

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2016 4

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



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

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

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 4. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	2
tudományos közlemények/ tanulmányok	TORMA ANDRÁS	
	• Egyed István életműve: minta a mai közjogászok számára	4
	KUKORELLI ISTVÁN	
	• Egyed István közjogi publicisztikája	18
	VARGA ZS. ANDRÁS	
	• Állami szuverenitás versus intézményi autoritás	24
	CHRONOWSKI NÓRA	
	• Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről	32
	DARÁK PÉTER	
	• A közigazgatási bíráskodás Egyed István elemzésében	44
	TAKÁCS ALBERT	
	• Az alkotmány és az állam fogalmának historikus szemlélete – avagy a hagyomány mint politikai és erkölcsi érték Egyed István alkotmánytanában	56
	BALÁZS ISTVÁN	
	• Közjogi berendezkedésünk: a helyi önkormányzatok – Egyed István a helyi önkormányzatokról	72
	IMRE MIKLÓS	
	• Iparpolitika, iparjog, iparigazgatás Egyed István munkásságában, a kiegyezéstől az 1948-ig tartó időszak gazdaság- és iparpolitikai változásainak tükrében	84
tájékoztató	Publikációs felhívás	136
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	138
	Szerkesztőbizottság	142
	Impresszum	144

Köszöntő

LECTORI SALUTEM!

„Csak a társadalom sok szegmensében megforduló, úgynevezett teljes emberek képesek arra, hogy a társadalmi igazságosságot szolgálják.” Darák Péter, a Kúria elnöke ezzel a mondatlal érzékeltette és méltatta a méltatlanul elfeledett jogtudós, bíró, egyetemi tanár, dékán, közjogi író, Egyed István munkásságát.

Egyed István (1886. július 11. – 1966. július 14.) közjogi író, egyetemi tanár, jogtudós, bíró, dékán, a Szent István Akadémia és a Szent István Társulat elnöke, az Országos Nemzeti Klub főtitkára, a Magyar Jogászegylet titkára volt.

A Budapesti Tudományegyetemen jogtudományi (1908) és államtudományi doktori oklevelet szerzett (1909). Még mint joghallgató, egy egyetemi pályázaton dicséretet nyert a vármegyei önkormányzat bírói védelmét biztosító 1907: LX. tc. jelentőségét méltató tanulmányával; a virilizmusról írott értekezése alapján pedig tanulmányi ösztöndíjat kapott. 1908–1911-ig Budapesten bírósági joggyakornok, 1911–1912-ig külföldi (német nyelvterület) tanulmányútra ment, visszatérte után törvényszéki jegyzőként dolgozott 1913-ig, amikor is bírói vizsgát tett. A következő egy évben kúriai tanácsjegyző, majd albíró. 1915–1923-ig törvényszéki, majd ítéletábrlai bíróként két évtizedet töltött el a bírói pályán, de érdeklődése nem szűnt meg a közigazgatás, és különösen a vármegyei önkormányzat kérdései iránt. Mindeközben már 1919-től az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Osztályának fontos közjogi javaslatok szakelőadója egészen 1927-ig. 1922-ben az önkormányzati igazgatás tárgyköréből magántanári képesítést szerzett, mely révén a Budapesti Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar magántanára lett, emellett az ipari közigazgatási jog megbízott előadója 1922 és 1927 között (nyilvános rendkívüli: 1927–1928, nyilvános rendes: 1928–1935). A budapesti József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem (JNMGE) Közgazdaság-tudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára 1935–1948-ig; közben a Közgazdaság-tudományi Kar dékánja is volt kétszer (1938–1939 és 1947–1948).

Hogyan halványulhatott el ennek a rendkívüli, sokoldalú személyiségnek az emléke? Nehéz volt a tiszteletére rendezett konferenciát előkészíteni az adatok szűkössége miatt. Olvasva írásait, végig az az érzésünk támadt, hogy árad belőlük a közigazgatás iránti tudományos elkötelezettség, e tudomány állandó fejlesztésének igénye. Figyelemre méltó a szakpolitikai munkássága, valamint az önálló közigazgatási bíráskodás alapjainak kimunkálása. Munkásságának másik pillére a magyar Alkotmány, az alkotmányosság vizsgálata volt.

