is fennálltak, akkor a bíró saját belátása szerint, az eset körülményeire tekintettel enyhíthette a büntetést. A nem nemesekre alkalmazott Praxis Criminalis 83. articulusa a nyilvános gyújtogatókat elevenen elégetésre ítélte, de a magángyújtogatókat is (*incendiarii privati*) – akik a tetüket szándékosan, alattomban, de nem csoportosan követték el – halállal rendelte büntetni. Lásd erről részletesen Bodo Matthias: *Jurisprudentia Criminalis secundum Praxim & Constitutiones Hungaricas in partes duas divisa*. Pars. II. Art. LXXXI. De Incendiariis. XIII. §., Pozsony, Landerer, 1751. 275–276. A Praxis Criminalis 83. szakaszát magyar fordításban közli Béli Gábor: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2000. 211.

¹⁴ A nyilvános gyújtogatókat több statútum is a közönséges gonosztevők közé sorolja, akiket a megyei előjárónak, úgymint az alispánnak és szolgabírárnak, illetve a földesúrnak is a birtokán kötelessége volt elfogni és üldözni, valamint megbüntetni, büntetés terhe mellett. A gyújtogatók mellett ilyen gonosztevők voltak még a tolvajok, prédálók, házasságtörők, gyilkosok, hitszegők, szüzek és nők megerőszakolói, a vérfertőzők, a lélekmondással káromkodók és egyéb istenkáromlók. „Communi totius universitatis dominorum nobilium consensu et voluntate conclusum et decretum est: contra universos fures, praedones, incendiarios, adulteros, fidefragos, in animam dicentes et blasphemantes et alios publicos malefactores, contra quos conqueruntur, dominus vicecomes cum sibi adiunctis iudicium exire possit, et tam nobiles, quam etiam ignobiles iure mediante secundum demerita ipsorum puniri possit et valeat.” Torna megye statútumai, 1617, 1611. Kolosvári–Óvári (1890): i. m. 70, 81–82. „Noha megérthetni fellebb is, de pro ulteriori quoque intimatione et iterata informatione, az gonosztevőkön minden ember értsen égetőket, lopókat, orgazdákat, pajkosokat, útállókat, mezőn és erdőn lappangó tolvajokat, latrokat, dúlókat, fosztókat, foszorkányokat, öldöklőket, gyilkosokat, háztörőket, ördögösöket és egyéb czégyéres halálos vétekben élő személyeket, ez félekét pedig az faluk s városok is, ő köztük juxta leges regni megbüntettessenek, s mind azokat, kik in flagranti crimine kézben akadnak, non obstante hoc juri municipali nostro.” Ung megyei statútumok, 1637. Kolosvári–Óvári (1890): i. m. 165–171. A falvak felgyújtóit akkor is le lehetett tartóztatni, ha azok történetesen nemesek voltak, ahogyan erről a Hármaskönyv. I. rész. 9. cím is rendelkezik. Ezt a statútumok is megerősítik: „Hogy az felül előszámlált gonosztevőknek, orvoknak, tolvajoknak, dúlóknak, fosztóknak, ördögösöknak,

Ami a dohányzás szabályozásának szintjeit illeti, az eltérő képet mutat a Magyar Királyság és Erdély területén. Míg Erdélyben a dohányzás tilalmának szabályozását, csakúgy mint a szándékos gyújtogatását, törvényi szintre terelték,¹⁵ a Magyar Királyság területén csak a szándékos gyújtogatás szabályozását találjuk meg törvényekben, a dohányzás szabályozása a törvény- és helyhatóságokra, azaz a vármegyékre, a kerületekre és a városokra maradt. Így a részletszabályokat a Magyar Királyságban és Erdélyben is a statútumokban találjuk meg, a többi közrendészeti jellegű szabályozással együtt, azzal a különbséggel, hogy Erdélyben a statútumok visszautalnak azokra a törvényekre, amelyekkel összhangban alkották őket, és ez a szabályozást valamelyest egységesebb mederbe tereli.

A statútumokból a dohányzás szabályozásával összefüggésben a következő szabályok rajzolódnak ki:

1. A dohányzás mint bűncselekmény tárgya a közbiztonság védelme és a közveszély (tűzkár) bekövetkeztének elhárítása volt. Mivel büntetése általában vagyoni büntetés volt – beleértve a magatartás tanúsításáért kiszabott bírságot és a tűzkár keletkezése esetében létrejött kártérítési kötelezettséget –, illetve olykor nem nemesek esetében testi fenytés, és a megyei elöljáróknak, alispánnak, szolgabírárnak hivatalból kötelessége volt a dohányzók és pipázók üldözése és megbüntetése, a dohányzás a közbűncselekmények között a kisebb súlyú, polgári-politikai bűncselekmények közé volt besorolható, amelyek esetében úgynevezett magistratualis keresetnek, vagy más néven „tishti fenytító pernek” volt helye.¹⁶
2. A dohányzás aktív magatartással megvalósítható bűncselekménynek számított, amely nem volt eredményhez kötve. A dohányzást akkor is büntették, ha az nem okozott tűzvészt. Csak szándékosan lehetett megvalósítani a dohány füstölésével (*fumigatio tabacae*), illetve a pipázással, továbbá egyes statútumok a dohányzás mellett a dohányáru forgalomba

paráznáknak, gyilkosoknak, égetőknek és egyéb gonosz életű embereknek, kik városokban, falukban, erdőkben s mezőkben, utakon, egyéb helyeken is, akárhol találtathatnának és kárt tennének, mind paraszt és nemes instantiájokra, megfogásokra kimenjenek, ha senki nem hina is, megfoghassák, fogathassák és pro infligenda poena, a jure statuenda ez vármegye első törvény székiben avagy gyűlésében, ... büntettethessenek.” Ung megye statútuma, 1637. Kolosvári–Óvári (1890): i. m. 165. A gonosztevőkön belül Bodó Mátyás már különbséget tesz, nyilvános gonosztevőknek nevezi a nyilvános gyújtogatókat, az orv- és bérnyilkosokat, a prédálókat vagy dúlókat és a rablókat, míg „magán” gonosztevőknek (*malefactor privatus*) nevezi a magángyújtogatókat, a házasságtörőket, bigámistákat és a tolvajokat. Lásd Bodo (1751): i. m. 16.

¹⁵ Erdélyben 1670-ben a gyulafehérvári, 1683-ban a segesvári, 1686-ban a fejérvári, 1689-ben ismét a segesvári országgyűlés rendelkezik a dohány behozatalának tilalmáról és bírságolásáról, illetve a dohányzás bírságolásáról. Lásd erről részletesebben Szilágyi Sándor: *Erdélyi Országgyűlési Emlékek*. Budapest, MTA, XVIII. és XX. kötet, 1895, 1897, idézi Kohút (2015): i. m. 57.

¹⁶ Béli (2000): i. m. 155.

hozatalát is büntetéssel sújtották.¹⁷ Bizonyos statútumok nem általában véve a dohányzást sújtották büntetéssel, hanem csak a bizonyos helyeken (éghető anyagok közelében) és időben való füstölést, amely által megnövekedhetett a tűzveszély keletkezésének veszélye.¹⁸

3. A bűncselekményt bárki megvalósíthatta, a statútumok nem tesznek különbséget nők és férfiak között, ám a pipával többnyire férfiak éltek, ezért inkább őket büntették, míg a nők megmaradtak a tubákozás szintjén.¹⁹ A rendi társadalom sajátosságainak megfelelően a statútumok differenciáltak aszerint, hogy az elkövető nemes vagy nem nemes, illetve városi polgár volt.²⁰ Némely statútum külön szabályokat tartalmazott a szolgákra, cselédekre, concivisekre és redemptusokra, illetve a cigányokra vonatkozóan.²¹ Általában a törvényes kort betöltött dohányzókat

¹⁷ „A dohányszívás, árulás severe interdicáltatik. Hasonlóképpen az pipáknak, pipa száraznak árulása. Valaki vagy házánál, vagy boltjában tartja, árulja, szívja, rajta kaptván a dohányja megégettetik, s másképpen is megbüntetik. A kinek most olyan jószága az városban vagyon, tizenötöd nap alatt kivigye. Mely végzés hogy állandóbb legyen, mind a piacon meg kell hirdettetni.” Debrecen város statútuma, 1683. 1697-ben még ennél is tovább megy a város, ugyanis nyakvassal rendeli büntetni azokat, akiknél egyáltalán pipát találnak. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 688, 701.

¹⁸ „Valaki, utcán, udvaron, istállóban, vagy más akárminemű épületben a házon kívül dohányozni találta, elsőben fizet fél forintot, másodszor és valahányszor azután tapasztaltatik, a tks. nemes vármegye kegyes rendelése szerint 50 pálcza *üttetik* el rajta minden irgalom nélkül.” Szentes város statútuma, 1763. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 777–778. „[...] a falusi bírák ideje korán magok falujukban kihirdessék sub poena infra specificata, és megparantsolják a modo in posterum senki dohányozni kár tévő helyeken ne merészellen uttzán, csürkertekben, udvarokon [...]” Udvarhelyszék constitutioi, 1727. Kolosvári–Óvári (1885): i. m. 133–134. „Illyen nagy szárazságnak idején a pipával való dohányozás mind a falukban, mind a buza-szérükön sub poena f. 12. prohibeáltatik, minden háznál pedig hordó és kád vizek légyenek.” Kraszna megye statútuma, 1719. Uo. 368–369. „[...] az dohányzás nem csk udvarokon, hanem még szekéren is, hordás, kazalrakás, nyomtatás és más efféle munkáknak alkalmatosságával keményen tiltatik [...]” Komárom megyei statútum, 1794. Kolosvári–Óvári (1902): i. m. 700.

¹⁹ Jean Nicot, akiről a dohány a nevét kapta, 1560-ban Medici Katalinnak küldött tubákat, migrén elleni orvosság gyanánt. Később a cigaretta megjelenését követően terjed el a dohányzás a nők körében. Braudel (1985): i. m. 266–267. Özv. báró Viczay Jánosné Héderváry Katalin vagyonáról készült inventáriumban maradt fenn a leírás „egy csont tobáknak való pixlist”-ről 1681-ből. Radvánszky (1879): i. m. 364.

²⁰ Apor Péter a *Metamorphosis Transylvanie* című munkájában nosztalgiával írja még, hogy 1687 előtt Erdély emberséges ország volt, „nem szíja vala akkor más sem az portubákat, sem az füsttubákat [...] hanem kocsis, lovász, darabant, azok is ritkán, hanem az hajdúk és az fejedelem németjei s pecér s afféle.” Később viszont a dohányzás a nemesek körében is igen elterjedt. Apor Péter: *Metamorphosis Transylvanie*. Budapest, Szépirodalmi, 1987. 53. Debrecenben, ha valamely mesterembert értek dohányzáson, a céhből is kizárták. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 722.

²¹ Szabolcs vármegye például a „paraszt ember”, azaz nem nemesek számára általában megtiltja a dohányzást. „A dohányszívás a parasztt embertől interdicáltatik.” Szabolcs megyei statútum, 1669. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 154–155. 1772-ben ugyanez a vármegye a cigányokat sújtja

büntették, bár a gyűjtogatás, illetve tűzgyújtás esetében szigorúbb szabályok érvényesültek, hiszen már a gyűjtogatással fenyegetőt is meg lehetett büntetlenül ölni, sőt akadt olyan vármegye is, ahol a törvényes kort be nem töltött gyűjtogatót is büntetni rendelték.²² Hogy megkönnyítsék a dohányzók felderítését, volt olyan megye, ahol előre összeírták a dohányzókat, hogy megfelelő adót vethessenek ki rájuk. Ennek oka az volt, hogy nem győzték a dohányosokat bírságotolni, és a bírságnak semmilyen visszatartó ereje nem lévén, inkább általános adófizetési kötelezettséget állapítottak meg a dohányosokra.²³

4. A dohányzás büntetése többnyire rendi állás szerint differenciált mértékű bírságfizetési kötelezettség volt (*mulcta*), továbbá a dohányáru elkobzása és elégetése, illetve nem nemesek esetében előfordult az is, hogy pálcabüntetést szabtak ki.²⁴ A büntetés mértékéből arra következtethetünk, hogy célja nem annyira a represszió, mint inkább a prevenció volt, hogy ezzel is nagyobb gondosságra nevelje a dohányzókat. Ráadásul a tűzvész alkalmával keletkező károkat is általában a vármegyének vagy városnak kellett állnia, ha a gyűjtogató kilétére nem derült fény, ezért a dohányzásért kiszabott bírság, csakúgy mint a fizetendő adó, a megyei, városi pénztárba folyt be.²⁵
5. Mivel a dohányzás közrendészeti jellegű szabályozás alá tartozott, a dohányzók büntetése a közigazgatási és igazságszolgáltatási feladatokat

dohányzás miatt külön a bírságfizetéssel. Szabolcs megyei statutum, 1772. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 290. Concivisek alatt azokat a városi polgársággal bíró személyeket értették, akik már több mint egy éve a város lakói voltak, tulajdonnal bírtak, és házasságra léptek. Kassa város statútuma, 1703. Kolosvári–Óvári (1890): i. m. 348. Redemptusok pedig a jász-kun kerületek olyan lakói voltak, akik az elzálogosított területek 1745-ös visszaváltásakor már a kerületben éltek, és a visszaváltás 500 000 forintos költségéhez hozzájárultak. Jász-kun kerületek statútuma, 1799. Uo. 60.

²² „Majd elfelejthetetlen kár következett s következik a természettel ellenkező sok gyűjtogatás miatt, azért akár legitima aetast el-ért, akár illegitima aetatis *légyenek, valaki meg-látja, hogy erdőt*, avarat meggyújtott, vagy valami megtermő fát le irtott, s leirt, fogja-meg, ha bír véllé, vigye Bíró kezében, a bíró pedig V. Ispány uram kezéhez, ha pedig véllé nem bír, mondja-meg a bírónak a bíró v. ispány uramnak sub poena fl. 40.” Kraszna megye statútuma, 1716. Kolosvári–Óvári (1885): i. m. 356. A gyűjtogatással fenyegető megöléséről lásd Hármaskönyv III. rész, 23. cím. 1. §.

²³ Lásd például Pozsony megye statútumát 1747-ből. Kolosvári–Óvári (1896): i. m. 833.

²⁴ A bírság mértéke a statútumokban megállapítottakhoz igazodott, és vármegyénként, városonként eltért. Általánosan előforduló jelenség volt, hogy a nemesekre több bírságot szabtak ki, mint a nem nemesekre. A bírság mértéke lehetett 1, 3, 6, 12 forint, illetve 12, 24, sőt például Szentes városában a visszaeső dohányosokra akár 50 pálcát is kiszabhattak büntetésként. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 777–778.

²⁵ Szabolcs megyében a dohányzásért beszedendő 1 magyar forint bírságot a vármegye pénztárába kellett befizetni, és annak közhasznára kellett fordítani. Szabolcs megye statútuma, 1701. Kolosvári–Óvári (1892): i. m. 238.

egyaránt ellátó megyei és városi közegek kötelezettsége volt, úgymint megyében az alispáné, járásokban (*processus*) a szolgabíráké, földesúri birtokon az úré, városokban pedig a városi előljáróé, akik a rajtakapott elkövetőket büntethették meg.²⁶

A dohányzásra vonatkozó törvény- és helyhatósági rendeletek jól illeszkedtek a többi, tűzrendészettel és közbiztonsággal foglalkozó szabály közé. A dohányzás tiltása mellett ugyanis általános tűzgyújtási tilalmat rendeltek el az év meghatározott időszakaiban. Egyes vármegyék és városok előírták továbbá az éjjeli és nappali őrködést, szabályozták a harangok félreverésének lehetséges okait. A tűzvész megelőzése miatt kötelességévé tették a szolgabíráknak és esküdteknek, hogy a helységben található kéményeket és a tűzhelyek tisztán tartását bírságfizetés terhe mellett rendszeresen ellenőrizték, előírták, hogy a házak elé, ajtók mellé a lakosok vízzel töltött hordókat helyezzenek ki, illetve általában előírás volt az, hogy tűzvész esetén minden lakosnak kötelessége az oltásban és a károk helyreállításában közreműködni. Egyes statútumok előírták azt is, hogy az éghető nádtetőket a tulajdonosok lehetőség szerint zsindelyre vagy kevésbé éghető tetőre cseréltessék.

Az ilyen közrendészeti jellegű szabályok megszegését célzó magatartások, a közveszély okozásának módozatai lettek azok, amelyek később, a 19. század második felében a kihágási büntetőtörvény egyes tényállásait adták, egységes, állami szabályozás szintjére emelve az addig létező kazuisztikus közigazgatási-büntetőjogi jellegű törvény- és helyhatósági szabályokat. Igaz, mire a kihágások kodifikációja megtörtént, a dohányzást már nem tekintették büntetendő cselekménynek többé.

²⁶ E tekintetben a statútumok egyedi, az adott helységre vonatkozó, eltérő szabályokat állapítottak meg. Ha teljes képet akarunk kapni, valamennyi, a dohányzás büntetéséről szóló statútumot át kell tekinteni. Példaként, a teljesség igénye nélkül Szabolcs megyében a vármegyei tisztek, falvakban a falubíró, Bihar és Trencsén megyében a járási szolgabíró, nemesek esetében az alispán volt jogosult eljárni, Máramaros megyében a nem nemesek esetében a földesúr, Debrecen városában a vásárbíró a városi tanács tagjaival együtt jogosult a dohányzókat büntetni, a székely székeken a falubíróknak állt jogában bírságotlani, míg a jobbágyokat a földesúrnak. Alsó Fehér megyében a büntetés kiszabása a bíró és esküdtei együttes feladata volt. Vö. Corpus Statutorum, I–V. kötet. Tusnádi Élthés a kihágásokról írt könyvében a dohányzás bírságolásáért és az adók behajtásáért illetékes személynek a szolgabírót jelölte meg. Tusnádi Élthés (1935): i. m. 502.

Irodalomjegyzék

- Apor Péter: *Metamorphosis Transylvaniae*. Budapest, Szépirodalmi, 1987.
- Béli Gábor: *Magyar jogtörténet. A tradicionális jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2000.
- Bodo Matthias: *Jurisprudentia Criminalis secundum Praxim & Constitutiones Hungaricas in partes duas divisa*. Pars. II. Art. LXXXI. De Incendiariis. XIII. §. Pozsony, Landerer, 1751.
- Braudel, Fernand: *Anyagi kultúra, gazdaság és kapitalizmus XV–XVIII. század. A mindennapi élet struktúrái*. Budapest, Gondolat, 1985.
- Képes György: A magyar dohánypiaci szabályozás története az osztrák-magyar kiegyezés fényében. *Acta Universitatis Szegediensis: Forum Acta Iuridica et Politica*, 9. (2019), 1. 57–84.
- Kohút Sára: *A dohánymonopólium előzménytörténete Magyarországon*. PhD-értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem, 2015.
- Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et constitutiones municipiorum Transylvaniae ab antiquissimis temporibus usque ad finem seculi XVIII*. I. kötet. Budapest, MTA, 1885.
- Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Cis-Tibiscanorum*. II. kötet II. rész. Budapest, MTA, 1890.
- Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Trans-Tibiscanorum*. III. kötet. Budapest, MTA, 1892.
- Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Cis-Danubianorum*. IV. kötet. I. rész. Budapest, MTA, 1896.
- Kolosvári Sándor – Óvári Kelemen (szerk.): *Corpus Statutorum. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Trans Danubiarum*. V. kötet I. rész. Budapest, MTA, 1902.
- Lederer Emma (szerk.): *Szöveggyűjtemény Magyarország történetének tanulmányozásához, I. 1000-tól 1526-ig*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1964.
- O'Doherty, Maureen: Introduction: The price of a soul: At what cost can the tobacco issue be resolved? *Journal of Health Care Law & Policy*, 2. (1998–1999), 1. [v]–[xiv]. Online: <https://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&context=jhclp>
- Radvánszky Béla: *Magyar családélet és háztartás a XVI. és XVII. században*. I. kötet. Budapest, Hornyánszky, 1896.
- Remethey Fülepp Dezső: *A nagy szenvedély. A dohányzás története*. Kalocsa, szerzői kiadás, 1937.
- Takács Lajos: *A dohánytermesztés Magyarországon*. Budapest, Akadémiai, 1964.
- Takáts Sándor: A dohány elterjedése s az első dohány-monopólium hazánkban. *Magyar Gazdaságtörténeti Szemle*, 5. (1898), 2. 51–78.
- Tolkien, J. R. R.: *A gyűrűk ura, I. A gyűrű szövetsége*. Ford. Göncz Árpád. Budapest, Európa, 2001.
- Tusnádi Élthes Gyula: *A rendőri és a jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és mai állapota*. Budapest, Fővárosi Nyomda Rt., 1935.
- Vajkai Zsófia: Régi magyar dohányfajták és termesztésük. (Juhász Árpád emléktárgy a Magyar Mezőgazdasági Múzeum adattárában). In Takács Imre (szerk.): *A Magyar Mezőgazdasági Múzeum Közleményei 1975–1977*. Budapest, 1978. 117–133.
- Wilde, Oscar: *Bunbury – avagy jó, ha szilárd az ember*. Ford. Mikes Lajos. Budapest, Lampel, [1907] 2012. Online: <https://mek.oszk.hu/10800/10847/10847.htm>
- Wilde, Oscar: *Dorian Gray arcképe*. Ford. Kosztolányi Dezső. Budapest, Genius, 1922. Online: <https://mek.oszk.hu/06000/06004/06004.pdf>



Pókecz Kovács Attila¹

**A két háború közti francia
közigazgatási jogtudomány vezéralakja:
Gaston Jèze (1869–1953)**

Gaston Jèze, a francia közigazgatás egyik legjelentősebb személyisége, főként a közigazgatási jog és a pénzügyi jog területén alkotott. A két világháború közti francia közigazgatási jog talán legjelentősebb alakja volt, aki a Duguit által létrehozott közszolgáltatási iskola (*l'École du Service Public*) képviselője és tanainak meghatározó továbbfejlesztője volt. A közpénzügyek tudományága franciaországi megteremtőjének is tartják, úttörő szerepe egyértelműen megállapítható a diszciplína önálló egyetemi tárgyként való oktatásában. A jogi oktatás módszertanának fejlesztésében is kiemelkedő szerepet játszott. Rövid tanulmányomban elsőként életpályájának főbb eseményeit kívánom összefoglalni, majd ezt követően az egyes jogterületeken (közigazgatási jog, pénzügyi jog, egyéb jogterületek) kifejtett munkásságát kívánom elemezni.

Gaston Jèze életpályája

Gaston Jèze 1869-ben Toulouse-ban született.² Tanulmányait is szülővárosában folytatta, a kor szokásainak megfelelően 1892-ben polgári jogi és római jogi disszertációval szerzett doktori fokozatot.³ Római jogi értekezésének címe *Az agrártörvények a köztársaság időszakában* (*Les lois agraires sous la République*), a polgári jogi *A Code civil 1408. cikkének elemzése* (*L'interprétation de l'article 1408 du Code Civil*) címet kapta. Három évvel később a közigazgatási versenyvizsga

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: pokecz.kovacs.attila@uni-nke.hu.

² Vassilios Kondylis: La conception de la fonction publique dans l'oeuvre de Gaston Jèze. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 43–54; Jean-Claude Venezia: Gaston Jèze et le service public. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 93–103.

³ Marc Milet: Jèze Gaston. In Patrick Arabeyre – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (szerk.): *Dictionnaire historique des juristes français XII^e – XX^e siècle*. Paris, PUF, 2007. 554–557.

kiemelkedő teljesítésével a Szajna megyei prefektusi hivatal fogalmazójává nevezték ki.⁴ Érdeklődése hamarosan az oktatási és tudományos munka felé fordult. A professzorsághoz szükséges versenyvizsgát, az *agrégation*-t 1897-ben és 1899-ben is sikertelenül próbálta meg. Csak az *agrégation* 1901-ben kiírt pályázati fordulójában érte el célját, ezúttal második lett a rangsorban. Már az első sikertelen versenyvizsgáját követően, 1898-ban közzétette barátjával, Max Boucard-ral, a *Conseil d'État* előadójával (*maître des requêtes*) közösen írt első jelentős egyetemi jegyzetét *Éléments de la science des finances* címmel, amelyben a pénzügyi tudományok alapintézményeit foglalták össze. Először Lille-be kapott kinevezést, ahol 1905-től a közigazgatási jog professzora lett. A párizsi jogi karra először óraadói megbízást kapott 1912. április 12-től kezdődően, majd november 1-től már helyettes professzor lett. A párizsi jogi kar rendes professzorává 1918-ban nevezték ki, majd 1923. november 26-tól a pénzügyi és közjogi tanszék professzora lett.⁵ Lille-i egyetemi tanárságától kezdődően két területre koncentrálni kutatót és oktatót, a közigazgatási jog és a pénzügyi jog körében. Már 1904-ben közzétette a közigazgatási jogi alapelveket tartalmazó művét *Principes généraux de droit administratif* címmel. Tekintélyének köszönhetően 1909-ben meghívást kapott a párizsi jogi karra, illetve Georg Jellinek a francia közigazgatási jogot bemutató kötet megírására is felkérte.⁶ Az elkészült kötet 1913-ban német nyelven jelent meg.⁷

A századfordulón több tekintélyes szakfolyóirat is felkérte szerkesztőbizottsági tagjának. Az 1894-ben alapított közjogi és politikatudományi folyóirat, a *Revue de droit public et de la science politique* 1905-ben bízta meg a főszerkesztői feladatokkal. A megiszteltetés azt követően érte, hogy 1903-ban létrehozta az első jelentős pénzügyjogi folyóiratot, a *Revue de science de la législation financières*-t. Pénzügyi jogi munkásságának újabb elismerése volt, hogy 1908-ban főszerkesztője lett a *Revue pratique du contentieux et des impôts* szaklapnak, amely elsősorban pénzügyi bírósági eseteket elemzett, illetve adójogi kérdésekkel is foglalkozott. A bírósági gyakorlat jogtudomány általi feldolgozásában is jelentős érdemeket szerzett az 1904-ben megjelent *Année administrative* című esetgyűjteményével, amelyet Maurice Hauriou-val együtt hozott létre.⁸

⁴ Bernard Pacteau: *Le conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*. Paris, PUF, 2003. 241.

⁵ Henry Berthélemy: Notice „Gaston Jèze”. In *Nos maîtres de la faculté de droit de Paris*. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1932. 34.

⁶ 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. 261–262.

⁷ Gaston Jèze: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen, Mohr, 1913.

⁸ Milet (2007): i. m. 556.

Oktatói pályafutása során főként a 3. évfolyamon oktatta a közigazgatási jogot és a közpénzügyek tárgyat, egészen 1937-ben való nyugdíjazásáig. Nyugdíjazását követően még 1948-ig aktív publikációs tevékenységet végzett, különösen a közigazgatási bírósági döntéseket elemezte. Oktatói munkáját a bátorság és az energikusság szavakkal jellemezték. Tanítványai kiemelték, hogy a két világháború közötti jogi kari szokásokkal szemben ő volt az egyetlen professzor, aki előadásait polgári öltözetben, és nem a hagyományos professzori tógában (*robe*) tartotta. Ennek ellenére az előadóterembe belépve a személyiségéből fakadó tekintélye rögtön magával ragadta a hallgatóságot. Az I. világháborút követő gazdasági válság, az infláció mindennapos jelenség volt Franciaországban is,⁹ ennek szakszerű bemutatása, a pénzügyi jog területén való jártassága hamar kiváltotta a joghallgatók elismerését.¹⁰ Gazdag oktatói karriert és nemzetközi elismertséget is hozó tudományos pályát befutva 1953. augusztus 5-én hunyt el a Calvados megyei Deuville-ben.¹¹

Professzori és tudományos kutató karrierjének bemutatása mellett szükségesnek tartom közéleti tevékenységének rövid áttekintését is. Közéleti pályájának kezdete az I. világháború kezdetére esik. Miután őt is mozgósították, elkötelezte magát a köztársasági értékek védelmében, s csatlakozott ahhoz a francia jogászcsoporthoz, akik magukat „jogi frontnak” (*front du droit*) nevezve szembeálltak a németek háborút legitimálni kívánó teóriájával. A háborút követően szaktanácsadó (*conseiller du prince*) lett, ennek következtében több szakértői véleményt adott a közhatalmi szervek számára. Közéleti pályájának egyik kudarca az volt, amikor 1919-ben a nemzetgyűlési választásokon a Gyarmati Szocialista Párt színeiben képviselőnek jelöltette magát Guadeloupe-ban, és a kevéssel több mint 16 ezer leadott szavazatból csupán 4-et szerzett meg. A vereséget követően 1920-ban összeállított egy, a gyarmati elit közigazgatási politikájától elhatárolódó jegyzéket, amelyben éles kritikával illette Guadeloupe gyarmat gazdasági és erkölcsi viszonyait.¹²

Közéleti pályafutásának legnehezebb napjait 1935-ben élte, amikor szélsőjobboldali diákok több napig tartó tüntetést szerveztek ellene, amelynek során a párizsi jogi kar épületét elbarikádozták, valamint Gaston Jèze egyetemi státuszáról való lemondását követelték. A jogi kar dékánja végül csak Jèze óráinak más épületekbe való áthelyezésével tudta a kedélyeket lecsillapítani. Az ellene megnyilvánuló harag oka Jèze-nek a Nemzetek Szövetsége előtt 1935 szeptemberében az olasz

⁹ Michel Bottin: *Histoire des Finances publiques*. Paris, Economica, 1997. 86–96.

¹⁰ Jean Portemer: Avant-propos. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 10–11.

¹¹ Olivier Beaud: L'œuvre de Gaston Jèze signifie-t-elle un repli de la doctrine publiciste française sur la technique juridique? *Jus Politicum*, (2013), 11.

¹² Milet (2007): i. m. 555.

fasizmus Etiópiában való térnyerésével szemben elmondott beszéde volt. Jèze ugyanis az etiópiai kormány felkérésére több szaktanulmányt is készített.¹³ Az eset következtében professzortársaival is megromlott a kapcsolata, ami jelentős mértékben hozzájárult 1937-ben bekövetkező nyugdíjazásához is.

Duguit utódként a közszolgáltatási (*service publique*) teória fő képviselője lett, de műveiben központi szerepet játszott a hatáskör fogalmának és a közigazgatási szerződésnek a vizsgálata is.¹⁴ Gaston Jèze-t Léon Duguit mellett a legnagyobb tekintélyű francia közjogásként tartják számon.¹⁵

Gaston Jèze közigazgatási jogi munkássága

Jèze közigazgatási jogi munkásságának az alapját két, napjainkig meghatározó jelentőségű kötete jelenti. Az első *A közigazgatási jog alapelvei (Principes généraux du droit administratif)* című kötet, amely 1904–1925 között három kiadást is megélt, majd 1925–1929 között már háromkötetessé bővült. Másik jelentős közigazgatási jogi monográfiája a *Közigazgatási szerződések általános része (Théorie générale des contrats de l'administration)* címmel már négy kötetben jelent meg 1927–1935 között. Ez utóbbi a közigazgatás alapelveiről szóló háromkötetes műve önálló cím alatti folytatásának tekinthető. Jèze több közigazgatási jogi teória elsőrangú képviselője volt, amelyek közül a közszolgáltatással (*service public*) és köztisztviselőkkel (*fonction publique*) kapcsolatosak játszottak központi szerepet.

A közszolgáltatási teória iskolaalapító alakja Duguit, akinek tanítványa volt Jèze is.¹⁶ A közszolgáltatási irányzat fő ellenlábasa, a közhatalmi iskolát (*l'école de la puissance public*) képviselő Maurice Hauriou azt tartotta Jèze-ről, hogy egy kicsit a közszolgáltatási iskola fenegyerekének (*un peu l'enfant terrible de l'école du service public*) is tekinthető.¹⁷ Gaston Jèze csodálattal tekintett Duguit munkásságára, és hangsúlyozta a közjogtudományban elfoglalt kiemelt szerepét, ugyanakkor egyes nézeteivel szembeszállt. Jèze megvédte mesterét Hauriou-nak a közszolgáltatási teória ellen irányuló támadásaival szemben. Duguit legnagyobb erényének

¹³ Alain Monchablon: *Mouvement étudiant 1936 et mouvement étudiant 1968: une comparaison impossible? Matériaux pour l'histoire de notre temps*, (2004), 74. 70–73.

¹⁴ Dominique Toujas: La notion de compétence chez Gaston Jèze. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 87–91; Georges Salon: Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 71–86.

¹⁵ Bernard Pacteau: *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*. Paris, PUF, 2003. 241.

¹⁶ Grégoire Bigot – Tiphany Le Yoncourt: *L'Administration française 2. Politique, droit et société 1870–1944*. Paris, LexisNexis, 2014. 208–210.

¹⁷ Marie-Hélène Renaut: *Histoire du droit administratif*. Paris, Ellipses, 2007. 134.

azt tartotta, hogy a közszolgáltatás fogalmát a legtisztább módon tette a modern közigazgatási jog valamennyi problémájának megoldási módjává. Jèze a *service public* teória híve lett, de emellett Duguit kutatási módszerét is helyeselte, amelyet tudományosnak, objektívnek és realistának tekintett. A Duguit és Jèze közötti különbség különösen a jogról vallott felfogásukban érhető tetten. Jèze ugyanis elvetette azt a Duguit által képviselt természetjogi jellegű nézetet, hogy az állam kialakulása előtt már létezett jog, amit az állam csak konstatált. Az egyetemi oktatók tudományos és társadalmi szerepéről vallott felfogásuk is összeütközésbe került. Míg Duguit szerint a jogásznak a társadalom lelkiismeretének is kell lennie, Jèze szerint inkább a tudományos semlegességnek kell előtérbe kerülnie a jog tanulmányozása során. Jèze meglátása az volt, hogy mestere keveri a politikát és a jogtechnikai megoldásokat. Az idő múlásával Jèze és Duguit felfogása között tovább nőtt a távolság, bár Jèze továbbra is alkalmazta mesterének a pozitivistá szociológiai módszerét, és magát továbbra is a bordeaux-i iskola hívének tartotta. Bár a *servic public* fogalmát Duguit tette ismertté, csak Jèze munkássága során vált a közigazgatási jog valamennyi kérdésének általános magyarázó koncepciójává.¹⁸ Jèze felfogásában a közszolgáltatás fogalma a következőképpen határozható meg: „egyedileg és kizárólagosan csak az a szükséglet tekinthető közszolgáltatásnak, amiről a kormányzottak a köz érdekében (*intérêt général*) egy adott időben és egy adott országban eldöntötték, hogy azt közszolgáltatás alkalmazásával elégítenek ki”.¹⁹ Így tehát a közszolgáltatási jelleg szempontjából csak a kormányzottak akaratát kell figyelembe venni. Ha ezek nem egyértelműek, akkor azokat az elemeket kell figyelembe venni, amelyek ennek a szükségletnek a létre utalhatnak. Ebből a szempontból Duguit objektív elméletével szemben Jèze egy szubjektív elemet állított teóriájának középpontjába.²⁰ Jèze további erényének tekinthető az is, hogy Duguit jogszociológiai jellegű megközelítésével szemben a *service public* fogalmának inkább jogi meghatározását adta.²¹

A köztisztviselőkkel (*fonction publique*) kapcsolatos teória szintén központi helyet foglal el életművében. Ennek lényege abban áll, hogy a közszolgáltatásban állók helyzetét két megközelítés szerint is tárgyalta. Az egyik a politikai, a másik a jogtechnikai jellegű volt. Jèze köztisztviselőkkel kapcsolatos a közszolgáltatások tanára (*théorie du service publique*) épült, de emellett felismerte

¹⁸ Jacques Chevallier: *Le service public*. Paris, Dalloz, 2008. 39.

¹⁹ „Sont uniquement, exclusivement, services publics les besoins d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public.” Gaston Jèze: *Principes généraux du droit administratif*. Paris, Berger-Levrault et C^{ie}, 1914. 16–17.

²⁰ Venezia (1991): i. m. 101–102.

²¹ Grégoire Bigot: *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris, PUF, 2002. 245–246.

a köztisztviselőknek a szolgálati feletteseik önkényes döntéseivel szembeni védelmének jelentőségét, és az életpálya során előforduló kivételezések (*favoritisme*) ellenzője is volt. Hangsúlyozta annak fontosságát is, hogy a köztisztviselők egyéni érdekeit csak olyan mértékben kell alávetni a közérdeknek, amennyire az a közérdek megvalósulása miatt szigorúan szükséges.²² Véleménye szerint a közszolgáltatási elem a köztisztviselőkben foglalkoztatottak (*agents*) egyik karakterisztikus jegye, amelynek alapján szerinte a köztisztviselő fogalma a következő: a köztisztviselők olyan egyének, akik rendes és tartós állást vállalnak egy közszolgáltatás kielégítésére. Ennek a köztisztviselő-fogalomnak tehát meghatározó eleme a személyes munkavégzés mellett az állás rendes és tartós jellege is. Ebből a definícióból fakad Jèze-nél a köztisztviselők státuszának jogi szabályozása is, amely meglátása szerint nem szerződési jellegű, hanem a törvények és rendeletek által szabályozott viszony. A köztisztviselői jogállás létrehozása és megszűnése (nyugdíjba vonulás vagy lemondás) egyaránt feltételekhez kötött aktus (*acte-condition*).²³

Jèze közigazgatási jogi munkásságát röviden összefoglalva megállapítható, hogy a 20. század elejének legtermékenyebb közigazgatási jogi tárgyú szerzőjének számít, hiszen két monografikus jellegű műve mellett jelentős számú bírói joggyakorlatot kritikai élelemző tanulmány szerzője is volt. Ennek jelentősége abban áll, hogy elméleti munkásságát a konkrét jogviták által felvetett problémák fényében, azokra reflektálva dolgozta ki.

Jèze szerepe a közpénzügyek tudományterületének kialakulásánál

Jèze már életében a legnagyobb francia pénzügyjogászok egyike volt, egyes vélemények szerint ő a francia pénzügyi tudomány megalapítója (*fondateur de la science financière en France*).²⁴ A pénzügy tudományát egy 1889. július 24-én kiadott rendelet hozta létre. Jèze sikereinek egyik oka az volt, hogy a 19. század második felében frissen megszületett pénzügyi jog terén korán megjelentette első összefoglaló jellegű művét. E körben az első munkája az 1896-ban megjelent, Max Boucard-ral közösen írt *A pénzügyi tudományok alapjai és a francia pénzügyi jogalkotás* (*Éléments de la science des finances et de la législation financière française*) című volt, amelyet 1906-ig többször is kiadtak. Jèze professzori évei alatt hosszú éveken keresztül tankönyvként is használták ennek átdolgozott változatait. Már egyedüli szerzőként jegyezte az 1909-ben megjelentetett *A pénzügyi*

²² Kondylis (1991): i. m. 44–45.

²³ Kondylis (1991): i. m. 47–48.

²⁴ Claude-Albert Colliard: Gaston Jèze, théoricien des finances publiques. In Charles Rist – Claude-Albert Colliard – Maurice Duverger: *Hommage à Gaston Jèze*. Paris, L.G.D.J., 1954. 8–18.

tudományok és a francia pénzügyi jogalkotás alaptanai (Cours élémentaire de science des finances et de la législation financière française) című művet, amit 1931-ig szintén többször is megjelentettek. Emellett a joghallgatók számára 1924 és 1936 között közzétette *A közpénzügytan (Cours de finances publiques)* című munkáját is.

Tudományos hitvallásának alapja a pénzügytudományoknak a politikai gazdaságtannal szembeni önállóságán alapult. Kutatómunkájában precíz alapossággal törekedett a jelenségek jogi szempontjainak a politikai megközelítésként való elkülönítésére. A közpénzügyek terén tudományos karrierje során a tudományág szinte minden részterületén tanulmányokat tett közzé, de legfőbb jelentősége abban áll, hogy számos új fogalom és megoldás kidolgozója volt. Ezek közé tartozik a költségvetés (*budget*) koncepciója, a kormány és a parlament közötti hatáskörmegosztás tana, illetve kritikája az állami pénzügyi igazgatás általános szemléletével szemben.

Költségvetési teóriáját baloldali beállítottsága ellenére a kommunista eszmék elutasítására építette. A költségvetést az állami jövedelem újraelosztását szolgáló intézménynek tekintette, amelynek segítségével a kormányok az egyes társadalmi osztályoknak a nemzeti vagyonból és a nemzeti jövedelemből való részesedését módosítják. A költségvetés létrehozásának indoka szerinte a közszolgáltatások létében rejlik, amelyeknek pénzügyi fedezetét a költségvetés adja. A költségvetés jellege szerint különbséget tett annak jogi és politikai jellemzői között.²⁵ A költségvetést közigazgatási aktusnak tekintette, ami a költségvetési törvény formájában öltött testet. Ugyanakkor a költségvetési törvényjavaslatot a kormányok politikai programjának tükrének is értelmezte.²⁶

Jèze a költségvetés megalkotása során világosan elkülönítette a kormány és a Nemzetgyűlés hatásköreit. A kormány hatásköre meglátása szerint nem csak a költségvetési törvényjavaslat elkészítésére terjed ki, hanem minden közpénzügyeket érintő törvényre. Mivel a nemzetgyűlési képviselőket felelőtlen tömegnek tekintette, ezért a Nemzetgyűlés költségvetéssel kapcsolatos jogait mindenképpen csak az ellenőrzésre kívánta szorítani. Meglátása szerint radikálisan fel kell lépni az olyan képviselői törekvésekkel szemben, amelyek konkrét kiadásokra, állami bevételekre vagy hitelfelvételekre tesznek javaslatot.²⁷

A közpénzügyi igazgatás központi szereplőjének a pénzügyminisztert tekintette. Mivel a pénzügyminiszter tartozott felelősséggel a Nemzetgyűlésnek a költségvetési törvény végrehajtásáért, ezért a döntési jogköröket is hozzá

²⁵ Patrick Wafeu Toko: La distinction entre la technique juridique et la politique. Point de méthode du positivisme sociologique systématisé par Gaston Jèze. *Revue juridique de l'Ouest*, (2011), 3. 337–348.

²⁶ Joël Molinier: Gaston Jèze à la théorie des finances publiques. *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 64–65.

²⁷ Molinier (1991): i. m. 65–66.

kellett telepíteni. A pénzügyminiszter elsődleges feladatának a költségvetés egyensúlya feletti éber őrökődést tekintette. Elképzelései szerint a pénzügyminiszter elsősorban politikus, aki ideális esetben a közpénzügyek tudományának is tudósa is egyben. Ez utóbbi minőség Jèze felfogásában szakértői testületek felállításával is pótolható.²⁸

Gaston Jèze sikerességének egyik kulcsa a multidiszciplináris megközelítési mód alkalmazásában rejlett, amely napjainkig meghatározó módja a közpénzügyek tudományos művelésének.

Gaston Jèze tudományos tevékenysége egyéb jogágakban

Jèze a közigazgatási jog és a pénzügyi jog területén kívüli kérdésekben is megnyilvánult tudományos pályafutása során. Aktív oktatói és kutatói éveinek meghatározó történése volt a francia gyarmati igazgatás kiépítése.²⁹ Ennek nemzetközi jogi vonatkozásairól értekezett 27 éves korában megjelent *Elméleti és gyakorlati tanulmány a foglalásról, mint a nemzetközi jog területszerzési módjáról* című munkájában.³⁰

Nemzetközi tekintélyének köszönhetően a tudományos diplomáciában is aktív szerepet vállalt, így 1931-ben Bolíviában és Argentínában is járt. A bolíviai La Pazban az 1931-ben újonnan felállított Közgazdasági és Politikatudományi Kar vezetését is felajánlották számára.³¹

Mindemellett Gaston Jèze a III. Francia Köztársaság egyik legjelentősebb bíróságiítélet-elemzője, -kommentátora (*arrétiste*) is volt. Ez nemcsak azt jelentette, hogy a francia közigazgatási jog fejlődését meghatározó bírói gyakorlat (*jurisprudence*) rendszeres követője és bírálója volt, hanem meghatározta a közigazgatási jogtudomány (*doctrine*) szerepét is a bírói döntések értelmezése kapcsán. A francia közigazgatási jogtudomány fejlesztésében a közigazgatási bírák – főként a *Conseil d'État* államtanácsosai – játszották a vezető szerepet, hozzájuk képest az egyetemi professzorok, kutatók szerepe másodlagos volt. Ezért is jelentősek Jèze tanai, aki szerint míg a bírák szerepe az általános elvek érvényesítésében áll a konkrét jogi problémák vonatkozásában, addig az elméleti jogászok a megfelelő idő elteltével és kellő távolságtartással inkább alkalmasak a bírói gyakorlat összegyűjtésére és rendszerezésére. Jèze tehát az egyetemi elméleti szakemberek

²⁸ Molinier (1991): i. m. 67–68.

²⁹ Frédéric Audren – Jean-Louis Halpérin: *La culture juridique française. Entre les mythe et réalités XIX^e–XX^e siècles*. Paris, CNRS Éditions, 2013. 154.

³⁰ Gaston Jèze: *Étude théorique et pratique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international*. Paris, Giard et Bière, 1896.

³¹ Audren–Halpérin (2013): i. m. 189.



jelentőségét abban látta, hogy a közigazgatási bíróságok meghatározó döntéseit elemezzék, majd ezt követően osztályozzák, rendszereznék azokat.³²

A fentiek fényében megállapítható, hogy Jèze egyrészt a közszolgáltatási iskola követőjeként jelentős tudományos eredményeket ért el, másrészt a köz-pénzügyek tantárgy egyetemi oktatásban való meghonosításában játszott úttörő szerepet, harmadrészt nagymértékben hozzájárult ahhoz is, hogy a jogi elemzések révén a közigazgatást tanulmányozó elméleti szakemberek hatékonyabban hozzájárulhassanak a közigazgatási jogi bírói gyakorlat rendszerezéséhez.

³² Christophe Jamin – Fabrice Melleray: *Droit civil et droit administratif. Dialogue(s) sur un modèle doctrinal*. Paris, Dalloz, 2018. 16.

Irodalomjegyzék

- Audren, Frédéric – Jean-Louis Halpérin: *La culture juridique française. Entre les mythe et réalités XIX^e–XX^e siècles*. Paris, CNRS Éditions, 2013.
- Berthélemy, Henry: Notice „Gaston Jèze”. In *Nos maîtres de la faculté de droit de Paris*. Paris, L.G.D.J., 1932.
- Beaud, Olivier: L’œuvre de Gaston Jèze signifie-t-elle un repli de la doctrine publiciste française sur la technique juridique? *Jus Politicum*, (2013), 11. Online: <http://juspoliticum.com/article/L-oeuvre-de-Gaston-Jeze-signifie-t-elle-un-repli-de-la-doctrine-publiciste-francaise-sur-la-technique-juridique-825.html>
- Bigot, Grégoire: *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris, PUF, 2002.
- Bigot, Grégoire – Tiphany Le Yoncourt: *L’Administration française 2. Politique, droit et société 1870–1944*. Paris, LexisNexis, 2014.
- Bottin, Michel: *Histoire des Finances publiques*. Paris, Economica, 1997.
- Chevallier, Jacques: *Le service public*. Paris, Dalloz, 2008.
- Colliard, Claude-Albert: Gaston Jèze, théoricien des finances publiques. In Charles Rist – Claude-Albert Colliard – Maurice Duverger: *Hommage à Gaston Jèze*. Paris, L.G.D.J., 1954. 8–18.
- Jèze, Gaston: *Das Verwaltungsrecht der Französischen Republik*. Tübingen, Mohr, 1913.
- Jèze, Gaston: *Étude théorique et pratique sur l’occupation comme mode d’acquérir les territoires en droit international*. Paris, Giard et Bière, 1896.
- Jèze, Gaston: *Principes généraux du droit administratif*. Paris, Berger-Levrault et C^{ie}, 1914.
- Jamin, Christophe – Fabrice Melleray: *Droit civil et droit administratif. Dialogue(s) sur un modèle doctrinal*. Paris, Dalloz, 2018.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014.
- Kondylis, Vassilios: La conception de la fonction publique dans l’œuvre de Gaston Jèze. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 43–54.
- Melleray, Fabrice: École de Bordeaux, école du service public et école du guichet. Proposition de distinction. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, (2001), 6. 1887–1905.
- Milet, Marc: Jèze Gaston. In Patrick Arabeyr – Jean-Louis Halpérin – Jacques Krynen (szerk.): *Dictionnaire historique des juristes français XII^e – XX^e siècle*. Paris, PUF, 2007. 554–557.
- Molinier, Joël: Gaston Jèze à la théorie des finances publiques. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 55–70.
- Monchablon, Alain: Mouvement étudiant 1936 et mouvement étudiant 1968: une comparaison impossible? *Matériaux pour l’histoire de notre temps*, (2004), 74. 70–73. Online: <https://doi.org/10.3406/mat.2004.983>
- Pacteau, Bernard: *Le conseil d’État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*. Paris, PUF, 2003.
- Portemer, Jean: Avant-propos. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 9–13.
- Renaud, Marie-Hélène: *Histoire du droit administratif*. Paris, Ellipses, 2007.
- Salon, Georges: Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 71–86.
- Wafeu Toko, Patrick: La distinction entre la technique juridique et la politique. Point de méthode du positivisme sociologique systématisé par Gaston Jèze. *Revue juridique de l’Ouest*, (2011), 3. 337–348. Online: <https://doi.org/10.3406/juro.2011.4355>
- Toujas, Dominique: La notion de compétence chez Gaston Jèze. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 87–91.
- Venezia, Jean-Claude: Gaston Jèze et le service public. *Revue d’histoire des facultés de droit et de la science juridique*, (1991), 12. 93–103.



Pollák Kitti¹

A közigazgatási aktusok csoportosítása a francia Közigazgatási Eljárási Kódex tükrében

Bevezetés

Franciaországban 2016. január 1-jén hatályba lépett a Közigazgatási Eljárási Kódex, a *Code des relations entre le public et l'administration* (CRPA).² Habár a francia szakirodalomban e törvénykönyv elfogadásának indokoltsága évtizedek óta fennálló kérdés,³ mégis megalkotását számos tényező hátráltatta.⁴ A CRPA hatálybalépésével azonban Franciaország is csatlakozott azon országok csoportjához, amelyek kodifikált, *lex generalis* törvénykönyvvel rendelkeznek a közigazgatási eljárások tekintetében.⁵ Jelen tanulmány a CRPA-ban található új aktustani csoportosítási lehetőséget kívánja röviden ismertetni, ezt megelőzően azonban áttekinti a CRPA felépítését és alapvető szabályait.

¹ Adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: pollak.kitti@uni-nke.hu.

² A *Code des relations entre le public et l'administration* szó szerinti fordítása a „köz” és a közigazgatás közti kapcsolatok Kódexe. A törvénykönyvet részletesen ismerteti Pollák Kitti: *A magyar és francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata*. PhD-értekezés. Budapest, NKE, 2019; Pollák Kitti: A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 4. 172–185; Pollák Kitti: Ket. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 1. (2016), 3. 26–31. A tanulmány e munkák átdolgozott, rövidített változata.

³ Charles-André Dubreuil: Le champ d'application des dispositions du code. *Revue française de droit administratif*, (2016), 1. 17–22.

⁴ „Ami az aktus kiadását megelőző »nem jogvitás« közigazgatási eljárást illeti, azt eredetileg éppen úgy, mint az angol közigazgatásban nem tartották a közigazgatási jogra tartozónak, e tekintetben tehát a közigazgatás cselekvési szabadsága teljes.” Lásd Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió, 2003. 31. Az a tény, hogy a közigazgatási jog, így a közigazgatási eljárásjog is alapvetően a joggyakorlaton keresztül ismerhető meg Franciaországban, szintén nem könnyítette meg az eljárási jog kodifikációját. Lásd Delphine Costa: Nullus codex sine definition. *Actualité juridique droit administratif*, 70. (2014), 4. 185–187.

⁵ Daniel Labetoulle: Avant-propos, Le code des relations entre le public et l'administration. *Revue française de droit administratif*, 2016. 1. 1–3.

A CRPA felépítése

A CRPA a francia törvénykönyvekhez képest viszonylag rövid,⁶ 361 cikkből áll. Szerkezetileg Bevezető rendelkezésekre és öt könyvre oszlik.⁷

A Bevezető rendelkezésekben (*Dispositions préliminaires*) a törvénykönyv először rendezi a más jogszabályokkal való viszonyát. Kimondja, hogy abban az esetben alkalmazható csak, ha speciális rendelkezések nincsenek.⁸ A bevezető rendelkezések közt rögzíti azt is, hogy a közigazgatás a „köz” érdekében cselekszik, és alapelveként deklarálja a jogszerűség elvét, a pártatlanság követelményét, a vallási szempontú semlegesség elvének tiszteletben tartását, az egyenlőség elvét és az egyenlő bánásmód elvét. A bevezető rendelkezésekben határozza meg a CRPA személyi, szervi és tárgyi hatályát is.

Az I. könyv a Közigazgatási kapcsolatok (*Les échanges avec l'administration*) címet viseli, amelyben többek közt szabályozásra kerül minden olyan kérelem és az ezzel kapcsolatos eljárás, amely az ügyféltől származhat (CRPA I. könyv I. cím), az észrevételek megtételére vonatkozó jog gyakorlása (CRPA I. könyv II. cím) és a közigazgatási döntésekben való együttműködés szabályai (CRPA I. könyv III. cím).

A II. könyv a közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*) átfogó szabályozását tartalmazza, így az indoklás és az aláírás (CRPA II. könyv I. cím), a közigazgatási aktusok hatálybalépésének (CRPA II. könyv II. cím), a hallgatással hozott döntés (CRPA II. könyv III. cím) és a közigazgatási aktusok hatályon kívül helyezésének (CRPA II. könyv IV. cím) kérdését.

A III. könyvben a közigazgatási dokumentumokhoz való hozzáférés és a nyilvánosan elérhető információk további felhasználásáról szóló szabályok (*L'accès aux documents administratifs et la reutilisation des informations publiques*) találhatóak. Kiemelendő, hogy a Közigazgatási Dokumentumok Hozzáférési Bizottságára (*Commission d'accès aux documents administratifs*, rövidítve: CADA, IV. cím) vonatkozó részletszabályok is itt kerülnek kodifikálásra.

A IV. könyv A közigazgatással lévő vitarendezés (*Le règlement des différends avec l'administration*) címszó alatt szabályozza röviden – jóformán felsorolás szintjén – a közigazgatási döntéssel szembeni jogorvoslati lehetőségeket, azaz a bíróságon kívüli, közigazgatási jogorvoslati eljárásokat (*recours administratifs*)

⁶ Bénédicte Delaunay et al.: *Chronique de l'administration. Revue française d'administration publique*, (2015), 4. (156.) 1113–1140.

⁷ A CRPA vonatkozásában lásd továbbá magyar nyelven: Koi Gyula: A francia szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 25–31.

⁸ CRPA L. 100-1.

(CRPA IV. könyv I. cím), az alternatív, nem bírósági vitarendezési módokat (CRPA IV. könyv II. cím) és említés szintjén a bírósági jogorvoslati eljárás lehetőségét (*recours juridictionnels*) (CRPA IV. könyv III. cím).

Az V. könyv (*Dispositions relatives à l'outre-mer*) Franciaország tengerentúli területei vonatkozásában rögzíti azokat a CRPA-szabályokat, amelyeket alkalmazni kell.

A közigazgatási aktusok új csoportosítása a CRPA-ban

Előjáróban megjegyzendő a közigazgatási aktus fogalmának eredetével kapcsolatosan, hogy a „közhiedelemmel” ellentétben az nem német, hanem francia jogi fogalom.⁹

„Aktustan a 19. század végétől létezett, amikor a közigazgatási eljárást összefüggő vagy egységes törvény a világon sehol sem szabályozta, az anyagi jog pedig lényegesen kevesebb szabályból állt, mint most. Jelentős szerepe volt a közigazgatási jogtudomány egységesítésében annak ellenére, hogy a közigazgatási jogalkalmazói aktusok megkülönböztetése vegyes; vagyis részben eljárási jogi, részben anyagi jogi alapú (nem említve az aktustannak a jogalkotói aktusokra vonatkozó magyarázatát, ami eleve nem hatósági jogalkalmazás). Két fő változata a francia és a német aktustan.”¹⁰

A közigazgatási aktus fogalma nem definiált fogalom sem a magyar, sem a francia tételes jogban. A közigazgatási aktus fogalmi elemei azonban a francia és a magyar szakirodalomban hasonlóak: közigazgatási aktus alatt a közigazgatás szerveinek jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseit értjük.¹¹ Az aktus fogalmi meghatározása, csoportosítása, „az aktustanok szorosan kötődnek a szerzőikhez [...] ahány szerző, annyi aktustan”.¹² Hasonló tendencia figyelhető meg Francia-

⁹ Erre hívja fel a figyelmet Patyi András is. Lásd Patyi András: Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog). In Patyi András (szerk.): *Közigazgatási jog II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006. 671–715.

¹⁰ Tamás András: 1. A közigazgatási hatósági döntések dogmatikai és jogtörténeti alapjai 1.1. Döntéshozatal és döntés. In Boros–Patyi (2019): i. m. 235.

¹¹ Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017; Pierre Delvolvé: *L'acte administratif* Paris, Sirey, 1983; Michel Rougevin-Baville – Daniel Labetoulle – Renaud Denoix de Saint Marc: *Leçons de droit administrative.* Paris, Hachette, 1989. 102; Jacques Moreau: *Droit administratif.* Paris, PUF, 1989. 156; Jacques-Henri Stahl (szerk.): *Code des relations entre le public et l'administration.* Paris, Dalloz, 2016. 76.

¹² Patyi (2017): i. m. 108. Sőt a magyar szakirodalomban az aktusfogalom teljes elvetése is megtalálható volt egy időszakban. Lásd például Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások.* Szeged, JATE, 1991. 147; Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 1997. 342–344. Igaz, az utóbbi kiadás az aktustannal is részletesen foglalkozik. Lásd

országban is, ahol a közigazgatási aktus fogalmi elemei és az aktusok csoportosítása szintén sokáig vitatott kérdés volt.¹³ Az ezzel kapcsolatos dilemmák egy részét a CRPA zárta le.

A CRPA II. könyvének címe a közigazgatás által hozott egyoldalú aktusok (*Les actes unilatéraux pris par l'administration*). A CRPA L. 200-1. cikke alapján:

„Jelen könyv alkalmazásakor aktusok alatt a döntést tartalmazó, egyoldalú, közigazgatási aktusokat (*actes administratifs unilatéraux décisionnels*) és döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat (*administratifs unilatéraux non décisionnels*) kell érteni. A döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*actes administratifs unilatéraux décisionnels*) magukban foglalják a szabályozó aktusokat (*les actes réglementaires*), az individuális, egyedi aktusokat (*les actes individuels*) és a többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusokat (*les autres actes décisionnels non réglementaires*). A döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusokat gyakran nevezik döntéseknek (*décisions*), vagy adott esetben szabályozó döntéseknek (*décisions réglementaires*), egyedi döntéseknek (*décisions individuelles*), illetve sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntéseknek (*décisions ni réglementaires ni individuelles*).¹⁴

A CRPA e cikke alapján a következők állapíthatóak meg:

- A CRPA II. könyve az egyoldalú közigazgatási aktusokra vonatkozik, ám a CRPA nem határozza meg sem a közigazgatási aktus, sem az egyoldalú közigazgatási aktus (*acte administratif unilatéral*) fogalmát.
- A CRPA az aktusok csoportosítása tekintetében az egyoldalú közigazgatási aktusokra fókuszál. Természetesen a francia szakirodalom is megkülönböztet az egyoldalú közigazgatási aktusok mellett közigazgatási szerződéseket (*contrat administratif*) is.¹⁵
- A CRPA alapján az egyoldalú közigazgatási aktus (*acte administratif unilatéral*) és a közigazgatási döntés (*décision administrative*) fogalma nem azonos;¹⁶ hisz megkülönböztethetők döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*actes administratifs unilatéraux décisionnels*) és döntést

Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 414–425.

¹³ Patrice Chrétien – Nicolas Chifflet – Maxime Tourbe: *Droit administratif*. 15. kiadás. Paris, Dalloz, 2016. 199.

¹⁴ Saját fordítás.

¹⁵ A francia közigazgatási szerződések vonatkozásában lásd többek közt Laurent Richer: *Droit des contrats administratifs*. 8. kiadás. Paris, L.G.D.J., 2012; Gabriel Eckert: Réflexions sur l'évolution du droit des contrats public. *Revue française de droit administratif*, (2006), 2. 238–244; Chrétien–Chifflet–Tourbe (2016): i. m. 486–531.

