

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2013 1

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

A BCE KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

szerkesztőbizottság

FELELŐS KIADÓ:

Prof. Dr. Patyi András rektor (Nemzeti Közzolgálati Egyetem)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Kis Norbert, igazgató (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Prof. Dr. Bukovics István* intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közszervezési és Szakigazgatási Intézet) • *Dr. Cserny Ákos* dékán (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar) • *Dr. Hazafi Zoltán* főosztályvezető (Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium), intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. habil. Imre Miklós* közzolgálati rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság), tag (Fenntartói Testület, Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Kis Norbert* igazgató (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Vezető- és Továbbképzési Intézet) • *Prof. Dr. Kukorelli István* (Eötvös Lóránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Nemeslaki András* tudományos és nemzetközi rektorhelyettes (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, intézetvezető egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Dr. Szentkirályi-Szász Krisztina* vezérigazgató (Nemzeti Közzolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.) • *Prof. Dr. Torma András* dékán (Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Dr. Török Gábor* intézetvezető (Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* intézetvezető egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar), legfőbbügyész-helyettes (Legfőbb Ügyészség) • *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovsky*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdeněk Koudelka*, Brno (Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*, Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej Naumov*, Szaratov (P. A. Sztolipin Volgamenti Közzolgálati Akadémia) • *Tóth Mihály*, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Igor Palúš*, Kassa (Pavol Jozef Šafárik Egyetem) • *Ewa Popławska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

1. SZÁM

ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

köszöntő	PATYI ANDRÁS	4
	TAMÁS ANDRÁS	5
tudományos közlemény/ tanulmány	KUKORELLI ISTVÁN	
	• Az alaptörvény és az Európai Unió	7
	MÁTHÉ GÁBOR	
	• Szuverenitás és jogállam	15
	VÁRNAY ERNŐ	
	• Költségvetési és monetáris szuverenitás az Európai Unióban	26
	SZABADFALVI JÓZSEF	
	• Szuverenitás-koncepciók a 20. század első felének magyar jogirodalmában	60
	SZALAI ANDRÁS	
	• Ami az Alaptörvényből kimaradt: a második kamara, mint a parlamentáris kormányzat ellensúlya	71
nemzetközi kitekintés	VARGA Zs. ANDRÁS - ELŐHÁZI ZSÓFIA	
	• Az Európa Tanács ajánlása az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységének elveiről	91
szakmai fórum	BUKOVICS ISTVÁN - POTÓCZKI GYÖRGY	
	• A logisztikai funkciók szerepe a közigazgatásban	99
	BUSKÓ TIBOR LÁSZLÓ	
	• A lakáspolitikai területi hatásai Magyarországon az ezredfordulót követően	115
	GYÖRFYNÉ KUKODA ANDREA	
	• Az ideális közigazgatási szakember: ahogy az igazgatásszervező egyetemi hallgatók látják	126
szemle	HOLLÁN MIKLÓS	
	• Papp László Emlékkonferencia	135
	Tájékoztató	140
	E számunk szerzői	142
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	143

2012

Köszöntő

Tisztelt Olvasóink!

Örömmel és büszkeséggel tölt el a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektoraként, hogy a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás felelős kiadójaként kezemben tarthatom az egyetem lassan egyéves működésének újabb „gyümölcsét”, intézményünk alapításakor meghatározott tudományos küldetésének újabb állomását. Reményeink szerint a két korábbi lap egyesülésével létrejött új folyóirat egyetemünk tudományos sokszínűségét igazolja majd vissza.

A három intézmény egyesülésével 2012. január 1-jén megalapított egyetemünk a közszolgálati szakemberképzés bázisintézményeként arra hivatott, hogy „a haza szolgálatában” a jó állam, a jó kormányzás és a jó közigazgatás megteremtésének meghatározó terepe legyen a nemzeti felsőoktatási rendszerben. Az NKE tudományos missziójának kialakítása során ragaszkodtunk jogelődjeink hagyományaihoz. Az alapítás óta eltelt közel egy év során kialakult szakmai, tudományos szellemiség továbbvitele és megvalósítása is ezt igazolja.

A 2012 októberében létrejött közigazgatás-tudományi szakmai folyóirat elsődleges célja, hogy az államélet, a társadalom és a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudást közvetítse. Magyary Zoltán nyolcvan évvel ezelőtt alapított Közigazgatástudományi Intézetének szellemiségét átvéve a tudományos igényű kutatásainkat a közszolgálat tényleges javításának szolgálatába kell állítanunk. A pragmatizmus és a tudományos munka helyes arányú ötvözetét, az empirikus tudományt műveljük ezáltal, amely a döntéshozók részére megalapozza a szakmai hátteret, valamint érdekes és hatásos kezdeményezéseket, javaslatokat vet fel.

Kívánom, hogy a Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című szaklapunk az egyetem tudományos missziójának megfelelően nemcsak a tudomány művelői, hanem a gyakorlati szakemberek számára is hasznos ismereteket adjon át!

Kívánom, hogy a jövőben figyelemmel olvassák a lap megjelenő számait, amelyekben igyekszünk az aktualitások megjelentetésével hozzájárulni munkájuk sikeréhez!

Kívánom, hogy szakmai együttműködésünk sikeres legyen a jövőben is, ez célunk és feladatunk a közjéért, Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Patyi András, rektor
intézetvezető egyetemi tanár

Folyóirat alapításakor köszöntőt vagy beköszöntőt szoktak írni – esetleg *lectori salutem* címmel –, amelyet az első szám közöl. A második vagy a további számok erre már nem alkalmasak; a kezdés alkalma egyszeri. A beköszöntőből kitűnik a folyóirat tárgyköre, célja, rendeltetése, továbbá, hogy amit közölni fog, az miért, miként, mire lehet jó vagy használható; vagyis mire számíthat az olvasó. Lehetne üzleties ajánlgatás (reklám és marketing), mégsem az, mert jogi, szakmai vagy tudományos folyóiratoknál ez nálunk még nem szokásos. A beköszöntő, illetőleg bemutatkozás ezért többnyire tárgyilagos, vagy tudományos, vagy költői stilsztika. Ahány új folyóirat, annyi új köszöntő. A bővülő választék nem lehet meglepetésszerű. 2008-tól gazdasági értelemben válságos időkét élünk, s ez érinti a közigazgatást és annak publikációs lehetőségeit is. Időpont kérdése, hogy a bővülő választék mikor lesz szűkülő választékká.

2007 júniusában jelent meg a Nemzetközi Közlöny első száma közigazgatási folyóiratként, figyelemre méltó távlatokat jelölve ki remélt olvasótáborának. Azóta jogtörténeti emlékké vált. A Közigazgatás-tudományi Közlöny 2010-ben indult, az MTA tudományos szakmai folyóirataként. Szintén rövid életűnek bizonyult.

A *Pro Publico Bono* első száma 2011-ben jelent meg. Egyetemi kari tudományos folyóiratként, három beköszöntővel: a dékán, a szerkesztőség és a felelős szerkesztő nyilatkozatával, bizonyos értelemben tárgyilagos, tudományos és poétikus stilsztikaként. Tartalmuk időszerű most is. A Magyar Közigazgatás rövid múltira visszatekintő szakmai folyóirat.

2012 októberében e kettőből új folyóirat alakult *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* címmel. Az új folyóiratot a Nemzeti Közsolgálati Egyetem adja ki. A közigazgatás elméleti és gyakorlati kérdéseivel egyaránt foglalkozni kíván. E tekintetben vannak hazai előzményei. A Közigazgatástudomány című folyóirat, amely 1937-től jelent meg Magyar Zoltán szerkesztésében, kifejezetten közigazgatási tárgykörben úgy elméleti, mint tényleges gyakorlati kérdésekkel is foglalkozott, a maga idejében igen színvonalasan. Az újonnan létrejött folyóiratunk elődje a két korábbi lap – a *Pro Publico Bono* és a *Magyar Közigazgatás* –, célja pedig az általános államtudományok és a közigazgatás-tudományok körébe tartozó ismeretek bemutatása, kutatási eredmények és gyakorlati tapasztalatok közlése.

A „megújuló” folyóirat abban a helyzetben van, hogy eddig megjelent számait az olvasóközönség ismeri. Tekintettel arra, hogy az a két korábbiak az egyesítéséből jött létre, így történhetett meg, hogy ugyan az első számhoz készült ez a beköszöntő, ám annak előzményei folytán ez mégsem teljesen új kezdés. Annak reményében, hogy e folyóirat – minél tovább – hozzájárulhat a hazai közigazgatás-tudomány és közigazgatási gyakorlat megismeréséhez, ajánlom azt remélt jövőbeli szerzőink és olvasóink figyelmébe.

Tamás András, a szerkesztőbizottság elnöke

tanulmány•

Kukorelli István

AZ ALAPTÖRVÉNY ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ¹

A tanulmány azt vizsgálja, hogy mennyire eurokonform az új magyar Alaptörvény. A szerző szerint a magyar alkotmányban határozott nemzeti szuverenitást védő filozófia jelenik meg. Ez az alkotmányfilozófia különösen három területen kézzelfogható: a keresztény értékek deklarálásakor, a nemzet közjogi fogalmának definíciójában és a történelmi alkotmányhoz való jogfolytonossági viszonyban. A tanulmány végső konklúziója, hogy az új Alaptörvény nem euroszeptikus, de nem is föderalista, hanem az Európai Unió értékeit tisztelő és arra hivatkozó eurorealista szellemiségű.



1. Idézni szeretném nemcsak illusztrációként, hanem értelmezési keretként a Nemzeti hitvallás történelmi narratívájának egyik tételét:

„Büszkék vagyunk arra, hogy népünk évszázadokon át harcokban védte Európát, s tehetőségével, szorgalmával gyarapította közös értékeit.” A keletre lejtő Európában az integrációs kihívás, az államkapcsolatok létesítésének kényszere az államalapítás óta állandóan jelen volt és jelen van történelmünkben, elméleti szinten és a valóságban egyaránt. A teljesség igénye nélkül az ismertebb elméletek közül csak utalni szeretnék Kossuth konföderációs tervére vagy Jászi Oszkárnak A Monarchia jövője, a dualizmus bukása és a Dunai Egyesült Államok című, 1918-ban megjelent munkájára.

A megvalósult közjogi államkapcsolatok közül pedig példaként az 1868. évi XXX. törvénycikkre, a Horvát-Szlávon-Dalmát országokkal megkötött egyezményre. Talán azért is, mert az idézett törvény preambulumban alaptörvénynek tekintette önmagát, az általánosított eltérő eljárási okok miatt. És azért is, mert a mai napig tart a vita arról, hogy milyen államkapcsolatot valósított meg az idézett törvény. Másként olvasták azt a horvát közjogászok, és megvolt az olvasata a magyar közjogban is.

¹ Az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottsága, valamint Jogtörténeti Albizottsága által 2012. május 15-én szervezett tudományos tanácskozáson elhangzott előadás szerkesztett változata.

Az unitárius és a föderatív államok közötti tartós vagy átmeneti társulások tipológiája a közjogban jól ismert: általában három, történelmileg is megvalósult formát különítenek el a szerzők: a konföderációt, a perszonaluniót és a reáluniót. A konkrét megvalósult esetekről napjainkig tart a vita.

Rögtön rákérdezhetnénk az Európai Unió jelenlegi államtani sajátosságaira is. A válasz sokszínű és sokféleképpen indokolható, nem lehet véletlen, hogy az alapító országok is legfeljebb laza államtársulásnak tartják az Európai Uniót.

Amikor az állam közjogi kapcsolatba lép más állammal vagy államokkal, szuverenitásának, hatáskörének egy részét adja fel, ruházza át. Az államkapcsolatok mögött az igazi kérdés mindig a nemzeti szuverenitás milyensége, amely felett sokan megkongatták már a vészharangot. Megszületett a korlátozott, a megosztható és a többemű szuverenitás felfogása is. Egy társulásban minden olyan hang, tendencia, elképzelés, amely szuverenitásvédő alapokon áll, kicsit mindig gyanús. A legtöbb alkotmánybíróság mégis ezen az alapon viszonyul az Európai Unió intézményéhez. A magyar Alkotmánybíróság ún. Lisszabon-határozata (143/2010. [VII. 14.] AB-határozat) is kimondta, hogy a felhatalmazási klauzula nem üre-sítheti ki az alkotmány szuverenitásra vonatkozó tételét.

Hogy állunk ezzel a kérdéssel a magyar állam- és alkotmánytörténeti kultúránkra visszatekintve? Mennyire volt nyitott vagy bezárkózó a magyar politikai és államkultúra a társulásokra, az államkapcsolatokra, és végül milyen választ adhatunk mindezekre az új alaptörvény elfogadása után?

2. Az egyes nemzeti alkotmányokat szokás viszonyítani az európai alkotmányossághoz. Egyáltalán, beszélhetünk-e, vagy milyen értelemben beszélünk európai szintű alkotmányos jogrendről? Az Európai Unió kétségtelenül alkotmányozódiik, azonban nézetem szerint távol van a belső alkotmányos rendtől, éppen államkapcsolati sajátosságai miatt. A nemzeti alkotmány fejlődése által megteremtett klasszikus alkotmányossági elveket nehéz alkalmazni az Európai Unió síkján, gondolok itt például a hatalommegosztásra vagy a népszuverenitás elveire.²

Az Európai Unió közjogilag olyan laza államtársulás, amely elsődlegesen kormányzati-lag, és nem demokratikusan meghatározott.³ Ez a laza államtársulás, amely tehát alapve-tően ma is gazdasági és jogközösség, a nemzeti alkotmányosság (az alkotmányos identi-tás) és a szuverenitás tiszteletben tartására épül. Ez a vonal erősödött meg a sikertelen eu-rópai uniós alkotmányozást követően újragondolt alapító szerződésekben is. A tagállam-ok alkotmányozó hatalmai jogilag nincsenek alávetve lényegében semmilyen európai uni-ós jogi kötelezettségnek, a belső alkotmányos rend meghatározásának tekintetében tehát nagy szabadságot élveznek. A nemzeti alkotmányok fensőbbségének elve együtt él a kö-zösségi jog elsődlegességével.

Viszonyítási pontként az összehasonlító elemzők az EU-szerződés lisszaboni szerződés-sel módosított második cikkére szoktak hivatkozni mint közös, normatív értékekre. E cik-

2 CHRONOWSKI Nóra, „Integrálódó” alkotmányjog, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2005

3 DEZSŐ Márta–VINCZE Attila, *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, Budapest, HVG-ORAC, 2012

kely olyan értékek foglalata, mint a pluralizmus, a diszkrimináció tilalma, az igazságosság, a szolidaritás stb.

Az alkotmányjogi integráció leginkább az alapjogok vonatkozásában erősödött. Az 1948-as Emberi jogok egyetemes nyilatkozata és az 1950-es római egyezmény óta ez határozott irány, s ma már az európai alapjogi charta jogi jellegű igazodási pont, s hozzá kapcsolódik a strasbourgi és a luxemburgi bírósági esetjog is.

Az új Alaptörvény az Európai Unió legfiatalabb alkotmánya. A kérdés az, hogy annak elfogadásával tagjai maradtunk-e a klubnak, mennyire eurokonform az Alaptörvény? Említettem, hogy az igazodás és az alkalmazkodás nézőpontjából a legszigorúbb az alapjogok világa. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség című alapjogi fejezete kifejezetten törekedett arra, hogy a chartára hasonlítson. Chronowski Nóra kitűnő tanulmányt írt a kérdésről, és az egyes alapjogok viszonylatában egy „megfelelési” táblázatot készített. Tanulmányának végén így összegez: nem mondható el, hogy az Alaptörvény „mindenben összhangban áll az Európai Unió értékeivel és alapjogi standardjával, mint ahogy az sem jelenthető ki, hogy ezekkel ellentétben állna”.⁴

A védelmi szintet illetően kétségtelenül látszódik néhány billenés, gyakrabban negatív (pl. a véleménynyilvánítás szabadsága, lelkiismereti és vallásszabadság), mint pozitív irányba (pl. az új választójogi szabályokra utalok).

Az eddigi összehasonlító írások és az első kommentárok, tankönyvek sok mindenre figyeltek, és tanulságos tükör a Velencei Bizottság véleménye is.⁵ Mégis talán kevesebb figyelem esett szakmailag – politikailag annál több – az Alkotmány határozott identitásvédő irányára és az új államszervezeti és hatalomgyakorlási filozófiájára. Ezért fájunk leginkább Európának, mert ezekben határozott szuverenitásvédő filozófia jelenik meg, amely erősen érinti az integráció közjogi összefüggéseit. A továbbiakban ezeket az irányokat veszem sorra, vázlatosan, kritikai értékelt alapon.

3. Három határozott identitásképző és nemzeti kohéziót erősítő irány jelenik meg az Alaptörvényben, hangsúlyoznám, normatív módon, nevezetesen

- a keresztény értékek;
- a nemzet mint közjogi fogalom;
- a történelmi tradíciók.

Az Alkotmánynak, mint a közösség konszenzusát kifejező dokumentumnak fontos funkciója, hogy védje a nemzet számára kiemelt értékeket. A jognak absztrakt, finom jogi meg-

4 CHRONOWSKI Nóra, *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként. Válogatott tanulmányok*, Budapest, HVG-ORAC, 2011, 81.

5 JAKAB András, *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011.
TRÓCSÁNYI László–SCHANDA Balázs, *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2012
Lorant CSINK–Balázs SCHANDA–Andras ZS. VARGA, *The Basic Law of Hungary. A First Commentary*, Dublin 8, Clarus press, 2012
Opinion no. 618/2011. *Opinion on the new constitution of Hungary*. Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session, Venice, 17–18 June, 2011, www.venice.coe.int

oldásokkal világossá kell tennie azt, hogy mit véd. Ezek a cizellált jogi megoldások gyakran elmaradtak. Nem a fő irányokkal, értékekkel, szándékokkal van gond, hanem azzal, amikor azt a jog nyelvére fordították le.

a) A keresztény értékek az Alkotmányban

Az Alkotmány a Himnusz első sorát idézve „Isten”-nel kezdődik, és az alkotmányozó atyák Isten előtti fohászával végződik. A kritikusok hangja ismert, mit keres Isten az Alkotmányban?⁶ Még egyházi körökből is hangzottak el bírálatok: Isten nevét hiába ne vedd! Az alkotmányjogász válasza az, hogy tessék bátran föllapozni a régi és az új alkotmányokat, gyakran találkozhatunk az Istenre való hivatkozással. A rangidős, hatályos és liberálisnak mondott amerikai alkotmány annak VII. cikkelye szerint az Úr 1787. évében készült. Frissebb példa lehetne az 1937-es ír, az 1949-es német, az 1975-ös görög vagy a hatályos lengyel alkotmány. Az Istenre való hivatkozás rendre összekapcsolódik az alkotmányozó hatalommal. Az ír alkotmányi példát idézve: „A legszentebb Szentháromság Isten nevében, akié minden hatalom... mi, Írország népe...” Hasonló a magyar Alaptörvény záró mondata is, a képviselők az Isten és ember előtti felelősség tudatában éltek alkotmányozó hatalmukkal.⁷ Az alkotmány indító mondatként kiemeli egyik legfőbb nemzeti jelképünk, a Himnusz mindenki által ismert első sorát. Az Alkotmány attól alkotmány, hogy abban – vagy legalábbis legfőbb rendelkezéseiben – nemzeti konszenzus van. Kölcsey Ferenc Csekén 1823. január 22-én írt költeménye igazi néphimnusz, énekelhető több népdal ritmusára is. Első, 1844-es bemutatóját követően néhány hónap alatt általánosan népszerűvé vált. Későbbi korokban akkor is énekeltek, amikor tilos volt, még a Rákosi-korszak is visszakozott az átírásától. Az idézett mondat szerepeltetése az Alkotmányban, tehát nem annyira ideologikus tétel, hanem a nép által legitimált, a nemzet közösségéhez kapcsolható kulturális regula.

A kereszténység fogalma az alkotmány preambulumban, a Nemzeti hitvallásban kettős értelemben jelenik meg:

- az első tétel szerint Szent István hazánkat a keresztény Európa részévé tette;
- a második idézet szerint elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét.

Az idézett mondatok olvasatomban történelmi tényeket rögzítenek. A Szent István-i államalapítás, a Szent Korona és a kereszténység felvétele egymástól elválaszthatatlan történelmi tények, valós tényeket rögzíteni jogilag helyénvaló cselekedet. A kereszténység felvétele kétségtelen, hogy ideológiailag is stabilizált egy államhatalmat, Szent István kezében a kereszt mellett ott volt a kard is, ugyanakkor társadalmilag évszázadokra érvényes, máig ható értékrendet, moralitást adott a magyarságnak. Senki sem vitatja, hogy a korabeli államok államgyházak voltak, és a keresztény értékrend összekapcsolódott a vallásos világnézettel.

A keresztény értékrend a modern demokráciákban, amelyekben az egyház és az állam elkülönül, nem feltétlenül ideologikus, és elválóban van a világnézet fogalmától. Az egyes értékek, szerepek, magatartásminták a demokráciákban az egyetemes emberi kultúra szerves részévé

6 RIXER Ádám, *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 205.

7 TRÓCSÁNYI László–BADÓ Attila, *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Budapest, KJK-Kerszöv, 2005

váltak.⁸ A keresztény értékrend összetevői között a legfontosabb emberi együttélési normák fedezhetők fel. Ezekből az egyetemes értékekből válogatott az alkotmányozó hatalom is, amikor az Alaptörvény preambulumát megalkotta. Néhány fontosabb tételét idézem:

- „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”
- „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.”
- „Valljuk, hogy a huszadik század erkölcsi megrendüléshez vezető évtizedei után múlhatatlanul szükségünk van a lelki és szellemi megújulásra.”

A preambulum, ahol az idézett tételek szerepelnek, az Alkotmány puhább jogi része, mégis jogi értelmezési keretül szolgál. Nagy kérdés, mit tud hozzáadni a jog, az alkotmányértelmezés ezekhez a szép és veretes erkölcsi parancsokhoz.⁹

b) A nemzet fogalmának közjogiasodása

Az Alaptörvényből és az azt végrehajtó sarkalatos törvényekből kirajzolódik a nemzet új közjogi fogalma. Mindenekelőtt a Nemzeti hitvallásban fordul elő sűrűn a nemzet mint normatív fogalom. Engedtessek meg néhány fontosabbnak vélt alkotmányi tétel:

- alaptörvényünk kifejezi a nemzet akaratát;
- a Szent Korona megtestesíti a nemzet egységét;
- országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítjuk.

Az Alaptörvényben sok helyütt szerepel konkrét jogi fogalomként vagy jelzőként is a nemzet-nemzeti kifejezés:

- a köztársasági elnök kifejezi a nemzet egységét;
- alkotmányos szintre kerültek a nemzeti ünnepek;
- a 38. cikk például a nemzeti vagyonról szól.

Ez a közjogiasodás jelenik meg az állami szervek, intézmények elnevezésében is. (Pl. Magyar Nemzeti Bank, Nemzetbiztonsági Szolgálatok stb.) Itt attól óvni kell, hogy túlteljesítsen a jogalkotó, mert Magyarországon könnyen devalválódnak a dolgok, és a nemzet fogalmával játszani nem lehet.

Az alkotmányozó hatalom kísérletet tett a nemzet közjogi egységének megteremtésére is. A D. cikk kimondja: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért.” Ennek egyik konkrét megvalósulása a kettős állampolgárság megteremtése.

Illuzórikus közösség-e a nemzet, vagy történelmi képződmény? – teszi fel a kérdést Kiss Gy. Csaba. Válasza: a nemzeti kötelék objektív kapcsolat.¹⁰

8 CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna, *Egy alkotmány margójára*, Budapest, Gondolat, 2012

9 Complex

LAMM Vanda–MAJTÉNYI Balázs–PAPP András László, *Preambulum az alkotmányokban*, Budapest, Kiadó, 2011

10 KISS Gy. Csaba, *Közép-Európa, nemzetek, kisebbségek*, Budapest, Pesti Szalon, 1993, 19.

Látni kell, az Alaptörvény nagyon bátran elmozdult a politikai vagy államnemzet irányába, nem tagadva meg – időnként keverve a pánszlávizmus által kedvelt és a magyar politikai gondolkodásban is élő – kultúrnemzet fogalmát.

A nemzeti összetartozás melletti tanúságtételről szóló 2010. évi XLV. törvény kimondja:

„A magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, amelynek államhatárok feletti összetartozása valóság.” Bibó István szerint az országok és etnikumok nem egybeesése, a demokrácia és a nacionalizmusok szembekerülése a nemzetfogalom leg súlyosabb ellentmondása. Csupán ezzel az apró problémával kell megküzdenünk a 21. századi Európában is.¹¹ Az Alaptörvény határozott nemzeti karaktere, a nemzet közjogi fogalma sokak olvasatában egyfajta függetlenségi nyilatkozattal ért fel idehaza és Európa-szerte.

c) A történelmi Alkotmány fogalmának megjelenése

Az Alaptörvény Nemzeti hitvallás című preambulumban három kontextusban jön elő a történelmi Alkotmány fogalma.

– „Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait.” Az első kontextus értelmezése arra enged következtetni, hogy itt egy leszűkített tiszteletről van szó.

– „Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.” Értelmezve ezt a szöveget, minden bizonnyal nemcsak 20. századi tétel, hanem valamennyi megszállásra vagy szuverenitásdeficités történelmi helyzetre, a tatár, a török hódoltságra, az önkényuralmi rendszerekre egyaránt utal.

Ebben a tételben megjelenik a jogfolytonosság is, amely mindig önálló jelentőséget kapott az idézett megszállásokat követően. És megjelenik az a gondolat is, hogy Magyarországon mindig élt az alkotmány, létezett az alkotmányos tudat.¹²

– „Az Alaptörvény rendelkezéseit, azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történelmi alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Az Alapvetés R) cikkéből elsődlegesen egy rendszertani, egy történelmi és egy teleologikus értelmezés olvasható ki, ám ezek nem zárják ki a jogértelmezés általánosan kialakult formáit sem. Az idézett alaptörvényi regulákat követően két kérdést tennék fel. Az első kérdés nem az, hogy mi a történelmi alkotmány, mert annak meghatározása, körvonalazása a mai napig erősen vitatott a jogtörténelmi irodalomban. Inkább úgy fogalmaznám meg a kérdést, hogy az alaptörvény hatályba léptette-e a történelmi alkotmányt. Nem könnyű a válasz, és nem lehet egyértelmű igennel vagy nemmel válaszolni a kérdésre. Az egész történelmi alkotmányt biztosan nem, hiszen az alaptörvény vívmányokról szól, ami azt is jelenti, hogy a történelemben visszahelyezve ítéltetők meg ezek a vívmányok. Más megítélni például az 1848-as választójogi törvényt, amely akkor európai nivójú törvény volt a másból, amikor cenzusos választójogi törvényt látunk benne. A jogiasítást lerontják a deklaratív tételek. Ugyanakkor felerősítik, hogy ezek mindazonáltal értelmezési keretül szolgálnak. Összességében a véleményem az, hogy az Alaptörvény ablakot nyitott a történelmi alkotmány vívmányaira, és ez az ablak, bármilyen szűkös

11 KISS Gy. Csaba, *Közép-Európa, nemzetek, kisebbségek*, Budapest, Pesti Szalon, 1993, 27.

12 TÉGLÁSI András, *Történelmi tradíciók és az új alkotmány. Tanulmánykötet*, Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, Igazságügyi és Rendszertani Bizottsága, 2011

ablakként fogjuk fel, jogi ablak. Az ablak kitarása az értelmezés feladata lesz. Esetről esetre éppen a réseken keresztül a vívmányok beemelését jelenti, és azt is tudnunk kell, hogy mindennek jelentős alkotmányos korlátai vannak. A korlátok a modern alkotmányosság által elfogadott alapelvekből és a nemzetközi jogi kötelemekből vezethetők le.¹³

A másik kérdés, hogy az Alaptörvény a történeti alkotmány részének tekinti-e önmagát. Kötelező rendelkezés erre nézve nincs, éppen ellenkezőleg, értelmezési zavarok vannak, hiszen záró rendelkezéseiben az Alaptörvény Magyarország első egységes alkotmányának tekinti önmagát. Tipikusan chartális alkotmány született tehát, és jól ismert, hogy az egyik tagadja a másikat. Vajon az írott alkotmány, a chartális alkotmány összebékíthető-e a alkotmánnyal.¹⁴ Eljárásjogilag is szembemegy a chartális alkotmány a történeti alkotmánnyal. Mégis az olvasható ki az előterjesztő szavaiból az Országgyűlési Naplót és az Alaptörvény általános indoklását látva: „Az ország első, egységes, demokratikus, írott alaptörvényeként illeszkedik a magyar történeti alkotmány ezeréves történetébe.” (Kövér László 2011. március 7-i előterjesztői beszéde. Országgyűlési Napló, 12510. o.)

4. Végezetül az Alaptörvény uniós önképéről, Magyarország és az Európai Unió jelenlegi alkotmányjogi kapcsolatáról szólnék. A magyar Alaptörvény nem euroszkeptikus, sőt éppen ellenkezőleg, miközben erősödött nemzeti és történelmi jellege, az uniós államok alkotmányai közül a legtöbbször hivatkozik Európára és annak közös értékeire, mindenekelőtt a keresztény értékekre.¹⁵ Ismert, hogy milyen viták övezték mindezt az európai alkotmány megalkotásának folyamatában.

Idézném a Nemzeti hitvallás és az Alapvetés egy-egy tételét.

- „Hisszük, hogy nemzeti kultúránk gazdag hozzájárulás az európai egység sokszínűségéhez.”
- „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megeremtésében.”

Hogyan egyeztethető össze az alkotmány mint a nemzeti jogrend alaptörvénye és a közösségi jog elsődlegességének elve? Erre valók az ún. integrációs vagy Európa-klauzulák, amelyek ablakot nyitnak az uniós jognak. A közösségi jog elsőbbsége a szükséges mértékig átruházott hatáskörök, az alkotmányi felhatalmazás keretei között érvényesülhet, és nem általában. A magyar Alaptörvény Alapvetésének E) cikke rögzíti ezt az alkotmányos kapcsolatot, lényegében változatlanul tovább él a korábbi alkotmány 2/A §-a. Ezt értelmezte az Alkotmánybíróság idézett Lisszabon-határozata.

Hangsúlyoznám, hogy az Alaptörvény fensőbbbsége és a közösségi jog elsőbbsége között nincs hierarchikus viszony. Az EU-alkotmány 5. cikke pedig kimondja, hogy a tagállamok identitásának és alapvető alkotmányos szerkezetének tiszteletéből kell kiindulni, és egy lojális együttműködésről beszél. Úgy tűnik, hogy ez a lojalitás mintha nem mindig működne. A

13 RIXER Ádám, *A történeti alkotmány helye mai jogunkban*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012

SZENTE Zoltán, *A historizáló alkotmányozás problémái a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben*, Budapest, Közjogi Szemle, IV. évf. 2011. szeptember

14 CSINK Lóránt–FRÖHLICH Johanna, *Egy alkotmány margójára*, Budapest, Gondolat, 2012

15 KERN Tamás, *Alkotmány és alkotmányozás*, Nemzeti érdekek 5. évf. 1. sz. 2011. tavasz

magyar Alaptörvény európai uniós fogadtatása ismert. Nem segíti az értelmes párbeszéd lefolytatását az sem, hogy néha úgy viselkedünk, mint ha Európában is kétharmadunk lenne. A valóban megalapozott kritikákra figyelni kell, mert ez az idézett eurorealista alaptörvényi rendelkezésekből általánosan elvárható és következik.

Alaptörvényünk tehát nem euroszkeptikus, de nem is föderalista, hanem eurorealista. Tudomásul veszi a kényszertársulást, de a kereszténység a nemzet és a történelmi alkotmány egymással összefüggő, normatívvá tett fogalmával erősebben védi a nemzeti szuverenitást a korábbi alkotmányhoz képest. Az Alaptörvénnyel szemben támasztott európai elvárásokat mindezeknek fényében ítéljük meg.

A történet ebben az új államkapcsolatban is az alkalmazkodásról, az együttműködésről, a kölcsönhatásokról szól. A kétirányú hatásmechanizmusokban helye van a szuverenitást védő filozófiának is. Ha az alkalmazkodás nem egyoldalú, és nem megkésett, hanem konstruktív és előrelátó, akkor helyben vagyunk Európában.

SZUVERENITÁS – JOGÁLLAM*

A tanulmány az államelméleti irodalom egyes alapkategóriáinak tartalmi változásait vizsgálja. A francia forradalomtól eltelt kétszáz esztendő a jogállam kiteljesedésének időszaka; az európai egyensúly-politika megbombolásával válaszüthöz érkezett.

Az európai integráció mint a nemzetállamok tovább élésének egyik reális alternatívája a jelenkori szuverenitásdilemmák megoldását szorgalmazza. Elemzi az Európai Unió, az új hatalmi szervezet legitimációs deficitjét, a népszuverenitás erodálódását s a jogalkotói hatáskörök felbomlását. Kitér a klasszikus hatalommegosztási tant realizáló jogállamra, párhuzamba állítva ezt az angol–amerikai joguralmi eszmerendszerrel.

A munka a nemzetállami és a közösségi jog anomáliáinak kiküszöbölését szem előtt tartva állást foglal a német jogtudomány által szorgalmazott közös európai jogi térség kialakítása mellett.

Nyomatékosítja, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak. A föderális Európa létrehozásához pedig még kitarató jogi, gazdasági felzárkóztatási program végrehajtására van szükség, amelynek két pillérét: az európai egyensúly-politikát és a hatalmi legitimációt újra meg kell teremteni.



EURÓPAI EGYENSÚLY-POLITIKA

A közgazdasági, a jogi és az igazgatási szakirodalom egybehangzó a Nietzsche-féle formulában, abban, hogy az idő megérett Európa számára, de Európa nem érett meg az idő számára.

A jelenkor alapkategóriái – a többi között a címadók – a szuverenitás, a jogállam jelentős tartalmi változáson mentek át az elmúlt két évszázadban. Amennyiben hiszünk a konstruktív szellem remekművében, a nemzetközi jogban, akkor el kell fogadnunk, hogy a 19. században Európa egyensúlyban lévő államok rendszere volt. Ezt az állapotot azok a béketárgyalások készítették elő, amelyeknek főszereplője Talleyrand, aki már 1891-ben megjelent Emlékirataiban a hatalombitorlás és a legitimitás definiálásával, a hatalom odaítélésére és átadására vonatkozó – a nyugati világban akár az öröklésből, akár a választás elvéből levezetve – legitimációs elvekkel egyértelműen bizonyítja a mára trivialitássá vált tételt, hogy „akkor legitim egy kormány, ha a hatalmat valamilyen legitimációs elv alapján kapja meg és gyakorolja úgy, hogy ezt elfogadják azok, vagy legalábbis azok többsége, akiknek engedelmesked-

* A Sapientia – EMTE Csikszereda Campusán – 2012. április 20-án elhangzott előadás átdolgozott változata.

niük kell, azok pedig, akik parancsolnak, ezt tiszteletben tartják”.¹ Az emlékiratok esszészerű fejtegetései továbbá igazolják a későbbiekre mindazt, ami a nyugati világ kulcsa a francia forradalomtól napjainkig. A hatalom gyakorlásának cselekvésmódja ugyanis a nemzetek védelmét szolgálja. Ám akármennyire legitim is a hatalom, a hatalmat gyakorlóknak alkalmazkodniuk kell korukhoz. A kor pedig azt kívánja, hogy az élenjáró civilizált országokban a legfőbb hatalom megválasztása a kormányzottak köréből megalakult testületek közvetítésével történjen. Ehhez pedig biztosítékok kellenek. Így: a személyi szabadság sérthetlensége; a sajtószabadság; a bírói hatalom függetlensége; a bíraskodás joga bizonyos esetekben a közigazgatáshoz tartozzék; a miniszteri felelősség; a tanácsadó testületekbe csak felelős személyek kerüljenek; etc.

Ez volt Tallayrand elméletének lényege, azaz a közjog, a béke és a rend fenntartásának záloga, a hatalom legitimitása.

Ezért mondhatta a témát feldolgozó, hivatkozott monográfiájában a genfi egyetem professzora, hogy minden, ami 1789 óta történt, az nem volt más, mint hatalmas, sikeres kaland, amely végül is a nagy félelemben, a 20. századi háborúba torkollott. Ezt értékelve állapította meg Theo Sommer német lapkiadó, hogy a második világháború egy ötszáz éves korszakot zárt le, eladdig ugyanis az egész világ sorsa Európában dőlt el. Ezután már nem világtörténelmi szereplő Európa, hanem csupán regionális tényező lett.

A 20. század végi amerikai Grand Strategyvel pedig a megszűnt kétpólusú világ – a jólét záloga a Nyugat; továbbá a személyes szabadság garanciája, a keleti blokkból kilépő államok szuverenitása – jelenti az egységesülő Európa valódi dilemmáját, a hatalom legitimitásának (az ellenvélemény jogának megadása, a szabad választások korlátozásmentes biztosítása) hogyan továbbját? Valóban vége az európai egyensúly-politikának, a klasszikus európai modellnek? A mára már regionális tényező tényleg a föderális Európa felé veheti a sikeres irányt?

A SZUVERENITÁS TARTALMI VÁLTOZÁSAI

1. Az európai integráció egyik jeles képviselőjének hipotézise – noha egyben jelzi az állításának tagadását is –, miszerint „lehetetlen Európa problémáit olyan államok között megoldani, amelyek makacsul ragaszkodnak teljes körű állami szuverenitásukhoz”, még nem nyert bizonyítást. Azonban ha felvillantjuk az egységesülési folyamat meghatározó évszámait, azonnal szembesülhetünk a problémákkal. Az első stáció a maastrichti szerződés (1992), amely a gazdasági és a monetáris uniót releválta, míg 2001-ben a pénzügyi uniót – tizenegy országgal – a közös pénz, az euró létrejötté reprezentálta. Mint azt vezető közgazdászaink megfogalmazták – hivatkozva Ch. Goodhart professzorra (London School of Economics) –, a valutakígyó halálából megszületett árfolyam-mechanizmus összeomlásának eredménye volt az euró. Ám politikai indítatású okok is közrejátszottak a folyamatban. Az egyébként francia–német megállapodásnak is alapfeltételét képező közös pénz nemcsak a német egységnek volt az ára, hanem egyes elemzők szerint védekező „előjátéknak” is minősíthető a

1 Guglielmo FERRERO: Újjáépítés, Talleyrand Bécsben (1814–1815). Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 56–57. pp.

„közös valuta” azzal, hogy a későbbi kibővüléssel belépő keleti államok nyugati társaiktól minőségileg is külön csoportot képezzenek.

Végül az eseménysort a 2004. évi keleti bővülést követő 2008. évi pénzügyi válság zárta le, amely az unió belső válságával egy időben krízishelyzetet teremtett. Erre – kései reakcióval – a fiskális unió–kormányközi szerződéssel megoldás született 2011-ben. Inotai András közgazdászprofesszorunk elemző értékelése szerint ebből a helyzetből (derivativa crimenből) három megoldási alternatíva kínálkozik:

- a költségvetési politika közösségi irányításának megteremtése (ez azóta, a szupranacionális felügyeleti rendszerrel, 2012-ben meg is valósult!);
- az EU-tagállamok eltérő versenyképességének feloldása transzfer mechanizmusok segítségével, mégpedig a gyengébb periféria felé (jelenleg az unió a nemzeti jövedelmek egy százalékát használja e célra);
- ebben a történelmi helyzetben, megcsillanhat a remény a nemzetállami funkciók további megnyirbálásával az United States of Europe (USE) felé.²

Meg kell jegyeznünk azonban azt is, hogy a tudományos érvek mellett a politikai érdek diktálta elméletek is felszínen vannak. Ezek közül különösen szembeűnő az Európai Parlamentben a Szabadság és Demokrácia Európájának Pártja részéről Nigel Farage brit elnök nyilatkozata, amely szerint segíteni kell a perifériatagoknak, hogy elhagyhassák a zónát. Avagy a más, erőteljesebb megfogalmazások közül figyelemre méltó, hogy az angolok nem kívánnak egy németek által dominált Európában élni: „Se gazdasági, se politikai érdekeink nem fűződnek az európai államszövetségben való tagsághoz.”³

2. A tényhelyzet egyértelműsíti, hogy a szuverenitás tartalmi megítélése alapkérdéssé vált. A téma rendkívül gazdag állam- és politikatudományi irodalmának akár csak felvillantásától is eltekintve, csupán néhány fogalmi elem vázolását vállaljuk fel, és az eredeti jelentés mai értelmezési kényszerének eredményét rögzítjük. A fogalommal kapcsolatos bizonytalanságot már az eredet kérdése is jól jellemzi. Egyes államtudományi álláspontok szerint a „mai értelmű” kategória a 16. századra keltezhető. A mások számára, így számunkra is „célirányos jelzés” R. C. van Caenegem genti professzortól származik, miszerint a szuverenitás jogi fogalma a 12. században alakult ki, amikor a jogászok kimondták, hogy „rex est imperator in regno suo”. Azaz minden királyi kormányzat is csak a nemzet határain belül szuverén, mivel semmilyen autoritás nem állhat az idézett imperátor autoritása felett.⁴

Az államtudományi irodalom legújabb eredményeiből tallózva – a továbbiakban – Takács Péter egyetemi tanár Államtanát részesítjük előnyben. A mű diszciplináris megközelítésben, imponáló tömörséggel világítja meg az állam hatalmi, jogi jellegének tudománytörténetét. Ebből kiemelünk egy 19. századi német domináns elméletet, amely azt hangoztatta, hogy a szuverenitás alanya nem egy szervezet, hanem az állam mint egész. Továbbá a

2 INOTAI András: Európa és az idő. Népszabadság, 2011. november 12.

3 Bizonyítottan megbukott a rendszer. Magyar Hírlap, 2011. november 12.

4 R. C. VAVON CAENEGEM: Bevezetés a nyugati alkotmányjogba Budapest, 2008. 32–33 pp.

konstitucionalizmus gondolatvilága pedig szétszította a szuverenitást a különböző szervezetek között.

Más megközelítésű John Austin felfogása, amely a szuverén hatalom korlátlan voltát, korlátozhatatlanságát hirdette. Ezt teljesíti még inkább ki Dicey, aki – jogi relációban – mint jogilag korlátlan törvényhozó hatalmat aposztrofálja. „Politikai értelemben pedig az államban az a testület a szuverén, amelynek akaratát az állampolgárok mint végsőt követik” – emeli ki összefoglalójában Takács Péter.⁵

3. Összegzésként végül a fogalom negligálását is hirdető F. A. von Hayek értékítéletét idézzük. Szerinte a fogalommal kapcsolatos tévedés a népszuverenitáshoz kötődésben van. Állítja, nem az a kérdés, hogy a szuverenitás a népet illesse, hanem az, hogy e hatalomnak korlátlannak kell lennie. A szuverenitás alapja az az előfeltevés, hogy az önkéntes alárendelést tartalmazó megegyezés nélkül nincs hatalom.

Megállapítható tehát, hogy a szuverenitás és az állam eredendő összekapcsolása a 20. századra az államszuverenitás tanából eredt. Ez a tan sugallta, hogy az állam szükségképpen szuverén, ami pedig nem az, az nem állam. Mindezekből következik a legújabb kori felfogás, miszerint az államnak nem a szuverenitás a lényegi jegye, hanem a hatalom. Mégpedig e potestas az állami feladatok teljesítésére vonatkozó képesség, vagyis célhoz kötött és sajátos módon korlátozható általános felhatalmazottság. Ez a felhatalmazás pedig a közjó előmozdítására, a közérdek érvényesítésére, továbbá – az állam polgárainak érdekében – a közjavak biztosítására irányul; a klasszikus formula tömörségével: *salus populi suprema lex esto*.

JELENKORI SZUVERENITÁSDILEMMÁK

1. A német államtudomány nemcsak a 19–20. században, hanem az utóbbi években is megkülönböztetett figyelmet szentelt témánknak. Ennek egyik legújabb eredménye az Institut für nationale und transnationale Integrationsforschung (Leibniz Universität, Hannover) igazgatójának, Ulrich Haltern professzornak a monográfiája, *Was bedeutet Souveränität?* címmel.⁶

Az európai jövőképhez nélkülözhetetlenek tűnt számunkra az opus ismerete. A továbbiakban a szerző két „tézisével”, a szuverén likvidálásának és kísértetének a gondolkörével kívánok röviden foglalkozni.

Köztudott, hogy 1918 után a versailles-i szerződés antagonisztikus békerendszerének kudarcából, majd a második világháború majdnem teljes pusztulásából lassan integratív formák – EGK, Európai Unió – születtek meg. Érdekes kettősségként a világpiacot irányítók intenciójának elsőként a nemzeti piacgazdaságok voltak a kedvezményezettjei. Ezekben a nemzetállamokban az érdek és az értelem szimbiózisának hangsúlyozásával olyan posztpolitikai rendet határoztak meg, amelyben nem szükséges a kapcsolat a népszuverenitással.

5 TAKÁCS Péter: *Államtan – Az állam általános sajátosságai*. Budapest, 2011. 144–172. pp.

6 Ulrich HALTERN: *Was bedeutet Souveränität?* Mohr Siebeck, 2007. (A továbbiakban Ulrich Haltern: i. m.)

Másfelől az első integrációk időszakában az Európai Bíróság már 1961-ben felismerte, hogy az új hatalmi szervezet legitimációs deficitjét – a népszuverenitás kiiktatását – elegánsan lehet a megoldással kompenzálni, hogy a közösségi jognak az alanyai nemcsak a tagállamok, hanem az egyének is, akik nem csupán kötelezettek, hanem jogosultságokkal is rendelkeznek. Az új jogrend és a nemzetállami jogrend között így fokozatosan olyan diszcrepancia keletkezett, amelynek okán a tradicionális jogalkotás és joggyakorlat háttérbe szorult, mi több, az előzetes döntéshozatali eljárás behozatalával az immár EU-polgárrá debütáltak a közösség jogát a nemzeti bíróságaik előtt is érvényesíthetik. Helyesen állapította meg Haltern professzor: „Jogalkotási hatáskörök vándorolnak szinte akadálytalanul a tagállamokból a centrumba... Az állam feletti jogról való elképzelés, amely szerint az állam szabadságát csak a legkisebb mértékben szabad korlátozni, ezzel a koncepciók gyakorlattal megfordult, aminek eredményeként a tagállamok csupán a közösségi jog vagyongazdálkodói lesznek... A közösségi jog elsődlegességének doktrínája világosan mutatja, hogy a szuverenitás a közösségben »közössé« lett, »fragmentált«, erodálódott, vagy esetleg teljesen megszűnt.”⁷ Nem véletlen, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok reakciói jelentik ma már az egyetlen lehetőséget az alkotmányellenessé váló gyakorlat megállíttására. Egyébként igen kisszámú az elsőbbséget feltétlenül elfogadó nemzeti alkotmánybíróság. A köztes spektrumban mozgó többség a korlátozott szuverenitás átruházását elfogadja, de jogilag kontrollálja (Németország, Belgium, Nagy-Britannia, Magyarország).

2. Végül különös figyelmet érdemel az úgynevezett identitáskontroll intézményének szerepe is. Ez igen jelentős a német alkotmánybíróság esetében, ugyanis megtagadhatja olyan uniós előírások érvényesítését, amelyek a nemzeti alkotmányokba ütköznének. Az Identitáskontrolle kétfunkciós változatára utal a többi között Bogdándy professzor, a heidelbergi Max Planck Intézet igazgatója, azt hangsúlyozva, hogy az egyik demokraciátfelfogás – példaként az államközpontú – kizárja a demokráciát az államon túlmutató kereteken. Azaz a német álláspont az alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, ha Európa egyfajta szövetségi állammá alakulna át. Ugyanakkor – egyes szerződmódosítások akceptálásaként – az individualista felfogás megvalósíthatónak tartja a demokráciát európai szinten, azaz mintegy korparancsként mozdtítja elő érvényre jutását. Ugyanez a megítélés a francia gyakorlatban is. Oliver Dutheillet de Lamothé, a francia Alkotmánytanács tagja mutatott rá arra, hogy 2006-ban például az Alkotmánytanács meghatározta azokat az alkotmányos korlátokat, amelyek szerint a közösségi jogot átültető rendelkezés alkotmányellenessé nyilvánítható. Ennek dogmatikai indokoltságát az a tétel adja, miszerint az unió tiszteletben tartja a tagállamok identitását. S így a nemzeti identitásban megjelenő alkotmányos értékek jelentik az európai integráció korlátját.⁸

3. Nem véletlen, hogy a nemzeti bíróság–Európai Bíróság–Emberi Jogi Bíróság-triászhoz külön feladatkörrel – áttételesen – sajátosan társulnak az Alkotmánybíróságok. Ám közve-

7 Ulrich HALTERN: i. m. 98–100. pp.

8 Vö.: SOMSSICH Réka: Konferenciakötet az 5. Európai Jogász Fórum előadásából. Magyar Jog 2011. 12. sz. 761–768. pp.

tító szerepük érdemibb lehetne, ha példaként a budapesti 5. Európai Jogász Fórum ajánlása elfogadásra kerülnének. 2011-ben az európai ügyészség, a határon átnyúló bűnözés, a fogyasztóvédelem, a kereskedelmi jog témáin kívül az újkori szuverenitás kérdései kerültek megvitatásra. Az egyik ajánlás a Nemzeti Alkotmánybíróságok Delegáltjai Kollégiumának létrehozását szorgalmazta. Ez a testület azokat a kérdéseket vitathatná meg, amelyek a jurisprudenciális problémák során a tagállam és az unió központi szervei között keletkeznek, s a jogi megoldásokat állásfoglalásban tenné közzé. Ilyen súlyú kérdés például a közösségi jog elsődlegességének és alkalmazhatóságának kritériumrendszere. E szakmai fórum a közös európai jogi térség kialakításának igen értékes szakmai kisegítőjévé válhatna; ám erre az unió érdemi vezetőinek részéről még nem mutatkozott érdeklődés.⁹

SZUVERENITÁST HELYETTESÍTŐ SZUBSZTANCIÁTLANÍTÁS

Ulrich Haltern „helyettesíthetetlen logikával” és eleganciával foglalta össze mindazt, amit EU-projektnek tekinthetünk. Gondolati gazdagságából így csupán négy jellemző és négy következmény kiemelésére kívánok kísérletet tenni.¹⁰

A főbb premisszák:

- A szuverenitás Európájától a piac Európája felé tett kísérlet kezdeti sikertörténetként definiálható. Az egzisztencializmusból a konzumizmusba átlépés megteremtette a pénzre mint kizárólagos közvetítő médiumra átállás lehetőségét (pl. a „derivatvasikert”!).
- A kultúra civilizáltságának forrása a pénzgazdálkodás volt, ebből a párhuzamból adódott, hogy a világ leszűkíthető a szükség leküzdésének stratégiájára.
- A pénz mint absztrakció kitörli a történetet, ignorálja az identitást, a történeti narratívákat.
- A képlekeny „minden mozgásban van”- (áru, tőke, munkaerő) modellt érvényesíteni tudja, az akadályozó körülményeket pedig a Bíróság, az európai igazságszolgáltatási fő fórum hárítja el.

A valós helyzet, következményekkel nézve:

- Az unióban a társadalmi legitimitáció értékelhetően hiányzik, a demokráciadeficit szembetűnő.
- A jelenkori állam a népszuverénról az „innenső” világba helyeződött, a szolgáltatóvá debütált államban a kommunikáció (igazságosság, érdek, értelem) interpretációs közösséggé alakult, a közösség tartalmát annak formájával helyettesítik.
- Európa bizonytalan lett saját alapjaiban, alapfogalmában. A kudarcos intézményi reformok, átgondolatlan integrációs lépések bizonyítják, hogy Európa modellje nem a világ modellje.

9 Tagung des 5. Europäischen Juristentages Themen der Sektionen: Grenzüberschreitende Kriminalität – Praxis der Rechtspflegeorgane – Grenzen der Souveränität Editorial Board: President: Prof. Dr. Gábor MÁTHÉ; in: Prof. Dr. Péter PACZOLAY: The new limits of sovereignty General report of the public law session 333–340. pp. Budapest 5th European Jurists Forum 2009. 349. p.

10 Ulrich HALTERN: i. m. 101–109. pp.

– Az integrációs jogi keretet kísérő narratíváról kiderült, hogy történetetlen fikció. Látni kell, hogy több jog több reformot indukál, több reform pedig több értelmet kíván. A jelenlegi intézményi kereteket szakértők birtokolják, menedzselik a közjavakat, megteremtve azt a lidérces állapotot, hogy a szuverenitás helyett a funkció is definiálhatja az identitást. Így az a látszat, hogy a jogon kívül már nincs tere az erőszaknak sem.

A nemzetközi kapcsolatok realitásai azonban az állítás ellenkezőjét támasztják alá. Van olyan tere az erőszaknak, amely a jog által nem befolyásolható.

Döntő és meghatározó hatású érvrendszerére és a tanulság történeti igazságára figyelemmel pontos citátum rögzíti a szuverén jog és az erőszak kapcsolatát: „A szuverenitás és az állam kérdéseinél két dolog jelenti paradigmaticusan a szuverént: a bíró és a katona. A szuverenitás adja a modern alkotmányos állam két oldalát: a jogot és az erőszakot. Nem véletlen, hogy a modern alkotmányos állam egyszerre az átfogó jogi szabályozás és a korábban soha nem látott erőszak világa. A felvilágosult haladásdiskurzus a jogban az erőszak meghaladásának eszközét látja, de a jog és az erőszak e helyett egyidejűleg és azonos mértékben van jelen. Nem dolgoznak egymás ellen, a jog nem haladja meg az erőszakot [...], mindkettő mindenütt jelen van. Ennek oka abban rejlik, hogy a modern állam, mind a katolikus, mind a zsidó tradíciót magáévá teszi. A katolikus elképzelés teremti meg a mitikus egység eszméjét, amely az áldozat és az erőszak misztériuma, csodája és rituálja révén jön létre. A zsidó tradíció teremti meg a jog elméletét, vagyis az isten szuverén akaratából kinyilatkoztatott szent szöveget, amely átveszi a profétia helyét, és jelzi isten szent szövetségét egy kiválasztott néppel. A modern állam folyamatosan újratermeli mindkettőt, a mitikus egységet és a jogot. Úgy is fogalmazhatunk, hogy ebben az uralkodó osztott lényegének kettőssége tükröződik. Egyrészt a szuverén teszi a jogot létezővé: a jog mindig a szuverén politikai cselekvésének következménye; a szuverén szava volt és maradt. Itt történt a változás: a szuverén nem testesül meg a jogban. A bíró nem a szuverén dolgon túli megtestesülése. Ha meghal a bíró, a jog és még inkább a szuverén állam tovább élnek. A szuverén sokkal inkább a katonákban ölt testet. Ezek nem jogszabályként viszik tovább a szuverént, hanem mint halni és ölni kész erő. Ebbe mindenki bevonható, mindenki megtestesíti az államot.”¹¹

Szuverenitási témánk esszenciális lezárásaként egyértelműsítjük, hogy eredményként a népszuverenitásnak sikerült felvennie a demokratikus jogállamiság formáját. A szuverenitás így nemcsak egy a felvilágosodás és annak az értelemben vetett hite által áthatott kifejezés, hanem egy olyan koncepció, amely az államot, a jogot, az identitást és a politikumot működő egésszé kapcsolja össze. Amennyiben átgondoljuk a demokratikus jog- és beavatkozó államot, mind pedig a militarizált államot, nem vitatható, hogy mindig a jog és a háború között mozgunk. A jelen világ tapasztalatai is megerősítenek bennünket abban, hogy nem mondhatunk le a szent és az áldozat kategóriáiról. Új századunk rövid évtizede is megerősíti a fentieket, azaz a szuverenitás világa az új hatalmi projekt kísérlete ellenére sem készült eltűnni.

11 Ulrich HALTERN: i. m. 111–112. pp.

JOGÁLLAM – JOGÁLLAMISÁG – RULE OF LAW

1. A jogtudományban axiómaként kezelt az a tétel, amely szerint az állam jogszerű, ha a szubsztanciája a jogban meghatározott. A Rechtsstaat eszmerendszerében minden tevékenység jogilag kifejezhető. A Rechtsstaatlichkeit mindenre kiterjedő, teljes körű szabályozással próbálja elérni célját, kiépítve annak minden garanciáját, amit szabályainak betartásával védeni kíván. Hic et nunc érdemes említést tenni a jogállam tengerentúli változatáról, a joguralomról (Rule of Law) is. Az angol–amerikai eszmerendszer terméke, központi gondolata viszont a peresíthetőség (justiciability). Azt intézményesítik, hogy bármilyen kérdésben, amelynek jogi relevanciája van, bírói fórumhoz lehessen fordulni azért, hogy a jog végző válaszáat az mondja ki.