Munkássága méltatlanul került háttérbe, és mint ahogyan Prof. Dr. Patyi András, egyetemünk rektora megjegyezte, a mai kor feladata „helyretolni a kizöklent időt”. Munkássága, habitusa, hite példa lehet a fiatalabb tudsgenerációk számára. Kitartása, következetessége, a meg nem alkuvó embert élénk táró életpályája erőt adó.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Egyed István halálának ötvenedik évfordulóján, 2016 júniusában konferenciát rendezett a tiszteletére, a Ludovika Főépület egyik termét róla nevezte el, és emléktáblát avatott. A konferencia mottója: „A közszabadság az államot alkotmányossá teszi”.

Pro Publico Bono!

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Torma András

EGYED ISTVÁN ÉLETMŰVE: MINTA A MAI KÖZJOGÁSZOK SZÁMÁRA¹

The Oeuvre of István Egyed: A Role Model for Public Lawyers

Prof. Dr. Torma András, egyetemi tanár, rektor, Miskolci Egyetem, rektor@uni-miskolc.hu

A tanulmány Egyed István életművét elemzi, különös tekintettel A mi alkotmányunk című monográfiára, amely Budapesten 1943-ban került kiadásra. A munka hátterét a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2016. június 22-én megtartott Egyed István-émlékkonferencia biztosította, hiszen a tanulmány az ott elhangzott előadás szerkesztett változata. A szerző célja egyfajta minta felmutatása a mai közjogászok számára, kimutatva és bizonyítva Egyed professzor példaadó jelentőségét és szerepét. A tanulmány módszertana alapvetően leíró-elemző és történeti módszer, hiszen egy olyan professzor életművéről van szó, akinek munkásságát napjainkban méltatlanul kevésbé ismerik, mint a korszak más közjogászáinak – Tomcsányi Móric, Eleki István, Magyary Zoltán stb. – munkásságát. A tanulmány alapvetően egyetlen, az előbb hivatkozott A mi alkotmányunk című monográfia elemzésére koncentrál. A szerző számára egyértelmű és világos Egyed professzor magyarsága és hazaszeretete, valamint az alkotmányosság, illetve a parlamentarizmushoz és a Szent Korona-tanhoz való ragaszkodása. Ez különösen figyelemre méltó akkor, ha a vizsgált munka keletkezési éve (1943) időszakának magyarországi társadalmi-gazdasági-politikai helyzetére gondolunk. Éppen ezért tekinthető a monográfia, illetve Egyed István professzor egész munkássága példaképnek a mai közjogászok számára.

KULCSSZAVAK:

alkotmányosság, magyarságtudat, önkormányzat, példakép, Szent Korona-tan

¹ Jelen tanulmány a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen 2016. június 22-én megtartott Egyed István-émlékkonferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

The study analyses the oeuvre of István Egyed, with special attention to the monograph entitled “Our constitution”, which was published in Budapest in 1943. The background for this paper was provided by the Memorial Conference for István Egyed organised at the National University of Public Service on 22nd June 2016. This study is the edited version of the lecture delivered at this conference. The purpose of the author is to provide a role model for contemporary public law experts demonstrating the exemplary role and significance of István Egyed. The methodology of the paper is descriptive-analytical-historical as it is about a professor whose oeuvre is less known compared to those of his peers in public law, including Móric Tomcsányi, István Eleki, Zoltán Magyary. The paper focuses on the analysis of the monograph referred to above, entitled “Our constitution”. Professor Egyed’s Hungarian patriotism and insistence on parliamentarism and the Holy Crown theory are obvious. This is especially significant considering the social-economic-political situation in Hungary in the year of the publication of the monograph (1943). Therefore, Professor Egyed’s monograph and whole oeuvre can be regarded as a role model for contemporary public law experts.

KEYWORDS:

constitutionality, Hungarian patriotism, municipality, role model, Holy Crown theory

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Minden népnek és nemzetnek szüksége van hősökre. Olyan ősökre, illetve kortársakra, akikre felnézhet, akik példaképként szolgálhatnak az adott nép, illetve nemzet (elsősorban a fiatalok) számára. Legyen az király, hadvezér, író, költő vagy tudós, orvos, jogász, tanár, sportoló, avagy bármilyen más „hivatásrend” képviselője. Miért kellene a népnek, nemzetnek ilyen *hősök*, mi az ő szerepük a nép, nemzet életében?