¹⁶ Benjamin Defoort: Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations? *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 14. 811–815; Fabrice Melleray: Les apports du CRPA à la théorie de l'acte administratif unilatéral. *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 44. 2491–2493.

nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok (*administratifs unilatéraux non décisionnels*).¹⁷

- A CRPA és a francia szakirodalom¹⁸ alapján a döntést tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusok a következőképp csoportosíthatók:
 - egyedi aktusok (*les actes individuels*), amely aktusok címzettjei – akár egy, akár több fő – pontosan, név szerint meghatározottak vagy meghatározhatóak;
 - szabályozó aktusok (*les actes réglementaires*), amelyek meghatározatlan címzettek számára szóló általános normát tartalmaznak;
 - a többi döntést tartalmazó, nem szabályozó aktusok (*les autres actes décisionnels non réglementaires*), azaz a sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntések (*décisions ni réglementaires ni individuelles*).
 - Az aktusok e csoportja a bírói ítélezési gyakorlatban jelent meg az 1960-as évektől.¹⁹ A francia szakirodalomban eltérő elnevezéseket találunk ezekre az aktusokra, így például köztes aktus (*acte intermédiaire*),²⁰ különleges aktus (*acte particulier*),²¹ *sui generis* aktus és úgynevezett *décision d'espèce*.²² A CRPA kodifikátorai azonban inkább negatív megközelítést választottak, és sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntésként nevesítették az e csoportba tartozó aktusokat.²³ A sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntés a legegyszerűbben talán a következőképp határozható meg: olyan egyoldalú közigazgatási aktus, amely egy már létező szabályt alkalmaz egy speciális helyzetben, mindezt úgy, hogy nem határozza meg a címzettek körét. Erre tekintettel nem minősülhet egyedi döntésnek, de nem is szabályozó aktus, hiszen gyakorlatilag a szabályozó aktust alkalmazza, hajtja végre. Hasonlóképp a szabályozó aktusokhoz, nincs meghatározva a személyek köre pontosan, de valamilyen sajátosságuk igen; vala-

¹⁷ Pierre Delvolvé: La définition des actes administratifs. *Revue française de droit administratif*, (2016), 1. 35–40; René Chapus: *Droit administratif général*. 15. kiadás. Paris, Montchrestien, 2001. 501; Bertrand Seiller: *Droit administratif*. 5. kiadás. Paris, Flammarion, 2014. 125.

¹⁸ A CRPA alapján, az elmúlt időszakban átfogó jelleggel ismertette az aktusok csoportosítását: Delvolvé (2016): i. m. A csoportosítás definícióinak alapját Chrétien–Chiffot–Tourbe (2016): i. m. 200 adja.

¹⁹ Államtanács döntéseiben így például: *CÉ, Sect., 19 novembre 1965., Epoux Delattre-Floury, req. n° 60647*.

²⁰ Például Paul Laurent: Conclusion sur CE, sect., 14 juin 1955, Ministre de l'industrie et du commerce. *Actualité juridique droit administratif*, (1955), 288.

²¹ Delvolvé (1983): i. m. 123.

²² Jean Waline: *Droit administratif*. 26. kiadás. Paris, Dalloz, 2016. 439; Chapus (2001): i. m. 527.

²³ Delvolvé (2016): i. m.

milyen szituációra vagy különleges helyzetre vonatkoznak.²⁴ A sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntéseknek sajátos szabályai vannak. Valahol félúton helyezkednek el a szabályozó aktusok és az egyedi aktusok közt:²⁵ egyes jellemzőik és a rájuk vonatkozó rendelkezések a szabályozó aktusokhoz hasonlóak, míg más tulajdonságaik és szabályozásuk az egyedi aktusokkal mutat rokonságot. Így például: a CRPA L.221-7. cikke alapján a sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntések hatálybalépésére a szabályozó aktusokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²⁶ Ám az egyedi aktusokhoz hasonlóan jogellenességükre meghatározott határidőn belül lehet csak hivatkozni.²⁷

- Kitűnő példa erre az aktusfajtára a kisajátítási eljárás során hozott közhasznúsági nyilatkozat (*déclaration d'utilité publique*),²⁸ amely vonatkozásában az Államtanács már 1975-ben megállapította, hogy nem minősül szabályozó aktusnak,²⁹ majd 1983-ban rögzítette, hogy nem is egyedi aktus.³⁰

A magyar szakirodalom általában a normatív, szabályozó aktusokat és az egyedi aktusokat állítja párba. Ennek az elhatárolásnak a szempontja a jogi hatás jellege és a címzettek meghatározási módja.³¹ A sem nem szabályozó, sem nem egyedi döntések csoportja nem jelenik meg. Megjegyzendő, hogy léteznek olyan aktusok is, amelyeknek több száz címzettje is van, mégis egyedi aktusnak minősülnek, így például egy környezetvédelmi hatósági engedély címzettjei. Jakab András ennek feloldására javasolta a következő megközelítést: az aktusba foglalt rendelkezés címzettjeinek meghatározása nyílt vagy zárt lehet. Nyílt akkor, ha a címzetti kör megváltozásához nem szükséges a rendelkezés megváltoztatása. Zárt pedig akkor, ha a rendelkezés egyediesítő tulajdonságai alapján meghatározza a konkrét

²⁴ Chapus (2001): i. m. 527.

²⁵ Pierre Mouzet: Sur les décisions ni réglementaires ni individuelles: des „actes á double visage”. *Actualité juridique droit administratif*, 72. (2016), 4. 169–172.

²⁶ Stahl (2016): i. m. 131.

²⁷ Lásd Melleray (2015): i. m. 2493.

²⁸ Lásd továbbá Chrétien–Chiffot–Tourbe (2016): i. m. 200.

²⁹ Lásd Államtanács döntése: *CÉ, 5 SS., 14 février 1975., Epoux Merlin et association de défense des habitants des quartiers de Super-La-Ciotat et de Ceyreste, req. n° 93132, 93133.*

³⁰ Lásd Államtanács döntése: *CÉ 10/5 SSR., 11 février 1983., La commune de Guidel Morbihan, req. n° 41233.*

³¹ Lásd például: Tamás (1997): i. m. 342–344; Patyi András: Gondolatok a közigazgatási aktus-fogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010, 329–350; Patyi András: A közigazgatási aktustan alapkérdései. In Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012, 197–227; Patyi (2017), i. m. 146–149.

címzettek, és e címzetti körben változás csak magának a rendelkezésnek a megváltoztatásával lehetséges.³²

- Franciaországban döntést nem tartalmazó, egyoldalú közigazgatási aktusoknak (*actes administratifs unilatéraux non décisives*) minősülnek például a belső vezetési intézkedések (*les mesures d'ordres intérieur*),³³ a körlevelek és az iránymutatások. A körlevelekben az egyes közigazgatási hatóságok (miniszterek, prefektusok etc.) tájékoztatják egymást munkájukról. Leggyakrabban avégből hozzák a körleveleket, hogy a közigazgatási szervezetrendszeri hierarchiában lévő felső vezető – általában a miniszter – egy feladat, szolgáltatás végrehajtásának megvalósítására vonatkozó lényeges pontokat vagy egy új jogszabály értelmezését ismertesse.³⁴ A CRPA R. 312-8. cikke alapján a miniszter által hozott körleveleket a miniszterelnök honlapján fel kell tüntetni, hogy mindenki megismerhesse. Ha a honlapon nem jelenik meg egy körlevél, akkor nem alkalmazható. Az Államtanács kétféle körlevél közt tesz különbséget: az úgynevezett kötelező körlevelek (*circulaires impératives*) és a nem kötelező körlevelek (*circulaires non impératives*) közt.³⁵ Kizárólag a kötelező körlevelek lehetnek hatáskör túllépése miatt bírósági kereset tárgyai.³⁶ A másik aktus egy sokszor a francia közigazgatásban dolgozók által az Európai Unió irányelveivel összekevert aktus, mivel az Államtanács egy 1970-es döntésében³⁷ irányelvként (*directive*), miniszteri irányelvként nevesítette először.³⁸ Épp emiatt is az Államtanács legutóbbi döntésében átkeresztelte az irányelveket iránymutatásra (*lignes directrices*).³⁹ Ezen aktusok célja, hogy általános iránymutatást, útmutatást adjanak a közigazgatási szerveknek a törvényeket és a rendeleteket tartalmazó tömb értelmezésében, kifejezetten akkor, ha a közigazgatási szervek mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az iránymutatások meghatározzák azon általános pontokat, amelyek alapján a közigazgatási

³² Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007. 41–42.

³³ Clément Chauvet: Que reste-t-il de la théorie des mesures d'ordre intérieur? *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 14. 793–798.

³⁴ Chrétien–Chiffot–Tourbe (2016): i. m. 201–202; Waline (2016): i. m. 434.

³⁵ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 18 décembre 2002., Mme Duvignères, req. n° 233618*.

³⁶ Kiemelendő, hogy kötelező körlevelek minősülhetnek szabályozó aktusnak. E kérdéskör kapcsán lásd Geneviève Koubi: Distinguer „l'impératif” du „réglementaire” au sein des circulaires impératives. *Revue du droit publique*, (2004), 2. 499–544.

³⁷ Államtanács döntése: *CÉ, Sect., 11 décembre 1970., Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, req. n° 78880*.

³⁸ Waline (2016): i. m. 435–436.

³⁹ Államtanács döntése: *CÉ, 4 / 5 SSR., 19 septembre 2014., Jousset, req. n° 364385*.

szerv mérlegelési jogkörben eljárva a döntését meghozhatja.⁴⁰ Hatáskörtúllépése miatt kereset tárgya nem lehet az iránymutatás, de a döntések elleni keresetben hivatkozhat rá az ügyfél.⁴¹

Összegzés

Jelen tanulmány célja az új francia Közigazgatási Eljárási Kódexben megjelenő közigazgatási aktusok csoportosításának áttekintése volt. Tamás András professzor úr munkásságával egyetemi tanulmányaim alatt találkoztam először, aktustani elméleti megközelítése inspirált egyrészt arra, hogy e kérdéskörrel részletesebben foglalkozzak, amelyet ezúton is köszönök. Jelen tanulmány terjedelmi korlátaira tekintettel e témakörben csak egy új csoportosítási lehetőséget villantott fel a CRPA alapján.

⁴⁰ Bernard Stirn: *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. 7. kiadás. Paris, L.G.D.J., 2011. 101–103.

⁴¹ Chrétien–Chiffot–Tourbe (2016): i. m. 728–730.

Irodalomjegyzék

- Chapus, René: *Droit administratif général*, I. 15. kiadás. Paris, Montchrestien, 2001.
- Chauvet, Clément: Que reste-t-il de la „théorie” des mesures d’ordre intérieur? *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 14. 793–798.
- Chrétien, Patrice – Nicolas Chiffot – Maxime Tourbe: *Droit administratif*. 15. kiadás. Paris, Dalloz, 2016.
- Costa, Delphine: Nullus codex sine definition. *Actualité juridique droit administratif*, 70. (2014), 4. 185–187.
- Defoort, Benjamin: Définir la décision administrative dans le futur code des relations entre le public et les administrations? *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 14. 811–815.
- Delaunay, Bénédicte – Antoine Fouilleron – Jean-François Monteils – Jean-Luc Pissaloux – Luc Rouban – Didier Supplisson: Chronique de l’administration. *Revue française d’administration publique*, (2015), 4. (156.) 1113–1140. Online: <https://doi.org/10.3917/rfap.156.1113>
- Delvolvé, Pierre: *L’acte administratif* Paris, Sirey, 1983.
- Delvolvé, Pierre: La définition des actes administratifs. *Revue française de droit administratif*, (2016), 1. 35–40.
- Dubreuil, Charles-André: Le champ d’application des dispositions du code. *Revue française de droit administratif*, (2016), 1. 17–22.
- Eckert, Gabriel: Réflexions sur l’évolution du droit des contrats public. *Revue française de droit administratif*, (2006), 2. 238–244.
- Jakab András: *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2007.
- Koi Gyula: A francia szabályozási modell. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 25–31.
- Koubi, Geneviève: Distinguer „l’impératif” du „réglementaire” au sein des circulaires impératives. *Revue du droit publique*, (2004), 2. 499–544.
- Labetoulle, Daniel: Avant-propos, Le code des relations entre le public et l’administration. *Revue française de droit administratif*, (2016), 1. 1–3.
- Laurent, Paul: Conclusion sur CE, sect., 14 juin 1955, Ministre de l’industrie et du commerce. *Actualité juridique droit administratif*, (1955), 288.
- Lőrincz Lajos (szerk.): *Eljárási jog a közigazgatásban*. Budapest, Unió, 2003.
- Melleray, Fabrice: Les apports du CRPA à la théorie de l’acte administratif unilatéral. *Actualité juridique droit administratif*, 71. (2015), 44. 2491–2493.
- Moreau, Jacques: *Droit administratif*. Paris, PUF, 1989.
- Mouzet, Pierre: Sur les décisions ni réglementaires ni individuelles: des „actes á double visage”. *Actualité juridique droit administratif*, 72. (2016), 4. 169–172.
- Patyi András: Az eljárásjogi szabályozás és kodifikáció európai áttekintése (összehasonlító közigazgatási eljárásjog). In Patyi András (szerk.): *Közigazgatási jog, II.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2006. 671–715.
- Patyi András: Gondolatok a közigazgatási aktusfogalom egyes alkotmányjogi és dogmatikai elemeiről. In Fazekas Marianna – Nagy Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2010. 329–350.
- Patyi András: A közigazgatási aktusok alapkérdései. In Patyi András – Varga Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012. 197–227.
- Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017.

- Pollák Kitti: Ket. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 1. (2016), 3. 26–31.
- Pollák Kitti: A magyar és a francia közigazgatási hatósági eljárás általános szabályozásának összehasonlító vizsgálata, különös tekintettel a közigazgatási eljárások jogorvoslati rendszerére. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 6. (2018), 4. 172–185.
- Pollák Kitti: *A magyar és francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció összehasonlító vizsgálata*. PhD-értékezés. Budapest, NKE, 2019.
- Richer, Laurent: *Droit des contrats administratifs*. 8. kiadás. Paris, L.G.D.J., 2012.
- Rougevin-Baville, Michel – Daniel Labetoulle – Renaud Denoix de Saint Marc: *Leçons de droit administrative*. Paris, Hachette, 1989.
- Seiller, Bertrand: *Droit administratif*, II. 5. kiadás. Paris, Flammarion, 2014.
- Stahl, Jacques-Henri (szerk.): *Code des relations entre le public et l'administration*. Paris, Dalloz, 2016.
- Stirn, Bernard: *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. 7. kiadás. Paris, L.G.D.J., 2011.
- Tamás András: *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATE, 1991.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010.
- Tamás András: 1. A közigazgatási hatósági döntések dogmatikai és jogtörténeti alapjai 1.1. Döntéshozatal és döntés. In Boros Anita – Patyi András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 235–246.
- Waline, Jean: *Droit administratif*. 26. kiadás. Paris, Dalloz, 2016.



Rixer Ádám¹

A jogtudós esete a világgal

Bevezetés

A jogtudós hosszú évszázadokon keresztül mindig olyasvalaki, aki számára elsősorban a vallás teszi lehetővé az eligazodást a világ dolgaiban, s aki számára a jog csupán az isteni törvény konkretizálása, aktualizálása. Legyen katolikus, protestáns vagy zsidó vallású az illető, az őt körülvevő világ ekkor többnyelvűsége és instabilitása ellenére is zárt, hierarchikus hely, ahol a jogban három-négy generáció alatt sem igen történnek lényeges változások, s ahol a társadalmi helyzet és az életkor minden más szempontnál lényegesebb. A jogtudós leginkább gyakorló szakember, aki a jog alakítójaként (annak alkotójaként vagy értelmezőjeként) közvetlenül, „élesben” okítja az újabb jogász generációkat, akik maguk is jelen vannak a jogéletben írnokként vagy más hasonló – egyszerre aktív és egyszerre megfigyelői – státuszban.

Aztán – egy nagy ugrással az időben – a jogtudós már nem Istenre figyel, hanem a pozitív jog érvényességének igazolási problémáját áthelyezi a nem teremtet világ történetiségének dimenziójába.² Az 1945 utáni Magyarországon hamar „értelmiségivé” válik – gúzsba kötve táncoló, politikának kiszolgáltatott szellemi szakmunkássá. Valakivé, aki még ebben a helyzetében is veszélyes a hatalomra, mert csökevényesen megőrzött teleologikus többletfunkciói révén, bizonyos értékek, fogalmak és beszédmódok megőrzőjeként akarva-akaratlanul a régít képviseli és élteti. Jegyezzük meg, hogy a szocializmus a hazai felsőoktatásban és tudományban nem ér véget 1989-ben: struktúrái, finanszírozási alaplogikái a 2010-es évekig nagy változatlanyságot mutatnak. Hankiss Elemér még a *Diagnózisok* első kötetében szól a polgári értékek Kádár-rendszerbeli mélyszerkezeti kontinuitásáról, de – továbbbővítve gondolatát – a szocializmusbeli értékek tételes jogon túli mélyszerkezeti kontinuitása ugyanilyen létező valóság a hazai jogtudományban és jogi felsőoktatásban is.

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: rixer.adam@kre.hu.

² Cs. Kiss Lajos: Bevezetés. In Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): *A társadalom és a jog autopoietikus felépítettsége. Válogatás a jogi konstruktivizmus irodalmából*. Budapest, ELTE ÁJK, 1994. 8.

Az elmúlt években egy újabb jelentős változás is lezajlott, zajlik a szemünk előtt: egy olyan változás, amely a jog művelőit, októit és befogadóit is érdemben érinti. A tudós egyre inkább tudásmenedzserré válik: feladata már nem csupán a tudás felhalmozása és évszázadok alatt rögzült hagyományos formákban történő átadása, hanem egészen új felületeken, új oktatásmódszertannal kell – piacivá váló körülmények között – elérnie és meggyőznie a tudáspiaci szereplőket, akik lehetnek hallgatók vagy tudóstársak, esetleg reménybeli szponzorok is. Az új típusú tudásmenedzsment új ideálokat hoz magával: a hatékonyság, a racionalitás régi-új hívószavait emeli piadesztálra. A számok bűvölete lesz úrrá a tudományon és a jogtudóson is: élete értékét a publikációkban és azokra kapott hivatkozásokban kezdi mérni, elhithetve önmagával és környezetével, hogy az egyetlen hétvége alatt elkészülő szakdolgozatok világában az ugyanekkor összeálló szaktanulmányok minden eredetiséget és önállóságot nélkülöző kommentárjai is elfogadhatóak tudományos eredményként.

A jogtudós jövője

Érdemes feltennünk magunknak azt a kérdést, hogy mi várható ezután? Milyen alapvető, lényeges fejlemények alakítják a közeli jövőben a tudósi önképet vagy éppenséggel a jogtudósokkal szembeni társadalmi elvárásokat?

A kérdés megválaszolásához egy kicsit lépünk visszább: létezett, létezik egy téves alapállás, amely a jogászképzés megújításával összefüggő felvetéseket és javaslatokat alapvetően a „gyakorlat vagy elmélet” kérdéskörre kívánja redukálni. A szakirodalom áttanulmányozása alapján az a kép rajzolódhat ki előttünk, hogy a legtöbb kortárs szerzőnél a jogi oktatás reformjának döntő – sőt, olykor kizárólagos – eleme a gyakorlatorientált képzés meghonosítására tett javaslat.³ Ezen látásmódot meghaladva azonban érdemes kimondanunk, hogy a jogászképzésnek van egy harmadik, a másik kettővel összevetve is hangsúlyos eleme, aspektusa; ez pedig az erkölcsi, morális, még pontosabban: etikai vonatkozás, amely a legelhanyagoltabb, illetve kifejezetten jelentős károkat elszenvedett területe volt az egész jogi felsőoktatásnak az elmúlt 75 évben. Werbőczy István *Tripartitum*-ában a következőket olvassuk az Előbeszéd 5. Címének 1. és 2. §-ában: „Az igazság, jog és jogtudomány pedig különbözik egymástól. [...] Mert az igazság erény, tudniillik erkölcsi. A jog ez erénynek végrehajtója. A jogtudomány ennek a jognak tudása. [...] Továbbá, az igazság az erények közt a legfőbb jó, a jog közép-

³ Fekete Balázs: Practice elements in the Hungarian legal education system. *Acta Juridica Hungarica*, 51. (2010), 1. 67–78; Jakab András: A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések. Reformjavaslat összehasonlító áttekintésre alapozva. *Magyar Jog*, 35. (2010), 4. 204–223.

rendű, a jogtudomány a legkisebb.”⁴ Ez a különbségtétel a mai jogászképzésben mintha a talpáról éppen a fejére állíttatott volna: a jogtudományi (szűken véve dogmatikai) ismeretek primátusa mellett a politika és a szerény kvalitású jogalkotás által relativizált értékű tételes jog kerül a „második” helyre, míg az „igazság” kérdése még a kérdésfeltevések közül is száműzetetett.⁵

Bármily avítottan hangzik is, a tudós (akit itt azonosítunk az oktatóval és a kutatóval is, a két minőséget személyében egybekapcsolva) rendelkezzen egy nagyfokú erkölcsi integritással, amelynek szükségképpen része az is, hogy oktatási, kutatási, közéleti, szakmai közéleti és magánéleti tevékenysége nagymértékben mások szükségleteinek ellentételezés nélküli kielégítésére, az esetetek gyámolítására, a következő – graduális és doktori – generációk útjának körültekintő egyengetésére és a kollégák szakmai előrehaladásának önzetlen támogatására (!) irányul, nem pedig elsődlegesen saját szakmai és anyagi előrejutásának munkálására... A tudós (oktató-kutató) elsősorban szolgál, s csak ennek révén jut elismeréshez: nem önmagát ajánlja, hanem szakmai munkásságának nyilvánvaló tényei predesztinálják – jobb esetben – az előrelépésre. A szolgálat mozzanata a tudóssal szemben támasztott követelmények között általánosságban is elhalványult – ezt a körülményt a különféle „paraméterezések” (lásd például az MTA doktora cím elnyerésére benyújtott pályázatok habitusvizsgálatánál alkalmazott numerikus tudományterületi mutatók úgynevezett lineáris paramétereit) nem, vagy csupán igen korlátozottan képesek „lekövetni” vagy visszaadni.

Az első – jövőre irányuló – feltételezésünk tehát az, hogy a jogtudósi mivolt morális aspektusa is jobban előtérbe kerül majd, bármit is jelentsen ez pontosan.

A második, a jövőbeni jogtudósi szerepfelfogásra irányuló feltételezésünk (amely az elsővel kéz a kézben jár) arra a tényre támaszkodik, hogy a jogtudomány legtöbb ága (területe) kiölte magából a filozófiát mint önmaga veszélyes és szükségtelen „segédtudományát”. Egészen a közelmúltig a legtöbb – a társadalomtudományok különböző területeihez kapcsolódó – munka a tárgya szerinti struktúrák, intézmények, módszerek vizsgálatakor – kifejezett említés nélkül is – adottnak vette/veszi a kiszámíthatóság, folyamatos bővülés, növekedés és prosperitás fogalmait, mint a külső környezet meghatározó elemeit. Óvatlanul – az elmúlt 75 év viszonylagos békéjét megdönthetetlen alapként kezelve – feltételeztük ugyanis, hogy a változások legfeljebb konjunkturális ingadozásnak lesznek tekinthetők, egyfajta hullámmozgásnak megfelelően, amely összességében egy jól tervezhető és folyamatosan növekvő átlagot produkál. Nem volt ez másként a jogtudomány legkülönbébb területein sem. A jogok katalógusának

⁴ Werbőczy István: *Tripartitum. A dicsőséges magyar királyság szokásjogának hármaskönyve*. Latin-magyar kétnyelvű kiadás. Budapest, Téka, 1990. 54.

⁵ Lásd bővebben Rixer Ádám: Megjegyzések Jakab András jogi oktatásra vonatkozó reformjavaslatához. *Magyar Jog*, 35. (2010), 9. 545–551.

és érvényesítésük eszközrendszerének folyamatos bővülése óvatlanná tette a jogalkotót és a gyakorló jogászt: a béke állandósulásával mintha az igazolási kényszerek eróziója is megindult volna.⁶ A válságok hatására azonban a (jog)tudós is egyre inkább arra kényszerül, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdje el vizsgálni.⁷ A válságok állandósulásával, az elvi lehetőségek valósággá válásával megelevenednek Carl Schmitt szavai, aki szerint „a kivételben a valódi élet a folytonos ismétlődések során megmerevedett mechanizmus kergét töri át”, és ha „eltelünk az általánosról szóló fecsegéssel”, nem fordítva figyelmet a kivételek tanulmányozására, úgy a „szokásost sem fogjuk érteni”.⁸ A „kivételes”, a „speciális” egyre több területen feszíti szét a jogi dogmatika hagyományos szövetét: az arcfelismerő technológiák, a kontaktkutató applikációk, a drónok és más hasonló eszközök gátak nélküli megjelenése a jogi típusú kérdések mellett morális és a lehető legtágabban értelmezett filozófiai kérdések megfogalmazását és az azokra adott válaszokat is igényli.⁹

A jogtudós feltételezésünk szerint egyre inkább hasonlítani fog a hároméves gyermekhez, amikor ugyanazzal a kitartással, sőt, olykor viszolyogtató állhatatossággal teszi majd fel újra és újra, a korábbiaknál feltétlenül gyakrabban a kérdést: miért?

Harmadszor: ha azt kellene egyetlen mondatban meghatároznunk, hogy mi a fejlett és fejlődő világok mostani jogéletének legfőbb új és közös vonása, legnyilvánvalóbb törekvése, úgy a jó kormányzás követelményeit felhozó általánosabb, illetve az egyes emberi jogokkal kapcsolatos feladatokat említő konkrétabb válaszok mellett bizonyosan előkerülne a digitalizáció aspektusa is.¹⁰ Utóbbival összefüggésben a jogtudósnak is egyre hangsúlyosabb feladatává válik, hogy kialakítsa saját álláspontját azokról az emberi természetről vallott hagyományos koncepciókat meghaladó poszt-, illetve transzhumanista megközelítésekről, amelyek célja egy olyan folyamatosan fejlődő emberi énkép létrehozása, amely nem csupán tartja a lépést az egyre felgyorsuló technológiai-tudományos fejlődéssel, de kifejezetten abból táplálkozik, s azáltal válik képessé a megújulásra is.¹¹ Olyan kérdések kerülnek a kortárs jogtudomány homlokterébe, mint a technika

⁶ Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012. 32.

⁷ Lányi András: Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle*, 21. (2012), 1. 107.

⁸ Carl Schmitt: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992. 7.

⁹ Udvary Sándor: A non-humán ágensek (intelligens rendszerek) jogi szabályozása – robotok, dedikált rendszerek (önvezető autók). In Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, KRE ÁJK, 2020. 239–256.

¹⁰ Rixer Ádám: A new direction for public administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 25. (2020), 5. 37.

¹¹ Robert Pepperell: *The posthuman condition: Consciousness beyond the brain*. Bristol, Intellect Books, 2003. 155–172.

dehumanizációs hatásai és az egyén és a közösség alapjaiban újraértelmezendő viszonya, tekintve, hogy egyes felvetések sokáig áthághatatlanak hitt határokat feszegetnek, rákérdezve például a robotok önálló jogalanyiságára is.¹²

A fenti – igencsak elnagyolt – felvetések, azaz a filozófiai, etikai szempontok előtérbe kerülését vizionáló megközelítések – kiegészülve a transzhumanista emberkép meghaladásának igényével – egy elég nyilvánvaló irányba mutatnak: ha helytálló az a spengleri megközelítés, amely a társadalmi átalakulások természetes pályáivét a kultúra és a civilizáció szakaszaira osztja, azt állítva, hogy a kultúra szakaszában a hangsúly – a legtöbb lehetséges vonatkozásban – a vallásra, a művészetre, a filozófiára és részben a tudományra esik, tehát elsősorban a szellemi javakra; a civilizációs szakaszban viszont a technika, a jog, a politika és a gazdaság mechanizmusai kerülnek előtérbe,¹³ úgy a társadalomtudós, s kiváltképp a közeljövő jogtudósa mintha éppen az előbbi, a kultúra fázisát várná, hívna, próbálva annak eljövételét a maga eszközeivel is siettetni. Teszi, teheti ezt egyéni, saját tudományterületéhez igazított forgatókönyveit építve és közvetítve – különösen, amikor a különféle válságok kimozdítják megszokott közegéből, platformjai köréből, szakmai megújulás mellett emberi változásokat is generálva.

Korábban azt állítottuk, hogy a jogtudós személyében egyesíti az oktatót és a kutatót, szerves szimbiozist alkotva. A továbbiakban e két minőség átalakulásának sajátosságait külön-külön is elemezzük.

A jogtudós tanárkénti megújulása

Azt állítjuk, hogy a fentiekben bemutatott három közeljövőbeni, szerepfelfogásbeli változás egy irányba mutat: a növekvő és tudatosan növelt személyesség irányába. Magyary Zoltán szerint a tanár nem az, aki tanít, hanem az, akinek tanítványai vannak. Ezt a kijelentést a 2020-as év Covid-19-koronavírus-járványa által teremtett kontextusok keretében vizsgálva bátran rögzíthetjük, hogy a tanár ma az, aki az emberi és szakmai minták átadására a változott körülmények között – akár azok ellenében – is módot talál, megerősítve a hallgatókkal való kapcsolat személyességét, egyéniesíthettségét, ideális esetben: egyediségét.

A továbbiakban ennek a személyességnek a tartalmát, lehetséges módozatait kívánjuk taglálni, a frissen szerzett tapasztalatok mellett gondolkodásunk tárgyává téve a stabilabb, a tudomány által is alátámasztott igazságokat is.

¹² Lásd például: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0005+0+DOC+XML+V0//EN.

¹³ Csejtei Dezső: A Nyugat alkonya száz év után: Oswald Spengler azt kívánta ábrázolni, hogy mi jellemző a fausti civilizációs időszakra. *Magyar Idők*, 2018. április 30. 11.

Amint arra az előző fejezetben is kitértünk, elsősorban azért vagyunk oktatóként az Egyetemen, hogy szolgáljuk és támogassuk a hallgatókat. Ennek a szolgálatnak a mibenlétéről mindig jó, hasznos eszmét cserélni, de járvány – és általában bármilyen társadalmi méretű kataklizma – idején különösen felértékelődik minden terv, minden ötlet! Felmérések mutatják, hogy a hallgatók depresszióra való hajlamosítottsága nő, a lemorzsolódás esélye, a tudatmódosító szerek használatának mértéke szintén nő: a diákok bizonytalansága, félelmei kézzelfoghatók. Az óralátogatás szintje sok esetben nem csak a vírus veszélye miatt esik vissza. Ebben a helyzetben érdemes megkérdeznünk magunktól: hogyan tudok, hogyan tudunk segíteni nekik?

Az Európai Unió iskoláiban tanító tanárok csak alapos pszichológiai, szakmódszertani és didaktikai képzés után léphetnek a katedrára. Ez nem mondható el az egyetemi oktatókról: ritka az olyan európai felsőoktatási intézmény, ahol szervezeten történne a tanításhoz szükséges elméleti alapok vagy akár az egyes szaktárgyakra vonatkozó módszertani ismeretek átadása.¹⁴ Ha alázatosak vagyunk, szembenézünk azzal, hogy ezeket a tudásokat, készségeket jelentős részben önképzéssel kell megszerezniük. Ezzel nincs is gond, csak ezt tudnunk kell. Persze láttunk mintákat diákkorunkban a saját professzorainktól; tíz, húsz, harminc év oktatási gyakorlat is van a hátunk mögött, de az online átállás mindenképpen erőteljesen szembesít minket a korlátainkkal is.

Az alábbiakban hét olyan kitörési irányt vetek fel, amely – a (szak)módszertani fejlesztés szükségletétől függetlenül is – érdemi megújulást eredményezhet:

- a) A frusztrált, számonkérő, ideges, valótlanúságot állító, felelősséget hárító hallgatók száma jól prognosztizálhatóan megnő a kijárási tilalakkal és számos más korlátozással terhelt időszakokban – ahogyan a hasonló magatartásra kísértett oktatók száma is. Egyfajta előkérdés, hogy felszámoljuk-e a lelki, érzelmi, időbeli költségét ennek a rendszerszintűként prognosztizálható változásnak? Egy-egy előzetes döntést kell hoznunk külön-külön (egyéni) arról, hogy extra módon figyelmesek és – ahol ez lehetséges – elnézőek leszünk a hallgatókkal és az oktatótársainkkal is, hogy a tiszteletet ott és akkor is megadjuk, ahol és amikor ebben magunknak nincs részünk. Ha ez nem egy előzetes és tudatos döntés, jó eséllyel csak sodródunk majd az eseményekkel.
- b) A második lehetőség a személyes kapcsolódás lehetővé tétele: akár ba) az oktatóval (extra konzultációs alkalmak hirdetésével; szakdolgozatosoknak, évfolyamdolgozatosoknak, OTDK-indulóknak egy közös, a szakmai megjegyzések, tanácsok mellett tudatos bátorítást, buzdítást is nyújtó

¹⁴ Péntek Imre – Hantz Péter: Egy elhanyagolt terület: az európai egyetemi oktatók szakmódszertani felkészítése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 10. 1378.

alkalom tartásával stb.), akár bb) a másik hallgatóval (csoportos munka erőltetésével, többszereplős, közösen elkészítendő házi feladatok kiadásával). Ez lehet az egyik válasz arra a kérdésre, hogy hogyan erősíthetjük a hallgatói közösségeket, miként leszünk képesek szakmai és emberi min-ták közvetítésére egy „arctalan”, egy minden korábbinál személytelenebb közegben is. Bizony, mindezen – korábban is használt – eszközök felértékelődnek, ha úgy tetszik: átlényegülnek, semleges didaktikai módszerből mentális mankóvá, a közösségépítés embertől emberig hatoló, mentális egészséget fenntartó és helyreállító szerepét előtérbe helyező megoldássá válnak.

- c) Tényként rögzíthetjük, hogy a hallgatók egy jelentős része nehezen képes reflektálni saját gondolkodási folyamataira, komoly metakognitív deficitekkel rendelkezik (és nem csak a felsőfokú szakképzéseken), nem rendelkezik az úgynevezett önirányított tanulás képességével, és megszokott tanulási módszerein akkor sem változtat, ha azok sikertelennek bizonyulnak. A tanulásmódszertani segítség nyújtása a mostani helyzetben nagyon, az átlagosnál is jobban felértékelődik... Itt is a személyesség növelése, egyéni és csoportos konzultációs alkalmak, esetleg egy plusz módszertani alkalom (!) beillesztése jelenthet megoldást – akár a „tananyag” közvetlen formában történő ismertetésének rovására is. Ebben a helyzetben az oktató sajátos – és sokunk számára szokatlan, kényelmetlen – tanácsadói, támogatói szerepbe kerül.
- d) Az új (vagy akár régi) tartalmak (elsajátítandó ismeretek) átadásának új módzatai között a jogtudomány (adott szakjogtudomány) egyes határterületeinek bevonása, az ott kialakított módszerek, megközelítések alkalmazása is kézenfekvő lehet: tudomásul kell vennünk, hogy változik a percepció, a kognitív készségek, az ingerküszöbök stb. jellege, szintje – s ha talán kis mértékben is, de az átadni vágyott tudás célba juttatásához új segédekre lehet szükség: a jog és érzelem irányzat térhódításától a kibontakozó identitástudományon át a jog és szépirodalomig sorra jöttek és jönnek létre az alkalmas diszciplináris eszközök – nekünk csupán meg kell tanulnunk játszani ezeken a hangszereken.¹⁵
- e) A nehéz idők a tanárban felidézik a hegymászó példáját, aki a csúcstámadás előtt távolabb lép a hegytől, s ahelyett, hogy „rávetné” magát a régóta áhított bércre, alaposan szemrevételezi a tágabb környezetet, a természeti, időjárási körülményeket, hogy minél több tény ismeretében hozhasson

¹⁵ A jog- és igazgatástudományok számára jól értelmezhető új határ- és részdiszciplinákra nézve lásd Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 64–75.

döntést a mászás mikéntjéről, helyéről és időzítéséről. Válságos időkben a tanár számára az egyik feladat a tágabb kontextusok érzékeltetése, az egyes jelenségek társadalmi helyiértékének, kialakulásának, lehetséges jövőjének szokásosnál alaposabb bemutatása révén is. Albert Einstein írta egy levelében 1944-ben: „A történeti és filozófiai háttér ismerete biztosítja a függetlenséget generációnk előítéleteitől, melyben a legtöbb tudós szenved. Véleményem szerint ez a függetlenség, amit a filozófiai ismeretek tesznek lehetővé, különbözteti meg a pusztá iparost vagy szakembert az igazság valódi kutatóitól”,¹⁶ és – tehetjük hozzá – a túlélésre „játsszó” diákokat a felismerések és „aha-élmények” által inspirált hallgatótól. Ez a látókörtágítás vészterhes időkben, amikor minden elbizonytalanodik, különösen hasznos és szükséges... A tudományos gondolkodás gyökere egyébként is a problémaalapú kérdésfeltevés, nem pedig a hasznosítási véggél meghatározása (és az ahhoz kapcsolódó technicizált tudásátadás). Most végképp nem korlátozhatjuk magunkat arra, hogy „ez a tananyag, ezt kell megtanulni a december 21-i vizsgára”. Morális kötelességünknek látom, hogy ennél többet nyújtsunk a hallgatóknak. Természetesen nem az olcsó politizálás szükségességéről beszélek, hanem arról a közös meggyőződésünkről, hogy a kritikai gondolkodás képessége válságos időkben különösen felértékelődik: tehát a tágabb kontextusok és problémák középpontba állítása egy jó irány lehet – a c) ponthoz hasonlóan akár a „tananyag” kárára is.

- f) Ez egy depresszióra hajlamosító, befelé fordulást eredményező időszak, és amikor az ember önmagát, a saját nehézségeit, szükségleteit stb. szemléli, jó eséllyel elveszíti a helyes fókuszot, az egészséges nyitottság képességét, képességét is. A kifelé fordulást eredményező közösségi programok szervezése segítség lehet ebben a helyzetben is! Például a vírushelyzetre tekintettel szabadterén (kirándulás szervezése, sportalkalmak szervezése révén, de különösen szegénységítés, ételosztás formájában). Szentségtörő módon: akár egy tanóra helyett is! Ha kiviszem a hallgatókat Újpest-Központhoz szegénységítésre, szendvics- és „jó szó”-osztásra, és ott elmagyarázom azt is, hogy a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatás stb. gyengeségei, a hatályos jogszabályok hiányosságai hogyan eredményezik (pontosabban: hogyan könnyítik meg) az utcára kerülést: akkor fogom a legtöbbet adni a hallgatóknak. Hálásabbá válnak, emberi és szakmai mintát is kapnak, nem csupán „ismeretet”. Meg a jó érzést, hogy amit csinálnak, annak van értelme. Egy-egy ilyen alkalom alkalmas a részvétel képessége, az altruizmusra késztettség fejlesztésére is. Miközben tagadhatatlan, hogy a jogi

¹⁶ Nyíri Kristóf: Tudomány filozófia nélkül? *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 10. 1400.

rendszer legfőbb erejét éppen az adja, hogy a felektől egyenlő távolságban, pártatlanul, az érzéseket, vágyakat kirekesztve képes többé-kevésbé objektív döntéseket elérni, az együttérzés képességének növekedése alkalmassá tesz minket és hallgatóinkat is a párhuzamos valóságok, illetve bármifajta komplexitás észlelésére, egyes, a jogtól távolabb eső univerzumok érzékelésére is.¹⁷ Korunk egyik divatszava az *érzékenyítés*, amelynek a jogi oktatásban játszott szerepét hangsúlyozva Fleck megjegyzi, hogy az érzékenyítés „zavart okozhat, amelyet kezelni kell, tehát pedagógiai érzéket, még inkább pedagógiai kompetenciákat kíván meg az oktatóktól”.¹⁸

- g) A hetedik – s e sorban utolsóként jegyzett – kitörési pont a *jövőre orientáltság, bevonás, távolabbi célok kontúrjainak* felrajzolása mint olyan. (Talán nem) meglepő módon a középtávoli tervek léte sokat jelenthet a hallgatóknak. Perspektívát, álmokat adhatunk nekik, ha például most vonjuk be őket kutatásokba, már most témát adunk nekik a következő OTDK-ra, akkor is, ha csak első- vagy másodévesek. Közzétehetjük egy felhívásban az általunk kínált OTDK-témákat, amelyek kidolgozására jelentkezőket várunk stb. Pályázatokat írhatunk ki (például digitalizáció és vírus témában rajzok, fotók benyújtására a kari lapban történő közzététel céljával), online TDK-kat tarthatunk. S ami mindezeket felülmúlja: szocializációs beszélgetéseket, tréningeket szervezhetünk az erre nyitott hallgatók számára, amelynek keretében egy előre meghatározott időpontban beszélgetünk (!) velük szakmai terveikről, álmaikról, a képességeiknek megfelelő irányokról stb. Egy ilyen egyedi visszajelzés nem csupán életre szóló szakmai útravaló lehet, de az emberi fejlődés szempontjából is meghatározó mozzanat.

A fenti hét pont mellett természetesen további, önálló pont lehetne a digitális platformok, megoldások erősítése is (hogy tudniillik milyen konkrét megoldások segíthetik az egyéni fejlesztés, tehetséggondozás stb. megújítását az online térben), de fontos, hogy azok (is) elsősorban akkor hatékonyak, ha eszköznek látjuk őket, és nem célnak: akkor lesznek igazán hasznosak, ha adni akarunk a hallgatóknak, és nem letudni akarjuk az órákat, nem lerázni az okvetetlenkedők hadát... Talán ez a leggyakrabban emlegetett terület a hazai felsőoktatás válságkommunikációjában: akár az a benyomásunk is támadhat, hogy a válságmenedzsment gyakran ennek emlegetésében és megvalósításában merül ki.

¹⁷ Rixer Ádám: A közigazgatási jogtudomány, mint népszerű tudomány. *Glossa Iuridica*, 7. (2020), 1–2. 385.

¹⁸ Fleck Zoltán: A jogászképzés módszertani dilemmái. *Neveléstudomány*, 6. (2018), 4. 35.

A jogtudós kutatókénti megújulása

A tudományra és az emberi lét valamennyi szegmensére nehezedő nyomás, a kiszámíthatatlanság feszélyező hatása egyszerre hátrány, és ugyanakkor hatalmas lehetőség is. Ahogyan erre dolgozatomban korábban is utaltam, a rendkívüli, a kivételes, az évszázadonként egyszer látható égi jelenségekhez hasonlatos váratlan, egyúttal nagy jelentőségű változások a tudós éltető közegét jelentik: csillapíthatatlan kíváncsisága, kiegészülve rendszerező képességével, folyamatosan szüli a kérdéseket, a válaszokat és a munkahipotézisek végeláthatatlan sorát. Schmitt jól érzékelteti, hogy a nagy átmenetek a jogtudomány számára is megkerülhetetlené teszik a fundamentális kérdések érdemi vitára bocsátását: „Az olyan jogtudomány, amelyik a mindennapi élet és az időszerű üzleti kérdések területén mozog a gyakorlatban, nem érdeklődik különösebben a szuverenitás iránt. Az ilyen jogtudománynak csak az a fontos, ami normális, és minden más puszta zaklatást jelent a számára. A szélsőséges esetekkel szemben [pedig] megzavarodik” – írja.¹⁹

A társadalomtudományok képviselője sokféleképpen reagálhat a válság-időszakokra. E helyütt csupán néhány lehetőség felvillantására vállalkozunk, amikor azt rögzítjük, hogy:

- a) kialakíthatja, illetve elsajátíthatja saját tudományterületének kríziskommunikációs eszközrendszerét, azaz a terület hagyományos platformjait, az új ismeretek csatornáit kiegészítő vagy felülíró megoldások tárházát;
- b) érzékelve a tudományos közösség tagjainak megnövekedett közösségigényét, felvállalhatja a szűken vett szakmai közösség kapcsolati hálójának erősítését, akár atipikus megoldásokkal is: például a KRE ÁJK-n az „Eszme-csere” programsorozat részeként 2020 őszén az oktatók szépirodalmi élményeiket oszthatták meg egymással, jobban megismerve egymást, a másik érdeklődését, gondolatvilágát, érzelmi beállítottságát is;
- c) saját és környezete kutatásait a prediktív tudomány irányába „tolhatja el”, a jövőkutatás önállósuló feladatát a jövőre vonatkozó prognózisok eddiginél gyakoribb használatával valósítva meg; továbbá
- d) érzékelve a jogtudomány azon feladatát, hogy a gyorsulva változó jog társadalomhoz közvetítését is a korábbinál jobban elő kell segítenie, a tudomány-népszerűsítés új megoldásaival állhat elő.

¹⁹ Schmitt (1992): i. m. 5.

Irodalomjegyzék

- Cs. Kiss Lajos: Bevezetés. In Cs. Kiss Lajos – Karácsony András (szerk.): *A társadalom és a jog autopoeitikus felépítettsége. Válogatás a jogi konstruktivizmus irodalmából*. Budapest, ELTE ÁJK, 1994. 7–9.
- Csejte Dezső: A Nyugat alkonya száz év után: Oswald Spengler azt kívánta ábrázolni, hogy mi jellemző a fausti civilizációs időszakra. *Magyar Idők*, 2018. április 30.
- Fekete Balázs: Practice elements in the Hungarian legal education system. *Acta Juridica Hungarica*, 51. (2010), 1. 67–78. Online: <http://dx.doi.org/10.1556/AJur.51.2010.1.4>
- Fleck Zoltán: A jogászképzés módszertani dilemmái. *Neveléstudomány*, 6. (2018), 4. 30–38. Online: <https://doi.org/10.21549/NTNY.24.2018.4.3>
- Jakab András: A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések. Reformjavaslat összehasonlító áttekintésre alapozva. *Magyar Jog*, 35. (2010), 4. 204–223.
- Lányi András: Az ökológia mint politikai filozófia. *Politikatudományi Szemle*, 21. (2012), 1. 105–130. Online: www.politudszemle.hu/szamok/2012_1szam/lanyi.pdf
- Nyíri Kristóf: Tudomány filozófia nélkül? *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 10. 1400–1403. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.10.10>
- Péntek Imre – Hantz Péter: Egy elhanyagolt terület: az európai egyetemi oktatók szakmódszertani felkészítése. *Magyar Tudomány*, 181. (2020), 10. 1378–1399. Online: <https://doi.org/10.1556/2065.181.2020.10.9>
- Pepperell, Robert: *The posthuman condition: Consciousness beyond the brain*. Bristol, Intellect Books, 2003.
- Rixer Ádám: A közigazgatási jogtudomány, mint népszerű tudomány. *Glossa Iuridica*, 7. (2020), 1–2. 379–402.
- Rixer Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012.
- Rixer Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
- Rixer, Ádám: A new direction for public administration: Personalness. *Journal of Humanities and Social Science*, 25. (2020), 5. 37–49. Online: <https://doi.org/10.9790/0837-2505063749>
- Rixer Ádám: Megjegyzések Jakab András jogi oktatásra vonatkozó reformjavaslatához. *Magyar Jog*, 35. (2010), 9. 545–551.
- Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Budapest, ELTE ÁJK, 1992.
- Udvary Sándor: A non-humán ágensek (intelligens rendszerek) jogi szabályozása – robotok, dedikált rendszerek (önvezető autók). In Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, KRE ÁJK, 2020. 239–256.
- Werbőczy István: *Tripartitum. A dicsőséges magyar királyság szokásjogának hármaskönyve*. Latin–magyar kétnyelvű kiadás. Budapest, Téka, 1990.



Schweitzer Gábor¹

„Ha ez a háború kitör, akkor vége Európában a kultúrának” – Ágoston Péter jogászprofesszor első világháborús naplójegyzetei

Az alábbiakban Ágoston Péternek (Zsombolya, 1874 – Párizs, 1925), a nagyváradai királyi katolikus jogakadémia professzorának, a szabadkőművesség és a szociáldemokrácia elkötelezett hívének az első világháború négy esztendeje alatt – 1914. június 28-a és 1918. október 4-e között – vezetett naplóját szeretném bemutatni, a világháborúnak a kultúrára gyakorolt hatására utaló feljegyzésekre is figyelemmel. Ágoston Péter naplói két közgyűjteményben lelhetők fel: az MTA Könyvtára Kézirattára őrzi az 1914. június 28-a és 1915. január 19-e, valamint az 1915. december 21-e és 1917. február 1-je közötti feljegyzéseket,² míg a Politikai-történelmi Intézet Levéltárába kerültek az 1915. január 22-e és 1915. december 20-a, valamint az 1917. február 1-je és 1918. október 4-e közötti naplófeljegyzések.³

A napló bemutatása előtt azonban röviden tekintsük át a naplóíró életútjának legfontosabb állomásait.⁴ Ágoston Péter a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatta felsőfokú tanulmányait. Rövid ideig tartó bírósági joggyakorlat után 1901-ben nevezték ki a Nagyváradai Királyi Jogakadémián a magyar és osztrák bányajog és magánjog tanárává. A kultuszminisztérium 1904-ben erősítette meg a Kolozsvári Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán a magyar magánjog témakörében szerzett egyetemi magántanári címét. Az oktatói és tudományos tevékenység kibontakozása mellett – szociáldemokrata politikusként és a szabadkőműves mozgalom egyik vezetőjeként – a nagyváradai közélet aktív részesévé vált. A 20. század első éveitől szoros kapcsolatba került a polgári radikális mozgalommal, valamint a mozgalom szellemi hátterét biztosító Társadalomtudományi Társasággal. Utóbb kezdeményezésére alapították meg a Társadalomtudományi Társaság nagyváradai szervezetét. Az őszirózsás forradalom időszakában a nagyváradai Nemzeti Tanács elnökeként, majd Nagyvárad és Bihar vármegye főispáni teendőkkal megbízott kormánybiztosaként

¹ Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék; tudományos főmunkatárs, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet. Kapcsolat: schweitzer.gabor@uni-nke.hu.

² Ágoston Péter naplófeljegyzései az első világháború idejéből. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 5060/1-2. A továbbiakban Ágoston: Napló/MTA.

³ Ágoston Péter háborús naplója. Politikai-történelmi Intézet Levéltára, VI. 689. 4. A továbbiakban Ágoston: Napló/PTI.

⁴ Az életúthoz lásd: Kupán Árpád: Változatos életpálya a viharos változások korában. Ágoston Péter élete 1–2. *Várad*, 6. (2007), 9., 10; továbbá Ormos Mária: *A katedrától a halálsorig. Ágoston Péter 1874–1925*. Budapest, Napvilág, 2011

működött. A Berinkey-kormány idején – 1919 februárja és márciusa között – a belügy-minisztérium államtitkáráként tevékenykedett. Időközben, 1919 januárjában, a kultusz-miniszter a magánjog nyilvános rendes tanárává nevezte ki a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karán.

A Tanácsköztársaság időszakában előbb külügyi népbiztoshelyettesként (1919. március 21. – 1919. április 3.), majd a külügyi népbiztosok egyikeként (1919. április 3. – 1919. június 24.), utóbb igazságügyi népbiztosként (1919. június 24. – 1919. augusztus 1.), illetve 1919 nyarán rövid ideig bécsi követként is tevékenykedett. A tanácskormány 1919. augusztus 1-jei bukását követően a hat napig hatalmon lévő Peidl-kormány ideiglenes igazságügy-miniszteri tisztségét töltötte be. A tanácsköztársasági időszak exponált politikusaként Ágoston Pétert 1919 novemberében tartóztatták le, majd az úgynevezett népbiztosperben⁵ 1920 decemberében halálra ítélték, ám fogolycseré révén 1922-ben Szovjet-Oroszországba került. Életének utolsó, betegségektől terhes éveit Moszkvában, Londonban, illetve Párizsban töltötte. A francia fővárosban hunyt el, nyughelye a Père-Lachaise temetőben van.

Ágoston Péter első világháborús naplófeljegyzéseinek egyik jellemzője, hogy az 1917 késő ősztől 1918 kora őszeig tartó – megszakításokkal tűzdelt – olaszországi frontszolgálatról eltekintve Ágoston Péter többnyire a hátszágban rögzítette a világháborúval összefüggő észrevételeit. Arra nézve, hogy miért is tartotta szükségesnek a dokumentálást, az alábbi naplóbejegyzés adhatja meg a választ. „Egy éve szakadatlanul egymásra torlódoó események kényszerítenek e napló írására, és minden nap összevissza, amint az események, gondolatok jönnek, rovom a betűket. Rendszer nincs ezekben a feljegyzésekben, amint az életben sincs. Úgy teszem megjegyzéseimet, amint élem vetődik, amint az ember meghittjeinek és ezek előtt tenni szokta.”⁶

A megörökítésre érdemesített hírekről a naplóíró javarészét a sajtóból értesült, amelyre természetesen rávetődött a háborús cenzúra árnyéka. Ágoston Péter a hazai lapok közül leggyakrabban a *Népszava*, a *Világ*, valamint *Az Est* írásaira hivatkozott, de a naplóíró német nyelvű újságokat, miként a *Berliner Tageblatt*ot, avagy a *Züricher Zeitung*ot is átlapozta. A harmadik háborús esztendőttől, 1917-től Ágoston Péter gyakorta utalt a *Le Matin*, a *Daily Mail*, valamint a *Corriera della Sera* hozzá eljutó híreire is. Értesülései gyakorta származtak frontról hazatérő katonáktól, valamint budapesti és nagyváradi ismerősöktől, de hazai utazásai során rokonok és alkalmi ismerősök révén is tájékozódott. A németországi utazások idején készült naplófeljegyzések pedig a sajtóban megjelenő úti leveleit egészítették ki. Egy-egy értesülés kapcsán gyakorta olvashatjuk a naplóban azt a fordulatot, miszerint ezt vagy azt „beszéli az emberek”, „a nagyközönségnek az a véleménye”, avagy „mindenki mondja” – azaz nem tudni pontosan, hogy ki vagy mi alapján, de általánosnak tekintett véleményeket is feljegyzett.

⁵ Fontos adalékot nyújt Ágoston Péter peréhez Takács Péter forrásközlése. Takács Péter: „Most már nincs magánjog, nincs közjog, szüntessék be az előadásokat”. Szladits Károly tanúvallomása a népbiztosok perében (1920). *Jogtörténeti Szemle*, [20.] (2018), 3–4. 97–104.

⁶ Ágoston: Napló/PTI. 1915. június 28-i bejegyzés.

A naplóbejegyzések egyaránt foglalkoztak a fronteseményekkel, valamint a legfontosabbnak tartott kül- és belpolitikai fejleményekkel. A naplóíró természetesen latolgatta a háborús eseményeket – a központi hatalmak veresége aligha tűnt kétségesnek a számára –, illetve fontolgatta a háború várható következményeit. A következmények között már igen korán számolt a forradalom lehetőségével, valamint a Habsburg Birodalom romjain nemzeti alapon szerveződő államok kialakulásával. Ágoston Péter ugyanis meg volt győződve arról, hogy a Habsburg Birodalom a régi szerkezeti formájában nem maradhat fenn a világháború után. Magyarország eljövendő kormányzatát vizionáló véleménye az idő múlásával szintén radikalizálódott: 1917 júliusában, az Eszterházy-kormány hivatalba lépése után egyenesen azt jegyezte fel naplójába, hogy ezen az országon egy új kormány nem változtathat, mert a változtatásra csakis egy új rendszer képes, „amelyet azonban grófok nem csinálhatnak meg”.⁷

A naplóíró figyelemmel kísérte a hazai és a nemzetközi szocialista mozgalom híreit, valamint a nemzetiségi kérdés alakulását is. A feljegyzések gyakorta érintették az egyre elviselhetetlenebbé váló hétköznapi élet – háborús drágaság, nélkülözés és nyomor – kérdéseit, valamint a mindezekkel szorosan összefüggő visszaélésekkel – árdrágítással, valamint hadiszállítással – kapcsolatos ügyeket is. Érdekes megfigyeléseket tett a háború morális – pontosabban amorális – hozadékairól, a békebeli értékrend felborulásáról, a harctéri mentalitás polgári életbe történő behatolásáról, valamint a kettős beszéd természetéről.

Az „egymásra torlódo események” olvasása során nem véletlenül fedezhetünk fel vissza-visszatérő motívumokat. Olyan motívumokat, amelyek nemcsak ezt a végzetes időszakot jellemezték, hanem egyúttal a naplóíró személyiségére, világlátására is rámutattak. A naplóbejegyzések szerint Ágoston Péter az első pillanattól kezdve felelőtlenségnek tartotta a háborús készülődéseket – megsejtven egyúttal, hogy a Szerbia elleni háború könnyen eszkalálódhat világháborúvá –, miként tartott a szövetséges Németország szorító ölelésétől is.

„A király hadat üzent Szerbiának s egyidejűleg manifesztumot bocsátott ki: »Mindent meg gondoltam, mindent megfontoltam.« Meggondolta, hogy e háború üzenése az egész világ vagy legalább Európa békéjének feldúlását jelenti. Meggondolta, hogy e háború következtében milliók fognak elpusztulni. Meggondolta, hogy százezer özvegy és százezernyi árva fogja siratni kenyérkereső nevelőjét. Megfontolta, hogy naponkint milliókat költson az ország és milliókra menő károkat szenvedjen. Meggondolta, hogy mindez azért van, mert az ország pusztulás és siralom völgyévé lesz mind az a terület, melyen a háború fúriái végig fognak söpörni. Meggondolta, hogy a mai kultúra magasságát már nem bírja el az emberiség, és ezért álljon meg a kultúrmunka, szűnjön meg áldást osztani a termelő, legyen e helyütt öldöklés. Szűnjön meg a világ és szűnjön meg az ország. Legyen Európa egy nagy Németország. Nem! Nem gondolták meg és nem fontolták meg azok, akik egy 84 éves embernek azt ajánlották, hogy ő indítsa meg a pusztulást. Nem fontolták meg azok, kiknek kötelessége lett volna pótolni egy elaggott embernek áttekintését. Nem gondolták meg és vést hoztak az agg uralkodó és a monarchia fejére. Ki fogja őket ezért felelőssé tenni? Az uralkodó nem, mert erre már nem lesz ereje, mások nem, mert ők az agg uralkodó felelőtlensége mögé bújtak. De mégis lehet, hogy lesz valaki, aki pótolni fogja a bosszúálló angyalt: a forradalom.”⁸

⁷ Ágoston: Napló/PTI. 1917. július 3-i bejegyzés.

⁸ Ágoston: Napló/MTA. 1914. július 28-i bejegyzés.

Érdekes párhuzamnak tűnik, hogy a felelőtlen hadüzenetről és annak beláthatatlan következményeiről Somló Bódog, a korábbi nagyváradi jogakadémiai tanártárs, a világháború idején azonban már a kolozsvári egyetem jogbölcselet- professzora, Ágoston Péterhez hasonló gondolatot örökített meg naplójában: „Hogy az ilyen korhadt monarchia minek játszik nagyhatalmasdit!”⁹

A világháború kataklizmátja Ágoston Péter szilárd meggyőződése szerint nemcsak milliók halálát és nyomorát, hanem a kultúra megszűnését is eredményezi, hovatovább a forradalmat is előidézi. Jóllehet a naplóíró – különösen az 1917. évi februári oroszországi forradalom győzelmét követően – bizonyos volt a forradalom bekövetkeztében, még 1917. áprilisában is úgy vélte, hogy nem tapasztalható forradalmi hangulat, csak békevágy, Magyarország.¹⁰

A naplóíró nem osztotta azok optimizmusát, akik a kultúra megtermékenyülését várták a háborútól, vagy a háborút a civilizált és a barbár népek élet-halál harcának igyekeztek beállítani. Miként is fogalmazott a katonaoorvosként szolgálatot teljesítő író Csáth Géza – polgári nevén Brenner József – 1914. augusztus 8-án a szerbiai frontról a feleségéhez írott levelében? A háborúban „a mi részünkről hiányzik minden önző szándék, mi csak a butaság, a telhetetlenség, a hatalmaskodás, az önzés, a barbarizmus ellen harcolunk”.¹¹ A barbár és a civilizált nemzetek mesterkélt szembeállítását tükrözte Csáth Géza 1914. október 29-i naplófeljegyzése is, amelyben a barbár népek közé sorolta a kapzsi és önző angolokat, a bosszúéhes franciákat, az orgyilkos szerbeket, valamint a fanatikus orosz intelligenciát.¹² Az önkéntesként bevonuló író-esztéta Balázs Béla szintén a kultúrák zavaros konfliktusaként kísérelte meg értelmezni a kipattanó világháborút: „Ez a háború »fél-Ázsia« támadása Európa ellen. A »fél-Ázsia« szövetsége a leueurópaibb kultúrával, a franciával, és a germánság szövetsége az egész Ázsia kultúrájával (Japán és Kína) a fél-Ázsia (Oroszország) és a Balkán ellen. De a francia szövetség teljesen perverz, és fel kell bomlania, mert csak szentimentális okai vannak.”¹³ E saját korában divatos, bár vállalatlan nézetekkel szemben Ágoston Péter egészen másként fogalmazott naplóbejegyzésében. „Vége, isten veled emberi fejlődés, mi a kultúrátlanságba süllyedők búcsúzunk tőled.” De hiszen nem is volt kultúra, mert ha lett volna, akkor a nemzetek nem indítottak volna ilyen könnyen háborút. „Csak néhány ember volt Európában kultúrált, de ezeknek sehol sem volt és nincs befolyása. [...] A nagy tömeg és az állam vezetői nem voltak kultúráltak, mert kultúrátlan tömegnek csak kulturátlan vezetői lehettek.”¹⁴

⁹ Somló Bódog naplója. OSZK Kézirattár, Quart. Hung. 3038. 1914. szeptember 15-i bejegyzés.