A két rendszer egyben két jogi kultúrát közvetít. A történetiségen, német dogmatikán, kodifikáción, rabulisztikus perjogon nyugvó jogállam joga egyben a klasszikus hatalommegosztási tannak a megtestesítője is.

A Rule of Law a kontinentális felfogással szemben az esetjogot (precedens) emeli ki, mégpedig az elvek újragondolásával, az adott vitás ügy igazságos megoldásának érdekében. „Itt tehát nem az általános uralja az egyedit, ám az egyedi sem kaotikus. Az egyedi a különböző általánosításokra tekintettel, azokhoz viszonyítottan nyeri el a maga általános megfogalmazását.”¹²

A két szisztéma eltérései a hatalmi ágak megosztásában is különböznek egymástól. A jogállam a tradicionális hatalommegosztást realizálja, a parlamenti szupremáciára épülő modellt kedvezményezi, míg az amerikai alapító atyákra az orákulum Montesquieu úgy hatott, hogy A törvények szelleméről című zseniális hatalomelméleti munkájából más elem kapott prioritást. Nevezetesen: a végrehajtó hatalomnak rendelkeznie kell azokkal az eszközökkel, amelyeknek birtokában a törvényhozást megállíthatja, azaz korlátozhatja. A kívánatos tehát a társadalmilag elvárt egyensúlyi helyzet biztosítása. Ergo: itt a kormányzati szerveknek szervezeti és személyi elkülönülése az alapelv. Hivatkoznunk kell Sári János professzorra, aki a téma kiváló szakértőjeként kristálytisztan okfejtéssel mutatja be a két rendszer különbözőségét. Érdemes a disztinkciókra figyelni, mert az EU gyakorlatában, kommunikációjában egyre többször hallatszik felhívás a példa követésére. Nos, igaz, hogy az amerikai alkotmány az állami funkciókat ellátó szerveket elkülöníteni rendeli, az állami funkciók tekintetében azonban ellenkező módon rendelkezik. Az alapítók a közhiedelemmel ellentétben nem a hatalommegosztásos kormányzati rendszert építettek ki, hanem elkülönített intézményeket hoztak létre, amelyek kölcsönösen részesednek egymás hatalmából. Hiszen a funkciókban való kölcsönös szervezeti részesedés nélkül a hatalommegosztás nem érheti el célját. A professzor alapmonográfiájának összegzéseként: „...az amerikai alkotmány nem a hatalommegosztás, hanem a fékek és egyensúlyok kormányzati rendszerét hozta létre... A checks and balances mint alkotmányos elrendezés különbözik a hata-

¹² A témát részletesen elemzi VARGA Csaba A jogállamiság és joga című tanulmányában. Magyar Tudomány 1993. 8. sz. 941–950. pp.

lommegosztástól, mivel azt az elemet foglalja magában, hogy a politikai hatalmat politikai hatalommal kell és lehet ellenőrizni.”¹³

2. Európában 1813-ban C. Th. Welcker „az előrehaladó felvilágosodás legmagasabb fejlődési fokához vezető észállamként aposztrofálta a jogállamot. A 19. századi nemzetállamok így a jogállam kifejezői lesznek, amelyekben a szabad, demokratikus jogrend és államfelépítés a követelmény. A születő konstitucionális alkotmányok pedig a szabadság és a tulajdon, az emberi-polgári jogok biztosításával igyekeznek garantálni a jogbiztonságot. Világossá vált, hogy ezek az alkotmányok annyit érnek „mint az a közigazgatás, melynek erejét és becsületességét szavatolják” – szölte a korabeli intelem. Nem véletlen, hogy a contra legem működő közigazgatás bírói kontrolljának megteremtése lett a jogállam netovábbja. O. Mayer megfogalmazásában: „A jogállam a jól szervezett közigazgatási jog állama.” A jogállam fogalom történetének jelenkorig való felvonultatása ugyan rendkívül tanulságos lenne, ám a mára vonatkoztatott összegzés is jó kiindulás és összehasonlítás lehet a sokat hangoztatott „jogállamiság” értékeléséhez.

A mi jogállamunk olyan állam, amelynek vezérgondolata a jogbiztonság (certainty of law), és amelyben éppen ezért a jog az állam működésének mércéje. Ez a jogállam tehát:

- alkotmányos állam, amely szabályozza a törvényhozás menetét;
- törvényi állam, amely szabályozza az egyén viselkedését, állami szerveket állít fel, amelyeknek a felépítését és kompetenciáját előírja;
- jogvédő állam, amely az alkotmány és a törvények betartását megfelelő intézmények segítségével biztosítja.

Ahogy azt Werner Ogris professzor szellemesen és körültekintően megfogalmazta: „Az ezeket a célokat realizáló elemek, eszközök nem alkotnak lezárt kánont, nem tekintendők numerus claususnak, ám hiányuk a jogállam kiüresedését eredményezi. A meghatározó elemek: a hatalommegosztás, a törvényhozó alkotmányhoz kötése; a végrehajtó és a bírói hatalom törvényhez kötése; az alapjogok, a jogvédelem biztosítása független (közjogi) bíróságok által; az állami szervek felelőssége a jogszabályok betartásáért, a visszaható hatály tilalma, az aránytalanság tilalma, a bizalom védelme, a jogi rendelkezések megfogalmazásának és kihirdetésének egyértelműsége.”¹⁴

3. Ténykérdés, hogy a nemzeti államok integrációjával a tagállami jogrendszerre épülő, azt jelentősen kiegészítő, majd módosító eklektikus és igen terjedelmes uniós jog jött létre, amelynek azonban az elmélete mindmáig kidolgozatlan.

A tagállamokat integráló, sui generisből jogi személlyé váló alakulat joga ezért a nemzeti jogokhoz viszonyítottan kerül definiálásra. Fontos tétel tehát, hogy a jogállami hivatkozás mindig csak tagállami érintettségű lehet.

13 SÁRI János: A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája. Budapest, 1995. 44–48. pp.

14 Werner OGRIS: Der Rechtsstaat In: Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat Budapest – Wien, 2010. 15–33. pp.

Ismert az is, hogy az unió szövetséges tagállamokhoz kötődő rendszer, amely a nemzetközi jog mentén szerveződött, s amelyben a tagállamok által szuverenitásuk egyes átengedett elemeiből ötvöződnék a nevesített hatáskörök. Tehát nincs saját hatásköre: Kompetenz ohne Kompetenz formula jellemzi. Létrejött egy olyan jogrendszer, amely a tagállamok jogrendszerébe illeszkedik, s úgy viselkedik, mint ha szövetségi állam lenne, ahol a demokráciadeficit kiegészül alkotmányos deficittel.

Ehhez társul a már említett fiskális szerződés, amely megkérdőjelezi a jogállam egyik attribútumát, a nemzeti parlament költségvetést jóváhagyó hatáskörét, az appropriációt, egy szupranacionális kontroll beiktatásával.

E jelenségek valamennyi érintett szakember részére bizonyítják, hogy az Európai Uniónak új jogdogmatikai rendszerre van szüksége. Az új alkotmányos fogalmak mellett a többi között a párhuzamos hatáskörök új szellemű elhatárolása feltétlenül indokolt.

Ezért különösen örvendetes, hogy a már szintén hivatkozott A. von Bogdándy professzor kiáltványban fordult az államok jogászaihoz A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben című témában, amelyben szorgalmazza az új dogmatikai rendszer kiépítését.

Az európai jogi térséget – már eddigi állapotában is – a nemzeti jogrendek által definiált területként határozta meg, hangsúlyozva azonban azt is, hogy a szupranacionális normák már erőteljesen befolyásolják a honi jogrendszereket. „Ennek megfelelően az EU-tagság a részt vevő államok államiságának lényeges jellegzetességévé válik, s a korábban önmagukban bezárt jogrendjeik egy tágabb jogi keret részévé válnak.¹⁵ A kezdeményezés mindenképpen üdvös, mert – az uniósi intézményi zavarok okán – a jogi gondolatrendszert az új kontextusra másként kell alkalmazni, s új fogalmakkal, jelentéstartalmakkal kell a korábbi nemzetállami, jogállami modellt meghaladni.

A közös európai jogi térség kialakításához elegáns mottót is tartalmaz a tudósi felhívás: „Egy másik tagállam, noha része az európai jogi térségnek, mégiscsak egy eltérő része annak, és egy másfajta fejlődés eredményét mutatja... Az európai jogi térségen belüli sokfélesége azt kívánja meg tőlünk, hogy a külföldi jogrendet külföldiként fogadjuk el, és ne próbáljuk meg azt kizárólag a saját jogrendünk szabályai szerint értelmezni.¹⁶ A formálódó európai jogi térség szemszögéből kell tanulmányoznunk más európai jogrendek alapvető struktúráját, de egyúttal tisztelnünk kell azok történeti tapasztalatait, fejlődésük állomásait, valamint jogi és tudományos stílusukat, majd ennek fényében a saját hagyományunkat is továbbfejleszthetjük” – hangsúlyozta a térség kialakításában döntő szerepet vállaló professor.¹⁷

4. Ez a metodika adekvát azzal, hogy Európa multikulturális entitás. Közhely, hogy a kulturális identitások együttes léte, virágzása Európa záloga. Ha ezt az abszolút prioritást magának kiharcoló gazdaság nem tudja biztosítani, akkor ez a kultúra, civilizáció pusztulásra van

15 Vö.: TAMÁS András: A jogállam közigazgatásának „fejlődése”: közigazgatásból magánüzlet. *Justum Aequum Salutare* 2009. 3. sz. 57–74. pp.

16 Vö.: LŐRINCZ Lajos: Külföldi hatások a magyar közigazgatásban. In: *Államiság – alkotmányosság – jogállamiság*. Budapest, 2001. 8–17. pp.

17 Armin von BOGDÁNDY: A nemzeti jogtudomány az európai jogi térségben – Kiáltvány – Magyar Jog 2012. 5. sz.

ítélve. Ezért is különösen figyelemreméltó Francis Fukuyama kiemelkedően gondolatgazdag monográfiájának – amely a 21. századi államépítéssel foglalkozik – záró következtetése.

„Amit az államok és csakis az államok képesek megtenni, az a legitim hatalom koncentrációja és célirányos felhasználása. Akik a szuverenitás alkonya mellett érvelnek – legyenek azok a szabadpiacot támogató jobboldaliak vagy elkötelezett baloldali multilateralisták –, azoknak meg kell határozniuk, hogy kortárs világunkban mi más fogja a szuverén nemzetállam hatalmát helyettesíteni. Valójában ezt az űrt eddig a multinacionális társaságok, NGO-k, nemzetközi szervezetek, bűnszövetkezetek, terrorista csoportok vegyes gyülekezete töltötte ki.” (S a felsoroláshoz hozzátehetjük a pénzügyi válság kirobbanásában s az azt követő időben a gazdaságot hibernálni képes nemzetközi hitelminősítőket is!)

„Egyértelmű válasz hiányában tehát nincs más lehetőségünk, mint az, hogy visszatérjünk a szuverén nemzetállamhoz, és újra megkíséreljük megérteni, hogyan lehetne azt erőssé és hatékonyvá tenni... Az, hogy az európaiak tényleg jobban tudják-e az amerikaiaknál, hogyan kell e kört négyszögesíteni, majd még kiderül. Bárhogyan legyen is azonban, az államépítés művészete a nemzeti hatalom kulcsfontosságú alkotó eleme lesz éppen úgy, mint a világrend fenntartását célzó hagyományos katonai erő bevetésének képessége.”¹⁸

Zárógondolatként nyomatékosítjuk, hogy a szuverenitás és a jogállam komplementer fogalmak. A világpiacon kihívásokra felelni képes és akaró magországok álmának beteljesüléséhez, a föderális Európa létrehozására azonban még évtizedes kitarató jogi, gazdasági felzárkóztatási program végrehajtására van szükség, amelynek két pillérét: az európai egyensúlypolitikát és a hatalmi legitimitációt újra meg kell teremteni.¹⁹

18 Francis FUKUYAMA: Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században. Budapest, 2005. 154–155. pp.

19 Máthé Gábor: Gondolatok a nemzeti és az európai uniós jogról Magyar Közigazgatás Budapest, 2012. 1. sz. 136–142 pp.

KÖLTSÉGVETÉSI ÉS MONETÁRIS SZUVERENITÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN¹

Az európai integráció kezdettől korlátozta a tagállamok költségvetési szuverenitását. A monetáris unióban részt vevő tagállamok elveszítik monetáris szuverenitásukat, és költségvetési mozgásterük is szűkül, mivel a stabil pénz alacsony költségvetési deficitet és államadósságot követel.

A 2008-as gazdasági válság kihívásaira az Európai Unió (tagállamai) az Európai Rendszerkockázat Testület létrehozásával, a stabilitási és növekedési paktum megerősítésével, a költségvetési paktum aláírásával, az európai stabilitási mechanizmus életre hívásával válaszoltak. Felmerült a költségvetési tervezés szigorúbb uniós kontrollja és az európai bankunió létrehozása is.

A fenti intézkedések figyelemre méltó új jellegzetességei:

- fókuszban az eurózóna megszilárdítása;*
- a nemzeti jogrendekben többéves, megalapozott költségvetési szabályok előírása;*
- a költségvetési deficit mellett hangsúly az államadósságon;*
- az Európai Bizottság és a Tanács pozíciójának erősödése a tagállami intézkedések előírása és végrehajtásuknak az ellenőrzése terén;*
- a pénzügyi szankciók kiterjedtebb alkalmazása a kikényszerítés terén;*
- a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament (gyenge) megjelenése.*

Összességében elmondható, hogy a monetáris és államháztartási stabilitás érdekében azok a tagállamok, amelyek gondokkal küzdenek közpénzügyeik terén, költségvetési (és monetáris) szuverenitásuk számottevő csökkenését kénytelenek elveszíteni.



BEVEZETÉS

Talán nem szorul különösebb bizonyításra, hogy az Európai Unió tagállamai költségvetési és monetáris szuverenitása sok tekintetben éppen a tagságból adódóan korlátozott, vagy egye-

1 Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztályának Jogtudományi Bizottsága és a IX. Osztály Jogtörténeti Albizottsága által 2012. május 15-én Budapesten rendezett, A magyar állam az egységesülő Európában című konferenciáján elhangzott előadáson alapszik. A tanulmány kéziratát a szerző 2012. június 26-án zárta le. A szerzőnek ezt a kérdéskört tárgyaló korábbi tanulmánya: *A fiskális és a monetáris szuverenitás az Európai Unióban – az Európai Unió alkotmányos szerződésére is figyelemmel = Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére.* Szerk. SIMON István, Bp., Szent István Társulat, 2009, 295–309.

nesen hiányzik. Az alábbiakban az állami szuverenitáskorlátozás alapvető jogi tényeit mutatjuk be, különös tekintettel a közelmúlt kiemelkedő jelentőségű fejleményeire, illetve az esetleges magyar vonatkozásokra. A dolgozat nem tárgyalja a jogintézményekkel kapcsolatos jogi problémákat.

1. A MONETÁRIS ÉS KÖLTSÉGVETÉSI (FISKÁLIS) SZUVERENITÁS A NEMZETKÖZI JOGBAN

A nemzetközi jogban elfogadottnak tekinthető, hogy az állami szuverenitás magába foglalja a monetáris szuverenitást. A monetáris szuverenitás alapján minden államnak joga van meghatározni a területén a hivatalos pénznemet (törvényes fizetőeszközt), az adott pénz és a más pénzek közötti átváltásra (konvertibilitás) vonatkozó szabályokat (devizajog, árfolyamrendszer). A monetáris szuverenitás körében az állam meghatározhatja a belföld és a külföld közötti, pénzzel kapcsolatos jogügyletek nemzetközi magánjogát.²

A nemzetközi jog tényei azt is mutatják, hogy az államok nemzetközi szerződések alapján ezekről a jogaikról lemondhatnak, illetve közös gyakorlásáról állapodhatnak meg. A jelenkorban mindenekelőtt a Nemzetközi Valutaalapra (International Monetary Fund – IMF) kell gondolnunk, illetve arra az európénzrendszer által is példázott lehetőségre, hogy több állam közös pénzrendszer létrehozását és működtetését határozza el, azaz monetáris uniót hoz létre.

Az állami kiadások és bevételek meghatározott időszakra, egymásra tekintettel történő, törvényhozás általi elfogadása (kötségvetési jog) szintén az állami szuverenitás körébe tartozó jog, amely a modern korban a legfelsőbb népképviselői szervet illeti meg. Ha az állami költségvetést az állami kiadásokat és bevételeket teljesen átfogó jogi keretként értelmezzük, akkor az úgynevezett állambevételi jogot is ide kell értenünk, ami témánk szempontjából az állam adóztatási impériumának felel meg. Az állambevételi jog nyilvánvalóan legsúlyosabb része az adójog, ideértve a vámoltatást is. Az államok adókiivetési jogát a nemzetközi jog szintén elismeri.³

A belső jogban ezeknek a nemzetközi jogban elismert jogosítványoknak az alkotmányok kifejezett rendelkezései felelnek meg, amelyek az állami szervezetrendszer keretei között említik a pénzkibocsátás jogát, illetve a törvényhozás jogát adók megállapítására és a költségvetés jóváhagyására.⁴

Magyarország a költségvetési és monetáris szuverenitás nemzetközi jogban elismert attribútumaival a rendszerváltást megelőzően is rendelkezett. A centralizált bürokratizmus-

2 Amint azt az Állandó Nemzetközi Bíróság kimondta: „It is indeed a generally accepted principle that a state is entitled to regulate its own currency”. Serbian and Brazilian Loan case: publications of the Court, Series A Nos. 20-1, at p. 44. in F.A. MANN, *The legal aspect of money: with special reference to comparative private and public international law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, 461.

3 F. MANN, i.m., 461.

4 Így a klasszikusok közé tartozó 1791-es francia alkotmányban az V. cím a közterhekhez való hozzájárulásról, a 34. cikk a költségvetésről, az Egyesült Államok alkotmányának 8. cikke, a Német Szövetségi Köztársaság alkotmányának 73. és 110. cikkei a szövetségi állam kizárólagos jogairól.

ra épülő állami-politikai berendezkedés keretei között a parlamenti költségvetési jog pusztán formalitás volt, az adójog az állami vállalatok és a szövetkezetek által fizetett „járulékok” formáját öltötte. Az állami akaratot az 1968 utáni „se nem terv, se nem piac” gazdasági mechanizmusban állami elvonások és támogatások kiterjedt rendszere közvetítette. A helyi és megyei tanácsok nem rendelkeztek pénzügyi önállósággal. A monetáris szférát a kiterjedt állami árszabályozás és a kötött devizagazdálkodás jellemezte. Az ország az 1980-as évek eleji adósságválság kapcsán kérte felvételét a Nemzetközi Valutaalapba.⁵

A rendszerváltást követően a parlamenti költségvetési jog a demokratikus jogállamiság követelményei szerint telt meg tartalommal. Bár az adójogban a korszerű, európai mintákat követő adók már az 1980-as évek második felében megjelentek, az igazi áttörést itt is a rendszerváltás, illetve az Európai Közösségekhez (Európai Unióhoz) való közeledés hozta. A monetáris szférában a piacgazdaságra való áttérés drámai változásokat involvált. Megvalósult a nemzeti valuta teljes konvertibilitása (eltűnt a devizajog), a gazdaság pénzellátásának, illetve a pénzkínálat állami befolyásolásának (monetáris politika) letéteményesévé az immár az állam politikai szerveitől nagyrészt független Magyar Nemzeti Bank vált.⁶

2. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ALAPVETŐ RENDELTETÉSE, ALAPVETŐ GAZDASÁGI RENDSZEREI

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) eredeti célkitűzései magukban hordozták a tagállamok költségvetési, illetve monetáris szuverenitásának korlátozását.⁷

A magánvállalkozások számára a tagállami protekcionizmusoktól megszabadított közös piac intenzívebb versenyt, nagyobb hatékonyságot, ennek révén nagyobb jólétet ígért. Ennek a koncepciónak magától értetődően volt része a vámunió létrehozása. A vámunióban a vámmoltatás jogának szupranacionális szintre helyezésével, illetve a külkereskedelmi politika közösségiesítésével a tagállamok elvesztik ezen a téren addig élvezett jogosítványukat, önálló mozgásterük szűkül. A tagállamok arról is megállapodtak, hogy a nemzeti agrárprotekciónizmusukat közös agrárpolitikával váltják fel, ami a mezőgazdasági termelőknek nyújtott tagállami költségvetési támogatások megkritikálásával járt. (A „veszteséggel” szemben a közös költségvetésből jutott mezőgazdasági támogatások, illetve a harmadik országok irányában kialakított kollektív protekcionizmus „nyeresége” állt.)

A közös piac megteremtése megkövetelte az áruk és szolgáltatások tagállami eredet szerinti diszkriminációjának tilalmát is. Az adózás terén további szuverenitáskorlátozóként is tekinthetjük a forgalmi adóztatás (hozzáadottérték-adó, jövedéki adó) messzemenő harmo-

5 Magyarország 1982 óta tagja a Nemzetközi Valutaalapnak. 1982. évi 6. törvényerejű rendelet a Nemzetközi Valutaalap alapokmányának kihirdetéséről.

6 1991. évi LX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról. A pénzügyi jog 1985–2005 közötti átrendeződéséhez lásd: VÁRNAY Ernő, *A pénzügyi jog 1985 és 2005 közötti alakulásának néhány alapvető jellegzetessége = A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005: jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*, szerk. JAKAB András és TAKÁCS Péter, II, Bp., Gondolat-ELTE ÁJK, 2007, 792–811.

7 A nemzet-állami szuverenítésra oly érzékeny francia jogirodalom nyomban érzékelte ezt az összefüggést. Lásd Florian LINDITCH, *La souveraineté budgétaire et l'Europe*, Revue de droit public, 1993, 6. sz., 1671–1710.

nizációját. (A harmonizáció nem egyenlő az egységesítéssel, az adómértékek meghatározása tekintetében például a tagállamok számottevő szabadságot élveznek.)

A tagállami költségvetések bevételi és kiadási oldalát egyaránt érintő kötelezettséget jelentett az állami támogatások versenytorzító tilalma.⁸

Az EGK létrejöttékor közös pénz megteremtése, monetáris unió létrehozása nem merült fel. Ezen a téren a tagállamok pénzei átválthatóságának (konvertibilitás) kiteljesítése is hátravolt. Az alapszerződésbe a tagállamok közötti tőkemozgások és fizetések fokozatos liberalizálása került.⁹

A konvertibilitás kiteljesedését követően csakhamar ennek hátrányai is megmutatkoztak, hiszen a vállalkozások számára oly fontos árfolyam-stabilitás a Bretton Woods-i rendszer 1970-es évek elején bekövetkezett felbomlása miatt az árfolyamok jelentős ingadozásának adta át a helyét. Ez a fejlemény súlyosan veszélyeztette a közös piac működését, és kiváltotta az árfolyam-ingadozásokkal szembeni fellépés intézményesítését a közösségben. A tagállamok a valutakígyók és az Európai Monetáris Rendszer félsikereit követően újabb nagy lépésre szánták el magukat.

3. A NAGY ÁTTÖRÉS

Témánk szempontjából az Európai Közösségek, illetve az Európai Unió fejlődésében a nagy áttörést az 1993-ban hatályba lépett maastrichti szerződés hozta azzal, hogy célul tűzte valamennyi tagállam részvételével monetáris unió létrehozását.

A monetáris unióban részt vevő államok elveszítik a nemzeti fizetőeszköz meghatározásának jogát – az átváltás szabályozása eleve elesik –, a pénzmennyiség-szabályozás eszköztárát, röviden: elveszítik monetáris szuverenitásukat.

Az Európai Közösség (EK) keretében megvalósuló monetáris unió a közös pénzt stabil, nem inflálódo pénzként tételte.¹⁰ Ennek érdekében a pénz menedzselésére a kormányoktól (és az EU politikai intézményeitől) független központi bankrendszert konstituáltak az Európai Központi Banknak (EKB), illetve a Központi Bankok Európai Rendszerének életre hívásával.¹¹

A közös pénz vásárlóerejének megőrzése azt is megköveteli, hogy a részt vevő államok költségvetési deficitjei – és államadóssága – szűk korlátok között maradjon. Ezt a szerződésbe is belefoglalták, sőt szankciókat is rendeltek, a betartást ösztönzendő.¹² A túlzott költségvetési hiány kialakulásának megelőzésére, illetve a túlzott hiány megállapítására és leküzdé-

8 Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (EGK) 92–94. cikkei, jelenleg az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107–109. cikkei.

9 EGK 67–71. cikkei

10 Az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EK) 105. cikk (1) bekezdésének értelmében a KBER (Központi Bankok Európai Rendszere) elsődleges célja az árstabilitás fenntartása.

11 Lásd különösen az EK 107–108. cikkeit.

12 EK 104. cikk, különösen a (11) bekezdés.

sére irányuló részletes eljárásokat a két tanácsi rendeletbe foglalt, úgynevezett stabilitási és növekedési paktum (SNP) rögzítette.¹³

A megelőzést a tagállamok (kormányai) által minden évben benyújtandó, úgynevezett stabilitási program, illetve az euróövezeten kívüli, nem részt vevő tagállamok esetében a konvergenciaprogramnak a Bizottság és a Tanács általi, úgynevezett többoldalú felügyelete kívánta szolgálni. Az SNP prevenciós ágáról szóló 1466-os tanácsi rendelet értelmében a stabilitási program és a konvergenciaprogram egyaránt a következő információkat mutatja be:

„a) az egyensúlyközeli vagy többletet tartalmazó költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzést és az államháztartási többletre/hiányra vonatkozó célkitűzéshez vezető korrekciós pályát, valamint az államadósság arányának várható változását;

b) a várt gazdasági fejlődésre és a lényeges közgazdasági változókra vonatkozó főbb feltételezéseket, amelyek a stabilitási program megvalósítása szempontjából lényegesek, úgymint a kormányzati beruházási kiadások, a reál bruttó hazai termék (GDP) növekedése, a foglalkoztatás és az infláció;

c) a program célkitűzéseinek elérése érdekében tett és/vagy javasolt költségvetési és egyéb gazdaságpolitikai intézkedések ismertetését, valamint a főbb költségvetési intézkedések esetében azok költségvetésre gyakorolt mennyiségi hatásainak értékelését;

d) egy elemzést arról, hogy a főbb közgazdasági feltételezések változásai hogyan befolyásolják a költségvetési egyenleget és az adósságot.

(3) Az államháztartási többlet/hiány arányára és az adósság arányának változására vonatkozó, valamint a (2) bekezdés a) és b) pontjában említett főbb közgazdasági feltételezésekre vonatkozó információk összeállítása évente történik, és lefedi a folyó és az előző évet, valamint legalább a következő három évet.¹⁴

A rendelet szerint a Bizottság ajánlása alapján a Tanács véleményezi a programot. Ha megállapítja, hogy annak célkitűzéseit és tartalmát meg kell erősíteni, felkéri a tagállamot a program módosítására.

A Tanács nyomon követi a program végrehajtását. Ha megállapítja, hogy a költségvetési egyenleg a középtávú költségvetési célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától jelentősen eltér, ajánlással fordul az érintett tagállamhoz, hogy hozza meg a szükséges kiigazító intézkedéseket. Ha a további ellenőrzés során a Tanács azt állapítja meg, hogy a költségvetési egyenleg jelentős eltérése a középtávú célkitűzéstől vagy az ahhoz vezető korrekciós pályától tartós vagy romlik, ajánlást tesz az érintett tagállamnak, hogy tegyen azonnali kiigazító intézkedéseket.

13 A Tanács 1466/97/EK-rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról, HL L 209., 1997. 8. 2., 1. o. (1466-os rendelet), a Tanács 1467/97/EK-rendelete a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról, HL L 209., 1997. 7. 7., 6. o. (1467-es rendelet).

14 Az 1466/97/EK-rendelet 3. cikk (2) bekezdés a stabilitási programokra, 7. cikk (2) bekezdés a konvergenciaprogramokra.

Az SNP korrekciós ágán a túlzott hiány esetén követendő eljárást a szerződés és az 1467-es tanácsi rendelet írta le részletesen. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a túlzott hiány fennáll, akkor véleménnyel és ajánlással a Tanácshoz fordul. Ha a Tanács úgy határoz, hogy a túlzott hiány fennáll, egyidejűleg ajánlást tesz az érintett tagállamnak, amelyben legfeljebb négy hónapos határidőt állapít meg a meghozandó hatékony intézkedésekre. A Tanács a túlzott hiány kiigazítására is határidőt állapít meg, amelyet a határidő megállapítását követő évben kell teljesíteni. Ha a Tanács megállapítja, hogy ajánlásait nem követte eredményes intézkedés, határozatban felszólíthatja az érintett tagállamot, hogy meghatározott időn belül hozzon intézkedéseket a hiány olyan mértékű csökkentésére, amelyet a Tanács szükségesnek ítél. Mindaddig, amíg egy tagállam nem tesz eleget, a Tanács szankciókat foganatosíthat. Ezek közül a szerződés értelmében a legsúlyosabb a pénzügyi szankció.¹⁵ Ez lehet nem kamatozó letét elhelyezése a közösségnél, illetve pénzbírság. A rendelet értelmében a Tanács rendszerint nem kamatozó letétet ír elő. A letét nem haladhatja meg az érintett tagállam előző évi GDP-jének 0,5 százalékát. A Tanács a nem kamatozó letétet rendszerint pénzbírsággá változtatja, ha az érintett tagállam a túlzott hiányt két évvel az érintett részt vevő (!) tagállam számára a letét elhelyezését előíró határozat után sem igazította ki.¹⁶ A befolyó pénzbírságokat a túlzott hiánnyal nem rendelkező részt vevő tagállamok között, azok GDP-je arányában kell szétosztani.

SZUVERENITÁSIMPLIKÁCIÓK

Mind a megelőző, mind a kiigazító ág a tagállamok költségvetési szuverenitásának bizonyos korlátozását célozta, hiszen a kemény (jogi, politikai) korlát nélküli túlköltekezés a kormányzati gazdaságpolitika mondhatni mindennapi gyakorlata volt.

Tekintettel arra, hogy a közös pénz bevezetése valamennyi tagállam által vállalt cél, a monetáris unióból átmenetileg kimaradó tagállamok számára is előírták a központi bank függetlenségének követelményét és a stabil vásárlóerő megőrzését mint a központi banki monetáris politika első számú célját. Ezzel a monetáris szuverenitás oroszlánrésze az uniós tagság folytán minimális lesz, hiszen a monetáris politikába immár sem a kormány, sem a törvényhozás nem tud beleszólni.¹⁷ (Más kérdés, hogy a monetáris politika kikerülése a politikai döntéshozók – kormány, parlament – kezéből világszerte megfigyelhető jelenség.)

A túlzott hiányra vonatkozó eljárás a részt nem vevő tagállamok (így Magyarország) számára nem tette lehetővé szankciók alkalmazását, az eljárás tehát a szerződés és az SNP-rendelet értelmében „megállt” a szerződés 104. cikk (8) bekezdésénél, amelynek értelmében a Tanács megállapítja, hogy az érintett tagállam nem hozta meg a túlzott hiány meghatározott időn belüli megszüntetését célzó hatékony intézkedésekre tett ajánlásait. Ezt a „soft” megoldást keményítette meg az úgynevezett kohéziós államok tekintetében a Tanács

15 EK 104. cikk (11) bekezdés.

16 1467-es rendelet 13. cikk.

17 A messzemenő központi banki függetlenség kérdéses demokratikus legitimitációját egy korábbi tanulmányunk tárgyalta. Ernő VÁRNAX, *La Banque centrale européenne et le principe démocratique = Actes du VIIIe Séminaire Doctoral International et Européen Nice, 8–12 septembre 2008*, ed. Louis BALMOND, Joël RIDEAU, Nice, Université de Nice-Sophia Antipolis, 2009, 77–97.

2006-ban hozott rendelete,¹⁸ amely a kohéziós alaphól nyújtott támogatást feltételelessé tette. A rendelet értelmében azon tagállamok esetében, amelyek túlzottdeficit-eljárás alatt állnak, és nem tették meg a szerződés 104. cikkének (7) bekezdése értelmében kiadott tanácsi ajánlásban foglaltaknak megfelelő eredményes intézkedéseket, a Tanács a Bizottság javaslatára felfüggesztheti az adott évi támogatásokat.¹⁹

4. A NAGY VÁLSÁG

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági válság – amelyet földrajzi és időbeli kiterjedése, mélysége, a válságig működőképes intézményi keretek elégtelensége miatt illetünk az 1929–33-as világgazdasági válságra utaló elnevezéssel – az Európai Unióban is súlyos megrázkódtatásokkal járt. Az elmúlt évek fejleményei a monetáris és a költségvetési szférában egyaránt feltártak sebezhető pontokat.

A bankválság rávilágított arra, hogy az egyes bankokra koncentráló, bár harmonizált, mégis tagállami szintű prudenciális szabályozás és felügyelet nem képes kezelni a transzacionális bankok és a globalizálódó banktevékenység anomáliáit, azok messze tovagyűrűző káros hatásait. A széles értelemben vett monetáris szférához vehető kereskedelmi bankok rendszer szinten is megbízható működésének kikényszerítése érdekében az unió a felügyeleti rendszer megerősítésével válaszolt. Létrejött a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszere, amely három európai felügyeleti hatóságból (Európai Bankhatóság, Európai Értékpapír-piaci Hatóság, Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) és az ezeket átfogó Európai Rendszerkockázati Testületből tevődik össze.²⁰ A bankválság egyúttal arra is rávilágított, hogy a KBER létrehozásakor szőnyeg alá söpört kérdés, az EKB, illetve a tagállami központi bankok végső hitelezői funkciója is rendezésre vár. A végső hitelezői funkció EKB-hoz kerülése magától értetődően a par excellence szupranacionális bank további térnyerését hozná a tagállami központi bankokkal szemben.

18 A Tanács 1084/2006/EK-rendelete (2006. július 11.) a kohéziós alap létrehozásáról és az 1164/94/EK-rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 210., 2006. 7. 31., 79–81. o.

19 Felfüggesztő határozat meghozatalára először Magyarországgal szemben tett javaslatot február 22-én a Bizottság. A felfüggesztés javasolt összege 2013-ra 495,2 millió euró, a magyar GDP 0,5%-a, a 2013-ra előirányzott kötelezettségvállalások 29%-a. A felfüggesztés a GDP arányában igencsak súlyos. A szankció alkalmazásának indoka, hogy a Bizottság kalkulációja szerint a 2013-ban a költségvetési hiány meg fogja haladni a 3%-ot. A Tanács 2012. március 13-i határozatában 2013. január 1-jei hatállyal a fenti összeg felfüggesztéséről határozott. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ecofin/128939.pdf

20 Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniói makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról, HL L 331., 2010. 12. 15., 1–11. o., Az Európai Parlament és a Tanács 1093/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/78/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 331., 2010. 12. 15., 12–47. o., Az Európai Parlament és a Tanács 1094/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (az Európai Biztosítás- és Foglalkoztatónyugdíj-hatóság) létrehozásáról, valamint a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/79/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 1095/2010/EU-rendelete (2010. november 24.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Értékpapír-piaci Hatóság) létrehozásáról, a 716/2009/EK-határozat módosításáról és a 2009/77/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 331., 2010. 12. 15., 84–119. o.

Úgy tűnik, mára – különösen a spanyol bankválság nyomán – meggyőzően lehet érvelni az úgynevezett bankunió (European banking union, union bancaire européenne) mellett. A Bizottság elnöke által is támogatott elképzelés szerint a bankunió keretében megvalósulna a pénzügyi intézetek uniós szintű felügyelete, egy uniós szintű betétbiztosítási alap a bankok befizetéseiből nyújtana garanciát a betéteseknek, a bajba jutott bankok pedig közvetlenül kaphatnának segítséget az európai stabilitási alaphoz. A Bizottság elnöke szerint az alapszerződések módosítását nem igénylő bankunió már 2013-ban megvalósulhatna.²¹ Christian Noyer, az EKB Kormányzó Tanácsának tagja, a Banque de France elnöke az európai bankunió mellett érvelve felveti, hogy az EKB és az euróövezet tagállami központi bankjai kapjanak hatáskört a kulcsfontosságú nagy bankok felügyeletére.²²

Amint a bankunió kommentárjaiban nyíltan is kifejezésre jutott, ez a lépés a tagállami szuverenitások újabb, nem elhanyagolható visszametszését jelentené.

Az elmúlt néhány év fejleményei azonban arra is élesen rávilágítottak, hogy a költségvetési deficiteket – és az államadósságokat – egy sor tagállamban nem sikerült az előírt korlátok között tartani, ami megkérdőjelezte a monetáris unió fenntarthatóságát. A tagállamok a kiutat mindenekelőtt a tagállami költségvetési gazdálkodások erőteljesebb megfegyelmezésében vélték megtalálni. Ennek érdekében született meg az úgynevezett „hatos csomag” (amelynek létrejöttén a magyar elnökség is sikerrel munkálkodott).²³ A hatos csomag jogszabályai elsősorban az euróövezet tagállamai számára írják elő újabb kötelezettségeket, és rögzítenek újabb, gyorsabb és súlyosabb szankciórendszert.

Az új rendszer – már amennyire a jogszabályok szövegéből kiolvasható – több olyan új donságot tartalmaz, amelyek a tagállamok költségvetési, illetve gazdaságpolitikai szuverenitását a korábbiaknál jobban korlátozzák. Az új szabályok megerősítik a túlzotthiány-eljárást, és úgynevezett költségvetési keretrendszer bevezetését írják elő a tagállamok számára.

Úgy tűnik, hogy mára a tagállamok gazdaságpolitikáinak erőteljesebb uniós szintű összehangolására, illetve a tagállamok gazdaságpolitikáiba történő erőteljesebb uniós szintű be-

21 BARROSO, *Banking Union Can Be Done Quickly, Without Changing the Treaty*, <http://uk.reuters.com/article/2012/06/12/uk-eu-barroso-banking-idUKBRE85B08Y20120612>

A regionális betétbiztosítási alap létrehozása és a regionális prudenciális szabályozás mellett érvel Soros György is. George Soros, *The Accidental Empire*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-accidental-empire>

22 NOYER, *ECB needs power to supervise key big banks*, <http://uk.reuters.com/article/2012/06/12/uk-ecb-noyer-idUKBRE85B09P20120612>

23 Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről, *HL L 306., 2011. 11. 23., 1–7. o.*, az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről, *HL L 306., 2011. 11. 23., 8–11. o.*, az Európai Parlament és a Tanács 1175/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról szóló 1466/97/EK tanácsi rendelet módosításáról, *HL L 306., 2011. 11. 23., 12–24. o.*, az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, *HL L 306., 2011. 11. 23., 25–32. o.*, a Tanács 1177/2011/EU-rendelete (2011. november 8.) a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és pontosításáról szóló 1467/97/EK-rendelet módosításáról, *HL L 306., 2011. 11. 23., 33–40. o.*, a Tanács 2011/85/EU-irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, *HL L 306., 2011. 11. 23., 41–47. o.*

avatkozás számára is megérett az idő. Erre utal a gazdaságpolitikai koordináció megerősítését célzó európai szemeszter, az Euró Plusz paktum létrejötte, a gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése és bizonyos elemeit tekintve a költségvetési paktum létrejötte is.

4.1. Az úgynevezett túlzotthiány-eljárás megerősítése

Mint fentebb láttuk, a túlzotthiány-eljárás korábbi rendjében benne foglaltattott egy prevenció és egy korrekció ág. Az új szabályozás mindkét ágon szigorítást irányoz elő.

A tagállamok költségvetési tervezésében kötelezővé válik a költségvetési egyenlegre vonatkozó középtávú célkitűzés kialakítása. A középtávú költségvetési célkitűzés tiszteletben tartását bele kell venni a nemzeti középtávú költségvetési keretekbe. Az egyenlegre vonatkozó célkitűzések eltérhetnek az egyensúlyközeli vagy többletet tartalmazó helyzetre vonatkozó követelménytől, ugyanakkor a GDP 3 százalékának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradniuk. A részt vevő tagállamokra²⁴ és az ERM II.-ben²⁵ részes tagállamokra a rendelet szigorúbb követelményt fogalmaz meg, amikor rögzíti, hogy nekik a középtávú költségvetési deficiteket a GDP –2 százaléka és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni.

Ezek az előírások magától értetődően behatárolják a tagállami költségvetési mozgásteret.

A költségvetési tervezés uniós szabályozása nem áll meg az egyenlegre vonatkozó globális célok előírásánál.²⁶ A középtávú költségvetési tervezés alapdokumentuma, az évente megújítandó három évre szóló stabilitási, illetve konvergenciaprogramok immár mélyebbre hatolnak.

4.1.1. Változások a prevenció ágon

A prevenció ágon az 1466-os rendeletet módosító 1175-ös rendelet rögzítette a módosításokat.

A prevenció ágon a rendelet kibővítette a stabilitási program és a konvergenciaprogram kötelező tartalmát. Így többek között tájékoztatást kell tartalmazniuk az elöregedéssel kapcsolatos implicit kötelezettségekről, valamint az olyan feltételes kötelezettségekről, amelyek az állami költségvetésre potenciálisan nagy hatást gyakorolnak.²⁷ A program célkitűzéseinek elérése érdekében tett vagy javasolt intézkedések mennyiségi értékelésének ki kell térniük a

24 Részt vevő tagállamok azok a tagállamok, amelyeknek hivatalos pénzneme az euró.

25 ERM (Exchange Rate Mechanism) II. elnevezésű rendszer az euró és más tagállami nemzeti valuták közötti – szűk korlátok közötti – árfolyam-megállapodás. Az euróövezetbe tartozó és az Európai Központi Bank és az euróövezeten kívüli tagállamok nemzeti központi bankjai között a gazdasági és monetáris unió harmadik szakaszában az árfolyam-mechanizmus eljárási szabályainak meghatározásáról szóló, 2006. március 16-i megállapodás, HL C 73., 2006. 3. 25., 21. o.

26 A lisszaboni szerződéssel az unió alapszerződéséhez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyv szerint a túlzott költségvetési hiányra vonatkozó referenciaérték a bruttó hazai termék (GDP) 3%-a, míg az államadósságra vonatkozó referenciaérték a piaci áron számított bruttó hazai termék (GDP) 60%-a.

27 1175-ös rendelettel beiktatott 3. cikk (2) bekezdés a) pontja.

hosszú távú pozitív költségvetési hatásokat eredményező, jelentős strukturális reformok átfogó költség-haszon elemzésére is.²⁸

Igazi nóvum továbbá az előírás, miszerint a programnak a legvalószínűbb makroszintű költségvetési forgatókönyvön vagy egy óvatosabb forgatókönyvön kell alapulniuk. A makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket a naprakész bizottsági előrejelzésekkel és adott esetben egyéb független szervek által készített előrejelzésekkel kell összehasonlítani. A választott makro-költségvetési forgatókönyv és a bizottsági előrejelzés közötti jelentős eltéréseket indokolni kell.²⁹

Az unió tudatában van annak, hogy a programok végrehajtására a tagállamok sajátos alkotmányos (politikai) berendezkedése viszonyai között kerül sor. Ezért maga a rendelet megköveteli, hogy a programoknak információt kell tartalmazniuk a nemzeti eljárások keretében zajló egyeztetés állapotáról, hogy a programot a nemzeti parlament elé terjesztették-e, és hogy a nemzeti parlament megvitatta-e a Tanácsnak a megelőző programra vonatkozó véleményét, adott esetben bármilyen ajánlást, figyelmeztetést, és hogy a parlament jóváhagyta-e a programot.³⁰ Ezek a formailag információ nyújtására vonatkozó előírások valójában azt az elvárást fogalmazzák meg, hogy a tagállamok folytassák le ezeket az egyeztetéseket, vigyék a parlamentjük elé az unió felé kommunikált programokat és az unió felől érkező reakciókat. Magától értetődő, hogy ezeknek a parlamenti vitáknak és jóváhagyásoknak csak akkor van jelentőségük, ha a parlamentekben érdemi munka, érdemi politikai vita folyik, hiszen csak ennek révén biztosítható többletlegitimitás a programok számára.

Ezek a rendelkezések egyúttal arra utalnak, hogy létezik egy szupranacionális makrogazdasági és költségvetési előrejelző szerv (a Bizottság), amelynek prognózisa nem hagyható figyelmen kívül, hiszen a tőle való eltérést indokolni kell. (Az indoklás gyengesége minden bizonnyal kihat a stabilitási, illetve konvergenciaprogramnak a Bizottság és a Tanács általi értékelésére.)

A stabilitási programok és a konvergenciaprogramok felülvizsgálata

A stabilitás programot és a konvergenciaprogramot a Tanács a Bizottság és a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság³¹ értékelése alapján a megvizsgálja. Az értékelés kiterjed a középtávú költségvetési célkitűzésekre, a hozzájuk vezető korrekciós pályára, a tervezett intézkedésekre. A költségvetési egyenleg javulására vonatkozó megfelelő éves javulás viszonyítási alapja a GDP 0,5 százaléka. A GDP 60 százaléka feletti adósságszinttel rendelkező tagállamok esetében az egyszeri intézkedésektől mentes elvárt javulás a GDP 0,5 százaléka. Az éves költség-

28 1175-ös rendelettel beiktatott 3. cikk (2) bekezdés c) pontja.

29 1466/97/EK tanácsi rendelet 3. cikk (2a) bekezdés a stabilitási programokra, 7. cikk (2a) bekezdés a konvergenciaprogramokra.

30 1175-ös rendelet 3. cikk (4) bekezdés.

31 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 134. cikk értelmében: „A tagállamok politikáinak a belső piac működéséhez szükséges legteljesebb mértékű összehangolásának elősegítése érdekében létrejön a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság. Minden egyes tagállam, a Bizottság és az Európai Központi Bank legfeljebb két-két tagot nevez ki a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságba.”

vetésben a kiadásnövekedés akkor haladhatja meg a potenciális GDP-növekedés középtávú referenciaértékét, ha azt törvényben előírt bevételnövekedés teljes egészében kompenzálja.

Ha Tanács az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)³² 121. cikkével³³ összhangban úgy véli, hogy a programot meg kell erősíteni, a Tanács felkéri az érintett tagállamot, hogy módosítsa programját.

A Tanács és a Bizottság figyelemmel kíséri a programok végrehajtását. A korrekciós pályától való jelentős eltérés, illetve a túlzott hiány kialakulásának veszélye esetén a Bizottság figyelmeztetését követően a Tanács szakpolitikai intézkedésekre vonatkozó ajánlást fogad el. Ez azt jelenti, hogy a Tanács ajánlásai immár egyes kormányzati szakpolitikák mélységéig hatolhatnak.

Ha az érintett tagállam a tanácsi ajánlásban előírt határidőn belül nem hoz megfelelő intézkedést, akkor a Bizottság haladéktalanul ajánlást terjeszt be a Tanácsnak a hatékony fellépés elmulasztását megállapító határozat minősített többséggel történő elfogadására.

A prevenció ág „keményítésének” érdekében a hatos csomagnak az euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről szóló rendelete³⁴ értelmében amennyiben az euróövezeti tagállam elmulasztja a tanácsi ajánlásban foglalt intézkedések megtételét, a Tanács a Bizottság ajánlására határozatban az előző évi GDP 0,2 százalékának megfelelő kamatozó letét elhelyezését írja elő. A Tanács döntésére a fordított többség elve érvényesül, tehát a bizottsági ajánlás elutasításához kell minősített többség a Tanácsban.³⁵

4.1.2. Változások a korrekciós ágon

A korrekciós ágon az 1467-es rendeletet módosító 1177-es rendelet vezette be az újításokat.

A legfontosabb újítás, hogy a túlzott hiánynak – illetve a költségvetési fegyelem betartásának – a megállapítása során nemcsak a költségvetési hiányt, hanem az államadósság referenciaértéket meghaladó mértékét is figyelembe veszik.³⁶ A referenciaértéket az alapszerződésekhez csatolt 12. jegyzőkönyv a költségvetési hiány esetében a GDP 3 százalékában, míg a adósság tekintetében a GDP 60 százalékában határozza meg.³⁷

Az EUMSZ 126. (2) bekezdés b) pontja értelmében a Bizottság figyelemmel kíséri, hogy az államadósságnak a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya túllépi-e a referenciaértéket, illetve hogy az arány elegendő mértékben csökken-e, és kielégítő ütemben közelít-e a referenciaértékhez.

Az 1177-es rendelet³⁸ ezt úgy konkretizálja, hogy „amennyiben az államadósságnak a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyított aránya meghaladja a referenciaértéket, ez az arány – az

32 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egységes szerkezetbe foglalt változatát az Európai Unió Hivatalos Lapja (HL) 2010. március 30-i, C83. száma tette közzé.

33 Az EUMSZ 121. cikke a gazdaságpolitikák koordinációjára, illetve többoldalú felügyeletére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza.

34 Az Európai Parlament és a Tanács 1173/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a költségvetési felügyelet euróövezet-beli eredményes érvényesítéséről, HL L 306., 2011.11. 23., 1. o.

35 1173-as rendelet (4. cikk (1) és (2) bekezdés).

36 Az 1177-es rendelettel beiktatott 1. cikk (1) bekezdés.

37 12. jegyzőkönyv a túlzott hiány esetén követendő eljárásról. 1. cikk.

38 EUMSZ 126. cikk (6) és (7) bekezdések, az 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe iktatott 2. cikk (1a) bekezdés.

EUMSZ 126. cikke (2) bekezdése b) pontjának megfelelően – akkor tekintendő elegendő mértékben csökkenőnek és a referenciaértékhez kielégítő ütemben közelítőnek, ha a referenciaértéktől való eltérés az előző három évben viszonyítási alapként évente átlagosan egyhuzaddal csökkent, azon elmúlt három évben bekövetkezett változások alapján, amelyekre adatok állnak rendelkezésre”.

A Tanács a túlzotthiány-megállapítását követő ajánlásában szoros határidőt szab az eredményes intézkedések meghozatalára, illetve a túlzott hiány megszüntetésére. Ha erre nem kerül sor, a Tanács felszólítást intéz a tagállamhoz a hiány egy éven belüli megszüntetésére. A felszólításban a Tanács felkéri a tagállamot, hogy valósítson meg olyan éves költségvetési célokat, amelyek – az ajánlást alátámasztó előrejelzés alapján – megfelelnek az egyszeri és átmeneti intézkedésektől mentes, ciklikusan kiigazított egyenlegben elérendő, a GDP legalább 0,5 százalékát mint küszöbértéket kitevő éves minimális javulásnak, és ezáltal a felszólításban szereplő határidőn belül szüntesse meg a túlzott hiányt. A Tanács megjelöli az e célok eléréséhez vezető intézkedéseket is.³⁹

Témánk szempontjából különleges figyelmet érdemel a Tanács számára az 1467-es rendeletbe újonnan beillesztett hatáskör, miszerint a költségvetési egyenleg minimális javulásához szükséges intézkedéseket is megjelölheti. Itt a tagállam számára már nincs jelentős mozgáster, a Tanács alig hagy helyet a tagállami döntéshozóknak, számukra voltaképpen csak a végrehajtás marad, a szuverenitás visszametszése erőteljes, ellentmondást nem tűrő.

A korrekciós ág keményítésének érdekében az 1173-as rendelet az euróövezeti tagállamok vonatkozásában úgy rendelkezik, hogy amennyiben túlzott hiány áll fenn, vagy ha Bizottság az SNP-ben a költségvetési politikára vonatkozóan megállapított kötelezettségek különösen súlyos megsértését állapította meg, a Bizottság a GDP 0,2 százalékának megfelelő nem kamatozó betétnek a Bizottságnál történő elhelyezését előíró határozatra tesz javaslatot.⁴⁰ A Tanács a javaslatot minősített többséggel utasíthatja el.

Ezen a ponton a rendelet egyrészt a szankcionálható magatartások tekintetében túlmegy a korábbi szabályozáson, másrészt itt is bevezeti a „fordított többség” elvét a Tanács döntéshozatalában.

Ha a Tanács az EUMSZ 126. cikkének (8) bekezdése alapján úgy határoz, hogy valamely tagállam nem tett eredményes lépéseket a túlzott hiány kiigazítására,⁴¹ a Bizottság a határozat elfogadásától számított húsz napon belül ajánlja, hogy a Tanács újabb határozatban a tagállam előző évi GDP-je 0,2 százalékának megfelelő pénzbírság kiszabását rendelje el. A Tanács minősített többséggel módosíthatja vagy utasíthatja el a Bizottság javaslatát.⁴²

Ez a két rendelkezés igencsak jelentős szigorítás, hiszen az EUMSZ csak a 126. cikk (11) bekezdésében tesz említést pénzügyi szankcióról.

39 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe iktatott 3. cikk (4) bekezdés és 5. cikk (1) bekezdés.

40 1173-as rendelet 5. cikk.

41 Az EUMSZ 126. cikk (8) bekezdése értelmében „ha a Tanács megállapítja, hogy ajánlásait a meghatározott időn belül nem követte eredményes intézkedés, azokat nyilvánosságra hozhatja”.

42 1173-as rendelet 6. cikk.

További jelentős szigorítás, hogy amennyiben a Tanács úgy határoz, hogy a túlzotthiány-eljárás keretében az euróövezeti tagállamra az EUMSZ 126. cikk (11) bekezdése alapján pénzügyi szankciót szab ki, főszabályként pénzbírság kiszabására kerül sor.⁴³ (Az 1467-es rendelet eredetileg főszabályként nem kamatozó letét előírásáról rendelkezett.)⁴⁴

4.2. A statisztikák manipulálása elleni szankció

Az SNP keretében történő felülvizsgálat, illetve az uniós ajánlások és határozatok végrehajtása nem képzelhető el a tagállamok által szolgáltatott megbízható statisztikai adatok nélkül. Közismert, hogy több tagállam ezt a magától értetődő kötelezettségét súlyosan megszegte. Érthető tehát, hogy az 1173-as rendeletbe a statisztikák manipulálása elleni szankció is bekerült. A Tanács a Bizottság ajánlása alapján határozhat úgy, hogy pénzbírságot szab ki arra a tagállamra, amely szándékosan vagy súlyos gondatlanságból a hiányra és az adósságra vonatkozóan az alapszerződésekben foglaltak alkalmazása szempontjából lényeges adatokat valótlanul mutat be. A pénzbírságnak hatékonynak, visszatartó erejűnek és a valótlan bemutatás jellegével, súlyosságával, valamint időtartamával arányosnak kell lennie, összege nem haladhatja meg az érintett tagállam GDP-jének 0,2 százalékát.⁴⁵

4.3. A „gazdasági párbeszéd”

Az euróövezetre vonatkozó 1173-as rendelet 3. cikke alapján az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti párbeszéd fokozása, valamint a nagyobb fokú átláthatóság és elszámoltathatóság biztosításának érdekében az Európai Parlament illetékes bizottsága⁴⁶ felkérheti a Tanács és a Bizottság elnökét, és adott esetben az eurócsoport elnökét, hogy a prevenciós és a korrekciós ágban pénzügyi szankciók kiszabására vonatkozóan hozott határozatok megvitatásának érdekében jelenjen meg a Bizottság előtt. A parlamenti bizottság az érintett tagállamnak is felajánlhatja egy eszmecserén való részvétel lehetőségét.

Az 1177-es rendelet ugyancsak tartalmazza a „gazdasági párbeszéd” konstrukcióját. Az 1467-es rendeletbe iktatott 2a cikk értelmében: „Az uniós intézmények – különösen az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság – közötti párbeszéd fokozása, valamint a nagyobb fokú átláthatóság és elszámoltathatóság biztosítása érdekében az Európai Parlament illetékes bizottsága felkérheti a Tanács, a Bizottság – és adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport – elnökét, hogy jelenjen meg a bizottság előtt az EUMSZ 126. cikkének (6) bekezdése alap-

43 Az 1177-es rendelettel beiktatott 11. cikk.

44 Az 1177-es rendelettel beiktatott 12. cikk értelmében (1) a pénzbírság összege tartalmaz egy – a GDP 0,2%-ának megfelelő – állandó elemet és egy változó elemet. A változó elem egyenlő az előző évi GDP százalékában kifejezett költségvetési egyenleg, valamint vagy a költségvetési egyenlegre vonatkozó referenciaérték, vagy – ha a költségvetési fegyelem megsértése kiterjed az adósságkritériumra – a GDP százalékában kifejezett, azon államháztartási egyenleg közötti különbség abszolút értékének egytizedével, amelyet az EUMSZ 126. cikkének (9) bekezdése szerinti felszólításnak megfelelően ugyanabban az évben el kellett volna érni.