Álláspontom szerint a *hősök szerepe* a mintaadás, a példamutatás. Ahogyan a megszülető, majd felnövekvő gyermeknek szüksége van a szülőre mint példaképre, ahhoz hasonlóan egy népnek, nemzetnek is szüksége van példaképekre. Mi az ő szerepük? A magam részéről e kérdésre azt a választ adom, hogy ők azok, akik – a kenyeret összetartó kovászhoz hasonlóan – *egységesítik, egybeforrasztják és összetartják a népet, nemzetet*, ezáltal biztosítva annak fenn-, illetve megmaradását. Másfelől pedig kétségtől igaz az az állítás is, hogy a példaképek, illetve a példaképek által adott minták feladata *„hidat verni a múlt és a jelen között úgy, hogy az a jövő fejlődés biztos alapja lehessen...”*²

A jelen tanulmány nem titkolt *célja egy ilyen példakép, egy „minta” felmutatása* a fiatal jogász, közjogász-generáció számára. Annak előrebocsátásával, hogy az előbbi idézet szerzője, *Prof. Dr. Egyed István* által megélt korszak – tehát az 1886 és az 1966 évek közötti időszak, de különösen az 1945 előtti évek, évtizedek – méltán híres, európai hírű közjogászai (mint például Concha Győző, Tomcsányi Móric, Erekly István, Magyar Zoltán, Mártonffy Károly, Kiss István stb.) mellett napjainkban *méltatlanul kevésbé ismert személyiség* tudományos-szakirodalmi munkásságának elemzése képezi a jelen tanulmány tárgyát. Olyan életmű bemutatása, illetve minta felmutatása, amelynek főbb mondanivalója, esszenciája – megítélésem szerint – egyetlen monográfiába, az előbb idézett, *A mi alkotmányunk* című munkába sűrítve található. Ez a monográfia azért is alkalmas az életmű fontosabb gondolatainak bemutatására, mert *alkalmat ad nekem* is az álláspontom rögzítésére, illetve a kapcsolódó gondolatok kifejtésére, vagy legalábbis sejtetésére. Úgy ítélem meg ugyanis, hogy a II. világháború és napjaink Magyarországa, illetve a *két korszak alkotmánya és alkotmányos helyzete között sok-sok párhuzam, rokon vonás figyelhető meg*. Hogy melyek ezek, arról már a következő fejezetekben lesz szó.

2. EGYED ISTVÁN ÉLETRAJZI ADATAI

Egyed István Budapesten született, 1886. július 11-én. A Budapesti Tudományegyetemen 1908-ban jogtudományi, majd egy évvel később államtudományi doktori oklevelet szerzett. Jogi pályája a bíróságon indult: 1908-ban bírósági gyakornok, 1912-ben törvényszéki jegyző, 1913-ban kúriai jegyző. Még ebben az évben bírói vizsgát tett és megkezdte *bírói karrierjét*: 1914-ben albíró, 1915-ben törvényszéki bíró, majd 1923-ban ítéletábrlai bíró lett. Az ítélkező tevékenység mellett Dr. Egyed Istvánt mindvégig érdekelt a tudományos és a kutatómunka,

2 EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943, 7.

különösen a közjog-közigazgatási jog fejlődése, különös tekintettel Magyarországra. Nem véletlen, hogy éppen erre tekintettel – 1919 és 1927 között – az Igazságügyi Minisztérium *Törvényelőkészítő Osztályán dolgozott*, 1922-ben pedig Alma Materében *magántanári címet* nyert el. 1935 és 1948 között a József Nádor Műszaki és Gazdasági Egyetemen a közigazgatási jog *nyilvános rendes tanára* volt, 1938/39. és 1947/48. években pedig a Közgazdaságtudományi Kar *dékánjaként* tevékenykedett.

Az ezt követő *nyugdíjas években* már lényegesen kevesebbet publikált, amiben bizonyára komoly szerepet játszottak a gazdasági-társadalmi rendben bekövetkezett radikális változások. Olyan változások, amelyek a szovjet megszállás következményeként gyakorlatilag negligálták a tudós professzor hatalommegosztásról, alkotmányosságról, alkotmánybíróaságról, Szent Korona-tanról, vármegyéről stb. kifejtett korábbi nézeteit, így azok „hangoztatása” – az 1950-es években finoman szólva – nem volt kívánatos. Sokkal praktikusabb volt az a „passzív rezisztencia”, amelyről a professzor korábban oly sokat írt a vármegye, illetve a nemesi vármegye kapcsán! A kevésbé termékeny, nyugdíjas éveit élő professzor – szinte napra pontosan – nyolcvanéves korában, 1966. július 22-én távozott az élők sorából.