¹⁰ Ágoston: Napló/PTI. 1917. április 7-i bejegyzés.

¹¹ Tábori postai levelezőlap dr. Brenner Józsefné Jónás Olgának. 1914. augusztus 7. In Csáth Géza: *Emlékirataim a nagy évről. Háborús visszaemlékezések és levelek*. Az írásokat, fotókat közreadta és az előszót írta: Dér Zoltán. Szeged, Lazi, 2005. 127.

¹² Csáth Géza: *Fej a pohárban. Napló és levelek 1914–1916*. Sajtó alá rendezte Dér Zoltán és Szajbély Mihály. Budapest, Magvető, 1997. 42.

¹³ Balázs Béla: *Napló 1914–1922*. Válogatta, szerkesztette és a szöveget gondozta, a jegyzeteket készítette: Fábri Anna. Budapest, Magvető, 1982. Második kötet. 7. 1914. augusztus 7-i bejegyzés.

¹⁴ Ágoston: Napló/MTA. 1914. augusztus 10-i bejegyzés.

Mások is megfogalmazták ekkoriban – a belső nyilvánosságot jelentő – naplók számára a háborúval szembeni kételyeiket. S hogy a lehetséges további párhuzam kedvéért ismételtén Somló Bódog naplófeljegyzéseit idézzük: „A mai kultúrember szükségképpen háborúellenes. Azt hiszem, a többi mind csak csinálmány. Lelke mélyén elleneznie kell.”¹⁵

Háborúellenes nézetei ugyanakkor szembe is állították Ágoston Pétert a szociáldemokrácia többségének háborút ekkoriban támogató álláspontjával.¹⁶ A szociáldemokraták szemére is vetette, hogy jóllehet a nemzetköziséget vallják, mégis támogatják a háborút, mert azt védelmi háborúnak tartják. „Chiméra az a nemzetköziség és a németeket a munkásság nagy közösségéből ki kell rekeszteni. Nekik több a császár parancsa, mint eszméik.”¹⁷

Ágoston Péter korán felfigyelt arra a beszélgetőpartnerei részéről tapasztalt kettősségre is, hogy amíg hangosan és a nyilvánosság előtt dicsérik a háborút, addig négy szemközt már a háború ellen foglalnak állást. Ezt akként kommentálta, miszerint ily módon lappang az emberek igazi meggyőződése, hogy aztán meglepetésszerűen törjön ki. „Hogy ez a kitörés mit hozhat, azt senki sem tudja, de súgva már beszélnek egy forradalom borzalmairól.”¹⁸ A jól érzékelhető zavarodottságot jelezte az a megjegyzése is, hogy amíg az egyik nap valaki háborúpárti álláspontot képvisel, addig másnapra már békepártivá válik, de „sokan negyedóránként váltogatják nézetüket”.¹⁹ Miként az a feljegyzés is sokat sejtet, hogy míg ma az emberek a háborúért lelkesednek, addig holnap talán már a forradalomért fognak lelkesedni.²⁰

A fokozódó békevágyról 1914 késő őszétől egyre több bejegyzést olvashatunk Ágoston Péter naplójában. A katonák és civilek egyaránt békéért sóhajtanak, ám „ennek biztató napja nem akar megjelenni.”²¹ S egy további, némiképp leegyszerűsítő és általánosító észrevétel: „bárhova kerül az ember, a keresztény lakosság mindenütt háborúellenes. Csak a zsidók lelkesednek szóval érte.”²²

Ágoston Péter elborzadva érzékelte, hogy a háború kiteljesedése a morális értékrendet is alapjaiban rengette meg. Nemcsak a hadifoglyokkal és civilekkel szembeni kegyetlenségekről érkező híreket jegyezte fel, hanem a szűkebb környezetében tapasztalható morális torzulásokat is megörökítette. A zsákmányszellem burjánzását szintén a háborús erkölcs beszüremkedésével magyarázta. „A harci erkölcsök már a civilek közt is terjednek. Értetlenül nézem a körülöttem történőket. Értetlenül bámulom, hogy az emberek mindent csak a maguk haszna szempontjából néznek, hogy a rablás is erény. Értetlenül állunk ketten ebben a világfelfordulásban, a feleségem és én: a világ idegenjei vagyunk.”²³

¹⁵ Somló Bódog naplója. OSZK Kézirattár, Quart. Hung. 3038. 1914. szeptember 15-i bejegyzés.

¹⁶ A hazai szociáldemokrácia első világháború alatti politikájához lásd Kende János: Az első világháború és a forradalmak ideje. In Varga Lajos (szerk.): *A magyar szociáldemokrácia kézikönyve*. Budapest, Napvilág, 1999. 111–119

¹⁷ Ágoston: Napló/MTA. 1914. augusztus 15-i bejegyzés.

¹⁸ Ágoston: Napló/MTA. 1914. augusztus 1-i, valamint augusztus 24-i bejegyzés.

¹⁹ Ágoston: Napló/MTA. 1914. augusztus 3-i bejegyzés.

²⁰ Ágoston: Napló/MTA. 1914. augusztus 20-i bejegyzés.

²¹ Ágoston: Napló/MTA. 1914. november 11-i bejegyzés.

²² Ágoston: Napló/MTA. 1916. június 12-i bejegyzés.

²³ Ágoston: Napló/MTA. 1914. november 7-i bejegyzés.

Ágoston Péter háborúellenes felfogását ismerve ellentmondásnak tűnhet, hogy – noha a behívóparancsot elkerülhette volna – önkéntesnek állt be. Érelődő elhatározását egyik 1914. augusztusi bejegyzése vetítette előre. „Úgy érzem, hogy nekem is el kell mennem, mert ilyenkor azoknak, akik egy tömeg felett állnak, kell, hogy ezt arra használják, hogy utat mutassanak.” Fél évvel később, 1915 januárjában egyenesen úgy fogalmazott, hogy amikor emberek tízezrei áldozzák fel az életüket azért az országért, amelytől semmit sem kaptak, akkor a szerencsésebbek sem vonhatják ki magukat.²⁴ Ugyanakkor az sem árt – folytatta e gondolatmenetet –, ha az emberek látják, hogy „szocialista önkéntes is van”, és azt is észreveszik, hogy a tömegért rajongók a tömegben akkor is ott vannak, amikor az életük forog veszélyben.²⁵ Azaz bevonulási szándékát szociális, morális és világnézeti okokra vezette vissza. Az akkoriban 41 éves Ágoston Péter Nagyváradon kapott alapkiképzést, ám utóbb leszerelték, és visszatért a civil életbe. Két esztendővel később, 1917 áprilisában egyenesen azt kérvényezte, hogy kimehessen a harctérre. A naplója számára feltett „miért?” kérdésre rögvest meg is adta a választ. „Miért? Mert a kérdések, úgy látszik, csak ott érlelődnek meg nálunk és nem az ország belsejében. Úgy látszik, [...] a népeknek kell a békét megcsinálni. S én azt hiszem, hogy ez a nép kint [van] a harctereken. A néppel akarok együtt szenvedni, amely szenvedett s szenved ebben a nyomorúságban s örömeiben, ha elkövetkezik.”²⁶

Ágoston Péter – erről a korábbiakban is szó esett – egy cseppet sem rajongott a szövetséges németekért. Harcmódorukat, miként Louvain/Löwen értelmetlen bombázását, illetve Belgium kíméletlen megsarcolását elítélte, expanziós törekvéseikkel – amint azt a Friedrich Naumann „Mitteleuropa”-tervezete körül 1916-ban kipattanó vitában nyomatékosította – nem értett egyet, miként értetlenül fogadta a környezetében is tapasztalható kritikátlan „németimádatot” is. Meggyőződése szerint a vilmosi Németországgal egyre szorosabbá váló katonai, politikai és gazdasági kapcsolatok csak kárára lehetnek a magyarságnak. Nézeteit publicisztikaiban, valamint a Társadalomtudományi Társaság Közép-Európáról tartott ankétján fejtette ki.²⁷ Véleményét utóbb *A mi útjaink. Magyarország jövője* címen megjelenő könyvében összegezte. Kötetében a németek által szorgalmazott és további konfliktusok előidézőjének tekintett Közép-Európa-koncepció helyett saját elgondolása, a nemzetek egyenlőségének elvén felépülő államalakulat, az „Európai Egyesült Nemzetek” mellett érvelt.²⁸ Egykorú naplófeljegyzése szerint bár könyve szépen fogyott, „a lapok nem beszélnek róla, mert úgy látszik a kormánynak nem kedves olyan könyv, amely Németország ellen irányul. Annál kevésbé, mert az ottani centralizmust erősen bírálom.”²⁹

A Közép-Európa-vitához kapcsolódó könyv mellett Ágoston Péter egy másik kötet is írt a világháborús évek alatt: 1917-ben heves érzelmeket és nagy visszhangot kiváltó

²⁴ Ágoston: Napló/PTI. 1915. január 22-i bejegyzés.

²⁵ Ágoston: Napló/PTI. 1915. január 23-i bejegyzés.

²⁶ Ágoston: Napló/PTI. 1917. április 12-i bejegyzés.

²⁷ Ágoston: Napló, 1916. március 23-i bejegyzés.

²⁸ Ágoston Péter: *A mi útjaink. Magyarország jövője*. Nagyvárad, Nagyvárad Társadalomtudományi Társaság Kiadása, 1916. 143–171.

²⁹ Ágoston: Napló/MTA. 1916. június 16-i bejegyzés.

monográfiát jelentetett meg a zsidókérdésről, *A zsidók útja* címmel. „Könyvemben – miként naplója számára fogalmazott – a zsidókérdés megoldását keresem. A megoldások közt a megkeresztelkedés, a felekezeten kívülállás, az összes foglalkozásokban való eloszlás, az önálló ország alapítása is szerepel.”³⁰ Naplója adhat választ arra a kérdésre is, vajon mi motiválhatta a szerzőt a világháború harmadik esztendejében könyve megírásakor. A csalódottság és az elmagányosodás az elhatározásban szerepet játszhatott, miként ezt egy 1914. késő nyári kifakadása is igazolhatja: „ebben a háborús hangulatban a zsidók vezetnek, akiket azért helyeztem a keresztény felebarátaim elé, mert a modern eszmékben barátaim, elvtársaim láttam bennük. Késérő csalódás ért. Én, aki katolikus alapokból fenntartott iskolában vagyok szabadkőműves és szocialista, én most épen olyan távol állok ezektől, mint a mennyire a katolikusoktól állottam. Ez nagy tragikum, mert végül is egészen egyedül maradtam, holott azt hittem a zsidók velem lesznek.”³¹ Ágoston Péter többször is lejegyezte naplójában általánosításokon alapuló sommás véleményét, hogy a zsidók a sorsfordító időkben elzárkóznak a magyar társadalomtól, miközben a németek felé orientálódnak. A naplófeljegyzések gyakorta foglalkoztak továbbá a katonai szolgálat alól felmentettekkel, az irodai szolgálatra beosztottakkal, valamint a hadiszállítások körüli visszaélések elkövetőivel is. Tapasztalata szerint viszont nemcsak a zsidók, hanem a nem zsidók is felmentették magukat a katonai szolgálat alól, miként az üzérkedők között is legalább akkora a zsidók aránya, mint a nem zsidók aránya.³² E naplófeljegyzésekkel összefüggésben szükséges megjegyeznünk, hogy a világháború évei alatt a vélt vagy valós visszasságok miatt fokozatosan növekedett Magyarországon a társadalmi és politikai élet egyes szegmenseiben az antiszemitizmus.³³ Miközben Ágoston Péter észrevételei sem voltak minden esetben mentesek az általánosításoktól, az önmagát a zsidóság barátjának tartó szerző több-kevesebb sikerrel arra törekedett, hogy elhatárolódjon a korabeli megítélés szerinti antiszemita nézetektől.³⁴

Ágoston Péter az utolsó világháborús naplóbejegyzéseket 1918. október első napjaiban, az olaszországi – piavei – front fedezékében vetette papírra. A németek nyugati fronton 1918 augusztusában elszenvedett „reparálhatatlan” vereségei dacára ekkor úgy vélte, hogy a háború akár még hónapokig is elhúzódhat.³⁵ Pedig már csak rövid hetek voltak hátra a fegyverszünetig és a forradalomig, ami nemcsak az ország, hanem Ágoston Péter életében is sordöntő változásokat idézett elő.

³⁰ Ágoston: Napló/PTI. 1917. március 12-i bejegyzés.

³¹ Ágoston: Napló/MTI. 1914. augusztus 29-i bejegyzés.

³² Ágoston: Napló/PTI. 1915. július 7-i bejegyzés.

³³ Ennek részleteit lásd Bihari Péter: *Lövészárok a hátszágban. Középosztály, zsidókérdés, antiszemitizmus az első világháború idején Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2008

³⁴ Ágoston Péter zsidókérdésről vallott felfogásának értelmezését és értékelését lásd Gyurgyák János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 478–482; valamint Ormos (2011): i. m. 110–117.

³⁵ Ágoston: Napló/PTI. 1918. augusztus 25-i, valamint 1918. október 2-i bejegyzés.

Irodalomjegyzék

- Ágoston Péter: *A mi útjaink. Magyarország jövője*. Nagyvárad, Nagyvárad Társadalomtudományi Társaság, 1916.
- Balázs Béla: *Napló 1914–1922*. Második kötet. Válogatta, szerkesztette és a szöveget gondozta, a jegyzeteket készítette: Fábri Anna. Budapest, Magvető, 1982.
- Bihari Péter: *Lövészárok a hátországban. Középosztály, zsidókérdés, antiszemitizmus az első világháború idején Magyarországon*. Budapest, Napvilág, 2008.
- Csáth Géza: *Emlékirataim a nagy évről. Háborús visszaemlékezések és levelek*. Az írásokat, fotókat közreadta és az előszót írta: Dér Zoltán. Szeged, Lazi, 2005.
- Csáth Géza: *Fej a pohárban. Napló és levelek 1914–1916*. Sajtó alá rendezte Dér Zoltán és Szajbély Mihály. Budapest, Magvető, 1997.
- Gyurgyák János: *A zsidókérdés Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.
- Kende János: Az első világháború és a forradalmak ideje. In Varga Lajos (szerk.): *A magyar szociáldemokrácia kézikönyve*. Budapest, Napvilág, 1999. 111–119.
- Kupán Árpád: Változatos életpálya a viharos változások korában. Ágoston Péter élete 1–2. *Várad*, 6. (2007), 9–10. Online: http://epa.oszk.hu/00100/00181/00035/tarsadalom_01_kupan.htm, http://epa.oszk.hu/00100/00181/00036/tarsadalom_03_kupan.htm
- Ormos Mária: *A katedrától a halálsorig. Ágoston Péter 1874–1925*. Budapest, Napvilág, 2011.
- Takács Péter: „Most már nincs magánjog, nincs közjog, szüntessék be az előadásokat”. Szladits Károly tanúvallomása a népbiztosok perében (1920). *Jogtörténeti Szemle*, 20. (2018), 3–4. 97–104.



Szabadfalvi József¹

„A jogállam a jog egyeduralma”² Kautz Gyula a „jog- és kultúrállamról”

Tamás Andrást 1987-ben ismertem meg a Miskolci Egyetem jogi karán. Kezdő tanársegédként tanszéki oktató társa lehettem az akkor még egyetemi docens, de éppen akadémiai doktori disszertációját író kollégának. Akkor és pályafutásom későbbi fontos állomásainál is megtapasztalhattam szakmai, emberi nagyságát, segítőkészségét. 1993-ban a kandidátusi disszertációm egyik opponense volt, 2000-ben pedig a habilitációs eljárásom szakértői bizottságának tagjaként működött közre. De nem csupán ezekért tartozom köszönettel az ünnepeltnek. Így amikor fölkérést kaptam a 80. születésnapjára készülõ kötetben való közreműködésre, csupán az ejtett gondolkodóba, hogy milyen témájú írással tudok személye és munkássága előtt méltó módon tisztelegni. Mivel nem olyan rég volt módomban elolvasni egy jó évtizeddel ezelõtt a jogállamiságról írt tanulmányát,³ ezért úgy döntöttem, hogy Kautz Gyula (1829–1909) másfél évszázaddal ezelõtti hasonló tárgykörben kifejtett elméleti tételeit veszem górcső alá.

A jogállam fogalma a 19. század közepén a hazai szakirodalomban a német jogi, államelméleti szerzők közvetítésével jelent meg. Magyarországon ez idő tájt két fordításkötetről érdemes említést tenni, amelyek hatást gyakoroltak a korszak jog- és államtudományi fogalomhasználatára. Elsőként Robert von Mohl eredetileg 1859-ben közzétett *Encyklopädie der Staatswissenschaften*⁴ című munkáját kell kiemelni, amely hét évvel később – Löw Tóbiás, a fiatalon elhunyt kiváló jogi szakíró fordításában – jelent meg magyar nyelven, és amelyben a *Rechtsstaat* tükrörfordításaként főnévi formában olvashatjuk a „jogállam” fogalmat.⁵ A *Rechtsstaat* terminus recepciójának történetében a másik jelentős fordításmű

¹ Egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék. Kapcsolat: szabadfalvi.jozsef@law.unideb.hu.

² Kautz Gyula: *A politikatudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat, 1876. 199.

³ Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 57–74.

⁴ Robert von Mohl: *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. Tübingen, Laupp, 1859.

⁵ Mohl Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. Ford. Löw Tóbiás. Pest, Heckenast, 1866. (2. kiadás: 1871).

Rudolf von Gneist nevéhez fűződik. A *Der Rechtsstaat* című 1872-ben publikált könyve⁶ 1875-ben jelent meg magyar nyelven. A művet a Magyar Tudományos Akadémia megbízásából Takács Lajos egyetemi magántanár fordította le *Jogi állam* címmel.⁷ Fontos megjegyezni, hogy a fordító nem volt következetes munkája során, hiszen a szövegben, illetve egyes alcímekben előfordul a *Rechtsstaat* fordításának főnévi változata is.⁸

A hazai szakirodalomban a főnévi változattal elsőként Csemegi Károly 1861-ben megjelent *A büntető törvények és a bíróság* című tanulmányában,⁹ míg a jelzős szerkezetű verzióval Karvasy Ágoston *A közrendészeti tudomány* című 1862-ben publikált művében találkozhatunk.¹⁰ A jelzős szerkezetű terminus technicus használata a főnévi változat mellett egy ideig párhuzamosan alkalmazott megoldás volt a hazai szerzők körében. Ugyancsak itt kell megemlíteni, hogy a *Rechtsstaat* fogalomnak létezett egy harmadik magyar nyelvű verziója, a kötőjeles „jog-állam” forma. E kevésbé használatos móddal Kautz Gyula 1876-ban megjelent *A politikai tudomány kézikönyve* című munkájában szembesülhetünk.¹¹ Végül fontos felhívni arra a figyelmet, hogy a joguralom kifejezés – mint a jogállam szinonim fogalma, jóval kisebb gyakorisággal, de – szintén megjelent a szakirodalmi szövegekben. Ennek legelső példáját a kiváló magyar jogbölcse, Pauler Tivadar *Észjogi alaptan* című 1854-ben közétett művében találjuk,¹² majd Pisztóry Mór 1872-ben publikált *Állampolitika és történeti fejlődés* című könyvének első kötetében,¹³ illetve Kautz már hivatkozott munkájában is feltűnik ez a fogalomhasználat.¹⁴

Az említett szerzőkön kívül a jogállam kérdéskörével e korszakban foglalkozók között érdemes megemlíteni még Schvarcz Gyula, Concha Győző, Pulszky Ágost, Kuncz Ignác nevét, akik különböző mértékben, de a modern polgári (nemzet-) állam egyik meghatározó alapintézményeként tekintettek rá.¹⁵ Bizonyára igaza

⁶ Rudolf von Gneist: *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer, 1872.

⁷ Gneist Rudolf: *A jogi állam*. Ford. Takács Lajos. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1875.

⁸ Vö. Gneist (1875): i. m. 7, 20, 25.

⁹ Csemegi Károly: *A büntető törvények és a bíróság*. (Eredetileg megjelent: *Magyarország*, 1861. évi december 6., 7. és 8. számaiban.) In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond (szerk.): *Csemegi Károly művei*. I. köt. *Közjogi és publicisztikai dolgozatok. II. Jogászegyleti beszédek*. Budapest, Franklin-Társulat, 1904. 73.

¹⁰ Karvasy Ágost: *A közrendészeti tudomány*. Pest, Emich, 1862. 7.

¹¹ Lásd Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat, 1876. 199.

¹² Pauler Tivadar: *Észjogi alaptan*. Pest, Emich, 1854. 79.

¹³ Pisztóry Mór: *Állampolitika és történeti fejlődés. I. köt. Államismeret és alkotmányi politika*. Pest, Pesti Könyvnyomda, 1872. 109.

¹⁴ Kautz (1876): i. m. 433.

¹⁵ Schvarcz Gyula: *Államintézményeink és a kor igényei*. I. füzet. Pest, Aigner, 1871. 9, 10, 14; Schvarcz Gyula: *Schvarcz Gyula programja*. Pest, Aigner, 1872. 11; Schvarcz Gyula: *A két utóbbi évtized államformatani irodalmának kritikai méltatásához*. Értekezések a társadalmi tudományok

van Balogh Arthurnak, a magyar közjog- és államtudomány jeles képviselőjének, amikor az 1914-es akadémiai székfoglalójában a következőket írja:

„Az állam tudományát érdeklőleg nincs kifejezés, melynek többféle tartalmat adtak, mellyel különbözőbb fogalmakat igyekeztek volna kifejezni, mint a »jogállam« kitétel. Midőn a XIX. század folyamán jelszóvá vált, osztozott a jelszavak közös sorsában, hogy csak úgy tudjuk tartalmukat biztosan meghatározni, ha ama törekvések célját ismerjük, melyek mögöttük foglaltatnak.”¹⁶

Kautz Gyulát a hazai államtudományi, állambölcseleti (politikai), közgazdaságtani irodalom meghatározó alakjaként tartja számon a tudománytörténet.¹⁷ A halálát követő akadémiai emlékezésében így méltatják jelentőségét:

„A[z] [18]60-as években és a 70-es évek elején a jog- és államtudományok terén Pauler [Tivadar] és Kautz volt az a két csillag, mely a magyar jog- és államtudomány egén legerősebb fénnel tündökölt [...] és [...] mindegyik a maga tudományában, a magyar tudás mértékét egyszerre kibővítette és az egyetemi oktatást európai színvonalra emelte.”¹⁸

Szakmai teljesítményének elismertségét jól példázza, hogy 1865-ben a Magyar Tudományos Akadémia Deák Ferenc és Pauler Tivadar ajánlatára választotta rendes tagjainak sorába. Tudományos munkássága mellett jelentős szerepet vállalt a közéletben, illetve a politika világában. Volt országgyűlési képviselő, később a főrendi ház tagja, az Osztrák-Magyar Bank al-, majd főkormányzója, illetve a Magyar Tudományos Akadémia másodelnöke és a pesti egyetem rektora. Az 1860-as évek elejétől megjelent állambölcseleti műveiben egy komplexnek

köréből. VIII. kötet. IX. szám. Budapest, MTA, 1887. 27; Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877. 30–31, 33, 35, 100–101, 102, 122; Concha Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger, 1895. 331–332; Pulszky Ágost: *A jog és állambölcselet alaptanai*. Budapest, Eggenberger, 1885. 142, 217; Kuncz Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Pozsony, Drottletff, 1888. 49.

¹⁶ Balogh Arthur: *Jogállam*. Székfoglaló értekezés. (Értekezések a társadalmi tudományok köréből XIV. köt. 8. sz.) Budapest, MTA, 1914. 3.

¹⁷ Kautz Gyula életéről és munkásságáról lásd Földes Béla: *Kautz Gyula ig. és r. tag emlékezete*. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek, XV. kötet, 5 sz. Budapest, MTA, 1911; Arczt Ilona: *A „Politika tudományok” oktatása a Budapesti Egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben*. Budapest, Rejtjel, 2004. 88–101; Bekker Zsuzsa: Kautz Gyula élete és munkássága. *Hitelintézeti Szemle*, 3. (2004), 5. 83–91; Kupa László: Kautz Gyula „termékeny tagadása”. In Kupa László: *A polícia alkonyától a szociológia hajnaláig. A magyar szociológiai gondolkodás kialakulása a reformkortól a századfordulóig*. Pécs, Kronosz, 2012. 273–305; Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatás-tan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014. 179–187.

¹⁸ Földes (1911): i. m. 2.

tekinthető jogállam-konceptió körvonalazódott, amely leginkább a mohli formális és materiális legalitás sajátos szintéziséen alapult. Joggal állíthatjuk, hogy a hazai szakirodalomban Kautz jogállamfelfogása volt a korszak legkidolgozottabb és legátgondoltabb elméleti alapvetése.

Kautz *Politika vagy Országásztan*¹⁹ című 1862-ben megjelent művében a modern „alkotmányos” állam – amelyet „jog- és kultúrállamnak”²⁰ nevez – leírása kapcsán használja a jogállam fogalmát. A neoabszolutizmus éveiben az ilyen megfogalmazások politikai állásfoglalással is felértek. Kautz – aki Mohlt a jogállam „első előharcosának” nevezte – a közjogi hagyományra épülő és elsősorban állambölcseleti, alkotmány- és közigazgatástani irodalomból táplálkozó, „jogászi és államcentrikus” politika mint diszciplína hazai megalapozója volt.²¹ Kantiánus érveléssel határozta meg a „jogállapot” értelmét, amely nem más, mint „az összes életviszonylatok békés s biztonságna örvendő rendje”.²² Ehhez képest a „jogeszme” nem más, mint a jog által – az igazságosság elveinek érvényre juttatásával – megteremtett kiszámíthatóság, azaz „közbiztonság” garantálása, ami mögött a szükséges „erőhatalommal” rendelkező állam („álladalom”) áll:

„A rendezett Jogállapot teljes megvalósításának egyik főfolyománya az, hogy az államtagok mindenike, mint emberi méltósága s személyi szabadságában biztosított polgár, minden általa észszerűnek felismert, s küljölle, erkölcsi, anyagi és szellemi boldogságára, vezető célok elérésére, szabadon s akadálytalanul törekedhetik; erőinek, képességeinek teljes kifejtését és érvényesítését fogantatosíthatja; s hogy mind e tekintetekben csak állami tagársainak hason joga és képessége által korlátoztatik, jelesen akkor, hogyha törekvései és célzatni azok jogaival összeütköznének, vagy ép az Egésznek Java és érdekével ellentétben állanának. A Jogeszme és a Jogossági Elv e szoros, szükségszerű kapcsolata az Álladalomeszmével, olly lényeges és messzeható, hogy a státuszfeladat s tevékenység legtávolabb köire is kiterjed, s hogy mindenkor

¹⁹ Kautz Gyula: *Politika vagy Országásztan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan- és kézikönyvül.* Pest, Heckenast, 1862. (Második, teljesen átdolgozott kiadás: *A politikai tudomány kézikönyve.* Budapest, Franklin-Társulat, 1876; harmadik „újrolag átnézett és jav. kiadás”: Ua. uo. 1877.)

²⁰ Kautz (1862): i. m. II. (Előszó).

²¹ „Az akadémiai vonal mindig is jogászi és államcentrikus maradt, így ezek a vonások csökkenő befolyással ugyan, de a mai napig jellemzői politikatudományunknak.” [Lánczi András: A politika mint tradíció. *Politikatudományi Szemle*, 3. (1994), 2. 95.] Ennek a hagyománynak volt az egyik kiemelkedő gondolkodója Kautz Gyula. Ugyanezt a megfogalmazást használja a két világháború közötti hazai politikatudományi gondolkodás jellemzésére Csizmadia Ervin. Vö. Csizmadia Ervin: A két háború közötti magyar politikatudomány diszkurzív tematikái. Dékány István, Ottlik László és Makkai János munkásságáról. In Szabó Máté (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete.* Budapest, Jászöveg Műhely, 2000. 180.

²² Kautz (1862): i. m. 8.

azon nagy és döntőjelentőségű szabálmérvet és correctivumot képezi, a mellyet a státus-főhatalom összes működése, célzatai és intézkedéseiben, vezérelvkép szemelőtt tartani van hivatva.”²³

Egy lábjegyzetben megjegyzi, hogy „[a] Jogeszmének az Álladalomeszméveli e szoros egybefüggésének folyománya [...] az ismeretes kifejezés »Jogállam« (*Rechtsstaat*)”. Ennek ellentétéként említi meg a „Rendőrállamot” (*Polizei-staat*), ahol a jogállammal szemben „a Szabadság és Jogosság elvének igen szűk, az államhatalmi gyámkodás és kormányi beelegyedésnek pedig igen is tág tér nyitattott”.²⁴ Az „Egyéni Szabadságjogok (*Individuelle Freiheitsrechte*)” kapcsán később megjegyzi, hogy azok „az általános emberi ősjogokkal többé kevesbbé azonosok; és ép ez okból minden valódi jogállamban, még az alkotmány nélküliben is, tiszteletben tartandók és biztosítandók”.²⁵ Végül a politikai szabadságjogok egyik kitüntetett válfaja kapcsán újra szóba hozza a jogállam fogalmát:

„A jó szellemben kezelt és foganatosított sajtószabadság ezek szerint, mint nemes ékkő, ősi fényvilággal, mellyet a humanus jogállam mindenkor fönnen becsülni és gondosan őrizni fog, s a mellyben az egyetemes közvélemény, s az összes szellemi nemzetélet láthatóan visszatükröződik s fényesb világosságot nyer minden szabad népnek és szabad országnak életfontosságú föltétele és intézménye.”²⁶

E gondolatok hangoztatása és képviselése minden tekintetben bátor szakmai állásfoglalásnak számított akkoriban.

Fő államelméleti műve második, „teljesen átdolgozott” változata *A politikai tudomány kézikönyve* címmel 1876-ban jelent meg, amelyben az államok osztályozása kapcsán beszél a jogállamról.²⁷ Az államok tipizálásakor az „államalkatok” két fő osztályát említi, úgymint a jog és igazságosság eszméjét érvényre juttató – kötőjeles fogalomhasználattal élve – „jog-államot” (*Rechtstaat*), és az „önkény-államot” (*Gewaltstaat*):

„A jogállam a jog egyeduralma a tárgyilag létesített jogi szabványok s törvényes alakzatok és intézmények alapján, illetőleg olyszerű organismusa a közéletnek, a melyben uralkodó és nép, kormányzók és kormányzottak, tekintély és szabadság, rend és haladás egymáshoz viszonyukban s egymásra való hatásukban törvény- és alkotmányszabta módon rendezvék; a társadalom minden tagja ereinek és tehetségeinek kifejlesztésében, s jogos érdekeinek érvényesítésében kellő szabadságnak s törvény előtti egyenlőségnek örvend; a státushatalom viselője és közegei alkotmányos korlátoknak s ellenőrzetnek alávetvék; a polgároknak az önkormányzat,

²³ Kautz (1862): i. m. 9.

²⁴ Kautz (1862): i. m. 11.

²⁵ Kautz (1862): i. m. 152.

²⁶ Kautz (1862): i. m. 174.

²⁷ Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat, 1876.

a politikai szabadságjogok, az esküdtszéki intézmény, stb. alapján a közhatalomban való részesedése törvényileg megadva és biztosítva van; a műveltség és humanitás előmozdítására s terjesztésére érélyes köz- és társulati tevékenység fejtetik ki; s mindenek felett senki korlátlan hatalmat nem gyakorol, senki mások rovására és károsításával nem cselekedhetik, köz és magánköri cselekvényei tekintetében mindenki a felelősség szigorú szabályának alávetett. – Míg az önkény-állam az, a melyben az imént jelzett kellékek nincsenek meg, az államdolgok intézése egynek vagy többeknek kénye, különérdeke, törvényt és alkotmányt kizáró tetszése szerint eszközöltetik, jog- és alkotmánybiztosítékok hiányzanak, a polgárok mint egyének s mint összeség a szabad önelhatározás s mozoghatás jogával nem bírnak, a hatalom orgánumainak mindenbe gyámkodó beavatkozása szabályul áll, s az egész közület csak úgy jelenkezik, mint egy nagy gépely s rendőri szervezet!²⁸

A jellemző sajátosságokat még hosszasan részletezi, így többek között megállapítja, hogy:

„Az igazi jogállam egyik fő ismervét az képezvén, hogy annak kormányzati közegei és intézményei is nem mechanikus kapcsok és formák, hanem benső természetszerű kötelek által fűzetnek egy rendszeres egészé, a melyben minden elem és minden tag a törvény és alkotmány által elébeszabott körben, minden többiekkel viszonyban, s egymást támogatva, mozog és teljesíti funkcióit”.²⁹

A bírói hatalomról megállapítja, hogy a „közszabadságnak” és a „joguralomnak” az egyik erős támasza:

„A bíraskodás e szerint azért mivel benne a jog majestása és az állami igazságosság eszméje nyilatkozik, valódi s önálló állam hatalmi functiósa státusnak mint morál-politikai létszernek direkt kifolyása; a miért is a modern jogállam teljes joggal tekinti magát minden bíraskodás egyedüli kutforrásának, s helytelenít minden olynemű igazságszolgáltatást, mely nem egyenesen a státus nevében és nem a státus hatósági műszerei által történik.”³⁰

A bírósági szervezetrendszeren belül a „közigazgatásjogi bíróság” kapcsán megjegyzi:

„Az igazi jogállam létfeltétele az, hogy az alkotmány és törvényhozás által biztosított minden magán- és nyilvánjogai a physikai és erkölcsi személyeknek: független s jól-rendezett bíróságok ortalma alá helyeztessenek, mely bíróságokhoz akkor is fordulhatni, hogyha egyesek valamely közhatalóság (kormányzati közeg) által magukat jogaikban sértettnek tartják.”³¹

²⁸ Kautz (1876): i. m. 199.

²⁹ Kautz (1876): i. m. 356.

³⁰ Kautz (1876): i. m. 433–434.

³¹ Kautz (1876): i. m. 437.

Érdemes megjegyezni, hogy említést tesz az úgynevezett állambírásról, amelynek álláspontja szerint fontos szerepe van a jogállam intézményrendszerében:

„Az igazi jogállam egyik kelléke az is, hogy létezzék benne oly legfő bíróság vagy törvényszék, a mely előtt a státusalkotmány biztosítékai érdekében panasz- és vád emeltethetik oly személyek vagy hatalmi műszervek ellen, melyek állásukkal visszaélve az alkotmányt megsértik vagy önkény és erőszakoskodás által veszélyeztetek.”³²

Végül utalni kell az igazságügyi szervezet működésének Kautz szerint legfontosabbnak tartott „főbb irányelveire”, amelyek nélkül a „polgárosult állam” nem tarthat igényt a jogállam címre. Mára ható érvényű gondolatait érdemes hosszan idézni:

„A polgárosult állam, s főleg az, a mely a »jogállam« czimére igényt tart, igazságügyi szervezetében egynémely vezér- és irányelv érvényrejuttatására van utalva, melyek foglalata a következő: a) Legyen mindenekelőtt biztosított mindenkire nézve (mint polgári alapjog) a bírósághoz való folyamodhatóság, a melyben a társadalmi jogátalom arra nézve érvényesül; a közhatalom e szerint tartozik arról gondoskodni, hogy az igazság keresésének útja még legszegényebb polgárára nézve is lehetségessé váljon, s mesterséges akadályok, súlyos törvénykezési illetékek stb. által attól senki vissza ne rettentessék. – b) Az igazságszolgáltatás szorosan elkülönítendő a közigazgatástól, úgy, hogy igazságügyi és adminisztratív közeg egy és ugyanazon hatóság vagy hivatalnok ne lehessen, s bírói és peres féli állást egyidejűleg senki se foglalhasson el. – c) Senki se vonattassék el illetékes (törvényileg meghatározott) bírója elől; valamint egy ügy se utaltassék oly bírósághoz, mely annak tárgyalására és eldöntésére törv. [törvényileg – Sz. J.] nincs jogosítva. Az újkori jog- és államfejlődés ez elveket érvényre emelve, s a középkori rendi különbségeken alapuló törvénykezést mellőzve, minden rangú és rendű polgárait egyforma eljárás szerint s a közönséges bíróságoknak veti alá; s a jó igazságszolgáltatással összeférhetlennek tekinti a kivételes törvényszékeket (*Ausnahmsgerichte*), melyek rendszerint nem az igazság, hanem vagy a szenvedély vagy az önzés vagy a kényhatalom közegei. – d) Legyen a bíróságok illetékességi köre, folyammenete (*Instanzenzug*) eljárása, s hatósági területe világosan és határozottan megállapítva, mindenekfelett pedig a bírói függetlenség biztosítva; biztosítva akként, hogy menten minden illetéktelen külbefolyás-, pártmesterkedés-, kegyigéret és megfélemlítéstől, a bíró és törvényszék teljes önállósággal járhatson el tisztjében, s mondhasson ítéletet hatalmasok és gyengék, gazdagok és szegények, üldözők és üldözettek felett. – e) Emeltyűje az igazságszolgáltatás sikerességének a nyilvánosság; mely a polgároknak a jogérzületet és a közszellemet fejleszti, s hatalmi túlkapásokat és önkényeskedést akadályoz; továbbá a szóbeliség a peres eljárásban, mint a mely által a törvénykezés egyszerűbbé olcsóbbá s gyorsabbá válik, s az alkotmányossági feltételek és alapok is szilárdulnak. – f) A törvényszékek alakítása és folyamatainak szervezése a peres ügyek különféleségének megfelelőleg eszközöltessék; s főleg arra fordítsan az állam figyelmet, hogy bírakul csak feddhetlen jellemű, alapos képzettségű s nemes hivatásuktól áthevílt lelkiülettel bíró egyének jeleltessenek ki. – g) Az alkotmányosság követelésével

³² Kautz (1876): i. m. 443.

megegyezőleg nyújtassék mód és alkalom a közpolgároknak is bírósági funkciókban részvételre, a mi a békebírság, meg az esküdszéki intézmény által valósítható meg. – h) A helyes igazságszolgáltatási rendszer egyik föltétele a jogvédelmet eszközölő s a peres feleket bíróságok előtt szakszerűleg képviselő ügyvédség; mint kiegészítő eleme is a törvénykezési alkotmánynak, s praktikus iskolája a bírói, a magasb közhivatalnokai, az orsz. képviselői stb. pályáknak. – i) Alig nélkülözhető kellékét a törvénykezésnek képezik (főleg korunkban s bonyolultabb köz- és jogviszonyainkkal szemben) rendszeres (civil- és büntetőjogi) törvénykönyvek (*Codex*) s perrendtartási szabályok; hogy a bírónak ítélethozatalában szoros zsinórmérve legyen, a törvénykezésben minden önkény s kétértelműség kizárattassék, s mindaz eltávolítható legyen, a mi a pertárgyalásnak szükségtelen hosszabbítása- és összebonyolítására, vagy elhamarkodás és felületességre vezethetne. – k) Végül lengje az összes törvénykezést és igazságszolgáltatást át a modern idők felvilágosult szelleme, a humanitás és a méltányosság tekintetei; ne feledje soha a státus (főleg a büntető politikában) azt, hogy az igazságosság a megsértett jog helyreállításában (fenyítésben és büntetésben) az emberiség követeléseivel nem összeférhetetlen; s hogy azon nagy érdekek, a melyek a szabad s alkotmányos állam biztosítékai, egy szabadelvű s az emberi méltóság elvére alapított törvénykezési szervezetben és eljárásban is hathatós támaszt bírnak.”³³

Mindezen gondolatokból egyértelműen kiderül, hogy Kautz a 19. század második felének azon hazai államtudósai közé tartozott, akik a jogállamiság lényegét, fontosságát, illetve a modern állam megteremtésében betöltött szerepét átlátták. Hivatkozott műveiben részletesen szólt a jogállam intézményes kereteiről, szükséges elemeiről. Ha a kései utókor a jogállam fogalmi meghatározására vállalkozik, nyugodtan támaszkodhat a nagy előd máig érvényes megállapításaira.

³³ Kautz (1876): i. m. 501–502.

Irodalomjegyzék

- Arczt Ilona: *A „Politika tudományok” oktatása a Budapesti Egyetem (ELTE) Jogi Karán és előd-intézményeiben*. Budapest, Rejtjel, 2004.
- Balogh Arthur: *Jogállam*. Székfoglaló értekezés. (Értekezések a társadalmi tudományok köréből XIV. köt. 8. sz.) Budapest, MTA, 1914.
- Bekker Zsuzsa: Kautz Gyula élete és munkássága. *Hitelintézeti Szemle*, 3. (2004), 5. 83–91.
- Concha Győző: *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni jogokhoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum, 1877.
- Concha Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan*. Budapest, Eggenberger, 1895.
- Csemegi Károly: A büntető törvények és a bíróság. (Eredetileg megjelent: *Magyarország*, 1861. évi december 6., 7. és 8. számaiban.) In Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond (szerk.): *Csemegi Károly művei*. I. köt. *I. Közjogi és publicisztikai dolgozatok. II. Jogászegyleti beszédek*. Budapest, Franklin-Társulat, 1904.
- Csizmadia Ervin: A két háború közötti magyar politikatudomány diszkurzív tematikái. Dékány István, Ottlik László és Makkai János munkásságáról. In Szabó Máté (szerk.): *Beszélő politika. A diszkurzív politikatudomány teoretikus környezete*. Budapest, Jósöveg Műhely, 2000. 162–184.
- Földes Béla: *Kautz Gyula ig. és r. tag emlékezete*. A Magyar Tudományos Akadémia elhunyt tagjai fölött tartott emlékbeszédek, XV. kötet, 5. sz. Budapest, MTA, 1911.
- Gneist Rudolf: *A jogi állam*. Ford. Takács Lajos. Budapest, MTA, 1875.
- Gneist, Rudolf von: *Der Rechtsstaat*. Berlin, Springer, 1872. Online: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-94372-0>
- Karvasy Ágost: *A közrendészeti tudomány*. Pest, Emich, 1862.
- Kautz Gyula: *Politika vagy Országászatlan, tekintettel a két művelt világrész államintézményeire és törvényhozására. Rendszeres tan- és kézikönyvül*. Pest, Heckenast, 1862.
- Kautz Gyula: *A politikai tudomány kézikönyve*. Budapest, Franklin-Társulat, 1876.
- Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKTK, 2014.
- Kuncz Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Pozsony, Drodtleff, 1888.
- Kupa László: Kautz Gyula „termékeny tagadása”. In Kupa László: *A polícia alkonyától a szociológia hajnaláig. A magyar szociológiai gondolkodás kialakulása a reformkortól a századfordulóig*. Pécs, Kronosz, 2012. 273–305.
- Lánczi András: A politika mint tradíció. *Politikatudományi Szemle*, 3. (1994), 2. 92–108.
- Mohl Robert: *Az államtudományok encyclopaediája*. Ford. Löw Tóbiás. Pest, Heckenast, 1866.
- Mohl, Robert von: *Encyklopädie der Staatswissenschaften*. Tübingen, Laupp, 1859.
- Pauler Tivadar: *Észjogi alaptan*. Pest, Emich, 1854.
- Pisztóry Mór: *Állampolitika és történeti fejlődés. I. köt. Államismeret és alkotmányi politika*. Pest, Pesti Könyvnyomda, 1872.
- Pulszky Ágost: *A jog és állambölcsészet alaptanai*. Budapest, Eggenberger, 1885.
- Schvarcz Gyula: *A két utóbbi évtized államformatani irodalmának kritikai méltatásához*. Értekezések a társadalmi tudományok köréből. VIII. kötet. IX. szám. Budapest, MTA, 1887.
- Schvarcz Gyula: *Államintézményeink és a kor igényei*. I. füzet. Pest, Aigner, 1871.
- Schvarcz Gyula: *Schvarcz Gyula programja*. Pest, Aigner, 1872.
- Tamás András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Iustum Aequum Salutare*, 5. (2009), 3. 57–74. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20093sz/03.pdf>



Szabó Mátyás¹

A környezetjogi elvek dualizmus kori gyökerei, különös tekintettel az 1885. évi vízjogi törvényre és annak végrehajtására²

Bevezetés

A környezetvédelem jogának első organikus és átfogó szabályozása az 1976. évi II. törvénnyel valósult meg hazai jogrendszerünkben.³ Mai környezetvédelmi rendszerünk jogi alapját a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LVIII. törvény (Kvt.),⁴ az uniós jog és multilaterális szerződések, nemzetközi keretegyezmények adják. 1976 óta Magyarországon az emberi környezet megóvása érdekében védelem alatt áll a föld, a víz, a levegő, az élővilág, a táj és a települési környezet.⁵ Az organikus, egységes, írott környezetjog kialakulását megelőzően a római jogban gyökerező környezetvédelmi elveket⁶ a nemzetközi közjogban a bírói gyakorlat formálta.⁷ Ezen elveket az 1960-as évek társadalmi mozgalmai kényszerítették nemzetközi keretegyezményekbe és a nemzeti jogrendszerekbe.

A környezetvédelmi jog részét képező vízügyi intézmények és eljárások előképét a 19. században kiépített polgári államrendszerben is vizsgálhatjuk. Az alkotmányos klasszikus jogállam és a polgári államszervezet kiépítése mellett a jogalkotó a vizek használatát egyrészt szakhatósági engedélyeztetési eljáráshoz

¹ Tanársegéd, Nemzeti Közszerológáti Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Állam- és Jogtörténeti Tanszék. Kapcsolat: szabo.matyas@uni-nke.hu.

² Az Innovációs és Technológiai Miniszterium ÚNKP-20-3-II-NKE-153 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból finanszírozott szakmai támogatásával készült.

³ Kárpáti Zoltán: A környezetvédelmi igazgatás. In Gerencsér Balázs – Tamás András (szerk.): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 195.

⁴ 1995. évi LVIII. tv.

⁵ 1976. évi II. tv.

⁶ Úgymint a „sic utere tuo ut alienum non laedas”, vagy a „rupitias sarcito” elv.

⁷ Tim Stephens: *International courts and environmental protection*. New York, Cambridge University Press, 2009. 12–16.

kötötte, emellett a vizek szennyezésére vonatkozóan a kihágási jog körébe tartozó több szabályt is alkotott.

Ezen tanulmányban mint a jelenlegi környezetvédelmi szabályozás legjelentősebb tárgyra,⁸ a vízre vonatkozó hatósági engedélyeztetési eljárások⁹ és szabálysértési jogi tényállások történeti előzményeit kívánom vizsgálni. Egyúttal a vizek védelmére irányuló jogi szabályozás történetéhez kívánok adalékot nyújtani a dualizmus kori jogszabályok és hatósági eljárások ismertetésével.

A vízjogi törvény megalkotása

Előzmények

A vizekkel kapcsolatos legkülönbözőbb természetű jogi viszonyok szabályozásáról már a tradicionális jogtörténetünkben is számos jogforrás rendelkezett szűkkörűen.¹⁰ Konkrétan a vizek védelmére vonatkozó alapelvet már az 1840. évi X. törvénycikk kimondta, azonban a nevezett rendelkezés végrehajtására nézve átfogó intézményrendszer és hatósági eljárások még nem működtek. Mindemellett a mezei rendőrségről¹¹ szóló törvény tartalmazott a kenderáztatókra vonatkozóan tényállást, mint kihágás, amelyről még később szólunk. A Bach-kormányzat időszakában bevezetett 1852. évi Osztrák Büntető Törvénykönyv (*Strafgesetz*) szintén tartalmazott a vizek szennyezésére vonatkozó tilalmat.¹²

⁸ A Kvt. az általa védett természeti elemek közül éppen a vízre vonatkozóan fogalmazza meg a legtöbb követelményt. Lásd Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 212.

⁹ Fülöp Bence – Baranyai Gábor: Vízvédelem, vízgazdálkodás. In Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 216–217.

¹⁰ A vízjogi törvény indokolása a következő jogforrásokat említi: HK. I.24. 8. §., I.87., 1723:XV. tc., 1751:XIV. tc., 1807:XVII. tc., 1836:XXXVI. tc., 1840:X. tc., illetve a kiegészítés után az 1871:XXXIX., 1871:XL., 1874:XI. és az 1884:XIV. törvénycikkeket. Lásd FI 1884. II. k. 161. sz. 437–438. Szilágyi János Ede: *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013. 73–74. Míg Márkus Dezső a vízjogi törvény kapcsán számos más törvénycikket is felsorol a CJH-kötetben. Márkus Dezső (szerk.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1884–1886. évi törvénycikkek – Corpus Juris Hungarici*. Budapest, Franklin Társulat, 1897. 231–232.

¹¹ A mezei rendőrségről lásd Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvénycikkely nyomán*. Pápa, Pápai Református Kollégium, 1843; Máthé Gábor: A kihágás intézménye. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980), 8. 677–680; Bacsárdi József – Christján László – Sallai János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 32–34.

¹² Az OBTK a szűk értelemben vett Magyar Királyságban 1852. szeptember 1-jétől 1861. júniusig volt hatályban.

Az OBTK az emberi fogyasztásra alkalmas vizek szennyezését kriminalizálta, és minősítette kihágássá, amelyet 3 naptól egy hónapig terjedhető fogsággal rendelt büntetni. Azonban ha ezen kihágáshoz „tetemesb pajkosság” vagy testi egészségen, életen sérelem okozását célzó gonosz szándék párosult (mint például bosszúvágyból kútmérgezés), a bűncselekmény ez esetben már *gonosz károsítás* tényállásként, mint büntett minősült.¹³ A magyarországi cs. k. osztrák hatóságok és bíróságok az OBTK-t 1852 és 1861 között mint hatályos jogot alkalmazták.

Az 1885. évi vízjogi törvény megalkotásáig egységesen és organikusan szabályozott vízügy nem működött Magyarországon. Az 1840. évi X. törvénycikk és a mezőrendőrség intézménye mellett az 1879. évi XL. törvénycikk, vagyis a *büntetőtörvénykönyv a kihágásokról* (KBTK) egyes tényállásai voltak érvényben, amelynek vonatkozó rendelkezéseire szintén később térünk ki.

A vízjogi törvény előkészítése és tárgyalása

A vizek védelmének általános alapelvét az 1840. évi X. törvényt hatályon kívül helyező vízjogi törvény (1885. évi XXIII. törvénycikk) mondta ki, amelynek előkészítése két és fél évig tartott. A törvényjavaslat tárgyalására 1885. január 14-én küldött ki husztagú bizottságot¹⁴ Péchy Tamás, a Képviselőház elnöke.¹⁵ A bizottság jelentéséből, az indokolásból és a Képviselőházban lefolytatott vitákból is kitűnt, hogy bár a törvény tartalmazott a vizek védelmére vonatkozó általános rendelkezést, elsődleges célja a nemzetgazdaság előmozdításához kapcsolódó jogi alapok megteremtése volt. Az országgyűlési tárgyalásokat megelőzően már a jogászegylet tanácskozásai során is elsősorban az ország közgazdasági érdekeit tartották szem előtt, illetve a kardinális kérdést az jelentette, hogy a víz állami közdologgá nyilvánítása mellett a már szerzett magánvízhasználati jogok hogyan tarthatók fent.¹⁶

A képviselőházi vitában Darányi Ignác felszólalásában rámutatott a vizekben rejlő gazdasági perspektíva jogi szabályozás híján fennálló kiaknázatlanságára: „Nálunk úgyis a legkevesebb ember bir activ industrialis szellemmel, a vizet hagyja maga előtt folyni 10-100 ezer ember a nélkül, hogy hasznát venné, mikor vehetné.”¹⁷

¹³ Csatskó Imre: *Az 1852-iki Május 27-ki Austriai Birodalmi Büntető Törvény magyarázata*. Pest, Geibel Armin, 1853. 376.

¹⁴ A bizottság tagjai: Abonyi Emil, Dániel Ernő, Darányi Ignác, Dárday Sándor, Ferenczy Miklós, György Endre, Harkányi Gyula, gr. Károlyi Sándor, Lázár Ernő, b. Perényi Péter, Sebő Imre, Szögyény Emil, gr. Török József, Unger Alajos, Vukotinovich Lajos, gr. Csáky László, Mártonffy Károly, Teleszky István, Biasini Domokos, Chorin Ferencz.

¹⁵ KN 1884. II. k. 389.

¹⁶ Tóth Gáspár: Nyolczadik magyar jogászgyűlés. *Jogtudományi Közlöny*, 17. (1882), 41. 327.

¹⁷ KN 1884. VI. k. 204–205.

Gróf Széchenyi Pál földművelés- ipar- és kereskedelemügyi miniszter a víz-jogi törvény végrehajtásának prioritásai között a vízhasználatot, a vízduzzasztó művek kérdésének rendezését és a perek megelőzését, a vízi szolgalmak szabályozását, a vízi könyvek bevezetését, a már fennálló használatok engedélyeztetését, a minisztériumok közötti hatáskörmegosztást és a kultúrmérnökök hatósági joggal való felruházását nevezte meg.¹⁸ A törvény célja tehát teljesen érthető módon elsősorban a vizek és azok használatához kapcsolódó jogi kérdések tisztázása volt.

Ellenben a vizek szennyezéséről és az eljárások elégtelenségéről szerzett évtizedes tapasztalatok következtében a törvény 1913. évi módosítása már elsődleges és kifejezett célként fogalmazta meg az ivóvizek megóvását:

„A vízjogról szóló 1885:XXIII. tc. életben léte óta szerzett tapasztalatok már régebben reáterelték a közfigyelmet arra, hogy e törvény revízió alá veendő. [...] Alig lehet azonban arra számítani, hogy az általános revíziót felölelő törvényjavaslat rövid időn belül a törvényhozás elé legyen terjeszthető. Ezzel szemben az életviszonyok és főképpen a fejlődő gazdasági élet újabbban a vízügyi igazgatás terén is egyes oly kérdéseket állított homlokterbe, amelyek megoldásával a vízjogi törvény általános revíziója idejéig várni okszerűen nem lehet. A közegészségügyi állapotok javítása szempontjából elsőrangú fontosságu, hogy az ivóvíz kielégítőbb védelmet nyerjen, mint amennyire azt eddig biztosítani lehetett”¹⁹

Visszatérve az 1885. évi vízjogi törvényhez vitájához, Darányi Ignác hangsúlyozta az egységes szabályozás szükségességét, mert a vizekre vonatkozó törvénycikkek bár sok tekintetben kiegészítették egymást, számos ellentmondásos rendelkezést is tartalmaztak. Szintén a törvényjavaslat jelentőségének tulajdonította a vállalatok létesítéséhez és vizek használatához törvényes alap létesítését, illetve a partikuláris tiszai törvényekben foglalt szabályozás kiterjesztését az egész országra.²⁰ Gr. Károlyi Sándor is új törvény szükségességét hangoztatta, egyúttal felhívta a figyelmet a vízhasználatokra vonatkozó zavaros gyakorlatra: „mert arról törvényeink nem szóltak, a külföldi törvények voltak irányadók”.²¹

Az ellenzék bár sérelmezte a törvényjavaslat tárgyalására jutó rövid időt, a törvény szükségességét szinte minden ellenzéki képviselő elismerte. Apponyi Albert a vízjogi törvény megalkotását nagy fontosságú codificationalis reformnak nevezte. A bizottsági előadó Dárdai Sándor azonban nem – egy, a tulajdonjogi kérdésekbe is beavatkozó – vízjogi kódexről beszélt, a törvényt inkább vízjogi rendtartásnak nevezte: „A jelen törvényjavaslat ép azért nem akar újabb alapot teremteni, hanem csak a létező jogalapon gondoskodik annak fejlődéséről.

¹⁸ RT 1885. 2220.

¹⁹ FI 1910. XII. kötet. 583. sz. iromány 2. melléklet. 295.

²⁰ KN 1884. VI. k. pp. 204-205.

²¹ KN 1884. VI. k. 219.

Ép ezért ez nem is képez úgyszólván vízjogi codificatiót, hanem, ha úgy szabad magamat kifejezni, tisztán csak egy vízrendtartás megalkotását czélozza.”²²

Bár a jogalkotó részben követte a nyugati mintákat, így a törvényre jelentős hatást gyakorolt²³ például az 1869. évi osztrák birodalmi vízjogi törvény²⁴ (*Wasserrechtsgesetz*). A magyar vízjogi törvény a vizek jogi minősítése szempontjából egyedi anyagi jogi rendelkezéseket tartalmazott, ugyanis a vizek köz- és magánjellegű felosztásának római jogban gyökerező elvét követő nyugati törvényekkel szemben – a dologi jogi jellegű kérdéseket és pereket elkerülendő – határozottan szétválasztotta a *vizek tulajdonjogának és használati jogának* kérdését. A vizeket felhasználásuk módja szerint osztotta köz- és magánhasználatú vizekre, ezzel megtartva azok felett az állam fennhatósági jogát és ingerenciáját.²⁵

A vízjogi törvénnyel kapcsolatos további kritikaként merült fel, miszerint az túlságosan szerteágazó természetű tárgyat vett egységes szabályozás alá, így megszorítva a hétköznapi magánhasználatot.²⁶ Emellett az előadó, Dárdai Sándor figyelmeztetett, hogy a törvény hatálybalépésével perek nagy száma várható, és mivel ezeket harmadfokon a szakminisztérium bírálja el: „mégis kénytelen vagyok a bizottság nevében kijelenteni, hogy fájdalmasan nélkülöztük azt, hogy ezen törvényjavaslat alkotását nem előzte meg a közigazgatási bíróság intézményének behozatala, mely bíróság a közigazgatásnak egyetlen terén, sem volna oly nagy mértékben hivatva vitás kérdések eldöntésére, mint éppen a vízjog terén.”²⁷

A Képviselőház tárgyalásait követően a Főrendiház *állandó hármas bizottságának* jelentésében²⁸ kisebb módosítási javaslatok mellett az Indokolás világossá tette a vizek ártalmas megfertőzésének tilalmára vonatkozó elv általánosságát, amelyet korábbi törvényeink csak részben tartalmaztak. „A javaslatba fölhozott határozat mindazáltal éppen általános elvi jelentőségénél fogva fontos és szükséges; elvül mondja ki, hogy »ártalmas anyagokkal« való megfertőztetés tilos s e részben az »ártalmas« szó egész általánosságában állittatik oda.”²⁹

²² KN 1884. VI. k. 208.

²³ Anton Randa, a prágai Károly Egyetem jogászprofesszora az osztrák vízjogi rendszert elemző művében a magyar vízjogi törvényt a M. K. Igazságügyminisztérium által kiadott anyagok alapján elemezte, a magyar vízjogi törvénynek osztrák hatást tulajdonított, egyúttal méltatta a magyar jogalkotó következetességét és körültekintését. Anton Randa: *Das Österreichische Wasserrecht*. Prag, Fr. Rivnác, 1891. Vorwort zur Dritten Auflage.

²⁴ RGBI 93/1869.

²⁵ KN 1884. VI. k. 208.

²⁶ KN 1884. VI. k. 209.

²⁷ KN 1884. VI. k. 209.

²⁸ FI 1884. II. k. 161. sz. 435–436.

²⁹ FI 1884. II. k. 161. sz. 443.

*A szakhatósági engedélyeztetési eljárás és vízrendőri kihágások
a törvényben*

A vízrendőri kihágások

Az általános elvként elfogadott tilalmat a vízjogi törvény 24. §-a mondta ki, amelynek végrehajtására egyrésről Széchényi Pál földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter egy általános rendeletet (ÁR) adott ki,³⁰ másrésről a törvény 185. §-a a vízrendőri kihágások között rögzített vonatkozó tényállást.³¹ A vizek szennyezését tiltó kihágást a vízjogi törvény a KBTK 105. §-ában meghatározott tényálláshoz képest, illetve azt kiegészítve határozta meg. Vagyis aki vizeket ártalmas anyagokkal megfertőztet, 100 forintig terjedhető pénzbüntetéssel vagy 10 napig terjedhető elzárással volt sújtható, amennyiben a cselekménye nem ütközött a KBTK fentnevezett bekezdésébe.