45 1173-as rendelet 8. cikk.

46 Itt minden bizonnyal az Európai Parlament gazdasági és monetáris ügyek állandó bizottságáról lehet szó.

ján hozott tanácsi határozatok, az EUMSZ 126. cikkének (7) bekezdése alapján kiadott tanácsi ajánlások, az EUMSZ 126. cikkének (9) bekezdése értelmében kiadott felszólítások vagy az EUMSZ 126. cikkének (11) bekezdése alapján hozott tanácsi határozatok megvitatása céljából. Az Európai Parlament illetékes bizottsága felajánlhatja az ilyen határozatok, ajánlás vagy felszólítás által érintett tagállamnak, hogy eszmecsereén vegyen részt.”

A „gazdasági párbeszéd” tehát lényegében kiterjed a költségvetési fejelem betartásának érdekében hozott valamennyi ajánlás és határozat megvitatására.

A rendelet szövegének értelmében a gazdasági párbeszédre – amelynek nívuma az Európai Parlament felbukkanása a túlzotthiány-eljárás terén – a szankciókról hozott határozatok elfogadása után kerül sor, tehát az Európai Parlament voltaképpen csak utólag folytathat eszmecsereét a határozatban foglaltakról. Egy ilyen „eszmecsere” természetesen lehetőséget teremt a döntéshozók és az érintett tagállam kormányai képviselői álláspontjának, esetleg a döntések mögött meghúzódó tények, illetve megfontolások megismerésére. Ez a demokratikus legitimitációt erősíteni hivatott „soft” konstrukció akkor tudja megfelelően betölteni hivatását, ha a parlamenti bizottság tagjai – mindenekelőtt szakavatott felkészüléssel – rá tudják kényszeríteni a döntéshozók és az érintett tagállamok reprezentánsait, hogy valóban érdemi megnyilvánulásokat produkáljanak.⁴⁷

A „gazdasági párbeszéd” adott esetben annak az 1177-es rendelettel⁴⁸ beiktatott új rendelkezésnek a soft szankciója is lehet, amelynek értelmében a Tanácsnak követnie kell a Bizottság ajánlásait és javaslatait, vagy nyilvánosan meg kell indokolnia álláspontját. Olvasatunkban itt annak a visszásságnak a soft orvoslásáról lehet szó, amely 2004-ben a Bizottságot a Tanáccsal szemben a Bíróság elé vitte. Az ügyben fény derült arra, hogy a Tanács a Franciaországgal és Németországgal szembeni túlzotthiány-eljárás során a Bizottság ajánlása ellenére – a szükséges többség hiányában – nem hozott határozatot.⁴⁹

Az Európai Parlament illetékes bizottsága tehát magyarázatot kérhet, illetve bírálhatja a Tanács olyan döntését, amely nem követte a Bizottság ajánlását.

Az „érintett tagállam” részvételének kérdése nyitott, a kormány és/vagy a parlament részvétele a tagállami alkotmányos berendezkedés keretei között vár megválaszolásra.

4.4. „Látogató” Bizottság

Az 1177-es rendelettel az 1467-es rendeletbe a korrekciós ág módosításaként beiktatott 10a cikk értelmében a túlzotthiány-eljárás keretében a Bizottság állandó párbeszédet folytat a tagállami hatóságokkal. A Bizottság ebből a célból ellenőrzéseket hajt végre az érintett tag-

47 A gazdasági és monetáris ügyek bizottsága a monetáris politika terén az átláthatóság és az elszámoltathatóság erősítésének érdekében rendszeresen meghallgatja az Európai Központi Bank elnökét a meghozott intézkedésekről.

48 2a cikk (1) bekezdés második albekezdés.

49 C-27/04. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben (EBHT 2004, I-6649. o.). 2004. július 13-án hozott ítélet 90. pontja.

állam gazdasági helyzetének, a túlzott hiány megszüntetését illető nehézségeknek és kockázatoknak a felmérésére.

Amennyiben az érintett tagállam számára az EUMSZ 126. cikk (8) alapján hozott határozatot követő ajánlásokat, felszólításokat, illetve a 126. cikk (11) bekezdése alapján hozott határozatokat fogadtak el, a Bizottság helyszíni ellenőrzés keretében úgynevezett fokozott ellenőrzést hajt végre. Az euróövezeti és az ERM II.-ben részt vevő tagállamok esetében az Európai Központi Bank képviselőit is fel lehet kérni az ellenőrző látogatáson való részvételre.

Az Európai Bizottságnak a tagállami hatóságoknál – itt minden bizonnyal elsősorban a tagállamok kormányserveit kell érteni – teendő ellenőrző látogatásai kapcsán nehéz elhárítani a gondolatot, hogy itt egy „felsőbb szerv” fellépéséről van szó.

4.5. A Bizottság továbbmenne

– javaslat a költségvetési tervezés további harmonizációjára, illetve uniós felügyeletére

A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a megalapozott költségvetés elfogadásának döntő fontosságú mozzanata a költségvetési tervezés szakasza. Ha meggondoljuk, hogy egy éves költségvetés bevételi és kiadási oldalához mennyi gazdasági, politikai, társadalmi hatás kapcsolódik, könnyen beláthatjuk, hogy egy többé-kevésbé konzisztens költségvetés utólagos átrendezése mennyire nehéz, esetleg megoldhatatlan feladatot ró a központi közigazgatásra és a politikai szervekre (pártok, kormány, törvényhozás). A Bizottság álláspontja tehát távolról sem tűnik ésszerűtlennek.

Az uniós követelmények megfelelő érvényesíthetőségének érdekében a Bizottság az euróövezeti tagállamok vonatkozásában rendelet megalkotására tett javaslatot.⁵⁰

A javaslat közös költségvetési ütemtervet vezetne be: a tagállamok minden évben április 15-ig közzéteszik független makrogazdasági előrejelzéseken alapuló középtávú költségvetési tervüket és stabilitási programjukat.

A tagállamok az államháztartásra vonatkozó költségvetési törvény tervezetét az alapul szolgáló makrogazdasági előrejelzésekkel együtt legkésőbb október 15-ig közzéteszik.

A költségvetési törvényt legkésőbb december 31-ig el kell fogadni.⁵¹

A bizottsági javaslat értelmében a tagállamoknak a költségvetési tervet október 15-ig a Bizottságnak és az eurócsoportnak is be kell nyújtaniuk értékelésre. A javaslat az előzetes költségvetési terv kötelező tartalmi elemeire is előírást tartalmaz.

Amennyiben az előzetes költségvetési tervben a költségvetési egyenlegre vonatkozó célkitűzés és az államháztartási bevételek és kiadások alakulása eltér a stabilitási programban fog-

50 Javaslat. Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes költségvetési tervek monitoringjára és értékelésére, valamint az euróövezeti tagállamok túlzott hiánya megszüntetésének biztosítására vonatkozó közös rendelkezésekről. Brüsszel, 2011. 11. 23. COM (2011) 821 végleges.

51 Az államháztartási törvény (2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról) nem szól a középtávú költségvetési terv közzétételéről. A kormány március 31-ig meghatározza a gazdaság- és pénzügypolitika fő irányait, így különösen az adópolitika és a költségvetési politika céljait, rögzíti az államadósság csökkentésével összhangban álló költségvetésigyenleg-célt (13. §). A kormány szeptember 30-áig benyújtja az Országgyűlésnek a központi költségvetésről szóló törvényjavaslatot [22. § (2) bekezdés]. Az Országgyűlés december 31-ig elfogadja a költségvetési törvényt. (Ha nem, akkor átmeneti gazdálkodásról szóló törvényt fogad el.)

laltaktól, az eltérést indokolni kell. Amennyiben a Bizottság azt állapítja meg, hogy a stabilitási és növekedési paktumban meghatározott költségvetés-politikai kötelezettségek különösen súlyos megsértésére került sor, a Bizottság az előzetes költségvetési terv benyújtását követő két héten belül módosított előzetes költségvetési terv benyújtására szólítja fel az érintett tagállamot.

A Bizottság szükség esetén november 30-ig véleményt fogad el az előzetes költségvetési tervről. A bizottsági véleményt közzé kell tenni, és az érintett tagállam parlamentjének kérésére a Bizottság bemutatja azt a szóban forgó parlamentnek.

A bizottsági értékeléseket az eurócsoport is megvitatja.

Ezek a javaslatok számos, az euróövezeti tagállamok költségvetési szuverenitása szempontjából figyelemre méltó elemet tartalmaznak. Az elképzelés szerint az unió immár nemcsak a tagállami költségvetések tartalmát illetően ír elő korlátokat, tesz erős javaslatokat konkrét szakpolitikai intézkedésekre, hanem a költségvetési eljárás alkotmányos rendjében is helyet kér. Észre kell vennünk, hogy a javaslat szerint a rendelet a költségvetés elfogadásának eljárása tekintetében írna elő kötelező határidőket. A Bizottság nyilvánosságra hozandó – tehát a szakmai és politikai véleményformálókat orientáló – értékelést készít, és a költségvetési terv módosítására is felszólíthatná a tagállamot (érdemben a tagállam kormányát). A Bizottság formális részvételére is sor kerülhet a nemzeti parlamentek költségvetési vitájában.

5. A GAZDASÁGPOLITIKAI KOORDINÁCIÓ AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A tagállamok gazdaságpolitikai uniós szintű összehangolásának célkitűzése a maastrichti szerződéssel a gazdasági és monetáris unió koncepciójának részeként jelent meg.

Az Európai Közösségről szóló szerződésbe 1993-ban beiktatott módosítás egy úgynevezett nyílt koordinációs módszert alakított ki. A rendszer lényege, hogy a Bizottság, a Tanács és az Európai Tanács az unió egészére és az egyes tagállamokra átfogó gazdaságpolitikai és foglalkoztatáspolitikai iránymutatásokat (a kettő együtt alkotja az integrált iránymutatásokat) határoznak meg. Ezek az iránymutatások a Tanács ajánlásának formáját öltik. Az ajánlások figyelembevételével a tagállamok úgynevezett nemzeti reformprogramokat készítenek és fogadnak el.

A Bizottság és a Tanács figyelemmel kíséri, hogy az egyes tagállamok gazdaságpolitikája nem tér-e el az iránymutatásoktól, illetve nem veszélyezteti-e a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését. Amennyiben ilyen tapasztalnak, a Tanács a Bizottság ajánlása alapján az érintett tagállamhoz ajánlásokat intézhet, amelyeket adott esetben nyilvánosságra hozhat.⁵²

A gazdaságpolitikai koordináció maastrichti megoldása nem tartalmaz szankciót vagy más kemény jogi eszközt. A koordinációt voltaképpen a tagállamok együttesének szakmai-politikai nyomása (peer review) kényszerítené ki.

A lisszaboni szerződés egyfelől beiktatta a Bizottság jogát arra, hogy a „helytelen” gazdaságpolitikát folytató tagállamot figyelmeztetésben részesítse, másfelől rendes jogalkotá-

52 EKSZ 99. cikk.

si eljárást írt elő a gazdaságpolitikák többoldalú felügyeletére vonatkozó részletes szabályok megalkotására.⁵³

5.1. Az Euró Plusz paktum

A 2011. március 24–25-i Európai Tanács alkalmával az euróövezet állam-, illetve kormányfői elfogadták az Euró Plusz paktumot. A paktumhoz csatlakozott Bulgária, Dánia, Lengyelország, Lettország, Litvánia és Románia is.

A paktum a gazdaságpolitikai koordináció erősítését célozza, a legmagasabb politikai szintű elköteleződés formális – ki nem kényszeríthető – rendjének rögzítése révén. A paktum rendeltetése a versenyképesség fokozása és a káros egyensúlyhiány elkerülése. A paktumba foglalt célok a „lehető legjobb világot” vetítik a résztvevők elé:

- a versenyképesség fokozása;
- a foglalkoztatottság ösztönzése;
- további lépések az államháztartás fenntarthatóságának fokozása érdekében;
- a pénzügyi stabilitás megőrzése.

A paktum olyan területeken irányoz elő intenzívebb gazdaságpolitikai koordinációt, amelyek nemzeti hatáskörbe tartoznak. Így bekerült a paktumba, hogy biztosítani kell az adópolitikák pragmatikus koordinációját, felbukkan a közös társaságiadó-alap kidolgozása, nemzeti szabályok bevezetése a bankszanálásra vonatkozóan. A paktum aláírói kötelezik magukat, hogy nemzeti jogukba a stabilitási és növekedési paktumban foglaltaknak megfelelő tartós (alkotmányi vagy „kerettörvényi” szintű), számszerű költségvetési szabályokat illesztenek. Az egyes célok elérésének érdekében a paktum konkrét gazdaságpolitikai irányokat, illetve eszközöket is megjelöl. A részt vevő tagállamok minden évben a legmagasabb szinten megállapodnak az elkövetkező tizenkét hónap során megvalósítandó konkrét intézkedésekről. Ezek bekerülnek a nemzeti reformprogramokba és a stabilitási, illetve konvergenciaprogramokba. A megtett konkrét szakpolitikai intézkedéseket a tagállamok állam-, illetve kormányfői szinten kísérik figyelemmel. Emellett a Bizottság, a Tanács és az eurócsoport is értékeli ezeket az európai szemeszter keretében.⁵⁴

Megjegyezzük, hogy céljai és eszközei jelentős részben beépültek a később elfogadott kötelező jogszabályokba, illetve a költségvetési paktumba.⁵⁵

5.2. Az európai szemeszter

Az Európai Unió globális versenyképességének megőrzése, az unió általános céljainak – teljes foglalkoztatottság, jólét – elérése érdekében az Európai Bizottság „Európa 2020” elnevezés alatt az unió egészére hosszú távú gazdaságstratégiai programot állított össze, amelyet a

53 EUMSZ 121. cikk (6) bekezdés.

54 Lásd alább az 5.2. pontban írottakat.

55 Lásd a 7. pont alatt írottakat.

2010. júniusi Európai Tanács fogadott el. 2011-től kezdődően a program végrehajtását támogató tagállami gazdaságpolitikák éves ciklusokban történő, uniós megközelítésű, szisztematikus koordinációjára a Bizottság életre hívta az úgynevezett európai szemesztert. Az európai szemeszter a formális kötelező jogba az 1175-ös rendelettel került be.

Az európai szemeszter keretében a Bizottság növekedési jelentést készít (előző év vége), amelynek alapján az Európai Tanács, illetve a Tanács szakpolitikai iránymutatást bocsát ki a tagállamok számára a költségvetési és makrogazdasági strukturális reformok, valamint a gazdasági növekedést ösztönző lépések vonatkozásában (március). Ezt követően nyújtják be a tagállamok a rendezett államháztartásra vonatkozó terveket (stabilitási, illetve konvergenciaprogramok), és előterjesztik, hogy milyen reformok és intézkedések révén kívánják előrehaladást elérni az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés felé a foglalkoztatás, a kutatás, az innováció, az energiaügy és a társadalmi befogadás területén (nemzeti reformprogramok) (április).

A Bizottság kiértékeli ezeket a programokat, és ha szükséges, országspecifikus ajánlásokat fogalmaz meg. Ezeket a Tanács megvitatja, az Európai Tanács pedig jóváhagyja, majd a Tanács hivatalosan is elfogadja (május/június).

A tagállamok tehát az uniós szakpolitikai ajánlások birtokában készíthetik el a jövő évi költségvetéseiket. Amennyiben a tagállam nem követi ezeket az ajánlásban rögzített iránymutatásokat, a Tanács konkrét intézkedéseket tartalmazó további ajánlásokat nyújthat számára, a Bizottság figyelmeztetésben részesítheti, illetve a túlzott hiány esetén alkalmazható intézkedéseket lehet vele szemben foganatosítani.

Ezek a szakpolitikai ajánlások teljesen egyértelműen a tagállami gazdaságpolitikák uniós szintről kívánatosnak tartott intézkedések szükségességét rögzítik több-kevesebb konkrét-sággal, behatárolva ezzel a tagállami gazdaságpolitika mozgásterét (szuverenitását).⁵⁶

5.3. A gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás⁵⁷

Az Európai Parlament és a Tanács a lisszaboni szerződésben kapott felhatalmazással élve alkotta meg a „hatos csomag” részeként a gazdasági egyensúlyhiány miatti eljárást, egy új szupranacionális gazdasági kormányzási szisztémát.

56 Illusztrációként szolgáljon a Bizottság ajánlása a Tanács ajánlására Magyarország 2012. évi nemzeti reformprogramjáról és a Magyarország 2012–2015 közötti időszakra vonatkozó stabilitási (sic!) programjáról szóló tanácsi véleményről. Brüsszel, 2012. 5. 30. COM (2012) 317 final. Az ajánlások között helyet kapott egyebek mellett, hogy Magyarország az „új elszámolási szabályoknak a középtávú költségvetési keretekbe történő beillesztése révén módosítsa a gazdasági stabilitásról szóló sarkalatos törvényt. Folytassa a Költségvetési Tanács elemzési hatáskörének szélesítését, figyelemmel a közpénzügyek átláthatóságának növelésére. A 2011–2012. évi adóváltozások alacsony jövedelműekre gyakorolt hatásainak fenntartható, költségvetési szempontból semleges módon történő enyhítése révén alakítsa át a munkát terhelő adókat foglalkoztatásbarátabbá, például az energiaadókra és a rendszeres vagyonadókra való hangsúlyáthelyezéssel...Csökkentse az adószabályok betartásával kapcsolatos költségeket, és alkosson stabil, megengedhető és nem torzító társadalmi adózási kereteket. Törölje el a nagyméretű kiskereskedelmi üzlethelyiségek létesítésére vonatkozó, nem indokolható korlátozásokat...”

57 Az Európai Parlament és a Tanács 1176/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról, *HL L 306., 2011. 11. 23., 25–32. o. (1176-os rendelet).*

Ennek az eljárásnak a bevezetését az elmúlt évtizedekben szerzett azon tapasztalatok alapozzák meg, hogy a költségvetési egyensúlytalanságok igen gyakran az állami gazdálkodás mélyebben fekvő jellegzetességeinek tudhatók be. A költségvetési hiányok állandósulása, az államadósság túlzott mértéke mögött a nemzetgazdaságok működési gyengeségei, az általános gazdaságpolitika inadekvát cél- és eszközrendszere húzódik meg. Ennek megfelelően az új eljárás a tagállami gazdaságpolitikák teljességére kiterjed. Milyen elemekből épül fel az uniós gazdasági kormányzás új eszköze?

5.3.1. A túlzottegyensúlyhiány-eljárás prevenciósa

Az eredménytábla

A rendszer kiindulópontja a Bizottság által elkészített éves jelentés, amely egy úgynevezett eredménytábla alapján gazdasági és pénzügyi értékelést nyújt az egyes tagállamok nemzetgazdaságának állapotáról. Az eredménytábla úgy adódik, hogy a Bizottság a tagállam gazdaságára vonatkozó adatokat tájékoztató jellegű, riasztási szinteket jelölő küszöbértékekkel veti össze. Az eredménytáblában megtalálhatók a belső és külső egyensúlyhiányokra (állami és magáneladósodottság, munkanélküliség, folyó fizetési mérleg, reálárfolyamok, exportpiaci részesedés, termelékenység, nettó befektetői pozíció) vonatkozó mutatók. Az értékeléskor figyelembe veszik a gazdasági növekedés, a foglalkoztatottság, a kutatás és fejlesztés, valamint az ágazati fejlemények adatait.

Az eredménytábla mutatói alapján a Bizottság éves jelentése meghatározza azokat a tagállamokat, amelyekben véleménye szerint egyensúlyhiány,⁵⁸ illetve egyensúlyhiány fellépésének kockázata állhat fenn.⁵⁹

Részletes felülvizsgálat

A Bizottság azokban a tagállamokban, ahol egyensúlyhiány vagy annak kockázata állhat fenn, váratlan gazdasági események bekövetkezése esetén részletes felülvizsgálatot végez, amelyet ellenőrző látogatások egészítenek ki. A részletes felülvizsgálat azt is elemzi, hogy fennáll-e az adott tagállamban egyensúlyhiány, illetve hogy az egyensúlyhiány túlzottnak tekinthető-e.⁶⁰

58 Egyensúlyhiányok olyan makrogazdasági fejleményeket eredményező tendenciák, amelyek hátrányosan befolyásolják vagy hátrányosan befolyásolhatják egy tagállam, a gazdasági és monetáris unió vagy a teljes unió gazdaságának megfelelő működését. 1176-os rendelet 2. cikk 1. pont.

59 http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012_en.pdf

60 A túlzott egyensúlyhiány súlyos egyensúlyhiányt jelent, beleértve azokat az egyensúlyhiányokat is, amelyek a gazdasági és monetáris unió működését veszélyeztetik, vagy annak kockázatát hordozzák. 1176-os rendelet 2. cikk 2. pont.

5.3.2. A korrekciós eljárás

Amennyiben a részletes felülvizsgálat alapján úgy ítéli meg, hogy valamely tagállamban egyensúlyhiány áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslatára az érintett tagállamnak szóló ajánlásokat fogadhat el az EUMSZ 121. cikkének (2) bekezdésében foglalt eljárással összhangban.⁶¹

Kiigazító intézkedési terv

Ha Bizottság a részletes felülvizsgálat alapján úgy ítéli meg, hogy az érintett tagállamban túlzott egyensúlyhiány áll fenn, a Tanács a Bizottság javaslatára az EUMSZ 121. cikkének (4) bekezdésével összhangban⁶² a túlzott egyensúlyhiány fennállását megállapító és az érintett tagállamnak megfelelő kiigazító intézkedések meghozatalát javasoló ajánlást fogad el. Ez az ajánlás részletesen meghatározza a követendő szakpolitikai ajánlásokat, valamint a határidőt, amelyen belül az érintett tagállamnak be kell nyújtania a kiigazításra vonatkozó intézkedési tervet. A tagállam a végrehajtott vagy végrehajtani szándékozott egyedi szakpolitikai intézkedéseket (specific policy actions), valamint azok ütemtervét tartalmazó kiigazító intézkedési tervet a Tanácsnak és a Bizottságnak nyújtja be.

A Tanács értékeli a kiigazító intézkedési tervet. Amennyiben a Tanács a Bizottság ajánlása alapján elégségesnek ítéli, egy ajánlás keretében jóváhagyja. Az ajánlás felsorolja az előírt konkrét intézkedéseket (specific actions), azok végrehajtásának határidejét, és megállapítja a felüyeleti ütemtervet.

Amennyiben a Tanács a Bizottság ajánlása alapján elégtelennek ítéli a kiigazító intézkedési tervet, a tagállamnak címzett ajánlást fogad el, amelyben felkéri, hogy – főszabályként két hónapon belül – nyújtson be új kiigazító intézkedési tervet.

A Bizottság figyelemmel kíséri a kiigazítási intézkedésre vonatkozó tanácsi ajánlás végrehajtását. A tagállam ebből a célból az eredményekről rendszeres időközönként jelentést tesz a Tanácsnak és a Bizottságnak.

Amennyiben a Tanács úgy ítéli meg, hogy a tagállam nem hajtotta végre az ajánlott kiigazító intézkedéseket, a Bizottság ajánlása alapján határozatot fogad el, amelyben megállapítja a teljesítés elmulasztását, és ajánlásban új határidőket állapít meg.⁶³

61 Az EUMSZ 121. cikk (2) bekezdése szerint: a Tanács a Bizottság ajánlása alapján tervezetet készít a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról, és erről jelentést tesz az Európai Tanácsnak. Az Európai Tanács a Tanács jelentése alapján a tagállamok és az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó átfogó iránymutatásokról kialakítja következtetését. E következtetés alapján a Tanács ajánlást fogad el, amelyben meghatározza ezeket az átfogó iránymutatásokat. A Tanács ajánlásáról tájékoztatja az Európai Parlamentet.

62 Az EUMSZ 121. cikk (4) bekezdése szerint ha a (3) bekezdésben említett eljárásban (a Tanács figyelemmel kíséri a gazdaságpolitikák összeegyeztethetőségét az átfogó iránymutatásokkal) megállapításra kerül, hogy egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg a (2) bekezdésben említett átfogó iránymutatásoknak, vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti. A Tanács, a Bizottság ajánlása alapján, megteheti a szükséges ajánlásokat az érintett tagállamnak. A Tanács a Bizottság javaslata alapján úgy határozhat, hogy ajánlásait nyilvánosságra hozza.

63 1176-os rendelet 10. cikk (4) bekezdés.

„Látogató” Bizottság

A Bizottság a rendelet célkitűzéseinek – az egyensúlyhiány kialakulásának megelőzése, kialakulása esetén annak megszüntetése – érdekében állandó párbeszédet folytat a tagállamokkal. Ebből a célból ellenőrzéseket hajt végre. Azokban a tagállamokban, amelyek vonatkozásában a Tanács túlzott egyensúlyhiányt megállapító ajánlást adott ki, helyszíni ellenőrzés céljából fokozott felügyeleti látogatást tehet. (Amennyiben az ellenőrzés olyan tagállamot érint, amelynek pénzneme az euró, vagy részt vesz az ERM II.-ben, a Bizottság az EKB képviselőit is felkérheti, hogy vegyenek részt a felügyeleti látogatáson.)

A Bizottság tájékoztatja a Tanácsot a látogatás eredményéről.

Ezek a bizottsági látogatások erősen emlékeztetnek az IMF éves ellenőrző látogatásaira. Az úgynevezett „IV. cikk konzultációk” keretében az IMF szakértői évente megbeszélést folytatnak a tagállam kormányának és központi bankjának tisztviselőivel, valamint adott esetben parlamenti képviselőkkel, a szociális partnerek és a civil társadalom reprezentánsaival az ország gazdasági és pénzügyi helyzetéről.⁶⁴

Gazdasági párbeszéd

A gazdasági párbeszéd „alkotmányos” újdonsága itt is megjelenik.⁶⁵ Ennek jegyében az Európai Parlament illetékes bizottsága felkérheti a Tanács, a Bizottság és adott esetben az Európai Tanács vagy az eurócsoport elnökét,⁶⁶ hogy jelenjen meg az ülésén, a gazdaságpolitikai koordinációval kapcsolatos dokumentumok – az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások, a Bizottság által az éves felügyeleti ciklus elején a tagállamok számára kiadott általános útmutatás, az egyensúlyhiánnyal kapcsolatos eljárás eredményei, a lefolytatott ellenőrzések eredményei, a többoldalú felügyeleti eljárásról az európai szemeszter végén esetlegesen készített összegzés, a rendelet alapján elfogadott ajánlások – megvitatása céljából.

A gazdasági párbeszéd rendeltetésével és hatékonyságával kapcsolatban egyelőre a túlzott-hiány-eljárással kapcsolatos gazdasági párbeszédnél mondottakra kell szorítkoznunk.

64 <http://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>

65 1176-os rendelet 14. cikk.

66 Az eurócsoportot a lisszaboni szerződéssel az alapszerződésekhez csatolt, az eurócsoportról szóló (14.) jegyzőkönyv intézményesítette. A jegyzőkönyv értelmében: „Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, egymás között informálisan üléseznek. Ezekre az ülésekre szükség esetén, azzal a céllal kerül sor, hogy megvitassák az általuk a közös valutával összefüggésben közösen viselt különleges felelősséggel kapcsolatos kérdéseket. A Bizottság részt vesz az üléseken. Az Európai Központi Bankot meg kell hívni ezekre az ülésekre, amelyeket a Bizottság képviselői és azon tagállamok pénzügyekért felelős minisztereinek képviselői készítenek elő, amelyek pénzneme az euró.

Azon tagállamok miniszterei, amelyek pénzneme az euró, e tagállamok többségével két és fél évre elnököt választanak.”

Szankciók

A makrogazdasági egyensúlytalanság miatti eljárást az euróövezeti tagállamok tekintetében a hatos csomag kemény szankciókkal is kiegészíti.⁶⁷

A Tanács az euróövezeti tagállamok számára a Bizottság javaslatára kamatozó letét elhelyezését írhatja elő, amennyiben a tagállam nem hajtotta végre a Tanács által ajánlott kiigazító intézkedést.⁶⁸

Abban az esetben, ha ugyanazon egyensúlyhiány-eljárás során két egymást követő tanácsi ajánlást fogadnak el, és a tagállam által benyújtott kiigazító intézkedési terv nem megfelelő, illetve ha ugyanazon egyensúlyhiány-eljárás során két egymást követő nemteljesítést megállapító tanácsi határozatot fogadnak el, a Tanács a Bizottság javaslata alapján évente fizetendő pénzbírságot szab ki. Ez utóbbi esetben a kamatozó letétet alakítják pénzbírsággá. A kamatozó letét vagy a pénzbírság az érintett tagállam GDP-jének 0,1 százaléka.⁶⁹

Figyelemre méltó, hogy amennyiben a tagállam végrehajtja a tanácsi ajánlásban szereplő kiigazítási intézkedéseket, lehetőség van arra, hogy a kamatozó letét időarányos részét, illetve a fizetett pénzbírság időarányos részét visszafizessék számára.⁷⁰ Ezzel egyrészt a pénzügyi szankciók valódi kikényszerítő ereje nő, másrészt elesik az a vád, hogy a pénzügyi szankció éppen azokat a tagállamokat sújtja, amelyek gazdasági-pénzügyi problémákkal küzdenek, adott esetben elmélyítve azokat.

A makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzésére és kiigazítására kialakított uniós rendszer a korábbiaknál sokkal szorosabb uniós szintű nyomon követést, értékelést és intenzívebb beavatkozást irányoz elő. Amennyiben a Tanács a Bizottság értékelésére támaszkodva túlzott gazdasági – és nem csak pénzügyi, költségvetési – egyensúlytalanságot állapít meg, immár konkrét, úgynevezett szakpolitikai intézkedések megtételét várja el a tagállamtól. Ezeket az intézkedéseket tehát a tagállam választhatja meg, de az uniós szervek értékelésének és végrehajtásuk szoros felügyeletének alávétve, valamint az euróövezeti tagállamok vonatkozásában erőteljes pénzügyi szankciók elszenvedése fenyegetésének terhe alatt. Mindez – bár nem jelent nyílt beavatkozást a tagállam gazdaságpolitikai döntéseibe – olyan erős nyomást jelent, amit feltétlenül az állami szuverenitás korlátozásának kell tekintenünk. Azt is észre kell vennünk, hogy a makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás sem igazán „öncélú”, hiszen abból, hogy a pénzügyi szankciókat csak az euróövezeti tagállamokkal szemben helyezi kilátásba, kiviláglik, hogy az igazán fontos cél az euróövezet stabilitásának megőrzése.

67 Az Európai Parlament és a Tanács 1174/2011/EU-rendelete (2011. november 16.) a túlzott makrogazdasági egyensúlytalanságoknak az euróövezeten belüli kiigazítására vonatkozó végrehajtási intézkedésekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 8. o.

68 1174-es rendelet 3. cikk (1) bekezdés.

69 1174-es rendelet 3. cikk (5) bekezdés.

70 1174-es rendelet 3. cikk (7) bekezdés.

6. AZ UNIÓ A TAGÁLLAMOK ALKOTMÁNYOS BERENDEZKEDÉSÉNEK A KÖLTSÉGVETÉSSSEL KAPCSOLATOS SZABÁLYAIT IS ALAKÍTTJA – IRÁNY-ELV A TAGÁLLAMOK KÖLTSÉGVETÉSI KERETRENDSZERÉRE VONATKOZÓ KÖVETELMÉNYEKRŐL⁷¹

Fentebb láttuk, hogy a monetáris unió létrehozásának célja, illetve a stabil vásárlóerejű közös pénz koncepciója magába foglalta a monetáris politika független szervezetrendszerének (a Központi Bankok Európai Rendszere, az Európai Központi Bank) életre hívását. Ez a tagállamok alkotmányos rendjében óhatatlanul módosulást idézett elő. Mára kiderült, hogy a közös pénzrendszernek nagyon erős spill-over hatása van. Az tudott volt, hogy a stabil pénz stabil költségvetési gazdálkodást követel. Stabil, fenntartható költségvetési gazdálkodás viszont, úgy tűnik, csak stabil, azaz egyensúlyi nemzetgazdaság mellett megalapozott. Ha tehát az unió (az euróövezeti tagállamok) ragaszkodik a közös pénzhez, meg kell követelnie a tagállamoktól az egyensúlyi gazdaságot. Ennek elérését az unió szupranacionális (Bizottság), kormányközi (Tanács) és tagállami szintű döntéshozóinak szabályozott összeműködésétől várják.

Úgy tűnik, hogy az uniós szinten előirányzott eszközrendszer (amelynek magja a túlzott költségvetési hiányok megelőzésére, illetve kiigazítására szolgáló eljárás) egyrészt megerősítésre, illetve kiterjesztésre szorul. A kiterjesztés egyik iránya a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése, a másik irány a tagállami költségvetési rendszerek – a tagállami költségvetések elkészítésére vonatkozó intézményi-jogi keretek – megbízhatóságának erősítése. (A harmadik irányt a jelenlegi nagy válság kényszerítette ki, és a tagállamok államcsődjét megakadályozni hivatott védőháló kifizetésében ölt testet. Lásd az európai pénzügyi mechanizmusról írtakat a 8. pont alatt.) Ez utóbbit célozza a tanácsi irányelvben előírt, úgynevezett költségvetési keretrendszer. Az irányelv rendelkezéseit a tagállamok 2013. december 31-ig kötelesek átültetni nemzeti jogukba. (Fentebb, az 5.1. pont alatt láttuk, hogy a költségvetési keretrendszer nemzeti jogba átültetésének kötelezettsége az Euró Plusz paktumot aláírt tagállamok kötelezettségévé vált.)

Az irányelv koncepciója magába foglalja a költségvetési tervezés megalapozottságának kikényszerítését, illetve olyan tagállami szabályok kötelező beültetését a költségvetési jogba, amelyek a megalapozott, az uniós követelményekkel – költségvetési hiány, államadósság – összhangban lévő költségvetés elfogadását rögzítik. Ki kell emelnünk, hogy – amint azt a három évet átfogó stabilitási, illetve konvergenciaprogramnál már láttuk – a tagállami költségvetési szabályoknál a középtávú tervezés megkövetelése elengedhetetlennek tűnik a megalapozott és fenntartható költségvetési gazdálkodáshoz.

Előrejelzések

Az irányelv értelmében a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a költségvetési tervezés a legfrissebb információkat felhasználó, reális makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseken ala-

71 A Tanács 2011/85/EU-irányelve (2011. november 8.) a tagállamok költségvetési keretrendszerére vonatkozó követelményekről, HL L 306., 2011. 11. 23., 41. o.

puljon. Sajnos a kormányok mint a költségvetési tervezés letéteményesei nemritkán túlzottan optimista előrejelzések alapján állítják össze az állami pénzügyek vitelére vonatkozó tervüket. Ennek rendszerint politikai okai vannak. A kormányon maradás szándékával adott esetben nem fér könnyen össze a költségvetési kiadások megkurtítása, illetve a bevételek növelésére irányuló erősebb adóztatás. Ezért az irányelv azt is előírja, hogy a makrogazdasági és költségvetési előrejelzéseket össze kell hasonlítani a legfrissebb bizottsági előrejelzésekkel és adott esetben egyéb független szervezetek által készített előrejelzésekkel. Amennyiben a választott makrogazdasági forgatókönyv és a Bizottság előrejelzése között jelentős eltérés van, az eltérést a tagállamnak (gyakorlatilag a tagállam kormányának) indokolnia kell. Az előrejelzések elkészítésének átláthatósága érdekében az irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy határozzák meg a makrogazdasági és költségvetési előrejelzésekért felelős intézményt, és tegyék közzé nemcsak az előrejelzéseket, hanem az előrejelzéseket alátámasztó módszereket, paramétereket, feltevéseket. A tagállamoknak továbbá évente technikai párbeszédet kell folytatniuk a Bizottsággal a makrogazdasági és költségvetési előrejelzések elkészítéséhez alapul szolgáló feltételezésekről.⁷² Az előrejelzéseket értékelni kell, és az értékelés eredményeit közzé kell tenni.

Ezek a rendelkezések – miközben végső soron a költségvetés tervezésének megalapozottságát szolgálják – egyfelől magától értetődően az állami szervezeti és működési módban írnak elő kötelezően elérendő állapotokat, másfelől mindezt a Bizottságnak mint uniós szupranacionális szervnek az erős szakmai-politikai ellenőrzése alá helyezik.

Számszerű költségvetési szabályok nemzeti jogba illesztése

Az irányelv 5. cikkének értelmében minden tagállam olyan, rá jellemző, számszerű költségvetési szabályokat léptet életbe, amelyek hatékonyan elősegítik, hogy az államháztartás egészségre vonatkozó többéves időhorizonton teljesítsék a szerződésből eredő kötelezettségeiket a költségvetési szakpolitika terén. Az említett szabályoknak különösen a következőket kell elősegíteniük:

a) az EUMSZ-szal összhangban a hiányra és az adósságra vonatkozóan megállapított referenciaértékeknek való megfelelés;

b) többéves költségvetés-tervezési időhorizont alkalmazása, ideértve a tagállamok közép-távú költségvetési célkitűzéseinek tiszteletben tartását is.

Ezeknek a szabályoknak pontosan meg kell jelölniük a szabályok célját és hatályát, rendezniük kell a szabályoknak való megfelelés hatékony és időben történő nyomon követését független vagy a költségvetési hatóságoktól (a kormánytól és a törvényhozástól) független szervezetek által készített elemzés alapján, valamint a szabályok be nem tartásának következményeit. Ha a szabályok mentesítési záradékot tartalmaznak, akkor rögzíteni kell azokat az EUMSZ-ból eredő kötelezettségekkel összhangban álló körülményeket és eljárásokat, amelyeknek a fennállása esetén megengedett a szabályoktól való eltérés. A tagállamoknak közép-távú költségvetési keretet kell létrehozniuk, biztosítandó, hogy az éves költségvetési tervezés

⁷² Az irányelv 4. cikk (1) bekezdés.

többéves költségvetési megközelítést kövessen.⁷³ Az éves költségvetéssel kapcsolatos jogszabályoknak összhangban kell lenniük a középtávú költségvetési keretrendszerből eredő rendelkezésekkel.⁷⁴

Ezek az előírások nyílt beavatkozást jelentenek a tagállamok költségvetési jogába. Az irányelveknek való megfelelés nyomán a tagállami kormányok és törvényhozások immár a tagállami jog által is korlátozottan élhetnek a költségvetés tervezésének és elfogadásának jogával. Az uniós irányelv „belsővé” változtatja az uniós elvárásoknak való megfelelés (alkotmány) jogi szabályozását. Voltaképpen az eddigi „külső” kényszer mellé „belső” kényszer kerül. Minden bizonnyal annak belátásáról van szó, hogy a tagállami kormányok elszámoltathatósága nem nélkülözheti a nemzetállami alkotmányos berendezkedés nyújtotta lehetőségeket. Megjegyezzük, hogy Magyarország alkotmánya tartalmaz számszerű költségvetési keretet,⁷⁵ az államháztartási törvény pedig rendelkezik a középtávú költségvetési tervezésről.⁷⁶

Úgy tűnik, hogy ezek a szabályok távolról sem elégségesek az irányelvből fakadó kötelezettségek teljesítéséhez.

7. A KÖLTSÉGVETÉSI PAKTUM

2012. március 2-án az Európai Unió 25 tagállama kormányának képviselői⁷⁷ A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés⁷⁸ elnevezéssel nemzetközi szerződést írtak alá. Az úgynevezett költségvetési paktum (a továbbiakban: Paktum) – bár formálisan kívül áll az alapszerződések rendszerén, illetve az uniós jogon – az uniós tagállamok gazdaságpolitikai-költségvetési szuverenitását több ponton érinti.⁷⁹ A Paktumnak a tulajdonképpeni költségvetési paktumot és a gazdaságpolitikai koordi-

73 Az irányelv 9. cikke.

74 Az irányelv 10. cikke.

75 Az alaptörvény 36. cikkének értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság (sic!) a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. A cikk (6) bekezdése az úgynevezett mentesítési záradékot (jogi nyelven: kivételeket) tartalmazza.

76 Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 29. § (1) bekezdése értelmében „a kormány egyedi határozatban állapítja meg a központi költségvetés – a központi költségvetésről szóló törvényben megállapított fejezetek szerinti bontású – bevételeinek és kiadásainak, valamint költségvetési egyenlegének a költségvetési évet követő három évre tervezett összegét, amelyet az államháztartási és makrogazdasági folyamatok alakulása alapján szükség szerint aktualizál”.

77 A szerződést az Egyesült Királyság és Csehország nem írta alá.

78 http://european-council.europa.eu/media/639176/13_-_tscg.hu.12.pdf

79 Ugyan részletes tartalmi elemzés nélkül, mégis kifejezetten szuverenitástranszfert tartalmazó nemzetközi szerződésként kezeli a Paktumot a magyar Alkotmánybíróság is. Lásd a 22/2012. (V. 11.) AB-határozat 52. pontját. Az Alkotmánybíróság a Paktumot lényegében az alapszerződésekhez asszimilálja, és megerősítéséhez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát teszi kötelezővé. (Lásd a határozat rendelkező részét.) Ugyancsak a szuverenitás önkorlátozását megvalósító nemzetközi szerződésként értelmezi a Paktumot a magyar kormány is. Lásd a Paktumról kért alkotmányértelmezésre irányuló indítványt. [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2aff5ce7dfc52b39c1257a2500476bab/\\$FILE/ATTKTOK2.pdf/KMBT_211_00259.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/2aff5ce7dfc52b39c1257a2500476bab/$FILE/ATTKTOK2.pdf/KMBT_211_00259.pdf)

nációt tartalmazó II. és IV. címe akkor lesz az aláíró Magyarországra nézve kötelező, ha a megállapodást megerősíti, az ország az euróövezet tagjává válik, vagy nyilatkozatban kötelezőnek ismeri el ezeket a címeket.⁸⁰

7.1. A költségvetésiegyenleg-követelmény további szigorítása

A Paktum 3. cikk (1) bekezdésének értelmében:

„a) A szerződő fél államháztartási egyenlegének egyensúlyban kell lennie, vagy többletet kell mutatnia.⁸¹

b) Az a) pontban foglalt szabályt betartottnak kell tekinteni, ha az államháztartás éves strukturális egyenlege megfelel a felülvizsgált stabilitási és növekedési paktumban meghatározott országspecifikus középtávú célkitűzésnek, ugyanakkor a strukturális hiány alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék 0,5%-a. A szerződő felek biztosítják a saját középtávú célkitűzésükhöz való gyors közelítést. A közelítésre rendelkezésre álló időre az országspecifikus fenntarthatósági kockázatokat mérlegelve az Európai Bizottság tesz javaslatot. A középtávú célkitűzés elérésének tekintetében elért eredményeket és a célkitűzés betartását a felülvizsgált stabilitási és növekedési paktummal összhangban a strukturális egyenleget alapul vevő átfogó értékelés keretében kell felmérni, amelynek részét képezi a diszkrecionális bevételi intézkedések hatásától megtisztított kiadások elemzése is.

c) A szerződő felek kizárólag a (3) bekezdés b) pontjában meghatározott rendkívüli körülmények esetén, átmeneti jelleggel térhetnek el a rájuk vonatkozó középtávú célkitűzésüktől, illetve az ahhoz vezető korrekciós pályától.

d) Amennyiben az államadósság piaci áron számított bruttó hazai termékhez viszonyított aránya jelentősen alacsonyabb, mint 60 százalék, és az államháztartás hosszú távú fenntarthatóságával kapcsolatos kockázatok alacsonyak, a középtávú célkitűzés b) pont szerinti, alsó határa a piaci áron számított bruttó hazai termék legfeljebb 1,0 százalékát kitevő strukturális hiányt is elérheti...”

A jelenleg hatályos uniós jog értelmében valamennyi tagállam középtávú költségvetési célkitűzésének a GDP 3 százalékának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradnia.⁸² A részt vevő tagállamok és az ERM II.-ben részes tagállamok számára az országspecifikus középtávú költségvetési célkitűzéseket egy meghatározott skálán belül a GDP –1 százaléka és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni.⁸³ A Paktum 3. cikkébe foglalt, egyensúlyi, illetve többlettel rendelkező államháztartási mérleg követelménye a hatályos uniós jognál szigorúbb követelményt támaszt. Ez a magyar szuverenitásra az-

80 A Paktum VI. címe. Magától értetődően a kötelező jelleg előfeltétele a Paktum hatálybalépése.

81 A jelenleg hatályos uniós jog értelmében valamennyi tagállam középtávú költségvetési célkitűzésének a GDP 3%-ának megfelelő költségvetési hiánytól biztonságos távolságban kell maradnia [1175-ös rendelet 2a cikk (1) bekezdés]. A részt vevő tagállamok és az ERM II.-ben részes tagállamok számára az országspecifikus középtávú költségvetési célkitűzéseket egy meghatározott skálán belül a GDP –1%-a és az egyensúly vagy a többlet között kell meghatározni. [1175-ös rendelet 2a cikk (2) bekezdés].

82 1175-ös rendelet 2a cikk első bekezdés.

83 1175-ös rendelet 2a cikk második bekezdés.

zal a korlátozással jár(na), hogy az Országgyűlés költségvetést meghatározó joga⁸⁴ a Paktum kötelezővé válásával tovább szűkül(ne).

A Paktum 4. cikke értelmében „amennyiben valamely szerződő fél államadósságának a bruttó hazai termékhez viszonyított aránya meghaladja az európai uniós szerződésekhez csatolt, a túlzott hiány esetén követendő eljárásról szóló (12.) jegyzőkönyv 1. cikkében rögzített 60%-os referenciaértéket, azt a szerződő fél főszabály szerint évente átlagosan egyhuzad résszel csökkenti”.

Ezt a kötelezettséget – bár nem ilyen határozott formában – a túlzotthiány-eljárás megerősítését célzó 1177-es rendelet 2. cikk (1a) bekezdése is tartalmazza.

7. 2. Korrekciós mechanizmus a nemzeti jogban

„Eljárási jogi” jellegű szuverenitástranszfert a középtávú célkitűzéstől való eltérés esetén életbe léptetendő automatikus korrekciós mechanizmus testesít meg. Ezt a kötelező erejű, állandó jellegű korrekciós mechanizmust a szerződő államok jogába kell beiktatni.⁸⁵ A Paktum értelmében lehetőség szerint alkotmányos rendelkezés formájában, illetve olyan rendelkezések formájában, amelyeknek a maradéktalan betartása és teljesítése a nemzeti költségvetési folyamatban garantált.

A Paktum intenciója szerint a szerződő államok a korrekciós mechanizmusokat egy uniós intézmény, a Bizottság javaslata alapján harmonizáltan hozzák létre.⁸⁶

A korrekciós mechanizmus nemzeti jogrendszerbe illesztése fölött bírósági kontrollt is tartalmaz a Paktum. A szerződő államok az Európai Unió Bíróságához fordulhatnak annak megállapítását kérve, hogy valamely szerződő fél nem teljesítette a Paktum 3. cikk (2) bekezdésében foglaltakat, azaz nem fogadta el (határidőre) az automatikus korrekciós mechanizmus életbeléptetésére vonatkozó rendelkezéseket.⁸⁷ A Bíróság határidőt állapít meg a megállapítást tartalmazó ítélet végrehajtásához szükséges intézkedések meghozatalára. Ha valamely szerződő fél úgy véli, hogy egy másik szerződő fél nem tett eleget a Bíróság ítéletében foglaltaknak, akkor a Bírósághoz fordulhat, és kérheti a Bíróságtól átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság kiszabását.⁸⁸ A pénzügyi szankció(k) nem haladhatja (haladhatják) meg a szerződő fél bruttó hazai termékének 0,1 százalékát.⁸⁹

84 Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pont.

85 Paktum 3. cikk (1) bekezdés e) pont.

86 Paktum 3. cikk (2) bekezdés.

87 Az Alkotmánybíróságnak a költségvetési paktummal foglalkozó határozatában (X/2349/2012. AB-határozat) szereplő kitétel, miszerint „a Szerződés rendelkezéseihez a Bíróság által kiszabható pénzügyi szankció kapcsolódik”, pontatlan, mondhatni félrevezető, hiszen csak ehhez az egy rendelkezéshez kapcsolódik pénzügyi szankció.

88 Itt az EUMSZ 260. cikke szerinti eljárásban szereplő pénzügyi szankciókról – átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság – van szó.

89 Paktum 8. cikk.

Az Európai Bíróságra ezt a hatáskört az EUMSZ 273. cikkében adott felhatalmazás alapján ruházták a szerződő felek.⁹⁰

Itt nyilvánvalóan a magyar alkotmányozónak, illetve törvényhozásnak a költségvetés végrehajtása fölötti ellenőrzésre és a végrehajtás során korrekciós intézkedések rendjére vonatkozó hatásköre szenved csorbát. A Paktum kitétele, miszerint „az ilyen mechanizmus teljes mértékben tiszteletben tartja a nemzeti parlamentek előjogait,⁹¹ magától értetődően csak e korlátozás figyelembevételével értelmezhető.

7.3. Intenzívebb gazdaságpolitikai koordináció

A Paktum 11. cikkében foglaltak szerint *„a szerződő felek biztosítják az általuk bevezetni tervezett minden jelentős gazdaságpolitikai reform előzetes megvitatását, illetve adott esetben azokat koordinálják egymás között. A koordinációban az Európai Unió jogának előírásaival összhangban részt vesznek az Európai Unió intézményei is”*.

Paktum itt voltaképpen nem hoz újat, hiszen az európai szemeszter keretében sor kerül a tagállami reformelképzelések előzetes értékelésére és ezen az alapon tanácsi iránymutatások kibocsátására.⁹² A Paktum inkább csak kifejezettebbé teszi az egyes konkrét tervezett intézkedések tekintetében a koordináció lefolytatását. A Paktumot úgy is olvashatjuk, hogy az év közben bevezetni szándékozott, tehát a rendes felülvizsgálati eljárásokat elkerülő intézkedésekre is kiterjeszti a direkt koordinációt.

7.4. Költségvetési és gazdasági partnerségi program

A Paktum 5. cikke szerint: *„Az a szerződő fél, amely az Európai Unió alapját képező szerződések szerinti túlzotthiány-eljárás alatt áll, költségvetési és gazdasági partnerségi programot lép tet életbe, amely részletes leírást ad a túlzott hiány hatékony és tartós kiigazításához bevezetendő és végrehajtható strukturális reformokról. E programok tartalmát és formáját az Európai Unió jogában kell meghatározni. A programoknak az Európai Unió Tanácsához és az Európai Bizottsághoz jóváhagyásra történő benyújtására és nyomon követésére a Stabilitási és Növekedési Paktum alapján már létező felüyeleti eljárások keretében kerül sor”*

Megkockáztatjuk, hogy itt többnyire redundanciával állunk szemben. A hatos csomagot követően a makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás keretében az érintett tagállamnak

90 Az EUMSZ 273. cikkének értelmében: „A Bíróság hatáskörrel rendelkezik a tagállamok között felmerülő, a Szerződések tárgyával összefüggő vitás ügyekben, ha az ilyen ügyeket a felek egy külön megállapodás alapján elé terjesztik.”

91 3. cikk (2) bekezdés utolsó mondat.

92 Az 1175-ös rendelettel módosított 14677-os rendelet 2a cikk 3. pontja értelmében: „A költségvetést és a strukturális kérdéseket érintő makroszintű szakpolitikai elképzelésekre vonatkozó időbeni és átfogó szakpolitikai tanácsadás érdekében az európai szemeszter keretében és e programoknak a Bizottság általi értékelését követően a Tanács az EUMSZ 121. és 148. cikkében, az e rendeletben, valamint a 1176/2011/EU-rendeletben meghatározott jogi eszközökre támaszkodva iránymutatást nyújt a tagállamok részére.

A tagállamok a következő évekre vonatkozó nemzeti költségvetésekkel kapcsolatos kulcsfontosságú döntések meghozatala előtt gazdasági, foglalkoztatási és költségvetési szakpolitikáik kidolgozása során figyelembe veszik a számukra nyújtott útmutatást. A megvalósítást a Bizottság ellenőrzi.”

kiigazító intézkedési tervet kell produkálnia,⁹³ az SNP keretében pedig a tagállamok stabilitási vagy konvergenciaprogramot nyújtanak be, amelyeket az uniós intézmények felügyelnek.⁹⁴ Túlzott hiány fennállása esetén az érintett tagállam köteles jelentésben tájékoztatni a Tanácsot a túlzott hiány megszüntetésének érdekében a tanácsi ajánlásra hozott, illetve tervezett intézkedésekről.⁹⁵ A Paktum az eddigi szabályozáshoz tulajdonképpen ismét a nyersebb, szókimondóbb stílusával hoz újat. Az uniós zsargonban a strukturális reformok alatt foglalkoztatás, a vállalkozás szabadságát gátló tagállami szabályozások, eljárások módosítását értik. Az 1467-es rendelet nem használja a program kifejezést sem, ami az adott cél elérését szolgáló tartós, összefüggő intézkedések együttesére utal.

7.5. Állampapír-kibocsátás bejelentése és uniós szintű koordinációja

A Paktum 6. cikkének értelmében „*nemzeti állampapír-kibocsátásuk tervezésének jobb koordinációja érdekében a szerződő felek előzetesen bejelentik az Európai Unió Tanácsának és az Európai Bizottságnak állampapír-kibocsátási terveiket*”.

Az állampapír-kibocsátás állami hatáskörbe tartozó kérdés. Egy állam a kötelezésen alapuló (adók, járulékok), visszerthes jogügyletek (privatizálás, ellenérték fejében nyújtott szolgáltatások) révén vagy más módon (saját vállalkozásainak nyereségéből való részesedés, koncessziós bevételek, ajándékozás, öröklés) megszerzett bevételek kiegészítésére hitelt vehet fel magánszemélyektől, nemzetközi szervezetektől, más államoktól. Ennek egyik – széles körben igénybe vett, különböző jogi formát öltő – eszköze az állam meghatározott összegre és határidőre szóló, forgalomképes kötelezettségvállalása.

Tekintettel arra, hogy tőkemozgás-korlátozások hiányában az adott állam kötelezvényeinek eladóként és vevőként egyaránt szerepelhetnek belföldiek és külföldiek, az egyes államok kötelezvénykibocsátásai befolyásolják egymást. Egy alacsony kockázatúnak ítélt, megfelelő hozamot kínáló jelentős állampapír-kibocsátás vonzza a befektetőket, ami a nagyobb kockázatúnak ítélt állampapír-kibocsátó számára azt jelenti, hogy vagy nem tud ilyen módon kölcsönhöz jutni, vagy a korábbinál magasabb hozamot kell ígérnie. Ez adott esetben az állami gazdálkodás bizonytalanságát idézheti elő, illetve irreális többletterhet jelenthet.

Ezt a bizonytalanságot, illetve irreális többletterhet csökkentheti az állampapír-kibocsátások koordinációja, amely számol a pénz- és tőkepiacok aktuális viszonyaival, és lehetővé teszi, hogy a részes államok állampapír-kibocsátásai ne rontsák szükségtelenül egymás pozícióit a tőkepiacokon. Ennek ára az állami szuverenitás korlátozása ezen a téren.

Ennek a logikának a továbbvitele az unió által kibocsátott kötelezvények konstrukciója, amely a kötvénykibocsátások terén hozna létre egyértelmű szupranacionális hatáskört, tovább erodálva a tagállami szuverenitásokat. (Jegyezzük meg, hogy mind a soft megoldást előirányzó Paktum, mind az uniós kötvénykibocsátás az olyan gyenge pozíciójú államok adósságszolgálatát könnyítené, mint amilyen jelenleg Magyarország.)

93 1176-os rendelet 8. cikk.

94 1175-ös rendelettel módosított 1466-os rendelet.

95 1177-es rendelettel módosított 1467-es rendelet (4) és (4a) bekezdései.

7.6. Euróövezeti csúcstalálkozók⁹⁶

A Paktum az euróövezet megfelelő működésével kapcsolatos legmagasabb szintű politikai döntések meghozatalára egy új szervet hoz létre „euróövezeti csúcstalálkozók” néven. A grémium a Bizottság elnökéből, valamint azon szerződő államok állam-, illetve kormányfőiből áll, amelyeknek a pénzneme az euró. Az EKB elnöke mint állandó meghívott vesz részt a testület munkájában. Az évente legalább két alkalommal ülésező szerv elnökét az Európai Tanács elnökével azonos időtartamra az állam- és/vagy kormányfők választják.

A testület előzményének tekinthetjük egyfelől az eurócsoportot, másfelől az Európai Tanácsot. A láthatóan intézményesített szerv a Paktum szövege szerint informális üléseket tart. Formális döntéshozatali, netán jogalkotási felhatalmazása nincs, az euróövezet kormányzásával kapcsolatos, a gazdaságpolitika formálására (az euróövezet konvergenciájának növelésére irányuló stratégiai iránymutatások) és végrehajtására vonatkozó kérdések megvitatására szolgál.