3. EGYED PROFESSZOR TUDOMÁNYOS MUNKÁSSÁGÁNAK VÁZLATA

Egyed István már egyetemi tanulmányai során érdeklődést tanúsított a tudományos munka iránt, amit igazol az a tény, hogy már jogtudományi tanulmányai közben, 1907-ben egyetemi pályadíjjal tüntették ki *A delegáció pénzügyi hatásköre* című dolgozatáért. Az egyetemet követő években kifejtett, szerteágazó szakirodalmi tevékenysége – tematikailag – hűen tükrözte, de lényegében mindvégig megőrizte a *bíraskodás* és a közigazgatás iránti vonzódását, illetve annak furcsa kettősségét. A publikált tanulmányok és monográfiák alapján – megítélesem szerint – a pálya kezdetén és első harmadában inkább a bíraskodás, középső és utolsó harmadában pedig inkább a közjog-közigazgatás érdekelte. Ennek igazolására szolgálnak például a következő munkák:

- A közigazgatási bíróság és a közigazgatási hatóság hatásköri összeütközései (Jogtudományi Közlöny, 1909)
- A polgári per nyilvánossága (Jogállam, 1915)
- A hatásköri bíróság gyakorlata az első tíz évben (Jogállam, 1918)
- Közigazgatási reform (Jogállam, 1923)
- Iparjog (monográfia, Budapest, 1925)
- A közigazgatási képzés reformja (Városi Szemle, 1927)
- Vármegyei önkormányzat (monográfia, Budapest, 1929)
- Budapest önkormányzata (monográfia, Budapest, 1935)
- Szent István államalkotása (Magyar Jogászegyleti Értekezések, Budapest, 1938)
- A Szent Korona-eszme története (Katholikus Szemle, 1941)
- A mi alkotmányunk (monográfia, Budapest, 1943)
- A magyar közigazgatás demokratikus reformja (Városi Szemle, 1945)
- A magyar közigazgatási jog alaptanai (monográfia, Budapest, 1947)

Nem könnyű feladatra vállalkozik az, aki Egyed István professzor szakirodalmi munkássága köréből – a rendelkezésre álló keretek korlátozott volta miatt – csupán egy vagy két munkát emelhet ki, hiszen fennáll annak a veszélye, hogy az adott műben nem megfelelően jelennek meg, vagy tükröződnek vissza az adott személy nézetei. Ezt a veszélyt most mégis vállalva, Egyed Istvánnak *A mi alkotmányunk* című munkáját választottam, mert megítélésem szerint ebben megfogalmazásra kerültek a Professzor úr egész közjogi munkásságának legfontosabb gondolatai. Azok a gondolatok, amelyek a szerzőt a mai közjoggal, közigazgatási joggal foglalkozó ifjúság számára példaképpé emel(het)ik, mert meggyőződésem szerint e gondolatok napjaink alkotmányára, alkotmányos berendezkedésére, és ezen belül napjaink államszervezetére és közigazgatására is irányadók.

4. A KÖZJOGI HITVALLÁS: A MI ALKOTMÁNYUNK CÍMŰ MONOGRÁFIA ESSZENCIÁJA

Egyed professzor e munkája az emberiség történelmének legnagyobb, és legtöbb áldozatot követelő háborúja, a *II. világháború alatt, 1943-ban született*, és – megítélésem szerint – egyfajta *jajkiáltásként is felfogható*: védjük meg ezeréves alkotmányunkat, mert az veszélyben van!

A szerző már a kötet elején, az *Előszóban* leszögezi: az első világháborút lezáró békeszerződések miatt „bizonyos mértékig érthető, hogy a közjogi kérdések tekintetében... kiábrándulás vett erőt a nemzeten, és... a közvélemény jelentős részében csökkent a tisztelet ősi alkotmányunk... iránt.”³ Másfelől leszögezi azt is: „A közjogi szellemnek ez a tompulása a politikai és a közjogi irodalomra is áthatott.”⁴

Erre tekintettel, ahogyan arra az *Előszó* rámutat: „Ez a könyv új feladat betöltésére hivatott. A magyar alkotmányt nem tételes rendelkezéseiben, (hanem) szellemében... kívánja az olvasó elé állítani... Célja kimutatni, hogy ez az (értsd: a magyar) alkotmány... a magyar nemzeti lélek hatalmas alkotása, a nemzeti kultúra értékes bizonyítéka.”⁵ Másfelől pedig az alkotmány „a magyar szellem különleges terméke, a magyar nemzet kizárólagos sajátja éppen úgy, mint a magyar nyelv...”⁶ Ezért viseli a munka azt a (szokatlan) címet, hogy *A mi alkotmányunk*, kifejezvéen ezzel azt is, hogy az alkotmányt nem csupán közjogi kérdésként kezeli, hanem az egész nemzet közös kincsévé kívánja tenni!