Ezen vízrendőri kihágások elbírálása során az eljáró hatóságnak a tárgyi tényállás megállapítására, a törvényességi szempontokra, az alanyi tényállás megállapítására, végül, de nem utolsósorban a kihágás előtti állapot helyreállítására kellett különös figyelemmel lennie. Ezek közül az első és a negyedik szempont megállapítására a mérnök szakértő működése is kiterjedt.³² Mivel a perek gyakran elhúzódtak – és a Csemegi-kódex 108. §-a értelmében (amely a KBTK-ra is vonatkozott) a kihágás büntethetősége elévült, ha a büntető hatóság 6 hónapon belül nem intézkedett –, ezen okból kifolyólag a földművelésügyi miniszter külön rendeletben, fegyelmi szankció kilátásba helyezésével sürgette meg a kerületi kultúrmérnöki hivatalokat.³³

Ami a KBTK-ban található kihágást illeti, a törvénykönyv 105. §-a csupán ronda vagy undorító tárgyaknak a kutakba, vízvezetékekbe vagy forrásokba dobását büntette. A magánhasználatú vizek ily módú szennyezését 3 napig terjedő elzárással, míg a közhasználatú vizek szándékos szennyezését – amennyiben ezzel a víz élvezhetetlenné vált, használhatóságában fennakadás keletkezett – 15 napig terjedő elzárással vagy 100 forintig terjedő pénzbüntetéssel büntette.³⁴

³⁰ „24. §. A vizeknek ártalmas anyagokkal való megfertőztetése tilos. Hogy mily intézkedések szükségesek arra nézve, hogy gyárakból, bányákból és más vállalatokból hulladékok és megfertőztetett vizek más vizekbe bebocsáthatók legyenek: az iránt a közegészségügy követelményei és a fennálló használatok tekintetbe vételével a hatóság intézkedik.”

³¹ Vécsey Tamás: *A vízjogi törvény és a vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Franklin Társulat, 1902. 116.

³² Dános Miklós: *A vízjogi törvény, kapcsolódó törvények és rájuk vonatkozó rendeletek*. Budapest, Pátria, 1905. 468.

³³ Földművelésügyi miniszter 5277/1890. sz. rendelete. Dános (1905): i. m. 305.

³⁴ Edvi Illés Károly: *A kihágásokról szóló magyar büntető-törvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata*. Budapest, Singer és Wolfner, 1892. 234–235.

A kihágás elbírálására a *közegészségügyi törvény* elsőfokon a *szolgabíró*t (kis- és nagyközségekben), a *polgármestert* vagy helyettesét (rendezett tanácsú városokban), a *rendőri hivatal*t (törvényhatósági joggal felruházott városokban), a *kerületi elöljáróság* e célra kinevezett tagját (Budapesten), másodfokon az *alispánt*, törvényhatósági jogú városokban és Budapesten a *városi tanácsot*, míg harmadfokon a *belügyminisztert* nevezi meg.³⁵ A fellebbvitel során a tényállás, illetve a vizek jogi minőségének megállapítása sem bizonyult egyszerűnek, erről tanúskodik több ügy, amelyeket végeldöntésre a belügyminiszter a földművelésügyi miniszterre tett át.

Az engedélyeztetési eljárás

Ami a vizek preventív védelmét jelentő *szakigazgatási hatósági eljárást* illeti, a 24. §-ban tiltott szennyvizek elvezetése a közegészségügyi szempontok figyelembevételével csakis szakhatósági engedéllyel volt lehetséges. Az elsőfokú hatóságként az illetékes *törvényhatóság első tisztviselője* (az alispán vagy a polgármester) hatósági szakértő bevonásával (ÁR. 7. §) vizsgálta, hogy a létesítendő vízimű, vízhasználat vagy vízi munkálat közérdekbe ütközik-e. A vizsgálatot 30 napos közszemle követte, majd a tárgyalást követően a szakértő előterjesztésére az alispán vagy a polgármester határozatban adta ki az engedélyt (ÁR 19. §), vagy a tervezett munkálat közérdekbe ütközése esetén indokolt határozattal visszautasíthatta azt (ÁR 6. §).

A határozat ellen az érdekelt felek és az érintett hivatalok is fellebbezhetek (ÁR 21. §). Ez esetben másodfokú hatóságként a *közigazgatási bizottság*, míg harmadik, végső fokon a *Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium* járt el. Az 1889. évi kormányzati reformot követően a Földművelés- Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium fellebbviteli hatásköre a *Földművelésügyi Minisztériumra* (FM) szállt. Egyúttal a minisztériumban egy *vízjogi tanács* jött létre, amely az FM hatáskörébe tartozó harmadfokon bírálendő vízjogi ügyekben járt el. A tanács elnöke az államtitkár, míg tagjai az V. főosztály főnöke, illetve az ügyosztályok vezetői voltak. A vízjogi és vízrendőrségi ügyekben ellátott fellebbvitel mellett a tanács legfontosabb feladata a vízjogi törvény hiányait pótló vagy egyes konkrét egyedi ügyekből származó elvi határozatok megalkotása.³⁶

³⁵ Márkus Dezső (szerk.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1875–1876. évi törvényczikkek – Corpus Juris Hungarici*. Budapest, Franklin Társulat, 1896. 364.

³⁶ Faragó Lipót: *A vízügyi szolgálat szervezete*. Budapest, Pallas, 1902. 9.

A folyóvizek védelmét érintő további rendelkezések

A vízforgató törvényben és annak végrehajtó rendeletében életbeléptetett eljárásokon felül a vizek védelme további intézkedéseket is igényelt. A tárgyra vonatkozóan hivatalos összeállítás 1893-ig biztosan nem létezett, amit az – országos kulturmérnöki hivatalt is magában foglaló – Országos Vízügyi és Talajjavítási Hivatal (OVTH) ismert el egy, a földművelésügyi miniszterhez érkezett belügyi átiratra adott válaszában. Az eset az országgyűlési vita és a törvény indokolása mellett szintén a vizek védelmének másodlagosságára világít rá.

Az 1898. évi francia vízforgató törvény³⁷ elfogadását megelőzően a francia kormány bécsi nagykövete útján fordult Agenor Goluchowski cs. és kir. külügyminiszterhez. Pierre Decrais nagykövet kormányának a folyóvizek szennyezése ellen alkalmazható intézkedések tanulmányozásához kérte a közös külügyminiszter közbenjárását. A közös külügyminisztérium átirata nyomán a belügyminiszter meghagyásával Chyzer Kornél miniszteri osztálytanácsos továbbította Bethlen András földművelésügyi miniszterhez a francia és az osztrák–magyar külügy kérését.³⁸ „[a francia kormány] az e tekintetben Magyarországon fennálló összes törvények és rendeletek szövegét, valamint az ezen ügyet tárgyaló összes magyarázatok és technikai s jogi művek jegyzékét közölni esetleg a jobb műveket megküldetni kérte”.

A Földművelésügyi Minisztérium az OVTH-lal történt konzultációja során a hivatal azt a választ adta, hogy a folyóvizek szennyezésére vonatkozó rendeletekről gyűjtemény nem létezik,³⁹ így azokat felsorolva adott felvilágítást a minisztériumnak. A FM végül a vízforgató törvény és annak végrehajtó rendelete (a közegészségügy követelményeivel összhangban) mellett a vizek kenderáztatással való fertőzését tiltó miniszteri határozatot⁴⁰ nevezte meg átiratában a Belügyminisztériumnak.⁴¹ További intézkedések között pedig a tiltott kenderáztatás kihágásának felvételét említhetjük az mezőrendőrséget felállító 1894. évi XII. törvénycikkben, illetve a cukorgyári szennyvizek elvezetéséről szóló rendeletet.

³⁷ A törvény elemzését lásd Török Emil: *Az új francia vízforgató törvény*. Budapest, Petrik, 1898.

³⁸ MNL OL K184. 221. cs. 22223/16. A magyar királyi belügyminiszter átirata Bethlen András földművelésügyi miniszternek. Budapest, 1893. 04. 12. (26720/VI.)

³⁹ „A belügyminiszter úr átiratára, a mely szerint a folyóvizek szennyezése ellen alkalmazandó intézkedésre vonatkozó rendeletek másolatokban megküldessenek, megjegyezzük, hogy ezekre nézve külön *összegyűjtött* rendeletek nincsenek.

Azonban közlendőnek véljük mindazon törvények és rendeletek idevágó szakaszát, amelyek a vizeknek ártalmas anyagokkal való megfertőztetését tiltják.” MNL OL K184. 221. cs. 22223/16/1893. Jancsó Jenő az OVTH Országos kulturmérnöki hivatala mérnökének jelentése a földművelésügyi miniszternek. Budapest, 1893. 04. 25.

⁴⁰ A földművelésügyi miniszter 50718/1886. sz. rendelete. Lásd Vécsey (1902): i. m. 36.

⁴¹ MNL OL K184. 221. cs. 22223/16/1893. Földművelésügyi miniszter átirata a belügyminiszternek. Budapest, 1893. 05. 17.

Összegzés

Az 1885. évi vízjogi törvény megalkotásának elsődleges intencióit a vizek jogi minőségének kialakítása és egységes jogszabályba foglalása, a vízhasználat rendezése, a szakhatóságok és eljárások kialakítása, illetve a vizek nemzetgazdasági célra történő hasznosítása tették ki. Míg a korábbi századokban elsősorban a vízzel mint természeti erővel szembeni védekezés és a szabályozási munkálatok, a vízjogi törvény megalkotása során a vizek jogi természetének rendezése, valamint az állami hivatalok és eljárások rendszerezése valósult meg. A vízjogi törvény nyomán éles ellentétbe kerülő nemzetgazdasági és környezetvédelmi érdekek, illetve a gyors ütemű iparosodás a század végére a figyelem középpontjába állította a víz mint természeti erőforrás védelmét.

A vízjogról szóló törvény életbeléptetése a gyakorlati megvalósítás és az eljárások körüli nehézségek ellenére is nagy jelentőséggel bírt. Anyagi rendelkezéseiben az 1840- évi X. törvénycikk általános elvét vette át, amellyel a vizek védelmét egyrészt egy preventív, szakhatóságok közreműködésével lefolytatandó engedélyeztetési eljárással támogatta meg – itt kell felhívunk a figyelmet a törvény azon jelentőségére, miszerint a korábban magánjellegű, inkább tanácsadó funkciót betöltő kultúrmérnökségeket hatósági joggal, állami hatalommal ruházta fel⁴² –, másrészt a KBTK-ban már kodifikált egyes vízrendőri tényállásokat kiegészítve a vizek szennyezését általában véve is kriminalizálta, ez utóbbiakat vízrendőri kihágásnak minősítve.

⁴² RT 1885. 2220.

Irodalomjegyzék

- Bacsárdi József – Christián László – Sallai János: A mezei rendőrségtől a mezei őrszolgálatig. *Magyar Rendészet*, 18. (2018), 4. 31–47.
- Bándi Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.
- Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.
- Csatskó Imre: *Az 1852-iki Május 27-ki Austriai Birodalmi Büntető Törvény magyarázata*. Pest, Geibel Armin, 1853.
- Dános Miklós: *A vízjogi törvény, kapcsolódó törvények és rájuk vonatkozó rendeletek*. Budapest, Pátria, 1905.
- Edvi Illés Károly: *A kihágásokról szóló magyar büntető-törvények és az azokra vonatkozó eljárási szabályok magyarázata*. Budapest, Singer és Wolfner, 1892.
- Faragó Lipót: *A vízügyi szolgálat szervezete*. Budapest, Pallas, 1902.
- Fülöp Bence – Baranyai Gábor: Vízvédelem, vízgazdálkodás. In Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 213–217.
- Gerencsér Balázs – Tamás András (szerk.): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.
- Kárpáti Zoltán: A környezetvédelmi igazgatás. In Gerencsér Balázs – Tamás András (szerk.): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. Budapest, Szent István Társulat, 2011.
- Márkus Dezső (szerk.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1875–1876. évi törvények – Corpus Juris Hungarici*. Budapest, Franklin Társulat, 1896.
- Márkus Dezső (szerk.): *Magyar Törvénytár 1000–1895. 1884–1886. évi törvények – Corpus Juris Hungarici*. Budapest, Franklin Társulat, 1897.
- Máthé Gábor: A kihágás intézménye. *Állam és Igazgatás*, 30. (1980), 8. 677–680.
- Randa, Anton: *Das Österreichische Wasserrecht*. Prag, Fr. Rivnác, 1891.
- Stephens, Tim: *International courts and environmental protection*. New York, Cambridge University Press, 2009.
- Szilágyi János Ede: *Vízjog: Aktuális kihívások a vizek jogi szabályozásában*. Miskolc, Miskolci Egyetem, 2013.
- Tóth Gáspár: Nyolczadik magyar jogászgyűlés. *Jogtudományi Közlöny*, 17. (1882), 41. 327–328.
- Török Emil: *Az új francia vízjogi törvény*. Budapest, Petrik, 1898.
- Vécsey Tamás: *A vízjogi törvény és a vonatkozó jogszabályok*. Budapest, Franklin Társulat, 1902.
- Zsoldos Ignác: *A mezei rendőrség főbb szabályai. Az 1840: IX. törvények nyomán*. Pápa, Pápai Református Kollégium, 1843.

Levéltári források

MNL OL K184 = Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, K184 a Földművelésügyi Minisztérium Levéltára 219-221 csomók.

Egyéb források

RGBI = *Reichsgesetzblatt für das Kaiserthum Österreich*
FI = *Főrendiházi Irományok*
KN = *Képviselőházi Naplók*
KI = *Képviselőházi Irományok*
RT = *Rendeletek Tára*



Szabó Zsolt¹

„Sarkalatos” kérdések törvényeink mennyiségéről és formájáról

Bevezetés

Amit megismertünk, arra gyakran tekintünk úgy, mint megváltoztathatatlanra. Pedig mindig érdemes úgy nézni a dolgokra, hogy azok méltók a jobbításra, továbbfejlesztésre. Törvényeink megalkotására, mai formai felépítésére vonatkozóan immár több mint három évtized tapasztalata áll rendelkezésre. Az ez idő alatt kialakult működés megismerése, rendszerezése mellett nem értelmetlen elgondolkodni azon, hogy mit lehetne másképp tenni, akár a megszokottól eltérve. Ilyen, talán néhol szokatlannak tűnő, szabad ötleteket szed csokorba ez a rövid írás, megpróbálva azonosítani néhány fontos és kevésbé fontos problémát törvényalkotásunk terén.

A törvényalkotás mennyisége és sebessége

Sok kritika² éri ma a magyar törvényalkotót a túl sok (1), túl gyorsan elfogadott (2) és túl gyakran módosuló (3) törvény miatt. Úgy vélem, nemzetközi és abszolút mérce szerinti összehasonlításban egyaránt megáll a kritika. Nézzük a három esetet külön-külön.

Túl sok törvény

Az Országgyűlés által évente elfogadott törvények száma inkább a kétszázhoz áll közelebb, mint a százhoz, ellentétben például a német Bundestaggal

¹ Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék. Kapcsolat: szabo.zsolt@uni-nke.hu.

² Lásd Sebők Miklós – Gajduscheck György – Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége*. Budapest, Gondolat, 2020.

vagy az osztrák Nemzeti Tanáccsal. Ha meggondoljuk, hogy ezek jó része salátatörvény, amelyek nemritkán felérnek több törvény terjedelmével, akkor még nagyobb mennyiség bontakozik ki. Törvényeink terjedelme is jelentősnek mondható: az átlagos karakterszám (indokolás nélkül) 120 ezer, szemben a kormányrendeletek 50 ezres adatával. A jogalkotási piramis erősen elnyújtott fölfelé: közel 2000 hatályban lévő törvényünk (nemzetközi szerződésekkel együtt) mellett nagyságrendileg ugyanennyi, majdnem 2500 kormányrendelet, sőt, ugyanennyi miniszeri rendelet létezik.³

Külön vizsgálatot érdemelne az a kutatási kérdés, hogy a megalkotott törvények közül melyek azok, amelyeket nem, vagy alig alkalmaznak, vesznek figyelembe. Az ilyen „szimbolikus” törvényeket azonban a jogalkotó nyilván nem ezzel a szándékkal alkotta meg. A fenntarthatóságot, esélyegyenlőséget célzó törvények egy része ilyen: papíron lévő szabály, amely nem orientálja a gyakorlatot, az életet. De ez már túlmegy mostani vizsgálódásunkon.

Túl gyors törvényalkotás

Az elfogadás sebességében is kimagaslók a magyar adatok: az öthetes törvényalkotási alapeljárás szinte világrekord, még egykamrás parlamentek összevetésében is (a kétkamarás testületek eleve lassabbak). Németországban 4-6 hónap, Csehországban 3-8 hónap, az Egyesült Királyságban akár egy év is szükséges, amíg a benyújtott törvényjavaslatból törvény lesz, bár az igazsághoz hozzátartozik, hogy mindenhol lehet gyorsítani is. A három magyar „gyorsítósáv” valamelyikén (sürgős tárgyalás, kivételes tárgyalás, határozati házszabályi rendelkezésektől való eltérés; HHSz 60–65. §) pedig még rövidebb idő, akár két nap alatt is végigfut egy törvény. Számos kormányrendeletet hosszabb idő alatt fogad el a kormány, mint amennyi idő a legtöbb törvény elfogadásához kell.

A „tervezhetőség”, azaz hogy a benyújtástól számított meghatározott idő után borítékolhatóan készen lesz a törvény, jelenleg túlértékelt vonása a jogalkotásnak. A kormány számára persze fontos, hogy senki se „tartsa fel” a törvényalkotást: az ellenzék ne tudja megállítani a karavánt, obstrukcióval se. Valójában a parlament tekintélyével nehezen fér össze, ha nem tudja befolyásolni, adott esetben letéríteni a (rossz) pályáról a jogalkotási folyamatot. A kormány örül, ha nincs hozzászólás egy vitában, de nem biztos, hogy ez a demokrácia érdeke is.

³ Az adatok forrása: Új Jogtár, WK.

Túl sok módosítás

A törvénymódosítások gyakorisága is figyelemre méltó: az elfogadott törvények nagyobbik része módosító jellegű, de kiugró az egy cikluson, sőt egy éven belül módosított törvények száma,⁴ valamint az egy törvényre eső módosítások átlagos száma is. Utóbbi mutató a jogtár alapján törvények esetén 14 (ugyanaz a kormányrendeleteknél 5). A legtöbb alkalommal módosított, hatályban lévő törvény⁵ szövege közel 600 helyen módosult! A legtöbbet módosított kormányvagy miniszteri rendeleteink sem változtak ennyiszor – leginkább azért, mert azokat inkább hatályon kívül helyezik módosítás helyett. Törvényeink átlagos kora (rengeteg módosítás mellett is) 20 év, ez éppen duplája a kormányrendeletek átlagéletkorának. Az időtállóság fontos kritériuma lenne egy normának, amelyet határozatlan időre, nyitott címzetti kör számára alkottak meg.

A fenti jelenségek oka megint csak elsősorban a politika kultúrában keresendő. A politika számára világszerte a döntések gyors meghozatala, azaz a „gyors reagálású” jogalkotás a fontos, a szakmai szempontok sokszor másodlagosak, háttérbe szorulnak. Politikai kultúra kérdése, hogy mennyire sikerül fékezni ezt a lendületet. A lassítás, megfontoltság kiváló módja a kétkamarás parlament, hiszen ott valóban több szem előtt, több kézen át, több szempont szűrőjén kell végigmennie minden törvényjavaslatnak. Ha valami, akkor ez indokolná a második kamara felállítását hazánkban is.

Elmondható, hogy a magyar törvényalkotást elsősorban politikai döntések mozgatják, ez jól látható a törvényalkotási eljáráson is. Az Országgyűlés számos jogi köntösbe öltöztetett, valójában politikai döntést hoz a házszabály törvényalkotásra vonatkozó alkalmazása során. Ilyenek a tárgysorozatba vétel, a döntés módosító javaslat szabályszerűségéről, valamint tartalmi összefüggéseiről – a döntés a politikai többség akarata szerint alakul, diszkrecionális módon, azaz érdemi indoklás nélkül.

A törvények formájáról

Külön kérdés a törvények külalakja, formája, ami a 19. század óta nem sokat változott. Tartja magát a címben a naptári éven belül folytonosan kiosztott, római számmal jelölt sorszám, a preambulum nem informál, legfeljebb ünnepélyes keretet ad. Ezenfelül azonban vannak eltérések is: néhol rövid, 1-4 bekezdésből

⁴ Smuk Péter: Az Országgyűlés. In Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016. 631.

⁵ Nem is túl régi törvényről van szó: a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

álló szakaszokra épülő törvények, másutt 10 fölötti bekezdés is előfordul egy szakaszban, és a bekezdések, szakaszok hosszúsága is nagy szórást mutat. Nem is beszélve a pontok, alpontok olykor áttekinthetetlen soráról. Az alábbiakban néhány ötletet adok formai kérdésekben a megszokottól való eltérésre.

Indokolás és preambulum

Az indokolás és a preambulum funkciója és helye lehetne a jelenleginél racionálisabb. A preambulum lehetne a törvény legfontosabb indokait, a létrejöttéhez vezető út állomásait összefoglaló szöveg, ahogyan sok nyugat-európai országban, valamint az Európai Unió jogszabályainak esetében is, ahol tulajdonképpen a pontokba szedett indokolás megelőzi a normaszöveget. Nálunk a preambulumot a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009 IRM-rendelet (Jszt.) még tagolni sem engedi, ott azonban a bevezető rész részletesen tagolt, áttekinthető, gyakran a normaszöveggel megegyező terjedelmű. A magyar törvényeknek csupán címe, normaszövege és indokolása van, de nincs olyan kíséző, előlap stb., amely a kormány-előterjesztésekhez hasonlóan az elfogadás körülményeit, előzményeit és főleg következményeit összefoglalná. Ilyen legfeljebb a kormány által előkészített törvényjavaslatoknál van, az egyéni képviselői indítványoknál nincs.

Az indokolás régóta kötelező része a törvényjavaslatnak,⁶ de formájára, tartalmára vonatkozó előírás csak 2019 óta létezik. Eszerint az indokolás bemutatja azokat a „társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait és az álláspontját az indokolás közzétételéről. A jogszabály tervezetének indokolásában tájékoztatást kell adni a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról”, valamint az Európai Unió intézményeivel és a tagállamokkal folytatott egyeztetési kötelezettségről.⁷ Ezen előírások betartására kevés figyelem jut.

Az indokolás nálunk az elfogadott törvénynek már nem része, nem hirdetik ki a *Magyar Közlöny*ben, de 2019. március 15. óta az Indokolások Tára közli az elfogadott jogszabály egységes szerkezetbe foglalt indokolását (2021. január 15-én 735 indokolást tartalmaz). Ez hasznos segítség a jogalkotói szándék feltárásában, de a részletes (szakaszonkénti) indokolás a módosító törvények esetén nyilván nem épül be a törvény eredeti indokolásába, tehát funkciója kérdéses. Emiatt nem világos, hogy a gyakorlatban milyen szerepet tud betölteni egy törvénysszövegtől elszakított, külön életet élő indokolás. A preambulumba

⁶ Ogytv. 28. § (4), HHSz 31. § (1).

⁷ Jat. 18. § (1)–(2).

integrált indokolás egy dokumentumban, egységben tartaná az okok és eszközök/célok logikai egységét.

A törvények sorszámozása

Nemzetközi összevetésben ritka a törvények folytonos évenkénti számozása. Általában egy testület egyedi döntései, határozatai kapnak sorszámot. A törvényeket általában címmel, esetleg egy rövid megjelöléssel és kihirdetésük dátumával azonosítják. A naptári éven belüli számozás alternatívája lehet az ülésszakonkénti vagy parlamenti ciklusonkénti számozás. A hagyományszerűsítésként fenntartott római számozás helyett pedig megfontolandó az arab számokra való áttérés – ennek előszele a parlamenti ülésvezetési forgatókönyv, amely a levezető elnök segédleteként zárójelben tartalmazza a törvények arab számát is. Az országgyűlési határozatok (amelyek között normatív is akad) szintén arab számozást kapnak egyébként.

Salátatörvények

Külön kell szólni a salátatörvényekről, amelyek manapság sok gondot okoznak. A saláta hasznos dolog, ha összeillő dolgok vannak benne, de ha a hozzávalók nem illenek össze, megbomlik az ízharmónia. A több törvény módosítását célzó törvényeket Németországban találóan *Mantelgesetzként*, azaz köpeny- vagy palásttörvényként emlegetik, hiszen megbújik alattuk sok különféle törvényre vonatkozó módosítás. A tartalmi összefüggés természetesen ott is előírás. Az ilyen törvények elszaporodása a módosítások állandóvá válásával és az ezzel összefüggő jogalkotási teherrel magyarázható. Valóban gyorsabb – és szavazástechnikai szempontból képviselőbarátabb – megoldás sok módosítást egyben tárgyalni, mint külön, hiszen egy vitára kerül csak sor több helyett, és csak egy szavazási folyamat – egyetlen gombnyomás – szükséges.

A salátatörvények törvénykénti sorszámozása kissé félrevezető. Az Alaptörvény módosításaihoz hasonlóan elképzelhető lenne az a megoldás, hogy az egyetlen törvényt érintő módosításokat sorszámoznák (például a büntető törvénykönyv ötödik módosításáról), akár beleszámolva a saláták általi módosításokat is. A salátatörvényeknek helyes lenne nem adni külön számot, így csak a valódi törvények viselnének sorszámot, a módosító jellegűek nem. Ésszerű lenne kötelezően előírni a salátát összetartó téma, elfogadására indokot adó körülmény megjelölését a címben (például egyes oktatási törvények pedagógus-életpályamodell bevezetését célzó módosításáról). Ez a jelenleg opcionálisan alkalmazott megoldás megnehezíti az oda nem illő elemek becsempészését.

Nemzetközi szerződést kihirdető törvények

A nemzetközi szerződések fölötti parlamenti kontroll gyakorlatilag kiüresedett, a becikkelyezés formalitás. Jó alternatíva lenne az országgyűlési döntést, a szerződéshez való hozzájárulást (akár a megkötés, akár a belső jogba kerülés tárgyában) egyszerűen egyedi országgyűlési határozattal egy vitát követően megadni, ezzel tehermentesítve a parlamenti napirendet. A nemzetközi szerződések belső jogi transzformációja formális törvénykénti elfogadás nélkül is megadható lenne.

A záró rendelkezésekről

Törvényeink végén a Jszt. szerint záró rendelkezések sorakoznak, a rendelet nem kevesebb mint nyolcféle záró rendelkezést sorol fel. Nézzük ezeket, valamint tartalmukat és indoklásukat részletesen.

Felhatalmazó rendelkezések

A német jogszabályszerkesztési útmutató⁸ a felhatalmazásokat a jogszabály szövegének releváns helyére javasolja illeszteni, azaz nem elkülönítve a végére. Ezt a megoldást a mi Jszt.-ünk kifejezetten tiltja, pedig megfontolandó lenne az erre való áttérés. A felhatalmazások összegyűjtése áttekinthető ugyan a jogszabály végén, de elszakítja a rendelkezést a szabályozási tárgykörtől.

Megjegyzendő, hogy a magyar szabályozás – szemben a francia és román megoldással – nem ismeri felhatalmazásként a jogalkotói hatáskör átruházását más szervre. Tipikusan a kormány kap ezekben az országokban arra lehetőséget, hogy a parlament jogalkotó hatáskörét gyakorolva, törvényi szintű jogszabályt alkosson. Nálunk a felhatalmazás helyett indokoltabb lenne a jogalkotási feladat fogalmát használni, hiszen ilyenkor saját hatáskör átadása helyett valójában a másik, alacsonyabb szintű szerv hatáskörének működésbe hozása történik.

Hatályba léptető rendelkezések

A hatálybalépés időpontját valóban indokolt a jogszabály végén esetről esetre meghatározni. A magyar szabályozásból hiányzik egy mögöttes alkotmányos

⁸ *Handbuch der Rechtsförmigkeit*, amely nem jogszabály, nincs jogi kötőereje, hanem kézikönyv, segédlet.

szabály az általános hatálybalépési idő (és ezzel összefüggésben általános *vacatio legis*) meghatározásáról, amely például Németországban 14 nap, Szerbiában 8 nap. Ennek pótlásával valamivel rövidíteni, egyszerűsíteni lehetne a jogszabályokat. Akár egyetlen szakasz elég lenne egy rövid módosító törvényhez, mivel jelenleg legalább két szakasz kell egy törvényhez, a hatályba léptető rendelkezést ugyanis külön §-ba kell szerkeszteni.

Átmeneti rendelkezések

Ezek a rendelkezések szoros összefüggésben állnak az hatálybalépéssel, a törvény időtényezőjéhez kapcsolódnak, ezért megfelelő helyen vannak itt, a törvény végén. Megjegyzendő, hogy a bőséges átmeneti rendelkezés és a rövid felkészülési idő között összefüggés sejtethető. Ha elég idő áll rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, nincs szükség átmeneti rendelkezésekre. Jó lenne tehát minél kevesebb átmeneti rendelkezést látni a záró rendelkezések között.

Sarkalatossági záradék

Az Alaptörvény hatálybalépése óta sarkalatossági záradékkal kell ellátni azokat a törvényeket, amelyek sarkalatosak, illetve tartalmazzak sarkalatos rendelkezéseket. Látni kell ugyanakkor, hogy az Alaptörvény egyes számot használ, és „sarkalatos rendelkezéseket” nem ismer, csupán „sarkalatos törvényt” (összesen 77 említés). Ennek ellenére a Jszt. következetesen „törvény tervezete vagy annak valamely rendelkezése” esetén, azaz részbeni sarkalatosság esetén is előírja a sarkalatossági záradékot.

Az eredeti alaptörvényi értelemben vett, „elejétől végéig” sarkalatos törvényünk alig van: csupán három hatályos törvény sarkalatossági záradéka tartalmazza, hogy az egész törvény sarkalatos⁹ (további két esetben módosító törvény¹⁰ tartalmazta ugyanezt). Ezzel szemben 154 olyan hatályos törvényünk van, amely tartalmaz sarkalatos rendelkezést (és több mint kétszer ennyi született, de nagy részük már nem hatályos). Jó lenne visszatérni az Alaptörvény eredeti értelmében vett sarkalatos törvényhez, azaz olyan törvényt alkotni az Alaptörvényben megjelölt tárgykörben, amely egészében sarkalatos. Ezzel elkerülhető lenne a sarkalatosság elburjánzása a jogrendszerünkben.

⁹ 2011. évi LXVI. törvény az Állami Számvevőszékről, 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról.

¹⁰ 2012. évi VII., 2017. évi CCI. törvény.

A gyakorlatban ráadásul számos kérdés merül fel a sarkalatossággal kapcsolatban. Kérdés például, hogy amennyiben nem az egész törvény sarkalatos, maga a sarklatossági záradék sarkalatos-e. Azaz: módosítható-e egyszerű többséggel az, hogy a törvény mely része sarkalatos, netán törölhető-e az egész záradék a törvényből egyszerű többséggel.

Valójában a sarklatossági záradék nem más, mint az Országgyűlés véleménye, álláspontja arról, hogy a benne hivatkozott törvényi rendelkezés sarkalatos-e. Ez a kijelentés nem köti az Alaptörvény sarklatosságát előíró rendelkezései felett őrködő Alkotmánybíróságot, a két testület eltérő látása esetén pedig egyértelműen a „taláros testület” véleménye irányadó. Volt már példa rá, hogy a testület a bíróságra vonatkozó törvények kapcsán megállapította, hogy bizonyos „szabályok sarklatossá minősítésével a jogalkotó túllépte az Alaptörvényben részére megállapított felhatalmazás kereteit, mivel azok nem az új bírósági rendszer szervezetére és igazgatására, továbbá nem a bírói jogállásra és javadalmazásra vonatkozó – hanem elsősorban az átalakítással összefüggő átmenetet rendező – szabályokat tartalmazznak”.¹¹

A sarklatossági záradék tehát inkább a tájékoztatást szolgálja: nem attól sarkalatos egy törvényi rendelkezés, hogy a sarklatossági záradék ezt jelenti ki róla, sem csupán attól, hogy az Országgyűlés kétharmados többséggel fogadta el. Hanem egyedül attól, hogy tartalma szerint az Alaptörvény által sarklatatosnak minősített tárgykörbe tartozik, az Alkotmánybíróság értelmezése szerint. Mivel a sarklatossági záradék semmiféle normatív kötőerővel nem rendelkezik, indoklatabb lenne a törvény preambulumba szerkeszteni, nem pedig a záró rendelkezések közé. Mivel nem a sarklatossági záradék teszi sarklatossá a sarklatos törvényi rendelkezéseket, annak tartalma jogi szempontból szinte irreleváns. Emiatt nem is indokolt, hogy sarklatatosnak tekintsük.

Hasonlóképpen vitatott, hogy vajon a sarklatossági záradékot hatálybaléptető rendelkezés sarklatos-e. Ez már gyakorlati szempontból is érdekes kérdés: elképzelhető-e, hogy egy feles többségű parlament a jövőben nem módosít ugyan elődje által korábban sarklatos módon elfogadott rendelkezéseket, csupán hatálybalépésük dátumát írja át, kitolva azt a beláthatatlan jövőbe. Amíg fennáll az az – álláspontom szerint Alaptörvény-ellenes – gyakorlat, hogy egy törvényen belül vegyülnek sarklatos és nem sarklatos rendelkezések, indokolt külön hatálybaléptető rendelkezéseket szerkeszteni a sarklatos és nem sarklatos rendelkezésekre, még azonos idejű hatálybalépés esetén is. A sarklatos rendelkezésnek ugyanis része annak hatálybalépése, így Alaptörvény-ellenesség miatt megsemmisíthető lenne a sarklatos rendelkezés hatálybalépéséről szóló egyszerű többséggel meghozott jogalkotó döntés. Ez megfelel a jelenlegi gyakorlatnak, valamint összhangban van

¹¹ 13/2013 (VI. 17.) AB határozat 105. bekezdés.

a parlamenti gyakorlattal is, amely két lépcsőben hoz határozatot a vegyes törvényekről: először a sarkalatos, majd a többi rendelkezést fogadja el a Ház, és erről az ülésvezető elnök tájékoztatást ad, az ülésvezetési forgatókönyv alapján.

Európai uniós záradék

A Jszt. szerint a záró rendelkezések között van a helye a jogharmonizációs záradéknak, az állami támogatásra vonatkozó EU-s jogi rendelkezésekre való „utalásnak” és az EU intézményeivel való egyeztetésre való „hivatkozásnak”. Már a megfogalmazásokból is kitűnik, hogy itt sem normatív tartalommal találkozunk, hanem tájékoztatással, tények közlésével. Ezeket a tartalmakat is indokoltabb lenne a törvények preambulumba szerkeszteni.

Módosító rendelkezések

A sort a leggyakrabban előforduló záró rendelkezések, a módosító rendelkezések zárják a Jszt. rendszerében, valamint idetartoznak a hatályon kívül helyező rendelkezések, illetve a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések. Ez utóbbi létezése nyílt bevallását jelenti annak, hogy a jogszabály elfogadása és hatálybalépése között megváltozó helyzet okot adhat arra, hogy a jogszabály mégse lépjen hatályba, bár azt szabályosan elfogadták. A gyakorlatban – sajnos – szintén előforduló, hatálybalépést megelőző módosítást indokolt lenne külön pontba, „eltérő szöveggel történő hatálybalépésről” szóló rendelkezéseként felvenni a Jszt. listájába, ha már az élet létrehívta.

Az elfogadott jogszabályok többsége módosító törvény, következésképpen módosító rendelkezésekből áll. Ez az életviszonyok nagyfokú szabályozottsága miatt érthető is. Ugyanakkor a jog megismerése nehezzé válik, folytonos adatbázis-frissítések kellenek a jog életben tartása céljából. A jogot megismerni módosító rendelkezésekből nem könnyű, pedig mindenki egységes szerkezetbe foglalt jogszabályverziókat keres. Ha a jogilag szabályozott életviszonyok legalább egy része alacsonyabb jogforrási szintre kerülne, legalább törvények esetén meg lehetne találni az olvasható, tömör, kevésbé változékony rendelkezéseket.

Következtetések

Mit lehet mindebből leszűrni? Jobb lenne, ha az Országgyűlés kevesebb törvényt alkotna, helyette a kormány vagy a miniszterek fogadnák el azokat a jogszabályokat,

amelyek parlamenti tárgyalása nem indokolt. A törvénygyár jelenleg túl van terhelve, ha akarna, sem tudna több időt szánni a „munkadarabokra”. Ha kevesebb törvényt alkotna, ugyanakkor több időt rászánva, időtállóbbá téve fogadhatná el a Tisztelet Ház. Ez persze nemcsak jogi, hanem politikai kultúra kérdése is. Kérdés, hogy a képviselők, akik hozzászoktak a futószalaghoz, vajon rászánának-e több időt a törvények tárgyalására, vizsgálatára, gondozására. Fontos lenne az a szemléletváltás is, hogy egy benyújtáskori állapottól a törvényalkotási eljárás során eltérni nem a tévedés beismerése, hanem a parlament hozzáadott értékéből adódó, természetes jelenség, ami például az Egyesült Királyságban mindennapos, természetes dolog. A törvények formai kialakításában emellett, mint láttuk, sokszor erősebb a hagyománytisztelő, politikai okokon alapuló logika, mint a felhasználók, a jogkeresők szempontjait képviselő, praktikus szemlélet.

A Jszt. módosító rendelkezésekre vonatkozó része, napjainkban kiegészülve jogszabályszerkesztő informatikai eszközök alkalmazásával, a folyamatos jogszabály-módosítás infrastruktúrájává vált, segítségével akár automatizálni lehet a módosító jogszabályok beépülését a hatályos jogba. Ezt az automatizálást teszik lehetővé a Jszt.-re épülő jogszabályszerkesztő megoldások, mint az Országgyűlés Hivatala által kifejlesztett ParLex,¹² az arra épülő EJR vagy a folyamatmenedzsmentet lehetővé tevő GovLex.¹³ A tartalmi szempontok (szakpolitika, hatásvizsgálat, jogforrási hierarchiában elfoglalt hely) másodlagosak, minőségügyük nem tart lépést a „formázási” kérdésekkel.

Fontos lenne ugyanakkor a jogalkotónak is felismerni, hogy a jogalkotás elsősorban nem technikai, hanem minőségi kérdés. Bizonyos folyamatok automatizálása, felgyorsítása nem váltható ki és nem is azonosítható a tartalmi minőségbiztosítással. A jogszabályok gondos betartása és a jogalkotó gondossága kéz a kézben jár: az a jogszabály állja ki a gyakorlat próbáját is, amelynek megalkotása során a jogalkotó ugyanazt az alaposságot tanúsította, mint amilyent a jogalkalmazótól, jogkövetőtől elvár. E tartalmi szempontokról azonban szóljon majd egy következő tanulmány.

¹² Bővebben: www.parlament.hu/parlex.

¹³ Lásd: <https://hirlevel.egov.hu/2018/07/22/integralt-jogalkotasi-rendszer-ijr-gyorsabban-szulhetnek-es-egyszerubben-kereshetoek-lesznek-a-jogszabalyok>.

Irodalomjegyzék

Sebők Miklós – Gajdusчек György – Molnár Csaba (szerk.): *A magyar jogalkotás minősége*. Budapest, Gondolat, 2020.

Smuk Péter: Az Országgyűlés. In Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TK JTI, 2016. 617–639.



Szigeti Péter¹

Jogfejlődés – jogracionalizáció: az adaptáció formái és eszközei

A jogfejlődés átfogó fogalmát aktív adaptációként fogjuk fel. Azért, mert eltérően az élő szervezet környezethez való alkalmazkodásának evolúciós mechanizmusaitól, ahol a faj túlélése a végső mérce, a társadalmi létben ez előfeltétel, de nem lehet mérce. Itt a társadalom – nem tudattalanul – érdekektől és céloktól vezetve, szelektálón viszonyul „második természetéhez”, elődeitől kapott környezetéhez.² A tudatos viszonyulás jellemzője miatt kell az aktív minősítő jelző az adaptáció mellé. Ez pedig mikroszinten – egyetlen jogintézmény vagy egy jogterület szintjén vagy jogági-jogterületi mezoszinten – is lehet aktív adaptáció, nem csak a tervezett jogalkotás makroszintjén. A korszakváltások és a forradalmi jogalkotások jogképző ereje tekinthető a joganyag és tartalmi legnagyobb mérvű cseréjének. Ha az adaptáció csak passzív alkalmazkodás volna, akkor csupán visszfénye lehetne a társadalmi és gazdasági folyamatoknak, amelyben ugyanazt pillanthatjuk meg normatív nézőpontból, amit a tükrön kívüli világ komplexebben mutat. A jog mindig homogenizálja, egynemű közegbe írja át és ezzel saját szempont- és kritériumrendszere szerint – önreferenciálisan – redukálja a komplex viszonyokat. Éppen ennek következtében válik alkalmassá a társadalmi konfliktusok feloldására és az érintkezési viszonyok szabályozására. Mivel funkcióinak ellátásán keresztül a társadalmi alapviszonyok reprodukciós színvonalát és minőségét a jog jelentős mértékben befolyásolhatja – éppen belső értéktartalmainak, a jogbiztonságnak, törvényességnek, alkotmányosságnak és ezek összetevőinek a kibontakoztatásával –, továbbá új intézményeket teremthet a szabályozás erejével és magatartásminták bevezetésével-elterjesztésével, ezért nem pusztán adaptáció, hanem aktív adaptáció a jogfejlődés. Ha nem, vagy nem sajátlagosan reagálna a jog külső környezetének, változó társadalmi viszonyainak kihívásaira, akkor a jogfejlesztés válsága alakulna ki. Ez pedig a jog inadekváttsága révén regresszíve befolyásolná

¹ Egyetemi tanár, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogelméleti Tanszék; vezető, SZE Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola. Kapcsolat: szigp51@gmail.com.

² Blaise Pascal a szokást tekintette az ember második természetének. Mi a történetileg kibomló társadalmi létet.

az újratermelési folyamatokat. Ezzel szemben, ha megtalálja a környezeti kihívásokra az előremutató válaszokat, akkor bővítetten és differenciáltabban bontakozhatnak ki a gazdaságban, a társadalom életében, de a kultúrában is a modernizációs folyamatok. A jogalkotás teljesítményei mellett a bírói jogalkalmazás és jogfejlesztés lehetőségeit, de a jogtudomány teljesítményeit is ezen a mértéken lehet helyesen megítélni. Eörsi megfogalmazásában: „Világos, tiszta, de a bírói jogfejlesztésnek teret engedő kódexek és ezek viszonylag tág keretein belül egységes, következetes és követhető bírósági gyakorlat – ez a korszerű.”³ Ma is.

Saját jogelméleti jogfejlődés-magyarázatunkban sokban támaszkodhatunk az összehasonlító jogász Eörsi Gyulára⁴ és a jogszociológus Kulcsár Kálmánra,⁵ mert mindketten érvényesítettek felfogásukban jogelméleti, általánosító szempontokat szűkebb problématarományaik vizsgálatában. Átfogóan spontán, tudatos és kényszeredett adaptációs formákról beszélhetünk. Az adaptáció eszköztára pedig szinte kimeríthetetlenül gazdag, a leleményektől a kényszerek formáin át, a jogszabályok-jogtételek megmanipulálásától a jog megkettőzéséig, a jog perifériára szorításától vagy megkerülésétől egészen a jogrendszer megmanipulálásáig terjed.

A spontán alkalmazkodás elsősorban a bírói jogtalálás leleményeiben, a bíró alkotta jog megnyilvánulásaiban érhető tetten, amikor beleértelmezési és egyéb interpretációs technikákkal kerüli el a bíró a jogi válsághelyzeteket, vagy oldja meg a joghézag kitöltését, vagy éppen annak valaminő célból történő mesterséges megkreálását. A jogszabály „megmanipulálása” szövegének érintése nélkül, rejtett technikák alkalmazásával is végbemehet – jogászai formalizmusok igénybevételével vagy analógia alkalmazásával.⁶

A kényszeredett adaptáció elsősorban geopolitikai vagy gazdasági körülmények nyomására áll elő, lehet ez egy alkotmány elfogadása oktroj útján, de egy hosszabb szakaszban végbement kényszerű alkalmazkodási periódus is. A jog átvételének társadalmi-történeti kontextusában Kulcsár Kálmán – támaszkodva

³ Eörsi Gyula: *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, Akadémiai, 1975. 25.

⁴ Eörsi (1975): i. m. IX. fejezet.

⁵ Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a jog*. Budapest, KJK, 1989. 55–72, 119–140.

⁶ Nevezetes jogtörténeti példa erejével szólna: ha a Kancellárnak megtiltják – mint ez a II. Westminsteri Statutumban 1285-ben történt Angliában –, hogy új *writet* bocsáthasson ki, akkor ezzel a formális tiltással terelték a meglévő *writ*ek tartalmi gazdagodása felé a királyi bíróságok jogszolgáltatását, hiszen az újonnan fellépő igényeket kellett beleértelmezni a meglévő keresetek zárt készletébe. Korlátozott számú kereseti forma között kellett tehát az új igények érvényesítésének utat törni. Fejlődésről itt a jogi eszköztár differenciálódása, gazdagodása értelmében beszélhetünk (bár a királyi és a bárók közötti bírói hatalom hatásköri megosztása egykor minden bizonnyal a jogtechnikánál is fontosabb kérdés volt).

az *acculturation juridique* elsősorban Jean Carbonnier⁷ jogszociológus kidolgozta fogalmára –⁸ két típust különböztet meg. Az egyik „a jognak a kulturális érintkezéssel, a kulturális elemek terjedésével együttes átvétele, amidőn a jog a kultúra egyik elemeként, más elemekkel együttesen, azokhoz kapcsolódva honosodik meg – jelöljük ezt így: (A) –; illetőleg a társadalomnak a külső környezethez való alkalmazkodási kényszeréből adódó recepció, amidőn a fogadó társadalom politikai-gazdasági tényezők, esetleg hódítás következtében kényszerül adaptációra, és ezzel külső jogi szabályozás átvételére vagy követésére” (B).⁹ Mindkét típust – a kikényszerítettet és a kulturális kontextusút egyaránt – a centrum-periféria függési viszonya magyarázza. „Az első esetben a centrum kulturális hatása kifejezett, amelyet a gazdasági viszonyok alakulása is alátámaszt, míg a másodikban a centrum gazdasági és politikai erejéből, esetleg terjeszkedéséből következő kényszer az, amely a periférián lévő társadalomból az alkalmazkodást kiváltja.”¹⁰ A 16. századtól a világrendszerbeli egyetemes érintkezést pedig az elmúlt fél évszázad globalizációvá fokozta. Látni fogjuk ennek jelentőségét, a „globális szabadjog” kialakulásával.

Tiszta (B) forma az imperialista gyarmatosítás, amikor külső erők erős oktrojaként kerül sor jogátvételre. Itt a gyarmattartó joga dominál, noha uralma fenntartása érdekében is akceptál tradicionális elemeket vagy helyi jogszokásokat.¹¹ Ahogy Talleyrand mondta: „Szuronyokkal sok mindent lehet csinálni, de tartósan rajtuk ülni nem lehet.” Oktroj volt a magyar történelemben a bukott szabadságharc után I. Ferenc József császári pátensével az olasz alkotmány ránk kényszerítése, amely kényszerítően tért vissza az első független, parlamentnek felelős kormány szuverenitásától a monarchikus legitimitáshoz (B). Azonban kényszeredettek lehetnek a finomabb megoldások is. Így Kanada jogi helyzete (A) és (B) típus együttes hatására „soft” eset volt, és pedig 1867-től

⁷ Jean Carbonnier: *Sociologie Juridique*. Paris, Armand Colin, 1972. 166–175.

⁸ Olyan recepció, amely túl a jogpozitivisták elemek átvételén, magában foglalja a joggal kapcsolatos szociológiai, kulturális, pszichológiai összetevők illeszkedését. Tehát a jog változása mellett a jog kultúra változásait is.

⁹ Kulcsár (1989): i. m. 120.

¹⁰ Kulcsár (1989): i. m. 120.

¹¹ Az indiai brit uralom végére kikristályosodott elveket egy nem elfogulatlan szemlélő, Lord Wright, a *Privy Council* bírása ekként foglalta össze: „A brit kormány politikája ebben és más vonatkozásban a bennszülött jog és szokások felhasználása az ország igazgatásának céljaira oly mértékben, ahogyan az lehetséges és amennyiben nem módosítja vagy függeszti fel őket törvény, illetőleg rendelet [...]. A brit kormány által létesített bíróságoknak körelességük ezeknek a bennszülött jogszabályoknak és szokásoknak, mint az ország jogrendszere részének kikényszerítése, amennyiben nem barbár jellegűek” – idézi Kulcsár (1989): i. m. 125. Világos példa a jog megettőződésére, egyfelől brit törvények, rendeletek, másfelől bennszülött jogok és szokások együtt élő jogrétege, ahol egyfelől „persze” a gyarmattartó minősíti a kettő viszonyát, másfelől dönti el az értékmércét: a barbár vagy nem barbár jelleget.

egészen az alkotmány huszadik század végi „hazahozataláig”. A „Kanada szövetségi államberendezkedését kialakító *British North America Act* (BNA, 1867) eredetileg és jogi értelemben nem alkotmány, hanem birodalmi törvény volt, ami felett a jogforrási hierarchiában ott állt a brit történeti alkotmány. Az ország politikai értelemben a westminsteri megállapodás nyomán 1931-ben lett nemzetközileg elismert, önálló állam. Jogi értelemben viszont még ekkor sem volt az.”¹² Egészen 1982-ig.

Kettős, keleti és nyugati külkereskedelmi kapcsolatrendszerének következtében Magyarország az 1960-as évek derekától egészen 1990-ig, helyesen – jól felfogott modernizációs szükségletei miatt – alkalmazkodott az Európai Közösségek olyan kereskedelmi és vámjogi szabályához, amelyek nélkül csak alacsonyabb szinten tudta volna kielégíteni gazdaságának fejlesztési igényeit (miközben politikailag 1955 óta tagja volt a KGST-országok szövetségének) – előző országhoz hasonlóan (A) és (B) tényezők együttes jelenlétét mutatja.

Az adaptáció aktív formája a programozott jogalkotás és jogátvétel, a tudatos jogfejlesztés. Minden recepció adaptáció is egyben, de az adaptáció a szélesebb jelenségkör, mert külső hatások nélkül, autochton módon is lejátszódhat egy adott társadalom jogrendszerében. A recepció feltételezi a külső mintaadást. Eörsi a recepció legmélyebben fekvő okaként a fennálló jog adaptációs energiáinak kimerülését tartja, ilyenkor ugyanis a jogot újjá kell alakítani. Akár forradalmi úton, mint Franciaországban a napóleoni kodifikációval, akár recepcióval.¹³

Az önként átvett joganyagnak a nemzeti jogrend jogdogmatikai és jogtechnikai közegébe kell illeszkednie, ami bizony nehézségekkel is járhat.¹⁴ Szélső esetben, nagyfokú közegidegenség esetén, az immunbiológiai reakcióhoz hasonlóan ki is dobhatja magából az idegen, szervesülni nem képes joganyagot. A nem lefordítható terminológiákra, a még nem létező jogi konstrukciókra

¹² Paksy Máté: *A konstitucionalizmus archeológiája*. Budapest, Gondolat, 2014. 205.

¹³ Eörsi (1975): i. m. 533.

¹⁴ Sárközy Tamás arra mutatott rá, hogy tőkepiaci törvényünk az egyik jellegzetes terméke az angol–amerikai jogi gondolkodásnak, amely multinacionális könyvvizsgáló cégek és ügyvédi irodák révén, az értékpapírjogon, számviteli jogon és a bankjogon keresztül hatoltak be a magyar jogba. Míg a konszernjogunkban az angol–amerikai *take over* – vállalatfelvásárlási – rendszert adaptáltuk, addig a Gt. a német „elismert vállalatcsoport” intézményét kodifikálta. „Így a magyar gazdasági jogban egyszerre van jelen a vállalatfelvásárlást megelőzni-meggátolni kívánó angol–amerikai szemlélet (offenzív konszernjog) a német típusú, a kisérszvényes és hitelezővédelmi méltányos érdekeket kiegészíteni kívánó szemlélettel (defenzív konszernjog).” Sárközy Tamás: A jog szerepének átalakulása a gazdaságban. A magyar gazdasági jog fejlődése 1988–2005 között. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. I. 604. Ezt tekinthetjük a vegyes átvétel módozatának.

és a dogmatika szemantikai mélyrétegeire gondolva komoly lelemény szükséges a nemzeti jogalkotó hatóságok részéről, hogy az átvétel szerves és ne szervetlen recepcióhoz vezessen. Utóbbi, kedvezőtlen esetben vagy papírr jogot gyártanak, és ez a jogalkalmazás hiányában válik redundánssá, vagy kiveti magából a belső jogrend. Akár pedig az alkotmányossági vizsgálat próbáján is fennakadhat és megsemmisítésre kerülhet az elhamarkodott, szervesülni nem képes, inkohere ns szabályanyag, rendelkezések. Nyilván nem ez a cél annak a tömérdek, sokszor csak technikai jellegű normának, standardoknak az átvételével, amelyekre a jogharmonizációs folyamatban azért kell hogy sor kerüljön, hogy az Európai Unió tagállamai (vagy éppen csatlakozni szándékozó várományosai) hatékonyan közlekedni tudjanak egymással.

A recepció elmosódott határai következtében kevésbé definiálható fogalmának minimális követelménye, hogy „az egyik jog egy nagyobb jogterületen áthassa a másik jogot”.¹⁵ Szerves a recepció, ha „a recipiens társadalmi-gazdasági berendezkedésének nagyjából megfelelő jogot recipiálnak,” szervetlen,¹⁶ ha nagy a távolság a recipiens társadalom és a recipiált jog honi társadalma között.¹⁷ A szervetlen recepció mérsékelt válfajának tekinthetjük azt az állapotot, amelyen a jog belső koherenciája törik meg.¹⁸ Akár úgy, hogy hatályon kívül kell helyezni, akár úgy, hogy jelentősen módosítani szükséges. A jogátvétel és a jogközelítés¹⁹ sohasem jelenti azt, hogy a hazai jogba beépült megoldások pontosan ugyanúgy működnek, mint ahogy ez a mintát adó helyen történt,

¹⁵ Eörsi (1975): i. m. 532.

¹⁶ Közismert példák a szerves recepcióra: jogrendszerszinten a római jog recepciója az európai kontinens bizonyos területein; jogági nívón a *Code civil* recepciója Belgiumban. Intézményi szinten: az alkotmánybíráskodás bevezetése Magyarországon 1990-től, mivel voltak előzményei, előfeltételei: így az Alkotmányjogi Tanács „zsengéje” 1985-től és jogalkotási törvény (1987. évi XI. tv.), amely 2010-ig hatályban volt. Vastagh Pál: Egy „idegen test” a szocialista államszervezetben. Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez. *Közjogi Szemle*, 12. (2019), 1. 46–59. A szervetlenre: az európai jogok recepciója Ázsiában, Afrikában, Latin-Amerika bizonyos országaiban. Kulcsár Kálmán átfogó részletességgel elemzi „A modernizáció és a »harmadik világ«” című fejezetben, Kulcsár (1989): i. m. 55–72.

¹⁷ Eörsi (1975): i. m. 24.

¹⁸ Ilyennek írja le büntetőjogunk ezredforduló utáni állapotainak egyes vonatkozásait Nagy Ferenc. „Tény, hogy a nemzetközi kötelezettségek egyre nagyobb »nyomást gyakorolnak« büntetőjogunkra, ez azonban nem jelentheti annak az eddig követett gyakorlatnak a folytatását, hogy a nemzetközi egyezményekből szóról szóra, a meglévő szabályozás rendszerére tekintet nélkül átvesszünk gyökértelen tényállás-megfogalmazásokat, és alkalmazhatatlanná ziláljuk büntetőjogunk meglévő rendszerét.” Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog (át)alakulása a rendszerváltozás óta. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. I. 463.

¹⁹ A briteket 1973-tól egészen a brexitig (2020) befolyásolta e fejlemény, amelyet némiképp erőteljesebb terminológiával *implantation*nek neveztek.

mert már a szaknyelvi közegbe történő átvétel, az eltérő jogdogmatikai és jogtechnikai hagyományok is kihatnak a jog alakulására. Egy gazdasági közösség működéséhez azonban a céloknak és a várt jogi eredményeknek azonosnak kell lenniük, akkor is, ha a hozzávezető út, nemzeti jogi technika és kultúra igen különböző lehet. A szerves recepció azonban a megbízható alkalmazhatóság (jogbiztonság) és tartósság mellett aktív adaptáció, jogfejlesztés, amely az előzőeken túlmenően egészen az uniós joggal való kölcsönhatásig terjedhet.

Jogmegkettőződés – jogi pluralizmus és a régi és új harca a jogfejlődésben

A jogi pluralizmus nem azt a konvencionális jelentést hordozza, és nem is akkor érdekes elméleti problémaként, amikor pusztán több jogágot vagy jogréteget vagy jogintézményeket értenek alatta. Ez még a hagyományos, patriarchális vagy feudális viszonyok között is így van, hát még akkor, amikor ezek a tradicionális elemek modern, polgári elemekkel élnek együtt, helyi szokásjogként. Hanem akkor, amikor vagy a jogrend monista felfogásának tarthatóságát kérdőjelezi meg a pluralizmus az élő jog felől, vagy pedig a jogfejlődésben a régi mellé lerakódó új a jogfejlesztés normálformáját adja. Az élő jog pluralitása a jogpozitivizmus monista felfogásával szemben a jogrend kiszélesedését jelenti. J. Carbonnier behatárolását felidézve, biztos, hogy a jogrend szélesebb, mint a tételes jog (és – teszem hozzá – az azzal indokolt döntések), de szükségképpen szűkebb, mint a társadalmi kapcsolatok, viszonylatok összessége. Emlékeztetve: ezért nem mehetünk el a H. Sumner „Folksways”-éig, mert akkor elhagyva a jog területét, a tisztán társadalmi normák világához jutnánk. Az jogi antropológia, etnológia és a jogszociológia érdeklődési területére – némiképp túl a jogelméleten.²⁰ A kiszélesedett, pluralizálódó jogrend tehát ekkor leginkább jogszociológiai, jogi antropológiai relevanciájú, ami nem akadálya, hanem egyenesen indoka volt annak, hogy a normakontinuum elméletre alapozhassuk az azonosságon túli különbözőséget.²¹ Eltérően attól, amikor a pluralizálódás bizonyos, sokasodó-felhalmozódó elemei úgy kettőzik meg a jogot, hogy nem kerülnek szembe – törvényt rontó szokásjogként – a pozitív jogrenddel, hanem legitim és legális, megkettőződött együttéléssé válnak: ilyené vált a világi jog és a kánonjog a pápaság és a császárság hosszú harcának lezárultával, az állam

²⁰ Hatalmas irodalmat ismerve és kritikailag összehasonlítva-kommentálva tárta fel Kulcsár Kálmán *A modernizáció és a jog* című munkájában a jogszociológiai szempontú problematikát. Kulcsár (1989): i. m.

²¹ Lásd Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Napvilág, 2004. 3. fejezet.

és az egyház elválasztásával; a *common law* az *equity*vel, a római jog recepciója Németországban, Olaszországban vagy Dél-Franciaországban; a magánjog és a kereskedelmi jog együttélése nálunk és másutt; a 27-ek nemzeti jogrendjei az EU jogával. Ekkor tehát a jogmegkettőződés nemcsak állapot, nemcsak leírás, hanem az új jog egysége felé mutató és törekvő átmenet. Ennek az új minőségű jog felé mutató mozgásnak a hiányában a jogintézmények, jogrétegek, jogterületek sokasodása, pluralizálódása „csak” a jogrend bővülését, elemeinek közvetlen-közvetett állami elismerésével a jogrendszer minőségének állandóságát nem kérdőjelezi meg.