Nem világos, hogy a Paktumban szereplő „stratégiai iránymutatások” (strategic orientations) hogyan viszonyulnak az unió gazdaságpolitikájára vonatkozó, az EUMSZ 126. cikkének (2) bekezdése szerinti „átfogó iránymutatásokhoz” (broad guidelines of the economic policies). Nem tartjuk valószínűnek, hogy itt két külön dokumentumról lenne szó. Mivel az euróövezeti csúcstalálkozók nagy horderejű (gazdaság)politikai döntések színterévé válhatnak, nem elhanyagolható, hogy a Paktumot megerősítő nem euróövezeti tagállamok állam- és/vagy kormányfői is részt vehetnek a versenyképességgel kapcsolatos, illetve az euróövezet rendszerét érintő csúcstalálkozókön.

7.7. Parlamentek a Paktumban

A Paktum – minden bizonnyal a demokráciadeficit csökkentése oltárán hozandó áldozat gyanánt – megemlékezik a nemzeti parlamentek, az Európai Parlament és a Paktum viszonyáról. Mint annyi más helyen, a Paktum az unió rendszerére épít, és 13. cikkében úgy „rendelkezik”, hogy *„az európai uniós szerződésekhöz csatolt, a nemzeti parlamenteknek az Európai Unióban betöltött szerepéről szóló (1.) jegyzőkönyv II. címében előírtaknak megfelelően az Európai Parlament és a szerződő felek nemzeti parlamentjei közösen határozzák meg az Európai Parlament megfelelő bizottságainak képviselőiből és a nemzeti parlamentek megfelelő bizottságainak képviselőiből álló konferencia megszervezésének és előmozdításának módját, a költségvetési politikák és az e szerződés hatálya alá tartozó egyéb kérdések megvitatása céljából”*.

Nos, amint azt a szöveg egyértelműen rögzíti, a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament bizottságaiból álló konferencia (COSAC) megvitathatja a Paktum hatálya alá tartozó kérdéseket. Ami a konferencia tárgyát illeti, úgy gondoljuk, hogy itt redundanciáról van szó, hiszen a Paktum célja az uniós alapszerződésekben is megtalálható, tehát a konferencia a Paktum „felhatalmazása” nélkül is napirendjére tűzheti a Paktum hatálya alá tartozó kér-

96 A Paktum V. címe Az euróövezeti kormányzás. 12. cikk.

déseket.⁹⁷ Az is teljesen egyértelműnek látszik, hogy a parlamentek semmilyen érdemi részvételéről nincs szó a Paktumból származó jogok és kötelezettségek érvényesítésével kapcsolatban. A Paktum paradox módon éppen azzal teszi kifejezetté a nemzeti parlamentek közvetlen beleszólásának (parlamentari szuverenitás) hiányát, hogy a népképviselőknek a lehető leggyengébb (soft) jogosítványt juttatja.

8. AZ EURÓPAI STABILITÁSI MECHANIZMUS

A válságtól nem függetlenül néhány tagállam – és nemcsak az euróövezet tagjai – közpénzügyeinek piaci alapú finanszírozhatósága erősen kérdésessé vált, egyes esetekben pedig az államcsőd is közvetlen közelbe került. A pénzügyi-gazdasági összefonódások miatt egy tagállam államháztartása finanszírozhatatlansága vagy bankrendszerének összeomlása az euróövezet létét közvetlenül fenyegeti, további súlyos gazdasági-társadalmi kataklizmák forrása lehet. 2011. március 25-én az Európai Tanács határozatot fogadott el az EUMSZ 136. cikkének kiegészítéséről, amelynek értelmében: „Azon tagállamok, amelyeknek a pénzneme az euró, stabilizációs mechanizmust hozhatnak létre, amelyet akkor hoznak működésbe, ha ez nélkülözhetetlen az egész euróövezet stabilitásának a megőrzéséhez. A mechanizmus keretében igényelt pénzügyi segítségnyújtásra szigorú feltételek fognak vonatkozni.”⁹⁸

Ez az alapszerződés-módosítás hivatott megteremteni a tagállamok által a súlyos problémákkal küzdő tagállamok számára segítségnyújtásra szolgáló pénzügyi szervezet létrehozásáról szóló nemzetközi szerződés uniós jogi bázisát.⁹⁹

Az eddigi pénzügyi segítségnyújtási mechanizmusokat¹⁰⁰ felváltó nemzetközi szerződéssel létrejött az európai stabilitási mechanizmus (ESM), az „európai IMF”.¹⁰¹ Az európai stabilitási mechanizmust az e célból létrehozott nemzetközi pénzügyi szervezet működteti majd. A luxemburgi székhelyű pénzügyi bizottság az esetekben hivatott támogatást biztosítani az eurózóna országainak, amikor ezt a pénzügyi stabilitás megőrzése megkívánja. A tervek szerint a szervezet 2012 júliusában kezdi meg működését.¹⁰²

97 A hivatkozott jegyzőkönyv második preambulumbekkezdésének értelmében a jegyzőkönyv rendeltetése, hogy a tagállamok „ösztönözzék a nemzeti parlamentek nagyobb mértékű részvételét az Európai Unió tevékenységében, és fokozzák lehetőségüket nézeteik kifejtésére az Európai Unió jogalkotási aktusainak tervezetére vonatkozóan, valamint azokban az ügyekben, amelyek különös érdeklődésükre tarthatnak számot”.

98 Az Európai Tanács 2011/199/EZ sz. határozata (2011. március 25.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 136. cikkének módosításáról azon tagállamok stabilizációs mechanizmusának tekintetében, amelyeknek a hivatalos pénzneme az euró, HL L 91., 2011. 4. 6., 1. o.

99 Az Európai Unióról szóló szerződés 48. cikk (6) bekezdésének értelmében a határozat hatálybalépésének (a módosításnak) feltétele, hogy valamennyi tagállam alkotmányos rendjének megfelelően megerősítse.

100 Európai pénzügyi stabilitási eszköz (EFSF) és az európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus (EFSM).

101 Az euróövezetet alkotó országok nagykövetei február 2-án Brüsszelben írták alá az európai stabilitási mechanizmus (ESM) létrehozásáról szóló új szerződést.

102 <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/european-stability-mechanism-treaty-signed?lang=hu> Az új szervezet első jogi szempontú kommentárjához lásd Matthias RUFFERT, *The European debt crisis and European Union law*, Common Market Law Review, 2011, 6. szám, 1777–1805. és René SMITS, *The European debt crisis and the European Union law: comments and a call for action*, Common Market Law Review, 2012, 2. szám, 827–831.

Témánk szempontjából két mozzanatra kell felhívni a figyelmet. Az egyik, hogy a segítségnyújtásról az euróövezeti tagállamok pénzügyminisztereiből álló Kormányzó Tanács dönt, a szavazatok 80 százalékát kitevő minősített többséggel.

A másik, hogy amint azt az alapszerződés-módosítás is tartalmazza, a pénzügyi segítségnyújtás szigorú feltételek mellett történik. Ezeket a feltételeket a kérelmező tagállam és a Bizottság – az Európai Központi Bankkal és lehetőség szerint az IMF-fel együttműködve – közötti tárgyalások során létrejött, valamint a Kormányzó Tanács által jóváhagyott egyetértési megállapodás (memorandum of understanding – MoA) rögzíti. A MoA részletes makroökonómiai kiigazítási programot foglal magában. A programnak – a segély feltételeinek – a megvalósulását az EKB-val és lehetőség szerint az IMF-fel történő együttműködésben a Bizottság követi nyomon.¹⁰³ A hitelnyújtás tehát a segítségért (hitelért) folyamodó euróövezeti tagállam részéről olyan, a nemzetgazdaságot érintő intézkedések elfogadását feltételezi, amelyek – amellett, hogy a hitel visszafizetésére is alapot adnak – nem feltétlenül vágnak egybe az adott állam prioritásaival, azaz a szuverenitás óhatatlan korlátozását jelentik. Arra is fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy az európai segélyszervezet intézményesített együttműködésben kíván dolgozni a globális elhivatottságú nemzetközi pénzügyi szervezettel, az IMF-fel.

9. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

A fentiek fényében a költségvetési és monetáris szuverenitás európai unióbéli kérdéséhez számos adalékkal szolgálhatunk. Az európai integráció a kezdetektől olyan együttműködést valósít meg, amely a részt vevő államok önálló döntési szabadságát (szuverenitását) jelentősen korlátozza (vámunió, adóharmonizáció, a versenykorlátozó állami támogatások tilalma, a fizetések és a tőke szabad mozgása). A kilencvenes évek elején célul tűzött és mára tizenhét tagállam részvételével működő monetáris unió a részt vevő államok monetáris szuverenitását a politikai döntéshozók közvetlen beavatkozásától mentes (független) szupranacionális szerv (EKB) kezébe helyezte.

Az európenzrendszer megfelelő működése (az árstabilitás fenntarthatósága, a bankrendszer biztonságos működése) a részt vevő tagállamok gazdaságai közötti intenzív összefonódások miatt megköveteli a részt vevő államok költségvetési fegyelmét. A költségvetési hiány és az államadósság alacsony szintjének kötelezővé tétele egyet jelent a kormányok és a parlamentek költségvetési jogának korlátozásával. Tekintettel arra, hogy a monetáris unióban való részvétel az uniós csatlakozás folytán Magyarország számára is vállalt cél, a monetáris és a költségvetési szuverenitás esetünkben is számottevően csökkent.

A 2008-ban kitört pénzügyi-gazdasági válság rendkívüli erővel hozta napvilágra a monetáris unió létrehozásakor nem kellő következetességgel kialakított rendszer megvalósításából adódható problémákat. A közös pénzt használó, egymással szorosan összefüggő gazdaságok, az államhatárokon túlnyúló tevékenységet folytató bankok rendszere valójában nem fér össze a nemzetállami szintű bankszabályozással, bankfelügyelettel, az állam-

103 Az ESM-szerződés 13. cikke.

háztartások (kölségvetés, államadósság) fenntarthatóságának nemzetállami szintű biztosításával. A válság az unió nemzetgazdaságai közötti versenyképességi különbségekre is éles fényt vetett. Az unió válasza ezekre a kihívásokra immár nem lehetett más, mint a tagállami költségvetések (ideértve a költségvetési jogot is) még szorosabb unió ellenőrzés alá vonása, bizonyos értelemben a költségvetési tervezés és végrehajtás mélyreható megrendszabályozása (az SNP megkeményítése, a költségvetési keretrendszer bevezetése), a tagállamok általános gazdasági egyensúlyának felügyelet alá helyezése (a makrogazdasági egyensúlyhiány miatti eljárás bevezetése), a pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítók, értékpapír-kereskedők) felügyeletének megerősítése (európai felügyeleti hatóságok, ERKT, európai bankunió). Ezek az intézkedések egyértelműen a gazdaság közjellegrű szabályozásának szupranacionális jellegét erősítik, azaz a nemzetállami szuverenitás visszacsúszásával járnak.

Az Európai Bizottság, a Tanács tovább erősödő pozíciói miatt a nemzeti parlamentek és az Európai Parlament mint a közvetett demokrácia hagyományos letéteményesei – bár felbukkannak egyes konstrukciókban – minden bizonnyal jelentős befolyáscsökkenést szenvednek el. (Itt csak jelezhetjük az új, illetve megújult konstrukciók demokratikus legitimációjának nem könnyen megítélhető problematikáját.)

A kötelező jellegű szabályok és különösen a szankciók túlnyomó része az euróövezeti tagállamokra vonatkoznak. A kívül maradó költségvetési szuverenitása nem csökken olyan jelentősen, mint a belül lévők. Ez egyrészt felveti az unió, illetve az unió jog egységének kérdését, másrészt elképzelhető, hogy az euróövezeti tagság veszít a vonzerejéből. A tagállamok túlnyomó többsége úgy ítélte meg, hogy a helyzet olyan további lépéseket is követel, amelyek az unió hatályos alapszerződéseinek keretei között nem valósíthatók meg. Ezért írták alá a költségvetési paktumot, és ezért hozták létre az európai stabilitási mechanizmust az unió jog keretein kívül.

Ami a tagállami gazdaságpolitikák – és pénzügyi leképeződésük, a költségvetés – elkészítésének és végrehajtásának unió felügyeletét és adott esetben az unió szintű beavatkozások meghatározását illeti, egyértelműnek tűnik a Bizottság pozíciójának erősödése. A Bizottság végzi az egyes programok részletes felülvizsgálatát, lefolytatja az ellenőrző látogatásokat, javaslatot tesz (rendszerint ajánlás formájában) a Tanács állásfoglalásainak, illetve döntéseinek (ajánlások, határozatok) tartalmára. A tanácsi ajánlások és határozatok immár a szakpolitikai intézkedések meghatározásáig mehetnek.

Magyar szempontból külön is fel kell hívnunk a figyelmet a pénzügyi-gazdasági előrejelzések, tervek hangsúlyozottan középtávú szemléletére, mivel ez Magyarországon távolról sem vert mély gyökereket.

Alkotmányos nívum, hogy a költségvetési keretrendszer és a költségvetési paktum is nyilván a tagállami alkotmányos berendezkedést alakító, harmonizált intézkedések megtételére kötelezi a tagállamokat, illetve a részes államokat.

EPILÓGUS

A válságnak nincs vége, sem az Európai Unió, sem Magyarország nem lett még úrrá súlyos nehézségein. Nem zárható ki, hogy akár a közeli jövőben a tagállami szuverenitás további szűkülésével járó lépések történnek (európai bankunió, a tagállamok költségvetésének ellenőrzése).

A fentiekben sokoldalúan érveltünk amellett, hogy az Európai Unióban a tagállamok szuverenitása csökken, illetve hogy a válság ezt az egyébként is többé-kevésbé szükségszerű tendenciát felerősítette. Erőteljesen hangsúlyozni szeretnénk azonban, hogy a nemzetállamok költségvetési és monetáris szuverenitásának szupranacionális szinten szerveződő intézményekhez történő részleges áthelyezését ab ovo nem kifogásoljuk. Inkább azt hangsúlyozzuk, hogy a stabil vásárlóerejű pénz, a megbízható bankrendszer, a megalapozott államháztartási gazdálkodás mind olyan „közjavak”, amelyekre Magyarországon is van kereslet.

SZUVERENITÁS-KONCEPCIÓK A 20. SZÁZAD ELSŐ FELÉNEK MAGYAR JOGIRODALMÁBAN

A tanulmány – a teljességre törekvés igénye nélkül – a 20. század első felének magyar jogirodalmában föllelhető jelentősebb szuverenitás-koncepciók bemutatására vállalkozik. A korszak szuverenitás-interpretációinak megismerése hozzájárulhat az ezredforduló és az azóta eltelt évek egyszerre globalizálódó, integrálódó és regionalizálódó világában az állami szuverenitás időszerű értelmezéséhez. A sokak által „posztszuverenitás” korszakának tekintett időszakban nem árt az elméleti előzmények hazai irodalmával szembesülnünk, amelyben egyaránt jelentős szerepet játszottak az alkotmányjog, illetve alkotmánytan, a nemzetközi jog, az állambölcselet, a politikatudomány művelőin kívül a jogbölcselet reprezentáns képviselői is, akik ekkoriban mindannyian kivétel nélkül jogtudósok voltak.



A tanulmányban – a teljességre törekvés igénye nélkül – a 20. század első felének magyar jogirodalmában föllelhető, a szuverenitás fogalmának lényegére vonatkozó jelentősebb nézetek vázlatos bemutatására kívánok kísérletet tenni. Úgy vélem, e korszak szuverenitás-interpretációinak megismerése hozzájárulhat az ezredforduló és az azóta eltelt évek egyszerre globalizálódó, integrálódó és regionalizálódó világában az állami szuverenitás időszerű értelmezéséhez. A sokak által „posztszuverenitás” korszakának tekintett időszakban² nem árt az elméleti előzmények hazai irodalmával szembesülnünk, amelyben egyaránt jelentős szerepet játszottak az alkotmányjog, illetve alkotmánytan, a nemzetközi jog, az állambölcselet, a politikatudomány művelőin kívül a jogbölcselet reprezentáns képviselői is, akik ekkoriban mindannyian kivétel nélkül jogászok, jogtudósok voltak.

Szabó József – a hazai közjogi és jogelméleti gondolkodás méltatlanul elfeledett alakja – 1937-ben a szuverenitás lényegét két kortárs jogtudós, Alf Ross és Lord Davies profán jel-

1 *Dr. Szabadfalvi József tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem (University of Debrecen), Állam- és Jogtudományi Kar (Faculty of Law), jogbölcseleti és jogszociológiai tanszék (Department of Philosophy and Sociology of Law), H-4010 Debrecen, P. O. Box 81. E-mail: szabadfalvi.jozsef@law.unideb.hu

2 Vö. Neil MACCORMICK: *Questioning Sovereignty*. Oxford University Press, Oxford, 1999. 123–136. o. (Magyarul: Neil MACCORMICK: A szuverenitásról és a posztszuverenitásról (fordította: Kiss Dávid). *Fundamentum*, VII. évf. (2003) 2. sz. 5–13. o.

lemzéseit citálva a következőképpen határozta meg: „...a szuverenitás az állam legfőbb dísz; drága ékszer, amelyet olyan féltő gonddal őriz minden állam, mint egy erényes nő az ártatlanságát. Ma már sok szó esik ugyan (főleg önkéntes) korlátozásáról, de hogy az állam ebben meddig mehet el, azt éppolyan nehéz pontosan meghatározni, mint azt, hogy az előbbi fiatal hölgy meddig mehet el erénye kompromittálása nélkül.”³ A vizsgált korszakban a hazai jogirodalomban Szabó József nevéhez fűződik az az „ikertanulmányok” is nevezett monografikus feldolgozás, amely több mint négyszáz nyomtatott oldalon, hatalmas vonatkozó irodalom feldolgozásával tekinti át és elemzi a szuverenitás nemzetközi jogi fogalmát és a szuverenitáselméleteket.⁴ A témakörnek ilyen terjedelmű feldolgozására a magyar szakirodalomban azóta sem vállalkozott senki, holott a modern állam fejlődése a 20. század második felében, illetve az új évezred eddig eltelt éveiben számos olyan új fejleményt eredményezett, amelyekre a hazai jogtudománynak illendő lenne Szabó monográfiájához hasonló alaposágú és mélységű elemzésekkel reagálni. De most nézzük, mi jellemezte az elmúlt század első felének szuverenitás-koncepcióit a magyar jogirodalomban.

Kiindulópontként megállapítható, hogy a szerzők megközelítésében különbséget lehet tenni aszerint, hogy mely tudományterület művelőjeként közelítik meg a problémát, ugyanakkor a legjelesebb jogtudósainknál nem ritka a komplexnek nevezhető módszertani megközelítés sem. Ezen túlmenően megfigyelhető a politikai és jogi értelemben felfogott szuverenitás-interpretációk egyidejű jelenléte, amelyben a szuverenitás alkalmanként egyszerre tény- és jogkérdésként fogalmazódik meg. Az elmúlt századfordulót követő években a szuverenitás lényegének meghatározásakor általában igyekeztek a szükségszerű és egyben legfőbb tulajdonságokat kiemelni, így találkozhatunk az autonómia, a függetlenség, az integritás, az önrendelkezés, továbbá a kizárólagosság, a korlátlanosság, a felelősségrevonhatatlanság, a felelőtlenség, az egységesség fogalmakkal, de más vonatkozásokban az egyes szuverenitásból adódó „jogok” (pl. hadüzenet, békekötés, kegyelmezés joga) felsorolásával. A korabeli kézikönyvek, tankönyvek és monografikus feldolgozások sorából néhány fontosabbat kiemelve elsőként kell szólni a korszak legjelentősebb közjogásza, Concha Győző (1846–1933) bevett meghatározásáról, amely szerint az állam szuverenitása nem más, mint „az államnak önnön akarata fölötti uralma”.⁵ A szuverenitás jellemzői közül Concha a korlátlanosságot, a kizárólagosságot, az oszthatatlanságot vagy másképp az egységességet és a felelőtlenséget emeli ki. Ennek alapján fogalmazza meg, hogy „az állam magát akarátának tartalmára más által korlátoztatni nem engedheti”,⁶ illetve „az állam akarátának alanya csak bizonyos állami személyiség lehet”,⁷ továbbá, hogy „egy államnak egy időben egy célra vonatkozólag csak egy

3 SZABÓ József: Hatalom, szabadság, szuverenitás. *Társadalomtudomány*, XVI. évf. (1937) 249. o.

4 SZABÓ József: *A szuverenitás (nemzetközi jogi tanulmány)*. Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Franciscosephinae. Sectio Juridica et Politica. Tom. XI. Fasc. 1. Szeged, 1937. 224 o.; *Szuverenitáselméletek*. Acta Litterarum ac Scientiarum Regiae Universitatis Hungaricae Franciscosephinae. Sectio Juridica et Politica. Tom. XI. Fasc. 2. Szeged, 1937. 225–426. o.

5 CONCHA Győző: *Politika*. I. köt. *Alkotmánytan*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1895. 244. o.

6 Uo.

7 Uo. 248. o.

akarata” lehet,⁸ végül „kizárja, hogy a szuverén annak gyakorlásáról más akaratának feleljen, számoljon”.⁹ Mindezekből maga állapítja meg, hogy a szuverenitás valójában „tény”, és nem jog, amelyben az „államszemélyiség életmegnyilvánulását” látja. Concha organikus felfogása hosszú évtizedekre meghatározta az elmúlt századfordulót követően a közjogi, politikai irodalomban az államhoz és a szuverenitás problematikájához való viszonyulást.

Lényegében Conchához hasonló megközelítést vallottak egykori tanítványai, így Balogh Artúr (1866–1951) vagy később Krisztics Sándor (1890–1966) is. Balogh Artúr szerint „a szuverenitás az állam feltétlen akaratelhatározási szabadsága, akaratának jogilag semmi által meg nem kötöttsége és ezen akaratnak feltétlen érvényesülése”.¹⁰ Véleménye szerint a szuverenitás fogalmát nem az elvont állambölcseleti vizsgálódásokból lehet levonni, hanem az alkotmánytörténeti fejlődés során konkrét tényekben tapasztalható valóságból kell megállapítani. Három évtizeddel később Krisztics Sándor Conchának ajánlott monográfiájában deklaráltan professzorának interpretációs keretében tárgyalja a szuverén hatalom tulajdonságait. Így ő is a szuverén hatalom korlátlanságáról, kizárólagosságáról, egységességéről (oszthatatlanságáról) és felelőtlenségéről szól.¹¹ Krisztics ugyanakkor kiemeli a szuverén hatalom „ténylegességének” a megkerülhetetlenségét, hiszen e nélkül a de jure szuverenitás elvesztheti jelentőségét.

Az elmúlt századforduló jeles közjogászai közül Kuncz Ignác (1841–1903) és Nagy Ernő (1853–1921) meghatározásait is érdemes kiemelni, akik szellemiségükben inkább a 19. század végi, mintsem a 20. század eleji szemléletmódot tükröző álláspontot foglalnak el. Jól jellemzi ezt az attitűdöt Kuncz megállapítása, amikor így fogalmaz: „A mai világtörténeti helyzet – írja 1902-ben megjelent művében – politikai jellegét a népsouverainetésnek alkonyodó és a nemzetsouverainetésnek kelő napja képezi.”¹² Az állami szuverenitást mint a legfőbb hatalmat – felfogása szerint – a „hibázhatatlanság” jellemzi, továbbá a „legfőbb souverain hatalomnak az is a lényegéhez tartozik, hogy az nemcsak hatáskörén belől teljes szabadsággal cselekszik (mert utóvégre jogkörén belől ezt az egyes is teszi), hanem ezt a hatáskört (jogkört) is maga állapítja meg”.¹³ Nagy Ernő sok kiadást megérvő, Magyarország közjogát bemutató monográfiájában a szuverén (fő-) hatalmról a következőket írja: „Főhatalom alatt az állam hatalmát értjük, mely a legfőbb, jogilag kötelező akarat (akaras képessége) és megvalósulásához szükséges külső erő (cselekvés képessége).”¹⁴ Az állami szuverén hatalom természeténél fogva „független”, „egységes”, „oszthatatlan” és jogilag „korlátlan” minden idegen akarattal szemben. Lényegében ugyanezt a nézetet képviseli Ferdinandy Geyza (1864–

8 Uo. 249. o.

9 Uo. 253. o.

10 BALOGH Artúr: *Az állam tudománya (politika)*. I. köt. *Alkotmánytan*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1909. 87. o.

11 KRISZTICS Sándor: *Politika*. I. köt. *Alapvetés – Társadalomtan. Államtan – Alkotmánytan*. Franklin Társulat, Budapest, 1931. 370–375. o.

12 KUNCZ Ignác: *A nemzetállam tankönyve*. Stein János M. Kir. Egyetemi Könyvkereskedése, Kolozsvár, 1902. 184. o.

13 Uo. 181. o.

14 NAGY Ernő: *Magyarország közjoga (államjog)*. (Hetedik átdolgozott kiadás) Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.-T., Budapest, 1914. 189. o. (1. kiadás: 1887)

1924), amikor úgy fogalmaz, hogy: „Az állam hatalmának azon tulajdonságát, amelynél fogva az legfőbb, teljesen szabad és független és csakis önmaga által köthető meg, államszuverenitásnak, souverainitásnak nevezzük. Az államhatalom souverainitásának szükségszerű logikai következménye, hogy nem korlátozható és felelőtlen, azaz senki által kérdőre nem vonható.”¹⁵ A kánonjogász Hanuy Ferenc (1867–1953) az állami szuverenitás tartalmának jellemzésekor így ír: „... a teljes és legfőbb államhatalom...: befelé az egész államterületre és az összes állampolgárokra kiterjeszkedő törvényhozási, kormányzati és bírói hatalom, kifelé pedig az államnak nemzetközi személyisége és ebből folyólag az államot az egyéb államokkal szemben megillető aktív és passzív követségi jog, a más államokkal szövetségek és szerződések kötésének joga, végül a háborúviselés és békekötés joga.”¹⁶ A szuverenitás szabadságként való jellemzésével is találkozunk Hanuy hivatkozott művében, amikor arról szól, hogy „a szuveréniség nem más, mint az államnak szabadsága a saját területén (függetlenség befelé) és szabadság a nemzetek társadalmában (függetlenség kifelé).”¹⁷ Megjegyzi mindezen túl, hogy az államok szuverenitása esetén a „ténylegességtől” nem tekinthetünk el. Itt érdemes megemlíteni a korszak jogi ideológiáját alapvetően meghatározó Szent Korona-tan szuverenitás-koncepcióját, amelynek fontos képviselője volt Kmety Károly (1863–1929), aki szerint minden hatalom a Szent Koronából ered: „A szent korona az igazi souverain... a valóságos állami felségesség vagy főhatalom, főuralom, a szent korona összes tagjait, vagyis a szent korona egész testét illetik meg.”¹⁸

Az 1920-as és 1930-as évek hazai közjogi és nemzetközi jogi irodalma részben az elődök gondolatait akceptálva, részben a változó nemzetközi politikai realitásokra tekintettel viszonyult a szuverenitás kérdésköréhez. A hagyományos nézőpontot tükröző felfogást vallók közé tartozik ebben az időszakban Faluhelyi Ferenc (1886–1944), Tomcsányi Móric (1878–1951) és Teghze Gyula (1867–1939). Míg Faluhelyi Ferenc a „suprema potestasként” felfogott államhatalmat tekinti szuverénnek, amelyet „az egységesség, a függetlenség, illetve a kizárólagosság és a korlátlan tulajdonságai” jellemeznek,¹⁹ addig Tomcsányi Móric az állam „alapelemei” között említi a főhatalom fogalmát: „Az állami főhatalom (szuverenitás) egységes, jogilag korlátozhatatlan, felelőtlen és oszthatatlan.”²⁰ Felfogása szerint az állam szuverén hatalma jogilag korlátlan akaratképzést és jogi értelemben mindenhatóságot foglal magában. Ezt az álláspontot osztja Teghze Gyula is, aki szerint az állam főhatalommal bíró szuverén, amelyre egyfajta dualizmus jellemző. „Befelé” szemlélve „az állam területén belül hatalmának mindenkit alárendel, maga iránt feltétlen engedelmisséget követel”, továbbá „e körön belől minden szerv és minden hatóság hatalma forrásaként” jelentkezik. „Kifelé” minden más hatalommal szemben „feltétlen önállósággal” és „függetlenséggel” bír, továbbá más

15 FERDINANDY Gejza: *Magyarország közjoga (alkotmányjog)*. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1902. 24. o.

16 HANUY Ferenc: *A pápa szuverénisége*. Rektori székfoglaló előadás. Klny. a „Religio” 1920-as évfolyamából. Stephaneum Nyomda R. T., Budapest, 1921. 14. o.

17 Uo. 15. o.

18 KMETY János: *Magyar közjog*. (Hatodik teljesen átdolgozott kiadás) Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1926. 14. o. (1. kiadás: 1900)

19 FALUHELYI Ferenc: *Magyarország közjoga*. II. köt. Karl Könyvesbolt, Pécs, 1926. 2. o.

20 TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1932. 16. o.

államokkal szembeni viszonyát a „teljes egyenlőség” jellemzi.²¹ Lényegében ebbe a sorba illeszthető Angyal Pál (1873–1949) sok kiadást megélt egyetemi jegyzetében az állam „alkatelemei” között kiemelt szerepet játszó „főhatalom” fogalmának definiálása, amely úgy jellemez, hogy a különböző társadalmi hatalmak közül az egyetlen, amely „feltétlen, valamennyi között a legerősebb, az emberi cselekvőséget a legnagyobb mérvben átfogó, tehát valamennyi hatalom felett álló, és így a legfőbb, melynek nincs korlátja, mely nem felelős semmilyen irányban, mely egységes, oszthatatlan és elidegeníthetetlen”.²² Angyal a főhatalom mint szuverenitás fogalmának összetevőit a tankönyv műfaji sajátosságából adódóan didaktikusan kerek definíciókban pontosítja.

Bizonyos szempontból az átmenet képviselője Molnár Kálmán (1881–1961), aki az „államszemélyt” megillető legmagasabb szuverén hatalomnak nevezi a „suprema potestast”, amelynek megkülönbözteti a közjogi és nemzetközi jogi fogalmát. Míg az utóbbit az első világháborút követően a Nemzetek Szövetségének életre hívásával létrejövő új nemzetközi jogi rend folyamatosan alakítja, addig „a közjogi szuverenitás jelenti egyrészt az államnak területe és tagjai feletti legmagasabb, jogilag korlátlan és felelőtlen rendelkezési jogát (felségiség); másrészt a kizárását minden idegen hatalom önjogú érvényesülésének az állam területén (függetlenség)”.²³ Vagyis nála érzékelhető először a nemzetközi politikai hatalmi „realitások” diktálta, a nemzetközi jog fejlődésében megnyilvánuló új tendenciák hatása, amely a szuverenitást abszolutizáló felfogások kritikájaként is értelmezhető. A vizsgált időszakban az érdemi fordulat e téren Irk Albert (1884–1952) írásaiban érhető tetten, aki a szuverenitás problematikáját az első világháborút követő években az akkor formálódó „új nemzetközi jog” bemutatása kapcsán érinti. Az államokat megillető „alapjogokról” úgy tesz említést, mint amelyek az állami szuverenitás „biztosítékai” és az államok újfajta együttműködésének alapjai lehetnek. Ezek közül öt „szokásos” alapjogot nevesít, úgymint az önfenntartásra, a függetlenségre, az egyenjogúságra, a nemzetközi érintkezésre, illetve a kölcsönös tiszteletre való jogot.²⁴ A hagyományos jogi felfogásban „a nemzetközi normák kényszererővel való felruházásával szembeszegült az államok féltékenyen őrzött szuverenitása”.²⁵ E nézet szerint a nemzetközi jogközösségben minden állam megőrzi a maga szuverén hatalmát, és elhárít magától minden olyan organizációt, amely a maga akaratát kényszerrel igyekezne megvalósítani. Az új nemzetközi jogi rend kialakulásával – így elsősorban a Nemzetek Szövetségének létrejöttével – az abszolút szuverenitás kora immár letűnt. Az állami szuverenitás eszméje betöltötte – Irk véleménye szerint – a civilizációs fejlődésben betöltött misszióját, és napjainkban szükségszerűvé válik részbeni feladása, korlátozása.²⁶

21 TEGHZE Gyula: *Nemzetközi jog*. Városi Nyomda, Debrecen, 1930. 202. o.

22 ANGYAL Pál: *A jogbölcselet alaptételei*. Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedés, Budapest, 1926. 40–41. o.

23 MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. I. köt. Danubia, Pécs, 1926. 326. o.

24 IRK Albert: *Az új nemzetközi jog (a béke joga)*. Pfeiffer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedése, Budapest, 1922. 96–109. o.

25 IRK Albert: Az államok szuverenitása és a Nemzetek Szövetsége. *Jogtudományi Közöny*, LX. évf. (1925) 16. sz. 122–123. o.; 17. sz. 131–135. o.

26 Vö. IRK Albert: *A nemzetközi jog tudománya*. Danubia, Pécs, 1927. 36–50. o.; Az államok szuverenitása és a Nemzetek Szövetsége... 131–135. o.

Az elsősorban tételes jogtudományi érdeklődésű szerzők interpretációit követően érdemes röviden számba venni a korszak jogbölcselelinek a szuverenitás kérdésköréről vallott felfogását. Az érintettekről általánosságban elmondható, hogy alapvetően a korabeli jogfilozófiát eminens módon érdeklő, a jog fogalmi ismertető jegyeire (differentia specifica) koncentrálo nézőpontból közelítettek a szuverenitás definíciójához. A figyelemre méltó jogbölcseleti munkássággal rendelkező, mindazonáltal a teljes feledés homályába vesző Darvai Dénes (1888–1940) az első világháború táján a jog definíciójának meghatározása kapcsán érinti a szuverenitás problémáját. Nézete szerint a jog a szuverén hatalom diktálta kényszerűségeen alapul, amelynek posztulátumszerű jellegzetessége a „győzhetetlenség”: „[A] szuverenitás a valóságok nyelvére lefordítva annyit jelent, hogy az előíró, mint a szankció fenntartója s végrehajtója, győzhetetlen, azaz, hogy normálisan nincsen s nem lehet olyan ellentett hatalom, amely a szankció esetleges végrehajtásában akarata ellenére meggátolható, vagy korlátozható.”²⁷

A hazai jogbölcseleti gondolkodók sorában külön figyelmet érdemel Somló Bódog (1873–1920), az elmúlt századforduló és a 20. század első két évtizedének nemzetközileg is legkiemelkedőbb jogfilozófusa. Német nyelven megjelent jogi alaptanában a szuverenitás két külön értelmű fogalmát különbözteti meg.²⁸ Így beszél a szuverenitás alap- (Grundbegriff de Souveränität), illetve jogtartalmi fogalmáról (Rechtsinhaltsbegriff der Souveränität): míg a szuverenitás alapfogalma annak „lényegére” vonatkozik, addig a jogtartalmi fogalma az egyes konkrét jogrendszerekben eltérő módon és változó tartalommal szabályozva jelenik meg. A szuverenitás mint alapfogalom – véleménye szerint – nem az államnak, hanem a jogalkotó hatalomnak (Rechtsmacht) a tulajdonsága. A jogalkotó hatalom jellemzésekképpen megállapítja, hogy a jog eredőjeként meghatározott „legmagasabb rendű hatalom” képes „az emberek egy meghatározott körében rendszerint és más hatalmaknál eredményesebben érvényre juttatni a maga parancsait”.²⁹ A szuverenitás „teljes” alapfogalmát a jog definíciójában adja meg. E szerint: „Jog alatt egy rendszerint engedelmességgel találkozó, széles körre kiterjedő és állandó jellegű legmagasabb rendű hatalom szabályait értjük.”³⁰ A rendszerinti engedelmesség lényege, hogy a jogalkotó hatalomnak a címzettek azon körében, amelyben érvényesül, más hatalomhoz viszonyítva, relatíve a legfelsőbbnek kell lennie, hiszen ellenkező esetben nem tudná szabályait rendszerint keresztülvinni.³¹ Somló maga a jogalkotó hatalom „legfelsőbbségének” relativitását is szóba hozza. Úgy véli, a jogalkotó hatalom felett lehet alkalmanként magasabb hatalom, de olyan nem, amely szabályait vele szemben rendszerint keresztül tudná vinni, mert ha ilyen volna, akkor azt kellene jogalkotó hatalomnak te-

27 DARVAI Dénes: A világháború és a nemzetközi hadijog. *Ügyvédek Lapja*, XXXIII. évf. (1916) 11. sz. 4. o. (A győzhetetlenségről lásd még bővebben: DARVAI Dénes: *A tárgyi jog bölcsezetének formális kérdései*. I. köt. Bevezetés és I. rész: *A jog fogalma*. Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1913. 171–190. o.)

28 FELIX SOMLÓ: *Juristische Grundlehre*. Verlag von Felix Meiner, Leipzig, 1917. 279–286. o. A szerző saját maga által készített kivonata: *Jogbölcsezet*. Somló Bódog egyetemi ny. r. tanár *Jogi alaptan* című műve nyomán. Grill Károly Könyvkiadója, Budapest, 1920. 69–72. o. (Újabb kiadás: *Jogbölcsezet*. A *Juristische Grundlehre* kivonata. Bíbor Kiadó, Miskolc, 1995. 77–79. o.)

29 „Recht bedeutet demnach die Normen einer gewöhnlich befolgten, umfassenden und beständigen höchsten Macht” (FELIX Somló: *Juristische Grundlehre*... 93. o.)

30 Uo. 105. o.

31 Uo. 95–96. o.

kinteni.³² Somló a szuverenitás ilyen alapfogalmát, szemben a jogtartalmi fogalmától, tény-fogalomnak (Seinsbegriff) tekinti, s ennek révén jut el az állami szuverenitás fogalmához: „A jogalkotó hatalom és az állam viszonya alapján világos, hogy a szuverenitás mint a jogalkotó hatalom sajátosága az állam fogalmának is nélkülözhetetlen eleme. Ha tehát a szuverenitást a jogalkotó hatalomról átvisszük az államra, akkor arra az eredményre jutunk, hogy nincs olyan állam, amely ne lenne szuverén.”³³

A két világháború közötti magyar jogbölcseleti gondolkodás emblematikus alakja, Moór Gyula (1888–1950) 1923-ban megjelent jogbölcseleti alpművében – mesteréhez, Somlóhoz hasonlóan – a jog fogalmi meghatározása kapcsán állapítja meg, hogy a jog mögött, érvényesülésének biztosítékaként ott áll a „legerősebb fizikai/társadalmi hatalom”, amely végső soron nem más, mint a „nemzetközi hatalmi egyensúlyt alkotó erőknél az eredője”. Ezt tekinti Moór a legerősebb fizikai hatalomnak a Földön.³⁴ Moór szerint a nemzetközi jog szabályai – a szokásjoghoz hasonlóan – „közvetlen jogszabályok”, hiszen a nemzetközi élet terén a hatalmi viszonyok közvetlenül jogviszonyokká alakulnak át.³⁵ Ez a felfogás – véli Moór – ellentétben áll az állami szuverenitás „szokásos” megközelítésével, amely az államot nemcsak „befelől”, hanem „kifelől” is teljesen független hatalomnak tekinti, és korlátját kizárólag saját akaratában látja. Ez a fajta nézet a nemzetközi viszonyok korabeli fejlettségi szintjén sem tartható fenn tovább. Álláspontja értelmében az állami szuverenitás így csupán azt jelentheti, hogy „az állampolgárok és az államszervek az állam által alkotott jogot elismerni kötelesek anélkül, hogy jogi alapját tovább kutatnák”.³⁶ A szuverenitás fogalma – megfogalmazása szerint – egyfajta határfogalom, vagy másképp fogalmazva „megállóhely” a jog gyakorlati érvényesülése során: „A jogalkalmazónak valahol meg kell állnia, és valamely tekintélyt, mint legfelsőbbet kell elismernie, amelynek parancsait minden további jogalapra való visszavezetés nélkül feltétlenül érvényes jogszabálynak fogadhatja el.”³⁷

A jog definiálásával összefüggő fogalmak analitikai elemzésekor Moór ugyanebben a művében az állam lényegének meghatározásával is foglalkozik. Kiindulópontja a hagyományos fogalmi triászra (terület, népesség, főhatalom) alapozódik. Az állam definitív meghatározásakor a legfontosabb „alkatelemnek” nevezi a főhatalmat, pontosabban a „jogilag szervezett főhatalmat”.³⁸ Álláspontja szerint az állam a jog által szervezett társadalmi együttműködés egy magasabb fejlettségi szintjén jön létre. Ahhoz, hogy államról beszélhessünk „egy meghatározott tételes jogrendszer léte és tényleges érvényesülése szükséges”. Az államot mindig valamely jogrendszer egysége konstituálja, s ezt az egységet nevezzük Moór szerint szuverenitásnak.³⁹

Moór bő egy évtizeddel később, az 1930-as évek közepén az alkotmányról írt terjedelmes tanulmányában a szuverenitás lényegi vonásának bemutatásakor ismételtelen a jog kötelező

32 Uo. 167. o.

33 SOMLÓ Bódog: *Jogbölcselet. A Juristische Grundlehre kivonata...* 78. o.

34 MOÓR Gyula: *Bevezetés a jogfilozófiába.* Pfeifer Ferdinánd Nemzeti Könyvkereskedése, Budapest, 1923. 200. o.

35 Uo. 197. o.

36 Uo. 201. o.

37 Uo.

38 Uo. 218. o.

39 Uo. 219–220. o.

erejének végső forrásaként a „társadalmi erőviszonyok eredőjéről”, illetve a „társadalmi hatalom faktumáról” beszél, amely jogi szervezethez nélkül is állami alkotmányt módosítani képes hatalmas erőt képvisel.⁴⁰

Moórhoz hasonlatos megközelítést vallott Ottlik László (1895–1945) – a két világháború közötti, szintén méltatlanul elfeledett jog- és politikatudós – egy 1924-ben megjelent terjedelmes írásában. Nála a legerősebb társadalmi hatalom nem más, mint a jog hatalma, más szóval az államhatalom. A jog és ekképp az állam hatalma „fölényes hatalom”, vagy megfordítva, precízebben fogalmazva meg az állítást: „...csak fölényes társadalmi hatalmat nevezhetünk jognak, államhatalomnak.”⁴¹ Az államhatalom e fölényének tudata él a jogi normák követők tudatában. Ezt fejezi ki a szuverenitás sokat kritizált eszméje, amely szerint „szuverén az a közösség, amely fölényes hatalom hordozója és ekképp az adott társadalmi szerkezetben abszolút határ”.⁴² Kelsennel szemben az egyes, „létező” államok szuverenitásának dogmáját elfogadva vallja, hogy „a jog határait az állam határainál”. A jog és állam fogalmait „korrelatív” definícióknak tekinti, ahol a „»jogrend« alatt a fölényes hatalommal garantált normák érvényes rendjét – »állam« alatt e normák hatályosságának konkrét folyamatát kell érteni”.⁴³ Vagyis a jog érvényességét a (szuverén) „állam fölényes hatalma kétségtelen túlerejével szavatolja”.

A politikatudóssá vált Ottlik bő másfél évtizeddel később megjelent politikaelméleti könyvében az állam lényegét három alapvető fogalommal (szuverenitás, autarkia, civilizáció) jellemzi. Az első feltételként említett szuverenitás definícióját a következőképpen határozza meg: „...az államhatalom »szuverén«, ha határai között valóban minden szervezett hatalommal szemben állandó túlerőben van és ha e határokat minden külső hatalom ellen meg tudja védeni.”⁴⁴ A korábbi jogbölcseleti és az utóbbi államelméleti, politikaelméleti megközelítés között lényegi különbséget nem lehet megállapítani.

A hazai jogbölcseleti gondolkodásban az 1920-as évek végétől a jog processzuális felfogásának megteremtésével originálisan új felfogást meghonosító Horváth Barna (1896–1973) a jogban a társadalom „legintézményesebb eljárási szerkezetét” látta. Felfogása szerint a jog mint a társadalmi eljárások legfejlettebbike, a legkimunkáltabb processzuális apparátus kialakításával valósítja meg az eljárás felső fokát. Úgy véli, hogy a jogfejlődés nem szól másról, mint a legdifferenciáltabb jogi eljárási rendszerek kialakulásáról és folyamatos fejlődéséről. Megítélése szerint a jog történeti fejlődésében fontos szerepe van a „szuverén állam” megjelenésének, amely az eljárások „tagozódásában” és „felhalmozódásában” egyre fejlettebb „eljárás-komplexumokat” (pl. jogügylet, jogorvoslat, jogerő, törvényhozási eljárásvétőjog, népszavazás, nemzetközi jogi elismerés) létesít. A legfontosabb eljárások „legművészibb módon kimunkált produktumai” alkotják a szuverén állam „kontúrjait”: „A jogintézményként

40 MOÓR Gyula. *Az alkotmány*. Klny. a Polner Emlékkönyvből. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Francisko-Josephinae. Sectio: Juridico-Politica, Tom. VII. 2. Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935. 13–14. o.

41 OTTLIK László: *Jog és társadalom. Társadalomtudomány*, IV. évf. (1924) 4–5. sz. 27. o.

42 Uo. 28. o.

43 Uo. 31. o.

44 OTTLIK László: *Bevezetés a politikába*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, [1943] 13. o.

megjelenő szuverén állam megfelelt a modern racionalizusból, felvilágosodásból, polgári forradalomból, modern kapitalizusból és gyarmatosításból keletkező szükségleteknek.⁴⁵ Történetfilozófiai fejtegetéseiben a jelen és részben a jövő fejlődési tendenciáira is kitér. Úgy gondolja, hogy a szuverén állammal korántsem merültek ki az eljárás apparátus végső lehetőségei: „Az ipari forradalom, a munkásosztály megszerveződése, a világgazdaság kifejlődése, a hadi és közlekedési technika oly mértékben megkérdőjelezték e szuverén államot, hogy a nemzetközi jogközösségnek számtalan területi, hadviselési és adóztatási felségjogra történő széthasadása a fejlődés súlyos akadályaként, egyfajta tragikus anakronizmusként jelenik meg. Ebből a tényállásból az is érthetővé válik, ha a vallási vagy profán internacionalizmus – hasonlóan a mélyen átélt nacionalizmushoz – dacol az etatizmussal, a szuverén állam ideológiájával. Számukra ugyanis az állam többé már nem feltétlen öncél, hanem függő, feltételezett eszköz.”⁴⁶ Úgy véli, az új szükségleteknek az egyes szuverén államok eszméje immár nem felel meg, a jövő tekintetében ugyanakkor a kevésbé kontúrozott „nemzetközi tervtársadalom” lehetőségét vetíti elének.

A Horváth-tanítvány Bibó István (1911–1979) az 1930-as évek második felében több írásában is implicit módon érinti a szuverenitás kérdéskörét.⁴⁷ Az ekkoriban jogfilozófusi babérokra törő Bibó a szuverenitás kérdéskörét a jogerő és a jogi tévedhetetlenség fogalmi hálójában igyekezett meghatározni.⁴⁸ Bibó értelmezési keretét a korszak megkerülhetetlen elméletével, a kelsen-i „tisztá jogtannal” való invenciózus vita, illetve mesterének egyes jogelméleti tézisei határozzák meg: „Anélkül, hogy a szuverenitás végtelen problematikájában állást foglalnánk, a korlátlan jogi tévedhetetlenség jelenségére a szuverenitás elnevezést javasoljuk. A szuverenitás ebben az értelemben a jogi aktusok speciális fajtájának (gyakorlatilag egy speciális szerv jogi aktusainak) azon tulajdonsága, amely elvileg minden jogi aktust jogi normává képes változtatni.”⁴⁹ Majd később így folytatja: „Azok a pozitív jogi intézmények, amelyek a szuverenitás tapasztalatát előhívják, illetve fikcióját hordozzák, komplikált szervezeti és eljárási hierarchia élén helyezkednek el. A szuverenitás ugyanis nem valamiféle jogerőalakzat, amely közvetlenül nőtt ki az önkényes patriarchális igazgatásból, hanem egy csúcshikció, amely a tévedhetetlenségi fikciók egyre növekvő egymásra rakódására korona-

45 HORVÁTH Barna: *Rechtssoziologie. Probleme des Gesellschaftslehre und der Geschichtslehre des Recht*. Verlag für Staatswissenschaften und Geschichte G.m.b.H., Berlin-Grünwald, 1934. 272. o. (Magyarul: *Jogszociológia. A jog társadalom- és történelem-elméletének problémái* [(fordította: Zsidai Ágnes)]. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 328. o.)

46 Uo.

47 BIBÓ István: *Kényszer, jog, szabadság*. Acta Litterarum ac Scientiarum Reg. Universitatis Hung. Franciscosephinae. Sectio: Juridico-Politica 8. Szegedi Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935.; Le dogme du „bellum justum” et la théorie de l’infailibilité juridique. Essai critique sur la théorie pure du droit. *Revue Internationale de la Théorie du Droit*, X. köt. (1936) 1. sz. 14–27. o. (Magyarul: Bibó István: „A bellum justum” dogmája és a jogi tévedhetetlenség teóriájának kritikai esszéje [fordította: Mold Attila és Zombor Ferenc]. Bibó István Olvasókori Füzetek 3. füzet. Bolyai Kollégium, Miskolc, 1993)

48 Rechtskraft, rechtliche Unfehlbarkeit, Souveränität. *Zeitschrift für öffentliches Recht*, XVII. köt. (1937) 5. sz. 623–638. o. (Magyarul: BIBÓ István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás [fordította: Zsidai Ágnes]. In: Dénes Iván Zoltán [szerk.]: *Megtalálni a szabadság rendjét. Tanulmányok Bibó István életművéről*. Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2001. 321–334. o.)

49 BIBÓ István: Jogerő, jogi tévedhetetlenség, szuverenitás... 331. o.

ként illeszkedik.”⁵⁰ Bibó a szuverenitás lényegét a konkuráló szervezetekkel szembeni „döntési megfellebbezhetetlenség” és „tévedhetetlenség” tényében látja, így a normatív és tény-szerűségi szempontok szintézisét képviselő álláspontot képviselt.

Végül szólni kell a már hivatkozott Moór-tanítvány, Szabó József (1909–1992) szuverenitásfelfogásáról. Monográfiájában kétféle (tételes jogi és a jogtudományi) szuverenitásfogalmat különböztet meg, amelyekről azt vallja, hogy valójában nem jelentenek különböző definíciókat, hanem csupán a nézőpontok kettősségéről árulkodnak. A tételes jogi szuverenitásfogalmat a pozitív jog érvényesüléséhez köti. Véleménye szerint a fogalom megszilárdulása a tételes (nemzetközi köz-) jog és főképpen a nemzetközi bíraskodás érdeme: „...a nemzetközi jogtudomány is azt a tételesjogi szuverenitásfogalmat látja érvényesülni, amelynek értelmében a szuverén állam korlátozva lehet ugyan a nemzetközi jog által, ami fölötte áll, tartama azonban az ő hozzájárulása nélkül létre nem jöhet... Vagyis a szuverén államot végeredményben az különbözteti meg a nem szuveréntól, hogy az őt korlátozó nemzetközi jogszabályok tartalma elvileg, rendszerint csak az ő hozzájárulásával alkotható meg, s csupán kivételesen e nélkül.”⁵¹ A jogtudományi szuverenitásfogalom a társadalom- és így a jogtudományok kritikai-értékelő jellegéből adódóan – álláspontja szerint – a tételes jogi fogalom kritikájaként értelmezhető. Különbséget tesz mindezekén túl az „abszolút” és a „relatív” szuverenitás koncepciók között. Az „abszolút szuverenitáselméletek” jellemzője, hogy „a szuverenitást bizonyos irányban abszolútnak, vagyis pozitíve kifejtve legfőbb hatalomnak, negatív teljes szabadságnak képzelik el.”⁵² Szabó erről a felfogásról kritikusan azt írja, hogy akik a korlátlanágot abszolútnak hiszik, azok a modern világ realitásaival nem számolnak: „...a világ mai bonyolult gazdasági és politikai szervezete mellett egyetlen állam sem tekinthető ilyen értelemben korlátlanoknak, nemhogy legfőbbnek.”⁵³ A szerző által is akceptált „relatív szuverenitáselméletek” lényegi vonásaként azt emeli ki, hogy a szuverén államot a nem szuveréntól az különbözteti meg, hogy „az őt korlátozó nemzetközi jogszabályok tartalma rendszerint csak az ő hozzájárulásával alkotható meg.”⁵⁴ Majd megállapítja: „A szuverenitás nem annyira jog, mint inkább tény; inkább jogi helyzet, mint parancs, szabály. Nem azért kötelezhető az államok rendszerint csupán hozzájárulásukkal, mert szuverének, – hanem azért szuverének, mert rendszerint csupán hozzájárulásukkal kötelezhetőek. Épp ezért a szuverenitás nem használható fel jóhiszeműleg arra a politikai szerepre, hogy az államok számára belőle kiindulva tételes alapjogokat igényeljünk; inkább fordítva: a szuverenitás állását kell leolvasnunk a tételes jogoknak a világtörténelem óralapján állandó mozgásban lévő mutatójáról.”⁵⁵

E gondolatkísérletet szűk egy évtizeddel később – a második világháborút követő első békeévben, az Egyesült Nemzetek Szövetségének életre hívását követően – megjelent könyvében tovább folytatja, s a nemzetközi béke biztosításának zálogát az állami szuverenitás teljes

50 Uo. 332. o.

51 SZABÓ József: *A szuverenitás...* 175–176. o.

52 Uo. 74. o.

53 Uo.

54 SZABÓ József: *Szuverenitáselméletek...* 405. o.

55 Uo.

újrarendelésében látja. „...megállapíthatjuk, hogy az államok szabadságának elvéből nem következik az, mintha az emberiség a világbéke biztosítása végett az állami mindenhatóság és ellenőrizhetetlenség dogmájához lenne kénytelen fordulni, s államok fölötti nemzetközi organizációt ne hozhatna létre. Ellenkezőleg, éppen az államok szabadságának az elve tételezi fel elsősorban egy ilyen államfölötti organizáció létezését, amely egyedül képes az egyes államok hatásköreinek és függetlenségének intézményes és igazságos biztosítására. Az egyhangúság és egyenlőség elve ugyancsak nem irányul egy államfölötti nemzetközi jogközösség ellen, hanem csupán ennek a jogközösségnek igazságos működését kívánja biztosítani azáltal, hogy ezt a jogközösséget demokrata alapokra építi fel. Egyik elv sem mentes azonban bizonyos túlzásoktól, amelyeket a jövő nemzetközi jogában megfelelően mérsékelni kell majd akkor is, ha az emberiség az ezeknek az elveknek gondolati hátterét alkotó demokrata rendszer mellett ki kíván tartani. A szuverenitás fogalma pedig, amely ezeknek az elveknek egyetlen jogi fogalomra absztrahálása, természetesen osztja ezeknek a sorsát, s így az államfölötti nemzetközi jogi organizációt nemhogy kizárná, hanem egyenesen feltételezi.”⁵⁶ Vagyis az új korszak beköszöntével az óhajtott tartós béke csak akkor valósítható meg, ha képes lesz az emberiség a nemzetközi hatalom nemzetállamok fölötti megszervezésére, amely a szuverenitás problematikát teljesen új kontextusba helyezi.

Végül epilógus gyanánt érdemes a két világháború közötti magyar nyelven megjelent és a szuverenitás kérdéskörét tárgyaló irodalomból két jeles külföldi szerző írásaira utalni. 1929-ben a pécsi Erzsébet Tudományegyetemen Hans Kelsen, a 20. század egyik legmeghatározóbb jogtudósa előadást tartott a szuverenitás fogalmának változása témájában, amelyet később Faluhelyi Ferenc fordításában jelentettek meg magyar nyelven.⁵⁷ A szuverenitás kérdéskör – sokakat vitára inspiráló – sajátos kelsen elméletének alapvető tételeivel már két évvel korábban is találkozhattak magyar nyelven az érdeklődő olvasók a Moór Gyula fordításában 1927-ben megjelent *Az államélet alapvonalai* című műben.⁵⁸ Ugyancsak itt kell megemlíteni – a korszak politikatudományi gondolkodása neves művelőjének – Harold Laskinak *Jog és állam* címen megjelent tanulmányát a *Társadalomtudomány* 1930. évfolyamából, amely bő terjedelemben foglalkozik az állami szuverenitás kérdéssel.⁵⁹ Mindezek azért érdemelnek említést, mert jól mutatják, hogy a korabeli magyar jogirodalom jóformán naprakészen követte, interpretálta, illetve alkalmanként autonóm módon kritizálta a kortárs élenjáró elméleti törekvéseket, amelyre az 1948–1949-es politikai fordulatot követő évtizedekben már nem volt lehetősége.

56 SZABÓ József: *A béke értelme*. Hernádi Könyvkiadó, Budapest, 1946. 36. o.

57 Hans KELSEN: *A szuverenitás fogalmának változásai*. Az Erzsébet Egyetem Barátai Tudományos Szövetsége Jog- és Társadalomtudományi Szakosztályának kiadványai. Politzer Zsigmond és Fia Bizománya, Budapest, 1931

58 Hans KELSEN: *Az államelmélet alapvonalai* (a német kéziratból fordította és előszóval ellátta: Moór Gyula). Szegedi Tudományos Könyvtár III. köt. Szeged, 1927. 27–33. o.

59 Harold LASKI: *Jog és állam. Társadalomtudomány*, X. évf. (1930) 3–34. o.

AMI AZ ALAPTÖRVÉNYBŐL KIMARADT: A MÁSODIK KAMARA MINT A PARLAMENTÁRIS KORMÁNYZAT ELLENSÚLYA

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A rendszerváltás óta ugyanakkor ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bátyájának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Éppen ezért szükséges, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

• • • • •

„Az általános választójog nem biztosítja az egyéni és testületi szabadságjogokat, ha a népfelséget egyedül az Országgyűlés képviseli, és a kormány túlzottan nagy hatalommal van felruházva.” Kossuth Lajos

BEVEZETŐ

Hazánkban egykamarás a törvényhozó hatalom szerkezete, és ezen az sem változtatott. Felmerülhet ezért bennünk a „mi lenne, ha” kérdése, vagyis hogy szükségünk van-e kétkamarás törvényhozásra, és milyen szerepet tölthet be a hatalommegosztásban, milyen ellensúlyt jelenthet egy esetleges bikamerális parlament.

A többség zsarnokságának korlátozását egy második kamara segítségével már John Stuart Mill is felveti,¹ de megemlíthetjük az Amerikai Egyesült Államok alkotmányát is, amelyben a szenátus nemcsak a tagállami képviselőket hivatott szolgálni, hanem a korlátozás nélküli demokrácia elkerülésének intézménye is, hiszen az alapító atyák joggal tartottak az egyedüli kamara mindenhatóságától.²

A parlamentáris kormányzati rendszer alapja, tudjuk jól, az, hogy a kormánynak bírnia kell a törvényhozó hatalom bizalmát. Abban az esetben, ha a parlamentben a kormánynak stabil többsége van, a kormánypárt törvényjavaslatai minden nehézség nélkül elfogadásra kerülnek. A kormánytöbbség és parlamenti többség tehát ugyanazt jelenti, ezért nem is lehet eldönteni, hogy a kormánynak van-e parlamenti többsége, vagy pedig a parlamenti többségnek van kormánya.³

A 2010-ben lezajlott „fülkeforradalom” átrendezte hazánkban a rendszerváltás óta működő parlamentarizmust. A rendszerváltással létrejött kormányzati rendszer azonban lényegében semmiben nem különbözik a jelenlegitől. Az alkotmányjogi szabályok nem változtak meg jelentősen,⁴ mégis sokan a kormányzati rendszer prezidenciálódásáról, a jogállam csődjéről, autoriter politikai rendszerről⁵ vagy az ellenzéki jogok kiüresedéséről beszélnek. Meglátásom szerint az 1989–1990-es rendszerváltás során elkövetett alkotmányozási-törvényhozási hibák a 2010 májusában megalakult új kormány hatalomra kerülésével felszínre törtek. A rendszerváltás óta ez az első alkalom, hogy egy párt egyedül szerezte meg a kétharmados többséget az Országgyűlésben, és ezzel alkotmányozó hatalommá vált. Ez a kijelentés persze két okból is némi kiegészítésre szorul. Egyrészt 1994-ben az akkori MSZP–SZDSZ-kormány együtt megszerezte ugyan a kétharmadot, de az egy koalíciós kormány volt, súrlódásokkal és kényszerű kompromisszumokkal terhelten. Másrészt a jelenlegi kormány nem koalíciós, hiszen ugyan a KDNP része annak, de valójában véleményem szerint inkább szimbolikus jelentősége van a kormányban való szereplésének.

Az „új többség” hatalomra kerülésével súlytalanná váltak azok az alkotmányos biztosítékok, amelyek a kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg. Az ellenzék bátyjának számító kétharmados törvények módosításának kompromisszumkényszere semmivé foszlott, az Alkotmánybíróság mindenhatósága hamvaiba hullt, és a neutrális köztársasági elnöki székbe a kormánypárt politikusa ült. Mindezek egyesekben az előbb már említett félelmeket vetik fel

1 „Az a rossz hatás, melyet a hatalom birtokosainak, legyen az egy egyén vagy egy gyűlés, szellemére gyakorol az az öntudat, hogy magán kívül senkit sem kell kérdeznie, vagy tekintetbe vennie, az ilyen többség ugyanis könnyen lesz erőszakos és elbizakodott.” John Stuart MILL: *A képviselői kormány*. Pest, 1867. 241 p.

2 SAJÓ András: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995. 192. p.

3 KILÉNYI Géza: A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében. In: *Magyar Közigazgatás* 1994/5. 268. p.

4 Rixer Ádám felhívja a figyelmet, hogy az új Alaptörvény rendelkezéseinek mintegy egyharmada egyezik szó szerint a korábbi Alkotmánnyal. További egyharmada lényegében megegyezik, míg csupán a maradék egyharmad jelent új tartalmat. RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 89. p.

5 Egy külön tanulmányra lenne szükség a magyar demokrácia elemzéséhez, de az biztos, hogy nem autoriter politikai rendszer a jelenlegi, hanem demokratikus. Az autoriter rendszernek megvannak a kritériumai a politikatudományban, amely politikai berendezkedésünket nem jellemzi.

a magyar demokrácia „megszűnéséről”. Számomra azonban pusztán annak szükségességét, hogy újragondoljuk a magyar alkotmányos berendezkedés hiányosságait és anomáliáit. Sorra kell venni a legfontosabb fékeket, ellensúlyokat, és átgondolni azok működésének hibáit. Az ellensúlyok közül ebben a tanulmányban a kétkamarás parlamentet járom körül a hatalommegosztásban betöltött szerepét illetően, vagyis azt, hogy milyen ellensúlyt képezhetne egy esetleges második kamara a magyar alkotmányos-politikai rendszerben.

A KÉTKAMARÁS TÖRVÉNYHOZÁS A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN

A 17. század kezdetéig egykamarás törvényhozó testület működött hazánkban. Ennek ellenére már a 15. századi tömeges országgyűléseket is jellemezte valamiféle elkülönülés, ugyanis a királyi tanács általában a gyűléssel együtt tanácskozott, amit a későbbi felsőtábla előzményének tekinthetünk.⁶ A királyi tanácsnak ez a szerepe az 1495. évi XXV. törvénycikkben hivatalosan is rögzítésre került.⁷ Az 1608. évi I. törvénycikk által felállított kétkamarás törvényhozás pedig lényegében a 20. század közepéig a magyar bikamerális parlamentarizmus alapja lett. Nem is kérdésjeleződött meg létjogosultsága, leszámítva talán Hajnóczy József elképzelését, amelyben a francia forradalom hatását érezhetjük. A francia egykamarás nemzetgyűlés gondolata jelenik meg ugyanis Hajnóczy javaslatában, amely egykamarás országgyűlést jelentett.⁸

Ami a magyar kétkamarás parlament házainak – vagyis az alsó- és a felsőtábla – kapcsolatait jelenti, az leginkább az egyenjogúsággal fejezhető ki. Az 1848. évi április törvények nem változtattak a második kamara szerepén, és a két tábla viszonyát közjogilag – az 1608-as törvénycikkhez hasonlóan – továbbra is az egyenjogúság jellemezte. Ettől kezdve azonban a politikai súlypont a népképviselői alapon szerveződő kamarára helyeződött át, és a feudális jellegű karok és rendek táblája helyett a képviselőház megnevezést kapta. Ennek okát egyrészt az alsótábla erősebb politikai legitimitációjában láthatjuk, másrészt abban, hogy a főrendek számára kedvezőtlenül alakuló politikai események is a képviselőházra helyezték a politikai aktivitás súlypontját. Nem véletlenül a szabadságharc alatt csak a képviselőház ülésezett.

A második kamara, eltérően az átalakuló alsóháztól, egészen 1885-ig változatlan maradt, a katolikus egyházra és arisztokráciára épülve egyértelműen konzervatívabb intézmény volt. A kormánynak figyelembe kellett vennie a főrendi tábla álláspontját is, ugyanakkor nem volt jellemző, hogy a főrendiház megakadályozta volna a törvények megszületését, ami-

6 BÓDINÉ BELIZNAI Kinga–MEZEY Barna: Az Országgyűlés. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 99. p.

7 1495. évi XXV. tc, 3. §: „...jövőre midőn ő felsége valamely országgyűlést találna hirdetni... miután előbb a főpap és báró urakat meg többi tanácsosait egybehívta... naponkint minden egyéb tanácskozás mellőzésével, mindenek előtt azokat az ügyeket s körülményeket s az ő meg az ország ama szükségleteit terjessze e főpap és báró urak s ő felsége tanácsosai elébe, a melyek végett az országgyűlés megtartását elrendelte.”

8 HOMOKI-NAGY Mária: A Magyar Országgyűlés fejlődéstörténete az egy és két kamara vonatkozásában. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011

vel összhangban állt önmeghatározása is, amely pártokfelettséget jelentett. A legismertebb politikai fellépésre az 1880-as évek elején került sor, amikor az „egyház-politikai ellenzék” megakadályozta a kényszerbeli polgári házasság törvénnyé válását.⁹ Ennek következtében az 1885. évi VII. törvénycikkkel megszületik a főrendiház reformja. A főrendiház politikai irányvonala a kiegyezés után már nagyon elütött a képviselőház politikai összetételétől, és a 834 fős taglétszám sem volt alkalmas a korszerű törvényalkotási munkára.¹⁰ A reform első sorban a főrendiház összetételén változtatott, az egyházi képviselet bizonyos mértékű háttérbe szorításával. Az összetételt érintette az is, hogy a kormányzat javaslatára az uralkodó ötven tagot élethossziglan főrendiházi taggá nevezhetett ki. A kormány a képviselőháznak (illetve az uralkodónak) tartozik felelősséggel, és nem a főrendiháznak,¹¹ ezért ritka kivételnek tekinthető a dualizmus időszakában a kormány és a főrendiház közötti összecsapás. Kivételként megemlíthető a gróf Zichy Nándor és gróf Esterházy Miklós Móric által létesített „frakció” esete a főrendiházban, amikor egyfajta „képviseelőházi magatartást” vesznek fel, és a be-terjesztett egyház-politikai törvények elleni tiltakozásul már azt fontolgatják, hogy nem fogadják el a költségvetést, tehát lényegében bizalmatlanságot szavaznak a kormánynak.¹²

Az első világháborút követő forradalom következtében a főrendiház beszüntette tevékenységét, és csak évekkel később kerül sor visszaállítására. 1920-ban nem valósulhatott meg a főrendiház restaurációja, mert sem a külső, sem a belső feltételek nem tették ezt lehetővé. Az antant nem akarta olyan törvényhozás legitimitását elismerni, amely a történeti Magyarország politikai rendszerét szimbolizálta volna, ugyanakkor a nemzetgyűlés sem akarta megosztani a hatalmát egy újjászervezett felsőházzal.¹³ A második kamara megalakításakor az antanti elvárásnak meg kellett felelni, vagyis létrehozásakor a Monarchia felélesztésének a látszatát is el kellett kerülni. A Habsburg-ház detronizálása¹⁴ a második királypuccs után, az 1921. évi XLVII. törvénycikkkel 1921. november 6-án megtörtént, ugyanakkor a Habsburg-ház arisztokratái tagságot kaptak a későbbi felsőházban. A detronizálás, a jogfolytonosság és a korporatív jellegű felsőház olyan megoldást jelentett, amely jól reprezentálja a „király nélküli királyság” furcsa államformáját.

A bethleni konszolidáció egyik fontos lépése volt a második kamara visszaállítása, amely az 1926. évi XXII. törvénycikkkel történt meg. A Bethlen-kormány eredetileg a két ház teljes egyenjogúságának álláspontjára helyezkedett, de mind a kormánypárti, mind az ellenzéki képviselők elutasították ezt. A pártok ugyanis saját mozgásterük korlátozását látták ebben,

9 BOROS Zsuzsanna–SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. Korona Kiadó, Budapest, 1999. 96. p.

10 KAZÁRI Mónika: *A dualista rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2005. 107. p.

11 „...a főrendiház a dolog természeténél fogva kormányt nem támogat és kormányt nem buktat; a főrendiház, mint olyan, egyes javaslatokat elfogad, vagy nem fogad el, de igénytelen nézetem szerint a kormánnyal szembeni bizalom, vagy bizalmatlanság álláspontjára nem helyezkedik.” Tisza István

12 BOROS–SZABÓ i. m. 99. p.

13 PÜSKI Levente: *A Horthy rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006. 142. p.

14 Bár Horthy Ferenc József szárnysegédjeként hűséggel tartozott a korona iránt, de Magyarország évszázadok óta harcolt függetlenségéért a Habsburgok ellen, és Horthynak kellett volna a felelősséget vállalnia azért, hogy a háborús pusztítás egyetlen pozitív következményét (mármint a trónfosztást – Sz. A.) eltörölje. ORMOS Mária: *Magyarország a két világháború korában*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1995. 90. p.

és kifejezésre akarták juttatni a képviselőház primátusát a felsőházzal szemben.¹⁵ A felsőház eredetileg abszolút vétőjogot kapott volna, amelynek értelmében csak olyan törvényjavaslatok kerülhettek volna a kormányzóhoz, amelyeket a felsőház is támogat. Nemcsak a képviselőház nyomására változtatott ezen Bethlen, hanem belátta azt, hogy a két kamara közötti elhúzódó konfliktus a kormányzatot is megbéníthatja.¹⁶ Mivel a sikeres konszolidáció következtében Bethlen és a kormány helyzete szilárdnak bizonyult, a miniszterelnök nem ragaszkodott a felsőház abszolút vétőjogához. A felsőház jogkörét a korábbi főrendiházhoz képest tehát szűkebben vonták meg. A dualizmus kori szabályozáshoz képest csak kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatot, és ha a képviselőház ezután is ragaszkodott változatlan formában a törvényhez, azt a kormányzó elé lehetett terjeszteni. A költségvetés részleteinek megállapításában is korlátozták a felsőházat, mivel azt egészében fogadhatta vagy vethette el. Az egyenjogúságot lerontó szabály alapjául az 1911. évi angol minta szolgált, amely Illés József budapesti jogászprofesszor javaslatára került a törvénybe.¹⁷ Az új kormány bemutatkozására, a törvényjavaslatok betérjesztésére a képviselőházban került először sor, bár közjogilag bármelyik házban benyújtható volt. Mindezek mellett azonban a felsőház előnyt élvezett abban a tekintetben, hogy a kormány nem tudta Horthyn keresztül feloszlatni, mint az alsóházat, vagyis az intézményre gyakorolható nyomás korlátozottabb volt.¹⁸

Az 1937. évi XXVII. törvénycikk módosította a felsőház jogkörét. A háború előtti időszakban a titkos választójogra történő áttérés készítette a kormányzatot a törvény elfogadására. Ennek értelmében a felsőház törvénykezdeményezési jogot kapott, és a két kamara ellentétes törvényalkotói akarata esetén együttes ülésen kellett dönteni a javaslatról. Leginkább a kiegyezési 1867. évi XII. törvénycikkben szabályozott Reichsratra és a magyar országgyűlés által kiküldött közösügyi bizottságokra emlékeztetett ez a megoldás.¹⁹ Lényegében az 1608-ban törvénybe foglalt két tábla viszonyában is ez volt a gyakorlat, mert ha az üzenetváltások nem hoztak eredményt, akkor vegyes ülést (*sessio mixta*) tartottak.²⁰

A Horthy-rendszer felsőháza tehát nem a kormány ellensúlyára, hanem éppen ellenkezőleg, biztonsági fékként annak segítésére volt hivatott. Egyfajta kiegyensúlyozó, kompromisszumteremtő funkciója volt, a felsőházi képviselőlet ugyanis az arisztokráciát, az egyházakat, az ipari és pénzügyi világot, a korporatív elemeket, a tudomány és a helyi közigazgatás képviselőit tömörítette. Így elmondhatjuk, hogy a felsőházi törvény XIII. Leó pápa *Rerum Novarum* című enciklikájában ajánlott hivatásrendi képviselőlet bevezetésében is szerepet játszott.²¹ Alapvető rendeltetése az volt, hogy elősegítse a Monarchia felbomlását követő megváltozott politikai viszonyokban a kormány iránti lojalitás és konszolidáció megteremtését. Sikeres döntésnek bizonyult a második kamara felállítása, mert a legitimista ellenzék elveszí-

15 PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 21. p.

16 PÜSKI (2006) i. m. 145. p.

17 RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski Kiadó, Budapest, 2002. 288. p.

18 PÜSKI (2000) i. m. 152. p.

19 RUSZOLY (2002) i. m. 289. p.

20 ASZTALOS László–CSIZMADIA Andor–KOVÁCS Kálmán: *Magyar állam- és jogtörténet*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002. 161. p.

21 TAKÁCS Imre: A felsőház a két világháború között. In: *Állam és Igazgatás* 1989/10. 534. p.

tette érveinek nagy részét.²² Politikailag kezdetben a baloldali ellenzékkel szembeni fék szerepét kellett hogy betöltse, de a világháború közeledtével már a szélsőjobboldal megerősödése jelentett új kihívást.

Összességében elmondható, hogy a felsőház a törvényhozás menetét és a politikai döntéseket alig, a kormányok sorsát pedig egyáltalán nem befolyásolta.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENT A RENDSZERVÁLTÁS ALKOTMÁNYOZÁSÁBAN

A második világháborút követő csaknem negyven évig egykamarás országgyűlés működött, bár a második kamara felállításának gondolata az ötvenes években felmerült. Egy 1956-ban született tervezet értelmében az egyes gazdasági szektorok önkormányzati testületeiből álló Termelők Tanácsa lett volna a száztagú második kamara alapja.²³ A szocialista államjog a kétkamarás törvényhozó hatalmat alapvetően a nemzetiségi kérdések föderatív jellegű megoldásaként ismerte el, ezért hazánkban a kétkamarás parlament felállítására nem volt reális lehetőség.²⁴

A rendszerváltás alkotmányozásának folyamatában napirendre került a bikamerális parlament felállításának gondolata. Az 1987 júniusában megjelenő Beszélő című szamizdat kiadványban felmerült egy lehetséges második kamara létrehozásának lehetősége. A Társadalmi szerződés kompromisszumos javaslatot jelentett az állampárt számára egy kétkamarás törvényhozó hatalom által. Ennek értelmében a központi bizottság kül- és biztonságpolitikai ügyekben kvázi második kamaraként garanciát jelentett az MSZMP részére, mert ezekben a tárgykörökben az Országgyűléstől függetlenül dönthetett volna.²⁵ Mindez azonban igen nehezen lett volna beilleszthető az Alkotmányba, ezért nem valósulhatott meg.

Az 1989-es kerekasztal-tárgyalásokon az MSZMP számára a „hatalomátmentésre” két közjogi biztosíték kínálkozott. Az egyik az erős köztársasági elnöki tisztség, a második pedig a felsőház felállítása. A második kamara kompromisszumos elképzelése 1989-ben Lengyelországban is napirendre került a Lengyel Egyesült Munkáspárt (LEMP) és a Szolidaritás Szabad Szakszervezet vezetői közötti tárgyalásokon. Ennek alapján a szejmben a mandátumok 65 százaléka az állampárté lett volna, cserébe viszont elismerték volna a szabad választásokat és a szenátus restaurálását. A LEMP azonban – különösen a szenátusi választásokon – nagy vereséget szenvedett el, hiszen itt a helyek 99 százalékát az ellenzék szerezte meg. A szenátus múltból visszahozása és tényleges demokratikus megválasztása azt eredményezte, hogy va-

22 TAKÁCS Imre: A törvényhozás második kamarája In: *Társadalmi Szemle* 1995/10. 66. p.

23 BRUSZT László: Parlamenti reformlehetőségek: kétkamarás parlamentek. In: *HVG* 1988/36. 6. p.

24 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 177. p.

25 TORDAI Csaba: A Társadalmi szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 63. p.

lódi jogköreinél nagyobb politikai súlya lett, és a kormányra is nyomást tudott gyakorolni.²⁶ Tordai Csaba szerint az MSZMP meg volt győződve arról, hogy – ellentétben a lengyel állampárttal – legerősebbként kerül ki a küzdelemből, ezért inkább csak egyfajta további biztosítékként volt szüksége a köztársasági elnökre és a felsőházra, hogy mindenképpen meg tudja állítani a radikális változásokat.²⁷

Más szempontok jelentek meg Csehországban, ahol a szenátus létrehozásakor azt akarták elérni, hogy a két kamara összetétele ne legyen azonos, vagyis eltérő választást, megbízási ciklust tartottak szükségesnek. Mindezek mellett azért is kapott nagy támogatottságot a második kamara felállításának gondolata, mert a föderatív Csehszlovákia megszűnésével a politikai elit állástalanná vált volna, ezért tovább élési lehetőséget próbált kiharcolni magának.²⁸ Olyan naiv elképzelés is napvilágot látott ebben az időben, amelyben a szenátus közjogi kérdésekkel nem foglalkozott volna, kizárólag a büntető-, polgári és kereskedelmi jogi törvények tökéletesítése lett volna a feladata.²⁹

Hazánkban a kerekasztal-tárgyalások során az ellenzék számára elsősorban a köztársasági elnök megválasztásában betöltött szerepe, illetve a nemzetiségek képviselével összefüggésben jelent meg a második kamara gondolata. A korporatív jellegű második kamarával szemben azonban nagy volt a bizalmatlanság. Félték attól, hogy a korporatív jellegű második házban képviselethez jutó szervezetek nagy része a régi rend szövetségeseiként felülírja a demokratikus választásokon győztes többségi akaratot.³⁰ Ennek eredményeképpen az ellenzék alapvetően szabad választásokat és egykamarás parlamentet tartott elfogadhatónak.

A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (1988. november 30.) is úgy foglalt állást, hogy „a politikai pluralizmus keretei között a második kamara nem használható fel eszközül a monolitikus hatalmi berendezkedés egyes elemeinek konzerválására, mert ez esetben a második kamara létrejöttének pillanatától »rendszeridegen« szervként funkcionálna, s ez beláthatatlan káros következményekre vezetne”.³¹ Ugyanígy nem támogatta a bikamerális Országgyűlés felállítását az 1989. január 30-án kelt koncepció sem.³² Az Igazságügyi Minisztérium szakértői és az MSZMP vezetése a kétkamarás parlament bevezetését fontolgatta 1989 tavaszán, de ezt május 26-án a politikai bizottság a szabályozási koncepció érveit hangoztatva a magyar hagyományoktól idegennek és az ország méreteihez viszonyítva indokolatlannak tartotta. Felmerült azért annak a lehetősége is, hogy két választójogi tör-

26 HALÁSZ Iván: *A parlamentarizmus formái a közép-európai államokban. Az egy- vagy kétkamarás parlament dilemmái a rendszerváltás után.* 202. p. In: Ratio legis – ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Szent István Társulat, Budapest, 2011

27 TORDAI Csaba: A harmadik köztársaság alkotmányának születése. In: Bozóki András (főszerk.)– Elbert Márta–Kalmár Melinda– Révész Béla– Ripp Erzsébet– Ripp Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Magvető, 1999. 7. kötet, 482. p.

28 HALÁSZ (2011) i. m. 210 p.

29 HALÁSZ (2011) i. m. 208–209 pp.

30 SALAMON László: A kétkamarás parlamentről. In: Magyar SZemle, 2008/ 9–10.

31 A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai.* I. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 136 p.

32 Magyarország Alkotmánya szabályozási koncepciója, 1989. január 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai.* II. kötet. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 224. p.

vényt fognak alkotni, amelyből az első az átmeneti időszakra szólna, a második pedig a későbbi valódi versengő választásokra.³³

A kompromisszumos megoldások a közjogi irodalomban is megjelentek, amelyek közül különösen Pokol Béláé érdemel figyelmet, aki egy korporatív kamarára alapozott Országgyűlés elképzelését vetette fel. Pokol átmeneti megoldásként kikerülve a tömegek közvetlen választását, érdek-képviselési szervekből álló második kamarát létesített volna.³⁴ Elképzelése szerint a kormány és annak tagjai – a külügy, illetve a honvédelmi miniszter kivételével – felelősséggel tartoztak volna az érdek-képviselési kamarának, az állampárthoz kötődő első kamara viszont csak közvetett módon, az államfőn keresztül gyakorolható volt volna kontrollt a kormány felett.³⁵

A második kamara felállításának azonban nem volt meg a reális lehetősége, mivel egyrészt az állampárt nem ragaszkodott hozzá, másrészt – ahogyan már említettem – az ellenzék részéről nagyfokú bizalmatlanság volt tapasztalható az intézménnyel szemben. A nosztalgikus második kamara létrehozását például maga Antall József azzal utasította el, hogy a civil társadalom és az egyetemeken olyanokkal vannak feltöltve, akik a régi rend hívei, és szabotálnák a demokratikusan megválasztott kormány munkáját.³⁶

Mivel a második kamara felállítását mind a szakmai, mind a politikai megfontolások egyaránt kizárták, ezért az MSZMP számára felértékelődött a köztársasági elnök szerepe, ettől fogva a második kamara helyett a pártállam által jelölt államfői tisztség megerősítésére helyezték a hangsúlyt.

A KÉTKAMARÁS PARLAMENTEK TÍPUSAI

Egy lehetséges második kamara gondolatának felvetésekor elkerülhetetlen, hogy ha vázlatosan is, de áttekintsük a legfontosabb típusokat. A kétkamarás parlamenteket a szakirodalom funkciójuk szerint csoportosítja. Fontos ugyan röviden áttekintenünk ezeket a modelleket, de szükségesnek tartom leszögezni, hogy vegytiszta típusok nemigen léteznek, mert olyan sokfajta elv létezik a második kamarák megalakításánál, hogy ezek gyakran együttesen jelennek meg.

Történeti-tradicionális felsőház

A második kamara történetileg elsőként az arisztokratikus felsőházakban jelent meg. Ilyen volt például az angol, a francia, az osztrák és a magyar második kamara is. A születési vagy más (különösen egyházi) előjogon szerveződő felsőházak célja az volt, hogy bizonyos társadalmi csoportok (rendek), valamint az uralkodó megőrizze a kiváltságos helyzetüket a közne-

33 BOZÓKI András (főszerk.)–ELBERT Márta–KALMÁR Melinda–RÉVÉSZ Béla–RIPP Erzsébet–RIPP Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forгатókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet 252. p.

34 POKOL Béla: Kétkamarás országgyűlés és politikai reform – Egy korporatív kamarára alapozott politikai reform részletei. *Mozgó Világ* 1989/ 2. 3. p.

35 POKOL (1989) i. m. 8–9. p.

36 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 7. p.

mességgel, majd a polgársággal szemben. A 18. századtól kezdődően a második kamarának a népképviselőt ellensúlyozásának funkcióját szánták, amely a mérsékelt, érett törvényhozással a közvetítő szerepet látja el az uralkodó és a képviselői kamara között.³⁷ A 19. század harmincas éveitől kezdve Nagy-Britanniában a Lordok Házának védelmezői paradox módon éppen a képviselői elv támogatójának nevezték a felsőházat, hiszen álláspontjuk szerint csak akkor vétőzta meg az alsóházi javaslatot, ha a nép nem „*őszintén*” akarja a törvényt.³⁸

Ennek a típusnak a jelenleg megmaradt alakja már csak a Lordok Háza. Megszüntetése több alkalommal felmerült, azonban ez idáig sikerült túlélnie ezeket a támadásokat. 1911-ben a pénzügyi törvényjavaslatok vonatkozásában korlátozták vétőjogát, ugyanis a felsőházi reform értelmében az ilyen törvényjavaslatok alsóházi elfogadásuk után egy hónappal törvényerőre emelkedtek. Egyéb törvények tekintetében a legfeljebb háromszori vétőra volt lehetősége. Az 1949-es Parliament Act egy évre csökkentette a House of Lords felfüggesztő vétőjogát, legfeljebb kétszer küldhette vissza a törvényjavaslatokat. 1999-ben nagyrészt megszüntették az örökletes peerség intézményét. A tradíciók megőrzésének szerepét látja el ez a modell, ma már a politikai súlya az említett reformok következtében szimbolikus jelentőségű. A brit kétkamarás parlament tehát nem a hatalommegosztást, a politikai és a törvényhozási funkció megosztását jelenti, hiszen a polgárság és az arisztokrácia egyensúlya végérvényesen a polgárság javára dőlt el, ezzel kiüresítve a Lordok Házának tradicionális funkcióját is.³⁹

Egy egészen másfajta értelmezésben a történeti felsőházak közé sorolható a volt kommunista országok (Csehország, Lengyelország, Románia) szenátusa is, amelyeket a korábbi hagyományokhoz való visszanyúlás, a kontinuitás iránti igény teremtett meg.⁴⁰

Népképviselői jellegű második kamarák

A második rendező elvet a közvetlenül nép által választott második kamara jelenti, amelyre Csehország, Románia és Olaszország hozható fel példaként. Ebben a típusban tehát nemcsak az alsóházat, hanem a második kamarát is választják, ezért hasonló legitimitása van mindkét kamarának. Ez a kamara azonban nem pusztán az elsőnek a duplikációját jelenti, mert megválasztása esetén általában a passzív választójog eltér az alsóházi választójogi szabályokhoz képest. A magasabb korcenzus általában azt a szimbolikus jelleget fejezi ki, hogy a második kamara megfontoltabb, bölcsőbb.⁴¹

A népképviselői második kamarák melletti érv általában az, hogy az egyik kamara választási rendszeréből eredő torzulást kompenzálja a második.⁴² Ennek meglátásom szerint akkor van különösebb jelentősége, ha valamilyen etnikai, vallási vagy egyéb más törésvonal

37 DEZSŐ Márta: Üres marad-e a felsőházi terem? In: *Társadalmi Szemle* 1991/3. 91. p.

38 SAJÓ i. m. 194. p.

39 TAKÁCS Albert: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011. 167. p.

40 NAGY Csongor István: *Felsőházak, második kamarák*. In: Nagy Csongor István–Papp Imre–Sepsi Tibor (szerk.): *Parlamentek Európában: összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003

41 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010. 101. p.

42 JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/1. 18. p.

határozza meg a politikai rendszert. Ilyen népképviselési alapon szerveződött a belga második kamara az 1993-as alkotmánymódosításig. Csehország ugyanakkor etnikailag és kulturálisan is egyaránt viszonylag homogén, ennek ellenére – ahogyan azt láthattuk – felállították a szenátust. Romániában viszont a 2009-es véleménynyilvánító népszavazáson úgy döntöttek a választópolgárok, hogy nincs szükség második kamarára. Ennek oka abban kereshető, hogy mind hatáskörileg, mind a politikai összetételt tekintve minimális a különbség a két kamara között.⁴³

Szövetségi kamarák

A föderatív államszerkezetből következően a tagállamok képviselete a második kamarában kell hogy megjelenjen. Következésképpen a szövetségi államokban rendszerint találunk második kamarát.⁴⁴ A szövetségi államok felsőházában a tagállamok két fő szempont szerint képviseltetik magukat. Az egyik az egyenlő képviselet elve, amelynek értelmében minden tagállam lakosságszámától függetlenül küldheti képviselőjét a szövetségi törvényhozásba. A második ennek az ellenkezője, vagyis az arányos képviselet elvének megfelelően a népesség arányában küldenek tagokat a tagállamok.⁴⁵ Az USA kongresszusa a „nagy kompromisszum eredményeként” népességszámon alapuló képviselőházból és a tagállamok egyenlősége alapján szerveződő szenátusból áll, amely utóbbiba lakosságszámától függetlenül minden tagállam két szenátort küldhet.⁴⁶ A föderációkban az osztott szuverenitásból, a területi hatalommegosztásból következik, hogy a tagállamok képviselgetni tudják magukat a szövetségi törvényhozásban. Éppen ezért csak ritka kivétel az egykamarás parlament szövetségi államban, ilyen St. Kitts és Nevis, Mikronézia,⁴⁷ illetve Venezuela.⁴⁸

Szólni kell még néhány szót a szövetségi államok típusairól is. Az összehasonlító politikatudomány három föderációs modellt különbözteti meg. Ezek az organikus (szövetségi szint a legfontosabb), a kooperatív (együttműködésre van szükség a szövetség és a tagállamok között) és az ordinatív föderáció (a tagállami szinten van a hangsúly). Ebből következik, hogy a szövetségi törvényhozás két házának egymáshoz való viszonya annak a függvénye is, hogy melyik típusba sorolhatjuk az adott államot. Ausztriában a felsőház nem kap széles jogkört, míg az USA és Németország kooperatív föderáció, éppen ezért fontos szerephez jut a második kamara.

Területi alapon szerveződő kamarák

Külön modellt jelent a területi egységek, a helyi közösségek képviselete a második kamarában. A föderatív második kamarák esetében nem területi, illetve önkormányzati képviselet-

43 HALÁSZ (2011) i. m. 201. p.

44 Európában: Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Németország, Svájc, Oroszország.

45 SZENTE (2010) i. m. 82. p.

46 Kenneth JANDA– Jeffrey M. BERRY– Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia*. Osiris Kiadó, Budapest, 1996. 269. p.

47 Ehhez hozzátenném, hogy St. Kitts és Nevis, illetve Mikronézia lakossága 50 és 100 ezer körül van, ezért példaként ugyan felhozható, de ilyen kis lakosság szám esetén nyilván elég egy kamara is.

48 Louis MASSICOTTE: Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 152.

ről beszélhetünk, hanem az osztott szuverenitás következtében a tagállamok (tartományok, kantonok) képviseletéről.

Spanyolország, Hollandia, Franciaország hozható fel példaként, illetve az 1993, a föderáció létrehozása előtti Belgium.

Korporatív kamarák

A két világháború között volt „divatos” a korporatív második kamara (olasz fasiszta rendszer és Ausztria példája). A második világháború után azonban nagyfokú bizalmatlanság volt ezzel a típussal szemben, mivel antidemokratikus országokban alkalmazott megoldás volt. Jelenleg kifejezetten parlamenti kamaraként az ír szenátust hozhatjuk fel példaként. A modern demokráciákban a munkavállalók és munkaadók érdek-képviseleti szervei nem parlamenti keretek között működnek, éppen ezért nem jellemző ez a modell. Gyakori érvként hangzik el, hogy a pártosodással szemben jelenthet megoldást a korporatív jellegű felsőház. Írországban a Seanad azonban ugyanúgy pártpolitikai alapon működik, mint az alsóház.⁴⁹

Szlovéniában az alkotmányozáskor nagy viták voltak, hogy egy- vagy kétkamarás parlamentre van szükség. Ennek eredményeképpen létrejött a korporatív alapon szerveződő államtanács. A szlovén „második kamara” az 1946-os bajor szenátus mintájára került be 1991-ben a szlovén alkotmányba, de a bajorországi példával ellentétben fenn is maradt.⁵⁰

Kvázi kétkamarás parlamentek

A kvázi kétkamarás parlamentek lényege, hogy a választások után kettéválik a törvényhozó hatalom. Norvégiában a képviselők negyedét a felsőházba, a Lagtingbe választják, a többi képviselőt pedig az Odelstingbe, de az együttes ülés a jellemző, ahogyan a döntéshozatalhoz mindkettőjük hozzájárulása szükséges. Idesorolhatjuk az izlandi Althingot is, és lényegében hasonló logikával épül fel a finn parlament is.

A MÁSODIK KAMARA VISZONYA AZ ALSÓHÁZHOZ

A második kamarák típusai arra adnak választ, hogy milyen politikai célt szolgál, mit fejez ki a felsőház, de ez csak az egyik alapvető kérdés a második kamara felállításának vonatkozásában. Álláspontom szerint még lényegesebb a két ház egymáshoz való viszonyának kialakítása. Ezzel kapcsolatosan szimmetrikus és aszimmetrikus bikameralizmusról beszélhetünk. Amennyiben az alsóház dominál, akkor aszimmetrikus a parlament, amennyiben a két kamara hatalma között hozzávetőlegesen egyensúly van, szimmetrikus parlamentről beszélhetünk.⁵¹ A két ház viszonyában nagy jelentőségű kérdés, hogy melyiknek felelős a kormány-

49 R. L. BORTHWICK: Methods of Composition of Second Chambers. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001. 23.

50 JAKAB (2011) i. m. 14. p

51 Sartori megkülönbözteti ezenkívül a *tökéletes* kétkamarás rendszert, arra az esetre, ha a két ház között teljes az egyenlőség. (Sartori, GIOVANNI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 214. p.

zat, illetve, hogy milyen módon vesz részt a felsőház a törvényhozás folyamatában, azaz milyen jellegű vétót gyakorolhat.

Amennyiben a kormány mindkét háznak felelős, rendkívüli módon megnehezül a végrehajtó hatalom helyzete, éppen ezért nem ez az elterjedt. Problémát jelenthet ugyanis, ha a két kamarában eltérő összetételű többség jön létre. Még az elnöki rendszerekben is nehézséget okozhat mindez, hiszen a második kamara közreműködik a végrehajtó hatalomhoz tartozó döntéshozatalban (például tisztviselők kinevezésének megerősítése).⁵² A parlamentáris kormányzati rendszerben pedig egyenesen lehetetlennek tűnik, hogy eltérő politikai összetételű kamarának legyen felelős a kormány, hiszen ebben az esetben mindkét ház bizalmát élveznie kellene, vagyis mindkét házban többséget kellene szereznie ahhoz, hogy stabilan tudjon kormányozni.⁵³ 1975-ben például Ausztráliában a képviselőházban a munkáspárt, a szenátusban pedig az agrár-liberális pártszövetség volt többségben, így a szenátus nem fogadta el a kormány által benyújtott költségvetési törvényt, hogy ezzel kikényszerítse a kormány lemondását.⁵⁴

A kormányok elsősorban az alsóháznak felelősek, az alsóházban lehet megvonni tőlük a bizalmat. A konszenzusos demokrácia alapmodelljének tekintett Belgiumban⁵⁵ az 1993-as alkotmányreform következtében a kormány már nem felelős a szenátusnak, hanem csak a képviselői kamarának. Ennek ellenére az alkotmánymódosítás előtt is szokás szerint a kormány a képviselőházban mutatkozott be, az alsóházat a szimmetrikus bikameralizmus ellenére a napi politikához közelebb állónak tekintették.⁵⁶ A szimmetrikus parlament mintapéldjaként említhetjük meg Olaszországot. Amikor a második világháború után visszatérnek a kétkamarás rendszerre, nem a 19. századi gyenge szenátust állították fel, hanem egy lényegében szimmetrikus törvényhozó hatalmat, amelyben a kormány létrehozásában és felelősségre vonásában mindkét kamarának szerepe van.⁵⁷ Ehhez hasonló az olyan megoldás is, ahol a két ház együttes ülésén vonható meg a bizalom a kormánytól, ilyen a román alkotmány.⁵⁸ Ugyanakkor a holland alkotmány szövegében szinte egyenlőnek tűnik a két ház, azonban az első kamara (felsőház)⁵⁹ a kormány összetételébe nem avatkozik bele, a bizalmi szavazásra a második kamarában (alsóház) kerül sor. A kormány összetétele a második kamara pártmeg-

52 ÁDÁM Antal–CHRONOWSKI Nóra–DRINÓCZI Tímea–ZELLER Judit: Az alkotmányozó hatalomról és az Országgyűlés szerkezetéről. In: Téglási András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011. 38. p.

53 SZENTE (2010) i. m. 99. p.

54 Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003. 216. p.

55 A konszenzusos demokráciában a szimmetrikus bikameralizmus jellemző.

56 DEZSŐ Márta–BRAGYOVA András: *Második kamarák*. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989. 11. p.

57 *A bizalmat mindkét kamara indokolással ellátott és név szerint megszavazott indítvánnyal adja meg vagy vonja vissza*. Az Olasz Köztársaság Alkotmánya 94. cikk (2). In: Trócsányi László–Badó Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK–Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest, 2005. 798. p.

58 Románia alkotmánya 113. § (1).

59 Eerste Kamer a felsőház, Tweede Kamer az alsóház Hollandiában.

osztásához igazodik, míg ettől némileg eltér a felsőház, ezért a parlamenti ellenőrzés a kormány felett jobban érvényesülhet itt, amelyet más országokban a párturalom kiüresített.⁶⁰

A második kamara jelentősége a kormányzat felelősségre vonásán kívül leginkább a vétójogban mutatható ki. Míg a kormányzat megbuktatása elsősorban az alsóház hatásköre, addig a vétójog lényegében minden második kamarát valamilyen mértékben megilleti.

Szente Zoltán négy csoportba sorolja a felsőházi vétó típusait.⁶¹ Az abszolút vétó esetében a második kamara meg tudja akadályozni az alsóház döntését. Ez lényegében szimmetrikus bikamerális parlamentet jelent, amelynek példája az Amerikai Egyesült Államok kongresszusa. A részben abszolút vétójog Szente csoportosításában azt jelenti, hogy csak bizonyos törvényhozási tárgyak esetében rendelkezik a felsőház ilyen jogkörrel. Például a Bundesrat bizonyos tárgykörökben tudja megakadályozni a törvény elfogadását. Csehországban a szenátus jóval nagyobb befolyást gyakorol az alkotmányerejű és más törvények elfogadásánál, az alkotmány pontatlan fogalmazása miatt. A cseh alkotmány ugyanis nem határolja el minden esetben az alkotmányerejű törvényeket és más törvényeket, és nem határoz meg határidőt a szenátus számára. Ebből pedig az alkotmánybíróság is azt a következtetést vonta le, hogy a szenátus lényegében megbéníthatja a jogalkotási folyamatot.⁶² A következő csoportba tartoznak azok a törvényhozó testületek, amelyekben az erős felfüggesztő hatályú vétó érvényesül. Ennél a típusnál a második kamara elutasító döntését az alsóház csak minősített többséggel tudja felülbírálni. Végül a negyedik csoport a gyenge, felfüggesztő vétót jelenti, amellyel késleltetni lehet a döntés megszületését, de megakasztani nem. Véleményem szerint azonban ezt sem kell lebecsülnünk, mert a vétó egyrészt figyelemfelkeltő lehet, és megfontolásra készítheti a kormányzatot, másrészt az esetleges jogtechnikai hibák reparálására is alkalmas.

EGY- VAGY KÉTKAMARÁS PARLAMENTET?

Magyarországon a kétkamarás országgyűlés gondolata nem tűnt el a rendszerváltást követően. A kilencvenes évek közepén az FKGP indítványozta, hogy az Országgyűlés kétkamarás legyen.⁶³ Ugyan az 1994-ben hatalomra került koalíció kétharmados többséggel alkotmányozási lehetőséget kapott, de nem támogatta a második kamara felállítását. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága továbbra is egykamarás törvényhozó hatalmat tartott indokoltnak.⁶⁴ A kétkamarás parlament koncepciója éppen ezért elsősorban csak az egyetemi és kutatóintézeti viták szintjén jelent meg, reális lehetőség nem volt a megvalósítására. A tudomány képviselőinek javaslatai közül kiemelném Pokol Béla alkotmánytervezetét, amelyben erős el-
lensúlyt jelentett volna a második kamara. Az elképzelés szerint az Országgyűlés képviselőházból és területi tanácsból áll, amelynek tagjait a megyei, illetve a fővárosi közgyűlés választ-

60 SAJÓ i. m. 197. p.

61 SZENTE (2010) i. m. 102. p.

62 HALÁSZ (2011) i. m. 212 p.

63 SOMOGYVÁRI István: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1996. In: *Társadalmi Szemle* 1996/10. 45. p.

64 SOMOGYVÁRI István (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998 1. kötet*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 53. p.

ja meg, vagyis ebben az esetben a területi alapon szerveződő kamaráról beszélhetünk.⁶⁵ Pokol Béla a két ház együttes ülésének többségi támogatásához köti a miniszterelnök megválasztását. Más alkotmánytervezetek is születtek ebben az időszakban és később is a tudomány képviselőinek tollából, de Pokol javaslata témánk szempontjából azért érdemes kiemelésre, mert ő korlátozta volna leginkább az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

A második kamara felállításának gondolatát Medgyessy Péter a 2001. évi választási kampányban vetette fel, amelyben a civil szféra, az egyházak, a régiók, a kisebbségek és a szak-szervezetek kaptak volna helyet.⁶⁶ Néhány képviselő pozitív reagálásán kívül azonban visszhang nélkül maradt ekkor is a bikameralizmus visszaállításának lehetősége.

A 2010 tavaszán hatalomra került második Orbán-kormány stabil kétharmados támogatással alkotmányozásba tudott kezdeni, s ennek következtében felmerült koncepcionális szinten is a kétkamarás országgyűlés intézménye, de végül nem került be a 2010. december 20-án benyújtott határozati javaslatba. A tudományos vitában a második kamara támogatói mellett nagy számban megtalálhatjuk annak ellenzőit is. A kormányzat részéről markáns politikai szándék nem volt a második kamara felállítására, ráadásul a tudomány meghatározó képviselőinek egy jelentős része sem támogatta a felsőház visszaállítását.⁶⁷ Úgy is mondhatjuk, hogy a kormányzat számára mind a belső, mind a külső kényszer hiányzott ahhoz, hogy támogassa a második kamara felállítását.

A második kamaráról szóló tudományos diskurzusban nagy hangsúlyt kapott, hogy milyen összetételű legyen a felsőház. Anélkül, hogy ezeket a vitákat ismertetném, elmondható, hogy elsősorban a nemzeti-etnikai kisebbségek, a határon túli magyarok, az önkormányzatok képviselői, valamint egy korporatív, egyes összetételű második kamara javaslata is felmerült. A szerzők egy része a felsőház visszaállítását a közjogi hagyományainkkal indokolja.⁶⁸ Pusztán azért, mert évszázadokon keresztül kétkamarás törvényhozásunk volt, még nem következik, hogy mindenáron ilyen parlamentet kellene felállítani. Álláspontom szerint azt kell mérlegelnünk, hogy mit nyerhetünk egy felsőházzal.

A „szükségünk van-e második kamarára?” kérdés vonatkozásában van ugyanis olyan vélemény, amely szerint a válasz igen, ha a hatalmi ágak elválasztásának erősítése érdekében a parlament önállóságát növelni akarjuk a végrehajtó hatalommal és a pártokráciával szemben.⁶⁹ Jómagam is ezen az állásponton vagyok, de fontosnak tartom rögzíteni, hogy nem szabad figyelmen kívül hagynunk azokat a szempontokat sem, amelyek a stabil és hatékony kormányzást jelentik.

65 POKOL Béla: Magyar parlamentarizmus. Korona Kiadó, 1994. 212. p.

66 DÖRNYEI József: A kétkamarás parlament és az önkormányzati rendszer fejlesztése. In: *Magyar Szemle* 2009/9–10. 49. p.

67 Az MTA Jogtudományi Intézete röviden csak annyit mondott: „A második kamara bevezetése teljesen indokolatlan a Harmadik Magyar Köztársaságban.” Lásd: MTA Jogtudományi Intézetének javaslata a Magyar Köztársaság Alkotmányának koncepciójához, 30. p. Letölthető <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/mta.pdf> vagy Profeszorok Batthyány Körének észrevételei 1. p.: http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/prof_batthyany_kore.pdf

68 Takács Albert szerint viszont nincs olyan tényező, amely a második kamarát közjogi hagyományként újjá tudná éleszteni. (Takács 2011. 179. p.)

69 SAJÓ i. m. 214. p.

A második kamara szükségességének vizsgálatakor sokan azt állítják középpontba, hogy kiket képviselne a felsőház. Véleményem szerint a központi kérdés a felsőház jogkörében, és nem feltétlenül annak összetételében keresendő. Mivel a törvényhozó és a végrehajtó hatalom közötti hatalommegosztást a pártok szerepe illuzórikussá tette, olyan eszközöket kell keresnünk, amelyek alkalmasak lehetnek egy új egyensúly megteremtéséhez. Erre az egyik lehetőséget meggyőződésem szerint a kétkamarás parlament teremtheti meg. Milyen jogköröket gyakoroljon tehát ez a felsőház? Abból kell kiindulnunk, hogy abban az esetben, ha a második kamara szerepet kap a kormányzat konstruálásában és felelősségre vonásában, illetve az „érdemi” törvényhozásban, akkor biztosak lehetünk abban, hogy a pártok célpontjává fog válni ez a felsőház. Javaslatom szerint a miniszterelnök megválasztása, illetve megbuktatása az alsóház jogköre kell hogy maradjon, és a második kamarának csak gyenge véttóval kell rendelkeznie a jogalkotás folyamatában. Paradox helyzet ez, mert milyen ellensúlyt tölthet be egy olyan második kamara – tehetjük fel a kérdést –, amely a végrehajtó hatalom felelősségre vonásában és a törvényhozásban korlátozott, vagyis csak szimbolikus jogkörrel rendelkezik?

Olyan második kamarára van szükség, amelynek mandátuma eltér az alsóház megbízatásától, ezzel a két ház közötti „időbeli eltolódás” segíthet abban, hogy ne a mindenkori kormányzati többség duplikációja legyen a második kamara. Fontosnak tartanám, hogy a második kamarát ne lehessen feloszlatni, csak az alsóházat, amely azt szimbolizálná, hogy a politikai küzdelem fő színtere az első kamarában van. Ezzel hozzájárulna a felsőház tekintélyének növeléséhez, hiszen így az a napi politikától távolabb kerülne. A második kamara jogkörébe tartozhatna bizonyos személyi kérdések eldöntése. A köztársasági elnök megválasztását mindkét ház együttes döntéshozatalába kellene utalni. Ezáltal nagyobb esély van arra, hogy párton kívüli jelölt nyeri el a tisztséget. Ugyanígy más közjogi méltóságok megválasztásánál (alkotmánybírák, ombudsmanok, Kúria elnöke stb.) is felül lehet írni az egyetlen kamara–egyetlen többség logikáját.

Vannak olyan ellenzéki jogkörök, amelyeknek a jelentősége szinte teljesen kiüresedett. Gondolok itt az interpellációra vagy a vizsgálóbizottságok felállítására. Az interpelláció el nem fogadására nincs túl sok esély még akkor sem, ha nyilvánvaló a miniszter felelősége, de egyébként sem érinti jogviszonyát, mert a kormány tagjával szemben nincs bizalmi szavazás. Éppen ezért megfontolandó, hogy ezekkel a jogkörökkel a második kamara élhessen. Hasonló példa a vizsgálóbizottságok felállításának problematikája hazánkban. 1998–2002 között kizárólag kormánypárti kezdeményezésre alakultak vizsgálóbizottságok, a 2002-ben hatalomra került kormány minden esetben engedte a bizottságok felállítását, ugyanakkor saját vizsgálóbizottságok felállításával igyekezett csökkenteni ezeknek a jelentőségét.⁷⁰ Éppen ezért a vizsgálóbizottságok felállításának jogával fel lehetne ruházni a második kamarát.

A törvényhozás színvonalának emeléséhez is hozzájárulhat a felsőház. A második kamara ellenzői általában érveként hozzák fel azt, hogy a törvényhozás folyamata lelassul, különösen akkor, ha nézetkülönbség van a két ház között, míg egykamarás parlament esetében

70 KÖRÖSÉNYI András–TÓTH Csaba–TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 166. p.

gyorsabb a jogalkotás. Ez azért nem jelent különösebb problémát, mert egyrészt a két kamara „összebékítésére” (navette)⁷¹ megvannak a megfelelő technikák, másrészt egyszeri vétójogot gyakorolna az általam javasolt kamara, ezért a törvényhozás „lebénulásának” veszélye nem fenyeget. Tudjuk jól, az első parlamenti ciklusban különösen megfigyelhető volt, hogy az egykamarás országgyűlés ugyan hatalmas mennyiségű törvényt fogadott el, de ennek egy jelentős részét azok a törvények tették ki, amelyekkel a parlament módosította a saját maga által meghozott jogszabályokat.⁷²

Jakab András szerint a törvényhozói munka színvonalának emelkedése naiv álláspont, mert véleménye szerint „a törvénytervezetekben kodifikációs hibákat bogarászva kereső képviselő nem reális: sem az alsóházban, sem a felsőházban”.⁷³ Álláspontom szerint a második kamarától főként nem feltétlenül jogtechnikai, kodifikációs nézőpontot kellene elvárunk (vagy akár azt is az ügyvédi kamara, bírák, ügyészek delegáltjaitól), hanem a kormányra kerülni–ellenzékben maradni alsóházi logikájához képest más nézőpontot. Az Egyesült Államok szenátusának felállításánál például fontos érvként hozta fel Madison, hogy a meg gondolatlan döntéshozatal gátja lehet a második kamara.⁷⁴ A 2010-ben hatalomra került kormány törvényhozási munkája némileg kifogásolható amiatt, hogy az országgyűlési képviselők a kormány politikailag kényes törvényjavaslatait burkoltan önálló indítványként nyújtják be, így megkerülve a hosszadalmasabb egyeztetést. Ennek eredményeképpen azonban fennáll a veszélye annak, hogy szakmailag kifogásolható jogszabályok születnek, s ennek orvoslására kézenfekvő megoldás lehetne egy felsőház.

Külön fontos hangsúlyoznom az alkotmányozás kérdésének problematikáját hazánkban. A 2010-es alkotmányozási folyamat bírálói azzal támadják a kormányzatot, hogy – szemben a rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásaival – nem volt megfelelő egyeztetés és társadalmi konszenzus az Alaptörvény megalkotásánál. Samu Mihály arra hívja fel a figyelmet, hogy a pártcentrikus alkotmányozás logikája alapján az uralkodó párt pozícióját pártpolitikai stratégia megvalósítására használja fel.⁷⁵ A kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen született alkotmány látszólag a teljes egyetértés és kompromisszum fényében pompázott, de valójában pártok taktikai céljait szolgálta. A törvényhozó és az alkotmányozó hatalom elkülönítésének fontos garanciája ugyanis nem merült fel sem 1989-ben, sem 2010-ben. A politika

71 Vernon BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi Enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

72 TÓTH Károly: A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In: Tóth Judit–Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 135. p.

73 JAKAB (2011) i. m. 21. p.

74 „...a közügyekben adódhatnak azonban pillanatok, amikor a valamilyen rendellenes szenvedélytől vagy jogtalan előnyszerzés kilátásaitól feltűzelt vagy esetleg érdekberek fondorlatos hamisításaitól félvezetett nép olyan intézkedéseket követel, amelyeket később maga bána meg és ítélne el a legjobban. Mily üdvös dolog az ilyen kritikus pillanatokban, ha egy mértékertő és tiszteletre méltó polgárokból álló testület beavatkozása nem engedi, hogy az események rossz irányba terelődjenek, megakadályozza, hogy az emberek kárt tegyenek önmagukban, s végül eléri, hogy az ésszerűség, a méltányosság és az igazságosság visszaszerezze tekintélyét a közvéleményben!” James MADISON: A Föderalista. 63. sz. In: Alexander Hamilton– James Madison– John Jay: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról*. Európa Kiadó, Budapest, 1998. 455–456 pp.

75 SAMU Mihály: Az alkotmányozás és a második kamara. In: *Belügyi Szemle* 6/1996. 18. p.

nemcsak a törvényhozást monopolizálta, hanem az alkotmányozást is.⁷⁶ Nem tartottak ügypöntő népszavazást, amely megerősítette volna az alaptörvényt. A parlamentáris kormányzat fontos ellensúlya lenne egy olyan második kamara, amely részt vehetne az alkotmányozás folyamatában. Az alkotmány elfogadásához, illetve módosításához mindkét ház kétharmados többségét lehetne előírni, vagy abszolút vétőjogot adni a második kamarának.

ÖSSZEZÉS

A fékek és egyensúlyok amerikai rendszerét Sári János egy olyan páncélszekrényhez hasonlítja, amelyet több kulcs nyithat csak ki.⁷⁷ Véleményem szerint a kerekasztal-tárgyalásokon egy olyan alkotmány született, amelyben egyetlen kulcs nyitja a hatalmat szimbolizáló páncélszekrényt. Ez pedig a kétharmados többség. A második kamara legfontosabb funkcióját tehát álláspontom szerint a hatalommegosztásban találjuk meg. A kétharmados parlamenti többség ugyanis alkotmányozhat, megválaszthatja az alkotmánybírákat és más közjogi méltóságokat. Ugyanakkor fontos hangsúlyoznom, hogy önmagában a két- vagy többkamarás parlament még nem teremteni meg a hatalommegosztást, ha az nem megfelelő hatáskörökkel ellátott, illetve nem megfelelő összetételű. Történelmi példák sorolhatók fel diszfunkcionálisan működő többkamarás parlamentekről, amelyek az antidemokratikus politikai berendezkedés leplezését szolgálták. Az 1799-ben létrehozott háromkamarás francia törvényhozó szervezet valójában az első konzul politikai szolgálatában állt.⁷⁸ Tito 1974-es alkotmányának ötkamarás törvényhozása is látszatparlamentarizmus volt csupán.