Ilyen módon fordulunk rá a dominánsan jogelméleti nézőpontú jogfejlődési utak problematikájára. A jogfejlődés háromszakaszos, dialektikus felfogását Eörsi Gyula dolgozta ki már többször hasznosított, összehasonlító jogi *opus magnumában*.²² A jogi újítások először mindig a régi, még uralkodó jogrend keretein belül jelennek meg (leszámítva a forradalmi, egy régi rend álláspontjáról illegitim jogképződés esetét, amely rögvest új alapról indítja el a jogi változásokat). A régiben megjelenő új momentumok is több szinten, mikro-, mezo- és makroszinten léphetnek fel, megfelelően a jogértelmezési és adaptációs technikáknak. A szövegek megmanipulálása, kiterjesztő vagy éppen a fennálló jogot kikerülő, *in fraudem legis* technikák egyaránt szóba jönnek. A jogalkalmazói jogfejlesztés mellett az alkotmánybíráskodás is újíthat, alapjogokra vonatkozó jogértelmezéseivel vagy éppen a jogalkotó mulasztásos alkotmányellenességének megállapításával, tehát jogalkotásra kötelezésével. Egyes valóban új intézmények megjelenése sem változtatja meg önmagában a régi uralmát.

A jogfejlődés második szakaszát a jogmegkettőződés jelensége kíséri: a régi mellé lerakódnak az új jogrendet hordozó elemek, szabályok, intézményes megoldások. Mindenképpen kulcsfontosságú területeket érintenek ezek a változtatások, alkotmányt, gazdasági alapintézményeket, s tudatosabb törekvések eredményei, mint az új régi kereteiben való felbukkanása, ami lehet még a „nem tudják, de teszik” társadalmi felhajtó erejének következménye. Ugyanakkor a régi és az új párhuzamosságában, amely folyamatszerű arányaiban fokozatosan tolódhat el az új irányába, s kezdeteinél az új még nem hatja teljesen át a régít. Ezért van szó jogmegkettőződésről, ahol a jogfejlesztés kapui ekkor még igen nyitottak, mert időigényes az új joganyag reformok útján történő megalkotása, amit gyakran a folyamatok tehetetlenségi nyomatékának, inerciájának az ellenállása is kísért. Nem is beszélve a megszokás és a tradíciók erejéről, amely beállítottságok átfarmálódásához még több időre, cselekvéstömegre és tapasztalatra van szükség, mint az újítást hordozó jogi normák, intézményesülés megalkotására. Ez a nehézség aláhúzza a jogi akkulturáció jelentőségét.

²² Eörsi (1975): i. m. 106–107.

A harmadik etapban az új győzedelmeskedik a régin, mert már adaptálódott az új társadalmi viszonyokhoz, kiérlelte regulációs megoldásait, elvégezte intézményteremtő feladatait. Ezzel irreverzibilissé téve a joganyag átformálódását, mert egyfelől egyre kevesebb a régi jogból átöröklött szabály, megoldás, másfelől ezek is új jogi értelmet nyerhetnek a jogrend új közegében, összefüggéseiben. Az új azért győzi le a régit, mert a régi fennmaradt elemeinek jogi értelmét, jelentését is áthatotta és átformálta.²³

Korszakváltásos adaptáció

A jog jogalkotói fejlesztéséről és a jogfejlődés útjairól kifejtett teoretikus pillérek – a jogelméleti kutatás elhanyagolt, de kitüntetett figyelmet érdemlő – elemzése után térünk rá a korszakváltásos aktív adaptáció legújabb fejleményének, a globális jog szerepének a bemutatására. Ezt egyfelől a dominánsan tőkés világrendszer társadalomtörténeti folyamata produkálta, másfelől pedig a jogi adaptáció szinte minden tárgyalt formája és eszköze szerephez jutott benne.

A magántőke-felhalmozáson alapuló kapitalista cseregazdaság²⁴ spontán, immanens folyamataiba való beavatkozás – összereslet-össz kínálat szabályozása, keresletösztönzés, motivációmenedzsment, kontraciklusos beruházáspolitikai – a centrumban 1945–75 között a *welfare state*-en keresztül történt, és pedig polgári nemzetállami keretek között, amit aztán a kibontakozó globalizáció 1979–1980 után átalakítva tört meg. A kinyíló világgazdaság a nagy

²³ Erre a felfogásra alapozva végeztünk empirikus kutatást a magyar nemzetállami jogrendszerrel illetően, az államszocialista kísérletből a tőkés termelési módra, jog- és politikai rendszerre való átmenetben: 1987–88 volt az átalakulás első szakasza, ahol a régin áttörő új az áfa, az szja és a Gt. bevezetésével, tehát a gazdasági jogalkotással kezdődött, illetőleg a jogalkotási és a népszavazási törvényekkel történt. 1989–1990-es jogmegkettőződésében az új elemeit elsősorban a teljes alkotmányrevízió és a sarkalatos törvények (alkotmánybíráskodást bevezető törvény; egyesülési-gyülekezési jog és párttvény; választójogi törvény) jelentették. A békés átmenet lezárása, az új győzelmeként a régi felett a jogrendszer egészét áthatóan 1994-ig játszódtott le. (Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006. Komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés*. Budapest, Akadémiai, 2008. 15–17, 23–35 és 134–138). Nevezhető ez a társadalmi-gazdasági alakulat megváltoztatásához kötődő jogtípusváltásnak, amely persze korszakváltáshoz is vezetett. Minden formációváltás korszakváltás, azonban megfordítva már nem áll ez a tétel. Korszakváltásos adaptációt sok más tényező (vagy csomóponti válság) is előidézhethet.

²⁴ Külön tanulmányban elemeztük a kapitalizmusfogalmak jelentős változatait (Max Weber, Fernand Braudel és Marcel van der Linden) és ezek viszonyát a tőkés termelési mód marxi elméletéhez. Továbbá utóbbi megszüntetve-megőrződő érvényességét a globális kapitalizmusban: Szigeti Péter: *Kapitalizmusfogalmak és a tőkés termelési mód elmélete. Eszmélet*, 29. (2017), 115. Melléklet. 59 oldal.

nemzetek kivételével (USA, Németország, Japán, Kína, Oroszország, Brazília) aláásta, majd sok szempontból erodálta azt a nemzetgazdasági alapot, amelynek adekvát politikai intézményesülései voltak az adott kor adott feltételei közötti, nemzetállamisághoz kötődő jogi és politikai szabályozó hatalmak. A centrumban megteremtették a bér munka és a tőke történelmi osztálykompromisszumát, amely nem zero – ahol a felek csak egymástól nyerhetnek –, hanem pozitív végösszegű játszmává válhatott, ott és az adott korszak feltételei közepette. Az 1950-es, 60-as, 70-es években, a polgári nemzetállam fénykorában létrejött társadalomintegrációs forma domináns jogfelfogása az volt – persze, az akkori világhelyzetben, a geopolitikai körülmények közötti *Pax Americana* és *Pax Sovietica* kölcsönös fenyegetettsége és kihívása mellett –, hogy a nemzeti törvényhozó hatalmak akceptálták az érintett makrogazdasági szabályozási technikákat, a háromszor nyolc órát, az egyenlő munkáért egyenlő bért, a minimálbér intézményesítését, az alsó néposztályok számára hozzáférhetővé tett ingyenes vagy támogatott felsőoktatást és a kulturális javakhoz való tömeges hozzáférést. A nemzeti törvényhozás, a jog ebben a pozitív végösszegű játszmában makroszintű szabályozóként funkcionált, mégpedig *ex ante* konfliktusmegelőző és *ex post* konfliktuselhárító eszközként. Mindezt az emberi jogok második generációjának, a gazdasági, szociális és kulturális jogoknak a kifejlődése kísérte.

A globális jog kialakulásának folyamata a nemzetállami keretekben szerveződött jóléti állam (*welfare state*; *sozialer Rechtsstaat*; *l'Etat social*) válságára adott sokoldalú reakció felől érthető meg.²⁵ A fordulatot a globalizáció hozta, amely nemzetgazdaságokat erodált, és egyben új szereplőket – regionális integrációk; transznacionális korporációk (TNC-k) – állított előtérbe a világgazdaságban, a kommunikációs forradalommal összekapcsolta az áru- (elektronikus vásárlás), pénz-, tőke- és értékpapírpiacon stb., egyre nagyobb mértékben a világpiac uralma alá helyezve a helyi piacokat és társadalmakat.

A világgazdasági és világrendszerbeli változásokhoz való alkalmazkodást nemcsak a nemzeti társadalmak, hanem a jogrendszerek sem kerülhették el. Ahol a világrendszer a világgazdaság és a nemzetileg, osztályok és azok rétegei szerint tagolt világtársadalom ellentmondásos, feszültségektől terhes egysége. Amíg a világgazdaságban a fő tendencia a világpiac egyre növekvő és homogénizáló jelentősége, a helyi piacok le- vagy felminősítése, addig a világtársadalom megszüntethetetlenül heterogén marad: fejlettségi szint, eltérő fejlődési ritmus és az identitást hordozó nyelvi-kulturális, vallási különbségek miatt. A jog ebben az ellentmondásos folyamatban kell hogy alkalmazkodjon, jöjjenek

²⁵ Szigeti Péter: *Világrendszernézöben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág, 2005. 87–127.

bár a kihívások akár a tőkés világgazdaságból, akár a heterogén világtársadalom valamely érdekérvényesítő, befolyásos ágensétől. A negyedik tudományostechnikai forradalom a mikroelektronikával, a világrendszerbeli érintkezés hálózatosodásával (információs rendszerek, tőzsdék, médiabirodalmak összekapcsolódása, szállítás és logisztika fellendülése), az atomiparral és a mikrobiológia fejlődésével olyan termelőerőkhöz vezetett, amelyek túlnőttek a multinacionális tőke és az egyes kisebb vagy közepes méretű nemzetgazdaságok horizontján. Több közgazdász is találóan transznacionális monopolkapitalizmusként írja le azt a folyamatot, amelyben a tőkefelhalmozás globálisan folyik, összefonódva a finanszírozódás erősödésével: a tőke pénzforgásban való kicsapódásával és ezzel likviddé és mobillá válásával, a tőkeértékesülés globális értékláncba (*value chain*) szerveződésével. A *Money driven economy* egyik konzekvenciája pedig az, hogy aláássa a nemzetgazdaságot, mint olyat. „A felhalmozási ciklus törvényszerűen innovációval induló kezdeti, ún. »intenzív« szakasza a centrumban zajlik, ahol a verseny erős, és innovációt innováció követ, miközben éppen a heves verseny miatt a gyártás nagyon gyorsan kikényszerül/kiterjed az alacsonyabb bérű és adójú perifériákra, ahol a termelést felpörgeti. Tehát a tőkeciklus ún. »extenzív« szakasza – a termelés kiterjedése, felfutása, az expanzió – a periférián-félperiférián folyik le, miközben a centrumban már az újabb ciklus intenzív (innovatív) szakasza zajlik.”²⁶ Ezen folyamatok nélkül sem a nemzetközi kereskedelmi jog, sem az új pénzügyi intézmények, sem a munka világának jogi újraszabályozása (a bér munka atipikus formák közötti, flexibilis foglalkoztatása és alkalmi munkává tétele) nem érhető. A társadalmi formán belüli „ugrást”, új mértékviszonyok csomóvonalának (Georg W. F. Hegel) kialakulását jelentik a korszakváltásos adaptációk, ha és ameddig nem születik új társadalmi-gazdasági-jogi rendszer.

Konklúzióink: a termelőerők megváltozott termelési viszonyokat, gazdasági és társadalmi érintkezési formákat és új jogi szabályozást igényeltek a világgazdasági korszakváltással, amely körülbelül négy évtizede kezdődött. Ez az alkalmazkodás sokféle módon zajlott le. Programozott, tudatos jogfejlesztéssel, az Európai Unió 1993-tól továbbvitt regionális integrációjával (EK-ból EU, a maastrichti szerződéssel) és a korszakváltást hozó – washingtoni konszenzussal jellemezhető – *mainstream* által kezdeményezett új etalonok bevezetésével. Taxatív: dezetatizáció, dereguláció, privatizáció, monetarizmus és új individualizmus.²⁷ A nemzeti jogrendszerek szintjén pedig leginkább a munkajog területe az, ahol a nemzetállamok keretében a szervezett

²⁶ Artner Annamária: *Marx 200. Öröksége, a munka helyzete és a felzárkózás lehetősége a globális kapitalizmusban*. Budapest, Eszmélet Alapítvány, 2018. 55.

²⁷ Részletes elemzését lásd Szigeti (2005): i. m. 129–135.

kapitalizmus keynesiánus szabályozási technikáit és motivációit általában is, de benne különösen az egykori munkajog vegyes szakjogi jellegét felváltotta a munkaviszonyok vissza-magánjogiasítása (szabad szerződés a munkáltató és a munkavállaló mint egyenlő jogalanyok között, a flexibilitás jegyében és a munka alkalmivá tételével...). Mindez a történelmi osztálykompromisszum felmondását jelentette. A pénzügyi szektorban pedig aktív, cselekvő módon új intézményeket és eljárásokat teremtő szabályozásokat hívtak életre, a gazdaság finanszírozása jegyében. Ebben a szakelem, a pénzügyérek mellett a jog egyik hordozói, a nagy angolszász ügyvédi irodák játszottak alakító-kezdményező szerepet. Persze egy korszakváltásos adaptációban nemcsak a tudatosság és az újítás, hanem sokszor a nem vagy nem teljesen akaratlagos spontán folyamatok is nagy szerepet kapnak: így volt ez a tulajdonviszonyok területén, a multinacionális ágensek transznacionálissá válásával (TNC-k, amelyek a tőke koncentrációs és centralizációs folyamat legújabb fázisa), illetőleg egy új *lex mercatoria* kialakulásával, ami a globális szabadjog létrejöttét eredményezte. Tekinthetjük ezt egy autonóm kereskedelmi jognak, amely a világgazdaságban exterritoriálisan tevékenykedő transznacionális vállalatok közötti jogviták döntési alapjául szolgál, amelyben a nem állami jellegű jogforrások meghatározókká váltak. A transznacionális – az egész világgazdaságot tevékenységi területükként használó – vállalatbirodalmak belső jogrendjében kialakult mintázatok, elvárások az állami jog fölé helyezték a *lex mercatoriát*, amelyet a nemzeti bíróságok mégis elismernek. Ezen „kreatív jog súlypontja a kereskedelem módosult igényeihez alkalmazkodva a törvénytől a szerződés felé tolódik el”, amely „képes az újabbnál újabb gazdasági modelleket és pénzügyi eszközöket minden nemzeti határon túl elterjeszteni. [...] A globalizációt a jog elsősorban a szerződéses kereskedelemben tükrözi vissza. A nemzetközi kereskedelmi élet szabályozásakor az új *lex mercatoria* vehető igénybe, ami a fokozatosan bővülő UNIDROIT mintaszabályokból (*UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts*) – a jogászok végeredményben törvényként fungáló művéből – áll össze.”²⁸ Ennek legitimitását, illetőleg választottbíróági alkalmazását a globális pénzpiacokon működő ágensek által közösen kialakított, ennyiben önszabályozó *opinio iuris* támasztja alá. A globalizáció által mozgatott, államtól függetlenedő jogterületek felbukkanása érzékelhető a *lex digitalis*, a *lex finanziaria* és a *Lex Sportiva Internationalis* körvonalazódó, jogot pluralizáló eseteiben is (G. Teubner), de anélkül, hogy ezeknél jogfejlesztő jogmegkettőződésről beszélhetnénk.

²⁸ Francesco Galgano: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Ford. Metzinger Péter. Budapest, HVG-ORAC, 2006. 10–11.

Mit dereguláltak?

A polgári nemzetállam neokeynesianus szabályozási technikáiból azokat a megoldásokat, amelyek a szervezett kapitalizmushoz kötődtek, s útjában álltak a transznacionális tőke dominálta globális piacoknak. Nem arról volt szó pusztán, hogy a nemzeti jogrendszert megtisztítsák az időben hatályon kívül nem helyezett, okafogyott vagy redundánssá vált elemektől, ami jogszabály-inflációt előállító bürokratikus világunkban időről időre szükségessé válik. Hanem arról, hogy ez a dereguláció egy újfajta, korszakváltásos re-regulációnak is teret nyisson. A nemzetközi érintkezés bizonyos dimenzióiban az államon kívüli szabadjog terjedésének, s nem kevésbé jelentős módon a munkajog újraszabályozásában – anélkül, hogy itt rátérhetnénk e fejlemények leírására.²⁹

²⁹ Munkánk a megjelenés előtt álló monográfiánk – *A jog létmódjai: normativitás-döntéshogviszonyok és közhatalom. A jogi objektiváció társadalom- és jogelmélete* – egy részletét tartalmazza. Arra pedig, hogy a közigazgatás-tudomány és a közigazgatási jog olyan adaptációs fejleményeiről értekezzünk – éppen Tamás András tiszteletére –, mint a *New Public Management*, a *Public-Private Partnership* vagy a közigazgatási feladatok *outsourcingja*, nem lenne ildomos kitérnünk.

Irodalomjegyzék

- Artner Annamária: *Marx 200 Öröksége, a munka helyzete és a felzárkózás lehetősége a globális kapitalizmusban*. Budapest, Eszmélet Alapítvány, 2018.
- Carbonnier, Jean: *Sociologie juridique*. Paris, Armand Colin, 1972.
- Eörsi Gyula: *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, Akadémiai, 1975.
- Galgano, Francesco: *Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése*. Ford. Metzinger Péter. Budapest, HVG-ORAC, 2006.
- Kulcsár Kálmán: *A modernizáció és a jog*. Budapest, KJK, 1989.
- Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog (át)alakulása a rendszerváltozás óta. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. I. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. 431–463.
- Paksy Máté: *A konstitucionalizmus archeológiája*. Budapest, Gondolat, 2014.
- Sárközy Tamás: A jog szerepének átalakulása a gazdaságban. A magyar gazdasági jog fejlődése 1988–2005 között. In Jakab András – Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. I. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007. 591–607.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Második, javított, bővített kiadás. Budapest, Napvilág, 2004.
- Szigeti Péter: *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*. Budapest, Napvilág, 2005.
- Szigeti Péter: *A Magyar Köztársaság jogrendszerének állapota 1989–2006. Komplex jog- és alkotmányelméleti, jogszociológiai és szakjogi elemzés*. Budapest, Akadémiai, 2008.
- Szigeti Péter: Kapitalizmusfogalmak és a tőkés termelési mód elmélete. *Eszmélet*, 29. (2017), 115. Melléklet.
- Vastagh Pál: Egy „idegen test” a szocialista államszervezetben. Adalékok az Alkotmányjogi Tanács létrejöttének történetéhez. *Közjogi Szemle*, 12. (2019), 1. 46–59.



Szilágyi Péter¹

Lehetetlen, de törekedni kell rá – Morzsák a jogalkotás racionalizálhatóságának témaköréből

Tamás András munkásságának jelentős részét képezik azok az írások, amelyeket a jogalkotás elméleti elemzésének és jobbitásának szentelt. Jogfelfogásának egészséges székepszise ugyanakkor megóvta attól, hogy a jogalkotás racionalizálhatóságára vonatkozó illúziók rabjává váljék. Ezeknek elismeréssel adózva kívánok Neked, kedves Bandi, hosszú és egészséges életet, további eredményes alkotómunkát.

A törvényhozás racionalizálására irányuló elméleti törekvések nagyon régre nyúlnak vissza, a kezdeteket Platón *Törvények* című munkához szokás kötni. Platón könyve és az őt követő munkák sora a jogalkotástannak és a jogpolitikának mint középfokú jogbölcseleti diszciplínának az elméleti előzményeit képezik. Ezek az elméleti előzmények igen szerteágazóak, témánk szempontjából jelentőségüket abban látom, hogy azok teremtették meg a jogpolitika szemléleti előfeltételeit.

A jogpolitika tudományos megalapozásának, azaz a jogpolitika mint tudomány kifejlődésének szemléleti előfeltételei – vagyis hogy minek kellett tudatosodni – egyben a jogpolitika mint tudomány alapelvei is. Ezek a következők:

1. a tételes jogtól különböző értékmérő tételezése, illetve tételezhetősége, föltételezése, elismerése, az objektív értékelhetőség elve, a „helyes jog” problémája – ez a természetjogi felfogás hozadéka;
2. a jog önállósága, önállósodása, sui generis kategóriáinak kimunkálása, ennek elismerése; a jog viszonylagos önállóságának elve – ez a jogpozitivizmus hozadéka;
3. a jog változtathatósága, szociális alakíthatósága; a jog pozitivitásának az elve – a felvilágosodáshoz, a racionalista természetjoghoz kapcsolódó törvényhozástan;
4. a jog alakíthatósága korlátainak a tudatosulása (történeti jogi iskola); a jog társadalmi kötöttségeinek az elve – történeti jogi iskola, majd később a szociológiai jogelméletek;

¹ Professor emeritus, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jog- és Társadalomelméleti Tanszék. Kapcsolat: szilp@upcmail.hu.

5. az alakíthatóság kauzális összefüggéseinek a vizsgálata, a várható következmények előrejelzése és mérlegelése; a kauzalitás elve – ez a pragmatista jogszociológia hozadéka;
6. a kodifikáció iránti igény; kodifikáció és koherencia elve, jogrendszer egységének az elve, törvényt pozitívizmus + felvilágosodás politikai filozófiája;
7. a korviszonyokhoz való igazodás szükségessége; aktualitás elve, „törvények szelleme” + történeti jogi iskola;
8. mindezek tudományelméleti és módszertani reflektálása, ezen belül az elméletek operacionalizálhatósága és technicizáltsága; elméleti és módszertani megalapozottság elvei, újkanti jogelmélet, majd a mérsékelt pozitívizmus talaján kibontakozó módszertani fölfogások (topika, hermeneutika, argumentációelmélet).

A téma alaposabb megvilágításához tisztáznunk kell, mi is az a racionalitás. Ha a jogalkotás racionalizálhatóságának a korlátait akarjuk vizsgálni, ezt nem kerülhetjük meg. Ha elvetjük a racionális/racionalitás fogalmát, akkor nincs mérce, marad a tagolatlan irracionalitás. Racionális bizonyos dolgoknak azon tulajdonsága, hogy megfelelnek a racionalitás fogalmának. Ez tautológiának tűnik, de nem az. A „racionális” ténylegesen létezik vagy nem létezik, ezért vagy megítélhető, vagy nem ítéltető meg. A racionalitás a racionális absztrakciója és más szintre való transzformálása. De ehhez nézzük meg előbb, mi lehet racionális.

Racionális lehet cselekvések bizonyos fajtája, azok bizonyos mozzanatai (elképzelés, szándék stb.) és azok bizonyos eredménye, azaz objektivációja. Az említett jelenségek racionális jellegét a racionalitás fogalma segít megvilágítani. A racionalitás fogalmának különböző megfogalmazásai, értelmezései különböző racionalitáselméletekben jelennek meg. Ez az összefüggés szabja meg a racionalitáselméletek jelentőségét.

Max Weber munkássága nyomán a racionalitás kérdése a 20. századi társadalomtudomány egyik központi témájává vált. Elméletében azonban a racionalitás problematikája több, legalább három összefüggésben fogalmazódik meg: mint a társadalmi cselekvés racionalitása,² mint az intézmények racionalitása³ és mint a társadalmi fejlődés racionalitása, azaz a modern kapitalizmus

² Mint minden cselekvés, a társadalmi cselekvés lehet: 1. célracionális, 2. értékracionális, 3. indultati, 4. tradicionális. Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK, 1987. 53.

³ Vö. a racionális igazgatásról Weber (1987): i. m. 224–232; a jog racionalizálódásáról Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/2*. Budapest, KJK, 1995. 130–151.

kialakulása mint racionalizálódási folyamat.⁴ Ahhoz, hogy a jogalkotás racionalizálhatóságát vizsgáljuk, ezeket az összefüggéseket el kell egymástól választani. Ehhez véleményem szerint Luhmann és Habermas munkái nyújtanak gyümölcsöző kiindulópontot.

Habermasnak *A cselekvésracionalitás aspektusai* című tanulmánya⁵ két fő gondolatra épül: Weber racionalitásfelfogásának kritikai elemzése, arra vonatkozóan új megkülönböztetések megteremtése, ehhez kapcsolódóan Luhmann rendszer-racionalitásának kritikája, valamint a kommunikatív cselekvés fogalmának a bevezetése és kísérlet a racionalitásprobléma újrafogalmazására. Ennek során (Luhmann-nal szemben) határozottan különbséget tesz a rendszer- és a cselekvés-racionalitás, az utóbbi esetében pedig a racionalitás három különböző aspektusa, azaz az instrumentális, a stratégiai és a normatív között. Ennek véleményem szerint a jogalkotási folyamatok elemzése során annyiban lehet jelentősége, hogy a politikai célok meghatározása során a stratégiai, a releváns magatartások jog-politikai meghatározása során az instrumentális, a koherenciaproblémák kapcsán pedig a normatív racionalitás a domináns.⁶

Habermas szerint Weber a cselekvésracionalitást a célracionalitás intézményesülésére szűkíti le, és a Marx, Weber, Horkheimer és Adorno által alapul vett cselekvésfogalmak nem elég összetettek ahhoz, hogy minden olyan pontot megragadhassanak, ahonnan a társadalmi racionalizálódás megindulása várható. Ezért átrendezi Weber cselekvéstipológiáját, és bevezeti a „kommunikatív cselekvés” fogalmát, hogy hangsúlyozhassa a cselekvés azon racionalizálható aspektusait, amelyeket a cselekvésemélet eddig elhanyagolt. Különbséget tesz sikerre orientált (instrumentális és stratégiai) cselekvések és kölcsönös megértésre orientált cselekvések között. Ez utóbbiakat nevezi kommunikatív cselekvésnek. Záró következtetése: „Ahhoz, hogy megragadhassuk e racionalizálódási folyamatokat, a kommunikációs médiumok rendszer-funkcionalizmusban kifejlesztett teóriáját oly módon kellene átfogalmaznia kommunikatív cselekvés elméletének a segítségével, hogy világossá válhasson a rendszerképződés és a cselekvés-racionalitás közötti összefüggés.”⁷

A *Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft* 1988 szeptemberében tartott konferenciáján az egyik központi kérdés a politikai intézmények racionalitása

⁴ Max Weber: Előszó. In Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat, 1982. 7–25.

⁵ Jürgen Habermas: A cselekvésracionalitás aspektusai. In Jürgen Habermas: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantisz, 1992. 223–257.

⁶ Ez a jogalkotási folyamat logikai fázisainak felel meg. Arról más terminológiával (a jogi visszatükrözés struktúrája): Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcselet*. Budapest, Rejtjel, 1998. 201–209.

⁷ Habermas (1992): i. m. 257.

volt. A kiindulópont itt is Weber volt, de a résztvevők Luhmannt és Habermast is bevonták a vitába.

A nyitóelőadást Luhmann tartotta, abban az eredeti problémát – mikor tekinthető egy cselekvés racionálisnak – a rendszer-racionalitás kérdésével váltotta föl, és arra végeredményre jutott, hogy az önreferenciális és autopoétikus rendszerek saját racionalitásukat saját maguk állítják elő. Közvetlenül utána Scharpf opponálta felfogását, „*selbstreferenzielle Borniertheit*”-et emlegetve; másrészt a politikai irányítás és így a jogalkotás elméleti elemzésébe megkísérelte bevonni az amerikai politikatudományban kialakult úgynevezett politológiai háromszöget, a *polity*, *policy* és *politics* megkülönböztetést.

Ezt a megkülönböztetést veszik alapul a jogalkotás szempontjából is hasznosítható úgynevezett policyvizsgálatok, közöttük a magyar részvétellel is zajló nemzetközi CAP (*Comparative Agendas Project*) program.⁸ Ami itt tanulságos és nagyon hasznos a jogalkotás jogelméleti és jogpolitikai vizsgálata szempontjából, az az agendatételezés folyamatának az elemzése, elsősorban a „*Policyforschung*” (így!) szempontjából, de kitérve a politics nézőpontra (*Blickwinkel*) is. Emellett fontos adalékokat nyújtanak a másik engem érdeklő összefüggésnek, a jogpolitika és a szakpolitikák viszonyának az elemzéséhez.

A továbbiakban csak Luhmann racionalitáselméletére térek ki vázlatosan. Részben vitatható és ezért nagyon inspiráló gondolatokban gazdag életművében többször is foglalkozott a racionalitás problémájával.⁹

*Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*¹⁰ című kismonográfiájában lényegében két témát vizsgál Luhmann: a jóléti állam jelensége és a politikai elmélet a jóléti állam társadalmában. Az elemzés során a két probléma érthetően összefonódik, de mégis az elmélet kérdéseit elsősorban az I–III., XII. fejezetek tárgyalják, a többi „magával a dologgal” foglalkozik. A racionalitás szempontjából a XIV–XV. és az összefoglaló XIX. fejezet fontos.¹¹

⁸ A magyar eredményekről lásd Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018. A német eredményekről: Christian Breunig – Tinette Schnatterer: *Die politische Agenda Deutschlands. Politische Vierteljahresschrift*, 61. (2020), 1. 131–149.

⁹ A továbbiakban hivatkozottakon túl meg kell itt említenem két fontos munkáját: Niklas Luhmann: *Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen* Max Webers. In Niklas Luhmann: *Politische Planung*. Opladen, Westdeutscher, 1964. 90–112; Niklas Luhmann: *Zweckbegriff und Systemrationalität: Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Tübingen, Mohr, 1968.

¹⁰ Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München–Wien, Günter Olzog, 1981. Luhmann államfelfogásáról átfogóan lásd Cs. Kiss Lajos: *A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása. Jog – Állam – Politika*, 2. (2010), 3. 3–34.

¹¹ Luhmann (1981): i. m. XIV. *Bürokratie*. 103–111., XV. *Verwaltungspolitische Rationalisierung: Organisation, Programme, Personal*. 112–117.

Közhely, hogy az úgynevezett jóléti állam növekvő állami beavatkozással járt, és a nagy bürokratikus szervezetek elszaporodását és terjeszkedését eredményezte. Ami érdekes, hogy Luhmann ennek milyen velejáróit ragadta meg. Az egyik az a megállapítása, hogy a társadalom mint rendszer és a szervezetek mint rendszerek közötti különbség kiéleződött, aminek a következménye a politikai rendszer, a politika esetében a racionalitások elválása. Másrészt a növekvő mértékben komplex, messzire menő kondicionálás jelenségére hívja föl a figyelmet, amivel a szerteágazó, gyakran csak vélelmezett kauzalitásokat ellenőrizni akarják. Arról van itt szó, hogy a jóléti állam politikája túl gyakran él azzal a normaszervezeti megoldással, amikor az engedélyezéshez túl sok feltételt szabnak. Luhmann fölteszi azt a kérdést is, hogy vajon ez a veszély hogyan hárítható el.

A bürokrácia a széles körben végrehajtott racionalizálások elkerülhetetlen visszaja, ha nem is vastörvény, de a modern racionalitás vasketrece. A racionalitás fogalma azonban kevésbé magyarázza a bürokráciát, a döntő a társadalmat és a szervezeteket összekapcsoló kommunikációs médiumoknak, a jognak és a pénznek a szerepe. Ezek ugyanis stimulálják a magatartások szervezeti kondicionálását, mivel a bürokratikus szervezetek különösen alkalmasak ennek a két eszköznek a hatékony alkalmazására. Ez alátámasztja azt a véleményemet, hogy a szakpolitikák között kitüntetett hely illeti meg a jogpolitikát és a fiskális politikát. Az előbbit azért, mert Kelsen Midász királyától tudjuk, hogy amihez az állam hozzányúl, az joggá válik; azt meg tapasztalatból tudjuk, hogy az sok pénzbe is kerül.

A közigazgatás-politikai racionalizálást tárgyalva a racionalitásnak három szintjét különbözteti meg: a mindennapi munkavégzés racionalizálását rutinok segítségével, a közigazgatási szervezet saját racionalitását (*Eigenrationalität*) és a közigazgatás-politikai racionalizálást.

Az úgynevezett saját racionalitást mint a külső beavatkozásokat elhárító szakszerűséget fogják föl, és feltételezik, hogy a közigazgatás önreferenciális műveleteivel kielégítően tudja garantálni saját racionalitását. Ez Luhmann szerint téves, mert az önreferencia az önfenntartás elve, és nem a racionalitása. Ezért kell megvizsgálni a közigazgatás politikai racionalizálását, hiszen a közigazgatás a politikai rendszer részszerkezete.

Luhmann ezt a vizsgálódást a közigazgatási döntés előfeltételeinek az elemzésével indítja, amelyek a döntés tartalmát befolyásolják, de a döntés pillanatában azokat bármiféle kétség nélkül veszik alapul. Ezeket premisszáknak nevezi, és három típusra tagolja őket. A döntési programok a döntés helyességének, illetve használhatóságának a feltételeit rögzítik, és az eljárás számára fogalmazzák meg feladatokat. A második a hatósági szervezeteknek, azaz a szervezetiileg rögzített hatásköröknek és kommunikációs utaknak a köre; a harmadik a személyzet. Erre a megkülönböztetésre épülnek a közigazgatás racionalizálását célzó alternatív

megközelítési formák, a szervezetpolitika, a programpolitika és a személyzeti politika. A racionalizálás legtöbb lehetőségét Luhmann ez utóbbiban látja. A programpolitika szerinte azért nem lehet a racionalizálás elsődleges módja, mert az nem lehet független a tartalmi-tárgyi kérdésektől (*Sachfragen*). Ebben a körben tehát nem érhető el a Luhmann által a racionalizáláshoz szükséges absztrakció. Számomra ez azért tanulságos, mert a közigazgatáspolitikai-jogpolitikai kérdéseknek és a szakpolitikai kérdéseknek a viszonyát ragadja meg problémaként.

Az összefoglaló fejezetben az előbbiekhöz annyit fűz hozzá, hogy a racionalizálhatóság problémája az igények és a valóság diszkrepanciájában rejlik. A korábbi hagyományoknak megfelelően társadalmunkban még ma is a politikának tulajdonítanak döntő szerepet (*globale Rolle*). Ezzel állnak szemben a politikai cselekvés nagyon korlátozott lehetőségei. Egyrészt a tapasztalt vagy akár csak olvasott méltánytalanságok (éjjel iszonyatosan csaholnak a kutyák, és milliárdokat csalnak el a multik) orvoslásának a politika a végső címzettje; másrészt a politika befolyásolási lehetőségei nyilvánvalóan korlátozottak, ami nemcsak a képességek hiányából adódik, hanem a jogállamiságból („*Verfassungsstaates*”) és a polgári szabadság(jogok)ból is.

Ugyanakkor arra is rámutat, hogy a gyors társadalmi változások – legalább mint egyik alternatív lehetőség – a korrigáló-kompenzáló jogi szabályozás szükségességét idézik elő.¹² Ezt vonatkoztathatjuk akár az autóforgalom már-már elviselhetetlen megnövekedésére, akár a globalizáció jelenségeire. A kérdés megfogalmazása világos.

Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität című tanulmányában¹³ a jóléti állam kialakulásával, azaz a kapitalizmus modellváltásával szükségessé vált

¹² „Da wir in einem raschen gesellschaftlichen Wandel begriffen sind, kann man nur fragen, ob man sich den Veränderungen, die sich abzeichnen, anpassen soll oder nicht; oder wie weit ja und wie weit nein; oder wie früh bzw. wie spät. Soll man, anders gesagt, den Wandel dahinwandeln lassen und sich dann seinen Ergebnissen anpassen, wenn die Gewalt der Fakten dazu zwingt? Oder gibt es Möglichkeiten der rechtzeitig-korrigierenden Intervention, die gleichwohl nicht beanspruchen kann, das Gesamtgeschehen planmäßig zu kontrollieren und sich auch nicht als Fortschritt zu rechtfertigen vermag?” A korrigáló-kompenzáló jogi szabályozásról: Samu–Szilágyi (1998): i. m. 207.

¹³ Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4*. Opladen, Westdeutscher, 1987. 104–116. A tanulmány 1983-ban jelent meg, de a szövegből kitűnően eredetileg egy konferencia-előadás volt, tehát valószínűleg 1982-ben keletkezett. Ennek annyiban van jelentősége, hogy az 1983-ban lezárt *Soziale Systeme* (Luhmann, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984.) végső megfogalmazásával körülbelül egy időben keletkezett. Luhmann-nak ez az itt még vázlatosan sem érinthető könyve, amit egyik fő művének tartanak, a rendszer-racionalitás fogalmát újrafogalmazta. Erről részletesen lásd Georg Kneer: *Bestandserhaltung und Reflexion. Zur kritischen Reformulierung gesellschaftlicher Rationalität* In Werner Krawietz – Michael Welker (szerk.): *Kritik der Theorie sozialer Systeme. Auseinandersetzungen mit Luhmanns Hauptwerk*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992. 86–112.

másfajta tipizálást a kibernetika segítségével kívánja megalapozni: pozitív visszacsatolás a negatív kizárólagossága helyett, az úgynevezett „második kibernetika” alapján. Luhmann a materialista alapozású államelméletekkel megegyezik abban, hogy ő is látja a kapitalizmus modellváltását, azt azonban nem a tőkés felhalmozás szükségleteivel, hanem a kommunikáció és az önreferencia változásával magyarázza. Ennek a kibernetikai mozzanatnak a jogalkotás racionalizálhatósága szempontjából annyiban van jelentősége, hogy a negatív visszacsatolás közvetlenül tiltó szabályozást jelent, ami sokkal egyszerűbb és sokkal könnyebben megvalósítható, mint a pozitív visszacsatolásból következő a támogató jogi szabályozás.¹⁴

Racionalitásértelmezésében az itt a lényeges, hogyan jut el ebben a tanulmányban a problémához. Azt az elméletnek a rendszerbe való bevezetésével kapcsolja össze: a racionalizálás föltételezi a rendszer önismeretét, önmegfigyelését és önreflexióját, ami viszont az elmélet visszavezetésével érhető el. Ennyiben ez a tanulmány és ez a gondolatmenet a rendszer stabilitása és alkalmazkodóképessége, azaz a normatív és kognitív elvárások korábbi témájához kapcsolódik, annak a továbbfejlesztése. Különösen *Rechtssoziologie* című munkájában kap nagy szerepet ennek a két elvárásnak a megkülönböztetése. Ezen az alapon a jog racionalizálhatóságának az a kulcskérdése, hogy a stabilitást biztosító jogi normák normatív elvárásaiba hogyan illeszthetők be a tanulást lehetővé tévő kognitív elvárások.

Das Recht der Gesellschaft című könyvében¹⁵ a problémát a jogi argumentáció összefüggésében tárgyalja. Első pillantásra úgy gondolhatjuk, hogy ez a kontextus (jogértelmezés, jogi argumentáció) a jogalkotás racionalizálhatóságának problémájától távol áll, hiszen azt a jogelméleti munkák a jogalkalmazás körében tárgyalják. Ez a fölvetés nem alaptalan ugyan, mégsem helytálló. A jogalkotási folyamat sohasem nélkülözhetette a jogértelmezés mozzanatát, részben a jogalkotást megelőző jogkritika miatt, részben pedig a koherenciaigény miatt. Az alkotmánybíráskodás elterjedésével a jogi argumentáció és a jogalkotás kapcsolata szorosabbá vált: olyan törvényjavaslatokat kell kidolgozni, amelyek az alkotmányellenesség vádjával szemben argumentálható alkotmányértelmezésre

¹⁴ „Denn während der Verfassungsstaat unter der Voraussetzung von Abweichungseliminierung (negativem Feedback) konzipiert werden konnte, geht es im Wohlfahrtsstaat um Abweichungssteigerung (positiven Feedback), also um ein theoretisch in seinen Bedingungen und Schranken sehr viel schwieriger zu fassendes Prinzip. Dadurch daß auf der Grundlage (nicht: unter Überwindung!) des Verfassungsstaates der Wohlfahrtsstaat entstanden ist, geht das politische System von theoretisch fundierter Planung in Evolution über. Es geht dann nicht mehr um Realisieren eines Konzepts, sondern um Hinausschieben der Destruktion.” Luhmann (1987): i. m. 109. A támogató jogi szabályozásról Samu–Szilágyi (1998): i. m. 107.

¹⁵ Niklas Luhmann: *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1995.

támaszkodnak. Esetenként ehhez járul még, hogy egyes jogalkotási aktusok iránti fokozott érdeklődés és nyilvánosság is növeli az argumentáció szerepét.

Ennek fő érdemét abban látom, hogy egyszerre fejezi ki a jog racionalizálhatóságának illúziójával szembeni szkepszisét, és ugyanakkor azt, hogy a jogi rendszer működéséhez nélkülözhetetlenek a jog racionalizálására irányuló törekvések.

Luhmann az életművét végül is lezáró nagy művében egy alfejezetet szentel a racionalitással szemben támasztott igényeknek.¹⁶ Rövid filozófiatörténeti visszapillantás után két kortárs gondolkodóra tér ki. Herbert A. Simon szubsztanciális és procedurális racionalitás megkülönböztetéséről úgy véli, hogy az nem segít sokat, mert célok és eszközök láncolatára épít, vagyis visszavezet a hagyományos célracionalitáshoz. Az örök vitapartner Habermasszal szembeni fő ellenvetése itt az, hogy még mindig ragaszkodik ahhoz, hogy társadalomelmélet és racionalitáselmélet föltételezik egymást. Fölteszi a kérdést: mai körülmények között megőrizhetjük-e az észszerű racionalitás normatív fogalmát, mint azt Habermas javasolja? És ha ezt meg is tehetjük, milyen megkülönböztetések segítségével lehetne a racionalitásnak ezt a fogalmát újrafogalmazni?¹⁷ A válasza az, hogy ebben a helyzetben csak éles absztrakciókkal reagálhatunk.

A racionalitás problémáját absztraktabban megfogalmazva a tradicionális megkülönböztetések (racionális/irracionális, Perfektion/Korruption stb.) helyébe a realitás és racionalitás viszonyának a problémája kerül, ami viszont szerinte paradoxonhoz vezet. Ennek oka tömören és leegyszerűsítve, hogy a megfigyelés vezérlő megkülönböztetése nem figyelhető meg, az a megfigyelés vakfoltját képezi – és éppen ezért az racionalitásának a helye.¹⁸ A racionalitásproblematika további megvilágításához (a *Soziale Systeme*-hez hasonlóan) George Spencer-Brown műveleti logikájára támaszkodik, közelebbről a forma formába való újrabevezetésének (*reentry der Form in die Form*) a gondolatára.¹⁹

Luhmann elemzései olyan gondolatokhoz vezetnek, amelyek jelen írás címére emlékeztetnek. Az egyre fokozódó funkcionális differenciálódás következtében a mai társadalomnak már nincs csúcsa vagy centruma, ezért egységes racionalitás-

¹⁶ Niklas Luhmann: *Ansprüche an Rationalität*. In Niklas Luhmann: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998. 171–189. (A mű először 1998. április 27-én jelent meg, Luhmann 1998. november 6-án halt meg.)

¹⁷ Luhmann (1998): i. m. 175–176; 173.

¹⁸ „Dabei wird der Beobachter, gleichgültig welche Unterscheidung er verwendet, zum ausgeschlossenen Dritten. Aber gerade er, er allein, garantiert doch mit seiner Autopoiesis die Realität seiner eigenen Operationen und damit die Realität all dessen, was dabei im Modus der Gleichzeitigkeit als Welt vorausgesetzt sein muß! Die Praxis des bezeichnenden Unterscheidens kommt in der Unterscheidung nicht vor. Sie kann nicht bezeichnet werden, es sei denn durch eine andere Unterscheidung. Sie ist der blinde Fleck des Beobachtens – und eben deshalb der Ort seiner Rationalität.” Luhmann (1998): i. m. 178.

¹⁹ George Spencer-Brown: *Laws of Form*. New York, Neudruck, 1979. 56–69.

igényt (*Rationalitätsprätention*) sem hozhatnak létre. Ez nem zárja ki azt, hogy a funkcionális alrendszerek a maguk számára ne kísérelhetnék meg, hogy reflektáljanak a rendszer-környezet differencia egységére. Azonban egyetlen funkcionális rendszer sem képes magában reflektálni a társadalmat, mert az minden más funkcionális rendszer műveleti korlátozásainak a figyelembevételét követelné meg. A mai modern feltételek között a társadalmi racionalitás utópia. Azonban éppen ez az okfejtés szól amellet, hogy a társadalom funkcionális rendszereiben az egész társadalmi környezet fokozottabb figyelembevételét kezdeményezzük. Mert ezt senki más nem teheti meg.²⁰

²⁰ „Diese Überlegungen machen zugleich einsichtig, wie sehr das Rationalitätsproblem der Moderne mit der Differenzierungsform des Gesellschaftssystems zusammenhängt. Wenn die moderne Gesellschaft im Übergang zu einer vorherrschend funktionalen Differenzierung auf ein Leitsystem, auf eine Spitze oder ein Zentrum verzichten muß, kann sie auch keine einheitliche Rationalitätsprätention für sich selbst mehr erzeugen. Das schließt es nicht aus, daß die Funktionssysteme je für sich die Einheit der Differenz von System und Umwelt zu reflektieren suchen. [...] Kein Funktionssystem kann in sich die Gesellschaft reflektieren, weil dies die Mitberücksichtigung der Operationsbeschränkungen aller anderen Funktionssysteme in jedem einzelnen erfordern würde. Die gesellschaftliche Rationalität wird unter modernen Bedingungen im wortgenauen Sinne eine Utopie. Für sie gibt es keinen Standort in der Gesellschaft mehr. Aber das wenigstens kann man noch wissen, und selbstverständlich spricht nichts dagegen – ja gerade dieses Argument spricht dafür, in den gesellschaftlichen Funktionssystemen eine stärkere Berücksichtigung der gesamtgesellschaftlichen Umwelt zu initiieren. Denn niemand sonst kann es tun.” Luhmann (1998): i. m. 185–186.

Irodalomjegyzék

- Boda Zsolt – Sebők Miklós (szerk.): *A magyar közpolitikai napirend. Elméleti alapok, empirikus eredmények*. Budapest, MTA TK PTI, 2018.
- Breunig, Christian– Tinette Schnatterer: Die politische Agenda Deutschlands. *Politische Vierteljahresschrift*, 61. (2020), 1. 131–149. Online: <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00226-6>
- Cs. Kiss Lajos: A szociológiai rendszerelmélet államfelfogása. *Jog – Állam – Politika*, 2. (2010), 3. 3–34.
- Habermas, Jürgen: A cselekvésracionalitás aspektusai. In Jürgen Habermas: *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Atlantisz, 1992. 223–257.
- Kneer, Georg: *Bestandserhaltung und Reflexion. Zur kritischen Reformulierung gesellschaftlicher Rationalität*. In Werner Krawietz – Michael Welker (szerk.): *Kritik der Theorie sozialer Systeme. Auseinandersetzungen mit Luhmanns Hauptwerk*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992. 86–112.
- Luhmann, Niklas: Zweck – Herrschaft – System: Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In Niklas Luhmann: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie und Verwaltung*. 2. Auflage. Opladen, Westdeutscher, 1975. 90–112. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-663-07662-9_7
- Luhmann, Niklas: *Zweckbegriff und Systemrationalität: Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*. Tübingen, Mohr, 1968.
- Luhmann, Niklas: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München–Wien, Günter Olzog, 1981.
- Luhmann, Niklas: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1984.
- Luhmann, Niklas: *Soziologische Aufklärung 4*. Opladen, Westdeutscher, 1987. 104–116. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-663-01341-9_6
- Luhmann, Niklas: *Das Recht der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1995.
- Luhmann, Niklas: Ansprüche an Rationalität. In Niklas Luhmann: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1998. 171–189.
- Samu Mihály – Szilágyi Péter: *Jogbölcsélet*. Budapest, Rejtjel, 1998.
- Spencer-Brown, George: *Laws of Form*. New York, Neudruck, 1979. 56–69.
- Weber, Max: Előszó. In Max Weber: *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*. Budapest, Gondolat, 1982. 7–25.
- Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. Budapest, KJK, 1987.
- Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 2/2*. Budapest, KJK, 1995.



Szmodis Jenő¹

Az állami beavatkozásról a szociális állam vonatkozásában

Jelen tanulmánnyal a 80 éves Tamás András professzort köszöntöm, aki hosszú és különösen gazdag oktatói, kutatói pályafutása során jelentősen járult hozzá számos jogászgeneráció jogi kultúrájának kialakításához, a magyar közigazgatástudomány nemzetközi hírének növeléséhez.

A feudalizmus évszázadaiban a nagycsalád, a faluközösség viszonylag intakt gazdasági, szociális és kulturális közösség volt, amelyen belül a közösség tagjainak igényeit különösebb állami beavatkozás nélkül is kielégíthették a kor kulturális és gazdasági szintjén. A 18–19. századtól a tradicionális közösségek fokozatos felszámolódásával a szociális igények igen jelentős része kielégítetlenül maradt, és a középkori bányász-önsegélyezés mintájára kialakult a munkások önszegélyezése.² Az állam viszonyulása e folyamathoz kétarcú volt. Egyfelől ugyanis ez az önszegélyezés hatékonyabbá tette a sztrájkokat (ugyanis kezdetben nem különültek el élesen a sztrájkalapok az egyéb szociális célra rendelt összegektől), másrészt – részben a keresztény-szociális mozgalmak és pápai enciklikák³ hatására is – az állam számára is nyilvánvalóvá vált az önszegélyezéshez fűződő osztályszociális érdek.⁴ Az állam tehát elismerést adott a munkáskezdemenyezések számára, szabályozó hatóságként lépett fel, bevonva később a munkaadókat is az egészségbiztosítási és nyugdíjalapok képzésébe.

Az állami beavatkozásnak hagyományosan három nagy területét különböztethetjük meg: a *gazdasági*, a *kulturális* és a *szociális* intervenciót. Ezek közül a gazdasági beavatkozás egyfelől igen régi keletű, másfelől ennek kiteljesedése csupán a 20. században tapasztalható. A monetáris politika alakítása, ezen belül a pénzkibocsátás már a patrimoniális monarchiák kialakulásától kezdve uralkodói felségjog. A 12–13. századtól azonban az uralkodó számos országban e jogainak

¹ Egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Kormányzástani és Közpolitikai Tanszék. Kapcsolat: szmodis.jeno@uni-nke.hu.

² Balogh Gábor: *Társadalombiztosítási ismeretek. Bevezetés a társadalombiztosítástanba*. Budapest, Corvinus, 1996.

³ *Rerum novarum*, Qadragesimo anno.

⁴ Lásd Bismarck idején az 1884. évi üzemi balesetbiztosítási törvényt.

gyakorlását a pénzügyeket érintő egyéb – mai kifejezéssel költségvetési – jogosítványaival (például az adóztatással és a vámszedéssel) együtt összességű fizetés ellenében magánszemélyeknek engedte át. E folyamat hazai megvalósulására utal a II. András által 1222-ben kiadott Aranybulla XXIV. cikkelye, amely kimondta: „Pénzverő kamaraispánok, sőtisztek, vámosok országunk nemesei legyenek. 1 §. Izmaeliták és zsidók ne lehessenek.”⁵ A monetáris felségjogok újra-központosítása majd a kibontakozó abszolutizmus idején valósul meg, hogy azután a polgári átalakulás idején kerüljön ismét napirendre annak privatizálása.⁶ Mivel a 17. századtól kibontakozó politikai folyamatok az abszolutizmus korlátozása, illetve felszámolása irányában hatottak, az állam gazdasági beavatkozó szerepe sokáig háttérbe szorult.

A pénzügyeken kívül az állami beavatkozás lehetőségének másik nagy területe az állami *piacsabályozás*. Ez azonban az euroatlanti kultúrkörben viszonylag későn, csupán a 19. századtól vált meghatározóvá. A gazdasági szereplők piactorzító magatartása elleni első modern törvény az 1890-es amerikai trösztellenes törvény, az úgynevezett Sherman Act.⁷ Angliában a kapitalista gazdasági rend és a polgári társadalmi berendezkedés kialakulása egyazon folyamat két oldalát jelentette. Itt a kapitalista viszonyok létrejötte a 17. századtól nemcsak az uralkodói, de a kormányzati hatalom korlátok között tartását is szükségesnek ítélte, és Locke, majd Smith nyomán

⁵ A 13. századi hazai viszonyokról lásd Komoróczy Géza: *A zsidók története Magyarországon I. A középkortól 1849-ig*. Pozsony, Kalligram, 2012. 69–358. A középkori Magyarországon mindazonáltal – Venetianer Lajos úpesteri kutatásai szerint – csupán ott merült fel a zsidókérdés, ahol jelentős számú idegen eredetű városi polgárság élt. „Helyzetük fokozatos rosszabbodása s irántuk táplált előítélet fakadása, valamint annak gyűlöletté váló elfajulása szoros összefüggésben van a városok fejlődésével, melyeknek külföldről bevándorló polgársága gazdasági érdekharcot folytatott külföldről magukkal hozott fegyverekkel a középosztályt alkotott zsidók ellen. A mohácsi vész előtt Buda, Nagyszombat, Pozsony és Sopron városai, idegen származású polgárság gyűlöhelyei, képezik a zsidókérdés színterét; földesúri birtokokon, magyar lakosság közt nem volt zsidókérdés.” Venetianer Lajos: *A magyar zsidóság története a honfoglalástól a világháború kitöréséig. Különös tekintettel gazdasági és művelődési fejlődésére*. Budapest, Fővárosi Nyomda, 1922. 51. Venetianer az Aranybulla tükrében felhívja továbbá a figyelmet arra, hogy a magyarországi zsidók már a 13. században jelentős szerepet játszottak a királyság pénzügyeinek intézésében. Mint írja: „Kálmán bölcs és igazságos uralma után egy egész századig nem hallunk a zsidókról semmit, ami legalább is azt bizonyítja, hogy nem forgott fenn semmi ok, mely szükségessé tett volna ellenük valamelyes intézkedést. S amikor újból szó esik felőlük a törvényhozásban, akkor sem a zsidóság zöme és a keresztény lakosság széles rétegei közt kialakult ellentétet akar kiegyenlíteni a törvény, hanem csak az ország nemeseinek gazdasági érdekeit veszi védelembe. II. Endre 1222-ben kiadott Aranybullájában elrendeli, hogy »kamaragrófok, pénzverde-, só- és adóhivatalnokok csak nemesek lehetnek, de zsidók és izmaeliták nem«.” Venetianer (1922): i. m. 22–23.

⁶ John Locke: Some considerations on the consequences of the lowering of interest and the raising of the value of money. In a letter sent to a member of Parliament, in the year 1691. In *The works of John Locke, in nine volumes*. 12. kiadás. London, Rivington, 1824. 4. köt. 1–116.

⁷ Oliver Black: *Conceptual foundations of antitrust*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 62–63.

uralkodóvá vált az elképzelés, hogy a *piac önszabályozó mechanizmusai* elegendőek a gazdaság zavartalan működésének biztosításához. Ez az elképzelés paradox módon jól megfér a koncessziók és monopóliumok létének tudomásulvételével és a kartellek piaci működést torzító hatásainak figyelmen kívül hagyásával.⁸

A kontinentális Európában ugyanakkor ebben az időben jellemzően még ki sem alakultak azok a gazdasági viszonyok, amelyek legalább elvileg felvethették volna a hatékony állami piacsabályozás kérdését, annak ellenére, hogy az abszolutizmus időszakában az uralkodó teljes körű jogalkotói hatásköre vitathatatlan volt. A piacsabályozás Európában is viszonylag későn, a polgári átalakulás korát követően valósult meg. Annak ellenére, hogy Adolf Menzel már 1894-ben javaslatot tett a kartellek jogi szabályozására, a versenykorlátozást csökkentő első európai törvény elfogadására csupán 1923-ban került sor Németországban.⁹ Az állam gazdasági beavatkozásának további területét a gazdaságélénkítés jelenti, amelynek nagyarányú megvalósulására a 20. század második harmadától került sor.

Az állam aktív társadalmi szerepvállalásának két további fontos területét jelenti a kulturális és a szociális szolgáltatások megszervezése. E két terület közül az *oktatás* állami szabályozása és intézményi hálózatának kiépítése valósult meg előbb. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az oktatásban való állami szerepvállalás merőben új jelenségnek számít a történelemben. Az antik iskolák – akár Platón Akadémiája (Kr. e. 385 – Kr. u. 529) vagy Arisztotelész Lükionja (Kr. e. 335 – Kr. e. 86) – olyan magánintézményekként működtek, amelyek „képzéseiben” a hallgatók önkéntesen és többnyire alkalmilag vettek részt. A működés nem volt feltételek teljesítéséhez és engedélyhez kötött; annak inkább csak negatív és hallgatólagos feltétele volt, nevezetesen az intézmény nem sérthette az állam és a közösség érdekeit. Jellemző tehát az is, hogy a keresztény Iusztinianosz trónra kerülése után két esztendővel, Kr. u. 529-ben a pogány szelleműnek tartott Akadémián a jogi és a filozófiai képzés folytatását megtiltotta.¹⁰

A középkorban iskolákat – amelyekben az oktatás a hét szabad művészet (latin nyelv, retorika, dialektika, számtan, zene, mértan, csillagászat) tematikája szerint folyt – kezdetben a bencés rend tartott fenn.¹¹ Később más rendek, székes-

⁸ Papp Tekla: A koncesszió – nemzetközi kitekintés. *Jogelméleti Szemle*, (2003), 3.

⁹ Szilágyi Pál – Tóth András: A kartellszabályozás történeti fejlődése. *Verseny-Tükör*, 12. (2016), Különszám II. 12. Lásd még David J. Gerber: *Law and competition in twentieth century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford, Clarendon, 1998. 74–75.

¹⁰ Amint azonban H. G. Wells megjegyzi: „Justinianus bezáratta ugyan az athéni iskolát és szétkergette tanárait és növendékeit (529), ezt azonban főleg azért cselekedte, hogy annak az új iskolának, amelyet Konstantinápolyban alapított, és amelyet a császári udvar közelről ellenőrizhetett, ne legyen többé vetélytársa.” H. G. Wells: *A világtörténet alapvonalai*. Budapest, Génus, 1925. 322.

¹¹ Az európai iskola bencés eredetét őrzi a Gergely-járás 9. századból származó hagyománya. A március 12-én, a bencés szerzetes pápa, Nagy Szent Gergely napján tartott, iskolásokat toborzó dramatikus játékot IV. Gergely pápa (827–844) rendelte az iskolás gyermekek ünnepének. Ugyan-

egyházak, illetve a városok is alapítottak és működtettek hasonló intézményeket. Az egyetemi képzés kezdetei a 11. századig nyúlnak vissza. Az 1050 körül alapított és két évszázadon át működő salernói orvosi iskolát éppúgy a modern nyugati egyetemi rendszer előzményének tekinthetjük, mint Irnerius (1050–1125) 1088-ban, Bolognában alapított jogi iskoláját. A magánintézményekként létrejött egyetemeket egyházi és uralkodói alapítású intézmények létrehozása követte. Az állam azonban évszázadokig nem határozta meg az iskolák és egyetemek működésének szabályait. Jellemző az is, hogy az oktatással kapcsolatos legalapvetőbb kifejezések (például kar, professzor, doktor, magiszter) sokáig eltérő jelentést hordoztak függően tértől és időtől.¹² Az oktatás állami szabályozása csupán a 18. század felvilágosult abszolutizmusában került napirendre. Mária Terézia 1777-es *Ratio Educationis* című rendelete az elemi iskoláktól a felsőfokú képzésig meghatározta az oktatási rendszert, noha nem érintette az intézmények fenntartóinak személyét (így az iskolák jelentős részben továbbra is egyházi kézben maradtak), és általános tankötelezettséget sem rendelt el.¹³ Utóbbi majd csak a báró Eötvös József minisztersége idején elfogadott 1868. XXXVIII. törvénycikk vezet be, intézményesítve egyúttal az arra rászoruló gyermekek tandíjmentességét. Az állam oktatási – így szabályozási, igazgatási és intézményfenntartói – szerepköre a 19. század második felétől tehát jelentősen megnövekszik, és a folyamat – különösen a tandíjmentességek és ösztöndíjak biztosítása által – a szociális jóléti állam 20. századi kiépülésével folytatódik.

A kulturális élet más területein is a 19. századi polgári átalakulás hozza a legjelentősebb változásokat. A színházak és operák jelentős része a 18. század végéig, a 19. század elejéig vagy uralkodói, főúri fenntartású volt, vagy ezek támogatását élvezve volt képes a folyamatos működésre.¹⁴ A 19. század vége hozza el a városi és állami fenntartású kulturális intézmények (színházak, operák, hangversenytermek, könyvtárak) hálózatát, amelynek azonban szolgáltatásait jellemzően

ebben az időszakban az iskola fejlesztése Bizáncban is lendületet vett. Amint Olajos Teréz írja: „A kultúra fellendülése már Theophilos császár (829–843) korától folyamatosan halad előre: ekkor működik Konstantinápolyban Leo Philosophos (vagy Mathematikos). Ekkor kelti új életre a császár a konstantinápolyi egyetemet és folytatja a Nagypalota bővítését.” Olajos Teréz: *Bíborbanszületett Konstantin. Meghamisította-e a történelmet a bizánci császár?* *Rubicon*, 14. (2003), 5. 51.

¹² Mikonya György: *Az európai egyetemek története*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 43.

¹³ Fináczy Ernő: *A magyarországi közoktatás története Mária Terézia korában*. Második kötet (1773–1780). Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1902. 187.

¹⁴ Jellemző a 19. század közepének viszonyaira, hogy Richard Wagner színházmegújító terve között – görög mintára – kiemelten szerepet kapott az igazi népszínház és népopera megteremtésének igénye (Wagner Richard: *Művészet és Forradalom*. Budapest, Révai, [é. n.] [1910-es évek vége]. 55.), és Liszt a weimari udvari színház karmestereként volt képes viszonylagos alkotói függetlenséget teremteni magának.

a módosabb társadalmi rétegek veszik igénybe. A helyzet valamelyest az 1920-as évek második felére változik meg,¹⁵ ám e fejlődést hamar derékba törí az 1929-es gazdasági válság. A kultúra területén a jelentősebb állami intervenció majd csak a 20. század második felében, a szociális jóléti állam kialakulásával valósul meg.

Az állam szociális szerepvállalásának kialakulása szintén hosszú folyamat. A már említett középkori eredetű bányász-önsegélyezést (az úgynevezett bányatársulások gyakorlatát) más foglalkozási ágakban évszázadokig nem követte hasonló kezdeményezés. Annak elméleti belátása is csupán a 18. század végén jelenik meg, hogy az állam egy sajátos veszélyközösség. August Ludwig von Schlözer (1735–1809) az államot tagjai jólétét biztosítani hivatott sajátos társaságnak fogja fel.¹⁶ Ez a szerződéselméletekből kinőtt elképzelés sokáig pusztán teória maradt. Az ipari munkásság növekvő száma és önszerveződése azonban – részben Robert Owen (1771–1858) úgynevezett utópista szocialista gondolatainak hatására – a 19. században elindított egy olyan folyamatot, amely hosszabb távon elvezetett az állam szociális szerepvállalásának általános elfogadásához.

A londoni munkások 1836-ban alapított szövetsége (London Working Men's Association), majd az 1838-ban és 1839-ben megfogalmazott People's Charter a választási jog kiszélesítésén kívül a közteherviselés igazságosabbá tételét célozta.¹⁷ Miután az alsóház az egymillió aláírást tartalmazó kérelmet elvetette, felkelések robbantak ki, amelyeket a kormányzat leverte. Két évvel később a mozgalom országossá vált, majd 1842-ben a munkaidő korlátozására és a bérek emelésére vonatkozó petíciót már hárommillió aláíró támogatta. Az ismételt elutasítás nyomán sztrájkhullám bontakozott ki, ám a kormány az ellenállást elfojtotta. A chartizmus utolsó nagy fellángolását az 1847-es év hozta el, amikor elérték a nők és a gyermekek munkaidejének napi 10 órában történő maximalizálását. 1848-ban az éhínség miatti lázadásokat azonban olyan megtorlás követte, amely után e mozgalom gyakorlatilag elhalt.

A modern német kapitalizmus számára intő példaként tűntek fel az angliai történések. Az 1871-ben létrejött Német Birodalom az élet számos területén törekedett az egységes szabályozás kialakítására, ezzel is elősegítve a sok tekintetben

¹⁵ Amint Ortega 1930-ban megjelent művében fogalmaz: „Magát a tömeget látjuk, s azt, hogy birtokolja a civilizáció teremtette helyeket és eszközöket.” José Ortega y Gasset: *A tömegek lázadása*. Budapest, Pont, 1995. 6.

¹⁶ Ludwig von Schlözer: *Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre*. Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1793. Vö. Takács Péter: *Államtan*. Budapest, Corvinus, 2011. 26. Takács ugyanitt emlékeztet arra, hogy Schlözer magyarokra vonatkozó negatív (a magyaroknak az európai környezettől idegen jellegére vonatkozó) megjegyzései inspirálták Herdert híres jóslatának megfogalmazására.

¹⁷ A dokumentum alapját a William Lovett (1800–1877) által megfogalmazott, politikai jogokat követelő 6 pont képezte, amely utóbb gazdasági követelésekkel is kiegészült. Mark Hovell: *The Chartist Movement*. Manchester, Manchester University Press, 1925. 13–14, 116.

még mindig heterogén birodalom tényleges egységességének megteremtését. Otto von Bismarck (1815–1898) kancellár a szociáldemokrácia, különösen pedig a marxizmus veszélyesnek ítélt törekvéseit az állam által irányított szociális reformokkal igyekezett elhárítani. Hivatali idejének (1871–1890) második felét hangsúlyosan jellemezte a szolidaritási alapú társadalombiztosítási rendszer kiépítése.¹⁸ Bismarck e törekvése is világosan megmutatja az angolszász és a kontinentális konzervativizmus közötti különbséget. Utóbbi szemléletétől ugyanis nem idegen a közjónak a szolidaritás elvével összhangban való értelmezése. A német törvényhozás 1883-ban tehát elfogadja a betegségi biztosítási törvényt, majd 1884-ben az üzemi baleseti biztosításról szóló, 1889-ben pedig az öregségi és rokkantsági biztosítási törvényt alkotja meg. 1911-ben az alapvetően a munkások életkörülményeinek javítására meghozott biztosítási törvények egyesítésén túl sor kerül a biztosítás alkalmazottakra való kiterjesztésére is, majd nem sokkal a gazdasági világválság kirobbanása előtt, 1927-ben elfogadják a munkanélküliség elleni biztosításról szóló törvényt (*Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*).¹⁹ A gazdasági világválság, majd a náci párt előretörésének tükrében azonban látnunk kell, hogy ez az előremutató jogszabály és a mögötte kiépülő intézményrendszer alkalmatlan volt a tömegeket érintő válság gyakorlati kezelésére.

A New York-i Wall Streetről 1929-ben kiindult csődhullám hamar elérte Európát is, és noha a válság elsősorban a tőzsdei pénzügyi termékek spekulatív kereskedelméből bontakozott ki, a pénzügyi szféra és a reálszféra szoros financiai kapcsolatai miatt hamar maga alá gyűrte a termelő vállalkozásokat is. A válság megoldása – függetlenül attól, hogy az demokratikus vagy épp antidemokratikus politikai rendszeren belül valósul-e meg – az állam korábbinál nagyobb szerepvállalását igényelte.²⁰ Az 1933-ban hivatalba lépő Franklin D. Rooseveltnél a New Dealje – amelyet John Maynard Keynes (1883–1946) dolgozott ki – éppúgy az állam aktív gazdasági beavatkozását hangsúlyozta, mint a német Wilhelm Lautenbach (1891–1948) 1931-es gazdasági terve. Keynes az állami beruházásban, akár fedezet nélkül kibocsátott pénzből megvalósuló infrastruktúra-fejlesztéssel kívánta a munkanélküliséget csökkenteni és a gazdaságot növekvő pályára állítani. Mind-

¹⁸ Balogh (1996): i. m.; Buda József: *Betegségi biztosítás. Szemelvények a társadalombiztosítás történetéből*. Pécs, PTE, 2001; Nyári János: *A társadalombiztosítás elvi alapjai, története és rendszere*. Budapest, BCE, 2010.

¹⁹ Georg Altmann: *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Franz Steiner, 2004. 113–114.

²⁰ Az első világháborút követően a háborút veszített országok helyzete – különösen az aránytalan jóvátételi kötelezettségek miatt – eleve kétségbeejtő volt. A németországi gazdasági és morális hanyatlásról lásd Elias Canetti: *Tömeg és hatalom*. Budapest, Európa, 1991; Rejtő Jenő: *Megyek Párizsba, ahol még egyszer sem haldokoltam*. Szeged, Szukits, 1997; Alfred Döblin: *Berlin, Alexanderplatz*. Budapest, Európa, 2009.

ehhez Amerikában a politika és a pénzügyi-gazdasági szféra megegyezésére („deal”-jére) volt szükség, különösen azért, mert 1913-tól a magánbankok által létrehozott Federal Reserve System látta el az amerikai jegybank szerepét, így a kormányzat egymaga nem dönthetett a forgalomban lévő pénz mennyiségéről.

Mindez éppúgy ellentmondott a klasszikus közgazdasági elméleteknek, mint Wilhelm Lautenbach terve. Az ortodox álláspont ugyanis ekkor az volt, hogy az államháztartás kiadásának hitelből való megemlése növelné a kamatlábat.²¹ Mindez hosszabb távon pedig inflációt és újabb gazdasági nehézségeket eredményez. Németországban a pénzjegykibocsátás növelése állami hatáskörben megtehető volt.²² Lautenbach abból a – már Hume által is felismert – törvényszerűségből indult ki, hogy a pénz mennyiségének növekedése a nemzetgazdaságon belül csak akkor eredményezi az árak későbbi emelkedését, ha a pénz-növekedés *nem felhalmozási* jellegű, hanem az a piacon ténylegesen meg is jelenik. Elképzelésének lényege az volt, hogy ha a kibocsátott pénztöbbletet azonnal termelő és infrastrukturális beruházásokra fordítják, ez megteremti a fedezetét a többletkibocsátásnak. Így elkerülhetők a pénzmennyiség-növekedés inflációs hatásai. Lautenbach terve csupán 1933 után kezdett megvalósulni.

A gazdasági válság, amely a felelőtlen gazdasági műveletek következtében állt elő, megteremtette az állami beavatkozás új ideológiáját. Eszerint a gazdaság természete eleve a ciklusosság, a konjunktúra és a recesszió szabályos időközönkénti változása, és ennek kiküszöbölése érdekében helye lehet az állam intervenciójának. Megfelelő hitelpolitika kialakításával, szubvenciók biztosításával, következetes inflációs politikával az állam nemcsak csökkentheti a recesszió hatásait, de azokat adott esetben meg is előzheti.

A gazdaság sajátos, etatista irányítása valósult meg már az 1920-as évek közepétől az olasz fasizmus korporációs rendszerében is. Itt a felülről vezérelt modernizációt, a munkásság viszonylagos biztonságát egy autoriter politikai rendszer hozta el, míg a Szovjetunióban a teljes gazdaság állami kézbe vétele és központi irányítása az életkörülmények rosszabbodását eredményezte.²³ Utóbbi fejlemény persze rávilágít arra, hogy az állam beavatkozása a gazdaságba önmagában nem eredményezi a gazdasági folyamatok kiegyensúlyozott alakulását, míg a sikeres és szükséges állami beavatkozások rávilágítanak arra, hogy az államnak a gazdaságba való beavatkozása önmagában nem tekinthető rossznak. Annyi mondható

²¹ Monika Rosengarten: *Die Internationale Handelskammer. Wirtschaftspolitische Empfehlungen in der Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929–1939*. Berlin, Duncker und Humblot, 2001. 182.

²² J. Adam Tooze: *Statistics and the German State, 1900–1945: The making of modern economic knowledge*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. 170.

²³ Az 1932–33-as holodomor, az ukrán éhhalál, amely 3–7 millió áldozatot követelt, csupán része volt az ekkor a Szovjetunió más területein is tomboló éhínségnek. Adam Jones: *Genocide: A comprehensive introduction*. London, Taylor & Francis, 2010. 194.

csupán, hogy az állami beavatkozás *módja*, a valós problémákhoz való *illeszkedése*, vagy annak éppen a hiánya, ami mércéül szolgálhat a beavatkozás megítéléséhez. Az állami beavatkozásban is érvényes tehát a szükségesség és az arányosság elveinek követése.

Az 1929-es gazdasági világválságra adott különböző válaszok formálták ki Hermann Heller „szociális jogállam” (sozialen Rechtsstaat) koncepcióját.²⁴ Világossá vált ugyanis, hogy a válságjelenségek kezelésére a leghatékonyabb és egyúttal leggyorsabb módszereket a voluntarista szemlélet kínálja, jóllehet ezek nemritkán a jogállamiság sérelmével járhatnak. Az is egyértelműnek tűnt, hogy például Nagy-Britannia alapvetően liberális, demokratikus, jogállami berendezkedése nem alkalmas a válság hirtelen felszínre törő következményeinek kezelésére. Heller tehát a *szociális szempontoknak* a *jogállamiság* követelményével való összehangolását szorgalmazta. Nézetei azonban csupán a második világháborút követő évtizedekben váltak valósággá, illetve öltözték alkotmányos szabályok formáját.

A szociális-jóléti állam koncepciója, amely a szociális ellátórendszer hatékony működését, a foglalkoztatás biztonságát tűzte ki célul, az 1950-es, 60-as években fokozatosan összekapcsolódott a „fogyasztói társadalom” gazdaságfilozófiájával. Ez az Amerikából induló elgondolás a gazdasági növekedés fenntartását a fogyasztás folyamatos növelésével vélte elérhetőnek, amely utóbbi megteremtésében nem csekély szerep jutott a banki hitelezésnek. A fogyasztói társadalom elgondolásának egyik legkorábbi képviselője az 1910-es, 20-as években az autógyáros Henry Ford volt, aki a tömegtermelés megvalósításával és magas bérek biztosításával igyekezett elérni, hogy munkásai egyúttal vásárlóivá is váljanak. A gazdaság egészének szintjén azonban a fogyasztás intenzív növekedésének fenntartása nem nélkülözhetette a hitelezés megnövekedését, ami hosszú távon inflációt és finanszírozási, illetve újabb növekedési anomáliákat eredményezett.

Európában a szociális, jóléti állam az amerikai modellhez képest kissé más-ként alakult. Európában ugyanis a társadalombiztosítás rendszere – elsősorban Németországban és a Habsburg Birodalom területein – már több évtizedes múltra tekintett vissza. Itt tehát a második világháború után kialakuló fogyasztói társadalom és gazdasági növekedés az állam kiterjedt újraelosztási mechanizmusainak működésével párosult. A jóléti állam, illetve a fogyasztói társadalom eszméje és gyakorlata azonban mind Észak-Amerikában, mind pedig Nyugat-Európában egyaránt virágzott a második világháborút követő évtizedekben, egészen az 1970-es évek közepéig. Ettől az időtől kezdődően azonban a gazdaság, és ezzel összefüggésben az állam és a társadalom újabb jelenségekkel kellett hogy szembenézzen.

²⁴ Hermann Heller: *Rechtsstaat oder Diktatur?* Tübingen, Mohr, 1930. 9 és 23. A fogalomfejlődésről lásd Karl-Peter Sommermann: *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1997. 178. Vö. Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 137.

Az 1970-es évek második felétől meghatározó nyugati gazdaságokban úgynevezett *stagfláció* alakult ki, ami a gazdasági növekedés megtorpanásának (stagnálás) és az inflációnak az együttes kibontakozását jelentette. Ez a jelenségre válaszul születő neoliberális elméletek és gyakorlatok a helyzetből kivezető utat a gazdasági versenyképesség növelésében, az állami elvonások csökkentésében, a jóléti kiadások megkurtításában, a termelési költségek (így a munkabérek) csökkentésében vélték megtalálni. Mindehhez társultak azok az ugyancsak neoliberális törekvések, amelyek a piaci liberalizáció növelését, az úgynevezett protekcionizmus (például a védővámok) leépítését hirdették a gazdasági versenyképesség előmozdítása érdekében. Az amerikai és angol gazdaság átalakítása az 1980-as években, az úgynevezett reaganizmus és thacherizmus idején ebben a neoliberális szellemben valósult meg, ami egyúttal egy globális piac kialakulásának irányába mutatott.

Az 1980-as évektől komoly viták bontakoztak ki a jóléti állam fenntarthatóságáról.²⁵ A kételyek megfogalmazását több tényező együttes hatása váltotta ki. Az 1973-as olajár-emelkedés okozta recesszió következménye, a növekvő munkanélküliség együtt járt a népesség korösszetételének megváltozásával, a nyugdíjas korúak számának növekedésével, az egészségügyi és jóléti rendszerek emelkedő kiadásaival.²⁶ Az is egyértelműnek tűnt, hogy az esetleges megszorítások, bércsökkentések, járulékemelések az érintettek ellenkezését váltják ki. A globális gazdaság kiépülésével, a vám és egyéb kereskedelmi korlátozások fokozatos leépítésével számos nagyvállalat számára észszerűnek tűnt, hogy termelő kapacitását a fejlődő, elsősorban ázsiai országokba telepítse. Ez a folyamat mindenekelőtt Észak-Amerikát sújtotta. Az észak-amerikai cégek jelentős része tehát – a munkaadók, munkavállalók és az állam Európában bevett háromoldalú (tripartit) egyeztetése helyett – kihasználva a globális gazdaság előnyeit, nagy számban helyezte ki üzemeit olcsó termelési költségeket biztosító országokba. Ez a folyamat azonban bizonyos kiséssel Európában is lezajlott, azzal a különbséggel, hogy 1990-től a nyugat-európai cégek számára a kelet-közép-európai volt szocialista országok kínálkoztak különösen vonzó befektetési terepek.

²⁵ Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György: A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. *Közgazdasági Szemle*, 42. (1995), 1. 1.

²⁶ Andorka–Kondratas–Tóth (1995): i. m. Lásd még Peter Flora – Arnold J. Heidenheimer (szerk.): *The development of welfare states in Europe and America*. London, Transaction Books, 1981; Peter Flora (szerk.): *Growth to limits: The Western European welfare states since World War II*. 1–4. kötet. Berlin, de Gruyter, 1986–1987; Walter Korpi: Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54. (1989), 3. 309–328; Christoph Sachße – H. Tristram Engelhardt (szerk.): *Sicherheit und Freiheit*. Frankfurt, Suhrkamp, 1990; Christopher Pierson: *Beyond the welfare state?* Cambridge, Polity, 1991.

Irodalomjegyzék

- Altmann, Georg: *Aktive Arbeitsmarktpolitik: Entstehung und Wirkung eines Reformkonzepts in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Franz Steiner, 2004.
- Andorka Rudolf – Anna Kondratas – Tóth István György: A jóléti rendszer jellemzői és reformjának lehetőségei. *Közgazdasági Szemle*, 42. (1995), 1. 1–29.
- Balogh Gábor: *Társadalombiztosítási ismeretek. Bevezetés a társadalombiztosítástanba*. Budapest, Corvinus, 1996.
- Black, Oliver: *Conceptual foundations of antitrust*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511494666>
- Buda József: *Betegségi biztosítás. Szemelvények a társadalombiztosítás történetéből*. Pécs, PTE, 2001.
- Canetti, Elias: *Tömeg és hatalom*. Budapest, Európa, 1991.
- Döblin, Alfred: *Berlin, Alexanderplatz*. Budapest, Európa, 2009.
- Finácz Ernő: *A magyarországi közoktatás története Mária Terézia korában. Második kötet (1773–1780)*. Budapest, MTA, 1902.
- Flora, Peter (szerk.): *Growth to limits: The Western European welfare states since World War II*. 1–4. kötet. Berlin, de Gruyter, 1986–1987.
- Flora, Peter – Arnold J. Heidenheimer (szerk.): *The development of welfare states in Europe and America*. London, Transaction Books, 1981.
- Gerber, David J.: *Law and competition in twentieth century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford, Clarendon, 1998.
- Heller, Hermann: *Rechtsstaat oder Diktatur?* Tübingen, Mohr, 1930.
- Hovell, Mark: *The Chartist Movement*. Manchester, Manchester University Press, 1925.
- Jones, Adam: *Genocide: A comprehensive introduction*. London, Taylor & Francis, 2010.
- Komoróczy Géza: *A zsidók története Magyarországon I. A középkortól 1849-ig*. Pozsony, Kalligram, 2012.
- Korpi, Walter: Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship: social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930. *American Sociological Review*, 54. (1989), 3. 309–328. Online: <https://doi.org/10.2307/2095608>
- Locke, John: Some considerations on the consequences of the lowering of interest and the raising of the value of money. In a letter sent to a member of Parliament, in the year 1691. In *The Works of John Locke, in nine volumes*. 4. kötet. 12. kiadás. London, Rivington, 1824. 1–116.
- Mikonya György: *Az európai egyetemek története*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.
- Nyári János: *A társadalombiztosítás elvi alapjai, története és rendszere*. Budapest, BCE, 2010.
- Olajos Teréz: Bíborbanszületett Konstantin. Meghamisította-e a történelmet a bizánci császár? *Rubicon*, 14. (2003), 5. 50–51.
- Ortega y Gasset, José: *A tömegek lázadása*. Budapest, Pont, 1995.
- Papp Tekla: A koncesszió – nemzetközi kitekintés. *Jogelméleti Szemle*, (2003), 3. Online: <http://jesz.ajk.elte.hu/papp15.html>
- Pierson, Christopher: *Beyond the welfare state?* Cambridge, Polity, 1991.
- Rejtő Jenő: *Megyek Párizsba, ahol még egyszer sem baldokoltam*. Szeged, Szukits, 1997.
- Rosengarten, Monika: *Die Internationale Handelskammer. Wirtschaftspolitische Empfehlungen in der Zeit der Weltwirtschaftskrise 1929–1939*. Berlin, Duncker und Humblot, 2001.
- Sachße, Christoph – H. Tristram Engelhardt (szerk.): *Sicherheit und Freiheit*. Frankfurt, Suhrkamp, 1990.
- Schlözer, Ludwig von: *Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre*. Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1793.
- Sommermann, Karl-Peter: *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1997.

- Szilágyi Pál – Tóth András: A kartellszabályozás történeti fejlődése. *Verseny-Tükör*, 12. (2016), Különszám II. 4–13.
- Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.
- Takács Péter: *Államtan*. Budapest, Corvinus, 2011.
- Tooze, J. Adam: *Statistics and the German State, 1900–1945: The making of modern economic knowledge*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Venetianer Lajos: *A magyar zsidóság története a honfoglalástól a világháború kitöréséig. Különös tekintettel gazdasági és művelődési fejlődésére*. Budapest, Fővárosi Nyomda, 1922.
- Wagner Richard: *Művészet és Forradalom*. Budapest, Révai, [é. n.]
- Wells, H. G.: *A világtörténet alapvonalai*. Budapest, Génius, 1925.



Tóth J. Zoltán¹

A jogállam jelentései

A jogállamiság fogalmát mára sokan használják, mind a politikai filozófiai, mind a gyakorlati politikai és a hétköznapi diszkurzusban; e fogalom tartalmának tisztázása azonban nehéz kérdés. Mint minden olyan fogalom, amely „divatos”, úgy a jogállam, jogállamiság is „inflálódik”, újabb és újabb jelentéseket vesz fel (illetve régieket ad le), tartalmának *egzak*t meghatározása (mint ahogy általában a konceptuális problémák objektív eldöntése) ezért lehetetlen. Mivel azonban a kifejezés létezik (és detektálható tartalma is *van*, amelynek meghatározása nem teljesen önkényes, illetve amely tulajdonságok tényleges megléte nélkül egy állam jogállami jellegéről nem lehet szó), továbbá e kifejezés rendszeres használatban van,² érdemes közelíteni a jogállamiság jelentéstartományának kijelöléséhez, illetve feltárni a mai fogalomhasználat esetleges eltéréseit. Mindezt úgy, hogy az ne legyen túlságos széles, azaz legyen, illetve maradjon egy valóban specifikus jelentéstartománya, amely alapján értelmesen lehet beszélni róla, megkülönböztetve más, hasonlóan diffúz jelentéstartalommal rendelkező fogalmaktól. Jelen írás erre tesz kísérletet.

¹ Egyetemi docens, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék. Kapcsolat: toth.zoltan@kre.hu.

² Tamás András szerint ez az eszme mára egyenesen egy „sajátos értelmezési elvvé változott, apologetika és kritika számára egyaránt, sőt ideológiai előítéletté vált. A fogalmat így tetszőlegesen használják, s korántsem csak jogászok és politikusok.” Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997. 165. E meglátás mára még helytállóbb; a jogállamiság ma egy olyan hivatkozási alap a politikai és a közbeszédben, amelynek egyik oldalról a létjogosultságát is tagadni igyekeznek mint teljesen tartalmatlan terminusét, másik oldalról pedig azt abszolutizálni és objektívizálni törekednek – miközben a valóságban egyik politikai álláspont sem állja meg a helyét.

A jogállamiság (*Rechtsstaat*,³ *rule of law*⁴) történetileg két alapvető dolgot jelentett. Kezdetben, a 18. század végén és a 19. században ezen a *formális jogállamiságot* értették, alapvetően a német közjogtudomány felfogása alapján. A felvilágosodás követelményeinek kitisztulta után a kialakuló nemzetállamok és a fejlődő kapitalista gazdálkodás számára *de facto* követelménnyé kezdett válni, hogy az abszolutizmus igazságtalanságait az adott országban (is) megszüntessék, és biztosítsák, hogy az emberek a tetteiket a törvényekhez, tehát a jog elvárásaihoz igazíthassák. Ennek a legfőbb követelménye az volt, hogy legyen egy kiszámítható jogrend, konzisztenciára törekvő szabályokkal, amelyeket mindenki megismerhet, követhet, és amelyek megvalósulásában/megvalósításában biztos lehet. Ez a tisztán formális kritériumrendszer olyan elvárásokat foglalt magában, mint a jogszabályok megismerhetősége, tehát azok nyilvános kihirdetése (ami még a 18. században sem mindenhol létezett),⁵ a túl gyors változtatások lehetőség szerinti kerülése, a jogszabályok egyértelműsége, világossága, illetve azok tényleges érvényesítése (minden címzett általi betartása, illetve velük való betartatása) stb. A formális jogállamiság alapján az állami szervek nem járhattak el a törvények ellenében (*contra legem*), sem törvények (törvényes alap) nélkül (*praeter legem*). A lényeg tehát a kiszámíthatóság volt, hogy a tiszta és egyértelmű törvényeket előre tervezhető módon érvényesítsék.

A formális jogállamisághoz tartozott és tartozik ma is:

1. A nyílt jogegyenlőtlenség és a törvények felett álló szuverén jogalkotó tagadása, illetve *a jog által kötött állam elismerése*: az állam, vagyis a jogalkotó maga is a joghoz kötött, a jogi normák magára a jogalkotóra, tehát az államra is vonatkoznak, az állam a törvények megalkotása után éppúgy alá van vetve a törvényeknek, mint bármely más entitás;

³ Magát a *Rechtsstaat* kifejezést (valószínűleg) elsőként Robert von Mohl használta. Vö. Franz Neumann: Jogállamiság és szuverenitás. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 232. Eredetileg: Franz Neumann: *The rule of law. Political theory and the legal system in modern society*. Leamington Spa, UK – Dover, NH, Berg, 1986. A kifejezés a *Polizeistaat* elméleti ellenképeként jött létre. Vö. Tamás (1997): i. m. 166. A fogalom formális felfogásához lásd továbbá: Kis János: *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, Indok, 2000. 108.

⁴ A *rule of law* kifejezés I. Stuart Károly nevéhez fűződik. Vö. Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 2004. 230.

⁵ Például az itáliai városállamokban titkos rendeletekkel utasították a bírakat, vagy Franciaországban létezett a *lettre de cachet* jogintézménye, ami a francia abszolút monarchia utólagos és egyedi mérlegeléstől függő, konkrét ügyekre szóló szabályalkotási jogát is magában foglalta. Ez utóbbiba még az a lehetőség is beletartozott, hogy a király megszüntessen egy folyamatban levő büntetőeljárást, vagy éppen ellenkezőleg, bírói ítélet nélkül büntetéssel sújtson olyan személyt, aki nem is követett el bűncselekményt. Vö. például: Catherine Elliott: *French criminal law*. New York, Routledge, 2011. 5.

2. *a jogbiztonság, amely szerint a törvények*

2/A) *nyilvánosan kihirdetettek és bárki által előre, időben megismerhetők, illetve*

2/B) a címzettek számára *egyértelműek és világosak legyenek* („normavilágosság”): a jogalkotó köteles az emberek számára érthető, lehetőség szerint pontos tartalmú normákat alkotni, amelyek esetében a címzettek (a jogszabályi rendelkezések jogosultjai és kötelezettjei) tudhatják, hogy mikor ismerik el az állami jogalkalmazó szervek a magatartását jogszerűnek;⁶

2/C) *azok ne változzanak gyorsan* (a változás követhető legyen), továbbá

2/D) *a visszaható hatályú⁷ jogalkotás tilalma*: bizonyos kivételekkel az állam nem szabályozhat olyan élethelyzeteket, amelyek a szabályozás kialakításakor már elmúltak, illetve teljeseedsbe mentek (e kivételek egyrészt azt a jogalkotást engedik meg, amely magát az államot kivéve egyetlen érintett jogalanyra nézve sem ír elő az akkorinál hátrányosabb feltételeket;⁸ másrészt azt, amikor az állam a már teljeseedett szerződéses viszonyokat utólag azért változtatja meg, mert e viszonyok a szerződések tömegében a gazdaságilag kiszolgáltatott helyzetben lévő felek számára

⁶ Mindez nem jelenti azt, hogy a jogalkotó, ha más módon nem lehetséges a jogi norma megszövegezése, ne használhatna határozatlan jogfogalmakat, ne írhatna elő absztrakt rendelkezéseket, és ne bízhatná egy jogsértés megtörténtének megállapítását bizonyos fokú jogalkalmazói mérlegelésre. A magyar Alkotmánybíróság szerint például nem sérti a jogbiztonságot, ha a jogszabály értelmezésre szorul, illetve ha annak több értelme is lehetséges, amelyek közül a jogalkalmazónak kell az általa eldöntendő esetek megítélése során választania, sem pedig az, ha a jogalkotó taxatív felsorolás helyett példálózó felsorolással határozza meg a jogszerű vagy jogszerűtlen magatartások körét. Ha azonban egy törvényi tényállás túl elvont, szükségtelenül általános, vagyis nemcsak a mérlegelésre, hanem az önkényes jogalkalmazásra is lehetőséget biztosít, úgy az már sérti a jogbiztonság követelményét.

⁷ Visszaható (retroaktív) hatály esetén a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett jogi tényekre és jogviszonyokra is alkalmazni kell. A visszaható hatály lehet A) *teljes retroaktív hatály*: ha a jogszabályt a kihirdetésekor már teljeseedsbe ment tényekre és lezárt jogviszonyokra is alkalmazni kell; B) *részleges retroaktív hatály*: ha a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett és a kihirdetésekor még folyamatban lévő jogviszonyoknak a kihirdetést megelőző időszakára is alkalmazni kell. *Nem* minősül visszaható hatálynak, ha a jogszabályt a kihirdetése előtt keletkezett és a kihirdetésekor még folyamatban lévő jogviszonyoknak csak a kihirdetést követő időszakára kell alkalmazni.

⁸ Így a magyar jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, azaz a Jat. 2. § (1) bekezdése szerint „jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”, azaz a visszaható hatályú jogalkotás akkor megengedett, ha az minden érintett részére csak jogot biztosít, avagy kötelezettség vagy felelősség alól mentesít, és ezzel más természetes személy vagy más jogalany helyzete nem válik terhesebbé.

túlnyomóan hátrányos, általuk előre nem látható és nekik fel nem róható módon változtak meg);⁹

2/E) *a kellő felkészülési idő követelménye*: a jogalanyoknak nemcsak megismerniük kell tudniuk időben a rájuk vonatkozó szabályokat, hanem megfelelő időt kell nekik biztosítani arra is, hogy e szabályokhoz alkalmazkodni tudjanak, és a jogkövető magatartás feltételeiről gondoskodhassanak;¹⁰

2/F) *a szerzett jogok védelme*: a teljességbe ment, illetve véglegesen lezárt jogviszonyokat érintetlenül kell hagyni;¹¹

2/G) *a bizalomvédelem*: a múltban keletkezett, de a jelenben is – tartósan – fennálló jogokat csak a jövőre nézve, és annak tiszteletben tartásával

⁹ Ez azt jelenti, hogy kivételesen akkor is lehetőség van visszaható hatályú jogalkotásra, ha más személy helyzete terhesőbbé válik, amennyiben a visszaható hatályú jogalkotással elérhető előnyök lényegesen felülmúlják a hátrányokat. A magyar Alkotmánybíróság a devizahiteles szerződések feltételeinek utólagos törvényi módosítása vonatkozásában mondta ki elvi tételként: „[A] tartós jogviszonyok jogszabállyal történő alakítására a *clausula rebus sic stantibus* tételének alkalmazásával kerülhet sor. Eszerint a jogalkotó – akárcsak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti, a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható, továbbá, ha az túlmegy a normális változás kockázatán. A jogszabályi beavatkozásnak pedig további feltétele, hogy a lényeges körülményváltozás társadalmi méretű legyen, vagyis a szerződések nagy tömegét érintse.” 8/2014. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [90].

¹⁰ A magyar alkotmánybírói gyakorlat értelmében például „a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor figyelemmel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon *a)* a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására; *b)* a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez; *c)* a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz (ABH 1992, 155.). A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő [...], a kötelezettségeiket potenciálisan teljesíteni tudják, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségzegést, ne valóítsanak meg jogellenes magatartást. [...] Az ABh. leszögezte: »A demokratikus jogállam azonban – sok egyéb mellett – abban is különbözik a diktatúrától, hogy nem él vissza azzal a lehetőséggel, amelyet a jog megismerésének általános érvényű követelménye és az erre alapított felelősségre vonás az állam számára nyújt, hanem kellő törvényi garanciákkal megteremti annak a reális lehetőségét, hogy a jogalanyok valóban megismerhessék a rájuk irányadó jogszabályi rendelkezéseket, s módjukban álljon magatartásukat azokhoz igazítani.«” 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[237].

¹¹ Magyarországon az Alkotmánybíróság először 1992-ben foglalkozott e jogállami követelménnyel, amikor kimondta: „A jogbiztonság [...] megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatatlanságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77., 81. „A jogállam a szerzett jogokhoz csak akkor nyúlhat hozzá, ha ezek a jogok jogellenesen, így például az állampolgárok jogegyenlőségét sértő módon keletkeztek.” 62/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 364.,

lehet korlátozni, hogy az e jogviszony kialakítására (például tartós szerződés megkötésére) szolgáló indokokat a jogalkotó tiszteletben tartsa, továbbá hogy az így keletkezett jogok a jövőre nézve se üresedjenek ki;¹²

3. a törvényesség, vagyis hogy

3/A) a jogot formálisan megfelelően kiadott jogforrásokban hirdessék ki,¹³ és

3/B) azok a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak.¹⁴

Ezt a formális értelemben vett, elismerésének zenitjét Hans Kelsen elméletével elért jogállamiságot azonban már a 19. században, majd pedig különösen a két világháború között számos kritika érte, legkésőbb a II. világháború után pedig mindenki számára nyilvánvalóvá vált, hogy önmagában nem tartható, mert ebben a formális értelemben a náci jog is „jogállami” volt. Sartori szavaival: „a jogállam (*Rechtsstaat*) léte látszólag eltünteti az igazságtalan jog lehetőségét, és ezzel lehetővé teszi, hogy a jog kérdését a forma, s ne a tartalom kérdésévé tegyék. A jogelmélet formalisztikus irányzata sajnos teljesen szem elől téveszti a függőségi viszonyt, nevezetesen azt, hogy a jog formális meghatározása feltételezi az alkotmányos államot. Így hát [...] olyan gyenge jogi erődítményt emelt, amit könnyűszerrel be lehet venni.”¹⁵

367. A szerzett jogok védelmének funkciója, hogy a normarendszer stabilitását biztosítsa: „[e]z a társadalmi rendnek mint jogi rendnek a megszilárdultsága érzetét kelti”. Tamás András: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Uniós, 1994. 64.

¹² Az Alkotmánybíróság értelmezésében: „A jogalkotó fennálló, tartós jogviszonyokba való beavatkozásának [...] korlátot szabhat a jogbiztonsághoz kapcsolódó bizalomvédelem követelménye. A bizalomvédelem egy jogszabály változatlan fennmaradásához (hatályban maradásához) fűzött megalapozott, a jog által védett várakozás.” 3061/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [13].

¹³ A „törvényesség” ilyen értelemben nemcsak formai, hanem tartalmi garancia is, hiszen a törvényi tartalmakra vonatkozóan alkotmányos előírások léteznek, amelyek egyúttal a tartalmi jogállamiságot is szolgálják.

¹⁴ E követelmények ugyanakkor már a korábbi évszázadok filozófiai gondolkodásában megjelentek, így semmiképpen nem állítható, hogy azok 19. századi elismerése előzmények nélküli lenne. Így például Rotterdami Erasmus szerint olyan törvényeket kell hozni, amelyek „igazságosak, a közösségnek hasznosak, a nép előtt ismeretesekek”, valamint amelyek „világosak, minden cikornya nélkül érthetőek, hogy minél ritkábban kelljen felfogadni embereket – törvénytudókat – és ügyvédek”. Rotterdami Erasmus: *A keresztény fejedelemség neveltetése*. Budapest, Európa, 1987. 118. Szintén a kiszámíthatóságra, és ennek előfeltételeként a megismerhetőségre helyezte a hangsúlyt Morus Tamás (vö. Morus Tamás: *Utópia*. Budapest, Franklin Társulat, 1943. 148–149) és Campanella (vö. Tommaso Campanella: *A Napváros*. Budapest, Nippon, 1996. 62) is.

¹⁵ Giovanni Sartori: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 240. Ugyanez a magyar Alkotmánybíróság első elnökének, Sólyom Lászlónak a megfogalmazásában: „Nem elég a formális alkotmányosság; az Alkotmány értéktartalma az, ami élővé teszi az Alkotmányt.” Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*.

Így a német nemzetiszocialista jogban „megfelelő” (érvényesen kihirdetett állami jogi normák alapján lefolytatott) eljárási rendben, „megfelelő” felhatalmazással alkotott, megismerhető normák irányították az életet és a halált; a náci embertelenségek tehát ilyen értelemben „jogállami”, kiszámítható körülmények között zajlottak.¹⁶ Emiatt a II. világháború után már egyértelműen konszenzus alakult ki abban, hogy a jogállamiság fogalmát tartalmi jelentéssel kell megtölteni.¹⁷

Ebben kiemelkedő szerepe volt Gustav Radbruchnak, akinek a kiinduló tétele szerint léteznek olyan magasabb rendű erkölcsi elvek, amelyek mint az igazságosság elvei magasabb rendűek minden tételes jognál, és amelyeket a természetjog (észjog) foglal magában. Ezen elvek azonban nem egyedüli értékei a jognak; a jog az igazságosság mellett a célszerűséget (hasznosságot) és a jogbiztonságot is érvényre kell hogy juttassa. A kérdés az, hogy ezek az értékek (amelyeket Radbruch maga „a jog eszméinek” nevez) hogyan viszonyulnak egymáshoz, amennyiben konkrét helyzetekben kizárják egymást („a jogeszmé antinómiái”). Radbruch szerint a három közül a legkevésbé fontos a célszerűség (hasznosság); helyes ugyan, hogy a jog tartsa szem előtt az emberek érdekeit, de ezt csak úgy teheti meg, ha azzal nem sérti a jogbiztonságot és az igazságosságot. Közbülső szinten helyezkedik el a jogbiztonság, amely nem más, mint a jog kiszámíthatósága. Ilyen jellemvonással valamennyi pozitív (tételes, törvényi) jog rendelkezik.¹⁸ Valójában minden olyan esetben, amikor a jogot mindenki számára érthető módon kinyilvánítják, és van egy hatalom, amely az abban foglalt jogok és kötelezettségek tényleges érvényre juttatásáról gondoskodik, a jogbiztonság megvalósul, mert az emberek előre láthatják, hogy milyen magatartások milyen következményeket vonhatnak maguk után.

A legfontosabb azonban az igazságosság. Az igazságosság Radbruch szerint egy formális előírás, amely az arisztotelészi osztó igazságosság alapján azt a követelményt fejezi ki, hogy az egyenlőt egyenlően, az eltérőt pedig az eltérés

Budapest, Osiris, 2001. 141. Míg ugyanis a jogállamiság német felfogása csak „az állami szervek jogszerű működését követeli meg”, addig a *rule of law* „azt is felöleli, hogy a polgárok alkotmányos jogaik biztos tudatában vannak, s élnek is velük”. (Uo.)

¹⁶ A sztálini kommunista (bolsevista) rendszer még ebben a formális értelemben sem volt „jogállami”, ott ugyanis az állami szervek a saját normáikat is megsértették. Az 1936-os sztálini (buharini) alkotmány szövege ugyanis abban a korban rendkívül modernnek számított, és tartalmazta az összes jogot, amit akkoriban csak biztosítandónak véltek a fejlett világban, csakhogy e deklarált normák közül semmi nem érvényesült. Az alkotmány csak egy Patyomkin-álca volt, amelyet a rendszer napi szinten vett semmibe.

¹⁷ Szigeti Péter és Takács Péter megfogalmazásában „[e]gy jogállam- vagy joguralom-felfogás akkor válik *materiálissá*, amikor tartalmilag is kijelöli azokat a határokat, amelyeket a jogalkotónak nem szabad átlépnie, vagy amelyeket – éppen ellenkezőleg – meg kell haladnia”. Szigeti–Takács (2004): i. m. 209.

¹⁸ Lényegileg e követelményt tartalmazta a formális jogállamiság elve.

mértéke szerint kezeljük (de nem határozza meg az egyenlőség és a különbözőség megállapításához szükséges szempontokat, így adott esetben vitatható lesz, mikor tartottuk be az egyenlőkénti értékelés követelményét, és mikor nem). Ha a jogbiztonság (a pozitív jog betartásának kötelezettsége) és az igazságosság (az egyenlőség eszméje) ütközik, akkor mindaddig a jogbiztonságot kell érvényre juttatni, ameddig az igazságtalanság nem „nyilvánvaló”; ugyanis maga a jogbiztonság (a kiszámíthatóság) is az igazságosság egyfajta (korlátozott) megnyilvánulása, hiszen az egységes jogalkalmazás, a jog szerinti, mindenkiel szemben azonos módon történő eljárás a formális igazságosság követelményének érvényre juttatását jelenti. Ha azonban a tételes jogszabály oly mértékben ellenkezik az igazságossággal, hogy ezen ellentét „nyilvánvaló”, vagyis az annyira elviselhetetlen, hogy a törvény már nem alkalmazható, akkor a jogbiztonság, a törvény következetes érvényre juttatása meg kell hogy hátráljon az igazságossággal szemben.¹⁹ Adott esetben ugyan nehéz vagy egyenesen lehetetlen egyértelmű határvonalat húzni egyfelől a „pusztán igazságtalan”, de a jogbiztonság érdekében betartandó, másfelől a túlnyomóan igazságtalan és ezért félreteendő törvény (mint „helytelen jog”) között; de lehetséges határvonalat húzni a jog (így a helytelen jog) és a jogi jelleggel nem rendelkező előírások között.

Nélkülözi a jogi jelleget, így a jogbiztonság eszméje sem hívható fel például abban az esetben, ha az egyenlők elbírálásának igényét nyíltan tagadják (így akkor, ha bizonyos embereket alacsonyabb rendűnek tekintenek, mint másokat), vagy ha nyíltan részérdekeket (pártérdekeket) foglalnak jogszabályba és tesznek kötelezővé mindenki számára. Ilyen esetben törvényekről beszélhetünk ugyan, de jogról (amelynek része kell hogy legyen az igazságosság) nem. Mivel az úgynevezett „náci jog” ellenkezett az egyenlőség eszméjével, és tagadta az alapvető emberi jogokat, ezért nem tarthat igényt a „jog” elnevezésre; az pusztán „törvény”, amely annyira nyilvánvalóan igazságtalan volt, hogy nélkülözte a jogi jelleget. Az ilyen törvényekkel szemben (minthogy az nem jog) az engedelmességet meg lehet, sőt meg kell tagadni: a természetjog a tételes jog felett áll, és az igazságosság érdekében az állam által alkotott és hatalmi eszközökkel is kikényszerített törvényt nem kell és nem szabad betartani.²⁰

¹⁹ Gustav Radbruch: *Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1. (1946), 5. 105–108.

²⁰ Különösen igaz ez Radbruch szerint a bírókra: mivel „[a] bírói ethosnak minden áron – a bíró élete árán is – az igazságosságra kell törekednie”, ezért az a bíró, aki a jogi jelleget nélkülöző (például zsidókat bűjtató személyeket vagy háborús dezertőröket halálra ítélni rendelő) náci törvényeket alkalmazta, nem pusztán erkölcstelen cselekedetet követett el, amelyért a lelkiismeretével tartozik elszámolni, hanem jogtalan (az igazságosságot képviselő természetjoggal mint az emberek számára legfelsőbb szintű normával szemben álló) tettet hajtott végre. Gustav Radbruch: *Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog*. In Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris, 1998. 193.

A materiális jogállamiság eszméje (a jogállam fogalmának tartalmi-szubsztantív felfogása) tehát végső soron (nem csak Radbruchnál) természetjogi eredetű, amely „a törvény az törvény” kitétele mellé további, erkölcsi eredetű szempontokat helyez.

A materiális jogállamisághoz tartozik:

1. alapfeltételként *a formális jogállam minden követelménye;*
2. *bármely jog megsértésének érdemi* – ítélkezési tevékenységükben és státuszukban is független, pártatlan, elfogulatlan, csak a törvényeknek alávetett *bírók általi – elbírálása*, beleértve a közigazgatási szervek jogellenes aktusainak bírósági felülvizsgálatát, azaz a közigazgatási bíráskodást is;²¹
3. *az emberi jogok védelme;*
4. *a jogegyenlőség;*²²
5. *a pluralizmus:*
 5/A) szűkebb értelemben: a többpártrendszer pusztá léte (versengő, egyenlő közjogi feltételek közepette működő pártok működése),
 5/B) tágabb értelemben: általános és egyenlő aktív és passzív választójogon, valamint előre lefektetett és a választók akaratát reprezentáló

Mindezért Radbruch szerint egy, a természetjognak megfelelő későbbi („jogállami”) jogrendszerben formálisan (tételes jogilag) is felelősségre vonható kell hogy legyen, még akkor is, ha egyébként alappal tarthatott attól, hogy az igazságtalan törvények alkalmazásának mellőzése (a törvények érvényre juttatásának megtagadása) miatt az ő élete is veszélybe kerülhet. Vagyis Radbruch szerint az alapvető erkölcsi-igazságossági elvekkel szemben álló normaszöveg nem jog, csak pusztá törvény, és a neki való engedelmeskedést természetjogi alapon meg lehet, sőt meg kell tagadni (illetve ha valaki mégis a természetjoggal ellentétes törvények szerint járt el, noha tudnia kellett, hogy azok nyilvánvalóan igazságtalanok, úgy a későbbi jogállami tételes jog a természetjogi elvárásokkal ellentétes ezen korábbi magatartást – mint jogellenes cselekményt – utólag szankcionálhatja).

²¹ A közigazgatási bíráskodás léte független a különálló közigazgatási bíróságok lététől; az akkor is megvalósul, ha e jogállami funkciót a rendes (például a polgári) bíróságok látják el.

²² A jogegyenlőség materiális követelménye több, mint az a tisztán formális követelmény, hogy a törvények a normatív módon meghatározott címzettek mindegyikére vonatkozzanak; ez utóbbi ugyanis még lehetővé teszi, hogy a törvények releváns tulajdonságaikban azonos személyeket eltérő módon kezeljenek, azaz diszkrimináljanak (tehát csak annyit követel meg, hogy a törvény a címzettek között ne tegyen különbséget, azt azonban nem várja el, hogy a törvénynek mindenki címzettje legyen, akik releváns tulajdonságaikban egymáshoz hasonlóak), míg a jogegyenlőség már azt is tiltja, hogy a törvények a címzetti körben válogassanak, amennyiben a válogatásnak nincs észszerű, morálisan védhető oka. Megjegyzendő, hogy a jogirodalomban van olyan nézet, amely szerint a jogegyenlőség elvéből önmagában emberi jogok következnek, ezeket az emberi jogokat tehát nem kell a materiális jogállamiság külön részének tekinteni; így Kis János szerint „a törvény előtti egyenlőség elvéből egy sor további klasszikus emberi jog következik, így a vallások politikai egyenlősége, a hivatalviselés születéshez vagy anyagi helyzetéhez való kötésének tilalma, és így tovább”. Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Paris, Dialogues Européens, 1988. 158–159.

eredményt adó szabályokon alapuló, rendszeres időközönként tartott szabad választások léte;

6. *a hatalommegosztás*;²³

7. *a demokrácia (és a demokratikus legitimáció)*, vagyis hogy az alapvető döntéseket a nép egésze által választott vagy a nép egésze részvételével működő törvényhozó testület többsége hozza, és hogy minden közhatalmi döntés visszavezethető legyen (közvetlenül vagy közvetve) a nép többségi akaratára.²⁴

A formális és a materiális jogállamiság megkülönböztetése ugyan nem általános, annak magyarázó ereje miatt azonban e distinkció fenntartása célszerű. Annak ellenére továbbá, hogy a jogállamiság konkrét értékeihez vagy elemeihez az egyes szerzők nem pontosan ugyanazokat a dolgokat sorolják, ezek összességükben mégis a fent bemutatott értékek körét teszik ki.

Így például Albert Venn Dicey szerint a *rule of law* hármas jelentéssel bír. Egyrészt a kormánynak nem lehet önkényes hatalma, vagyis a végrehajtó hatalom szervei csak akkor járhatnak el bárkivel szemben, ha az ország rendes bíróságai az állandó törvények alkalmazásával a jog által meghatározott eljárási rendben lefolytatott eljárás során megállapították, hogy az illető jogsértést követett el. Másrészt mindenki alá kell hogy legyen vetve a rendes bíróságok által alkalmazott közönséges jognak, azaz mindenkinek a cselekményeit, rangjukra tekintet nélkül, ugyanazok a bíróságok ugyanazon szabályok alapján kell hogy elbírálják. Harmadszor az alkotmányjog általános elvei vagy szabályai (például a személyes szabadság) nem forrásai, hanem következményei kell hogy legyenek a bíróságok által meghatározott és elismert egyéni jogoknak (aminek az az értelme, hogy így azokat egy formális aktussal megváltoztatni sem lehet, lévén az általános alkotmányos kultúra részei, nem pedig pozitív jogi termékek).²⁵

²³ A hatalommegosztás problémája jelen keretek között nem tárgyalható; annak – akár csak felszínes – bemutatása terjedelmileg és tematikailag is szétfeszítené e tanulmány kereteit. A kérdés mélyebb elemzéséhez lásd például: Csink Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014; Sári János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris, 1995; Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998; Takács Albert: A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében. *Pro Publico Bono*, (2011), 1. klsz. 18–42; Tóth J. Zoltán: A hatalommegosztásról. In Furkó Péter (szerk.): *Az önképtől és tudásreprezentációtól a hatalommegosztásig. Tanulmányok a bölcsészettudomány, a hittudomány és a jogtudomány területeiről*. Budapest, KRE – L'Harmattan, 2019. 249–265.

²⁴ A demokrácia fogalmi problémájának elemzésétől jelen írás keretei között eltekintünk. Utalunk azonban arra, hogy a demokrácia – a jogállamisághoz hasonlóan – sokértelmű kifejezés, amelynek jelentéstartalma csak szűkíthető, de teljes egzsáksággal nem határozható meg.

²⁵ Vö. Albert Venn Dicey: A jog uralma. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 23–29.

Joseph Raz „a joguralom eszméjéből levezethető elvek” közül fontosabbakként a következőket emeli ki: a jogszabályoknak a jövőre kell irányulniuk, egyértelműnek és kihirdetetteknek kell lenniük; a jogszabályoknak viszonylag állandóknak kell lenniük; a partikuláris szabályokat (rendeleteket) a kihirdetett, állandó, egyértelmű és általános szabályok rendelkezéseinek megfelelően kell megalkotni; a bírák függetlenségét biztosítani kell; a természetes igazságosság szabályait be kell tartani; a bíróságoknak felülvizsgálati joggal kell rendelkezniük a többi elv megvalósulásának megítélését illetően; a bíróságoknak könnyen hozzáférhetőeknek kell lenniük; a bűnüldöző szervek diszkrecionális joga ne ronthassa le a jogot.²⁶

Robert von Mohl pedig a jogállamiság lényegét az egyéni jogok biztosításában látta; szerinte jogállam az az állam, amely elismeri és garantálja legalább a törvény előtti egyenlőséget, a boldogság keresésének jogát (azt a jogot, hogy mindenki „a meg nem tiltott életcélok felé törekedjen”), a közügyekben való egyenlő részvételi lehetőséget, a személyes szabadságot (mint a szolgaság tilalmát), a gondolat- és szólásszabadságot, a vallásszabadságot, a mozgásszabadságot és az egyesülési szabadságot.²⁷

Utolsóként a jogállam tartalmi elemeinek meghatározására a kortárs magyar jogtudományban született kísérleteket, illetve azok közül kettőt, Szilágyi Péter és Tamás András kategorizálását mutatjuk be.

Szilágyi Péter szerint a jogállamiság általános elfogadott elvei, követelményei körébe a következők tartoznak:

„1. a törvények uralma, alkotmányossága és elsőbbsége; 2. az alapvető emberi jogok elismerése és garantálása; 3. a hatalmi ágak megosztásának elve; 4. a közigazgatás törvényhez kötöttsége, a törvényi fönttartás és fölhatalmazáshoz kötöttség elve; 5. a törvényhozás és a közigazgatás döntéseinek bírói felülvizsgálhatósága (alkotmány- és közigazgatási bírászkodás); 6. a bírói függetlenség elve; 7. a jogbiztonság elve, az állami cselekvés kiszámíthatósága; 8. a bírák törvényhez kötöttsége; 9. az ügyészi tevékenység legalitásának elve; 10. a törvényes bíróhoz, a jogi meghallgatáshoz és ügyvédi védelemhez való jog; 11. a jogorvoslati jogosultság elve; 12. visszaható hatály tilalma, nullum crimen, nulla poena sine lege elve (csak az bűncselekmény, amit a törvény annak nyilvánít, és csak a törvényben meghatározott büntetés szabható ki); 13. a jogkorlátozások indokoltságának és arányosságának elve”.²⁸

Végül Tamás András azon jogi elveket, amelyek a jogállamok közös tulajdonságait jelentik, tíz pontban határozza meg:

²⁶ Vö. Joseph Raz: A joguralom értéke. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 119–122.

²⁷ Vö. Robert von Mohl: Jogállam. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 35–36.

²⁸ Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. 231.

„1. Hierarchikusan felépített jogrendszer, amelynek csúcsán az alkotmány helyezkedik el. 2. A törvényalkotás kötött az alkotmányos rendhez. 3. A törvényalkotás tárgykörei törvényesen rögzítettek. 4. Jogszabálynak visszaható hatálya nem lehet. 5. A jog biztosítsa az alapvető emberi jogokat. 6. Kormányzás és közigazgatás alávetett a törvényeknek, és jogot nem sérthet. 7. Jobbiztonság. 8. Az állampolgárok közigazgatási alanyi jogait közigazgatási bíraskodás biztosítja. 9. A jogszolgáltatásban az egyént megillető bizalmi elv. 10. Alkotmánybíraskodás: az alkotmányosság biztonsága.”²⁹

Összességében látható tehát, hogy a jogállam, jogállamiság fogalmának legtöbb eleme mindegyik meghatározásban, tartalmi felsorolásban hasonló, így e fogalom használata a politikai filozófiai diszkurzusban és a közbeszédben nem értelmetlen. Bár az elnevezések és az általános kategóriák konkrét klasszifikációja eltérhet, a jogállam kategóriájának valójában *létezik* olyan alapvető, minimális tartalma, egy „legnagyobb közös osztó”, amely nélkül egy állam jogállami jellegéről nem beszélhetünk.

²⁹ Tamás (1997): i. m. 166.

Irodalomjegyzék

- Campanella, Tommaso: *A Napváros*. Budapest, Nippon, 1996.
- Csink Lőránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- Dicey, Albert Venn: A jog uralma. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 21–32.
- Elliott, Catherine: *French criminal law*. New York, Routledge, 2011.
- Kis János: *Vannak-e emberi jogaink?* Paris, Dialogues Européens, 1988.
- Kis János: *Alkotmányos demokrácia*. Budapest, Indok, 2000.
- Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris, 1998.
- Mohl, Robert von: Jogállam. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 32–37.
- Morus Tamás: *Utopia*. Budapest, Franklin Társulat, 1943.
- Neumann, Franz: *The rule of law. Political theory and the legal system in modern society*. Leamington Spa, UK – Dover, NH, Berg, 1986.
- Neumann, Franz: Jogállamiság és szuverenitás. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 229–238.
- Radbruch, Gustav: Gesetzliches Unrecht und übergesetzliches Recht. *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1. (1946), 5. 105–108.
- Radbruch, Gustav: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In Varga Csaba (szerk.): *Jog és filozófia. Antológia a század első felének kontinentális jogi gondolkodása köréből*. Budapest, Osiris, 1998. 187–194.
- Raz, Joseph: A joguralom értéke. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 116–131.
- Rotterdami Erasmus: *A keresztény fejedelem neveltetése*. Budapest, Európa, 1987.
- Sartori, Giovanni: A törvények uralmától a törvényhozók uralmáig. In Takács Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*. Budapest, ELTE ÁJK, 1995. 239–246.
- Sári János: *A hatalommegosztás*. Budapest, Osiris, 1995.
- Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001.
- Szigeti Péter – Takács Péter: *A jogállamiság jogelmélete*. Budapest, Napvilág, 2004.
- Szilágyi Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.
- Takács Albert: A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében. *Pro Publico Bono*, (2011), 1. klsz. 18–42.
- Tamás András: *Állam- és jogelmélet*. Budapest, Unió, 1994.
- Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.
- Tóth J. Zoltán: A hatalommegosztásról. In Furkó Péter (szerk.): *Az önképtől és tudásreprezentációtól a hatalommegosztásig. Tanulmányok a bölcsészettudomány, a hittudomány és a jogtudomány területeiről*. Budapest, KRE – L'Harmattan, 2019.



Tózsza István¹

Ahonnán megszökni sem lehet

Tamás András professzor úr dékánása idején vezettük be az NKE ÁNTK jogelődjén, a BCE Közigazgatástudományi Karán a Közigazgatási urbanisztika elnevezésű tantárgycsoportba a településmarketing fogalmát. Az őt köszöntő ünnepi kötetben egy településmarketing témakörű írással tisztelgek a nagy tudású jogászprofesszor előtt, akinek dékánása idején szinte öröm volt részt venni a kari tanácsülésen őszinte szókimondása és fanyar humora miatt. Kevesen tudják róla, hogy ő a svéd nyelv és kultúra nagyszerű ismerője is. Ha Svédország a jólét településeit adja az Európai Unióban, úgy Magyarország, annak is az északkeleti szeglete ennek az egyik markáns ellenpólusa. A 2000-es évek közepén úgy gondoltuk, hogy a településmarketing lesz az ottani aprófalvak felzárkózásának kulcsa.

Településmarketing

Ezt a fogalmat elsőként 1990-ben vezette be a településtanba és a regionális tudományba Gregory Ashworth, a holland Groningeni Egyetem tanára.² Ez az üzleti marketing szakterületéből levezetett és a helyek (falvak, városok, megyék, régiók és országok) működő tőkének történő „eladásának” a módszereit, eszközeit, az „eladásra” szánt helyet, az eladókat és a vevőket, valamint az eladás eredményét vizsgáló szakterület.

Nagyon röviden a lényege az, hogy egy-egy hely természeti, társadalmi, gazdasági, kulturális értékeit auditálni kell, majd meg kell keresni azon célcsoportokat a piacon, akik ezekre az értékekre vevők lehetnek. Majd egy olyan képet kell kialakítani az „eladásra” (tőkevonásra) szánt helyről, a kiválasztott vevői célcsoport szempontjából értékesnek ítélt és feltárt (auditált) tényezők segítségével, amely kép (imázs)

¹ Egyetemi tanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Közszerkezési és Infotechnológiai Tanszék. Kapcsolat: tozsza.istvan@uni-nke.hu.