A második kamarát egy vegyes összetételű felsőházként képzelem el, amely nem az állampolgárok választásával jönne létre. Mindezt azzal indokolom, hogy a választásokkal olyan népképviselési alapon szerveződő második kamara születne, amely nemkívánatos, mert nem tudná betölteni az általam elképzelt funkciót, a felsőházi kampány eredményeképpen ugyanis devalválódnának a felsőházi jelöltek. A második kamara a pártpolitikai csatározásoktól akkor tud távol maradni, ha nem közvetlen választás alapján alakul meg, és a végrehajtó hatalom konstruálásában nem jut szerephez. Ennek alapján olyan korporatív jellegű kamara jönne létre, amelyben képviselőkhöz jutnának az érdek-képviselési szervezetek, a kamarák, az egyházak, az egyetemek, az igazságszolgáltatás képviselői (bírák, ügyészek). A bíróságok részvételét is fontosnak tartanám tehát, és a montesquieu-i hatalmi ágak szétválasztására történő hivatkozást nem tartom elfogadható ellenérvnek. A Kúria jogegységi határozata olyan jogforrás, amely bármely jogszabályhoz, így törvényhez is „kapcsolódhat”. Ennek értelmében a Kúria jogalkotóként értelmezhető, ezért a bírói képviselés megjelenése egy esetleges második kamarában álláspontom szerint támogatandó. A kisebbségek képviselése-

76 Samu Mihály „szovjet beidegződésnek” nevezi, hogy csupán a törvényhozás révén zajlik az alkotmányozás, amely szerint a törvényhozásnak kell létrehoznia az alkotmányt is mint jogszabályt. (Samu i. m. 15–16. pp.)

77 SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 46. p.

78 BALOGH Judit: Funkcionális kérdések, szervezeti válaszok – modellértékű parlamenti megoldások az európai alkotmánytörténetben. In: Téglesi András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban?* Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága, Budapest, 2011. 50. p.

tének kérdése is megoldható lenne egy második kamarában. Vannak ugyan olyan érvek, amelyek szerint a kisebbségek képviselete jogi és politikai szempontból egyaránt szükségtelen, de véleményem szerint indokolt, hogy Magyarország a sajátos történelmi és geopolitikai okok miatt élenjárjon a kisebbségek parlamenti képviseletének vonatkozásában. Hasonlóan szükségesnek tartanám a választójogi szabályok kiterjesztése helyett a határon túli magyarok képviseletét is a felsőházban. Példaértékű lehet ebből a szempontból a lengyel szenátus, amely – anélkül, hogy erre hatásköre lenne – kiemelten foglalkozik a határon túli lengyelek ügyével, és ez jelentősen meg is növelte a tekintélyét.⁷⁹ A vegyes összetételű második kamarának a megnevezése javaslatom szerint felsőház lenne, míg az alsóházé képviselőház. A második kamara támogatóinak nagy része a szenátust tartaná elfogadhatónak, de ez véleményem szerint idegenül csengene, ennek nincs előzménye a magyar közjogban. A második kamara ellenzői között találunk olyan álláspontot, amely szerint a hagyomány csak akkor támogatható, ha társadalmi hasznossága, érzelmi összetartó ereje van.⁸⁰ Meggyőződésem szerint a felsőház megnevezés utalna a történelmi hagyományokra, összetétele azonban nyilvánvalóvá tenné egyúttal azt is, hogy a kontinuitás igénye nélkül került újbóli felállításra. A felsőházi tagok mandátuma hat évre szólna, és nem lenne felosztható. Ez utóbbi szabályok szintén a politikai neutralizmushoz közelítenék a második kamarát.

Szeretném leszögezni, hogy a második kamarát a parlamentáris kormányzat ellensúlyaként lenne szükséges felállítani. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy egy gyenge és korlátok közé szorított kormányzat tartanék kívánatosnak. A második kamara nem kapna szerepet a miniszterelnök megválasztásában, ugyanígy a bizalmatlanság kinyilvánításában sem. Ugyanakkor bizonyos közjogi méltóságok (elsősorban az államfő) megválasztásában megkerülhetetlen lenne, ezáltal a hatalommegosztást a pártok számára „észrevétlenül” segítené elő. Egyszeri vétőjogot kapna a törvényhozás folyamatában, amelynek „elhárítása” a képviselőház abszolút többségével történne. Az alkotmányozásról elmondottakra utalva fontosnak tartanám, ha az alaptörvény elfogadásában, módosításában egyenrangú tényező lenne a két ház.

79 HALÁSZ Iván: A küllhoni lengyelek és Lengyelország „diaszpórapolitikája”. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. HALÁSZ Iván–MAJTÉNYI Balázs–SZARKA László. Budapest, Gondolat Kiadó, 2004. 246. pp.

80 Lásd JAKAB András: Miért nincs szükségünk második kamarára? In: *Politikatudományi Szemle* 2011/ 1. 20. p.

HIVATKOZÁSOK

- ALEXANDER HAMILTON–JAMES MADISON–JOHN JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai kormányról.* Európa Kiadó, Budapest, 1998
- ASZTALOS LÁSZLÓ–CSIZMADIA ANDOR–KOVÁCS KÁLMÁN: *Magyar állam- és jogtörténet.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002
- BORTHWICK, R. L.: *Methods of Composition of Second Chambers. The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001
- BOROS ZSUZSANNA–SZABÓ DÁNIEL: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944).* Korona Kiadó, Budapest, 1999
- BOZÓKI ANDRÁS (főszerk.)–ELBERT MÁRTA–KALMÁR MELINDA–RÉVÉSZ BÉLA–RIPP ERZSÉBET–RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* Budapest, Magvető, 1999. 6. kötet
- BOZÓKI ANDRÁS (főszerk.)–ELBERT MÁRTA–KALMÁR MELINDA–RÉVÉSZ BÉLA–RIPP ERZSÉBET–RIPP ZOLTÁN (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve: kerekasztal-tárgyalások 1989-ben* Budapest, Magvető, 1999. 7. kötet
- BRUSZT LÁSZLÓ: *Parlamenti reformlehetőségek: kétkamarás parlamentek* In: *HVG* 1988/36.
- DEZSŐ MÁRTA–BRAGYOVA ANDRÁS: *Második kamarák.* MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1989
- DEZSŐ MÁRTA: *Üres marad-e a felsőházi terem?* In: *Társadalmi Szemle* 1991/3.
- DÖRNYEI JÓZSEF: *A kétkamarás parlament és az önkormányzati rendszer fejlesztése.* In: *Magyar Szemle* 2009/9–10.
- GERENCSÉR BALÁZS–TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Ratio legis–ratio iuris: Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából.* Szent István Társulat, Budapest, 2011.
- HALÁSZ IVÁN–MAJTÉNYI BALÁZS–SZARKA LÁSZLÓ: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol.* Budapest, Gondolat Kiadó, 2004
- JAKAB ANDRÁS: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* In: *Politikatudományi Szemle* 2011/1.
- JOHN STUART MILL: *A képviseleti kormány,* Pest, 1867.
- KAZÁRI MÓNIKA: *A dualista rendszer.* Pannonica Kiadó, Budapest 2005
- KENNETH JANDA–JEFFREY M. BERRY–JERRY GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia.* Osiris Kiadó, Budapest 1996
- KILÉNYI GÉZA: *A parlament és a kormány viszonya a hatalommegosztás rendszerében.* In: *Magyar Közigazgatás* 1994/5.
- KILÉNYI GÉZA (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai.* Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991
- KÖRÖSÉNYI ANDRÁS–TÓTH CSABA–TÖRÖK GÁBOR: *A magyar politikai rendszer.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007
- LOUIS MASSICOTTE: *Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies.* In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7. No. 1., January 2001

- MEZEY BARNA (szek.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000
- NAGY CSONGOR ISTVÁN–PAPP IMRE–SEPSI TIBOR (szerk.): *Parlamentek Európában: Összehasonlító parlamenti jogi tanulmányok*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 2003
- ORMOS MÁRIA: *Magyarország a két világháború korában*. Csokonai Kiadó, Debrecen, 1995
- POKOL BÉLA: Kétkamarás országgyűlés és politikai reform – Egy korporatív kamarára alapozott politikai reform részletei. *Mozgó Világ* 1989/ 2.
- POKOL BÉLA: *Magyar parlamentarizmus*. Korona Kiadó, 1994
- PÜSKI LEVENTE: *A magyar felsőház története 1927–1945*. Napvilág Kiadó. Budapest, 2000
- PÜSKI LEVENTE: *A Horthy-rendszer*. Pannonica Kiadó, Budapest, 2006
- RIXER ÁDÁM: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012
- RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949*. Püski Kiadó, Budapest, 2002
- SAJÓ ANDRÁS: *Az önkorlátozó hatalom*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó–MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1995
- SALAMON LÁSZLÓ: A kétkamarás parlamentről. In: *Magyar Szemle*, 2008/ 9–10.
- SAMU MIHÁLY: Az alkotmányozás és a második kamara. In: *Belügyi Szemle* 6/1996
- SÁRI JÁNOS: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Osiris Kiadó, Budapest, 1995
- GIOVANNI SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek strukturái, ösztönzői, teljesítményei*. Akadémia Kiadó, Budapest, 2003
- SOMOGYVÁRI ISTVÁN (szerk.): *Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai, 1994–1998*. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998
- SOMOGYVÁRI ISTVÁN: Alkotmányozás Magyarországon 1994–1996. In: *Társadalmi Szemle* 1996/10.
- SZENTE ZOLTÁN: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2010
- SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006
- TAKÁCS ALBERT: A kétkamarás parlament problémája alkotmányelméleti megközelítésben. In: *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2011
- TAKÁCS IMRE: A felsőház a két világháború között. In: *Állam és Igazgatás* 1989/10.
- TAKÁCS IMRE: A törvényhozás második kamarája. In: *Társadalmi Szemle* 1995/10.
- TÉGLÁSI ANDRÁS (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban? Az Országgyűlés alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága*, Budapest, 2011
- TORDAI CSABA: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. In: *Politikatudományi Szemle* 1998/4.
- TÓTH JUDIT–LEGÉNY KRISZTIÁN: *Összehasonlító alkotmányjog*. Complex Kiadó, Budapest, 2006
- VERNON BOGDANOR (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

nemzetközi kitekintés•

Varga Zs. András* – Előházi Zsófia**

AZ EURÓPA TANÁCS AJÁNLÁSA AZ ÜGYÉSZEK BÜNTETŐJOGON KÍVÜLI TEVÉKENYSÉGÉNEK ELVEIRŐL

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2012. szeptember 19-én fogadta el a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység alapelveit tartalmazó CM/Rec (2012) 11 számú ajánlást. Az ajánlás a büntetőjogi ügyészi feladatokat szabályozó korábbi Rec (2000) 19 számú ajánlással együtt értelmezendő; külön szabályozza az ügyészség büntetőjogon kívüli feladatait, az azoknak az ellátása során követendő alapelveket, mégpedig külön a peres eljárásokban és a közigazgatás törvényességének ellenőrzése során alkalmazandókat, valamint a nemzetközi együttműködést. Az ajánlás szövegét – tartalmi fordításban –, illetve az elfogadásához vezető utat első ízben mutatjuk be Magyarországon.

Az ügyészek büntetőjogon kívüli tevékenységét akár csak egy évtizeddel ezelőtt is a nemzetközi tudományos és szakmai érdeklődés teljes hiánya jellemezte, és – szemben a büntetőeljárásban ellátott ügyészi feladatokkal – néhány kommentárt leszámítva Magyarországon sem állt a kutatások középpontjában. A változást az Európa Tanácsnak a büntetőjogi ügyészi tevékenységre vonatkozó Rec (2000) 19 számú ajánlása hozta, amelynek kiegészítő jegyzőkönyve említést is tesz arról, hogy „az ügyészek bizonyos országokban más fontos feladatot is elláthatnak, például kereskedelmi jogi, magánjogi területen”.

Az Európai Legfőbb Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors General of Europe – CPGE), amelyet a „19-es” ajánlást követően évente megrendeztek, 2003-ban a 4., pozsonyi ülésén felvetette a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység vizsgálatának szükség-

* Tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, közigazgatási jogi tanszék

** Abszolváltn doktoranda, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola

gességét.¹ Egy évvel később az 5., cellei (Alsó-Szászország, Németország) konferencia döntött a kérdés alapos vizsgálatáról,² majd a 6., budapesti konferenciára elkészült az első jelentés.³ Az első, empirikus kutatásra épülő jelentés a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokat két nagy csoportba sorolta. Az első csoportba a magánjogi feladatok tartoznak, ideértve a kereskedelmi jog és a munkajog terén jelentkező hatásköröket is, a másikba a közigazgatási joggal összefüggésben ellátott különféle feladatok sorolhatók. Az intézkedési jogalapok közül a leginkább egyértelmű az állam érdekeire hivatkozás, de legalább ennyire jellemző a közérdek védelmezése is. Utóbbi egyes esetekben közel áll az emberi jogok védelméhez. A jelentés következtetése szerint látva azt, hogy a tagállamok egy jelentős része az ügyészek büntetőjogon kívüli intézkedési lehetőségét nem tartja feltétlenül szükségesnek, azt kell mondanunk, hogy az ügyészek feljogosítása ilyen intézkedésekre nem tekinthető olyan követelménynek, amelyet az egyes tagállamoknak teljesíteniük kell. Ugyanakkor nincs okunk azt mondani, hogy azok az országok, amelyek az ügyészeknek ilyen intézkedési lehetőséget biztosítanak, helytelenül járnának el.

A budapesti konferencia az első jelentés vitáját követően úgy döntött, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges,⁴ ezt azonban ebben a formában már nem tudta elvégezni, mivel időközben átalakult (intézményesült) az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsává (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE). A Konzultatív Tanács azonban továbbítte a felvetett kérdést, és egy új tudományos jelentést kért, amelyet egy egyszeri alkalommal Szentpétervárra összehívott tanácskozás, az Európai Ügyészek Konferenciája (Conference of Prosecutors of Europe – CPE) vitatott meg 2008-ban. A második jelentés⁵ megállapította, hogy a tagállamok jóval több mint felében észlelhető valamilyen büntetőjogon kívüli ügyészi feladat, ugyanakkor a tagállamok közel felében az ügyészség vagy nem rendelkezik büntetőjogon kívüli feladatokkal, vagy pedig ezeket deklaráltnak nem tekintik lényegesnek, illetve a tevékenység elenyésző hányadát teszik ki. Ezért az igazi választóvonalat nem a büntetőjogon kívüli feladatok léte, illetve hiánya jelenti, hanem az a büntetőjogon kívüli feladatok kivételssége, illetve kiterjedtsége között húzódik. Mindezt az egyes jogcsaládokra kivetítve láthatóvá vált, hogy a common law és a skandináv országok esetén meghatározó az ügyészek büntetőjogon kívüli feladatainak teljes hiánya. Nem kizárólagos, de erős azonosságot mutatnak a francia (latin) és német jogcsaládok, amelyek ügyészeknek több vagy kevesebb büntetőjogon kívüli hatáskört is biztosítanak, azonban ezek kizárólag bíróság előtti eljárásokra szűkíthetők. Egyáltalán nem jellemző azonban a jogcsalád szerinti meg-

1 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2003/2003_Bratislava_Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

2 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2004/Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

3 VARGA ZS. András: *Reflection Document on Prosecutors' Competencies Outside the Criminal Field in the Member States of the Council of Europe*, www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_02docReflexionVarga_en.pdf (2012. október 30.)

4 www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/CPGE/2005/CPGE_2005_16Conclusions_en.pdf (2012. október 30.)

5 VARGA ZS. András: *Report on the Role of the public prosecution service outside the field of criminal justice*, www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/conferences/2008/4rev_2008_CCPE-Bu_reportVargas_en.pdf (2012. október 30.)

határozottság a legerősebb ügyészi hatáskörökkel rendelkező országcsoportra, ezeknek az esetben azonban felismerhető egy másik jellemző vonás, mégpedig az, hogy hosszú ideig autoriter kormányzás (diktatúra) alatt álltak a 20. században. A Konzultatív Tanács a büntetőjogon kívüli ügyészi tevékenység jelentőségét és szabályozatlanságát együttesen érzékelve kialakította hivatalos véleményét,⁶ amelyben megállapította, hogy: „Nagyon változatos megoldások észlelhetők Európában az ügyészségi hatáskörök tekintetében, ideértve a büntetőjogon kívüli feladatokat is, amelyek az eltérő jogi és történeti hagyományokon alapulnak. [...] Az Európa Tanács tagállamainak többségében az ügyészségek rendelkeznek legalább néhány nem büntetőjogi feladattal. [...] A hatáskörök változóak, és kiterjedhetnek többek között magánjogi, családjogi, munkajogi, közigazgatási jogi, választójogi területekre, miként a környezetvédelem, a szociális biztonság és a sérülékeny társadalmi csoportok, úgymint kiskorúak, értelmi fogyatékosok és szegénységben élők jogainak védelmére is.”

A Konzultatív Tanács ezért felkérte a Miniszteri Bizottságot a közös alapelvek kidolgozására, ennek eredménye a nemzetközi Szakértői Bizottság⁷ által kidolgozott és 2012. szeptember 19-én elfogadott CM/Rec (2012) 11 számú ajánlás⁸ a büntetőjogon kívüli ügyészi feladatokról.

Az ajánlás szövegét első ízben adjuk közre magyar nyelven, mégpedig lektorált tartalmi fordításban. A szöveghű fordítás néhány esetben a magyar jogban nem használt fogalmakat tartalmazza.⁹

AZ EURÓPA TANÁCS MINISZTERI BIZOTTSÁGÁNAK CM/REC (2012) 11. SZÁMÚ AJÁNLÁSA A TAGORSZÁGOK SZÁMÁRA

Az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepéről

(A dokumentumot a Miniszteri Bizottság 2012. szeptember 19-én, a miniszteri küldöttek 1151. ülésén fogadta el.)

A Miniszteri Bizottság az Európa Tanács Alapokmányának 15.b cikkelyében foglaltaknak megfelelően

– emlékeztetve arra, hogy az Európa Tanács célja a tagjai közötti minél szorosabb együttműködés elérése, többek között annak érdekében, hogy a közös örökségüket képező eszméket, elveket megőrizték és érvényesítsék;

6 *Opinion No.3 (2008) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) on the „Role of prosecution services outside the Criminal Law Field”, wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1608160&SecMode=1&DocId=1609216&Usage=*, (2012. október 30.)

7 Group of Specialists on the role of Public Prosecutors outside the Criminal Field (CJ-S-PR), www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Prosecutors_en.asp, (2012. október 30.)

8 wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1979395&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383 (2012. október 30.)

9 A fordítók köszönetüket fejezik ki dr. Pintér Zsuzsanna doktorandusznak (PPKE JÁK) a fordítás lelkiismeretes lektorálásáért.

- emlékeztetve arra is, hogy az Európa Tanács minden tagja elfogadja a jogállamiság elvét és azt, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben meghatározott emberi jogok a joghatóságuk alatt álló minden személyt megilletnek (ETS5);
- annak tudatában, hogy sok tagállamban – jogi hagyományaik folytán – az ügyészek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül is szerepet játszanak, és ez a szerep a különböző nemzeti jogrendszerekben jelentősen eltér;
- megjegyezve azt, hogy a különböző nemzeti jogrendszerekben ez a szerep magában foglalhatja különösen a közérdek képviselését, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmében magánszemélyek részére nyújtott jogi támogatást, az állam képviselését a bíróságok előtt, közszervezetek és más szervek felügyeletét, valamint bírósági tanácsadói szerepet, továbbá megjegyezve azt is, hogy ezeknek a szerepeknek a jellege a köz- és magánjogban eltérhet egymástól;
- figyelembe véve az *Emberi Jogok Európai Bíróságának* irányadó ítélkezési gyakorlatát, különösen a tisztességes eljárás elveinek tekintetében;
- emlékeztetve az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli szerepére vonatkozó Rec (2000) 19. számú ajánlásra;
- szem előtt tartva az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának (CCPE) „az ügyészség büntetőjogon kívüli tevékenységéről” szóló 3. számú véleményét (2008), valamint a Budapesten (2005. május 29–30. között) és Szentpéterváron (2008. július 2–3. között) megtartott Európai Ügyészek Konferenciájának következtetéseit;
- hivatkozással az Európai Bírák Konzultatív Tanácsának (CCJE) és a CCPE-nek a demokratikus társadalomban működő bírásokról és ügyészekről szóló, 2009. november 18-i közös véleményében (bordeaux-i nyilatkozat) meghatározott elvekre, és különösen azokra, amelyek az ügyész büntetőjogon kívüli funkcióihoz kapcsolódnak;
- tudomásul véve a Joggal a Demokráciáért Európai Bizottságnak (Velencei Bizottság) az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségére vonatkozó európai normákról szóló 2010. évi jelentését (Második rész: Az ügyészi szervezet) és a kérdést érintő különböző más véleményeit;
- figyelembe véve a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli ügyészi feladatokra, funkciókra és szervezetekre vonatkozó közös nemzetközi jogi szabályok hiányát;
- meggyőződve ezért arról, hogy az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepének tekintetében a tagállamoknak közös elveket szükséges kialakítaniuk, javasolja, hogy azok a tagállamok, amelyekben az ügyészi szervezetnek a büntető igazságszolgáltatáson kívül is van szerepe, tegyenek meg minden szükséges és megfelelő intézkedést annak érdekében, hogy ezt a szerepet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmére különleges figyelmet fordítva, a jogállamisággal, különösen a tisztességes eljáráshoz való joggal teljes összhangban gyakorolják, és ennek érdekében teljes mértékben vegyék figyelembe a jelen ajánlás függeléké szerinti alapelveket.

FÜGGELÉK A CM/REC (2012) 11 AJÁNLÁSHOZ

a) Hatály

Jelen ajánlás és a függelékben szereplő alapelvek alkalmazandók minden esetben, ha a nemzeti jogrendszerben az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli szerepet kapnak.

b) Az ügyészek feladata

Ha a nemzeti jogrendszer felelősséget és hatáskört biztosít az ügyészek részére a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívül, az ügyészek feladata, hogy képviseljék az általános vagy közérdeket, védjék az emberi jogokat és az alapvető szabadságokat, valamint fenntartsák a jogállamiságot.

c) Közös alapelvek

Az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségét és hatáskörét jogszabályban egyértelműen meg kell határozni, hogy minden félreértés elkerülhető legyen.

A büntetőjoghoz hasonlóan az ügyészeknek a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat és hatáskörüket a jogszerűség, a tárgyilagosság, a tisztességes eljárás és a pártatlanság elveivel teljes összhangban kell gyakorolniuk.

Az ügyész büntető igazságszolgáltatási rendszeren belüli szerepére vonatkozó Rec (2000) 19. számú ajánlást értelemszerűen alkalmazni kell az ügyészek büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli felelősségének és hatáskörének tekintetében, amennyiben az összefüggésben áll:

- feladataik ellátásának védelmével;
- a végrehajtó, a törvényhozó és a bírói hatalommal való kapcsolatukkal;
- valamint a magánszemélyekkel szembeni feladatukkal és felelősségükkel.

Az ügyészségi szerveknek és az ügyészeknek amennyire csak lehetséges, átlátható és nyilvános módon kell végezniük munkájukat a titoktartási kötelezettségük megsértése nélkül.

Az ügyészek magatartását etikai kódexszel kell szabályozni.

Az ügyészségi szerveknek rendelkezniük kell a szükséges anyagi és személyi erőforrásokkal, valamint megfelelő képzésben kell részesülniük annak érdekében, hogy hatékony módon és megfelelően teljesítsék a büntető igazságszolgáltatási rendszeren kívüli feladataikat.

A nemzeti igazságszolgáltatásra vonatkozó elvek és gyakorlat összehangolásának érdekében az ügyészségi szerveknek célszerű a büntető igazságszolgáltatáson kívüli legjobb gyakorlatokra vonatkozó információkat és irányelveket kiadni az érintett ügyészek számára.

d) Az ügyészek konkrét feladatainak és hatásköreinek tekintetében alkalmazandó alapelvek

A hozzáférhető igazságszolgáltatás és jogorvoslati lehetőségek vonatkozásában

Az ügyész büntető igazságszolgáltatáson kívüli hatásköre nem korlátozhatja más természetes vagy jogi személy azon jogát, hogy peres eljárást kezdeményezzen, vagy független és pár-

tatlan bíróság ítélje meg ügyét, még akkor sem, ha az ügyben az ügyész félként részt vesz vagy részt kíván venni.

Ha az ügyész jogosult személyek jogairól vagy kötelezettségeiről döntést hozni, az ilyen jellegű hatáskört szigorúan korlátozni kell, azt csak törvény határozhatja meg, és nem sértheti a felek azon jogát, hogy ténybeli és jogi kérdésekben fellebbezhessenek pártatlan és független bírósághoz. Az ügyésznek minden hatalmi ágtól függetlenül kell eljárnia, döntéseit indokolnia és közölnie kell az érintett személyekkel.

Azon peres eljárások vonatkozásában, amelyeknél az ügyész félként vesz részt

Az ügyész azon hatásköre, amely alapján peres eljárást kezdeményezhet vagy alperesként járhat el, nem veszélyeztetheti a fegyverek egyenlőségének elvét a felek közötti peres eljárásban.

Az ügyész a jogvita lényeges kérdéseire vonatkozó bizonyítékot nem tarthatja vissza.

A tárgyalást megelőző vizsgálati hatáskört törvényben kell szabályozni. E hatáskör gyakorlásának arányosnak kell lennie, és nem juttathatja az ügyészt indokolatlan előnyhöz.

Azokban az esetekben, amikor az ügyész egy személy érdekeit képviseli, az érintett személy jogosult az eljárásban félként való részvételre. Ez nem akadályozza az ügyészt az eljárásban való részvételben, az általános vagy közérdek védelmében.

Az ügyész fellebbezéshez vagy egy döntés magasabb bírói fórum előtti felülvizsgálatához való joga nem különbözhet más felek eljárási jogaitól, beleértve a jogorvoslati kérelem benyújtására vonatkozó határidőket is.

Azon peres eljárások vonatkozásában, amelyeknél az ügyész beavatkozó vagy csatlakozó fél

Az eljárásban részt vevő feleket az ügyész vagy a bíróság köteles tájékoztatni arról, hogy az ügyész be kíván-e avatkozni, vagy csatlakozni szándékozik az eljáráshoz.

Ha az ügyész írásbeli nyilatkozatát a tárgyalás előtt ismerteti, azt valamennyi fél számára megfelelő időben megismerhetővé kell tenni, ellenkező esetben a tárgyalást el kell halasztani.

A feleknek lehetővé kell tenni, hogy az ügyész nyilatkozatára észrevételt tegyenek, és ellenkérelmet nyújthassanak be.

Az ügyész nem vehet részt a bíróság tanácskozásán, és azt a benyomást sem keltheti, hogy részt vesz benne.

Ezen alfejezetre is alkalmazni kell az alapelvek 16. cikkét.

A jogbiztonság és jogerő elvének vonatkozásában

A jogbiztonság és jogerő elvének érvényesítése érdekében az ügyész a jogerős bírósági döntés felülvizsgálatát csak kivételes esetekben és ésszerű határidőben kérheti. Erről az eredeti eljárásban részt vevő feleket tájékoztatni kell, és számukra – kérelmükre – a csatlakozás lehetőségét biztosítani kell, kivéve, ha az eljárás a felek jogaira és kötelezettségeire nem hat ki.

e) Az ügyészek szerepe felügyeleti szervként

Ha az ügyészek felügyeleti jogot gyakorolnak állami, regionális, helyi szervek vagy más szervezetek felett, a törvényes működés biztosításának céljából hatásköreiket függetlenül, átlátható módon és a jogállamiság elvével teljes összhangban kell gyakorolniuk.

Magánjogi jogalanyokkal kapcsolatban az ügyész csak abban az esetben gyakorolhatja felügyeleti jogát, ha ésszerű és ténybeli alappal feltételezhető, hogy az érintett jogalany megsérti jogi kötelezettségeit, beleértve a nemzetközi emberi jogi egyezményekből származó kötelezettségeket is.

A hatóságokat és más jogi személyeket, amelyekkel szemben az ügyész a 23. és 24. szakasz alapján intézkedést tehet, fel kell jogosítani arra, hogy bíróság előtt képviseltethessék magukat, és kifogást tehesenek az ilyen intézkedések ellen.

f) Nemzeti és nemzetközi együttműködés

Feladataik teljesítésének érdekében az ügyészségi szervezeteknek ki kell alakítaniuk, és ahol lehetséges, fejleszteniük kell az együttműködést és a kapcsolatot az ombudsmanokkal vagy más hasonló intézményekkel, egyéb állami, regionális vagy helyi hatóságokkal, valamint a civil társadalom képviselőivel, beleértve a nem állami szervezeteket.

Támogatni kell a büntetőjogon kívüli területen hasonló feladatokat ellátó ügyészségek közötti nemzetközi együttműködést és kölcsönös gyakorlati segítségnyújtást a nemzetközi egyezmények keretében és azokon kívül is.

szakmai fórum •

Prof. Dr. Bukovics István – Dr. Potóczki György

A LOGISZTIKAI FUNKCIÓK SZEREPE A KÖZIGAZGATÁSBAN

A közvélekedés túlnyomó része a logisztikát alapvetően vállalati kategóriának tartja, mert működése leginkább a versenyszféra területén érzékelhető. A komplex gondolkodásmód azonban sem rendszerelemeiben, sem funkcióiban nem tekinthető a versenyszféra kizárólagos sajátjának, sőt, egyre inkább megfigyelhető a logisztika versenyszférán kívüli fokozatos térhódítása. Napjaink egyik fontos aktualitásként tekinthetünk az állam- és a közigazgatás egyes rendszereinek (pl. önkormányzatok) átalakítására, amely nyilvánvaló változásokat fog eredményezni a költségvetési szféra egészen belül is. Sokan elemzik a köznevelés, az egészségügy, a kultúra, a településfejlesztés, a sportélet, a finanszírozási rendszer stb. súlyponti kérdéseit. Az államigazgatás és a katasztrófavédelem korszerűsödése is továbbgondolkodásra serkent. Szükségesnek tűnik a közfeladatok ellátására létrejött társulások, településüzemeltetők helyzetének elemzése, valamint az állami, önkormányzati intézetek, intézmények, gazdasági társaságok működtetésének ismételt átgondolása is. Ez a cikk meglehetősen újszerű gondolatokat körvonalaz, nevezetesen: milyen területeken és milyen tartalommal várható a logisztikai funkciók szerepkörének bővülése a költségvetési területeken? A téma további kutatásra vár, a kihívások jelentősek.



I. BEVEZETÉS

Nem célunk a logisztika fejlődéstörténetének részletes áttekintése (ezt már többen és több helyen megtették), de az egyértelműen megállapítható, hogy az „újkori” logisztika hazánkban a honvédelmi területen volt elsőként és leginkább jelen. A honvédelem közismerten költségvetési finanszírozású terület (volt, maradt és lesz), itt a logisztika lényegileg és hozzávetőlegesen a korábbi „hadtáp”-funkciókat (beszerzés, elhelyezés, élelmezés, ruházat, szállítás, anyagellátás) foglalta magában. A gazdasági élet más szektoraiban az 1980-as évek közepén, a kilencvenes évek elején vált szélesebb körben ismertté a logisztika mint önálló fogalom. (Ezt megelőzően már létezett több – a mai fogalmi körbe tartozó – logisztikai tevékenység, de ezeket akkor összefoglalóan „komplex kiszolgálás” kifejezéssel azonosították.)

Álláspontunk szerint a logisztika – néhány jelenleg is forgalomban lévő fogalmi definícióval ellentétben – nem tekinthető alapvetően szektororientált tudományterületnek (értsd: a versenyszféra kizárólagos sajátjának) vagy csupán „vállalati kategóriának”. Különösen azért sem, mert annak elmélete, illetve gyakorlati eszközei és módszerei egyaránt alkalmazhatók és alkalmazandók a költségvetési, illetve a versenyszféra különféle területein is. Az utóbbi tizenöt-húsz év azonban tagadhatatlanul és egyértelműen a versenyszféra rohamléptékű logisztikai fejlődését eredményezte, a költségvetési szféra nagyobb részének relatív elmaradása mellett. Az előbbi örömmel konstatálható (hiszen alkalmazása nagyon sok hozzáadott értéket termelt), az utóbbi ugyanakkor kissé sajnálatosnak tekinthető. A költségvetési szféra e területen érzékelhetően nem tudta követni a fejlődés ütemét, nem alakulhatott ki a versenyszférához hasonló logisztikai specializáció, szakosodás vagy munkamegosztás. A költségvetési szféra beszerzési, fenntartási, üzemeltetési, elosztási, készletgazdálkodási területein a rendszer meglehetősen szétszórtan, koordinátlanul vagy a végletekig leegyszerűsítve működött. Miért alakulhatott ez így? Valószínűleg azért, mert a politikai és gazdasági rendszerváltás kezdeti éveiben tömördek új – addig nem ismert – körülmény, bonyolult közigazgatási feladat/döntési helyzet/időkényszer keletkezett, átítatva minden szakmai szintet és területet. A tevékenységi prioritások gyakori változásai és a sokirányú munkaerőhiány háttérbe szorított több más, egyébként szintén fontos feladatot (ezek közé tartozott a logisztikai gondolkodásmód szükségszerű fejlesztése is).

A logisztika, mint komplex szemléletmód tehát nem volt (nem lehetett) észrevehetően jelen a közigazgatási gondolkodásban és a napi gyakorlatban, hiszen ezt nem kényszerítették ki igazán sem a fő tevékenységi funkciók (igazgatási, hatósági feladatvégzés), sem a belső gazdálkodási-ellátási körülmények. A különböző külső és belső tényezők okozta folyamatos szervezeti, funkcionális, feladatköri változások értelmezhetők fejlődési lépcsőfokoknak is. Ennek megfelelően a helyzet 2000–2010 között (lassan, de határozottan) előnyére változott, amelyben

- egyrészt az ország új közjogi berendezkedését meghatározó törvények egész sorának megjelenése;
 - ásrészt néhány új tényező fokozódó befolyása (például a költségvetési források szigorodó gazdálkodási körülményei vagy a gazdaság és a közigazgatás viszonyrendszerének átalakulása)
- is szerepet játszott.

Nem szabad megfeledkeznünk arról sem, hogy hazánk geopolitikai státusában, nemzetközi elkötelezettségében – a rendszerváltás körüli években – lényegi változások történtek, s azok nem maradtak következmények nélkül sem a közigazgatásban, sem a versenyszférában. (Ellenkezőleg, annak domináns része átalakításra került, korrekcióra kényszerült.) A világgazdasági globalizáció, országunk gazdasági és földrajzi értelemben nyitott jellege, a környezeti/környezetvédelmi állapotok változásai, valamint a biztonsági helyzet alakulása (kihívások, kockázatok, fenyegetések) csak színesítették a közállapotokat. A rendszerváltást követően nagymértékben átalakult a gazdasági szerkezet: termelő iparágak, feldolgozó-, illetve szolgáltatóegységek, vállalkozások tömegei tűntek el, alakultak újjá. Multinacio-

nális cégek jelentek meg, korábbi tradicionális termelési, szolgáltatási láncok „borultak”, újszerű termék- és szolgáltatási „értékláncok” keletkeztek. Ez a jelenség komoly mértékben befolyásolta a költségvetési szféra szinte minden területének beszerzési, ellátási, szállítási, készletezési lehetőségeit, végrehajtási gyakorlatát. Az új politikai-társadalmi viszonyoknak megfelelő gazdasági szerkezet napjainkra nagyjában-egészében stabilizálódott (de még nem fejeződött be, és várhatóan a későbbiekben is folyamatosan kisebb amplitúdójú mozgásban lesz). A mértékadó szereplők köre könnyen azonosítható, így időszerűnek tűnik a költségvetési szféra területén kialakult relatív logisztikai elmaradottság megszüntetése, de legalább annak mérséklése.

II. A KÖZIGAZGATÁSI LOGISZTIKA HELYE, SZEREPE

Régi tételként ismert és általánosan elfogadott: a gazdaság az alap, a jog a felépítmény. A polgári társadalmakban a gazdaság és a politikai hatalom összefüggése közvetetten, áttételes formában érvényesül, a közigazgatásra pedig a relatív autonómia jellemző. A társadalmi környezet a maga teljes komplexitásában hat a közigazgatásra, a hatások azonban eltérő intenzitásúak, illetve tartalmúak. A közigazgatási logisztika szempontjából a közigazgatás és a politika kapcsolatánál fontosabbnak tűnik a közigazgatás–gazdaság–viszonyrendszer.

A költségvetési–közigazgatási szféra strukturálisan és funkcionálisan is rendkívül összetett egységekből áll. Elméletileg bonyolult interdependencia (kapcsolati összefüggés) érvényesül közöttük: egyaránt megtalálható a fölé-, a mellé-, illetve az alárendeltség, a szervezeti és/vagy tevékenységi autonómia, a részleges, illetve a teljes függőség, a területi tagoltság vagy a szakmai tagozódás. Ez az állapot logisztikai szempontból egyszerre kedvezőtlen (komplett, összefüggő folyamatokat nehéz szervezatorientáltan kezelni), illetve előnyös (hiszen lehetőséget ad többféle megoldási szisztéma alkalmazására). A közigazgatási szervek, hivatalok, testületek, intézmények, háttérszervezetek között (különösen a kétoldalú összehasonlításban) ritka a fejlődési-fejlettségi szinkron, a teljes harmónia. Az egységek szervezeti, tevékenységi fejlesztése időütemezett, s a korunk aktuális kihívásaival (racionáltság, költségcsökkentés stb.) való „szembenézés” képessége és eredményessége is meglehetősen vegyes képet mutat. Alapvető feladatnak kell tekinteni a szükséges korrekciókat, az időbeni eltérések harmonizálását, a funkciók koordinált kialakítását, a végrehajtás ellenőrzését. A fejlettségi szinkronizálásra – logisztikai szempontból – a megfelelő partnerkapcsolati szintek kialakítása és a folyamatok kompatibilitás miatt lenne szükség.

A közigazgatás – mint a deklarált közösségi akarat érvényesítésére irányuló hatósági munka és szervezési tevékenységsorozat – működési szabályai nagymértékben körülhatároltak jogszabályokkal, illetve felsőbb szervektől érkező intézkedésekkel, határozatokkal, szabályzatokkal lefedettek. Az önálló gazdálkodási, intézkedési „mozgástér” sokdimenziós, tartalmilag összetett, szervezetenként több esetben is eltérő sajátosságú adottság vagy állapot, amely tendenciájában változó terjedelmű (jelenleg inkább szűkülő, hiszen több helyen inkább a központosítás a jellemzőbb).

A közszféra egyes intézményei – közzismerten – önálló hatalmi ágakat is reprezentálnak. Megtalálhatóak közöttük központi és autonóm államigazgatási szervek, kormányhivatalok,

igazságügyi szervezetek, önálló szabályozó szervezetek, kormányzati és rendvédelmi szervezetek, ágazati szakigazgatási szervek, területi (középszintű) szervek, önkormányzati struktúrák, általános és különös hatáskörű szervezetek és mindezeknek a különböző (itt nem részletezett) háttérintézményei. Az említett szervezetek tevékenysége közvetlen vagy közvetett formában lényegileg érinti (központi, regionális, megyei, járási, települési szinteken) a társadalmi infrastruktúra meghatározó részeit (ipar, mezőgazdaság, közlekedés, kereskedelem, oktatás, egészségügy, művészet, kultúra, sport, tudománykutatás, nem is említve a szintén nagy fontosságú honvédelmi, külügyi, belügyi, pénzügyi témaköröket). A közigazgatási logisztika szempontjából – álláspontunk szerint – jelenleg nem szükséges részleteiben vizsgálni a teljes vagy többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő, jobbára a gazdasági társaságokról szóló törvény alapján működő gazdasági társaságokat (pl. a Magyar Posta Zrt.-t [állami] vagy a BKV Zrt.-t [önkormányzati]), hiszen ezen szervezetek önálló logisztikai rendszereket dolgoztak ki és üzemeltetnek).

A teljes közszféra hazánkban több mint 600 ezer főt foglalkoztat, s ez magában foglalja – többek között – a köztisztviselőket, a közalkalmazottakat, az egészségügyieket, a pedagógusokat, valamint a rendészeti szervek és az igazságszolgáltatás munkatársait. A szűkebb értelemben vett közigazgatásban foglalkoztatottak száma országosan 100-120 ezer főre tehető, amely szakértők megállapítása szerint nemzetközi összehasonlításban és méretarányaiban is átlagosnak (tehát nem kiugróan kevésnek vagy soknak) tekinthető. Ha csupán a közszféra teljes alkalmazotti létszámállományát, illetve az általa használt infrastruktúrát tekintjük, akkor is megállapítható, hogy a folyamatos működéshez szükséges (értsd: az alaptevékenység ellátásának nélkülözhetetlen háttérfeltételül szolgáló) ellátási, illetve elosztási anyag-, energia- és információáramlatok feltétlenül indokolják a logisztikai szemlélet és módszertan jövőbeni szélesebb körű alkalmazását. Sőt, bátran állíthatjuk, hogy a költségvetési-közigazgatási szféra nagyságrendje, szervezeti és hálózati sokszínűsége a szektoron belüli logisztikai szakosodások (pl. állami, önkormányzati, kórház-, sport-, intézményi irányzatok) kialakulását is eredményezni fogja, a versenyszférához hasonlóan. Bár nem állnak rendelkezésünkre hiteles és aktuális adatok, de állítható, hogy a közszféra teljes logisztikai „piaca” többmilliárdos nagyságrendű, a területi vagy hálózati jellegű részfeladatok is százmilliószámúak, ugyanakkor jelentősek az egységek és a feladatok közötti méretkülönbségek.

Az elmúlt egy-két évtized során a fejlődési folyamat a versenyszféra nagyobb, meghatározóbb részeiben lezajlott, de természetesen még korántsem fejeződött be. A szakosodás itt már olyan mérvű, hogy cégenként eltérő tartalmú és színvonalú megoldások léteznek. A versenyszektorban végrehajtott logisztikai fejlesztésnek jelentős, meglepetésszerűen kedvező eredményei is voltak (5–40 százalék közötti, átlagosan 15 százalék körüli költségmegtakarítás lehetősége és realizálása), de ez természetesen sok vitával, ellenérzésekkel, lobbiharcokkal, esetenkénti érdeksérelmekkel járt együtt.

A teljes közszféra kevés (szervezetileg elkülöníthető) egységénél foglalkoztak/foglalkoznak érdemben a logisztika érdemi alkalmazásával, szemléletmódjának terjesztésével, annak ellenére, hogy egyre többen érzik az „elvárható mérték” növelésének szükségességét. A szakmában jártas szakembereket, megfigyelőket örömmel töltheti el a honvédségi logisztika ki-

vételszerepe, a kórházi, a rendőrségi, illetve az ún. citylogisztika érezhető fejlődése.¹ A többi költségvetési/közigazgatási terület esetében sem arról van szó, hogy mindezt az ún. fő tevékenységi funkciók, feladatok (hatósági, közszolgálati, hivatali, nevelési, szociális, egészségügyi stb. munka) rovására vagy azok helyett, hanem sokkal inkább azok mellett (ún. méretgazdaságos „back office” háttértevékenységként) lenne célszerű ellátni.

Több más területhez hasonlóan a közigazgatási logisztika pozicionálásánál is gondot okoz a jól érzékelhető terminológiai rendezetlenség. A logisztikai szakirodalomban fellelhető alapfogalmi meghatározások, definíciók bőségesek.² Ugyanakkor nincs tudomásunk arról, hogy létezne a logisztikának a mértékadó és érintett szakértői körök, érdekképviseltek, kutatók, gyakorlati szakemberek és felügyeleti szervek által egységesen elfogadott, hivatalosan deklarált fogalmi meghatározása, publikált definíciója. Ez azt is eredményezheti, hogy túl sokan és túl eltérő tartalommal is gondolkodhatnak, cselekedhetnek e tudományterületről, ennek minden konzekvenciájával (kevesebb előny, több hátrány) együtt. A fellelhető meghatározások többségükben szakmaorientáltak, egyes esetekben – álláspontunk szerint – tévesek, néha más állításoknak ellentmondóak, vagy szakmailag, fejlődéstörténetileg már túlhaladottak. Az ilyen jelenségek egyaránt eredményezhetik az egyenlőtlen fejlődést, gátolhatják a megfelelő partnerkapcsolati szintek későbbi kialakulását, és nyilvánvalóan akadályozzák fontos tevékenységi szinergiák érvényesülését is.

A szakirodalmi helyzetkép áttekintése mellett érdemes egy pillantást vetni a logisztikai oktatás jelen helyzetére is. A magyar logisztikai (felső-) oktatásban okkal és joggal elismert, kiemelkedő tudású és szakmailag hiteles oktatógárda van jelen. Az OKJ típusú szakirányú képzési formák inkább általános jellegűek, kevésbé strukturáltak (mind közép-, mind felsőfokú szinten), a felsőoktatási intézményi tartalmak viszont jóval többretekűek, szakirányokra bomlanak. Az egyetemi/főiskolai tantárgyi tematikák többsége – az elérhető szakirodalmi definíciókhoz, terminológiákhoz hasonlóan és a nyilvánvaló helyi elvárásoknak megfelelően – szakma- és ágazatorientált (tehát az adott felsőoktatási intézmény profiljának megfelelően van pl. [kül]kereskedelmi, ipari, közlekedési, agrár-, katonai, postai, közigazgatási stb. irányultságú logisztikai képzés). A logisztikai érdekképviseltek oktatási fórumain (szakbizottságokban) több alkalommal is felmerült az igény olyan egységes „Logisztikai alapismeretek” tárgyú jegyzet vagy összefoglaló anyag közös elkészítésére, amely több felsőoktatási intézményben és közel egységes időkeretben felhasználható lenne, így a tantárgyi alapképzés végén, de még a szakirányú specializáció kezdete előtt általános átjárhatóságot és kölcsönös elismerhetőséget jelentene a hallgatók számára (Ez még nem készült el, az egyeztetések folyamatban vannak.) Több fontos nemzetgazdasági ágazatnak jelenleg egyáltalán nincs felsőfokú speciális logisztikai képzése (néhány helyen még alapképzése sem), ezeken a helyeken vagy az általános ismereteket használják, vagy sajnos még azt sem. Természetesen a logisz-

1 Szerzők megjegyzése: E tendenciák egyértelműen megjelennek a Nemzeti Közszolgálati Egyetem minden kárára, a képzési struktúrák fejlesztése, majd remélhetően a kutatási témaválasztások kapcsán is.

2 Csak a szakmában kiemeltnek tekinthető angol és német nyelvterületen is meghaladja a harmincat a közvetlenül elérhető definíciók száma.

tikában is szükség lenne oktatásra, rendszeres továbbképzésre, hiszen csak így válhat széles körben alkalmassá funkciójának betöltésére.

A szakirodalomban már jelent meg néhány elemzés arról, hogy szükség van-e „állami logisztikára” [1], és milyen kapcsolódási pontok értelmezhetőek. Az egyik – szakirodalomban található – fogalmi meghatározás szerint az állami logisztika: „Mindazon szabályzók, szervezési eljárások, módszerek, műszaki és finanszírozási megoldások, létesítmények, szervezetek és célirányosan megalkotott vagy kiválasztott eszközök összessége, amellyel az állam (közület) egyrészt a tulajdonosi szemléletet, másrészt a lakosság életminősége és a gazdaság versenyképessége növelésével kapcsolatos felelősségét érvényre juttatja.” [2] E definícióból nyilvánvalóan következik a költségvetési/közigazgatási szektor logisztikai szerepvállalásának kettős értelmezhetősége is:

- egyrészt a logisztikai folyamatok, funkciók általános segítése a társadalom, a gazdaság fejlődése, a lakosság szükségleteinek biztosítása érdekében;
- másrészt a folyamatos működéshez szükséges belső igények (beszerzési, ellátási, készletezési, elosztási rendszerek) racionális működtetésének megszervezése.

A logisztikai tevékenység egészének megannyi felosztása, tagozódása, csoportképző ismérve létezik.³ A költségvetési/közigazgatási logisztika pozicionálásához csak néhány rendszereképző ismérv, alapelv rögzítése szükséges.⁴

Logisztikai alaptagozódás:

- beszerzési-ellátási;
- termelési;
- elosztási.

Költségvetési/közigazgatási szempontból csak a beszerzési-ellátási, illetve az elosztási (valamint az ezekhez kapcsolódó árutovábbítási, készletgazdálkodási) funkciók jöhetnek számításba.

Logisztikai alaprendszerek:

INTERN (BELSŐ) LOGISZTIKA. A mikrologisztika lényegében egy szervezet belső működését biztosító megoldások összessége, hatóköre az adott szervezetre terjed ki. Itt egy-egy szolgáltatás létrehozásához szükséges anyag-, energia-, információáramlással összefüggő tevékenységsorozatról van szó. Idesorolhatóak a termelés (ipar-, agrár-), a kereskedelem és a szolgáltatás olyan rendszerei, amelyek alapvetően önállóan funkcionálnak, nincsenek meghatározó külső kapcsolatok, együttműködési szintek, hálózatok stb. Formái:

- termelő vagy
- szolgáltató (ellátó, elosztó).

3 A logisztikai tevékenység egészének rendszerezését e cikkben szándékosan mellőzzük.

4 A pozicionáláshoz felhasználásra kerültek egy előadás anyagának csoportosítási gondolatai is. P. 1–2.
http://web.alt.uni-miskolc.hu/anyagok/EuroLog-G4/1_eloadas.pdf

Letöltés: 2012-09-29

EXTERN (KÜLSŐ) LOGISZTIKA. A makrologisztika földrajzi értelemben nagyobb egységeket (ország, régió, megye, de akár település is) szolgál ki, a társadalom, illetve gazdaság alrendszereiként működik. Formái:

– *Belföldi*

- települési vagy
- regionális szinten.

Egy adott földrajzi egység társadalmi (közigazgatási) működtetését megvalósító folyamatokhoz szükséges anyag-, információ- és energiaáramlással kapcsolatos tevékenységek, feladatok összessége. A földrajzi egység szerint létezhet települési és regionális logisztika. Tipikus extern logisztikai folyamatok: például közlekedés, építkezés, turizmus, rendfenntartás, katasztrófaelhárítás stb.

– *Hálózati*

- termelési (egy konkrét termék előállításához szükséges anyag-, energia-, információáramlatokhoz kapcsolható feladatok összessége);
- szolgáltatási (szolgáltatásokat megvalósító folyamathoz szükséges anyag-, információ- és energiaáramlással kapcsolatos tevékenységek, feladatok összessége). Tipikus hálózati szolgáltatási folyamatok: egészségügy, közlekedés, kommunálshulladék-gyűjtés, inverz logisztika, országos nagyrendszerek (pl. postalogisztika, pénzszállítás, holdingok, leányvállalatok, háttérintézmények) ellátása.

A hálózati logisztika a több földrajzi helyen működő egységek anyag-, energia- és információáramlásának központi irányításával összefüggő tevékenységek, feladatok összessége.

– *Nemzetközi* (itt most nem részletezett)

- kontinentális (eurologisztika) vagy
- globális szinten (késleltetett gyártás, nemzetközi szállítmányozás, ellátási láncok).

A költségvetési/közigazgatási logisztika tehát a fenti ismérvek szerint alapvetően az extern, belföldi formához pozicionálható azzal, hogy több költségvetési/közigazgatási szerv esetében kifejezetten jelen vannak az extern hálózati elemek, de nem zárhatók ki az intern szolgáltatói formához történő kapcsolódások sem.⁵ Itt mindenképpen célszerű megemlítenünk, hogy

– a pozicionálást tovább finomíthatná a folyamatok, műveletek, célok, stratégiai elemek, alapfolyamatok (RST⁶), illetve tevékenységi formák szerinti analízis, hiszen az ágazati logisztikai területek leginkább a mélységi jellemzőkben, szempontokban különböznek egymástól.

– Sok esetben nem mellőzhető az ún. metalogisztikai gondolkodásmód mint a logisztika egyik összhangteremtő ereje. A makro- és a mikroszintek között elhelyezkedő metalogisztika az ellátási (beszerzési) vagy az elosztási láncban működő szervezetek logisztikai alrendszereinek együttműködéseként értelmezhető. Itt gondolni kell nemcsak a beszállítókkal (pl. kis- és nagykereskedelmi társaságok) történő kapcsolódásokra, hanem pl. egy ár- és belvív elleni védekezésnél kialakítandó közszolgálati (pl. honvédség, rendőr-

5 Vannak olyan nézetek is, amelyek gazdaságsszervezési szempontok szerint különítik el a közigazgatási logisztikát a vállalati, közlekedési, kereskedelmi, pénzügyi, katonai stb. logisztikától.

6 RST (rakodás, szállítás, tárolás)

ség, katasztrófavédelem, önkormányzat) együttműködési formákra is. Erre vonatkozóan fontos, értékes és konkrét szakelemzési példa található a [3] szakirodalomban.

- Meg kellene vizsgálni, hogy a versenyszféra területén már bevált technikai, technológiai, szervezési módszerek közül melyeket lehetne hasznosítani a közsféra ellátási, elosztási részfolyamatainak racionalizálásához, az átfutási idők vagy készletek csökkentéséhez (ez meglehetősen összetett feladat).

A szakterületi (így a közigazgatási) logisztika remélhető jövőbeni fejlődése változásokat okozhat a tudományterületen belüli pozicionálásban, sőt új, csoportképző ismérvek megjelenését is eredményezheti (a versenyszférában is így történt).

A logisztika-közigazgatás kapcsolatrendszernek van olyan (itt most szintén nem részletezett) metszete is, amely lényegében a funkció társadalmi és gazdasági hatásmechanizmusával – környezetvédelmi kérdésekkel, tevékenységi engedélyezéssel, építési, közlekedési és adóigazgatással, a vállalkozások (ipari, logisztikai övezetek) támogatásával, a lakossági ellátással, infrastruktúra-fejlesztéssel, településüzemeltetéssel stb. – kapcsolatos feladatokat tartalmazza. (Ezek a közigazgatási-hatósági jogkörök gyakorlatából erednek.)

Ezen gondolatok jelentőségét már több nemzetközi szervezetben is felismerték. A logisztikai kérdésekkel természetesen EU-szinten is foglalkoznak, de itt elsősorban a közlekedéspolitikai vagy az áruszállítási kérdések dominálnak.⁷ A teherfuvarozási logisztikáról szóló cselekvési terv foglalkozik – többek között – mikrogazdasági előnyökkel, környezeti hatásokkal, fenntartható minőséggel, logisztikai költségcsökkentéssel, valamint megállapítja, hogy:

„TÁRSADALMI HATÁSOK

A logisztikai cselekvési terv kihat az iparágban foglalkoztatottakra, és azokra, akiket az intézkedések hatásai (zaj, kipufogógázok, szennyezőanyag-kibocsátás, forgalomtorklás) érintenek.

A cselekvési tervben a logisztikai szakmák tanúsítási rendszerének kidolgozására javasolt kezdeményezés javítja a szakképzés színvonalát, és új karrierlehetőségeket nyit meg az ágazatban foglalkoztatottak számára. Az új technológiai megoldások bevezetése – különösen az információtechnológia területén – növeli a logisztikai ágazat szakértőszükségletét és az alkalmazottak szakértelmének értékét.

A társadalom széles rétegeit illetően a cselekvési terv intézkedéseinek a társadalmi életterekre kifejtett hatása hosszú távon vélhetőleg kedvező lesz, különösen a helyes gyakorlati megoldásoknak a városi környezetben történő ösztönzésére irányuló intézkedéseknek köszönhetően. Ugyanakkor sok múlik a szállítási technológiák fejlődésén, továbbá az olyan kezdeményezéseknek, mint a „zöld folyosók” kialakításának ösztönzése, meg kell vizsgálniuk annak lehetőségét, hogy hogyan tehetik a teherszállítást jobban összeegyeztethetővé az életminőségről alkotott elvárásainkkal.