² Gregory J. Ashworth – Hendrik J. Voogd: *Selling the city: Marketing approaches in public sector urban planning*. London – New York, Belhaven, 1990. Magyarul: Uők: *A város értékesítése: marketing szemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Budapest, KJK, 1997. A településmarketing legfőbb magyar szakirodalmi forrása: Piskóti István: *Régió- és településmarketing*. Budapest, Akadémiai, [2012, 2016] 2019.

fel tudja kelteni a potenciális vevők (beruházók) érdeklődését az eladásra szánt hely iránt. Ezután a virtuális térben, az elektronikus médiában az imázsból szabályszerű kereskedelmi értelemben vett márkát kell építeni, s azt fel kell ajánlani a kiválasztott vevőkör képviselőinek. Amennyiben ők elhiszik, hogy a felkínált hely imázsát képviselő márka igaz, akkor nagy valószínűséggel „megvásárolják” a helyet. Mégpedig olyan formában, hogy saját pénzükön munkahelyteremtő, működő tőkét telepítenek az adott helyre. Már a 2013. évi önkormányzati reform előtt is úgy találtuk a közigazgatási urbanisztika tantárgycsoport oktatása és az ezzel kapcsolatos kutatások során, hogy a településmarketing igen fontos tényező a közigazgatás önkormányzati igazgatást érintő területén; de 2013 után, amikor az önkormányzatok államigazgatási funkciói központosítva visszakerültek a területi államigazgatásban újra kialakított járásokhoz, a helyi önkormányzatok legfontosabb fakultatív feladata a tökevonzás elősegítése lett. Ennek pedig egyetlen eszköze a településmarketing.

A 2000-es évek közepétől a BCE Közigazgatási Karán végzett hallgatók már mind hallottak a településmarketingről és annak jelentőségéről, mivel az alapszakos kötelező törzanyagba ezek bekerültek. Az önkormányzati testületi tagok, a választott önkormányzati vezetők, a jegyzők és a területi szakigazgatás jogi, műszaki vagy bölcsész végzettségű munkatársai viszont nem. Így az a helyzet és gyakorlat nyert teret a 2010-es évekre, hogy amikor felbukkant a településmarketing kifejezés, azt rendre összetévesztették a turizmusmarketinggel. Kézenfekvő, hogy az önkormányzati szakemberek nagy része arra gondolt, ha egy települést „eladnak”, akkor azt az odalátogató turisták „veszik” meg. Csakhogy a turista nem sok pénzt hagy a településen. Egy-két étkezés, néhány szuvenír, jobb esetben néhány szálláshely árát. Ez nem nagyon tudja növelni az önkormányzat saját bevételeit, ráadásul szezonális is – ha éppen nincsen világjárvány. Amikor a „településmarketing”-kommunikáció a turistákat tekintve elsődleges vevői célcsoportnak, csodának kell történni ahhoz, hogy ebből helyi munkahelyteremtő, szolgáltatásgeneráló és – egész évben – helyi adófizető beruházások kerekedjenek ki. Mivel csodák csak a mesében vannak, a turizmusra építkező önkormányzatok tévúton járnak, s ha létre is jönnek a turizmust kiszolgáló létesítmények, rendezvények, ezek vagy kihasználatlanságra, romlásra vagy leépülésre vannak ítélve. Legtöbb esetben addig „tartanak”, amíg az őket finanszírozó projekt költségvetése engedi. A turisták ugyan egy elengedhetetlen célcsoportot alkothatnak a településmarketing területén, de nem a legfontosabbat, és nem az első!

Kik a településmarketing célcsoportjai?

Amelyik önkormányzat elsősorban a turistáknak kívánja eladni a települést, tévútra kerül, a fentiek szerint. A tőketulajdonosokkal – a legfontosabb célcsoporttal –

közvetlen kapcsolatban álló menedzserek, a tőke operátorai lehetnek egy település megvásárlói, azzal, hogy meggyőzik a települések számára arc nélküli, ismeretlen döntéshozókat arról, hogy egy adott település kedvező telephelyet kínál számukra üzleti szempontból. Hogy mennyire kedvezőt, azt a márka mögött látható szakmai imázs tükrözi, amelyet a menedzserek a település hivatalos honlapján találnak meg – kedvező esetben. Van azonban egy célcsoport, amely *minden* helymarketing esetében az első kell, hogy legyen. Ez pedig a helyi lakosság.

Ha az önkormányzat nem tudja „eladni” a települést a helyi lakosságnak, akkor nem is szabad tovább településmarketinggel (tőkevonzással) foglalkoznia, mert a tevékenység mindenképpen kudarcra van ítélve. Kinek kell, ki vásárol meg egy olyan árut, amely az eladónak sem kell, amelyet az eladó sem tart értékesnek, megfelelőnek, jónak? Első és megkerülhetetlen lépés tehát a településmarketingben az, hogy a helyi lakossággal az önkormányzat megvásároltassa a települést. Hogyan történik ez? Az önkormányzat programokkal, rendezvényekkel eléri, hogy a lakosság megismerje a települését, a lakhelyét. (Ez megfelel a lakóhely iránti *kognitív identitásnak*.) Második lépésként, ha ezek a programok és rendezvények sikeresek, az önkormányzat eléri, hogy a lakosság megszeresse a lakóhelyét. Nemcsak a pozitív értékeket lehet megkedvelni, hanem a megismert hiányosságokat, veszélyeket is, amelyek ezek felszámolására ösztönzik a lakosságot. (Ez megfelel a lakóhely iránti *affektív identitásnak*.) Végül, harmadik lépésként a lakosság képes megvédeni a lakóhelyét (ami megfelel az *akciós identitásnak*). Ez utóbbi kifejeződik a helyi közösség civil szerveződéseinek kialakulásában, a közmeghallgatáson való aktív részvételben, tüntetésben, hulladékgyűjtésben, polgárőrség felállításában. Eredménye – amely bizonyítja, hogy a helyi lakosság megvásárolta a települést – egy tiszta, szennyezésmentes természeti környezet és egy tiszta, jó köz- és vagyonbiztonsággal rendelkező, bűnözésmentes társadalmi környezet. Ilyen helyre szívesen megy a tőke, ha egyébként a hely jó megközelíthetőséggel, megfelelő erőforrásokkal, esetleg természeti értékekkel vagy kulturális örökséggel rendelkezik.

A helyi lakosságon és a tőkés befektetőkkel közvetlen kapcsolatban álló menedzsereken kívül a települést megvásárolhatják további célcsoportok, akik a turistáknál jelentősebb pénzt költenek a településen, hozzájárulva annak saját bevételeihez. Ezek a vendégmunkások (ha a település tud extra munkahelyeket kínálni), a szintén évekig a településen tartózkodó felsőoktatási hallgatók (ha a településnek van egyeteme), a tehetős betegek (ha a településnek van gyógyvize vagy szanatóriuma). És csak a sor legvégén állnak a településen keveset költő turisták, akik mégis elengedhetetlen célcsoportot képeznek. Tudniillik egy településről az elégedetten, jó élményekkel távozó turista a leghatásosabb ingyenes reklámhordozó ügynökként viselkedik. A turista legtöbbször mobil és fiatal; kapcsolatban állhat a szintén mobil és fiatal menedzserekkel, vagy akár ő maga lehet azok egyike,

és ha meggyőzi a tőketulajdonos döntéshozókat, hogy az adott település jó hely, az a leghatékonyabb marketingeszköz. Ugyanígy, egy településről az elégedetlenül, rossz élményekkel távozó turista óriási károkat (elmaradt hasznot) okozhat a településnek. Az önkormányzat és a polgármester településük jól felfogott érdekében elő kell hogy segítse a helyi turizmust, mert a turista egy hatékony, a médiánál is hatékonyabb marketingeszköz; ugyanakkor nem engedheti meg, hogy a településről rossz élményekkel, elégedetlenül távozzon egy turista – legalábbis élve.³

Ahonnán nem lehet elmenekülni

Magyarországon – ahol 2012 óta⁴ különösen fontos önkormányzati tevékenység a tőkevonzás – a településmarketinggel kapcsolatos ismeretek elengedhetetlenül szükségesek lennének, különösen azokon a helyeken, ahová nem megy a tőke. Történelmi folyamatok és a törökellenes háborúk eredményeként a nagy magyar dombvidékeken igen sűrű, aprófalvas településhálózat alakult ki és létezik napjainkban is. Észak-Magyarországon és a Dél-Dunántúlon, azokon a helyeken, amelyeket elkerülnek a tőkét szállító autópályák, ahol magas a munkanélküliség, és csak a közmunkaprogram van jelen, ahol magas az iskolázatlan munkaerő és a roma lakosság részaránya, igen nehéz helyzetben vannak az önkormányzatok, amikor a településmarketing kerül szóba. A magas munkanélküliséggel párosult helyi társadalmi viszonyok, a tőke hiánya, a beruházások és a szolgáltatások hiánya, az elégtelen infrastruktúra az Európai Unióhoz méltatlan körülményeket hoz létre, ahogy ez történik Kelet-Szlovákiában, Románia vidéki térségeiben, a Balkán országokban, valamint Kelet-Európa és Közép-Ázsia régióiban. A lehetőségek hiánya és a nehézkes közlekedés egyaránt helyhez köti az előregedő magyar és a növekvő roma lakosságot. Ezeket a településeken nehéz településmarketingről beszélni, mondhatjuk, kisebb gondja is nagyobb az önkormányzatoknak annál, semhogy ezzel tudnának foglalkozni. De ha foglalkoznak is, nincs meg hozzá a szakértelem,

³ Ennek a furcsa, viccesnek szánt kijelentésnek a gyakorlati vetületére álljon itt egy amerikai anekdota. Egy amerikai kisvárosban egy gépkocsi, amely utánfutójában egy szamarat szállított, belehajtott egy, a helyi hatóság hibájából az úttesten felejtett, jelöletlen gödörbe. A jármű felborult, a vezető megsérült, a szamár elpusztult. Pár héttel később a gépkocsivezető kártérítési igénytel keresetet nyújtott be a megyei bíróságon. A tárgyaláson a kisváros hatóságának az ügyvédje kijelentette; nem érti, mire alapozza az alperes az igényét, amikor a jegyzőkönyvben, amelyet a helyi seriff vett fel a baleset után, az állt, hogy: „Jól vagyok, köszönöm, nincs semmi bajom.” Akkor milyen gyógykezelési költségekre hivatkozik? Az alperes szót kért: „Tisztelt bíróság! A baleset után, amikor az autóm alatt feküdtem, a seriff odajött hozzám, füstölő puskával a kezében, és a következőket mondta: »Az ön számára olyan súlyosan megsérült, hogy kénytelen voltam agyonlőni... És ön hogy érzi magát?«”

⁴ A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.).

s az eredmény a két leggyakoribb melléfogás: 1. összetévesztik a településmarketinget a turisták vonzásával – ami tévút; 2. meg sem kísérelik, vagy nem tudják a helyi lakossággal megvásároltatni a települést – ami az első lépés kellene, hogy legyen – s azonnal a tökevonzással kísérleteznek.

Nem arról van szó, hogy ezeken a területeken ne lennének nagyszerű értékek, amelyek segítségével imázst, márkát építhetnének az önkormányzatok. Vagy ha az önkormányzatok erre nem képesek, külső segítők is gyakran megjelennek, és segítenek az értékek feltárásában, megőrzésében, hasznosításában. Vagy megjelenik maga az állam, amikor elősegíti a helyi termékeket, helyi tradicionális értékeket előállító szociális szövetkezetek alapítását, szervezését, működtetését. Észak-Magyarországnál maradva, olyan értékek vannak ezen a vidéken, mint a világsszenzációt jelentő *Rudapithecus hungaricus* (a világon az egyetlen 15 millió éves őselet, miközben az összes többi, Szumátrától Kenyáig csak 2-3 millió éves) Rudabányán, egy olyan paleontológiai feltáráshellyel, amely a világon egyedülálló gazdagságú, s az őslénytanosok „Mekkája” lehetne; tudományos konferencia- és ásatási helyszín. Sajnos azonban, mivel a helyi lakossággal ezt az egyébként világraszóló értéket nem sikerült megvásároltatni a többségében roma lakosságú Rudabányán, az értékfeltárás, az imázsformálás és a márkázás – tehát a településmarketing – eleve reménytelen feladatnak tűnik. A helyi lakosság „vásárlóerejének” kihagyása ugyancsak hiábavaló településmarketinget eredményez akkor, amikor egy külső, tehetséges értékkeremtő jelenik meg egy településen. A jelentős mértékben romák lakta Szinpetriben, a Jósua-patakon egy elhagyott vízimalmot állított helyre egy vállalkozó, Varga Béla. A felújított, konferenciatermekkel és vendégszobákkal rendelkező malomban berendezett egy működő, valóságghű, Gutenberg-korabeli, középkori papírmalmot és nyomdaüzemet. Rendkívül értékes, középkori könyvritkaságokkal ékes múzeum is található itt, ahol a látogatók maguk készíthetik a papírt, maguk nyomtathatják rá a szöveget – középkori mód-szerekkel. És itt található a világ legnagyobb könyve is, ami Guinness-rekord. És itt állították elő – Gutenberg óta először a világtörténelemben – Johannes Gutenberg bibliáját az egykori technológiával. Ez a hihetetlen érték, amely itt létrejött, tulajdonképpen egy sziget Szinpetri településben, és földrajzi helye, távolsága, megközelíthetősége sajnos csak akadályozza didaktikai, üzleti, kulturális jelentőségének érvényesülését.

Bódvalenke, Gömörszőlős, Hernádszentandrás, Szinpetri, Teresztenye

A címben szereplő öt abaúji, tornai, gömöri település egy-egy (követendő?) például szolgál, hogy ebben az előző fejezetben vázolt hátrányos helyzetben van-e,

lehet-e szerepe a településmarketingnek akkor, ha a saját lakosság valóban megvásárolja a települést, s úgy próbálnak tökevonzást generálni. Bódvalenke 200 lakosával a Cserehátban, a történelmi Abaúj vármegyében, a Bódva folyó szomszédságában egy közel 100%-ban roma lakosságú, halmozottan hátrányos helyzetű kis falu. Teresztenye egy 25 lakosú, elöregedett, kihálásra ítélt falu a történelmi Torna vármegye déli szegletében. Szinpetri 230 körüli, jelentős roma részarányú⁵ lakosságú falu a Jósza-patak völgyében. A 100 lakosú Gömörszőlős a történelmi Gömör vármegye Magyarországon maradt néhány településének egyike a szlovák határon. Mind a négy falu a „világ végén” van, amelyet a fő közlekedési útvonalak messze elkerülnek. Végül Hernádszentandrás, 400 lakosával a Hernád folyó mentén a történelmi Abaújban, szintén a szlovák határhoz közel, de a Kassára tartó 3-as főút mellett található. Mind az öt falu rendkívül hátrányos helyzetű, ahonnan látszólag nincs menekülési lehetőség; a települések versenyében a vesztesek között szerepelnek. Vizsgáljuk meg településmarketing szempontjából, hogy egy-egy kreatív ötlet, elgondolás, kísérlet kínál-e kiutat reménytelen helyzetükben.

Bódvalenke – „Freskófalu”

A szinte teljesen roma lakosságú kis falu a szlovák határhoz közel, a Bódva folyó völgyében halmozottan hátrányos helyzetű. A 2000-es évek derekán egy budapesti külpolitikai diplomata tolmács, Pásztor Eszter egy kreatív ötlettel próbált meg segíteni a falun a református szeretetszolgálat és pályázatok segítségével. Cigány származású képzőművészeket, festőket nyert meg – külföldről is –, akik kvázi alkotótábor keretében a falu mintegy 40 házának a tűzfalára a száraz vakolatra freskószerű festményeket, úgynevezett szekciókat festettek, mégpedig a háziak kívánsága szerint. Részben vallásos, Jézussal kapcsolatos, részben a környező Bódva-völgyi tájon a cigányság legendáihoz, népmeséihez tartozó alakokat, történeteket festettek. Ezt a helyi lakosság elfogadta, s a 2000-es évek végén odalátogató turistacsoportoknak büszkén mutogatta. Az ötletgazda szervezőmunkája révén a bódvalenkei cigányasszonyok kórusa még a brüsszeli EU-parlamentben is fellépett. A 2000-es évek második felében, a médiában megjelenő riportok elismerő tartalma miatt sokan úgy gondolták, hogy Bódvalenke lesz a „magyar freskófalu” amely majd a turisták vonzásával kiemelkedik a vesztes kistelepülések reménytelen helyzetéből.

A helyi lakosság, akármennyire büszke volt is a házak oldalára festett színes képekre, azt azonnal észrevette, hogy az odalátogató turistabuszok közönsége, miután elfogyasztotta a szíveslátás keretében nekik készített ételeket, semmilyen

⁵ A 2011. évi népszámlálás jelentős kettős identitást tükröz, amennyiben a lakosságból 96% vallotta magát magyarnak, s 20% romának (KSH).

anyagi hasznot nem termelt a helyieknek. Több éjszakás turizmust, egy speciális falusi turizmust terveztek tehát, hogy akkor majd a családok is szert tehetnek közvetlen bevételre a turizmusból. Igen ám, de ehhez olyan színvonalú kiadó szobákra, konyhákra lett volna szükség, amelyet csak több százmilliós infrastrukturális beruházással lehetett volna kialakítani. Az ilyen céllal benyújtott pályázatok rendre kudarcot vallottak, ugyanis a bírálók részben a roma lakossággal szembeni pejoratív előítéletek hatására, részben a többnapos programok hiányára gondolva nem látták biztosítottnak a beruházás megtérülését, illetve fenntarthatóságát. Így a 2010-es évek közepére „elhalt” ez a kezdeményezés, amely a kreatív ötlet révén akár a településmarketing egyik sikertörténete is lehetett volna, hiszen jelentős helyi értéket, a cigány kultúra színes, gazdag képi világát teremtette meg. A kudarc oka a vevői célcsoportok felcserélésében keresendő: Bódvalenkén – nagyon helyesen – először a helyi lakossággal „vásároltatta meg” a helyi önkormányzat helyett egy külső ötletgazda a települést. Ezután viszont a turizmus felé nyitottak, abban bízva, hogy az lesz az a terület, amely tőkét vonz a településre. Ez azonban sajnos a Bódvalenkénél sokkal kedvezőbb adottságokkal és helyi értékekkel rendelkező, mediterrán, tengerparti települések esetében sem működik.

Szinpetri – „Guinness-falu”

Észak-Magyarország egy periferikus településén új keletű helyi érték született, a már említett Gutenberg-nyomdává és múzeummá varázsolt vízimalom formájában. Minden egyes kis magyarországi falu rendelkezik akár világraszóló vagy bizonyos szakmai berkekben országos hírű helyi értékekkel. Ilyen például csak borsodi, abaúji, gömöri, tornai viszonylatban a már említett rudabányai Rudapithecus-lelet, a szalonai antiochiai „fekete” Szűz Margit, a boldvai Halotti beszéd. Vagy a vizsolyi Károlyi biblia, a keleméri Mohos-tavak, az edelényi Coburg és a tornánádaskai Hadik kastélyok, az Árpád-kori festett kazettás kis templomok, a faragott fejfás műemlék temetők, az aggteleki karsztvidék nagy barlangjai, és hosszasan lehetne sorolni a természeti, építészeti értékeket, kulturális emlékeket. Azonban az, hogy valaki „importál” egy új keletű, világraszóló jelentőségű értéket, mint Szinpetri esetében, a maga 230 fős dimenziójában tökevonásnak számít. Mivel itt nem az önkormányzat, hanem egy külső, kreatív ötletgazda és vállalkozó döntése nyomán valósult meg a fejlesztés, a településmarketing első lépése, vagyis a helyi lakossággal történő megvásároltatás elmaradt. A helyi lakosság nem ismerte, nem is kedvelte meg, s ezért helyi identitástudatában nem szerepel a Jósua-patak egykori vízimalmára épített beruházás. Nem azonosultak vele, megvédeni sem hajlandók, s ilyen értelemben hiába próbál a világrekorder könyv és az egyedülálló nyomda turizmust generálni. Az elégtelen sorrendű településmarketing a helyi

önkormányzat, a helyi lakosság kívülállásával nem tud sem további tőkevonást, sem olyan jelentős turizmust generálni, amely eltarthatná Szinpetrit.

Teresztenye – „Vállalkozófalva”

Az ország egyik legkisebb lélekszámú települése a rendszerváltás után a kihalás szélére került. Az egykor virágzó falu 400 fős lakosságszáma 20-ra csökkent. Ilyen körülmények között egy településmarketing – ha lenne – hiába is szólítaná meg a helyi lakosságot, szinte indifferens, hogy az megveszi-e, azonosul-e a településsel. A rengeteg természeti értékkel és Árpád-kori templommal rendelkező település fenntartását az üdülőfaluban vélték felfedezni egyes helyi kötődésű vállalkozók, akik az üresen álló házakat felvásárolva miskolci általános- és középiskolai turistatömeggel próbálták kihasználni minimális beruházással az állam falusi turizmust támogató programjait. A 1990-es évek végére azonban kiderült, hogy a falusi turizmus nem az iskolás korosztály „műfaja”. A tinédzsertől nem várható el, hogy egy nyugágyban üldögélve vagy az erdei utakon békésen sétálgatva élvezze a természet csendjét. Napirendre kerültek a balhék a kényszerből itt üdültetett s magukkal semmit kezdeni nem tudó fiatalok és a megmaradt falu között. Itt is bebizonyosodott, hogy a turizmus nem fogja tudni fenntartani nemhogy a falut, de magát az épületállományt sem.

A 2000-es évek végén aztán egy másik sikeresnek ígérkező településmarketing-gyakorlat lett tetten érhető Teresztenyén. Brogli Attila polgármester sikeres és tehetséges vállalkozó volt, mielőtt beköltözött, és tőkét „importált” a településre. Ez a tőke a saját vállalkozói gyakorlat és a helyi önkormányzat, illetve a polgármesteri státusz összekötésének eredményeként pályázati pénzek megnyerésén alapult. Itt azonban, lévén hogy gyakorlatilag az ilyen törpefalvakban már szinte hiányzik a helyi lakosság, kényszerből szóba sem jöhetett a saját lakossággal történő megvétel. A beérkező beruházások (tanösvény, horgásztó, primőr zöldségtermesztő rendszer, mangalica- és baromfitenyésztés, kerítésoszlop-gyártás, vágópont, motel) olyan értelemben tették élővé a falut, hogy már nem egyszerűen csak az épületállomány megmentése vált lehetséges céllá, hanem maguk a beruházások generálták a további tőkevonást, amelyek egyelőre főleg közmunkásmunkahelyeket hoztak létre. Az új munkahelyek révén pedig lassan, de biztosan megindult a falu újra benépesülése. A házakat már nem falusi turizmus céljára, hanem lakóháznak vásárolják a kihaló régi lakosság helyére beköltözők – akik nem munkanélküliek, mint ahogy a környék más kistalvaiban ez tapasztalható. Így az épületállomány sem pusztul el nyomtalanul, a felújított házak magukon viselik a helyi tradicionális népi építészet stílusjegyeit. Tehát a teresztenyei vállalkozásimport, a közvetlen tőkeimport sikeres, mivel Szinpetrivel ellentétben itt nem találkozhatott a helyi lakosság ellenállásával vagy kívülmaradásával.

Gömörszőlős – „Mini Gömörország”

A régi Magyarországnak két olyan vármegyéje volt, amely rendkívül gazdag és jellegzetes népi kultúrája révén kiérdemelte, hogy a népnyelv egyenesen „országnak” nevezze. Ilyen volt a Dunántúlon Somogyország, a Felvidéken meg Gömörország. Sajnos Trianon után a legpatinásabb hegyvidéki vármegyénkből ma már csak néhány falu maradt meg Magyarország területén Borsod-Abaúj-Zemplén megye északnyugati szélén, a szlovák határ mentén, Putnok és Aggtelek között. Közülük az egyetlen, amely a történelmi vármegye nevét is viseli; Gömörszőlős, ahol É. Kovács László egy gömöri néprajzi múzeumot rendezett be. A falu több háza is a hagyományos népi használati és dísz tárgyak hatalmas gyűjteményének ad otthont. A gömöri néprajzot bemutató élő, skanzenszerű helytörténeti gyűjteményre, mint helyi értékre, programokat szervez a falu É. Kovács Judit polgármester asszony irányításával. A gömörszőlősi nyári programok népszerűsége és ismertsége vetekedik a Balaton-felvidék legnagyobb nyári fesztiváljával, a kapolcsi Művészetek Völgyével, annyi különbséggel, hogy itt a hangsúly nem annyira az előadók programjain van, mint a helyi értékek megőrzésén. Gyermektáborok egészítik ki a kínálatot. Ez a modell, amikor egy falu egy egész táj, vidék hagyományait próbálja fenntartani, egyfajta helyben termelt tőkét jelentene, ha képesek a programokra pályázni és támogatást biztosítani, de ettől még nem valósul meg a tökevonzás. Tulajdonképpen hasonló a helyzet, mint Bódvalenkén, azzal a különbséggel, hogy Gömörszőlősen nagyobb az értékek tárháza. Mindkét helyen a helyi lakosság elfogadta, „megvásárolta” a települést, s tekintettel annak értékeire többé-kevésbé azonosult is vele. A településmarketing célcsoportjával van a baj, amennyiben mindkét helyen a szezonális, a nyári hónapok néhány napjára koncentrálható turizmustól mint „húzóágazattól” várták azt, hogy majd jövedelem- és munkahelyteremtő beruházást vonz a településre. Olyan tőkét kellene ide vonzani, amely a legprofitképesebb gazdasági ágban, a tudásiparban tud működő beruházást teremteni. A néprajz – úgy a gömöri hagyományok, amelyek letéteményese ma Szlovákia, mint a cigány kultúra, amelynek hatalmas demográfiai tömbje szintén a „szomszédban”, Kelet-Szlovákiában, Kassától délre és keletre található – ilyen, és földrajzilag is közel van mindkét helyhez: Gömörszőlőshöz és Bódvalenkéhez is.

Hernádszentandrás – „Bioszentandrás”

Észak-Magyarországon, ahol a Kassa felől a határt átszelő Hernád folyó évente más-más helyen zátonyokat, szigeteket építve kanyarog, a folyó nyugati, jobb partján helyezkednek el a kis falvak. Ezek a Hernád keletre kiterjedő árterülete elől felhúzódtak az abaúji Cserehát dombvidékeire. Ilyen, közel a határhoz, Hernádszentandrás is,

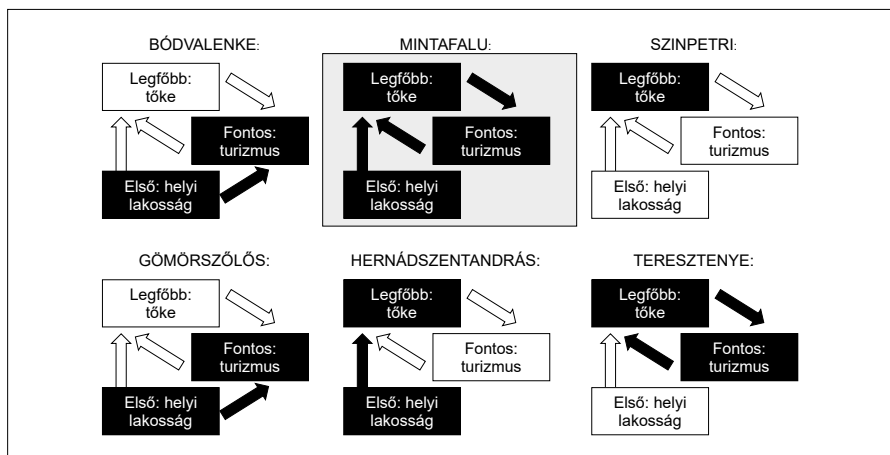
ahol Üveges Gábor polgármester irányításával tudatosnak tekinthető településmarketing folyik. A falu lakossága elfogadta, azonosult a helyi márkával, a „Bioszentandrás” elnevezéssel, s az első vevőkörön így túljutva elegendő olyan, egyelőre fejlesztési támogatásokra és közfoglalkoztatásra épülő működő tőkét sikerült a településre vonzani, amely lehetővé tette az új munkahelyek kialakítását és a helyi jövedelemtermelést. Ezek a hely földrajzi adottságainak megfelelő zöltség- és fűszerfélék, amelyek hozzáadott értéke a vegyszermentesség. A település irányítása jelenleg vélhetően azon dolgozik, azt tekinti elsődleges feladatának, hogy a település szakmai imázsát, a „bio” jelzőt ne csak a szociális szövetkezetek programjába való bekapcsolódással biztosítsa, azaz a helyi erőforrások mozgósítása révén, hanem – hosszabb távon – külső működő tőke vonzásával. Ezzel párhuzamosan és ennek érdekében természetesen szükség van a helyi turizmus erősítésére is, fesztiválok, webshop és éttermek formájában harmadik lépésként, hiszen a turisták – a településről elégedetten távozó turisták – jelentik a leghatékonyabb, ingyenes reklámot és eszközt a tőke odacsábítására.

Megállapítható, hogy az észak-magyarországi hátrányos helyzetű aprófalvakból kiválasztott öt „kitörési kísérlet” közül talán Hernádszentandrás bizonyul a leginkább reménykeltőnek. Igaz, hogy lakosság száma is nagyobb, mint a másik négy példái, valamint közlekedésileg, a Miskolc–Kassa 3-as főút és vasútvonal mentén, kedvezőbb helyzetben is fekszik. De a településmarketing főbb lépéseinek sorrendje, az adottságokat helyesen felmérő helyi értékekre való építkezés tudatosnak tűnik, s ezt támasztja alá az is, hogy a Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajzi Tanszéke⁶ évek óta a geográfus érdeklődésű közgazdászhallgatók tavaszi terepgyakorlatait ide szervezi Jeney László docens és Varga Ágnes tanársegéd vezetésével.

Összegzés

Az alábbi sematikus ábra három kulcsfontosságú tényezőt emel ki a településmarketing munkafolyamatából: 1. az első vevői célcsoportot, vagyis a település eladását az első vevőkörnek, a helyi lakosságnak. Ezt követi 2. a település eladása a legfontosabb célcsoportnak, a döntéshozó tőketulajdonos és a tanácsadó tőkeoperátorok együttese által alkotott vevői célcsoportnak, röviden a tőkének. Végül 3. a harmadik szövegdoboz a vevői célcsoportok közül az elmaradhatatlan turistákat emeli ki, akik a településen a tőke által létrehozott vagy bemutatathatóvá tett értékekre érkeznek, egyszersmind a leghatékonyabb szerepet játsszák abban, hogy a településre további tőkeberuházás érkezessen.

⁶ Ma Gazdaságföldrajzi, Geoökonómiai és Fenntartható Fejlődés Tanszék a megnevezése; ennek jogelődjé volt a gróf Teleki Pál miniszterelnök és geográfus által 1920-ban alapított Gazdaságföldrajz Tanszék, amelynek a megítélt vezetőjét e sorok írója 2010–2015 között még elláthatta.



1. ábra. A településmarketing főbb célcsoportjai és a köztük lévő kapcsolatok ideális esetben („mintafalu”) és a kiválasztott kislelvek „kitörési” gyakorlatában: a fehérben hagyott szövegdobozok és nyilak a kihagyott elemeket jelentik
Forrás: saját szerkesztés

Az ábráról leolvasható, hogy Bódvalenke és Gömörszőlös a nagyszerű, kreatív értéktérítés után a turizmus irányából próbálta, próbálja fenntarthatóvá tenni a települést a „legfőbb” tőkevonzási irány helyett, ami sajnos nem biztat túl sok sikerrel, annak ellenére, hogy – nagyon helyesen – a saját lakossággal elfogadtatták a településen kialakított értékeket.

Szinpetri és Teresztenye esetében az látható, hogy elmaradt a saját lakosság szerepe – Teresztenye esetében egyszerűen azért, mert ez a tényező jelentéktelenné zsugorodott. A településen létrehozott értékeket közvetlenül próbálják mindkét helyen a turizmusra építkezve fenntartani, s ezen keresztül a települést is fenntarthatóvá tenni. Míg Teresztenye esetében ez működni látszik, Szinpetri esetében a településirányítóval és a saját lakossággal való kapcsolat hiánya az importált tőkét és értéket nem igazán tudja a település fenntarthatóságának a szolgálatába állítani.

Végül Hernádszentandrás esetében olyan folyamat rajzolódik ki, amely didaktikailag helyes, a saját lakosság tevőleges részvételével történik az értéktérítés. Itt a folyamat még nem teljes, a turizmus kiépítésére, illetve erősítésére is szükség lesz, hogy a települést fenntarthatóvá tévő tőke megerősödjön; de az irányok és a stratégia helyesnek látszik. Tehát ez lehetne a követendő út, ahogy a szürke mezőben kiemelt folyamat – a „mintafalu” esetében – mutatja.

Irodalomjegyzék

- Ashworth, Gregory J. – Hendrik J. Voogd: *Selling the city: Marketing approaches in public sector urban planning*. London – New York, Belhaven, 1990.
- Ashworth, Gregory J. – Hendrik J. Voogd: *A város értékesítése: marketingszemlélet a közösségi célú várostervezésben*. Budapest, KJK, 1997.
- Piskóti István: *Régió- és településmarketing*. Budapest, Akadémiai, [2012, 2016] 2019.



Török Gábor¹

A jogegység biztosítása, avagy van-e helye a kodifikációban az önfeladó mintakövetésnek?

Nehezen lehetne megkérdőjelezni egy tudományos vita fontosságát és jelentőségét. (Persze ha tényleges és nem álvitáról van szó.) Ez természetes, hiszen a vita visz közelebb a megoldáshoz, illetve – ha már elfogadott törvényről van szó – az esetlegesen szükséges módosításokhoz, finomításokhoz.

Éppen ezért nagy örömmel vettem kézbe a *Magyar Jog* 2020/2. számát, amelyben Varga Zs. András vitatkozik Osztovits Andrással a jogegység biztosíthatóságának kérdéséről a 2019. évi CXXVII. törvény rendelkezései kapcsán.² A vita egyik sarkalatos pontja – ahol a szerzők teljesen eltérő álláspontot képviselnek, a „korlátozott precedensrendszer” bevezetése jogunkba.

*

A jogalkotás egyik íratlan/írott szabálya a precíz fogalomhasználat és a közérthez való hozzáférhetőség. Éppen ezért egy új vagy eddig a felszínen nem megjelenő kifejezés magyarázatra szorul. Mi is az a precedens? A *Jogi lexikon* négy címszót is szentel neki: bírói jog, *common law*, esetjog, precedens.

- Bírói jog: a bíróságok szokásjogaként jön létre, amely a precedenseken keresztül érvényesül. „A bíróságok így a jogvita eldöntésében széles körű önállósággal rendelkeznek, amennyiben ők hivatottak kinyilvánítani, hogy mi a jog (*iura novit curia*). Feladatuk tehát nem csupán a jog mechanikus alkalmazása, hanem továbbfejlesztése, pontos újrafogalmazása, illetve megalkotása is.”³

¹ Professor emeritus, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Civilisztikai Tanszék. Kapcsolat: torok.gabor@uni-nke.hu.

² Varga Zs. András: Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 81–87; Osztovits András: Törvénymódosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 72–80.

³ Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex, 2009. 96–97.

- *Common law*: tágabb értelemben Anglia közös joga, a szűkebb fogalom szerint a szokásjogon alapuló angol jog forrása, ahol az egyes esetek nyomán a bíró alkotja a jogot. Átfogó értelemben „a jogcsaládok egyikét jelöli, amely Anglián és Walesen kívül néhány kivételtől eltekintve az angol gyarmatbirodalomhoz tartozó vagy angolszász befolyás alatt álló országok jogrendszereit foglalja magában”.⁴
- Esetjog: „A jogalkotás legegyszerűbb lehetősége, amikor egy konkrét jogesetben eljáró bíróság egyidejűleg határozza meg a döntésben ennek jogalapját, s e jogalapból a jogesetre nézve levont következtetését.”⁵
- Precedens: olyan felsőbbbírósági döntés, amelyet a gyakorlatban kötelező figyelembe venni. Kiforrott formájában az angol-amerikai jogrendszerben találkozunk vele. „»Minthogy az esetek értelme és szelleme alkot jogot« (Lord Mansfield), a döntésből nem a voltaképpeni döntvényt, nem az alaphelyzet elemzését (*obiter dicta*), hanem ennek jogi megalapozását (*ratio decidendi*) használják fel hivatkozásként a későbbi joggyakorlatban.”⁶

E rövid megfogalmazásokból is kitűnik a lényeg: jellegzetesen angolszász jogintézménnyel van dolgunk, érvényesüléséhez kell a pozitív jog hiánya, szokásjogi alapon áll tehát, és rendkívül alapos, mélyreható bírói elemzést kíván.

Ha a *common law* viszonyát nézzük az angol jog másik két pilléréhez (törvényi jog, *equity*), akkor megállapítható, hogy a törvényi jog elsőbbséget élvez. „A bíróság a *statute law* (törvényi jog) esetében nem keresheti a *ratio decidendi*, mint ahogy azt a *common law* esetében teszi, hanem szorosan, szó szerint köteles a törvényt értelmezni.”⁷ Más a helyzet az *equity*vel, amely kiegészítő jellegű, léte csak a *common law*-val együtt képzelhető el, ugyanakkor szükség van rá, hiszen érvényesítése kiküszöböli a *common law* hiányosságait. Csak egy példa: a bírónak nem kell alkalmaznia a precedensben foglalt jogelvet, ha annak érvényesítése a konkrét ügyben aránytalanul méltánytalan lenne a felek egyikére.

Csak közbevetőleg jegyzem meg, hogy az idézett szócikkek szerzője (szerzői) egy rövid utalást tehettek volna a magyar jogfejlődésre. A Magyar Királyságban a szűkebb értelemben vett magánjog mindvégig kodifikálatlan maradt, így a bíróságok a szokásjog alapján döntöttek.⁸ Szladits megállapítása szerint:

⁴ Lamm (2009): i. m. 134.

⁵ Lamm (2009): i. m. 215.

⁶ Lamm (2009): i. m. 568.

⁷ Szladits Károly: *Az angol jog kútfoi*. Budapest, Grill, 1937. 87.

⁸ A szokásjogról lásd részletesen például: Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat, 2006. 114–142.

„A mai jogélet gyorsabb lüktetése és szakszerűbbé válása mellett a bírói jog a szokásjognak nemcsak legfontosabb kifejezője, hanem egyúttal leghatékonyabb továbbfejlesztője is. A bírói gyakorlatnak ez a szerepe annál jelentősebb, minél hézagosabb valamely írott jogrendszer. Mai kodifikálatlan magánjogi rendszerünkben, egyéb magánjogi szabályaink gyér és darabos tétteleivel szemben a bírói jognak van túlnyomó jelentősége jogunk tartalmának kifejtése és továbbfejlesztése körül. Legelsősorban áll ez legfőbb bíróságunk, a Kir. Kúriának a gyakorlatáról.”⁹

A szokásjog persze önmagában még nem eredményezi a precedensrendszer kialakulását. A Kúriának egyedi ügyekben hozott határozatai ugyanis akkor sem kötelezőek, ha elvi jelentőségű jogkérdést döntenek el. (Ezek voltak az úgynevezett döntvények, amelyek a Polgári Jogi Határozatok Tárában jelentek meg.) Az alsóbb fokú bíróságokat viszont mindenképpen kötik a Kúria általános, elvi határozatai, amelyek formái a polgári jogegységi és a polgári teljes-ülési határozatok. Ezen eszközökre – Szladits szerint – „az igazságszolgáltatás egyöntetűségének megóvása végett” van szükség.¹⁰

Precedens – van vagy nincs

Rátérve most már a vita érdemi részére, az első, ami megállapítható, hogy a felek kiindulópontja sem egyezik meg: amíg Varga Zs. szerint a precedens már régebb óta jelen van jogrendszerünkben, addig Osztoivits azt vallja, hogy teljesen új dologról van szó. Pontosabban Varga Zs. „precedenshatásról” beszél, amely nála azonos a Kúria ítéletének kötelező voltaival az alsóbb fokú bíróságok tekintetében. Mindezt a jogegységből vezeti le. („A precedenshatás dogmatikai értelemben szükségszerűen következik a jogegység követelményéből.”)¹¹ Ez abból az alaptételből adódik, hogy „ugyanazon jogszabálynak ugyanazon helyzetben nem lehet kétféle értelme”.¹² Persze a szerző, Varga Zs. is tudja, hogy nincs két teljesen megegyező ügy, vannak tehát eltérési lehetőségek.

„Ezek viszont mindig olyan kivételek a jogegység követelménye alól, amelyek alkalmazásának csak formálisan, a korábbi értelmezés kötelező erejének bírói hatalommal való megvonása mellett lehet helye.” Végezetül leszögezi: „Nem azért kell a Kúria ítéleteinek precedenshatást tulajdonítani, mert vannak más jogrendszerek, amelyekben van ilyen hatás, hanem azért, mert nem képzelhető el olyan főbíróság, amely fel lenne hatalmazva arra, hogy egymással ellentétes döntéseket hozzon.”¹³

⁹ Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. Budapest, Grill, 1938. I. 123.

¹⁰ Szladits (1938): i. m. 124.

¹¹ Varga Zs. (2020): i. m. 82.

¹² Varga Zs. (2020): i. m. 82.

¹³ Varga Zs. (2020): i. m. 82.

Osztovits előjáróban kifogásolja a jogalkotás módját (salátatörvény), valamint azt, hogy a normaszöveg és az indokolás összhangja nem teljes. (A kérdéssel bővebben foglalkozom a harmadik szakaszban.) Ezt követően az angolszász precedensrendszer és módszert mutatja be röviden, végül pedig felhívja arra a figyelmet, hogy a bírói gyakorlatban ennek a módszernek a bevezetése mérhetetlen zavarokat és károkat okozhat. Ez utóbbi oka – egyebek között – technikai is. Az ítéletekhez ugyanis hozzá is kell férni. A kúriai döntéseket a Bírósági Határozatok Gyűjteményében kell közzétenni. „Jelenleg ez a gyűjtemény 38 800 kúriai határozatot tartalmaz mindenfajta feldolgozás, csoportosítás nélkül. [...] Lényegében a fellelt találatokat egyesével külön-külön kell megnyitni, végigolvasni, szelektálni mind a jogi képviseletet ellátó ügyvédeknek, mind a beadványokat feldolgozó bíráltnak.”¹⁴ A korlátlan hivatkozási rendszer tarthatatlanságát Angliában is felismerték, ezért – közel 150 éve – megjelentek a különböző módszerekkel szerkesztett kötetek, adatbázisok.

Ítélező kontra igazgatási döntés

Varga Zs. tíz gondolata közül a negyedik leszögezi, hogy csak ítélkezési eszközökkel biztosítható a jogegység, a hetedik pedig arról szól, hogy a Kúria ítéleteinek precedenshatását nem pótolhatják informális és igazgatási eszközök. Mi állhat e kijelentések mögött? Nem más, mint a Szerző azon meggyőződése, hogy a jogegység (amelynek biztosítása a Kúria alkotmányos feladata) csak és kizárólag ítélkezés útján biztosítható. Alkotmányos államban minden más jogegységesítő forma idegen a bíróságoktól, ezért csak kiegészítő, információgyűjtő célt szolgálhat, de kötelező erő semmiképpen nem tulajdonítható ezeknek. „Minden eszköz, amely a felek kizárásával kívánja a jogegységet biztosítani, vagy alkalmatlan (mivel nem társulhat hozzá kötelező erő), vagy önkényes (ha mégis kötelező erővel bír).”¹⁵ A hetedik pont alatt pedig megállapítja, hogy

„[A]z elvi bírósági határozatok és döntések közzététele nem ítélkező, hanem igazgatási döntés eredménye. Olyan döntés, amely sem az Alaptörvényben biztosított feladattal nincs összhangban, sem az európai szokásokkal, ezzel szemben bizonyosan megállapítható, hogy a szovjet jogfelfogás továbbélése. Ez a megoldás logikus volt a hatalommegosztás tagadása idején, de teljességgel elfogadhatatlan egy alkotmányos jogállamban, ma, Magyarországon.”¹⁶

¹⁴ Osztovits (2020): i. m. 77.

¹⁵ Varga Zs. (2020): i. m. 83.

¹⁶ Varga Zs. (2020): i. m. 85.

A magam részéről az idézett gondolatokhoz csupán két megjegyzést fűznék: az elvi bírósági határozatokat és döntéseket bírói tanácsok hozzák az egyes konkrét, egymáshoz hasonló ügyekből az általánosítható jogi következtetések levonásával és összegzésével, vagyis magas szintű absztrakciót végeznek (azt is mondhatnánk, hogy az egyes ügyek „*ratio decidendi*”-jét állapítják meg) – ez mindenképpen érdemi jogászai munka. Az a tény, hogy a döntés közzétételének folyamatában igazgatási elem is van (ha nagyon akarom), még nem teszi magát a döntést igazgatási jellegűvé. Ami pedig a második megjegyzésemre illeti: politikai jellegű kijelentéseknek lehet ugyan – kivételesen indokolt esetben – helye egy szakcikkekben, de akkor ezt alaposan indokolni kell: mit jelent a szovjet jogfelfogás, és melyek a szóban forgó európai szokások – az egyszerű kijelentés nem elég.

Osztovitsnál persze fel sem merül az „igazgatási döntés” kategóriája, ő „csupán” a civilisztikai, illetve büntetőkollégium-vezetők országos tanácskozásainak eredményeit ismertető állásfoglalásokra hívja fel a figyelmet. Bár e tanácskozásokat a törvény nem nevesíti, de

„évtizedek óta az egyik legfontosabb, a bírói gyakorlatra közvetlen hatással bíró tanácskozási forma. A törvény módosításának az a rendelkezése, amely szerint – többek között – CKOT, BKOT állásfoglalások nem tehetők közzé, nem szünteti meg ezeket az üléseket. [...] A törvénymódosítás csak annyit ért el, hogy innentől kezdve ezek nem tehetők közzé, tehát senki nem fog tudni róluk, a kollégiumvezetők ugyanakkor a saját igazgatási területükön ezeket a »titkos« állásfoglalásokat is érvényesítik. A törvénymódosításnak ez a szigora tehát kontraproduktívnek tűnik, mert nem megszüntet valamit, hanem elrejt információkat a jogalanyok elől.”¹⁷

A törvény – a jogalkotás szempontjából is – különlegesnek számít. Magában a normaszövegben ugyanis hiába keresnénk a bevezetésre kerülő fogalmat (korlátozott precedensrendszer), azt ott nem találjuk, az indokolásban viszont szinte csak erről van szó. A „megoldás” azért is sajátos, mivel a kodifikáció elmélete szerint „[a]z indokolásnak – mint ezt a neve is mutatja – az a célja, hogy a törvény előkészítéséért felelős személy vagy szervezet számot adjon azokról a megfontolásokról, amelyeket a törvényjavaslat kidolgozása során szem előtt tartott. Ami az indokolás jogi természetét illeti, le kell szögezni, hogy az senkit semmire nem kötelez.”¹⁸ Ha Kampis másodikként idézett mondata igaz, akkor – többek között – e tanulmány is okafogyott, az első viszont teljes mértékben megállja a helyét, mivel jól tükrözi a jogalkotói szándékot.

¹⁷ Osztovits (2020): i. m. 75.

¹⁸ Kampis György: *Kodifikáció*. Budapest, Unió, 1995. 153.

Persze nem megfontolásokról van szó, hanem sokkal inkább kőbe véssett igazságokról. A Kúria legfontosabb feladata a jogegység biztosítása – szögezi le az indokolás (65–74. §) első mondata. A továbbiakban megtudhatjuk, hogy az eddig rendelkezésre álló eszközök csak részben voltak elegendőek, s nem feleltek meg teljesen a Velencei Bizottság által követett európai követelményeknek. „A Velencei Bizottság töretlen álláspontja szerint a jogegységet a peres felek indítványára, rájuk kihatóan jogorvoslati eszközökkel kell biztosítani, nem pedig informális, igazgatási jellegű módszerekkel, amelyekből a döntések következményét viselő peres felek ki vannak zárva.” Ezt követően az indokolás még hosszan foglalkozik a Velencei Bizottság véleményének ismertetésével, de olyan szövegek környezetben, hogy azok igazságához kétség sem férhet. E kitűnő grémium mind Örményország, mind Szerbia esetében (nyilván alapos jogtörténeti elemzéseket követően) a precedensrendszerre való áttérést javasolja. Alapjelentésében viszont elvi éllal szögezi le: „Kifejezetten poszt-szovjet megoldásnak tekinti az egyes legfelsőbb bíróságok elvi (tehát nem konkrét perekben hozott döntésekből kiolvasható, hanem) jogalkotás jellegű iránymutatásait, és ehelyett az egyedi ügyekben hozott döntésekkel elért jogegységesítő hatást preferálja.”

A magyar királyi Kúria bírái valószínűleg értetlenül állnak gyakorlatuk „poszt-szovjet” minősítése előtt – túl azon, hogy nem értenék (a Szovjetunió léte akkor még tény volt) –, hiszen számukra a jogászai érvelés még a minimumot jelentette, nem volt helye döntéseikben az ex cathedra kijelentéseknek, hanem mindent alátámasztani és indokolni kellett. Az indokolásban ezt követően is kinyilatkozással találkozunk. „A külföldi és hazai szakirodalom irányadó álláspontja szerint a precedensbíráskodás stabilitást, kiszámíthatóságot és a jog egységét biztosítja, és ezáltal az önkényes (az egyedi esetről egyedi esetre történő) döntéshozatal lehetőségét csökkenti, mivel igazolási kötelezettséget ró a bíróságra.” Persze megkérdezhető lenne, hogy mely külföldi és hazai szakirodalomra gondolt a Szerző (avagy Szerzők), amely ráadásul „irányadó”, és miért a precedensrendszer az egyetlen üdvöztető forma. Sajnos további gyöngyszemekkel is találkozhatunk: „Ez a gyakorlat egyre finomabb különbségtételhez vezet, és lépésről lépésre tartalommal tölti meg a jogrendszer elvont rendelkezéseit, illetve egyre jobban szűkíti a bírói jogértelmezés mozgásterét.” A jogrendszer „elvont rendjéről” lehet ugyan elmélkedni, de mivel tételes jogról van szó, nem biztos, hogy érdemes. Ha továbbhaladunk az indokolás tanulmányozása során, még magasabb megállapításokhoz jutunk:

„Az eltérés okai jellemzően – és az amerikai szakirodalom alapján – például a következők lehetnek: a konkrét ügy elbírálásakor olyan új történeti körülmény vagy ismeret merül fel, amely kétséget ébreszt a korábbi szabály alkalmazhatóságával szemben, olyan új gazdasági és politikai feltételek állnak fenn, amelyek a szabály további, folyamatos alkalmazását lehetetlenné teszik, a tények megváltoztak a korábbi döntés

meghozatalától eltelt időszakban, a bizalom megléte, azaz a korábbi határozat miatti ésszerű várakozás a döntés fenntartására. A döntésben további szempontok is segíthetnek, ilyen például a korábbi határozat »kora«, ami egyben akár a megerősítésnek és a felülbírálatnak is indoka lehet. A Kúria közzétett határozatai tehát speciális szerepet kaphatnak, hiszen a korábbi határozatok alkalmazása a kiszámíthatóság következtében hozzájárulhat a jogbiztonság növeléséhez is.”

E tanulmány elején nem véletlenül idéztem a *Jogi lexikon* szócikkeit – mindegyikükben közös az, hogy a precedensrendszer s annak bármilyen változata csak és kizárólag a szokásjog alapján működőképes. Szokásjogi rendszer hiányában egyszerűen működésképtelen. Az indokolás tehát csupán azzal nem számol, hogy hazánkban 1959 óta van például írott polgári törvénykönyv, és a szocializmus évtizedei alatt a szokásjogi bíráskodás eltűnt a magyar gyakorlatból. Persze sok egyéb is – amint arra éppen az Ünnepekt mutat rá: „A liberális felfogás jogpozitivizmusa alapján az erkölcs elhagyható az iskolai oktatásból és nevelésből, miként évtizedek gyakorlataként az meg is valósult Magyarországon. Itt tehát, ahol ténylegesen bármiféle erkölcsnek a presztízse minimális, miként a jogé is. A jogot sikerült egyik támaszától megfosztani.”¹⁹ S talán ez is az egyik ok, ami miatt sikerült egy a magyar jogtól jelenleg teljesen idegen rendszert és szemléletmódot bevezetni, lényegében minden különösebb vihar nélkül – szép csendben.

S végül – mintegy csattanóként – jöjjön az indokolás egyik különösen mély értelmű mondata: „A jogegységi panasz bevezetése – szemben a hatályos szabályok szerinti jogegységi eljárással – maradéktalanul megfelel a jogállamiság elvének.” Milyen jogállamiságról van szó? A kantiról vagy esetleg az Európai Parlament által előszeretettel használtról? Jó lenne, ha a Szerző(k) e fogalom jelentését például a magyar Kormányral is közölné(k), talán ez is segítene az Unióval való tárgyalásokon.

Varga Zs. hivatkozott tanulmánya elején elvi élel szögezi le, hogy a bírói függetlenségnek „van két áthághatatlan korlátja: a bírák nem dönthetnek önkényesen és soha nem változtathatják meg a jogszabályokat, ideértve azt is, hogy nem ronthatják le a jogszabályok ésszerű tartalmának érvényesülését”.²⁰ Nézzünk meg most egy konkrét ügyet ebből a szempontból is!

A felperesek annak megállapítását kérték – egyebek között –, hogy társasházukra a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni, a társasházi

¹⁹ Tamás András: Meditáció. In Rácz Lajos (szerk.): *Magister scientiae et rei publicae: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából: Liber amicorum studia G. Máthé septuagenario dedicata*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 210.

²⁰ Varga Zs. (2020): i. m. 81.

törvény helyett. Az utóbbi törvény 13. § (3) bekezdése rögzíti, hogy legfeljebb hatlakásos társasház közössége dönthet arról, hogy szervezetére és működésére az e törvényben meghatározott rendelkezéseket alkalmazza. Ha a közösség ilyen határozatot nem hoz, e törvénynek a szervezeti-működési szabályzatra, a közgyűlésre, a közös képviselőre, illetőleg az intézőbizottságra és a számvizsgáló bizottságra vonatkozó rendelkezései helyett a Ptk. közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.²¹

A Kúria – felülvizsgálati bírósággént eljárva – megállapította, hogy a II. r. alperes társasházként működik, „[a] lakóközösség ugyanis társasházat hozott létre, a társasházi szabályoknak megfelelően működik, közgyűlést tart, van közös képviselője, mindez azt jelenti, hogy élt a társasházi törvény 13. § (3) bekezdése biztosította lehetőséggel, tehát a lakóközösség az idézett törvény szabályai szerint működik.”²²

Az indokolásban az a ki nem mondott tétel fogalmazódik meg, hogy ráutaló magatartással is lehet határozatot hozni. Ez szerintem dogmatikai képtelenség, mivel a lakóközösség szavazásra jogosult tagjai kizárt, hogy egyszerre, egyidejűleg ugyanazt a magatartást vagy annak szembeötlő jeleit tanúsítsák. Emellett régi jogelv, hogy a beadványokat nem az elnevezés, hanem a tartalom szerint kell elbírálni, figyelembe venni. A további érvek jogtörténetiek. Mind az 1977. évi 11. tvr. 20. §-a, illetve az ezt felváltó 1997. évi CLVII. törvény 21. § (3) bekezdése a hatlakásos vagy annál kisebb ingatlanok esetében kötelező jelleggel rendelte el a Ptk. alkalmazását. Ezt a kogenciát oldotta fel hatályos törvényünk, amikor az indokolás rögzítette, hogy „széles körben, hosszú idő óta jelentkező igénynek tesz eleget a törvény annak kimondásával, hogy a hatlakásosnál kisebb társasházak közössége dönthet a törvény szerinti szervezeti-működési rendelkezések alkalmazásáról. Ilyen döntés hiányában azonban ezekre a kérdésekre továbbra is a Ptk. osztatlan közös tulajdonra vonatkozó szabályai az irányadóak.” A fentiek fényében tehát egyértelmű, hogy a Kúria precedensképes határozata nem felel meg a tételes jog rendelkezéseinek, s lerontja a vonatkozó szabály „észszerű tartalmát”. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy a „kistársasházak” önként súlyosabb adminisztratív terhet vállaljanak el, mint amennyi éppen szükséges.

Talán mégis kellene még néhány órát tartanod a jelenkor egyes vezető jogalkotóinak.

Isten éltesen, András!

²¹ Bővebben lásd Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlata*. Budapest, NKE, 2018. 85–88.

²² A Kúria Pfv. 21237/2011/8. számú precedensképes határozata közgyűlési határozat érvénytelenségének megállapítása tárgyában.

Irodalomjegyzék

- Horváth Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai*. Budapest, Gondolat, 2006.
- Kampis György: *Kodifikáció*. Budapest, Unió, 1995.
- Lamm Vanda (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex, 2009.
- Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlata*. Budapest, NKE, 2018.
- Osztovits András: Törvényt módosítás a bírósági joggyakorlat egységesítése érdekében – jó irányba tett rossz lépés? *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 72–80.
- Szladits Károly: *Az angol jog kútfoi*. Budapest, Grill, 1937.
- Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog*. I. kötet. Budapest, Grill, 1938.
- Tamás András: Meditáció. In Rácz Lajos (szerk.): *Magister scientiae et rei publicae: Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából: Liber amicorum studia G. Máthé septuagenario dedicata*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2011. 203–215.
- Varga Zs. András (2020): Tíz gondolat a jogegységről és a precedenshatásról. *Magyar Jog*, 67. (2020), 2. 81–87.



Varga Csaba¹

Politikai filozófia – konzervativizmus – mindennapi cselekvés

Közel fél évszázada, még büszke igazságügy-minisztériumi törvény-előkészítő korából ismerhettem meg az ünnepeltet, s nem ritka véletlen összefutásokkor leginkább közös tárgyról, a jogfilozofálásról, annak mibenlétéről és művelésének hasznáról beszélgettünk. Távolsgáttartással szemlélte azt, amiben magam persze teljességgel elmerültem, s szikár, látszólag nemcsak kívülről érkező, de némi cinizmussal is fűszerezettnek ható megjegyzései mindig telibe találtak, és jó beszélgetéseket indítottak. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem újabb lehetőségekkel szolgált találkozásokhoz, s élénken emlékszem, amikor egyszer éppen közös kirándulásra indulóban kifejtette, hogy miből és hogyan alakult az nem is oly rég, amiből idővel tudományként kiképzett közgazdaságtan lett. S aminek különös alapjairól, azok sérülékenységről sokat elárul az, amire addigra rá kellett jönnünk. Nevezetesen, hogy a szocializmus idején kellő okkal véltük a politikai prostituálódás eminens példázatának a jogtudományt. Am éppen rácsodálkozásunk idejére derült ki, hogy országunk értékbeli hasadtsága annak lényegi igazságait nem kezdi ki, szemben a közgazdaságtudománnyal, amelyben táborok küzdelmei magának a tudományfilozófiai fundálásnak a lehetséges körvonalait is kölcsönösen megkérdőjelezték. Kerek évfordulóra, legjobb kívánságokkal, ezért tiszteleghetek munkássága előtt most egy olyan gondolatmenettel, amely naiv küllemű rácsodálkozással egy másik, úgyszólván szent tudományként tisztelt diszciplínára próbál ugyanilyen lelki egyszerűséggel rátekinteni.

Nem tudom, van-e valójában politikai filozófia, s még kevésbé, hogy rábízható-e közügyekben a cselekvés. Mindig úgy éreztem, hogy aligha több ez a bölcsész szakma zsákmányszerző kalandjai egyikénél. Amely mihelyt meg tudja vetni napi gyakorlatunkban valamelyest a lábát, rögvest absztraháló teoretizálásba kezd. Persze nem tudván másként eljárni, mint mindent és bármit abba homogenizálva, aminek fogalmiasítására projekcionált világában egyáltalán képes. Majd ezek újgyakorlatait eszmetörténetileg kezdi el szétcincálni, aminek eredményeként fejezeteket, majd monográfiákat írogat, amikkel már vitákat provokál. Sokaknak

¹ Professor emeritus, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jogbölcseleti Tanszék. Kapcsolat: varga.csaba@jak.ppke.hu.

adja értelmes cselekvés látszatát ez – míg mindennapjaink karavánja halad a maga megkezdett útján, saját nyomvonala s hagyományai szerint.²

Mert hát mi is a mai mesterkélt kettősségben a konzervativizmus, amit – ellenében a liberalizmussal³ – saját irányunkként szoktunk megfogalmazni?