7 Lásd pl. az EU teherfuvarozási logisztikáról szóló cselekvési tervét.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1321:HU:HTML>
Letöltés: 2012-09-01

IGAZGATÁSI KÖLTSÉGEK

Az egyablakos ügyintézési rendszertől eltekintve – amely további beruházásokat igényel a nemzeti információtechnológiai hálózat teljesítményének javítása terén – a logisztikai cselekvési terv végrehajtásának közigazgatási költségei a vállalkozások és a hatóságok számára egyaránt alacsonyak lesznek. A hatóságok esetében a legjelentősebb költségelemek várhatóan az új szabványok kidolgozásához, a képezéstanácsítási rendszer bevezetéséhez és a nemzeti szakképzési tantervek esetleges módosításához, a teljesítményértékelés és a teljesítménymérés megvalósításához, illetve a multimodális szállítást népszerűsítő központok működtetéséhez kapcsolódnak. A vállalkozások esetében a legjelentősebb költségtényezőket az új szabványokhoz való igazodás, valamint a tanúsítási és teljesítményértékelési igényeknek való megfelelés jelentik.

KÖVETKEZTETÉSEK

Sok minden szól a logisztika támogatását szolgáló európai uniós lépések megtétele mellett, ugyanakkor az elvárások is magasak. A politikai döntéshozóknak mindent el kellene követniük, hogy kibékítsék a logisztikai szolgáltatások számára előírt hatékonysági követelmények (amelyek az európai versenyképesség kulcsfontosságú tényezői) és az iparág gyakorlati megoldásainak fenntarthatósága között feszülő ellentétet.

Miközben tagadhatatlanul nagy az eltérés az átgondolt megoldási lehetőségek várható hatásainak tekintetében, ajánlatos a kombinált intézkedések megtétele, mivel ezek kölcsönösen erősíthetik egymás hatását, és ezt teszik szükségessé a teherszállítási logisztika jellegzetességei is, mely utóbbiakra kihatnak a technológia és szabályozás különböző területein elért fejlődés eredményei.

Az itt ajánlott intézkedéscsomag – közvetlenül vagy közvetve – kedvező hatással lesz az ágazat teljes logisztikai költségére, mivel csökkenti a megrendelés és a kommunikáció költségeit, a raktározás és a kockázatkezelés kapcsolódó költségeit, az átrakodás kapcsolódó költségeit és végezetül magának a szállításnak a költségeit. Ezen intézkedések némelyike előkészítő jellegű. Önmagukban nem lesznek azonnali hatással az uniós logisztikai szolgáltatásainak hatékonyságára, de szükséges lépéseket tartalmaznak a logisztikai keretek javítása irányában.

A kis- és középvállalkozások különösen nagy előnyre tehetnek szert, mivel a szabványosítás (az információs rendszerek és a jármű-technológiák területén) és a közigazgatási eljárások egyszerűsítése a működési költségek igen nagyarányú csökkentését teszi lehetővé. A minőségi tényező megerősítése a teherszállítási logisztikával kapcsolatos döntéshozatali eljárásban új piaci lehetőségeket fog teremteni.

A javasolt intézkedések várhatóan kedvező környezeti hatással lesznek, mivel segítik a felesleges szállítási tevékenységek csökkentését, javítják a szállítási módok integrációját, vonzóbbá teszik a környezetet jobban kímélő megoldásokat, illetve elősegítik a minőségi kritériumok – többek között a környezeti hatás – figyelembevételét a fogyasztói döntések során.

A kombinált intézkedések társadalmilag is kedvező hatást fognak kifejteni, mivel javítják a szakképzés minőségét, és fejlesztik a mobilitási lehetőségeket. A polgárok széles köre számára a hatékonyabb teherszállítási logisztika segítséget nyújt a fogyasztóként megszokott életminőség megőrzéséhez, miközben mérsékli az életterekre kifejtett negatív hatásokat.” [4]

A fenti idézet tartalmilag sok tekintetben igazolja a kétoldalú kapcsolatok erősítésének igényét a klasszikus ellátási, elosztási aspektusokon, illetve a belső (anyag-, energia-, információ-) szükségletek kielégítésének szempontjain túlmenően is. A költségvetési és a versenyszféra intelligens szakterületi összekapcsolódása, kooperációja jótékonyan hozzájárulhat a közigazgatás sikeres működéséhez. E keretben például az eKözbeszerzés a költségvetési szervezetek beszerzési folyamatainak elektronikus rendszerekkel történő megvalósítását jelentheti, a papíralaphoz képest sok előnyt nyújtva. Fontos körülménynek nevezhető a törekvés az okmánystandardizálásra. A technikai, ügyviteli korszerűsítések elvezethetnek a versenyszektor ellátási láncával kompatibilis szabványok gyakorlati alkalmazásához, továbbá különféle nyomkövetési, készletgazdálkodási, termékazonosítási problémák hatékonyabb megoldásához.

A logisztika hazai törvényi, jogszabályi rendezettsége jelenleg nem megfelelő, pedig erre – álláspontunk szerint – szükség lenne,⁸ hiszen a logisztika átlagosan a hazai GDP kb.10-12 százalékában érdemi közreműködő. A logisztikai tevékenységet a jelenleg hatályos Ptk. nem nevesíti, annak szolgáltatásai talán – jogi értelemben – a fővállalkozási tevékenységhez állnak legközelebb. A logisztika nagy jelentőségű – nemzetközileg széles körben alkalmazott és rohamléptékben fejlődő – interdiszciplináris és szektorsemleges tudományterület, amelynek módszerei, eszközei kisebb-nagyobb mértékben szinte mindenütt alkalmazhatóak a gyakorlatban. A fokozatosság elvének megfelelően e területen is elfogadható lenne egy Ptk.-szintű nevesítés,⁹ ennek hiányában egy logisztikai „kerettörvény”-tervezet kidolgozása, amely lényegében csak alapvetéseket tartalmazna, a részletkérdéseket és specialitásokat – a kerettörvény szellemében – ágazati szintű jogszabályok rendezhetnék. Ez a megoldás lehetővé tenné a versenyszféra (kiemelten az ipar, az agrárium, a kereskedelem, a közlekedés-árutovábbítás [szállítmányozás, fuvarozás, posta] és kapcsolódó funkcióik), illetve a költségvetési szféra (kiemelten a honvédelem, a belügy, a közigazgatás és az egészségügy) legfontosabb ellátó-, elosztórendszereinek egységes szemléletű kezelését, specialitásainak más szektorok sérelme nélküli érvényesülését.

A jelenleg rendelkezésre álló szakirodalmi tudásbázisok súlypontja (a logisztika ellátási-termelési-készletgazdálkodási-árutovábbítási-elosztási alapvetését tekintve) a termelési logisztikán van, de – jórészt a versenyszférának köszönhetően – növekszik a többi szakterületre vonatkozó publikációk száma is. Egyértelműen megfigyelhető egyes részterületek (pl. csomagolás, inverz logisztika, egységirakomány-képző eszközök gyártása és felhasználása stb.) intenzívebb szakirodalmi szerepvállalása.

Viszonylagos lemaradás a kifejezetten speciális területeken (így a közszférában) érzékelhető. A költségvetési/közigazgatási logisztika speciális módszerei, eljárásai (a honvédelmet kivéve) még nem eléggé fejlettek, részleteiben tagolatlanok. A lényeg könnyen felismerhető: a költ-

8 Itt érdemes megemlíteni a szállítmányozási párhuzamot: itt van törvényi definíció, van a Ptk. kötelmi jogi részében egy néhány paragrafusból álló speciális fejezet, léteznek nemzetközi szabályok, adaptációk, használatban vannak érdek-képviseleti szintű általános feltételrendszerek, de – több pótlási kísérlet ellenére – még mindig hiányzik a kormány- vagy ágazati szintű, részletesebb jogi, végrehajtási szabályozás. A szállítmányozásnak a gazdasági életben betöltött szerepe nem elhanyagolható. A logisztika – a hazai jogszabályi háttérrel tekintve – ennél még hátrább tart, pedig jelentősége egyre növekvő, a szállítmányozásnál szerteágazóbb.

9 Az Országgyűlés éppen napjainkban (2012. szeptember végén) kezdte el az új polgári törvénykönyv általános vitáját.

ségvetési-közigazgatási szektorban jelentős számban található olyan folyamatok, teendők és funkciók, amelyek logisztikai szemléletet és megoldásokat igényelnének. Ennek gyakorlati jelei sajnos csak néhány helyen figyelhetők meg. Sok helyen még az általánosan ismert és könnyen hozzáférhető (ellátási-beszerzési, készletezési, elosztási) módszereket sem alkalmazzák, a szakterületi specialitások – néhány üde kivételtől eltekintve – kidolgozatlanok.

A kihívások tehát rendkívül nagyok, mind szervezeti, hálózati, módszertani, metalogisztikai értelemben. A gazdálkodási kényszerek és az erősödő korszerűsítési törekvések bizonyára át fogják törni a kételkedők és a bizonytalanok ellenállását e területen is. Ennek megfelelően az előrelépés egyik módszere az lehet, hogy az általános logisztikai tudásbázis napi fokozódó használata mellett folyamatosan dolgozni kell a szakterületi specialitások kialakításán.

III. LOGISZTIKAI FUNKCIÓK A KÖZIGAZGATÁSBAN

Nagyon nehéz a költségvetési/közigazgatási szféra tekintetében teljes képet adni a meglévő vagy követendő logisztikai funkciókról, hiszen rendkívüli méretű, szerteágazó, nemzetünk mindennapjai számára meghatározóan fontos területekről van szó. Bárki számára nyilvánvaló, hogy logisztikai szempontból nem könnyű áttekinteni a több ezer szervezeti egység-nél fellelhető aktuális állapotokat, a meglévő feladatokat, az alkalmazott megoldásokat, a fejlesztési szándékokat és lehetőségeket. Ez még akkor sem lenne egyszerű, ha elemzésünket le-szűkítenénk például a központi, az országos hatáskörű szervek, az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek, a kormányhivatalok, a helyi közigazgatás vagy a háttérintézmények valamely jól körülhatárolható csoportjára. Az ágazati szakigazgatási szervek önmagukban is önálló elemzést igényelnének, hiszen jelentős eltérések lehetnek többek között az erdészeti, a nyugdíj-biztosítási, a munkaügyi, a népegészségügyi, a földhivatali stb. szervek, hivatalok között. (A mindenkor abszolút nyilvánossági fókuszban lévő oktatási, egészségügyi szervezeteket, esetleg a könyvtárakat vagy a kulturális, művészeti, tudományos élet szereplőit nem is említve.)

Érdemes felidézni néhány, a versenyszférában alapvető logisztikai funkciót (a teljesség igénye nélkül):

- fő funkciók (beszerzés-ellátás, rakodás, szállítás, tárolás, elosztás, inverz logisztika);
- mellékfunkciók (csomagolás, jelölés, minőségvizsgálat, készletgazdálkodás, belső anyagkezelés, okmánykezelés és -előállítás, előfeldolgozás, igények előrejelzése, kommissiózás, nyomkövetés, egységirakomány-képzés, manipulációk);
- kiegészítő funkciók, nem fizikai folyamatok (vámkezelés, vámközreműködés, ügyfélszolgálat, kockázatkezelés, elő- és utókalkulációk).

Az egyik legfontosabb logisztikai tényező az idő, amelynek jelentősége sokszor az árákkal, díjakkal is vetekszik.

Érdeemes áttekinteni néhány – a jól ismert jogszabályi különbözőségeken túli – fontos sajátosságot is (lásd 1. sz. táblázat):

1. sz. táblázat

VERSENYSZFÉRA	KÖZIGAZGATÁS
Piaci környezet	Költségvetési környezet
Vevőorientált stratégia	Ellátási, elosztási szemléletmód
Komplex technológiák alkalmazása	Inkább tervek készítése
Értékesítési feltételek kialakítása	Együttműködési formák, kapcsolati szintek
Információfeldolgozás: számítógépes	Információfeldolgozás: számítógépes

Napjaink gyakorlatában már egy időkényyszerrel kombinált költségalapú piaci verseny zajlik, amelyben az információgyorsaság, a partnerkapcsolati szint és a teljes beszerzési, ellátási, illetve elosztási folyamat integrációja döntő tényezővé válik. A logisztikai folyamatokban észrevehető (széles körben), hogy sokszor nem a termékek, nem a résztvevők, hanem már az ellátási csatornák közötti megmérettetések számítanak igazán.

Melyek a logisztikai rendszerek legfőbb jellemzői, illetve azok alapvető (elemi) költségfelosztása kulcsszavakban? (Lásd 2. sz. táblázat)

2. sz. táblázat

LOGISZTIKAI RENDSZERJELLEMZŐK	LOGISZTIKAI ALAP KÖLTSÉGFELOSZTÁSA
Rendszerszemléletű problémamegközelítés	Az ellátási, elosztási színvonalhoz tartozó költségek
Komplex gondolkodásmód (nem koncentrált részmegoldásokra)	Raktározási költségek
Menedzsmentszemlélet	Készlettartási költségek
Folyamatorientáltság	Az eltérő tétel nagyságokkal járó költségek
Összköltség szemlélet	Árutovábbítási költségek
Optimumra törekvés	Az intézményfenntartással, -gondozással vagy -hiánnyal kapcsolatos költségek

Érdemes elgondolkodni azon, vajon hogyan érvényesülnek általában a fenti funkciók, tényezők, sajátosságok, rendszerjellemzők, komplex költséggazdálkodási szempontok a napi gyakorlatban (akár a versenyszféra, akár a közszféra vonatkozásában).

Bár nem rendelkezünk erre vonatkozó felméréssel vagy adatokkal, de vélelmezhető, hogy a közigazgatásban csak kevés helyen (értsd: az indokoltnál kevesebb helyen) foglalkoztatnak logisztikai szakembert. Sem országosan, sem régióként nem ismert az ilyen tárgyú tanácsadók száma, és nincsenek megbízható adatok a különböző ellátási, készletezési, elosztási feladatok intézménytípusonkénti esetleges kiszervezéséről, illetve a versenyszférából e munkakörben foglalkoztatott cégek számáról, feladatairól vagy szolgáltatási színvonaláról sem. Jó lenne elérni, hogy legalább járásonként vagy nagyobb intézménytípusonként alkalmaznának minimum egy olyan munkatársat, aki legalább középfokú logisztikai ismeretekkel rendelkezik. Szükséges a logisztikai veszteségforrások elemzése és minimalizálása is, mind a tevékenységi, mind a folyamatáramlatokban. Célszerű lenne definiálni a partnerekkel szembeni legfontosabb elvárásokat is. (Lásd 3. sz. táblázat)

3. sz. táblázat

BESZERZÉS ELLÁTÁS	ELOSZTÁS
Beszállítói modellek, kiválasztási folyamatok	Rövid szállítási idők
Rövid beszállítási idők	Szállításminőség
Rugalmas beszállítói kapcsolatok	Szállítási megbízhatóság
Alacsony készletgazdálkodási költségek elérése	A szállítási rugalmasság biztosítása
Optimális minőség	Szállítási készenlét
A teljes költség minimalizálása	Pénzügyi kondíciók
Elvárt ütemezettség	Hulladékgyűjtés, -kezelés

A teljesség igénye nélkül megemlítek néhány olyan konkrét területet vagy lehetőséget (lásd 4. sz. táblázat)¹⁰ – a költségvetési szférából önkényesen kiválasztva például az önkormányzati szektort –, amelynél talán érdemes lenne elgondolkodni a logisztikai szemléletmód szélesebb körű elterjesztésének lehetőségén, legalább néhány helyen.

10 A felsorolás nyilván nem teljes körű, inkább példászerű, azt kiegészíteni, illetve abból törölni egyaránt lehetséges, hiszen nem minden feladat van mindenütt, és jelentős nagyságrendi különbségek, eltérő feladatok és megoldások is léteznek. Budapesten – több funkcióra is – külön gazdasági társaságok üzemelnek.

4. sz. táblázat

Önkormányzati ingatlanok üzemeltetése, karbantartása, felújítása	Ipari és logisztikai parkok, lakossági és vállalkozói övezetek
Oktatási intézmények ellátása, ¹ fenntartása	Szociális feladatok
Közműfejlesztések	Infokommunikáció-internet
Rendezvényszervezések (vásárok, ünnepek)	Településfejlesztés, temetőüzemeltetés
Sportlétesítmények üzemeltetése, fenntartása	Saját belső anyag stb. szükségletek biztosítása
Közutak, közterületek fejlesztése, fenntartása	Hulladékgazdálkodás, lomtalanítás, inverz logisztika
Parkrendezés, üzemeltetés, fürdők ellátása	Veszélyes hulladékok kezelése
Árvíz- és belvízvédelem	Kritikus infrastruktúra-védelem
Lakossági felkészítési feladatok (katasztrófavédelem)	Választások (EP, országgyűlési, önkormányzati) logisztikai támogatása
Könyvtárak, művelődési központok	Egészségügyi alapellátás
Készletgazdálkodás	Környezetvédelmi szempontok

A költségvetési/közigazgatási logisztikával kapcsolatos néhány további, értékelésre-elemzésre váró dilemma röviden a következő:

- Milyen korszerű álláspont képviselhető az önkormányzati társulások és a közigazgatási logisztika kapcsolatában?
- Milyen logisztikai integráló szerepük van (vagy lehetne) a közszolgálat különböző szintjein dolgozó vagyongazdálkodó típusú háttérszervezeteknek?¹¹
- Vannak-e lényegi ellentmondások a közbeszerzési szabályok és a logisztikai célok között (tervezhetőség, rugalmasság, korrekciók, időkényszerek, korrupcióveszély, transzparenciaigény)?

¹¹ Lásd pl. a Közigazgatási és Igazságügyi Min. háttérszervezetét – <http://www.kimvk.hu/kimvk> – vagy csak egy példát az önkormányzati vagyongazdálkodás működésére. http://www.szakcatalogus.hu/infok/Heva_Hevesi_%C3%96nkorm%C3%A1nyzati_Vagyonkezel%C5%91_Kft-346814

- Melyek a közigazgatási logisztika legfontosabb fejlesztési irányai (centralizáció vagy decentralizáció)?
- Milyen tartalmú informatikai fejlesztések javasolhatók, hogyan kezeljük a logisztikai anyag-, energia- és információáramlatokat (szinkronizált termék-, pénz- és okmányfolyamatok)?
- Növelhető-e az állami tulajdonban lévő, speciálisan logisztikai funkciókra létrehozott és a költségvetési (állami, önkormányzati) szférának szolgáltató szervezetek száma?¹²
- Hová fejleszhető a költségvetési/közigazgatási metalogisztika?
- Van-e szükség (érdemes-e) olyan útmutató kiadvány elkészítésére, amely a logisztikai funkciók be- vagy kiszervezésének szempontrendszerét tartalmazza?
- Milyen méretgazdaságossági számításokkal kell alátámasztani a bevezetésre javasolt logisztikai megoldásokat?

Szép számmal akadnak kutatásra, felmérésre, megválaszolásra váró kérdések, bőven van tennivaló a területen. A közigazgatási logisztika fejlesztése érdekében minden érintett vagy érdeklődő szervezet, személy számára van lehetőség arra, hogy alkotó részese legyen a közös munkának.

Szögletes összefoglalással, innovatív gondolkodással viszonylag rövid idő alatt jelentős eredmények érhetők el.

IV. ÖSSZEFOGLALÁS, KÖVETKEZTETÉSEK

Nem volt, nem lehetett feladatunk a költségvetési-közigazgatási szféra logisztikai feladatainak teljes feldolgozása (hiszen ez több ezer helyszínt, országos hálózatot és azok kapcsolatait is érintené), de mindenképpen szerettük volna ráirányítani a figyelmet az e területen észlelhető relatív lemaradásokra, a hiányzó tudásbázisra, a kiaknázatlan lehetőségekre. A versenyszféra, illetve a költségvetési/közigazgatási logisztika ugyan más célok és determinációk által vezérelt, de a folyamatos működés érdekében a két rendszernek nyilvánvalóan vannak érintkezési pontjai (az „összecsiszolt” megoldások kialakulását ma még jelentős tényezők korlátozzák). A közigazgatási logisztika módszertanának kialakítása, modellezése, a fejlesztés irányainak meghatározása a közeljövő sűrű feladata. Célként megjelölhető a lépésenkénti előrehaladás, amelyben módszerként az „általánostól a konkrétumokig”, a „elmélettől a gyakorlatig”, illetve a „megállapításoktól az érdemi javaslatlételig” megoldásokat érdemes választani. A feladat – a költségvetési-közigazgatási szektorban egyaránt jelen lévő interdependenciák miatt – előzetes helyszíni felméréseket, elméleti kutatómunkát, a nemzetközi életből elérhető ismeretek, tapasztalatok elemzését és a szakterületi oktatás gyors továbbfejlesztését igényli. Alaposan vélelmezhető, hogy a közigazgatás logisztikai rendszerének kialakítására fordítandó szellemi és anyagi erőforrások bőven megtérülhetnének a folya-

12 Példaként lásd a Beruházási, Műszaki Fejlesztési, Sportüzemeltetési és Közbeszerzési Zrt.-t, amely 2000 óta látja el egyre bővülő feladatait. Tevékenységi körébe közé tartozik közbeszerzések lebonyolítása, sportüzemeltetés, építési beruházások megvalósítása, az okmányirodák jelentős részének okmány-, rendszám- és nyomtatványellátása stb.

<http://www.bmsk.hu/>

Letöltés: 2012-09-29

matok ésszerű racionalizálásának következtében. Több költségvetési/közigazgatási szervezetnek feltételezhetően hosszú utat kell megtennie ahhoz, hogy a jelen állapotoktól – logisztikai értelemben – elérkezzen a 21. században elvárható integrált és intelligens megoldásokhoz, de „az úton menni kell”. Azonnali megoldások elvárása nyilván irreális, de a logisztika általános evolúciója minden területen, így a közsférában is napirenden van és folytatódik.

Budapest, 2012. szeptember

IRODALOMJEGYZÉK:

[1] Dr. Potóczki György: A katonai és a polgári logisztika határterületei civil szemmel. ZMNE, HADMÉRNÖK online 2011. (VI/1.) ISSN 1788-1919
http://hadmernok.hu/2011_1_potoczki.pdf

[2] Dr. Szűcs László: Az állami logisztikáról a logisztikai szolgáltató központok (LSZK) ürügyén. Katonai logisztika, anyagi-technikai biztosítás. 5. évfolyam 2. szám 1997. P. 35.

[3] Dr. Bukovics István: A klímaváltozás lehetséges hatásai és a lakosságot érintő katasztrófavédelem. In: „AGRO-21” Füzetek 2004. 36. szám. Kiadó: „AGRO-21” Kutatási Programiroda 1061 Budapest, Andrásy út 23. ISSN 1218-5329. P. 3–31.
http://www.drbukovics.hu/modules/jegyzek/doktar/doktar_88.pdf

[4] A Bizottság szolgálatainak munkadokumentuma – Kísérő dokumentum a Bizottság közleménye – A teherfuvarozási logisztikáról szóló cselekvési terv – A hatásvizsgálat összefoglalása {COM(2007) 607 végleges} {SEC(2007) 1320} (* SEC/2007/1321 végleges *)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007SC1321:HU:HTML>
Letöltés: 2012-09-01

(Footnotes)

1 Beszerzés-ellátás, üzemeltetés, karbantartás, felújítás, illetve elosztás alatt – ilyen összefüggésben – anyagokat, eszközöket, szállítást, készletezést, információt, energiát és mindezek idő- és költségvonatkozásait értünk.

A LAKÁSPOLITIKA TERÜLETI HATÁSAI MAGYARORSZÁGON AZ EZREDFORDULÓT KÖVETŐEN

Hegedüs József a rendszerváltást követő egy évtized lakáspolitikáját a sodródás korszakának nevezte. A „nagy ugrás” így csupán 2000-re tehető, amikor is az első Orbán-kormány által meghirdetett otthonteremtési program a rendszerváltás után először tett kísérletet egy komplex lakáspolitikára bevezetésére. Kétségtelen tény, hogy az otthonteremtési program kézzelfogható eredményeket ért el: az 1999-ben mélyponton lévő lakásépítkezések (19 287 új lakás) növekedésnek indultak, hogy 2004-re 43 913 új lakással elérjék rendszerváltás utáni csúcspontot. Az első otthonteremtési program megítélése ennek ellenére ellentmondásos. Több szerző is annak a véleményének ad hangot, hogy fő haszonélvezői a magas jövedelműek közül kerültek ki, ami az ezredforduló utáni évtizedben a lakásberuházások egészségtelen területi koncentrációját (illetve a fejletlenebb térségek fokozódó lemaradását) vonta maga után. Előjáróban szögezzünk le annyit, hogy az 1999 és 2004 közötti időszakra vonatkozóan nagyjából-egészében mi is egyet tudunk érteni az efféle véleményekkel. Tanulmányunkban azonban meg fogjuk mutatni, hogy a 2004 és 2009 közötti időszakban már nem jelenthető ki ugyanez fenntartások nélkül: ekkor ugyanis már a lakásépítések területi szóródásának bizonyos mértékű csökkenése figyelhető meg. S ez a tény talán az ezredforduló utáni lakáspolitikák eredményeit is más megvilágításba helyezheti.



Hegedüs József nagy jelentőségű tanulmánya¹ a rendszerváltást követő egy évtized lakáspolitikáját a sodródás korszakának nevezte. A „nagy ugrás” szerinte csupán 2000-re tehető, amikor az első Orbán-kormány által meghirdetett otthonteremtési program első ízben tett kísérletet egy valóban komplex lakáspolitikára bevezetésére. Kétségtelen tény, hogy az otthonteremtési program minden ellentmondásossága ellenére kézzelfogható eredményeket ért el: az 1999-ben mélyponton lévő lakásépítések (mindösszesen 19 287 új lakás) növekedésnek

1 HEGEDÜS József, *Lakáspolitikai és lakáspiaci – a közpolitika határai*, Esély, 2006, 5. sz., 65–100.

indultak, hogy 2004-re 43 913 új lakással elérjék rendszerváltás utáni csúcspontjukat.² Ha hihetünk Csomós József megállapításának, amely szerint a lakásállomány amortizációjának elensúlyozásához évente körülbelül 40 ezer új lakás (a lakásállomány 1 százalékának) megépítésére van szükség,³ akkor ez azt jelenti, hogy az első otthonteremtési program hatására 2004-re megállt a hazai lakásállomány rendszerváltás óta tartó avulása. Sajnos ez az állapot azonban nem tartott sokáig: a lakásépítések ugyan 2005-ben még a bővös negyvenezres érték fölé tudtak maradni, ezt követően azonban – Magyarország romló makrogazdasági mutatóitól nem függetlenül – egyre inkább érezhetővé vált a kormányzati szintű lakáspolitikai erőteljes visszafogása. Ebben az időszakban a kormányzati szintű lakáspolitikai helyett már csak a különféle bankok által kínált devizahitel-konstrukciók tudták úgy-ahogy szinten tartani a lakásberuházásokat.

A 2009. július 1-jén hatályba lépett 125/2009. (VI. 15.) kormányrendelet felfüggesztette az állami lakástámogatási rendszert, s ezzel végleg lezárta az ezredforduló utáni lakáspolitikák első korszakát. A 2010-ben hatalomra jutó második Orbán-kormány mind ez idáig inkább defenzív stratégiát volt kénytelen folytatni (a kormány mozgásterét leginkább a bajba jutott devizahitelesek megmentésére tett erőfeszítések szorították korlátok közé), a rendelkezésre álló erőforrások szűkössége azonban ettől függetlenül is megnehezíti, hogy a 2011 végén meghirdetett új otthonteremtési program az elsőhöz hasonló eredményeket érjen el.

A jelenlegi bizonytalanságok mindenesetre indokolttá tehetnek egy rövid számvetést az elmúlt évtized lakáspolitikájáról. Tanulmányunk nem lép fel a komplex értékelés igényével. Mindössze az első otthonteremtési program egy széles körben vitatott következményét, a lakásépítések területi eloszlásának sajátosságait vonjuk vizsgálat alá. Leginkább azért, mert egy efféle vizsgálat elvégzése sokat segíthet az első otthonteremtési program (illetve a 2000 utáni lakáspolitikák) eredményeinek, illetve esetleges hiányosságainak feltárásában.

ALAPPROBLÉMÁNK, AVAGY AZ ELSŐ OTTHONTEREMTÉSI PROGRAM HASZONÉLVEZŐI

A 2000-ben meghirdetett otthonteremtési program legfontosabb elemének a jelzáloglevelekkel finanszírozott hitelek állami kamattámogatása tekinthető.⁴ A bevezetéskor 11,2–12,8 százalék +1,5 százalékos jelzáloghitelek jóval kedvezőbbek voltak a tisztán piaci lakáshitelek 19 százalék körüli kamatainál.⁵ Ennek ellenére a hitelfelvétellel – még ezek mellett a viszonylag kedvező kondíciók mellett is – elsősorban a kedvezőbb jövedelmi helyzetben lévők tudtak élni, s így könnyen juthatnánk arra a következtetésre, amely szerint az első otthonterem-

2 A tanulmányban szereplő statisztikai adatok, illetve az ezekre épülő vizsgálat alapjául döntően a következő statisztikai forráskiadványok szolgáltak: *Területi statisztikai évkönyv, 1999*, Bp., Központi Statisztikai Hivatal, 2000; *Területi statisztikai évkönyv, 2004*, Bp., Központi Statisztikai Hivatal, 2005; *Területi statisztikai évkönyv, 2009*, Bp., Központi Statisztikai Hivatal, 2010 – a továbbiakban: KSH.

3 CSOMÓS József, *Lakáspolitikai, lakásgazdálkodás*, Bp., Gondolat, 2006., 136.

4 12/2001. (I. 31.) kormányrendelet a lakáscélú állami támogatásokról. III. 1. pont alapján.

5 A teljesség kedvéért említsük meg a fiatal és/vagy sokgyermekes házaspárok által igénybe vehető, a hiteltörlesztés első tíz évére roppant kedvezményes, maximum 8%-os kamattal igénybe vehető kiegészítő kamattámogatást is.

tési program főleg a (felső) középosztály lakáshoz juttatását célozta meg. Ez a sommás ítélet azonban ebben a formában két okból sem állja meg a helyét.

a) Egyrészt a jelzáloglevelekkel finanszírozott hitelek állami kamattámogatása ugyan tényleg a (felső) középosztály lakáshoz jutását könnyíti meg leginkább, az első otthonteremtési program kidolgozóinak szándéka szerint azonban – közvetett módon – a társadalom szerényebb jövedelmi helyzetben lévő rétegei is profitálhatnak az így meginduló lakásépítési boomból. A kijelentés megértéséhez a *filtráció* fogalmát kell segítségül hívunk, amely Mádi László (a Fidesz legfontosabb szakpolitikusa az első otthonteremtési program kidolgozásának idején) szavaival annyit jelent, „*hogy a társadalomban kialakulhatnak olyan láncolatok, amelyeket egy jobban szituált család elköltözése indíthat el. Ez a döntés ugyanis azt eredményezheti, hogy a család »helyébe«, azaz az addigi otthonába egy nála egy kicsit alacsonyabb státusú család költözhet, amely családnak ez a váltás viszont előrelépést jelent a lakáskörülmények tekintetében*”.⁶ Az a tény tehát, hogy a jobb módú családok a lakáspiacon kialakuló túlkínálat miatt nyomott áron igyekeznek szabadulni korábbi lakásuktól, a szerényebb jövedelemmel rendelkező rétegek esélyét is növeli arra, hogy az eddigieknél jobb minőségű otthonhoz jussanak. Az elsősorban a (felső) középosztály számára igénybe vehető kamattámogatási rendszer jótékony hatásai tehát „leszivároghatnak” az alsóbb rétegek felé.

b) Másrészt az első otthonteremtési program azoknak a rétegeknek a lakáshelyzetén is javítani kívánt, akiknek a jövedelmi helyzete még arra sem volt elegendő, hogy részt vegyenek az a) pontban említett filtrációs folyamatban. A már korábban is létező lakástámogatási formák (szocpol, félszocpol, áfa- és szja-visszaigénylés) megőrzésén és/vagy kibővítésén kívül ennek megfelelően teljesen újak is megjelentek. Akik képtelenek voltak elavult s magas rezsiköltséggel jellemezhető panellakásukból elköltözni, azokon az iparosított technológiával épült, illetve a paneles lakóépületek energiatakarékos korszerűsítését/felújítását megkönnyítő „panelprogram” igyekezett segíteni, míg a saját lakással egyáltalán nem rendelkezők számára az önkormányzati bérlakásépítés jelentett volna megoldást.⁷

Ami a b) pontban lefektetett célok *megvalósulását* illeti, már kevésbé tűnik kedvezőnek a kép: a szerényebb jövedelmi helyzetű rétegek lakáshoz jutását megcélzó intézkedések terén az egész korszakban nem sikerült áttörést elérni.⁸ Különösen igaz ez a bérlakások építésére. Mint ahogy arra Lakner Zoltán felhívta a figyelmet, a bérbeadásra épült lakások száma már 1999 és 2004 között is mindvégig kisebb – 0-7 és 4,5 százalék közötti – volt, mint a bérlakások „induló” részesedése a lakásállományból.⁹ A panelprogram esetében ugyan komolyabb eredményeket sikerült felmutatni, de az elavult panellakások korszerűsítése/felújítása önmagában nem elegendő ahhoz, hogy alapjaiban változtassa meg a hazai lakásállomány képét. Az első otthonteremtési programot tehát csak a filtráció jelenségének érvényesülése esetén lehetne sikeresnek tekinteni. Lakner Zoltán azonban ez utóbbival kapcsolatosan is elég-

6 MÁDI László, *Lakáspolitikai – Otthonteremtés: Történekek és tapasztalatok a közelmúlt magyarországi időszakából*, PhD-értekezés, Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem, 2008, 32.

7 12/2001. (I. 31.) kormányrendelet VIII. 1–3. rész alapján.

8 És ez nem csupán az első otthonteremtési programhoz köthető célokra, de a 2002 és 2010 között hatalmon lévő baloldali kormányok lakáspolitikai programjaira (pl. Fészekrakó program) is igaz.

9 LAKNER Zoltán, *A magyar lakáspolitikai társadalmi hatásai*. Esély, 2006, 5. sz., 55–64., 61.

gé szkeptikusan nyilatkozik. Hangot adott például abbéli sejtésének, hogy a lakásberuházások koncentraci ja a fejlettebb közép- és nyugat-magyarországi területeken inkább a filtrációs jelenség ellen szolgálhat  rv ul.¹⁰ A filtrációs folyamat megindulása ugyanis csupán a lak s epit esek koncentraci j val jellemezhető területeken várható. A leszakadó területeken viszont a lakás piac gyakorlatilag „befagy”: a lak s epit esek koncentraci ja tehat nagy val s n s s ggel a filtráció  rv nyes l es t is korlátok közé szorítja.

A most következőkben ebből kiindulva próbáljuk meg rekonstruálni a filtráció  rv nyes l es nek lehet s egfelt eteleit az ezredfordulót követő egy évtizedben. A vizsgálat megkezdése előtt azonban okvetlenül le kell sz ogozn nk, a lak s epit esek területi egyenl tlens einek bemutatása-elemzése csak a filtráció  rv nyes l es nek *lehet s egfelt eteleire* mutathat rá. Hogy ezekkel a lehet s egeekkel a kissé alacsonyabb státusú családok miként tudnak  lni, az sok más tényezőtől – például az alsó középosztály anyagi lehet s eikt l, illetve az őket segíteni akaró és tudó hitelpolitik t l – is függ. Ez utóbbiakra azonban elemzésünk sz kre sz bott keretei között nem fogunk k t rni.

A VIZSGÁLAT MENETE

Az ezredfordulót követő évtized lak s epit es inek területi szerkezetét a következőkben három időbeli metszetben vizsgáljuk. Kiindulópontként azt az 1999-es  vet vesszük szemügyre, amikor a lak s epit esek száma elérte a rendszerváltás utáni mélypontot (19 287 új lakás). Ezt követően a 2004-es év adatainak a segítségével  rtelmezz k az első otthonteremtési program közvetlen eredményeit. Az ekkor épült 43 913 új lakás – mint már utaltunk rá – a rendszerváltás utáni k t évtized abszolút csúcsának tekinthető. A 2004 utáni időszak azonban – benne a kormányzati szintű lakáspolitikai visszafogásával, illetve még mindig a kedvezőbb jövedelmi helyzetűek számára elérhető devizaalapú hitelek uralkodóvá válásával – szintén figyelemre méltó lehet. Ezért szemügyre vesszük a még mindig viszonylag magas lak s epit esi mut tokkal rendelkező 2009-es évet is (31 994 új lakás).¹¹ Mindhárom időbeli metszet esetében a statisztikai k st rs egek szintjén  pitj k ki adatbázisunkat, hiszen ennél magasabb – például megyei – szinten egy, a területi folyamatok sokszínűségét és bonyolult összefüggésrendszerét érzékelteni képes elemzés már aligha végezhető el.

A következő tisztázandó kérdés, hogy milyen adatok segítségével kívánunk közelebb jutni kettős problémánkhoz, vagyis

- a) az ezredfordulót követő évtized lak s epit es inek területi egyenl tlens eigeihez;
- b) illetve az esetleges területi egyenlőtlenség okainak feltárásához.

A lak s epit es területi egyenl tlens eigt jól mutathatja egy, a lak s epit esek számából képzett fajlagos mut t  (adatbázisunkban: *az 1000 lakosra jutó épített lakások száma/év*). Az egyenlőtlenség okainak feltárásához pedig azt a kiinduló hipotézist vesszük igénybe, amely szerint a hazai lak politika „nagy ugrását” reprezentáló első otthonteremtési program mindenekelőtt a (felső) középosztály lakáshoz juttatását segítette volna el , és ez a

¹⁰ Uo., 60.

¹¹ Az igazán látványos visszaesés csak 2010-re (mindösszesen 20 823 új lakás) következett be.

tendencia a devizahitelek korszakában is folytatódott. Kiinduló feltevésünk tehát a jövedelmi helyzet (adatbázisunkban: *az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem/év*) lakásépítésekre gyakorolt szignifikáns hatását állítja. És amennyiben vizsgálatunk első, általános szakaszában kiinduló hipotézisünk igazolást nyer, vizsgálatunkat a jövedelmi helyzet lakásépítésekre gyakorolt hatásának területi egyenlőtlenségeit elemezve tesszük még kifejezettebbé.

A vizsgálat első szakasza

Elsőként arra keressük a választ, hogy az általunk vizsgált három évben szignifikáns hatást gyakorolt-e az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem/év változója az 1000 lakosra jutó épített lakások száma/év változójára. Egy efféle hatásvizsgálat leggyyszerűbben a lineáris regresszióanalízis nevű matematikai-statisztikai eljárás segítségével valósítható meg. Jegyezzük meg, hogy a lineáris regresszióanalízis eredményeképpen kapott regressziós egyenes kétfajta tulajdonságát fogjuk hasznosítani elemzésünk során, úgymint:

- a regressziós egyenes illeszkedését;
- illetve a regressziós egyenes meredekségét.

Elsőként tekintünk a *regressziós egyenes illeszkedésére*. Ahhoz, hogy megértsük, mi a regressziós egyenes illeszkedésének jelentése, szükségünk lesz a reziduális fogalmának értelmezésére. E szerint a lineáris regresszió elemzése során a regressziós egyenesnek egy olyan egyenletét írhatjuk fel (i. képlet) – (i) $\hat{Y} = a + BX$ –, amelynek segítségével független változó (X) – vizsgálatunkban: az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem nagysága – minden értékéhez hozzárendelhetjük a függő változó (Y) – jelen esetben: az 1000 lakosra jutó épített lakások száma – becült értékét. Így arra kaphatunk választ, hogy a független változó értékeihez a függő változó milyen értékei tartoznának, ha a függő változó értékeit kizárólag a független változó értékei határoznák meg, vagyis ha a kettejük közötti korreláció determinisztikus lenne. Minden egyéb esetben a függő változók értékei általában el fognak térni a függő változók becült értékeitől. Az eltéréseket a szakirodalom reziduálisoknak nevezi, és általában (e) betűvel jelöli. Y egy valódi (tapasztalati) értéke tehát mindig felírható a független változónk által meghatározott becült érték (\hat{Y}) és az egyéb tényezők által meghatározott reziduális (e) összegeként (ii. képlet): (ii) $Y = \hat{Y} + e$.

Azt mondhatjuk, hogy minél jobb a regressziós egyenes illeszkedése, annál inkább várható, hogy Y egy valódi (tapasztalati) értékét a független változónk által meghatározott becült érték (\hat{Y}), s nem pedig az egyéb tényezők által meghatározott reziduális értéke (e) fogja meghatározni.

A *regressziós egyenes meredeksége* (B) arra ad választ, hogy milyen intenzitású a független változó által kifejtett hatás. Nyilvánvaló, hogy a regressziós egyenes illeszkedésének és meredekségének a segítségével két eltérő összefüggésre mutathatunk rá. Ami számunkra a legfontosabb: még egy jól illeszkedő regressziós egyenes meredeksége is lehet csekély, ha a független változó által kifejtett hatás intenzitása gyenge. Hiszen a független változó által kifejtett hatás intenzitásának nincs köze ahhoz, hogy a független változó értékeit milyen mértékben dominálják a független változó értékei az úgynevezett egyéb tényezőkkel szemben.

Egy jól illeszkedő regressziós egyenes természetesen nem tekinthető negatív jelenségnek, ha egy lakáspolitikai a filtrációra kíván alapozni.¹² A túlságosan meredek regressziós egyenes viszont már a lakáspiac egyensúlyának komoly zavaraira mutat rá. Hiszen minél nagyobb a szóródás a kedvezőbb, illetve a kevésbé kedvező jövedelmi viszonyokkal jellemezhető területi egységek lakásépítései között, annál inkább érvényesülhet a filtráció legkellemetlenebb mellékhatása, a lakásépítések egészségtelen mértékű területi koncentrációja.

És most vegyük szemügyre az általunk választott három időbeli metszet, az 1999-es, a 2004-es és a 2009-es év eredményeit.

1. táblázat • A regressziós egyenes illeszkedése (1999–2004)

ÉV	R	R ²	KORRIGÁLT R ²
1999	,257	,066	,060
2004	,460	,211	,207
2009	,621	,385	,382

Függő változó = 1000 lakosra jutó épített lakások száma

Független változó = egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem

(Forrás: Saját számítás a KSH alapján)

2. táblázat • A regressziós modellhez tartozó varianciaanalízis (Anova) eredményei (1999–2009)

ÉV		NÉGYZETÖSSZEG	SZABADSÁGFOK	SZÓRÁSNÉGYZET	F	SIG.
1999	Regresszió	15,399	1	15,399	10,460	,002
	Reziduális	217,878	148	1,472		
	Összesen	233,277	149			
2004	Regresszió	271,890	1	271,890	44,466	,000
	Reziduális	1015,015	166	6,115		
	Összesen	1286,905	167			
2009	Regresszió	264,091	1	264,091	107,811	,000
	Reziduális	421,327	172	2,450		
	Összesen	685,418	173			

(Forrás: Saját számítás a KSH alapján)

12 A filtrációs folyamat megindulásához ugyanis feltétlenül szükséges, hogy a kedvező jövedelmi viszonyok lakásberuházásokhoz vezessenek.

Anélkül, hogy mélyen belemennénk a lineáris regresszióanalízis technikai részleteibe, tekintjük a Theil-féle, szabadságfokkal korrigált R^2 értékeinek alakulását. E szerint 1999-ben a jövedelmi viszonyok az 1000 főre jutó lakásépítéseknek még csupán 6%-át magyarázták meg. Ez a 6% ugyan már 95%-os valószínűségi szinten is szignifikánsnak tekinthető (hiszen az Anova F-statisztikájához tartozó szignifikanciaérték a 0,05 alatt marad), a hatás viszonylagos gyengesége rögtön nyilvánvalóvá válik, ha a 2004-es, illetve a 2009-es év hasonló adatait is segítségül hívjuk. E szerint 2004-ben 20,7%-ra, 2009-ben pedig már 38,2%-ra nőtt regressziós modellünk magyarázó ereje. Úgy tűnik tehát, hogy a filtrációs folyamat megindulásának feltételei folyamatosan javultak, még ha a 2005 után felépített lakások már nem is voltak elegendők a lakásállomány amortizációjának ellensúlyozására. A regressziós egyenes illeszkedésének javulása azonban – mint már láttuk – önmagában nem mond túl sokat. Okvetlenül tisztáznunk kell ugyanis, mit jelent ez a lakásépítések térbeli egyenlőtlenségeire vonatkozóan. Ehhez tekintsük az 1999-es, a 2004-es és a 2009-es regressziós egyenesek meredekségét.

A szóban forgó regressziós egyenesek meredekségének vizsgálata során első megközelítésben arra keressük a választ, hogy az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem egységnyi növekedése mennyivel növeli az 1000 lakosra jutó lakásépítések értékét. Egy efféle egyenes meredeksége azonban érzékelhetetlenül kicsi lenne (a személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem/év *egyforintnyi* változása nyilvánvalóan nem fejt ki mérhető hatást a lakásépítési hajlandóságra), ezért – a könnyebb szemléltethetőség kedvéért – az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem/év százezer forintnyi növekedésének a lakásépítési hajlandóságra gyakorolt hatását vizsgáljuk.

3. táblázat • A regressziós egyenes meredeksége (1999–2009)

MODELL		Standardizálatlan KOEFFICIENSEK		Standardizált KOEFFICIENSEK	T	SIG.
		B	Std. Hiba	Beta		
1999	(Konstans)	-0,051	0,586		-0,087	0,93
	jöv/100 ezer	0,299	0,092	0,257	3,234	0,002
2004	(Konstans)	-3,935	1,113		-3,536	0,001
	jöv/100 ezer	0,653	0,098	0,46	6,668	0
2009	(Konstans)	-4,93	0,687		-7,177	0
	jöv/100 ezer	0,449	0,043	0,621	10,383	0

(Forrás: Saját számítás a KSH alapján)

1999-ben a regressziós egyenes meredeksége még mindössze 0,299 volt, azaz az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem százezer forintnyi változása az 1000 lakosra jutó lakásépítések értékét 0,299 lakással növelte meg. Nem meglepő módon az ezredfordulót követően ez az érték jelentősen megnőtt: 2004-re 0,653-ra, azaz az 1999-re számított érték több mint kétszeresére. Úgy tűnik tehát, igaza van azoknak, akik az első otthonteremtési program kapcsán a lakásépítések területi koncentrációjára, illetve annak veszélyeire hívták fel a figyelmet. A 2009-es adatok nyomán azonban arra a figyelemre méltó következtetésre juthatunk, hogy ez a kedvezőtlen tendencia a legutóbbi időkben visszajára fordult. 2009-ben az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem százezer forintnyi változása már csupán 0,449 lakással növelte az 1000 lakosra jutó lakásépítések értékét.

Vizsgálódásunk jelenlegi fázisában azonban még nem világos, mi áll az első látásra kedvezőnek tűnő változás mögött. Valóban az lenne a magyarázat, hogy a szerényebb jövedelmi viszonyokkal jellemezhető területek lakásberuházásai kezdtek felzárkózni a gazdagabbak mögé? Esetleg pusztán arról van szó, hogy a lakásépítések 2004 után tapasztalt csökkenése a magasabb jövedelmi viszonyokkal rendelkező területeken visszafogta a nem létfontosságú – például idényjellegű használatra szánt, befektetési célú – lakásberuházásokat? A következőkben ezekre a kérdésekre próbálunk választ adni.

A vizsgálat második szakasza

A 2004 és 2009 közötti fejlemények pontosabb értelmezéséhez vizsgáljuk meg a 2004-es, majd a 2009-es adatok alapján nyert regressziós egyenes reziduálisait. Mint már utaltunk rá, a reziduális értékek segítségével képet alkothatunk arról, milyen mértékben határozzák meg a függő változó valódi (tapasztalati) értékeit a független változótól különböző (egyéb) tényezők. Mivel a területi vizsgálatok során a függő változó valódi értékei többé-kevésbé szinte mindig eltérnek a regressziós egyenes $\hat{Y} = a + BX$ képlete alapján becsült értékeitől, célszerű lehet elkülöníteni a függő változó azon tapasztalati értékeit, amelyek jól, valamint azokat, amelyek kevésbé jól illeszkednek a regressziós egyenesre. Ezért elsőként nyomtassuk ki az $Y = \hat{Y} + e$ képlet alapján meghatározható standardizált reziduálisok értékeit a 2004-es és a 2009-es évre vonatkozóan. Némileg önkényesen azokat a változókat fogjuk jól illeszkedőknek nevezni, amelyek legfeljebb egy standard hiba távolságban vannak a regressziós egyenestől – a többieket olyan „deviáns” eseteknek tekintjük, amelyeknek valódi értékeit az adott területi egység jövedelmi viszonyain kívül nem elhanyagolható mértékben határozza meg valami más tényező is.

A 2004-es év eredményeit elemezve azt kapjuk, hogy a deviáns eseteket (összesen 32 darab) kihagyva lényegében nem változott a regressziós egyenesünk meredeksége.¹³ Míg a teljes mintával számolva az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem százezer forintnyi változása az 1000 lakosra jutó lakásépítések értékét 0,653 lakással nö-

13 A regressziós egyenes illeszkedése természetesen javult a deviánsok kihagyásával: a korrigált R^2 értéke 0,466-ra emelkedett.

velte meg, a deviánsok kiszelektálása után csupán minimális csökkenést (0,646) detektáltunk. Ez annyit jelent, hogy a deviáns értékek érdemben nem alakítják át regressziós egyenesünk sajátosságait. Bizonyos deviáns kistérségek területén az ott élők jövedelmi helyzetéhez mérten túl sok (pl. a *budapesti agglomeráció*, a *Balaton környékének* vagy *Hajdú-Bihar megyének* egyes kistérségei), máshol túl kevés (pl. *Borsod-Abaúj-Zemplén megye* és *Komárom-Esztergom megye* egyes kistérségei) lakás épült, de mindenféle szignifikáns tendencia nélkül: a deviáns esetek t értékhez tartozó szignifikanciaszint túl magasnak (0,861), az egyenes meredeksége pedig elhanyagolhatónak tekinthető (-0,079).¹⁴

Ezért térjünk is át a 2009-es év eredményeire. A 33 deviáns eset kiszelektálása után a regressziós egyenes meredeksége észrevehető mértékben, 0,449-ről 0,363-ra csökkent. Az egy adófizetőre jutó személyijövedelemadó-alapot képező jövedelem százezer forintnyi változása ugyanis a deviáns kistérségek 1000 lakosra jutó lakásépítések értékét 2009-ben már jelentős mértékben, 0,451 lakással növelte meg.¹⁵ 2009-ben tehát – szemben a 2004-es állapotokkal – a deviáns kistérségek lakásépítési hajlandóságát már nem elhanyagolható mértékben (egészen pontosan: 14,9%-ban) határozta meg az ott élők jövedelmi helyzete. Ez a 14,9% persze még mindig viszonylag alacsony érték, de ahhoz képest, hogy deviáns esetekről van szó, mégis figyelemre méltó. Az okokat keresve elsősorban azt kell kiemelnünk, hogy 2004 és 2009 között gyakorta éppen a legkedvezőbb jövedelmi viszonyokkal jellemezhető deviáns kistérségekben nőtt tovább a lakásépítési hajlandóság, és ez éppen elég volt ahhoz, hogy a jövedelmi viszonyok lakásépítési hajlandóságra gyakorolt hatása a deviánsok esetében is szignifikánssá, a hatás intenzitása pedig kifejezettebbé változzon át. A fent jelzett tendencia leginkább *Budapest agglomerációjának* egyes pozitív deviánsainál érvényesült: a *Dunakeszi kistérség* például – jövedelmi viszonyait tekintve 2009-ben az ország negyedik legkedvezőbb helyzetben lévő kistérsége – a 2004-es, alig több mint egy standard hibányi (1,19124) pozitív devianciáját 2009-re 4,30577-re növelte. A negatív deviánsok esetében a deviáns jelleg további erősödése viszont kevésbé szembetűnő. Ez nem feltétlenül pozitív jelenség. Némely esetben persze lehet az is: így a 2004-ben még a legkedvezőtlenebb reziduális értékkel rendelkező *Tatabányai kistérség* 2009-re végleg kikerült a negatív deviánsok köréből, vagyis a kistérség kedvező jövedelmi viszonyai ekkorra már a lakásépítési hajlandóságon is nyomot hagytak. Máskor viszont egészen egyszerűen arról volt szó, hogy a jövedelmi viszonyok terén egyre inkább leszakadó kistérségek lakásépítési hajlandósága már nem tudott hasonló mértékben csökkenni. A 2004-ben és 2009-ben egyaránt negatív deviánsnak tekinthető *Salgótarjáni kistérség* esetében például hiába javultak minimálisan (-1,26194-ről -1,13924-re) a reziduális értékei, ez kizárólag a romló jövedelmi viszonyoknak – és az 1000 lakosra jutó lakásépítések számát szintén pozitív irányba torzító elvándorlásnak – köszönhető: az itt épített lakások száma ugyanis ugyanebben az időszakban 57-ről 37-re csökkent.

14 A deviáns jelleg magyarázatához érdekes adalékokkal szolgálhat: HEGEDŰS József, *Towards a New Housing System in Transitional Countries: The Case of Hungary = Housing market challenges in Europe and the United States*, eds. Philip ARESTIS, Peter MOOSLECHNER, Karin WAGNER, 2011, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 178–202; BUSKÓ Tibor László, *Néhány megjegyzés a lakásépítések földrajzáról Magyarországon*, *Corvinus Regionális Tanulmányok*, 2011, 4. sz., 52–58.

15 A t értékhez tartozó 0,016-os szignifikanciaszint tartozik, tehát a kapcsolat itt már szignifikáns.

Ami viszont az eddigieknél jóval nagyobb figyelmet érdemel, az a nem deviáns esetek alapján felrajzolható regressziós egyenes meredekségének már említett csökkenése. Ez annyit jelent, hogy a lakáspiac torzulásai a deviáns esetektől eltekintve 2009-re mérséklődni látszottak. És ez nem csupán az illető kistérségek jövedelmi helyzetéhez viszonyított lakásépítési hajlandóságára igaz. A nem deviáns módon viselkedő kistérségek területén az 1000 főre jutó lakásépítések szórásának értékei 2004 és 2009 között maguk is csökkentek (1,71-ről 1,13-ra). Mondhatnánk persze, hogy ennek leginkább a 2004-ben még viszonylag magas lakásépítési hajlandósággal jellemezhető kistérségek erőteljesebb visszaesése az oka.

4. táblázat • 1000 főre jutó lakásépítések a 2004-ben legmagasabb mutatóval rendelkező nem deviáns kistérségben

	2004	2009		2004	2009
Budaörsi	9,064	10,48	Egri	5,523	1,94
Szentendrei	8,237	4,19	Zalaegerszegi	5,410	2,01
Gödöllői	7,671	6,24	Kőszegi	5,179	1,53
Győri	7,389	4,04	Pécsi	5,132	4,02
Debreceni	6,921	2,35	Szolnoki	5,102	2,78
Gyáli	6,586	4,22	Szegedi	4,846	5,27
Székesfehérvári	6,584	2,48	Békéscsabai	4,614	1,63
Sopron-Fertődi	6,408	5,19	Barcsi	4,527	0,45
Monori	6,101	8,41	Balatonföldvári	4,441	8,71
Budapesti	5,981	6,03	Hajdúhadházi	4,363	2,6

(Forrás: Saját számítás a KSH alapján)

De ez nem teljesen fedi a valóságot: ha megnézzük a 2004. évi 20 legalacsonyabb lakásépítési hajlandósággal rendelkező nem deviáns kistérség listáját, akkor arra a meglepő következtetésre juthatunk, hogy az országosan romló lakásépítési mutatók ellenére 2009-re 7 esetben egyenesen nőtt az 1000 lakosra jutó lakásépítések száma.¹⁶

¹⁶ A teljesség kedvéért persze feltétlenül meg kellene vizsgálni, milyen arányban érintette a devizahitelek későbbi bedőlése ezeket a kistérségeket.