Emberi gondolkodásunk az euroatlanti féltekén, ahol valaha a *scientia* ki-virágzott, a természetet s az emberi gondolatvilágot egyaránt analízis útján ismerte meg – képezte le és dolgozta fel intellektuálisan. Ez megkülönböztetések ejtésével vizsgálati tárgyát különálló összetevőkre bontva vizsgálja a részek szerepét az egésznek a működésében. A természeti világ tekintetében ez a valóság modellezéseként eredményes lehet, hiszen kísérletileg s a gyakorlatban ismétlésre ad lehetőséget. Az ember mint szellemi lény dolgaiban azonban alkalmazhatatlan. Mert amit gondolunk, és amivel kultúránkat második természetünként építjük, merő kivetítés, projekció. Jelentése közvetíthetőségében bízó jeladás, amelynek sorsa a kommunikációs folyamatban óhatatlanul jelen lévő hermeneutikai bizonytalanság függvénye. Amit gondolunk, az lebegő egyediségekből tapogatózó általánosító következtetés. Ha ilyesmi bennünk részek szétválasztásával vagy összefüggések megállapításával megerősítődik,

² Ettől függetlenül persze művelhetünk, sőt ki is művelhetünk politikai filozófiát. Ez azonban nem lesz más, mint szellemi sakkjátékként a gondolati projekciók szabadságában teremtetett fogalmi világ, az „önmagukért való elvont rendszerek” [Kolozi Pál – Lehmann Kristóf: Lássunk tisztán! *Élet és Irodalom*, 64. (2020), 3] egyik tetszőleges alakváltozata, s nem feltétlenül a politikáé mint gyakorlati létezőmód – még ha az előbbi olykor el is uralkodik az utóbbin, netalán mesterséges külső nézőpontjaival közvetlen romlását, bukását idézve elő. Az ilyesféle politikai filozófiák természetes társasága utóbb már maga a tágabb értelemben vett filozofikus kultúra lesz, amely további életében már társadalmi ideológiaként fog megjelenni. Nem lévén részese s a mai kordivattól osztott presztízsszerepet sem véve ellenbizonyítéknak, különösebben nem is hinném, hogy bölcsészörökön kívül túl sokan osztoznának hitében. Négy évtizede már, hogy Robert Conquest a bölcsész típusú puha tudományosság szabad csapongásának tudta be a Nyugat érzékelt hanyatlását (*We & they: Civic & despotic cultures*. London, Maurice Temple Smith, 1980. 252). Hasonlóképpen, mint utána adott leleplező kritikáikkal Roger Scruton (*Thinkers of the New Left*. London, Claridge, 1985. 223.), illetve Paul Johnson (*Intellectuals*. London, Weidenfeld & Nicolson, 1988. 385.). A politikai filozófia iránti bizalmatlanságból magam egyenesen tiltakoznék bármiféle kategorizálás ellen, élettelené száradt doktrínáuralkalmat feltételezve annak bármely rubrikájában; s azt, ami személyes jellemző lehet, alkalmasabbnak találnám „ízlés” gyanánt kifejezni. Mert, miként Johann Wolfgang Goethe mondatja: „Pajtás, minden elmélet szürke, / És zöld az élet aranyfája.” (*Faust*. Budapest, Kalligram, [1808] 2015. I. Mephistopheles / Studierzimmer). A jogra alkalmazva lásd Arnd Düringer: „Grau, teurer Freund, ist alle Theorie. Und grün des Lebens goldner Baum”: Goethes Faust und die Rechtsprechung deutscher Gerichte. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2. (2009), 5. 601–606.

³ A mai szógyakorosság nem vetítendő vissza a múltra. Magyar könyvcímeként a „konzervatív” mint áramlat először 1846-ban, majd még kilencszer (s a bibliografizált folyóirat-irodalomban tízszer) fordul elő; 1949–1989 között tízszer (cikk címeiként ötvenkilencszer) – de mindannyiszor a történelmi múlt konzervatív/liberális szóhasználatát idézően, tehát leíróan. Időszzerű iránymegnevezéséknél kizárólag Körösi András *Liberális vagy konzervatív korszakváltás?* című művével (Budapest, Magvető, 1989) indulóan találkozunk ilyes címmel. Körösi (1989): i. m. 194.

úgy fogalmiasítunk, s ezzel további analízisre bátorítva vizsgálódásunkban továbbléphetünk. Ámde mindezek egyedi gondolatfoslányokból általánosítódó kifejezések csupán: amit például valamilyen érzésről, elköteleződésről, ezek szempontjairól vagy elemeiről elmondhatunk, a lelki életünkben ténylegesen alakulónak végtelen mélységéből s gazdagságából csak nyelvünk véges lehetőségei szerint redukált (leegyszerűsített és tipizált) változatát tudjuk egyáltalán kifejezni. Halott modell az ilyen, egy valaha élt lelki történet emlékére pusztán utaló nyelvi csontváz.

Ráadásul azok, amiket ilyesmik összetevőiként önálló konceptualitásokban megjeleníthetünk, bármely ismerettárgy alkotóelemei lehetnek, amelyek csupán arányaikban különböznek egyes szélsőségeik között. Vagyis: jó és rossz ember vagy kormányzás, konzervatív vagy liberális mentalitás – csakúgy mint a szakácstudomány produktumaként a kiváló vagy pocsek – nem magukban az összetevő elemekben, hanem arányaikban s változó arányaik közti hangsúlyokban különböznek egymástól.⁴ Mintha azt mondanók: bármi is a világunk, kizárólag *megyelejevi* rendszerelemekből tevődhet össze. Ami persze igaz is. Ámde ily elemek bármily nagyságrendben vagy sűrűségben forduljanak is elő, még elementáris előfordulásukban is diszkrét (különálló) entitások, míg az emberi magatartás mozzanatai eleve valaminő korábban már érzékelt hasonlóhoz analogizált tipikumok, eredendő életszerűségükből ezáltal kiszakított absztraktumok. Tehát legfeljebb kommunikációs tartalmakként szolgálnak, amelyeknek léte a való világban voltaképpen nincs.

Mint olyan nézetrendszer, amelynek az ontikuma nem több mint textuálizált fogalmisága, a politikai filozófia nyilván tanítható. A tárgyat képező mesteriség azonban aligha sajátítható el másként, mint gyakorlatában – azaz egy mester hosszabb időn keresztül történő figyelésével, s részvétellel a politikai produktum létrejöttében. A belgyógyász könyvből tanul, s ha szerencsés, professzora gyakorlati eljárásait közelről figyelheti, szerencsésebb esetben pedig talán még társsá és majdan folytatóvá is válhat. Hasonló a helyzet ember és ember között minden kapcsolatrendszerben – amilyen a pedagógiáé, a papi szolgálaté, a jogé és a politikáé –, s bizony a mester közelsége segíti a művésszé válást is. Talán ezért sem szótévesztés, ha a mindennapokban a gyógypedagógia vagy a Kodály-módszerű tanítás kiemelkedő példáit művészetnek tekintjük. Aminthogy az sem véletlen, hogy Angliában az egyetemi jogásképzés csak közel fél évezrednyi idő eltelte után váltotta fel a londoni *Inns of Court* mester-tanítvány típusú gyakorlati képzését.⁵

⁴ Ezt fejezi ki a tömör vélekedés: „a voltaképpeni erény maga az arány – nyilvánvalóan a megfelelő arány.” Vö. Varga Csaba: Népszokások mint kollektív én-reprezentációk. (A jogi népszokáskutatás lehetséges többlet-üzenetéről). *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 215. (47. jegyzet).

⁵ Lásd például: www.chambersstudent.co.uk/the-bar/the-inns-of-court és www.lawcareers.net/Explore/Features/09122019-Becoming-a-barrister-the-Inns-of-Court. Oxfordban és Cambridge egyetemén persze tanítottak római jogot, ám a klasszicitás filológiai tanulmányozásának részeként; a gyakorlatban élő *common law* azonban a 17. századig nem volt számukra érdekes.

Mi tehát ez a bűvös konzervativizmus, amelynek híveiként – a ma változatlanul liberalizmusnak nevezett szélsőséges ideokratikus bomlasztás ellenében – magunkat jellemezzük? A legismertebb tudáskorpusz rövid és velős, ám számos következménye már eleve kiolvasható. Eszerint a konzervatív elköteleződés lényegileg nem más, mint a történelmileg kifejlődöttnek (s ennyiben a szervesen alakultnak és állandósult tapasztalat szerint működőnek) az előnyben részesítése ahelyett, hogy merőben elvont eszmékre mint eszményekre (azaz a józan ész és a bevált gyakorlat ellenében intellektusunkkal mesterségesen létrehozott gondolati termékre) támaszkodnánk.⁶ Vagyis – mert a szemében elvállik az, amit pusztán gondolhatunk, és az, amit valóságga is tehetünk⁷ – nem egy merőben spekulatív racionalista intellektuális konstrukcióra alapoz, hanem tapasztalatra, amelyet elődeire is alapozva az emberről és világról szerzett.⁸ Ezért „mindennapjaiban elkerülhetetlenül a hely adottságainak megfelelő gyakorlatiasságú, kerülve a mindenben átívelő megoldásokat”,⁹ mert – amiként ezt a 19. század megejtő egyszerűséggel kifejezte¹⁰ – „engedi, hogy a dolgok folyásából adódjanak” ezek.

⁶ Az Encyclopedia Britannica vonatkozó szócikke szerint: „Conservative is a preference for the historically inherited rather than the abstract and ideal.” Forrás: www.britannica.com/topic/conservatism.

⁷ Mert abból indul ki, hogy „miképpen állanak is valójában a dolgok”, és nem abból, hogy „miképpen kellene mindennek lennie”. Jeane J. Kirkpatrick: Ésszerűség és tapasztalat a politikában. In Varga Csaba (szerk. és ford.): *Kialtás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Budapest, AKAPrint, 1998. 9–11. A fordítás alapjául szolgáló eredeti mű: Jeane J. Kirkpatrick: Introduction. In Jeane J. Kirkpatrick: *Dictatorships and double standards: Rationalism and reason in politics*. New York, Simon and Schuster, 1982.

⁸ Míg – írja Kirkpatrick ugyanott a másik lehetőségről – „[a]mennyiben olyan következtetésre jutunk, hogy a történelemnek immár semmiféle relevanciája sincs, úgy a jövőt is megszabadítjuk a múlttól. A tapasztalat köldökzsinórjáról levágott elméletek ezért többnyire vak optimizmussal lépnek fel.” Kirkpatrick (1998): i. m. 9–11.

⁹ Eredetiben: „inevitably pragmatic and local in its practice, reluctant to espouse overarching solutions”. Roger Scruton: *The Palgrave Macmillan dictionary of political thought*. 3. kiadás. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, [1982] 2007. 132.

¹⁰ Az egyik legnagyobb brit államférfi, Disraeli szerint az „iskolaembereknek” a politikában történő eluralkodásából jött létre egy „abban a téves feltevésben gyökerező gondolkodás, hogy elméletek hoznak létre körülményeket, holott pontosan az ellenkezője igaz, miszerint valójában a körülményekből születnek az elméletek”. Pontosan ennek örvén lett divattossá, hogy „politikai intézményeket elméleti tudományok elvont elveiből formáljanak ahelyett, hogy engednék ezeknek a dolgok folyásából adódását, és hogy a nemzetek szükségletei természetes módon alkossák meg ezeket”. Eredetiben: „schoolmen” / „scheme originated in the fallacy of supposing that theories originate circumstances, whereas the very converse of the proposition is correct, and circumstances indeed originate theories”; „to form political institutions on abstract principles of theoretic science, instead of permitting them to spring from the course of events, and to be naturally created by the necessities of nations.” Benjamin Disraeli: *Whigs and Whiggism. Political writings by Benjamin Disraeli*. Szerk. William Hutcheon. New York, Macmillan, 1914. 119, 476.

Magam anélkül, hogy filozófusok hosszas fogalomvárai boncolgatásába kezdtem volna, hol találhattam olyan utalásokra, felismerésekre és tapasztalatokra, amelyek segíthettek saját mentalitásom alakításában? Nos, a legváratlanabb helyekről érkeztek ilyenek, olvasmányélményekből, beszélgetésekből lesűrten. Mindehhez alapul nyilván a családi gyökérzetet rögzítő otthoni nevelés szolgált, kibontakozásához pedig a gyermek- és ifjúkorban rögzült kettős kötődés: a haza és a hit szolgálata,¹¹ ami mindenben átívelően a katolikus kultúrába történő erős beágyazódást eredményezett. S ha egyszer konzervativizmusról beszélünk, már az előbbiekből adódik két legfontosabb jegye: egyfelől a hagyomány tisztelete,¹² és ebből is fakadóan másfelől a fokozatos, reformjellegű mozgások előnyben részesítése az óhatatlanul pusztítást és igazságtalanságot is generáló megrázkódtatásokkal, a forradalmak káoszával szemben.

Az eseti rádöbbenések pedig ilyenek és hasonlóak lehetnek:

- az az emberi közeg boldog, amely erős hittel és akarattal képes adott irányba tartani, amely tehát továbbépítő kritikáját, esetleges kételyeit úgyszintén magában a közösséget előrevivő cselekvésben tudja feloldani;¹³
- az a társadalom nagyobb hatékonyságú (erőfölénnyel arra, hogy belső vitákat meghaladjon, sőt negatív tendenciákat pozitív hatású tényezőkként a főáramba visszacsatoljon), amelyben a legtöbb polgár azonosul a főárammal úgy, hogy élete, hivatásán túlmenő cselekvése is ennek jegyében és elősegítésére szerveződjék;¹⁴

¹¹ Vö. Varga Csaba: „*Csak múltunk törvény...*” Varga Csaba jogfilozófussal beszélget Mezei Károly. Budapest, Kairosz, 2012. 142.

¹² Saját szememben a hagyomány minden kultúra lényege, miközben ott kerül folyvást hivatkozásra, ahol formálisan is átörökítő szereppel bír (istenhitek vallásai) és/vagy cselekvés igazolásául szolgál (jog). Ám ha komolyan veszem, hogy e világba születvén mindig elődeink nyomába lépünk, hiszen bennük és általuk edukáltatunk és szocializáltatunk, s ha kritikával vagy újítással élünk, sohasem az otthonunkként elfogadott egészet, legfeljebb egy elemét érintjük, úgy el kell jutnunk odáig, hogy maga az emberi megismerés is hagyományalapú, sőt *autopoiesis*e szintén hagyománytól megvonatott közös kereten nyugszik. A jogrendek tekintetében lásd Varga Csaba: *Jogi hagyományok? Jogcsaládok és jogi kultúrák nyomában*. In Varga Csaba: *Jogfilozófia az ezredfordulón. Minták, kényszerek – múltban, jelenben*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 47–66.

¹³ Példakép lett számomra Kühnelt-Leddihn Erik, amiként *Jezsuiták, nyárszolgák, bolsevikok* című regényének (Budapest, Pázmány Péter Irodalmi Társaság, 1935) történetszövege mutatja a korai 1930-as évek nyüzsgő Berlinjét jezsuitáinak egy új világrendre felkészítő lázas szervezésében és a szovjet-oroszországi illegálisba küldött főhős szenvedéstörténetében. Bolsevizmuskritikáját világtörténelmi panorámában láttatta; olvasása vádpont volt ellenem is a Csonka Ferenc r. kat. káplán és társai ellen a politikai rendőrségtől „Fehér Holló” néven országos megtorlását szervezett eljárásban (Pécs, 1961). Vö. Varga Csaba: *Magamról. Kútbanézók*, (2009), 15. 25–30.

¹⁴ A Horthy-korszak integrációs erejét értékeltem már énektanuló, bélyeggyűjtő, dokumentumböngésző (stb.) kisgyermekként, szimbolikus jelentőséget tulajdonítva annak – ráadásul az 1950-es évek sivárságának kontrasztjaként –, hogy iskolai irkától okmánybélyegig, cserkészábrázolástól

- valóságos létezésünk mindig a teljes emberé, s az emberlét teljességét akkor tudjuk legjobban megélni, ha összes képességünket ápolva és mozgósítva, azokkal harmonikus egységben élünk;¹⁵
- mindennapjaink valóságos létében mindig a teljes ember az, aki megismer, dönt és cselekszik – szemben a jog, az antropológia vagy a filozófia homogenizáló redukcionizmusával, amelyek *theoreticalnek* mondott rekonstrukciójukban fogalmi modellként egy életképtelenül tiszta „agylényt” állítanak elénk;¹⁶
- társadalmi létezésünk maga sem más, mint kölcsönhatások végtelen mélységű és kiterjedésű sorozata. Ebben minden beépülő tényező akár rejtett csatornákon keresztül folytatja saját hatásgyakorlását. Ezek cél szerinti rendbe állításával elvileg reformszintű változások forradalmi áttöréssel egyenértékű összehatás kiváltójává szervezhetők,¹⁷ miközben – bár tudván, hogy a politikum *sine qua nonja* a kompromisszumra való

a katekézis vizualizálásáig, könyvcímlaptól plakátig, iratfelzettől üzleti könyvwhitelesítő viaszpecsétig mély stílusazonosság érvényesült, változatos formákban melegség, emberszeretet, magyar és keresztényi mivolt sugárzásával.

¹⁵ Fantasztikus kiáltás a *facultas*ainkkal történő élés kiegyensúlyozottságát biztosító emberi teljesség megőrzéséért: David Jonas – Doris Klein: *Man-child. A study of the infantilization of man*. New York, McGraw-Hill, 1970 és úgyszintén a *ratio vs. emotio* nyugati–keleti ellentétes egyoldalúságait tárgyaló tanulmányok. Számomra ez Helsinkiben 1983 nyarán kezdődött, amikor a vezető japán jogfilozófus, Mitsukuni Yasaki (1923–2004) ünnepélyes szigorúsággal egy héten át beszélgetve mintegy felmért, hogy méltó vagyok-e meghívásuk anyagi áldozatára, majd 1987 őszén folytatódott, amikor közel egy hónapra a tokiói Waseda szovjetspecialista professzora kétgyermekes családjában úgyszólván beltag lettem. Betűkalligráfiáik, pár soros verseik expresszív teljessége, érzelmeik szemérmes kifejezhetetlensége, nyugati absztrakciókkal nehéz bajlódásuk, sőt látszólag csupasz kökerteik látásának magukat átadó, egész életen át nem szűnő lelki töltődésük, bármiféle transzcendenciára vallástól független nyitottságuk más emberképet rajzolt számomra. Vö. Varga Csaba: Hiromichi Hayakawa (1947–2011). *Iustum Aequum Salutare*, 7. (2011), 1. 147–149. Klasszikusként lásd Ruth Benedict: *The chrysanthemum and the sword. Patterns of Japanese culture*. Boston, Houghton Mifflin, 1946; és Lily Abegg: *The mind of East Asia*. London – New York, Thames and Hudson, 1952.

¹⁶ A nyugat-európai és az angol–amerikai civilizációban tett akadémiai útjaimat – *A bírói tény-megállapítási folyamat természete* című könyvem alapját képező kutatás kezdetétől *A jogi gondolkodás paradigmái* című mű perfektuálásáig – évtizedeken át átlengte a *knowledge, logic* és *argumentation* iránti érdeklődés. Ezeknek roppant bőséges könyvtári irodalma azonban nem valóságos, hanem teoretikus (tehát bármi ténylegesen kutató munkához használhatatlan) modellalkotáson nyugodott. S ezt csak akkor kezdték *theoreticalnek* nevezni, miután korszaknyi késéssel a *practical knowledge* kutatása is megkezdődött. Lásd Varga Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai, 1992; illetve Varga Csaba: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Jelentősen átdolgoz. és bőv. 2. kiadás. Budapest, Szent István Társulat, [1996/1998] 2004.

¹⁷ Korábbi munkám (Lukács György: *A társadalmi lét ontológiájáról*. I–III. Budapest, Magvető, 1976 nyomán Varga Csaba: *A jog helye Lukács György világképében*. Budapest, Magvető, 1981) tett lehetővé ilyen következtetést, amit akkor fejlesztettem ki (lásd Varga Csaba: Makroszociológiai jogelméletek: a jogászai világtéptől a jog társadalomelmélete felé. *Szociológia*, [1983], 1–2. 53–78),

hajlandóság – előfordulhat, hogy lehetőleg azonnali gyökeres megoldásra kell törekednünk;¹⁸

- igazságaink – isten-, ember- és természetképünkkel együtt – végső soron az emberiség egészének körében fogalmazódnak meg, s ennyiben függenek is attól, hiszen e körön túl nem lehetséges mással megvitatni és elfogadtatni. Erre, az emberiség közegében való megnyugvásra alapozódik életünk. Talán ebből is adódik, hogy sohasem kételkedünk tudásunk egészében, csupán valamely kiragadott részében: az egészből mindig arról szólunk, amit éppen megerősíteni vagy cáfolni igyekszünk;¹⁹

amikor a szociológiai intézetigazgatóvá, majd MTA-főtítkárhelyettesé lett Kulcsár Kálmánnak a jogi modernizáció hazai aktualizálása örvén a politikai reform könnyítésére tett kísérletét kívántam ifjabb barátként ségíteni.

¹⁸ Az 1970-es évektől harmadállásban az Országgyűlési Könyvtárba kerülve két elérhetetlenné tett szerzőtől készítettem magamnak másolatokból „összes művek”-dossziét: Bibó Istvánból és Hamvas Bélából. Előbbi kapcsán Papp Zsolt írása (Bibó István – Társadalomelemzés és politika. *Kritika*, [1980], 11. 11–15) döbentett rá arra, hogy második világháború utáni dilemmázásában, elutasítva a kommunizmus/kapitalizmus közti választás időszerűségét, Bibó egy eszményített politikai kultúra úgymond előzetes kialakításának az elsője mellett tette le a voksát; és ezt óhatatlanul egy saját sírját is megásó árulásnak éreztem. Ekkor ébredtem a *Principiis obsta; sero medicina paratur, / cum mala per longas convaluere moras* („A baj kezdetén állj ellen; késő már az orvosság, ha a baj a hosszú halogatással elhatalmasodott” – Ovidius: *Remedia amoris* 89–94) tudatára. A Miniszterelnöki Tanácsadó Testület tagjaként többször is felhívtam erre Antall József miniszterelnök figyelmét, amint egykori tanáraként ugyanezt Orbán Viktor későbbi miniszterelnöknek is elmondhattam – s ebben egyszerre rejtekezhetett elégedetlenség, sürgetés, sőt kritika kifejezése is.

Megjegyzendő persze, hogy radikalizmusért állt ki a baloldali amerikai társadalmi mérnökösökösödés (*social engineering*) máig ívelő mozgalma a 20. század elején, egyebek közt darwini természetudományossággal, sőt eugenikával is az emberminőséget emelhetni, aminek leginkább a második világháború végére az emberpusztításból előálló szörnyűségek láthatóvá vált példatára vetett véget. Így például Cora B. S. Hodson *Human sterilization to-day. A survey of the present position* című munkájában (London, Watts & Co., 1934) ezen ügy odaadóan nemes buzgalmát érzékelve az Egyesült Államokban és Skandináviában, Németországot gyakorlatilag nem is említve. A Harvard-végzett Lothrop Stoddard *Lázadás a civilizáció ellen* című könyve (Budapest, Stádium, [1931] 1943) pedig lerövidítette a tárgyalt réteg bemutatását: néhány generációnyi idő elmúltával börtönök sorának megtöltését igényelheti akár egy-két csavargó nemzedékekévé történő növekvése. Nos, az 1990-es évek elején Párizsból Aix-en-Provence felé egy konferenciára vonatozva tört be kupénkba egy férfi, késsel kezében kezdve gyűjteni utasok pénztárcáit, ékszeréit, óráit. Tehetetlenségemben vergődve én szememet fel sem emelve csak rendületlenül olvastam — történetesen Stoddard antikvár példányát. Mikor hozzám ért, érzéketlen felhőjáróként mutogattam neki e számára érthetetlen nyelvű könyvet, mire dolgavégzetlenül végre eloldalgott. S talán máig sem tudta meg, hogy e mű pontosan róla szólt.

¹⁹ A Nemzetközi Jog- és Társadalomfilozófiai Társaság 1971. évi brüsszeli világkongresszusán ismerkedtem meg az elnöklő főszervező Chaïm Perelmannal (Varsó, 1912 – Brüsszel, 1984), a Logikai Kutatások Nemzeti Központja (Leuven) és a *Logique et Analyse* folyóirat alapítójával, aki rögvést atyai szárnyai alá fogadott. Érvélelméletéből, ontológiai alapigazságaiból rengeteget merítettem; a mindenkori emberiséget ő kezelte *auditoire universel* gyanánt. Műveit magyarul és angolul 1967-től

- a mindenkori emberiség roppant tudással rendelkezik, csak éppen nincs hozzáférése hozzá, mert minden egyesnek a szétforgácsoltságát nem tudja egyetlen tudássá egyesíteni. Ezért kell a tudást megszervező s elérhetővé tevő bázisokat s korpuszokat építenünk;²⁰
- személyes életünk, tudományunk adott élő közeghez kötődik. Ez rendez el, ez viszonyít minden mást maga körül. Ebből adódik, hogy eltérő helyen és korban, eltérő feltételek között különbözőképpen gondolkozunk;²¹
- a tudomány világunk magyarázatát szolgálja. Nem öncélú, hanem emberi létünk magasabb minőségét, emberi életünk könnyebbé tételét kívánjuk általa elérni. Szükséges hát, hogy a tudományos viták ne csak a saját rendszeren belüli újrapozicionálásban, azaz önmaguknak az egymás közti kakasviadalában jeleskedjenek, de közvetlenül és kreatív többlettel járuljanak az ember s a társadalom javához;²²

kezdve rendszeresen szemléztem. Lásd például: Varga Csaba: *Jogi elméletek, jogi kultúrák. Kritikák, ismertetések a jogfilozófia és az összehasonlító jog köréből*. Budapest, ELTE, 1994. Perelman közvetlen hatását tükrözi tanulmányaim közül: Varga Csaba: A jogi okfejtés társadalmi meghatározottságáról. *Állam- és Jogtudomány*, 14. (1971), 2. 249–285; Varga Csaba: On the socially determined nature of legal reasoning. *Logique et Analyse*, (1973), 61–62. 21–78; valamint Varga Csaba ([1996/1998] 2004): i. m.

²⁰ A gondolat forrása: Friedrich August von Hayek: *Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. I–III. Chicago, University of Chicago Press, 1973–1979. A művet a CIA fedett könyvszegélyakciója keretében már friss kiadványként megkaptam. Erről az akcióról lásd Alfred A. Reisch: *Hot books in the Cold War. The West's CIA-funded secret book distribution program behind the Iron Curtain*. Budapest – New York, CEU Press, 2013. Személyes emlékként ugyanerről: Varga Csaba: Találkozások a nyugati irodalommal. *Magyar Napló*, 22. (2010), 5. 24–29.

²¹ Az *American Council of Learned Societies* meghívására a Yale Law School kutatójaként hívtattam meg az ő alkotmányosság-projektumuk dél-amerikai konferenciájára. Az uruguayi Punta del Estén beszélgethettem így 1988 őszén Dov Ronen (békéscsabai születéssel egykor még Rubicsék Tamás) harvardi politikatudóssal, aki kedvesen érdeklődött, miféle gondolatokat ápolunk itthon a kommunizmus esetleges megszűnté utáni időkre. Válaszaimat elégtelennek találta, s így nehéz átmenetet jósolt nemzetünk számára. Mert úgymond egész életünkben minél inkább szovjetellenesek voltunk, annál inkább kényszeresen magunk is annak büvkörében, tematizáltságában, koordinátáitól meghatározottan éltünk. S hiába csüngtünk a Nyugaton, számunkra azt elsősorban mégis csak ellenségünk ellenségeként érzékeltük, s önnön valójában így mégis ismeretlenül, belakatlanul, idegenül lebeg előtünk. Bármennyire bántónak éreztem e bírálatot akkor, igaza volt. Vö. Varga Csaba: Sikerek és csalódások (Tájkép – három évtized után). *Hítel*, 34. (2021), 1. 63–81, különösen 1. pont, 64.

²² Egy a Szovjetunió jövőjét latolgató Yale Law School-konferencián szerepelve megszólítottam: egy elegáns idős úr hívott fel a szobájába. Eugene V. Rostow (1913–2002) professzor volt ő – dékán (1955–1965), majd Lyndon B. Johnson kormányában helyettes külügyi államtitkár (1966–1969), utóbb a Fegyverellenőrzési és Lefegyverzési Ügynökség igazgatója (1981–1983) –, akinek érdeklődésére lelkesen meséltem a nyelvi-filozófiai dekonstrukció/rekonstrukció újdonságaiban való búvárkodásomról. Ám bölcsen szólt: „Kritikánál a dekonstrukció megkerülhetetlen, végső értéke mindazonáltal attól függ, hogy mivel szemben és minek a jegyében alkalmazzák. Mert tisztában kell lennünk azzal, hogy vannak irányok, amelyek alkotnak, és vannak mások, amik bírálatgyakorlásban kimerülve csakis rombolnak. Értékük átmeneti a tudomány előrehaladásában, mert mindig

- bárminek elvileg végtelen látásmódja lehetséges, ezért az emberiséget nem egyszerűen tudásmennyiség, hanem mindennek a minősége viszi előre: nem az a tudós, aki sokat tud, hanem akiben új látásmód tud megérlelődni;²³
- vakon azonban abban sem bízhatunk, amit tudásunknak gondolunk: bármi, amit tudni vélünk, a lehetséges racionalitások sokféleségében csak egyetlen kiválasztott leképezés. Ráadásul egyneműsítettként eleve torzító visszavezetés azon számtalan, az ember legkülönfélébb képességeit igénybe vevő módban, amelyekkel környezetünkhöz viszonyulhatunk. Ezek összetettsége végtelenségét tekintve még az abban történő döntés kritériuma sem lehet más, mint tetszőleges, vajon nem az irracionálissá kikialtottnak van-e nagyobb racionalitása; és ha figyelembe vesszük fundáltsághiányát, vagyis azt, hogy megalapozása körkörös, tehát semmitmondó bizonyításban merül ki, tudásunkat emberi optimumként feltehetően bizony eleve nem építhetjük másra, mint a *Fides et ratio* végső azonosságára;²⁴
- és végezetül tudjuk: nyelvünk fikciós, szimbólumokat közvetít, eleve betagolt kifejezéslehetőségeket kínál, és analógiába vont mindenkori másságok azonossá nyilvánításával halad előre. Egy így történő leírás aligha több beszélgetőpartnerünk számára, mint pavlovi feltételes reflex kiváltása: önmaga rendszerére szabott tökéletlen modellszerűség, aminek reprezentációs felhasználásával egy a valóságról a tudomány saját rendszerébe szabott *image* kommunikálásra kerül.²⁵

a megbírálnak a függelékei maradnak. Az igazi tudós elsődleges terepe ezért aligha lehet más, mint az alkotás.” Ettől kezdve láttam eltérő színben azt, amit szokásosan konzervativizmusnak nevezünk, és azt is persze, amit szépitésükben a rombolók liberalizmusnak mondanak.

²³ F. A. Hayek másik, a 19. lábjegyzetben említett program keretében hozzám szintén eljuttatott tanulmánykötetében (*New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*. London–Henley, Routledge & Kegan Paul, 1978) önmaga gondolkodói mivoltán töpreng: amikor társaságban volt, mások és sikeresek mindenről mindent tudtak, ő viszont mindig ugyanazon problémán töprengett, ami persze másoknak aligha lehetett érdekes. Ám a történelem azt bizonyítja, hogy nem reproduktív készség, hanem megoldáshoz vezető látásmódkeresés az, ami a tudományt előreviheti.

²⁴ A már ifjúkoromban tisztelt Hamvas Béla és a pécsi közelségből ismert Várkonyi Nándor munkássága eleve ilyen irányba mutatott. Vö. Varga Csaba: Önmagát felemelő ember? Korunk racionalizmusának dilemmái. In Mezey Katalin (szerk.): *Sodródó emberiség. Tanulmányok Várkonyi Nándor: Az ötödik ember című művéről*. Budapest, Széphalom, 2000. 61–93; Varga Csaba: Visszavont emberi teljesség? Eszmeuralom és tetszőlegesség. *PoLiSz*, (2005), 82. [Külvilágunk – belvilágunk, 4] 14–21. Ebben megerősített utóbb a keresztény hagyományhoz az iszlám felől közelítő Seyyed Hossein Nasr, meg is jegyezve: „Az európai nyelvek azért váltak egyre inkább egydimenzióssá, mert olyan gondolati mintákat kellett közvetíteniük, amelyek maguk is egydimenziósok voltak.” [„If European languages have become [...] ever more unidimensional [...], it is because they have been associated with thought patterns of a unidimensional character.”]. Seyyed Hossein Nasr: *Knowledge and the Sacred*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1981. 37. Lásd végül: www.vatican.va/content/john-paul-ii/hu/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_14091998_fides-et-ratio.html.

²⁵ Varga ([1996/1998] 2004): i. m.; illetve Varga (1992): i. m.

Irodalomjegyzék

- Abegg, Lily: *The mind of East Asia*. London – New York, Thames and Hudson, 1952.
- Benedict, Ruth: *The chrysanthemum and the sword. Patterns of Japanese culture*. Boston, Houghton Mifflin, 1946.
- Conquest, Robert: *We & they: Civic & despotic cultures*. London, Maurice Temple Smith, 1980.
- Diringer, Arnd: „Grau, teurer Freund, ist alle Theorie. Und grün des Lebens goldner Baum”: Goethes Faust und die Rechtsprechung deutscher Gerichte. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 2. (2009), 5. 601–606.
- Disraeli, Benjamin: *Whigs and Whiggism. Political writings by Benjamin Disraeli*. Szerk. William Hutcheon. New York, Macmillan, 1914. Online: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=coo1.ark:/13960/t3ws97q9p&view=lup&seq=8>
- Goethe, Johann Wolfgang: *Faust*. Budapest, Kalligram, [1808] 2015.
- Hayek, Friedrich August von: *Law, legislation and liberty. A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. I–III. Chicago, University of Chicago Press, 1973–1979.
- Hayek, Friedrich August von: *New studies in philosophy, politics, economics and the history of ideas*. London–Henley, Routledge – Kegan Paul, 1978. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226321288.001.0001>
- Hodson, Cora B. S.: *Human sterilization to-day. A survey of the present position*. London, Watts & Co., 1934.
- Johnson, Paul: *Intellectuals*. London, Weidenfeld & Nicolson, 1988.
- Jonas, David – Doris Klein: *Man-child. A study of the infantilization of man*. New York, McGraw-Hill, 1970.
- Lukács György: *A társadalmi lét ontológiájáról*. I–III. Budapest, Magvető, 1976.
- Kirkpatrick, Jeane J.: Introduction. In Jeane J. Kirkpatrick: *Dictatorships and double standards: Rationalism and reason in politics*. New York, Simon and Schuster, 1982.
- Kirkpatrick, Jeane J.: Ésszerűség és tapasztalat a politikában. In Varga Csaba (szerk. és ford.): *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Budapest, AKAPrint, 1998. 9–11.
- Kolozsi Pál – Lehmann Kristóf: Lássunk tisztán! Élet és Irodalom, 64. (2020), 3. Online: www.es.hu/cikk/2020-01-17/kolozsi-pal-lehmann-kristof/lassunk-tisztan.html
- Körösényi András: *Liberális vagy konzervatív korszakváltás?* Budapest, Magvető, 1989.
- Kühnelt-Leddihn, Erik: *Jezsuiták, nyárspolgárok, bolsevikik*. Budapest, Pázmány Péter Irodalmi Társaság, 1935. A fordítás alapjául szolgáló eredeti mű: Erik Kühnelt-Leddihn: *Jesuiten, Spiesser, Bolschewiken*. Salzburg, Anton Pustet, 1933.
- Nasr, Seyyed Hossein: *Knowledge and the Sacred*. Edinburgh, Edinburgh University Press, 1981.
- Papp Zsolt: Bibó István – Társadalomelemzés és politika. *Kritika*, (1980), 11. 11–15.
- Reisch, Alfred A.: *Hot books in the Cold War. The West's CIA-funded secret book distribution program behind the Iron Curtain*. Budapest – New York, CEU Press, 2013.
- Scruton, Roger: *Thinkers of the New Left*. London, Claridge, 1985.
- Scruton, Roger: *The Palgrave Macmillan dictionary of political thought*. 3. kiadás. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan, [1982] 2007.
- Stoddard, Lothrop: *Lázadás a civilizáció ellen*. Budapest, Stádium, [1931] 1943. A fordítás alapjául szolgáló eredeti mű: Lothrop Stoddard: *The revolt against civilization: the menace of the under man*. New York, Charles Scribner's Sons, 1922.
- Varga Csaba: A jogi okfejtés társadalmi meghatározottságáról. *Állam- és Jogtudomány*, 14. (1971), 2. 249–285. Online: <http://mek.oszk.hu/15300/15304/15304.pdf>

- Varga Csaba: On the socially determined nature of legal reasoning. *Logique et Analyse*, (1973), 61–62. 21–78. Online: www.jstor.org/stable/44083637
- Varga Csaba: *A jog helye Lukács György világképében*. Budapest, Magvető, 1981. Online: <http://mek.oszk.hu/14200/14244>
- Varga Csaba: Makroszociológiai jogelméletek: a jogász világképtől a jog társadalomelmélete felé. *Szociológia*, (1983), 1–2. 53–78. Online: in <http://mek.oszk.hu/15300/15303>
- Varga Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai, 1992. Online: <http://mek.oszk.hu/14400/14489>
- Varga Csaba: *Jogi elméletek, jogi kultúrák. Kritikák, ismertetések a jogfilozófia és az összehasonlító jog köréből*. Budapest, ELTE, 1994. Online: <http://mek.oszk.hu/14500/14525>
- Varga Csaba: Önmagát felemelő ember? Korunk racionalizmusának dilemmái. In Mezey Katalin (szerk.): *Sodródó emberiség. Tanulmányok Várkonyi Nándor: Az ötödik ember című művéről*. Budapest, Széphalom, 2000. 61–93. Online: <http://mek.oszk.hu/15100/15172/15172.pdf>
- Varga Csaba: *A jogi gondolkodás paradigmái*. Jelentősen átdolg. és bőv. 2. kiadás. Budapest, Szent István Társulat, [1996/1998] 2004. Online: <http://mek.oszk.hu/14600/14633>
- Varga Csaba: Jogi hagyományok? Jogcsaládok és jogi kultúrák nyomában. In Varga Csaba: *Jogfilozófia az ezredfordulón. Minták, kényszerek – múltban, jelenben*. Budapest, Szent István Társulat, 2004. 47–66. Online: <http://mek.oszk.hu/15100/15172/15172.pdf>
- Varga Csaba: Visszavont emberi teljesség? Eszmeuralom és tetszőlegesség. *PoLiSz*, (2005), 82. [Külvilágunk – belvilágunk, 4] 14–21. Online: <http://mek.oszk.hu/17900/17995/17995.pdf>
- Varga Csaba: Találkozások a nyugati irodalommal. *Magyar Napló*, 22. (2010), 5. 24–29. Online: http://magyarnaplo.hu/wp-content/uploads/2015/02/mn_2010_05.pdf
- Varga Csaba: Hiromichi Hayakawa (1947–2011). *Iustum Aequum Salutare*, 7. (2011), 1. 147–149. Online: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2011sz/03.pdf>
- Varga Csaba: „Csak múltunk törvény...” Varga Csaba jogfilozófussal beszélget Mezei Károly. Budapest, Kairosz, 2012. Online: <https://mek.oszk.hu/19800/19835>
- Varga Csaba: Népszokások mint kollektív én-reprezentációk (A jogi népszokás-kutatás lehetséges többlet-üzenetéről). *Iustum Aequum Salutare*, 13. (2017), 4. 205–218. Online: http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/2017sz/14_VargaCs_IAS_2017_4.pdf
- Varga Csaba: Sikerek és csalódások (Tájkép – három évtized után). *Hitel*, 34. (2021), 1. 63–81. Online: <https://www.hitelfolyoirat.hu/2021/03/08/2021-1>



Varga Zs. András¹

Az Alkotmánybíróság európai uniós jogot érintő néhány döntése

Az Európai Unió jogának tagállami alkalmazásával összefüggésben egyre gyakrabban merül fel az Alapjogi Charta közvetlen alkalmazhatóságának kérdése. A Charta közvetlen alkalmazhatóságát viszont nem lehet megválaszolni az adott tagállam alkotmányában, esetünkben Magyarország Alaptörvényében szabályozott jogok és szabadságok közvetlen alkalmazhatósága nélkül. Az Alaptörvény 28. cikke előírja a rendes bíróságok számára a jogszabályok értelmezését, többek között az Alaptörvénnyel összhangban. Az Alaptörvény szabályainak kötelező értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult. Az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlata változatlan az elmúlt 30 évben, miszerint az alapvető jogokat és szabadságokat szabályozó záradékok nem közvetlenül alkalmazandók a magánjogi jogviszonyokban, a közvetlen alkalmazhatóság csak az állammal szemben, a közjogi jogviszonyokban lehetséges (nincs *Drittwirkung*). Ellenkező esetben az alkotmány kivételével az összes többi törvény elveszítené kötelező erejét. A rendes bíróságoknak közvetlenül alkalmazniuk kell az adott magánjogi jogviszonyt szabályozó törvényeket, az Alaptörvény a törvényeknek ennek megfelelő, következtésképpen a jogokkal és szabadságokkal összhangban történő értelmezésével érvényesül. Ha a rendes bíróságoknak kétségei vannak az adott esetben alkalmazandó törvény alkotmányosságával kapcsolatban, akkor felkérhetik az Alkotmánybíróságot, hogy semmisítse meg ezt a törvényt (vagy más jogi szabályozást). Ha pedig a rendes bíróságok saját gyakorlatukban nem tudják meghatározni ezt a koherens és alkotmányos törvényértelmezést, akkor a „valódi” alkotmányjogi panasz miatt eljáró Alkotmánybíróságnak jogában áll megsemmisíteni az ítéletüket.

Más szavakkal: a magyar jogrendszerben csak az Alkotmánybíróság jogosult az Alaptörvény közvetlen alkalmazására, a rendes bíróságok nem térhetnek el a törvényektől, nem dönthetnek úgy, hogy figyelmen kívül hagyják a törvényeket az Alaptörvényre hivatkozva. Ez a hatáskörmegosztás az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között a kelsen-i típusú bíróságok rendszeréből származik:

¹ Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. Kapcsolat: varga.zs.andras@jak.ppke.hu.

a rendes bíróságok szervezetétől intézményesen elkülönült Alkotmánybíróság az alkotmány őre. Magyarország – mint az Egyesült Királyság kivételével gyakorlatilag szinte az összes európai jogrendszer – az átmenet (1990) vagy EU-tagsága (2004) óta ezt a modellt követi. Az Alkotmány közvetlen alkalmazásának hivatalos vagy informális (lépésről lépésre) elfogadása (*Drittwirkung*) decentralizált alkotmánybíráskodáshoz vezetne. Ez a modell elvileg nem ismeretlen a világon (lásd: USA és mások), de ellentétes lenne a magyar alkotmányos berendezkedéssel.

Az Alapjogi Charta erősen hasonlít egy alkotmány emberi jogi szabályozására. Ez pedig elővigyázatos alkalmazást igényel. A Charta közvetlen alkalmazása a nemzeti törvények figyelmen kívül hagyásához vezetne, mi több, a nemzeti alkotmány mellőzéséhez. Ráadásul ez nemcsak az átruházott hatáskörök esetében, hanem a nemzeti hatáskörben tartott esetekben is megtörténne. Ez a hatás ellentétes lenne az EUSZ 4. és 5. cikkének (1) bekezdésével, és csak a rendes bíróságok gyakorlatában esetleg mégis előforduló ilyen határozatok megsemmisítésével kerülhető el. A magyar Alkotmánybíróság rendelkezik a szükséges hatáskörökkel az Alaptörvény elsőbbségének védelme érdekében, különösen a nem átruházott hatáskörökben. Az Alapjogi Charta tehát csak közvetetten alkalmazandó: a nemzeti vagy uniós törvények és más jogszabályok értelmezésének összhangban kell állnia a Chartával (hasonló módon, ahogy az Alaptörvény vonatkozásában). Ennél tovább azonban nem lehet menni a közvetlen alkalmazás irányába.

Hozzá kell tenni, hogy mivel a Charta közvetlen alkalmazása a magánfelek körében nem merült fel a rendes bíróságok előtt, a fenti megállapítás egyelőre elméleti jellegű. Tény, hogy az alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróságnak jogában áll megsemmisíteni a rendes bíróságok határozatát. Ugyanakkor általános jelleggel az Alkotmánybíróság soha nem vitatta az uniós jog elsőbbségét és az EUB ítéleteit, ha ezek az EUSZ 4. és 5. cikk (az átruházott hatáskörök) keretei közé tartoznak. Másrészt úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság gondosan figyeli az átruházott és a nemzeti hatáskörök határait.

Az első fontos doktrínát a 22/2016. (XII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: kvótahatározat) állapította meg. Az ügy megválaszolta a kisebbségi jogokkal foglalkozó ombudsmanhelyettes kérelmét az E) cikk elvont értelmezéséről, amelyet Magyarország Alaptörvényében Európa-klauzulának is neveznek. Az Alkotmánybíróság kijelentette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során, erre irányuló indítvány alapján vizsgálhatja, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdésén alapuló közös hatáskörgyakorlás sérti-e az emberi méltóságot, más alapvető jogot, vagy Magyarország szuverenitását, illetve történeti alkotmányán alapuló önazonosságát”.

A kvótahatározat indoklása – amely nagy áttekintést nyújt más alkotmánybíróságok vonatkozó ítélkezési gyakorlatáról – két fontos újdonságot hoz az EU és a magyar nemzeti jog értelmezésével (vagy együttélésével) kapcsolatban. A következőket rögzíti:

„[64] A magyar Alkotmánybíróság az alkotmányos identitás fogalma alatt Magyarország alkotmányos önazonosságát érti, és tartalmát az Alaptörvény egésze, illetve egyes rendelkezései alapján, az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése szerint azok céljával, a Nemzeti Hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban, esetről-esetre bontja ki.

[65] Magyarország alkotmányos önazonossága nem statikus és zárt értékek jegyzéke, ugyanakkor több olyan fontos összetevője kiemelhető példálódzó jelleggel, amelyek azonosak a ma általánosan elfogadott alkotmányos értékekkel: a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a köztársasági államforma, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás, a parlamentarizmus, a jogegyenlőség, a bírói hatalom elismerése, a velünk élő nemzetiségek védelme. Egyebek mellett ezek történeti alkotmányunk olyan vívmányai, amelyeken az Alaptörvény és általa a magyar jogrendszer nyugszik.

[66] Az alkotmányos önazonosság védelme felmerülhet az egyének életfeltételeit, főként az alapjogok által védett magánszférájukat és személyi, illetve szociális biztonságukat, továbbá önálló döntési felelősségüket befolyásoló esetekben, továbbá Magyarország nyelvi, történelmi és a kulturális hagyományai érintettsége esetén.

[67] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri. Az alkotmányos önazonosságról ezért nemzetközi szerződéssel sem lehet lemondani, attól csak a szuverenitás, az önálló államiság végleges megszűnése foszthatja meg Magyarországot. Az alkotmányos önazonosság védelme ennek megfelelően mindaddig az Alkotmánybíróság feladata marad, amíg Magyarország szuverenitással rendelkezik. Ebből következően a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkezik egymással, így a rájuk vonatkozó két kontrollt egyes esetekben egymásra tekintettel kell elvégezni.”

Az alkotmányos önazonosság ezen doktrínája összekapcsolódik (ugyan egyértelmű utalás nélkül) az EUSZ 4. cikk (2) bekezdésével. A legfőbb üzenet pedig a nem létrehozás elve: ha Magyarország alkotmányos önazonossága nem létrehozott alapvető érték, hanem az Alaptörvény csak felismeri, akkor képes ellenállni minden nemzetközi szerződésnek. A kvótahatározat nem emeli ki kifejezetten, de összefüggései vitathatatlanná teszik, hogy a doktrínának természetesen retrospektív hatása van: az alkotmányos identitás, mint jogi tény, képes visszamenőleg is ellenállni minden nemzetközi szerződésnek – a Magyarország Európai Unióhoz csatlakozását kimondó szerződésnek is.

A kvótahatározat másik újdonsága az alkotmányos önazonosság doktrínájának következményeként a fenntartott szuverenitás vélelme. A Bíróság ezt a következőképpen fogalmazta meg:

„[60] Magyarország az Európai Unióhoz történt csatlakozásával nem szuverenitásáról mondott le, hanem csak egyes hatáskörök közös gyakorlását tette lehetővé, ennek megfelelően Magyarország szuverenitásának fenntartását kell vélelmezni az Európai Unió alapító szerződéseiben megállapított jogokhoz és kötelezettségekhez képest további hatáskörök közös gyakorlásának megítélésakor (fenntartott

szuverenitás véelme). A szuverenitás az Alaptörvényben a hatáskörök végső forrása-ként és nem hatáskörként került rögzítésre. Ezért a hatáskörök közös gyakorlása sem eredményezheti azt, hogy a nép elveszíti végső ellenőrzési lehetőségét a közhatalom (akár közös, akár egyedi, tagállami formában megvalósuló) gyakorlása felett. Ezt támasztja alá az Alaptörvény E) cikk (4) bekezdésében írt országgyűlési elismerésre vonatkozó szabály, illetve kivételesen az Alaptörvény XXIII. cikk (7) bekezdésében írt népszavazási jog gyakorlása.”

Megint találunk közvetlen vagy rejtett hivatkozás nélküli kapcsolatot: a kvóta-határozat jelentős hasonlóságokkal bír az EU Bírósága 2/13 Véleményének az EU Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásának megtagadásáról szóló érvelésével. Hangsúlyozni kell azonban, hogy az Alkotmánybíróság által kidolgozott fenntartott szuverenitás véelme csak azokra az esetekre vonatkozik, amikor észszerű kétség merül fel a hatáskör átruházásával kapcsolatban. Ha nincs kétség, vagy a kétség nem észszerű, akkor az uniós jog elsőbbsége vitathatatlan.

Úgy tűnik, hogy a fenntartott szuverenitás véelme az Alkotmánybíróság referenciapontjává vált. Nemcsak megismételte, hanem jogi horgonyként használta egy másik esetben, a 2/2019. (III. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: kizárólagossági határozat). Az ügy megválaszolta az igazságügyi miniszter kérelmét Magyarország Alaptörvényének E), R), 24. és XIV. cikkeinek absztrakt értelmezéséről.

A Bíróság kimondta, hogy az R. cikk (1) bekezdésének következtében, amely szerint az Alaptörvény a magyar jogrendszer alapja, „az Európai Unió jogának magyarországi alkalmazhatóságának az Alaptörvény E) cikkén kell alapulnia”. Ez azt jelenti, hogy az uniós jog nem a Q) cikk által kapcsolódik a magyar jogrendszerhez, mint általános nemzetközi jog. A magyar és az európai jogrendszert az E) cikk mint speciális Európa-szabály köti össze.

Röviden: a kizárólagossági határozat hangsúlyozza, hogy Magyarországon az uniós jog önmagában nem kötelező érvényű, hanem csak a magyar Alaptörvény különleges szabályának köszönhető. Ez arra a következtetésre vezet, hogy az Alaptörvényt nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor az uniós jogot Magyarországon értelmezik. Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező része szerint:

„1. Az Alaptörvény R) cikk (1) bekezdése alapján az uniós jog magyarországi alkalmazhatóságának alapja az Alaptörvény E) cikke.

2. Az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése alapján az Alaptörvény autentikus értelmezője az Alkotmánybíróság. Az Alkotmánybíróság értelmezését a más szerv által adott értelmezés nem ronthatja le, azt mindenkinek tiszteletben kell tartania. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során tekintettel van az Európai Unió tagsággal együtt járó, valamint a Magyarországot nemzetközi szerződés alapján terhelő kötelezettségekre.”

Ez a kizárólagosságot követelő értelmezés – a kvótahatározattal együtt – megkerülhetetlen jelleget kölcsönöz az Alkotmánybíróságnak: amint az EUB az uniós jog valódi és végső értelmezője, az Alkotmánybíróság a magyar Alaptörvény valódi és végső értelmezője. Ezért az Alaptörvényt nem lehet figyelmen kívül hagyni, amikor az uniós jogot Magyarországon értelmezik, és az Alkotmánybíróságot sem lehet. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróságnak jogában áll – még akkor is, ha eddig a gyakorlatban nem használták – felülbírálni az uniós jog alkalmazását a rendes bíróságok ítéleteivel. Ismét hangsúlyozni kell, hogy ezek az értelmezések a kvótahatározatban rögzített fenntartott szuverenitás véelmén alapulnak.

A kizárólagossági határozat harmadik rendelkezésben az Alkotmánybíróság – a korábbi értelmezések alkalmazásaként – kimondta, hogy:

„[M]enedékjog megadása egy nem magyar állampolgárnak, aki olyan országon keresztül érkezett Magyarország területére, ahol nem volt üldöztetés vagy közvetlen üldözés veszélye, nem tekinthető a magyar állam alkotmányos kötelezettségének, azonban a Parlament az általa meghatározott anyagi és eljárási előírásoknak megfelelően menedékjogot is adhat az ilyen személyeknek”.

A kvóta- és a kizárólagossági határozat a tagállamok alkotmánybíróságai és az EUB közötti alkotmányos párbeszédre mint a tagállami alkotmány, a nemzetközi jog és az uniós jog egyidejű betartásának eszközére utal. Az alkotmányos párbeszéd egyik példája a 9/2018 (VII. 9.) AB határozat (AUCP-határozat). Az ügy megválaszolta az igazságügy-miniszter kérelmét Magyarország Alaptörvényének E) és Q) cikkeinek absztrakt értelmezésére, amely az EU 25 tagállama által az Egységes Szabadalmi Bíróságról kötött megállapodás lehetséges ratifikálására vonatkozott. Az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy:

„[A]z olyan megerősített együttműködés keretében létrejövő nemzetközi szerződés, amely az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés a) pontja szerinti magánjogi jogviták egy csoportjának elbírálására vonatkozó joghatóságot az Európai Unió alapító szerződéseiben nem szereplő nemzetközi intézményre ruházza át, és ezáltal ezen jogviták elbírálását, illetve az azokban született bírói döntéseknek az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjai szerinti alkotmányos felülvizsgálatát a magyar állami joghatóság alól teljes mértékben kivonja, az Alaptörvény hatályos rendelkezései alapján nem hirdethető ki”.

Az AUCP-határozat indoklása kifejezetten megismételte az EUB 2011. március 8-i 1/09. Véleményében az alkotmányos párbeszéd gyakorlati megvalósításaként kifejtett érveket.

Ennek a megközelítésnek az a filozófiája, hogy a Lisszaboni Szerződés észszerű egyensúlyt teremtett két különböző értékrend között. Egyrészt az EUSZ

2. cikke meghatározza a tagállamok közös értékeit, mint az emberi méltóság, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság tiszteletben tartását és az emberi jogok tiszteletben tartását, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is. A 6. cikk megemlíti az alapvető jogokat, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény garantál, és amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományából erednek. Másrészt a 4. cikk előírja, hogy az Unió tiszteletben tartja a tagállamok Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitásukat, amely alapvető politikai és alkotmányos struktúrájukban rejlik, beleértve a regionális és helyi önkormányzatokat is.

Az EUSZ következménye egyrészt az, hogy a közös hagyományokat mint nemzetközi vagy nemzetek feletti értékeket a továbbiakban is védi az EUB, amely nyilván fenntartja az uniós jog elsőbbségét a nemzeti alkotmányokkal szemben. Másrészt csak az EUSZ ad erős háttérrel annak az álláspontnak, miszerint a közös európai alkotmányos örökséget nem szabad szembeállítani a nemzeti alkotmányos identitással, és fordítva. A két értékészletnek nemcsak a Szerződés szintjén kell egyensúlyban lennie, hanem egyedi esetekben is, amit egyedi határozatokkal kell megoldani.

Ez pedig azt jelenti, hogy a különböző nemzetek alkotmányos identitása nem oldható fel mesterségesen felépített közös formulákban. A közös értékek tartalmazzák azt, ami közös, a nemzeti értékek azt, ami nem közös. De ugyanakkor a nem közös nemzeti értékek is értékek, és ezeknek az értékeknek jogi védelemre is szükség van. Ha az alkotmányos identitás eltűnik, a közös rész is elveszíti jelentőségét, pusztán birodalmi rendre redukálódik. Nemzeti alkotmányos identitás nélkül nincs közös európai identitás.

Intézményi szempontból ez azt jelenti, hogy ha a közös európai örökséget nemzetközi és nemzetek feletti bíróságok, az EUB és az EJEB fejlesztik és védik, az egyensúlyhoz hasonló bírósági védelemre is szükség van. Ezt az egyensúlyi védelmet az Európa Tanács és az Európai Unió tagállamai alkotmánybíróságai tudják biztosítani. Így az alkotmánybíróságoknak nagyon sokféle feladatuk lehet, de elsődleges küldetésük saját alkotmányos identitásuk védelme.

Ez nemcsak nemzeti, hanem – ha elfogadjuk az EUSZ szabályozását – egyben európai misszió is. Ez az út vezet egyszerre az Európai Unióról szóló szerződés, Európa és nemzetei tiszteletben tartásához. Magyarország Alaptörvénye határozott háttérrel ad, és a Magyar Alkotmánybíróság ezen alkotmányos háttérre épülő gyakorlata lépésről lépésre teljesíti ezt a kettős küldetést: megőrzi Magyarország alkotmányos identitását, és ezen keresztül hozzájárul a közös európai identitás kialakulásához.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányos párbeszéd keretében hozott olyan határozatot, amely megerősíti az uniós jog tiszteletben tartásának kötelezettségét. A 26/2015. (VII. 21.) AB határozatban a Fővárosi Bíróság ítélete elleni alkotmány-

jogi panaszról az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy ha egy fél a rendes bíróságot kéri az EUB előzetes döntéshozatalának kezdeményezésére, a bíróság ezt nem hagyhatja figyelmen kívül. Ha a bíróság nem fogadja el a fél érveit, és nem kezdeményezi az előzetes döntéshozatalt, a bíróságnak akkor az indítványt (pervezető) végzéssel vagy legkésőbb a jogerős ítéletével el kell utasítania. Mindkét esetben indokolni kell a fél indítványának elutasítását. Ha a bíróság egyszerűen figyelmen kívül hagyja a fél kérését, akkor megsérti a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjogot, amelynek része a megalapozott bírósági határozat elvárhatósága.

Felmerül persze, hogy az Alkotmánybíróság köteles-e kezdeményezni az EUB előzetes döntéshozatalát. A magyar jogrendszerben az Alkotmánybíróság még akkor sem rendes bíróság, ha – mint az Alaptörvény által létrehozott különbíróság – hatáskörrel rendelkezik a rendes bíróságok ítéleteinek alkotmányossági szempontú felülbírálatára. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem köteles – mint a rendes bíróságok – előzetes döntéshozatalt kérni akkor sem, ha az uniós jog tartalma nem egyértelmű. Ez a különbség a rendes és az alkotmánybíróság között azonban nem jelenti azt, hogy az Alkotmánybíróság nem alkalmazhatja ezt az eljárást. Egyébként az Alkotmánybíróság eddig nem fordult Luxembourghoz előzetes döntéshozatal céljából. Ez a tartózkodás ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az EU jogi helyzetét figyelmen kívül hagyja. Éppen ellenkezőleg, számos esetben, ha az Alkotmánybíróság értesült egy párhuzamos eljárásról, felfüggesztette eljárását az EUB ítéletének meghozataláig. Ez történt például adózási ügyben a 3220/2018. (VII. 2.) AB végzéssel (az EUB C-13/18. sz. ügye), a Közép-európai Egyetem ügyében a 3200/2018. (VI. 21.) AB végzéssel (az EUB C-66/18. sz. ügye).

Az alkotmányos párbeszéd másik oldalaként az Alkotmánybíróság megvédte a magyar jogot az uniós joggal szemben, amikor a rendes bíróság az utóbbit indokolatlanul kívánta alkalmazni. A 11/2020. (VI. 3.) AB határozatában kijelentette, hogy „az Alaptörvény B) cikkéből, E) cikk (2) és (3) bekezdéséből, valamint az R) cikk (1), (2) és (4) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a bíróság európai uniós jogi érintettség hiányában a magyar jog alkalmazását nem mellőzheti”. Az Alkotmánybíróság tehát egyfelől erős érveken alapuló doktrínát dolgozott ki a magyar jog védelmére, ugyanakkor ezt megfontoltan és kiegyensúlyozottan alkalmazza.

Kiadja a Nemzeti Közszerológálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó.
A kiadásért felel: Koltay András, rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt
Olvasószerkesztők: Kutas Éva, Szabó Ilse
Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt
Korrektorok: Bujdosó Hajnalka, György László,
Kalsics Ildikó, Szarvas Melinda, Tar Krisztina
Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt. Felelős
vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

DOI: https://doi.org/10.36250/00958_00

ISBN 978-963-531-504-8 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-506-2 (ePDF)
ISBN 978-963-531-505-5 (ePub)