5. táblázat • 1000 főre jutó lakásépítések a 2004-ben legalacsonyabb mutatóval rendelkező nem deviáns kistérségben (1999–2004)

	2004	2009		2004	2009
Mezőkovácsházai	0,27	0,15	Jánoshalmi	0,81	0,37
Szarvasi	0,41	0,54	Tabi	0,82	0,38
Sellyei	0,42	0,30	Sarkadi	0,84	0,52
Bácsalmási	0,55	0,06	Kalocsai	0,85	0,25
Mezőtúri	0,58	2,65	Tamási	0,93	1,02
Ózdi	0,62	0,43	Csongrádi	0,93	3,33
Makói	0,72	0,45	Szentesi	0,95	1,62
Sásdi	0,73	0,49	Pétervásárai	1,06	0,38
Edelényi	0,74	1,31	Mezőcsáti	1,06	0,21
Pécsváradi	0,77	2,16	Bodrogközi	1,09	0,72

(Forrás: Saját számítás a KSH alapján)

Összefoglalva a vizsgálat tanulságait:

1. 1999 és 2004 között valóban nőttek a lakásépítési hajlandóság területi különbségei, nem elhanyagolható mértékben az általunk vizsgált kistérségek jövedelmi viszonyainak függvényében. Az a vélemény tehát, hogy az első otthonteremtési program lakástámogatási formái a lakáspiac területi egyensúlyának komoly zavaraihoz vezettek, az 1999 és 2004 közötti időszak fejleményei alapján nem tűnik alaptalannak.

2. Ez a tendencia azonban 2004-re és 2009-re sok tekintetben megfordult. Ha eltekintünk az úgynevezett deviáns esetektől, akkor az 1000 főre jutó lakásépítések területi különbségeinek csökkenését, sőt bizonyos hátrányos helyzetű kistérségek lakásépítéseinek növekedését tapasztalhatjuk. Úgy tűnik tehát, hogy a filtráció lehetőségfeltételei javultak. A pozitív deviánsok esetében viszont a jövedelmi viszonyoknak a lakásépítési hajlandóságra gyakorolt hatása 2004 és 2009 között még intenzívebbé vált. Ez pedig – ha nem kívánjuk a lakáspiac területi zavarainak helyenkénti elmélyülését – bizonyos területeken (pl. a budapesti agglomerációban) a lakáspolitikai további átgondolását teheti szükségessé.

AZ „IDEÁLIS” KÖZIGAZGATÁSI SZAKEMBER JELLEMZŐI – AHOGY AZ IGAZGATÁSSZERVEZŐ SZAKOS EGYETEMI HALLGATÓK LÁTJÁK

A munka világában – mind a magán-, mind pedig a közsférában – felértékelődött a magas fokú szakmai, ugyanakkor széles körű általános ismeretekkel is rendelkező „minőségi” munkavállalók szerepe. A minőség mérése egységes értékelési rendszerek és a különböző szakterületeken való sikeres érvényesüléshez szükséges általános és szakmai kompetenciák kidolgozását tetten szükségessé. Jelen tanulmány a közigazgatás jövőbeli munkavállalóinak egy részét képező igazgatásszervező szakos hallgatók véleményét kérdezte arról, hogy szerintük milyennek is kell lennie egy jó közigazgatási szakembernek.

A kvantitatív kutatás eredményeként elmondható, hogy a hallgatók a jó közigazgatási szakember legfontosabb tulajdonságának az alapos szakmai tudást, a precizitást, valamint a problémamegoldó és döntéshozatali képességet tekintik. Lényegesnek tartják a közszolgálati hivatástudat, elkötelezettség, a munkahelyi lojalitás, valamint a szociális kompetenciák, az együttműködési képesség és az emberekkel való bánni tudás tulajdonságát is.

A szakértők által kidolgozandó kompetenciamodellek összeállításakor a hallgatóközpontú oktatási stratégia alapvető elemei: az egyetemi hallgatók véleményének figyelembevétele, a hallgatók partnerként kezelése, bevonásuk az őket is érintő döntéshozatali folyamatokba.



BEVEZETÉS

A 20. század második felétől a globalizáció jelensége, a tudásalapú társadalom és gazdaság megteremtésének, illetve az információkommunikációs forradalom gerjesztette folyamatokhoz való alkalmazkodásnak az igénye jelentős átalakulási folyamatokat indukáltak Magyarország gazdasági-társadalmi életében. E radikális megújulási igény kiterjedt mind a magán-, mind pedig a közsféra területére. A közigazgatás minden szintjén és területén, így a közszolgálati humán erőforrás-gazdálkodás területén is erőteljes változtatások váltak szükségessé. A tudásalapú társadalom kialakításának igénye jelentősen megnövelte a tudás, a tanulás szerepét, a munka világában felértékelődött a magas fokú szakmai, ugyanakkor széles körű általános ismeretekkel is rendelkező „minőségi” munkavállalók szerepe (Báger, 2008). A mi-

nőség mérése azonban egységes értékelési rendszerek kidolgozását tette szükségessé, ami-re a Magyar-programból is ismert OECD-összehasonlításoknak a hazai közszolgálati humán-erőforrás-menedzsment gyakorlatát értékelő alacsony pontszámai is felhívták a figyelmet (Magyar-program, 2011, 12–17.). Előtérbe került a különböző szakterületeken való sikeres érvényesüléshez feltétlenül szükséges általános és szakmai kompetenciák meghatározásának igénye, amely tulajdonságok körülhatárolása és egységesítése azonban egyáltalán nem könnyű feladat. Különösen nem egyszerű ez a közsférában, ami bizonyos szempontból a magánszféránál jóval zártabb szervezatként működik, másrészt nem egy ágazat, hanem sok, egymástól jelentősen eltérő ismereteket igénylő szakma együttese. Más tulajdonságok, kompetenciák (ismeretek, készségek, képességek) szükségesek például az oktatásban, az egészségügyben, a jogi területeken, a központi, illetve a területi igazgatásban igazgatásszervezőként stb. tevékenykedő közalkalmazottak és köztisztviselők hatékony munkavégzéséhez, ami még bonyolultabbá teszi a teljesítményorientált, kompetenciaalapú humán-erőforrás-gazdálkodás kiépítésének alapját jelentő egységes közszolgálati kompetenciamodellek kidolgozását. A közigazgatás fejlesztését szolgáló Magyar-program a hatékony munkavégzéshez szükséges feltételrendszert általánosságban három elembe sűríti: szakmai tudás, elkötelezettség és bizalom (Magyar-program, 2011, 44.). A részletesebb kompetenciamodell kidolgozása a közszolgálat gyakorló szakembereinek, a közigazgatási szféra munkaadóinak és az egyetemi szféra oktatóinak széles körű szakmai egyeztetésével történik. A közigazgatási szervezetek eredményes működésének szempontjából fontos általános vonatkozásokkal, a funkcionális és a kulcskompetenciák meghatározásával, illetve a közigazgatás teljesítménymérésének problematikájával számos hazai és nemzetközi tanulmány foglalkozik, ezek részletes áttekintése meghaladja e tanulmány kereteit (Báger és Balogh, 2010; Baka és Szakács, 2006).

A különböző igazgatási szintek kompetenciaszükségeinek és -követelményeinek kidolgozása után a közszolgálat szakembereinek „kitermelését”, „kinevelését” magára vállaló felsőoktatási intézmény, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem vezetőinek és oktatóinak hatásköre és feladata, hogy tanulási eredményeik (learning outcomes) meghatározását összhangba hozzák a kompetenciamodell követelményeivel.

A TANULMÁNY TÉMAVÁLASZTÁSÁNAK INDOKAI

Jelen tanulmány a közigazgatás jövőbeli munkavállalóinak egy részét képező igazgatásszervező szakos egyetemi hallgatók körében végzett, több témára kiterjedő, komplex, empirikus kutatás egyik témakörének eredményeit összegzi. A fentebb említett egységes értékelési rendszer és kompetenciamodell kidolgozása, valamint az oktatás kimeneteli követelményeinek az elvárt kompetenciákhoz való igazítása nehéz feladatának megvalósításához figyelemfelkeltő, érdekes adalékként szolgálhat annak megismerése, hogy a közszolgálati életpályára készülő (vagy abban már rövidebb-hosszabb ideje munkálkodó) egyetemi hallgatók hogyan gondolkodnak jövőbeli munkahelyükön betöltendő szerepeikről, azaz véleményük szerint milyennek is kell lennie egy jó közigazgatási szakembernek. Jelenleg az egyetemi hallgatók nem kapnak az oktatásuk során egyértelmű eligazítást arról, hogy valójában milyen kompetenciákat kellene elsajátítaniuk a jövőbeli munkakörükben felmerülő feladataik ha-

tékony megvalósításához, így csak saját elképzeléseikre, tapasztalataikra hagyatkozhatnak a közszolgálati életpályáról való gondolkodásuk során. A manapság a felsőoktatásban célként kitűzött „hallgatóközpontú oktatási stratégia” megvalósításának fontos eleme a hallgatók partnerként kezelése, bevonása az őket érintő döntéshozatali folyamatokba. A kutatás törekvése, hogy a hallgatók véleményeinek megismerésével némi információval szolgáljon tovább, a hallgatói és szakértői véleményeket összehasonlító elemzések készítéséhez, és a hallgatókat is elgondolkodtassa a kompetenciafejlesztés fontosságáról, ráirányítsa figyelmüket a saját magukat érintő döntéshozatali folyamatokban való részvétel lényegességére.

A kutatás a 2009–2010-es tanévben zajlott a Nemzeti Közszolgálati Egyetem (a kutatás időpontjában még Budapesti Corvinus Egyetem) Közigazgatás-tudományi Karának igazgatásszervezői alapszakán tanulmányokat folytató hallgatók körében. A kérdőíves felmérés célja annak feltárása volt, hogy a közigazgatási szakmával éppen csak ismerkedő egyetemista fiatalok milyen tulajdonságokkal ruházzák fel a „jó” közigazgatási szakembert, hogyan gondolkodnak saját jövőbeli „közszolga”-szerepükről, és ezen szerepek sikeres megvalósítása érdekében milyen kompetenciáik kialakítását, illetve fejlesztését várják el az egyetemről.

A KÉRDŐÍVES FELMÉRÉS SZERVEZÉSE, A VÁLASZADÓK ÖSSZETÉTELE

A kvantitatív vizsgálat eszközeként szolgáló papíralapú kérdőívek szétosztására a 2009–2010-es tanév elején került sor. A félév végére 76 fő levelezős és 74 fő nappali tagozatos hallgatótól érkezett vissza kérdőív (26,2%-os visszaérkezési arány). A válaszoló nappali tagozatos hallgatókon belül 79,7% volt az I. évfolyamosok, a levelező-másoddiplomás hallgatók között pedig 72,4% volt a II. évfolyamosok aránya. Ennek az az oka, hogy az adott félévben ezek az évfolyamok hallgatták az adatfelvételt szervező oktató által vezetett kurzust, így ők többször lettek ismételten felkérve a kérdőívek kitöltésére, mint a többi évfolyam. A válaszadók nem szerinti megoszlását tekintve mindkét tagozaton a női hallgatók aránya volt jelentősen magasabb (nappali: 90,5%; levelező: 88,2%), ami megfelelt az említett évfolyamok nem szerinti szerkezetének (78,7%, ill. 79,2% volt az évfolyamok összes hallgatóján belül a nők aránya). A válaszadó nappali tagozatos hallgatók életkora 18 és 23 év között szóródott, a levelezős hallgatók életkorának terjedelme jóval nagyobb volt, a 19 évestől az 54 évesig szinte minden életkorú hallgató töltött ki kérdőívet ($R=35$ év).

A FELMÉRÉS KÉRDÉSEIRE ADOTT VÁLASZOK – NYÍLT KÉRDÉSEK

A dolgozat első részében azokra a kérdésekre adott hallgatói válaszokra az elemzése olvasható, amelyek azzal kapcsolatosak, hogy a hallgatók meglátása szerint *milyen elvárásaik* vannak a munkáltatóknak *egy közigazgatási szakemberrel szemben*, illetve, hogy a hallgatók szerint milyen tulajdonságokkal kell rendelkeznie a közszférában dolgozó munkavállalónak.

A kérdések nyílt végű formában szerepeltek a kérdőívben, tehát a hallgatókat nem befolyásolták semmilyen előre felkínált válaszlehetőségek, valamint a felsorolható feleletek száma sem volt korlátozva. A hallgatóktól meglepően sok és sokféle válasz érkezett, amelyek alapján színes tulajdonságlista rajzolódott ki.

Mindkét tagozat hallgatóinak meglátásai, illetve elképzelései szerint a közigazgatásban a *munkáltatók* elsősorban a magas szakmai felkészültséget, a szakértelmet várják el dolgozóiktól (a nappalis hallgatók 76,7%-a, a levelezősök 53,3%-a említette ezt az elvárást). Másodszorban a precizitást követelik meg alkalmazottaiktól (32,0%-os említettség). Dobogós helyezést kapott még az elváráslistában a magabiztosság, a határozottság, a talpraesettség tulajdonsága is (28,8%, ill. 17%). A hallgatók véleménye szerint a közigazgatásban dolgozók esetében az emberekkel (ügyfelekkel) való közvetlen kapcsolatlétesítés gyakorisága miatt szükséges a jó kommunikációs képesség (26,0%, ill. 9,0%), az empátia, a segítőkészség, valamint a konfliktuskezelési módok (7,5%, ill. 7,0%) ismerete is. A munkaadók preferálják a rugalmasságot, az alkalmazkodóképességet (21,9%), az általános problémamegoldó képességet (23,0%, ill. 13,0%), és előnyben részesítik az önálló munkavégzésre, továbbá a döntések önálló meghozatalára képes munkavállalókat (15,1%, ill. 10,7%). Mindezek mellett gyakorlatias (21,9%, ill. 20,0%), az elméleti tudást a gyakorlatban alkalmazni tudó munkavállalókra tartanak igényt. A hallgatók szerint a közigazgatásban előnyös és hasznos tulajdonság még a terhelhetőség, a jó munkabírás, a kitartás erénye, valamint a munkáltatók díjazták a lojalitást, a teljes odaadást, a szakmai elkötelezettséget, a hivatástudatot is. Az elvárások között az is szerepelt, hogy az e-közigazgatás fokozatos kiépülése következtében ma már a munkáltatók megkövetelik a dolgozóktól az alapvető informatikai ismereteket, az új információkommunikációs eszközök és technikák alkalmazására való hajlandóságot (9,6%, ill. 8,0%-os említettség), és szinte már alapkövetelmény lett néhány idegen nyelv tárgyalóképes szintű ismerete is (34,2%, ill. 12,0%). A munkavállalónak a naprakész szakmai ismereteken felül széles körű általános műveltséggel is rendelkeznie kell, nyitottnak, kreatívnak kell lennie munkájában (14,9%), és manapság megnövekedett a szociális kompetenciák – az együttműködési képesség, a csapatmunkára való hajlandóság (6,8%) – szerepe is. Érdekes, hogy a nappali tagozatosok szerint a munkaadók elvárják a dolgozóiktól a vezetőkkel szembeni engedelmisséget, „alázatosságot”, tiszteletudást, miközben minden alkalmazottnak magának is rendelkeznie kell bizonyos vezetési-szervezési képességgel is (6,9%). A már munkatapasztalatok birtokában levő, elsősorban a közigazgatásban dolgozó levelezős hallgatók (6%) szerint pedig hasznos tulajdonságok lehetnek a közigazgatásban a monotonitástűrés, a tolerancia, a kompromisszumkészség és a „nem korrumpálhatóság” is.

Arra a kérdésre, hogy a *hallgatók saját véleménye* szerint milyen tulajdonságok jellemezzék a közigazgatásban dolgozókat, tulajdonképpen ugyanazokat sorolták fel a hallgatók, mint a vélt munkáltatói elvárások között. Pluszelemként jelent meg (kisebb említésszámmal) a jó megjelenés, az ápoltság igénye, a korrektség, a becsületesség, tisztesség követelménye, a hitelesség, valamint a politikai semlegesség (de a politika iránti érdeklődés) tulajdonsága.

A hallgatóink által megfogalmazott, kifejezetten a közigazgatási szakemberekkel szemben támasztott munkaadói elvárások valójában nagyban megegyeznek a piaci szektorban dolgozóktól leginkább elvárt munkavállalói tulajdonságokkal. Talán a magán- és (a köz)szférában jelen lévő valós igénynél kisebb súlyt kapott hallgatóink említései között a magas szintű *idegennyelv-ismeret követelménye* (a nappalisok 34,2%-a, a levelezősök 12,0%-a említette fontos elvárásként), amely manapság a munkáltatók követelménylistáján előkelő helyet foglal el. Sajnos hallgatóinkról is elmondható, hogy nagyon kevesen rendelkeznek tárgyalóképes

idegennyelv-ismerettel, jellemzően egy középfokú nyelvvizsga-bizonyítvány birtoklása még nem jelent biztos nyelvtudást. A felmérés időpontjában a kérdőívet kitöltő nappali tagozatos hallgatóink 8,1%-ának, és a levelező tagozatosok 72,4%-ának még nem volt semmilyen nyelvvizsgálója, de a nyelvvizsgálóval rendelkező *nappalisok* döntő többsége is csak egy, első-sorban középfokú nyelvvizsgát szerzett. Ez utóbbiak 66,2%-a angol, 26,5%-a német nyelvből vizsgázott, 2 fő francia, 1 fő pedig olasz középfokú nyelvvizsga-bizonyítványt birtokol. Felső-fokú nyelvvizsgát mindössze 7 fő tett (4 fő angol, 3 fő német és 1 fő spanyol). A nyelvvizsgálóval rendelkező kevés számú *levelezős* hallgató legtöbbször (7 fő) német, 4 főnek pedig angol középfokú nyelvvizsgálója van, 1 fő felsőfokú angol, 1 fő pedig felsőfokú szlovák nyelvvizsga birtokosa. A többiek főként egyéb nyelvekből (eszperantó, román, lovári) középfokú, illetve angol és német nyelvből alacsonyabb nyelvvizsga-bizonyítványt szereztek. Összességében tehát az látható, hogy a hallgatóknak csak mintegy 60%-a tud valamilyen szintű idegennyelv-ismeretet felmutatni. A nappalis hallgatók magasabb aránya nem meglepő a nyelvvizsgálóval rendelkezők között, hiszen a fiatalabb korosztálynak nagyobb esélye volt a nyelvtanulásra a középiskolában, mint idősebb társaiknak, akiknek többsége ráadásul szakközépiskolából érkezett, ahol még kevésbé volt hangsúlyos a megfelelő szintű idegennyelv-oktatás.

Arra vonatkozóan, hogy a közigazgatás különböző szintjein és posztjain milyen mértékben elvárt a tárgyalóképes idegennyelv-tudás, és hogy a közigazgatásban dolgozók idegennyelv-tudása milyen szintű, hányan rendelkeznek nyelvvizsgálóval, és hol, milyen mértékben használják az idegen nyelveket, legjobb tudomásom szerint nincsenek pontos statisztikai adataink. Vélelmezhető, hogy a közigazgatás felsőbb szintjein, illetve a magasabb köztisztviselői (főként vezető) posztokon az idegennyelv-ismeret és annak tárgyalóképes használata alapkövetelmény. Ezen posztokat betöltők mindennapi munkájuk során nagy eséllyel kerülhetnek szembe idegen nyelvű anyagokkal, folytathatnak tárgyalásokat külföldi partnerekkel. Ugyan a közigazgatás közép- és alsó szintjein dolgozó köztisztviselők (karunk végzett hallgatóinak döntő többsége ezeken a szinteken tölt be állást) nem mindegyikének a munkaköre és végzett munkája igényel (legalábbis napi szintű) idegennyelv-használatot, mégis úgy vélem, hogy mint a „köz” érdekében dolgozó értelmiség képviselőinek ezen a téren is jó példát kell(ene) mutatniuk az állampolgárok számára.

A FELMÉRÉS KÉRDÉSEIRE ADOTT VÁLASZOK – ZÁRT KÉRDÉSEK

A felmérés következő kérdése – miszerint az „*Európai Unióhoz való csatlakozásunk hozott-e változást a közigazgatási munkában?*” – szintén szorosan összefügg az előbbieken felvetett problémával.

Meglepő, hogy a hallgatók ötöde nem érzékelt semmilyen változást a közigazgatási munka területén az unióhoz csatlakozás következményeként, 13,3%-uk pedig úgy nyilatkozott, hogy nincsenek információik ebben a témában. (Többen – leginkább a nappali tagozatosok – egyelőre csak mint ügyfelek kerültek kapcsolatba a közigazgatás gyakorlatával, a benne dolgozók pedig valószínűleg olyan területen tevékenykednek, amelyet nem érintettek mélyen a változások.) A hallgatók többsége (67,3%) szerint azonban az Európai Unióba való belépésünk igenis jelentős változásokat hozott a közigazgatás területén dolgozókkal szem-

ben megfogalmazott követelményekben, aminek egyik legfontosabb megnyilvánulása éppen az idegennyelv-ismeret fokozottabb megkövetelése. A változásokat érzékelő hallgatók említései között kisebb-nagyobb említésszámmal megtalálhatók a megnövekedett szakmai elvárások (kötelező vizsga, szakképesítés igénye); az uniós országok közigazgatási rendszereinek és gyakorlatának megismerésével kapcsolatos ismeretkörök kibővülése; a több odafigyelést, naprakész tudást igénylő közösségi pályázatok nyomán követésének elvárása. A modernebb közigazgatás megköveteli az új, elektronikus eszközök használatát, a számítógép-kezelés magas szintű ismeretét is. Az ügyfelekkel való kapcsolattartásban egy új szemlélet, a teljes ügyfélközpontúság, a rugalmas és gyors ügyintézés elterjedése vált kívánatossá. Egy-egy említés szintjén megjelentek a hallgatók felsorolásaiban a megnövekedett jogszabálytömegrre, a regionális ismeretek megjelenésére, a szigorúbb minőségbiztosítási szabályok bevezetésére utaló megjegyzések is, amelyek véleményük szerint megnehezítették a közigazgatásban dolgozók munkáját.

A fentiekben felsorolt rendkívül nagyszámú kompetenciák többségének kialakítását, illetve fejlesztését a hallgatók elsősorban az egyetemről, tehát felsőoktatási tanulmányaiktól várják. Ezek az elvárások rendkívül nagy kihívás elé állítják az egyetemek vezetőségét és oktatói karát. A neveléstudományi kutatások és viták örök témája, hogy az iskolának milyen arányban kell *elméleti*, illetve *gyakorlati* ismereteket, készségeket és képességeket átadnia, és hogy elsősorban *általános műveltséget* vagy *szakmai tudást* kell-e közvetítenie a tanulóknak. Ez a vita a felsőoktatást kutató szakembereket is megosztja, a preferált terület a különböző történelmi időszakokban mindig más és más. Napjainkban a munkaadók igényeinek fokozódó figyelembevételére következtében egyre többször hangoztatott kívánalom, hogy a felsőoktatás a gyakorlatba jól konvertálható, „hasznos” tudással, gyakorlati képességekkel lássa el a hallgatókat. A bolognai rendszerű felsőoktatás célja, hogy az alapképzésből valóban a munka világában közvetlenül hasznosítható, gyakorlatias tudás birtokában lépjenek ki a hallgatók, míg a mesterképzés magasabb szintű, mélyebb, elméleti ismeretekkel is felvértezett, intelligens szakembereket bocsásson ki (lásd bolognai tézisek: lépcsős képzés).

A kérdőíves felmérés további néhány kérdése arra irányult, hogy megtudjuk, hogyan vélekednek erről a témáról az igazgatásszervező szakos hallgatók.

Arra a kérdésre, hogy a hallgató véleménye szerint elsősorban „*mi az egyetem feladata*”, a felkínált válaszlehetőségek (*általános műveltség – szakmai képzés – egyenlő mértékben*) közül egyetlen hallgató sem jelölte meg az általános műveltséget. A hallgatók többsége (55,9%) szerint az egyetemnek egyenlő mértékben kell általános műveltséget és szakmai ismereteket közvetítenie hallgatói felé, a többiek pedig a szakmai képzés elsődlegességét hangsúlyozták válaszaikban. Utóbbiak (44,1%) azzal indokolták választásukat, hogy szerintük az általános műveltséget az alap- és a középfokú oktatás keretében, illetve önképzéssel kell megszerezni. A felsőoktatásnak már speciális, mély szakmai ismereteket kell biztosítania. Nem olyan szakembereket kell kibocsátania, akik „mindenhez értenek, de csak egy kicsit”, hanem olyanokat, akik szakmájukat professzionális szinten képesek űzni. Az egyes egyetemi karoknak (így a közigazgatás-tudományi karnak is) speciális szakmai profilja van, az oda jelentkezők egy bizonyos szakterület komplett megismertetését várják el az adott intézménytől. Az egyenlő mértékű általános és szakmai képzés mellett voksolók szerint viszont az egyetem-

nek nem szabad „szakbarbárokat” képeznie („az életre kell felkészítenie, nem csak a szakmára”), az értelmiségi létezéshez szükség van általános műveltségre is, amelynek az elsajátítása nem zárulhat le az általános és középiskolai oktatásból való kilépéssel. A kétféle tudás kölcsönösen feltételezi és kiegészíti egymást, a szakmai ismeretek megértése általános műveltség nélkül elképzelhetetlen. A munka világa által igényelt összetett kompetenciák kiépítése sokrétű, széles körű ismereteket igényel.

Az *elméleti és gyakorlati oktatás* fontosságát tekintve hallgatóink nem osztják egyértelműen a ma uralkodó véleményt, miszerint a gyakorlati tudás közvetítése az egyetemek legfontosabb feladata. A hallgatóknak csupán a negyede (25,0%) gondolja úgy, hogy a munkáltatók csak az azonnal profittermelésre képes, gyakorlati tudással rendelkező munkavállalókat keresik. Ugyanakkor azt is érzékelik és vallják, hogy a magabiztos munkavégzéshez nem elég a bármennyire is alapos elméleti tudás, ráadásul az elmélet is a gyakorlaton keresztül érthető meg könnyebben. Véleményük szerint az elméletet önállóan is meg lehet tanulni, csak a gyakorlat elsajátítása igényel segítséget, és mivel a munkahelyen nincs sok idő a betanulásra, ezért a gyakorlatra is az egyetemnek kell felkészítenie a leendő munkavállalót. Ezekkel a véleményekkel szemben a hallgatók 53,6%-a úgy gondolja, hogy a gyakorlatot csak a munkahelyen lehet megszerezni, amihez viszont alapos elméleti tudás szükséges. Ráadásul minden munkahely speciális feladatokat lát el, így az egyetem nem alkalmas valamennyi speciális szakmai ismeret gyakorlati alkalmazásának megtanítására. A levelezős hallgatók számára pedig, lévén, hogy ők már a közigazgatás gyakorlatából érkeznek, egyértelműen az alapos elméleti háttérismeretek megszerzése a fontos. A hallgatók egyötöde nem tudott egyértelműen választani a kétféle tudás között, szerintük egyforma mértékben kell az egyetemnek elméleti ismereteket közvetítenie, és azok gyakorlati alkalmazására is felkészítenie a hallgatókat. Az előadások funkciója kellene hogy legyen az elmélet, a szemináriumoké pedig a gyakorlat megismertetése, hiszen a kettő csak együtt vezethet a munka világában való sikeres helytálláshoz.

A válaszok áttekintése után megállapítható, hogy az örök dilemma, a „generalista vagy specialista”, illetve „az általános műveltségű gentleman vagy szakbarbár” közötti választás az érintettek bármely körében (tudományos szakértők, oktatók, hallgatók stb.) mindig is megosztó téma marad. A kar pedagógiai hitvallását továbbra is a jog-, az igazgatás-, a gazdaság- és a szervezéstudományok területén való alapos elméleti felkészítés, az általános értelmiségi hivatást szolgáló társadalomtudományok elméleti alapismereteinek, ugyanakkor a gyakorlatban is hasznos ismeretek, készségek és képességek közvetítésének törekvése jellemzi.

ÖSSZEFOGLALÁS

A „jó közigazgatási szakemberrel” szemben támasztott (vélt) munkaerő-piaci elvárások egyetemi hallgatók által összeállított, széles körű kompetencialistáját megismerve elmondható, hogy a közigazgatási pályára igyekvők (valamint az abban már rövidebb-hosszabb ideje aktívan tevékenykedők) elképzelése szerint (hasonlóan a szakértők által összeállított kompetenciamodellekhez) az „ideális” közigazgatási szakembernek nagyon összetett szakmai és emberi tulajdonsághalmazzal kell rendelkeznie, a hatékony munkavégzés érdekében igen

szerteágazó követelményrendszernek kell megfelelnie. Ezen tulajdonságok bizonyos része „genetikailag kódolt”, más része azonban oktatással-neveléssel alakítható, fejleszthető. A minőségi oktatás megvalósításának alapvető feltétele a közigazgatásban dolgozóktól elvárt kompetenciák egyértelmű körülhatárolása és a tantárgyi tartalmaknak ezen kompetencia-elvárásokhoz való igazítása. A hallgatóközpontú oktatás megvalósításának egyik fontos lépése, hogy a hallgatók véleményét is meghallgatva és figyelembe véve történjen meg a közigazgatási szféra munkaadói által a köztisztviselőktől valóan elvárt kompetenciák listájának összeállítása és a tanulási eredményeknek ezen követelményekkel való összehangba hozása, ami értelemszerűen a szakma gyakorló képviselői, a munkaadók és a felsőoktatási szakemberek hatáskörébe tartozó feladat.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

A tudásalapú gazdaság és társadalom, szerk. BÁGER GUSZTÁV, Bp., Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2008. november
www.asz.hu/tanulmanyok/2008/a-tudasalapu-gazdasag-es-tarsadalom/t268.pdf

BÁGER GUSZTÁV, BALOGH GÁBOR, *Kompetenciaalapú struktúra kiépítésének lehetőségei a közigazgatásban. Módszer és esettanulmány*, Bp., Állami Számvevőszék Kutató Intézet, 2010. január
<http://www.asz.hu/tanulmanyok/2010/kompetenciaalapu-struktura-kiepiteseinek-lehetosegei-a-kozigazgasban/t320.pdf>

BAKA MAGDOLNA és SZAKÁCS GÁBOR, et al., *Az új típusú közszolgálati teljesítményértékelés bevezetése*. Bp., Miniszterelnöki Hivatal Kormányzati Személyügyért Felelős Államtitkársága és a Magyar Közigazgatási Intézet, 2006.

MAGYARY ZOLTÁN Közigazgatás-fejlesztési Program, 2011.

Hollán Miklós^{1*}

PAPP LÁSZLÓ-EMLÉKKONFERENCIA^{2**}

A szemle cikk arról a konferenciáról számol be, amelyet a Nemzeti Közigazgatási Intézet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (NKE KTK) 2012. február 9. napján Az új szabálysértési jog kihívásai címmel rendezett. A szervezők a rendezvény keretében emlékeztek meg Papp László főiskolai docensről, a kar közelmúltban elhunyt mestertanáráról, a szabálysértési jog kiemelkedő elméleti szaktekintélyéről.



A Nemzeti Közigazgatási Intézet és a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara (NKE KTK) 2012. február 9-én Az új szabálysértési jog kihívásai címmel rendezett konferenciát. A szervezők a rendezvény keretében emlékeztek meg Papp László főiskolai docensről, a kar mestertanáráról, a szabálysértési jog kiemelkedő elméleti szaktekintélyéről.

Máthé Gábor egyetemi tanár (NKE KTK) megnyitó előadásában felidézte Papp Lászlónak a szabálysértési jog önállóságáról vallott nézeteit, illetve tudományos munkásságának legfontosabb eredményét: a büntetőjogi és szabálysértési tényállások elhatárolásának elméleti rendszerbe foglalt kidolgozását. Utalt Papp László kiemelkedő színvonalú oktatói munkájára, annak számos elismerésére, beleértve azt is, hogy az általa felkészített hallgatók szinte minden OTDK-n valamilyen helyezést vagy díjat nyertek. Máthé Gábor kitért a közigazgatási büntetőjog (a büntetőjog-átszokat legalább egy évszázada kétségbeesésbe kergető) elméleti problematikájára, illetve a korábbi szabálysértési kodifikációk tapasztalataira is. Álláspontja szerint a 2012. évi II. törvény (hatálybalépésének időpontja 2012. április 15.) nem hozott megoldást a közigazgatási büntetőjog örök dilemmájára, így azt szerinte rövidesen a jogterület újraszabályozása követi majd.

A Máthé Gábor által elnökölt I. szekció első előadását Kis Norbert, a felsőoktatásért és tudománypolitikáért felelős helyettes államtitkár tartotta, aki nem ebben a minőségében, hanem

1 * Tudományos főmunkatárs (MTA Jogtudományi Intézete), egyetemi docens (NKE-RTK).
E-mail: hollanmiklos@gmail.com

2 ** Lezárva 2012. március 1. Az ismertetés rövidített változata megjelent a Közszolgálat című folyóiratban.

a szabálysértési joggal foglalkozó elméleti szakemberként, illetve Papp László tanítványaként elemezte a közigazgatási büntetőjog „jogpolitikai és jogalkalmazási irányait”. Álláspontja szerint az utóbbi időszak jogalkotási változásainak tükrében a szabálysértési jogterület létének indokoltága is megkérdőjeleződött. Az egyik oldalról a büntetőjogi eredetű tényállások (illetve jogintézmények) átvételére, valamint a szabálysértési szankciórendszer szigorítására tekintettel már semmiképpen nem tartható a büntetőjogtól elválasztott és megtisztított szabálysértési jog koncepciója. A másik oldalról az objektív közigazgatási bírságok számos területen (így pl. a közlekedésgazgatás vagy a jogi személy által elkövetett jogsértések) hatékonyabb szankcionálást tesznek lehetővé, mint a szabálysértési jog jogkövetkezményei. A két „anyagjog” (a büntetőjog és a közigazgatási anyagi jog) tehát lényegében visszafoglalja azt a területet, amelynek szabályozására a szabálysértési jogot – egy meghaladottá vált szabályozási kísérlet keretében – létrehozták. Az előadó üdvözölte azt a 2010 második felében megindult kormányzati előkészítő munkát, amely a közigazgatási bírságok és a szabálysértési szankciórendszer párhuzamosságaira és felszámolásuk lehetőségeinek vizsgálatára irányult. Az új sztv. szerinte ezen utóbbi vonatkozásban jó irányba indult el, de a szabálysértési jogot nem tisztította meg teljesen azoktól a területektől, amelyek közigazgatási bírsággal hatékonyabban lennének büntetendők. Álláspontja szerint a célravezető megoldás a szabálysértési jog önállóságának megszüntetése, a kriminális jellegű cselekmények büntetőjogba való visszaterelése, illetve a közigazgatási bírságokra vonatkozó törvény megalkotása lenne.

Ezt követően Nagy Marianna, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense A szabálysértési szankciórendszer elméleti kérdései című előadásában a jogág egyik alapproblémájával, nevezetesen a védendő jogi tárgy meghatározásával foglalkozott. Felelevenítette a közigazgatási büntetőjog *Goldschmidt* által kialakított (hazánkban Angyal Pál által képviselt) koncepcióját, illetve visszatekintett a szabálysértési jog szabályozásának kezdeti időszakra, amikor a szabálysértést államigazgatási érdeket sértő cselekményként határozták meg. Elemezte az 1999. évi sztv. szabálysértés-fogalmát is, amelyet szerinte a jogtárgyak heterogenitása jellemezett. Aggályosnak tartotta, hogy az új kódex tényállásainak jogi tárgyai továbbra is vegyesek, átfogják a bagatell-bűncselekményeket (pl. lopás), a társadalmi együttélés szabályainak megszegését (pl. koldulás), illetve igazgatásellenes tényállásokat (pl. vámszabálysértés) is. Nagy Marianna szerint az új sztv. olyannyira átpozicionálja a szabálysértések jogrendszeri elhelyezkedését, hogy az a kérdés is felvetődik: tekinthető-e a szabálysértési jog a közigazgatási szankciórendszer részének? Feltételezése szerint a jogi felelősség – lényegében a szocializáció alapuló – hagyományos kategóriájához képest a jövőben nagyobb szerepe lesz majd a kognitív idegtudomány, illetve az evolúciós pszichológia eredményeinek.

Molnár Marianna legfőbb ügyészségi ügyész előadásában, amelyet Az ügyész az új szabálysértési eljárásban címmel tartott meg, az alaptörvény, illetve az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény kontextusában elemezte az új sztv. vonatkozó rendelkezéseit. Áttekintette az ügyész sokrétű feladatkörét, amelybe beletartozik a panasz elbírálása, az eljárásmegszüntető határozat ellenőrzése, az elővezetési határozat tanulmányozása, a lefoglalás jóváhagyása, a perújítás kezdeményezése, illetve a perújítási kezdeményezés jóváhagyása. Részletesen elemezte az elővezetéssel kapcsolatos új szabályozást, amely szerint e kényszerintézkedést – a korábbiaktól eltérően – az ügyésznek nem kell jóváhagynia, de annak elrendeléséről őt érte-

síteni kell, illetve az ellen (a határozat elektronikus úton rögzített példányának tanulmányozását követően) „vétót emelhet”. Kitért arra az új sztv. által biztosított lehetőségre is, hogy az elkövető terhére (elzárással is büntethető szabálysértés miatt) előkészítő eljárást lefolytató szerv az ügyész jóváhagyásával perújítási kérelmet terjeszthet elő.

Az I. szekció utolsó előadója Balla Zoltán, az NKE Rendészettudományi Karának (RTK) egyetemi docense volt, akinek az előadása A szabálysértési és közigazgatási eljárás címet viselte. Álláspontja szerint az üzembentartó közigazgatási felelősségével kapcsolatos szabályozás a kimentési lehetőségek túl szűk meghatározásából kifolyólag nem felel meg a gyakorlati élet követelményeinek. Különösképpen hiányolta azon helyzetek rendezését, amelyeket a szabálysértési jog a végszükség jogintézményének keretében kezelni tud, de a közlekedésigazgatási szabályozás nem tartalmaz rájuk vonatkozó rendelkezést. Rámutatott, hogy a halálos közúti balesetek számának csökkenését nem kizárólag a közúti közlekedés közigazgatási szankcionálásával együtt járó szigorítások eredményezték, hanem abban más faktorok (pl. a gépjárműpark műszaki színvonalának emelkedése) is közrejátszottak.

A szünetet követő II. szekció (levezető elnök: Máthé Gábor) első előadását Kincses Ildikó dandártábornok (ORFK) tartotta Az új szabálysértési törvény és a rendőrség szerepe annak alkalmazásában címmel. Álláspontja szerint a rendőrség az új sztv. alkalmazásának legfőbb le-téteményese, hiszen e szervezet a szabálysértési jogalkalmazásban rendkívül sokrétű szerepet tölt be. Ennek igazolására áttekintette a rendőrségnek az új sztv. alapján gyakorolható jogköröit, amelyek magukban foglalják a szabálysértések felderítését, a kényszerintézkedések fogantatását, a helyszíni bírság kiszabását, a bíróság elé állítás végrehajtását, az előkészítő, illetve a szabálysértési hatósági eljárás lefolytatását, valamint a szabálysértési nyilvántartások kezelését. Az előadó szerint az elzárással nem sújtható szabálysértések egységes szankciókerete (minden szabálysértésre ötezertől százötvenezer forintig) megnehezíti a rendőrségi vagy közigazgatási jogalkalmazó munkáját, hiszen – az 1999. évi sztv. szabályozásával szemben – a jogalkotó az egyes szabálysértések absztrakt súlyáról nem ad „tájékoztatót”.

A következő előadó Fekecs Beáta bírósági elnök, a Pesti Központi Kerületi Bíróság szabálysértési csoportjának vezetője volt, aki az új szabálysértési törvényt bírói szemmel elemezte. Kitért azokra a változásokra, amelyek az új sztv. hatálybalépése után majd a bírói munkában jelentkeznek, külön kiemelve a bírósági ügyforgalom várható emelkedését. Az új kódex szerint a szabálysértés fogalmi eleme az is, hogy a törvény az elkövetőre „törvényben meghatározott esetekben vagy ismételt elkövetés esetén szabálysértési elzárás büntetés kiszabását is lehetővé teszi, vagy járművezetéstől eltiltás alkalmazását kötelezően rendeli el”. Ez a fogalom azonban az előadó találó megállapítása szerint nem alkalmas arra, hogy lefedjen minden olyan esetet, amelyet az sztv. szabálysértésnek nyilvánít. Ahogy ugyanis arra részletes elemzésének keretében rámutatott, a törvényben vannak olyan esetkörök, amikor a cselekmény miatt sem elzárásnak, sem a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazásának nincsen helye. Így például akkor, ha a XXVII. fejezetben meghatározott kiemelt közlekedési szabálysértést az engedélyhez nem kötött járművezetés szabályainak megsértésével követték el.³

3 A problémát a konferenciát követően elfogadott 2012. évi XXXI. törvény 1. §-ának módosító rendelkezései küszöbölték ki. A módosító rendelkezések a még hatályba nem lépett szabálysértési törvényt érintették.

A II. szekció zárásaként Árva Zsuzsanna, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi docense tartott előadást Az új szabálysértési törvény a közigazgatási büntetőjog elméletének tükrében címmel. Összevetette a közigazgatási büntetőbíráskodás, illetve közigazgatási büntetőjog fogalmait, rámutatva arra, hogy míg az előző egy létező jogterület, addig az utóbbi „pusztán” egy elméleti kategória. Áttekintette a bírói és közigazgatási büntetőjog *Goldschmidt*-féle elválasztását (*Justizstrafrecht-Verwaltungsstrafrecht*), illetve a közigazgatási büntetőjog *Merkl*-féle processzuális felfogását is. Kimutatta, hogy a közigazgatási büntetőjog hazai elméletére az utóbbi évtizedben leginkább az Emberi jogok európai egyezményének 6. cikkében szabályozott méltányos eljárás elve, illetve a szankciórendszer jogállami kereteivel kapcsolatos alkotmánybírói határozatok hatottak. Áttekintette az új sztv. szabályozásának legfontosabb jellemzőit, így annak újszerű fogalom meghatározását, a szigorodó szankciókat, illetve az eljárás egyszerűsítését. Álláspontja szerint a változásokra tekintettel már felvetődik azon alapvető kérdés is, hogy az új sztv. még egyáltalán a közigazgatási büntetőjog körébe sorolható-e, vagy már egy önálló bagatell-büntetőjog kezdete.

A III. szekció levezető elnöke Blaskó Béla egyetemi tanár, első előadója pedig Hollán Miklós, az NKE Közigazgatás-tudományi Karának egyetemi docense volt. A szabálysértési törvény anyagi büntetőjogi kötöttsége című előadásban azt vizsgálta, hogy az 1968-as sztv. módosításai, az 1999-es sztv. kodifikációja, illetve az új sztv. megalkotása során miként érvényesültek Papp László meglátásai és javaslatai. Az előadás első része – a büntetőjog és szabálysértési jog viszonyára vonatkozó elméleti alapvetés körében – áttekintette a hazai jogunkat az utóbbi fél évszázadban jellemző dekriminalizációs, illetve rekriminalizációs tendenciákat. Az előadás következő része a szabálysértési jog jogforrasi kérdéseit vizsgálta, indokoltan tartva a szabálysértési tényállásokra vonatkozó kormányrendeleti és önkormányzati rendeleti szintű szabályozás eltörlését. A harmadik kérdéskör, vagyis a szabálysértési felelősség vonatkozásában Hollán Miklós elsősorban az új sztv. szabálysértés-fogalmát elemezte, annak bizonyos elemeit feleslegesnek, illetve nehezen értelmezhetőnek tartva. Az előadó idézetekkel illusztrálva kimutatta, hogy Papp László lényegében előre jelezte a szabálysértési szankciórendszer ezredforduló utáni – addig nem látott mértékű – szigorodását. Az előadó szerint a szabálysértési szankciórendszer szigorítása napjainkra elérte a *quasi rekriminalizáció* szintjét, így a jogterületnek a büntetőjogtól való elkülönítése már csak a bűnügyi statisztika „szépitését” szolgálja. A szigorítás ráadásul bizonyos vonatkozásban kontraproduktív is, mivel – a megkerülhetetlen garanciális követelményekre tekintettel (elzárást ugyanis közigazgatási szerv nem szabhat ki) – a bírósági ügyszám emelkedését eredményezi.

A következő előadást Ligeti Miklós, a Belügyminisztérium osztályvezetője tartotta, A szabálysértési fórumrendszer kialakításának buktatói címmel. Bevezetésképpen utalt arra, hogy az új sztv. megalkotása során megvizsgálták a szabálysértési jog megtartásának szükségességét is. Ennek igazolására bemutatta azt a (végül el nem fogadott) koncepciót, amely szerint visszaállították volna a Btk.-ban a trichotómiát, a szabálysértéseket felváltó kihágások miatt folytatott (egyszerűsített) eljárást pedig egy önálló jogszabály, a „kihágási Be.” szabályozta volna. A jogpolitika azonban végül a másik megoldási javaslat mellett tette le a voksát, azaz egy új szabálysértési törvény megalkotásának terve győzedelmeskedett. Ligeti Miklós áttekintette a hatályos szabálysértési jog indokolatlanul bonyolult fórumrendszerét, amelyben

tizenegy közigazgatási szerv bír első fokú eljárás lefolytatására hatáskörrel, nem is szólva a helyszíni bírság kiszabására jogosultak ezt meghaladó számáról, illetve mindkét esetben a párhuzamos hatáskörök lehetőségéről. Az új sztv. megalkotásának célja az eljárási szabályok tekintetében az egyszerűség és a gyorsaság biztosítása volt, amelyben a koncepció szerint az addigi 1800 jegyző helyett 168 járási hivatal (az átmeneti időszakban pedig a kormányhivatal) jár majd el. Az eljárás részletszabályai közül elsősorban a korlátozott önrevíziót, illetve a vádhatósági funkció hiányát elemezte. Részletesen kitért az eljárási visszaható hatály – a folyamatban lévő ügyeket tekintve meglehetősen ellentmondásos – szabályozására is, s ezen elemzését a javarészt jogalkalmazókból álló közönség fokozott érdeklődéssel kísérte.

A konferencia utolsó előadója Bodnár Bence, a Belügyminisztérium osztályvezetője volt, aki bepillantást adott az új szabálysértési törvény megalkotásának műhelytitkaiba. Áttekintette az új sztv. javaslatának elkészítésével kapcsolatos társadalmi, szakmai és kormányzati egyeztetések fontosabb állomásait. Az új törvény novumaként kiemelte a szabálysértési tényállások egységes (törvényi szintű) szabályozását, a szankciórendszer átalakítását (pl. a szabálysértési visszaesés bevezetését), valamint a kettős – közigazgatási és szabálysértési – szankcionálás megszüntetését (a szabálysértési joganyag egy részének megszüntetését). Fontosnak tartotta még a szabálysértési hatóságok körének felülvizsgálatát, egyes, az eljárás gyorsítását szolgáló intézkedéseket (pl. eljárási cselekmények egyszerűsítése, a helyszíni bírságolás szerepének erősítése), valamint a végrehajtás hatékonyságának növelését is (pl. adók módjára történő végrehajtás „kivezetése”). Előadásának zárásaként utalt arra, hogy a végrehajtási rendeletek megalkotásával kapcsolatban a minisztérium apparátusára további kodifikációs feladatok várnak, illetve időszerűvé válik a közigazgatási bírság ágazati szabályainak felülvizsgálata is.

Amint azt a konferencia zárásaként Blaskó Béla is megállapította, a rendezvény a közigazgatási büntetőjog elméleti és gyakorlati szakembereinek emlékezetes seregszemléje volt, amely mindenképpen méltó tisztelgés Papp László emléke és szakmai kvalitásai előtt.

Tájékoztató

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt, ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés, illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás online formában is megjelenik, terjedelme a beérkezett publikációknak megfelelően – a szerkesztőbizottság által megszabott keretek között – rugalmasan alakítható. Az online változat a www.ppb.mk.uni-nke.hu portálon érhető el, amelyen a Pro Publico Bono, valamint a Magyar Közigazgatás folyóirat archívuma is fellelhető.

PUBLIKÁLÁSI FELTÉTELEK

Terjedelem

A megjelentetni kívánt íráshoz egy max. 1500 n terjedelmű absztraktot kérünk mellékelni angol és magyar nyelven.

A tanulmányok terjedelme max. 25 000 n, amelybe beleszámít a cím és a lead is.

Kérjük a címhierarchia egyértelmű bejelölését.

Formázás

A szöveget nem kérjük tipografizálni, valamint technikai kellékekkel ellátni (pl. élőfej). A kézirat egy oldala kb. 25-26 másfeles vagy dupla sorközzel gépelt sort tartalmazzon, soronként 60 leütéssel. A margók ideális mérete: bal oldalon 20 mm, jobb oldalon 30 mm, alul 40 mm, felül 25 mm. A címekeket, alcímekeket, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el. Az új bekezdések egy enter leütéssel kezdődjenek.

A kiemelés ideális módjai a kurziválás, egyéb kiemelést kérjük a kiadóval megbeszélni.

Az ábrákat, táblázatokat külön lapon, illetve külön fájlban, sorszámozva, címekkel ellátva szíveskedjenek a szerkesztőségnek leadni úgy, hogy a táblázat végleges formájában látható legyen. Más művekből átvett ábrák, illusztrációk közlési engedélyét a szerző szerzi be.

A hivatkozások és a felhasznált irodalom címleírását az Irodalomtörténeti Közlemények címleírási és jegyzetelési alapelveinek megfelelően kérjük leadni.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára

A kéziratot oldalszámozva, elektronikusan kérjük leadni a www.ppb.mk.uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail címre, feltüntetve rajta az írás szerzőjének nevét, elérhetőségét, az írás pontos címét és azt a javaslatot, hogy a szerző melyik rovatba szánja az írást.

KAPCSOLATTARTÁS

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg foglalkozásukat, munkahelyüket; ha ez egyetem, egyetemi beosztásukat vagy tudományos fokozatukat, valamint azt az elérhetőségüket – lehetőleg azt az e-mail címet –, amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük. Kérjük továbbá, hogy közöljék a szerkesztőséggel egyéb elérhetőségeiket is; így telefonszámukat vagy mobiltelefonszámukat; ezeket az adatokat a lapban nem tesszük közzé, de a kapcsolattartás érdekében szükségesek.

A CIKKEK BEKÜLDÉSI HATÁRIDEJE: 2013. február 11.

A FOLYÓIRAT MEGJELENÉSI IDEJE: 2013. március 25.

TOVÁBBI INFORMÁCIÓ: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

E számunk szerzői

BUKOVICS ISTVÁN - egyetemi tanár, intézetvezető
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
bukovics.istvan@uni-nke.hu

BUSKÓ TIBOR LÁSZLÓ - adjunktus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
busko.tibor.laszlo@uni-nke.hu

ELŐHÁZI ZSÓFIA- abszolvált doktoranda
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
sophie.vorhauser@gmail.com

GYÓRFYNE KUKODA ANDREA - tanársegéd
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
gyorfyne.kukoda.andrea@uni-nke.hu

HOLLÁN MIKLÓS - egyetemi docens
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
hollan.miklos@uni-nke.hu

KUKORELLI ISTVÁN - egyetemi tanár
Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

MÁTHÉ GÁBOR - prof. emeritus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
mathe.gabor@uni-nke.hu

PATYI ANDRÁS - rektor, intézetvezető egyetemi tanár
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
patyi.andras@uni-nke.hu

POTÓCZKI GYÖRGY - doktorandusz
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Katonai Műszaki Doktori Iskola
tudasbazis123@gmail.com

SZABADFALVI JÓZSEF - dékán, tanszékvezető egyetemi tanár
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
szabadfalvi.jozsef@law.unideb.hu

SZALAI ANDRÁS - tanársegéd
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
szalai.andras@uni-nke.hu

TAMÁS ANDRÁS - prof. emeritus
Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar
tamas.andras@uni-nke.hu

VARGA ZS. ANDRÁS - intézetvezető egyetemi tanár
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
varga.zs.andras@jak.ppk.hu

legfőbbügyész-helyettes – Legfőbb Ügyészség

VÁRNAY ERNŐ - egyetemi tanár
Debreceni Állam- és Jogtudományi Kar
varnaye@delfin.unideb.hu

Table of contents

Foreword/Preface	ANDRÁS PATYI	4
	ANDRÁS TAMÁS	5
Scientific publications/ Studies	ISTVÁN KUKORELLI	
	• NATIONAL CONSTITUTIONS AND EUROPEAN CONSTITUTIONALITY	7
	GÁBOR MÁTHÉ	
	• Sovereignty and the Rule of Law	15
	ERNŐ VÁRNAY	
	• Budgetary and Monetary Sovereignty in the European Union	26
	JÓZSEF SZABADFALVI	
	• Sovereignty Concepts in the Hungarian Legal Literature of the 20th Century	60
	ANDRÁS SZALAI	
	• What the Fundamental Law lacks: the Second Chamber as the Counterweight of Parliamentary Governance	71
International Scope	ANDRÁS VARGA ZS. - ZSÓFIA ELŐHÁZI	
	• The Recommendation of the European Council on the Principles of the Activities of Prosecutors besides Criminal Law	91
Professional Forum	ISTVÁN BUKOVICS - GYÖRGY POTÓCZKI	
	• The Role of Logistic Functions in Public Administration	99
	TIBOR LÁSZLÓ BUSKÓ	
	• Regional Effects of Housing Policy in Hungary after the Turn of the Millennium	115
	ANDREA GYÖRFYNÉ KUKODA	
	• Characteristics of the Ideal Public Administration Professional	126
Review	MIKLÓS HOLLÁN	
	• Papp László Memorial Conference	135

Sommaire

Introduction/Préface	ANDRÁS PATYI	4
	ANDRÁS TAMÁS	5
Études	ISTVÁN KUKORELLI	
	• National Constitutions and European Constitutionality	7
	GÁBOR MÁTHÉ	
	• La souveraineté et l'état de droit	15
	ERNŐ VÁRNAY	
	• La souveraineté budgétaire et monétaire dans l'Union européenne	26
	JÓZSEF SZABADFALVI	
	• Les concepts de la souveraineté dans la littérature du droit dans la première partie du 20 ^{ème} siècle	60
	ANDRÁS SZALAI	
	• Ce qui est absent de la loi fondamentale: la deuxième chambre comme le contrôle du pouvoir parlementaire	71
Perspectives internationales	ANDRÁS VARGA ZS. - ZSÓFIA ELŐHÁZI	
	• La recommandation du Conseil de l'Europe sur des principes des activités des procureurs hors de la justice pénale	91
Forum	ISTVÁN BUKOVICS - GYÖRGY POTÓCZKI	
	• Le rôle des fonctions logistiques dans l'administration publique	99
	TIBOR LÁSZLÓ BUSKÓ	
	• Les effets territoriaux de la politique des domiciles en Hongrie après 2000	115
	ANDREA GYÓRFYNÉ KUKODA	
	• Les caractéristiques de l'expert idéal de l'administration publique	126
Revue	MIKLÓS HOLLÁN	
	• La conférence à la mémoire de László Papp	135

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	PATYI, ANDRÁS	4
	TAMÁS, ANDRÁS	5
Studien	KUKORELLI, ISTVÁN	
	• Die nationalen Verfassungen und die Verfassungsmäßigkeit in Europa	7
	MÁTHÉ, GÁBOR	
	• Souveränität und Rechtsstaat	15
	VÁRNAY, ERNŐ	
	• Haushalts – und Währungssouveränität in der Europäischen Union	26
	SZABADFALVI, JÓZSEF	
	• Souveränitätskonzepte der ungarischen Rechtsliteratur in der ersten Hälfte des XX Jahrhunderts	60
	SZALAI, ANDRÁS	
	• Worüber die Verfassung nicht verfügt: die zweite Kammer, als das Gegengewicht der parlamentarischen Regierung	71
Internationaler Ausblick	VARGA ZS., ANDRÁS - ELŐHÁZI, ZSÓFIA	
	• Die Empfehlung des Europarates zu den Prinzipien der außerstrafrechtlichen Tätigkeiten der Staatsanwälte	91
Fachforum	BUKOVICS, ISTVÁN - POTÓCZKI, GYÖRGY	
	• Die Rolle der logistischen Funktion in der öffentlichen Verwaltung	99
	BUSKÓ, TIBOR LÁSZLÓ	
	• Die regionalen Auswirkungen der Wohnungspolitik in Ungarn nach der Jahrtausendwende	115
	GYÓRFYNÉ KUKODA, ANDREA	
	• Charakteristik des idealen Verwaltungsfachmannes	126
Rundschau	HOLLÁN, MIKLÓS	
	• Gedächtniskonferenz von László Papp	135



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás független lap, amely az államélet, a társadalom és a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítését tekinti tudományos missziójának.

A 2012 októberében létrejött lap a Pro Publico Bono és a Magyar Közigazgatás című szaklapok összeolvadásából, a hagyományaikra büszkén építve, a Nemzeti Köszolgálati Egyetem kiadásában működik.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a www.ppb.mk.uni-nke.hu weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail címen! Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Impresszum:

KIADÓ: Nemzeti Köszolgálati Egyetem

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Prof. Dr. Patyi András rektor

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Em. Dr. Tamás András

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Kis Norbert

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszechenyterv.gov.hu
06 40 638 638



MAGYARORSZÁG MEGJÚL



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.



MAGYARY
PROGRAM