A több mint háromszázhetven oldalas monográfia – szokatlanul tartalmas *Előszó* és rendkívül gazdag *Jegyzetek* címet viselő keret között – két részből és 36 fejezetből áll. A rendelkezésemre álló szűk keretek természetesen lehetetlenné teszik valamennyi fejezet fő mondanivalójának rögzítését, ezért csupán azokat érintem, amelyeket kiemelkedőnek ítélek, vállalva természetesen a tévedés kockázatát.

3 Uo.

4 Uo.

5 Uo., 5.

6 Uo., 8.

Az *Első* rész 20 fejezete a magyar földnek, a magyar nemzetnek, a magyar alkotmány-nak, forrásainak és az alkotmány fejlődésének (ideértve a Szent Korona-tant is,) továbbá a magyar állam jellemzőinek igényes, közérthető, de kellően tudományos leírása.

Az 1. fejezet *A magyar föld* címet kapta, ami nyilvánvalóan nem véletlen, hiszen minden nép, minden nemzet alkotmánya valamilyen természetes földrajzi egységhez kötődik. Ez a földrajzi egység a magyarok esetében a Kárpátok-völgye (értsd: a Kárpát-medence), *Európa közepe. Ha úgy tetszik: Európa szíve.*⁷ Ez a térség védelmi, gazdasági, történeti, kulturális és – a Szent Korona-eszme révén – politikai *egységgé formálódott* a honalapítást követő ezer évben, amely egységet időközben persze megszakították különböző hódítások (a tatárok, a törökök, a Habsburgok és az oroszok), azonban „az a fejlődés rendjén mindig visszaállt.”⁸ *A magyarság történeti küldetése* az, hogy – Szent István által felismerve a Kárpátok-völgyének ezen természetes és védelmi egységét – leghelyesebben állami keretben tudja fenntartani ezt az egységet.

A 2. fejezet címe: *A magyar nemzet*. Itt a szerző világossá teszi, hogy Magyarország esetében – más népekkel ellentétben – hiányoztak a feltételek a nemzetfogalom faji vagy nyelvi alapon való felépítésére, ezért kidolgoztuk a politikai, illetve a *jogi nemzet fogalmát*, és „a nemzetfogalomnak ez a jogi értelmezése került be a törvénytárunkba. A nemzetiségi szabadságról szóló 1868. XLIV. tc.-nek Deák Ferenc által szövegezett bevezetése kimondja, hogy: Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelvei szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.”⁹

A 3. fejezet címe: *A magyarság politikai jelleme*. E fejezetben a szerző rámutat arra, hogy egy nemzet jelleme sokféle szempont szerint közelíthető meg, a kötet témájához azonban „csak” a politikai szempontnak van jelentősége. Nos, e szempontból a *magyarság jellemzői* a következő tulajdonságok: vitészség, hazaszeretet, szabadságszeretet, a közügyek iránti élénk érdeklődés (politizáló hajlam), a hagyományok mélységes tisztelete, az idegen behatásokkal szembeni bizalmatlanság és óvatosság, a tekintélytisztelet és a jog tisztelete, a keresztény szellemiség.¹⁰ Ez utóbbi jellemzőnek egyébként a szerző egy egész fejezetet (a 17. fejezetet) szentel. Vajon mai szemmel nézve jól ítéli-e meg a magyarság tulajdonságait politikai szempontból Egyed professzor? Álláspontom szerint igen, de érdemes lenne e kérdésnek egy komoly kutatást szentelni...

7 Erről PAP Gábor a következőket írja a *Hég támadása a mag ellen* (= Heribert ILLIG: *Kitalált középkor. A történelem legnagyobb időhamisítása*, Allprint Kiadó, Budapest, 2002, 20.) című tanulmányában: „a Kárpát-medence Európa kellős közepe..., kontinensünk szíve. A természet különös kegyéből kifolyólag minden irányból tökéletesen védett, minden tekintetben önálló földrajzi-ökológiai egység. Tapasztalati tény [...] aki ura a Kárpát-medencének, az ura Európának. Hozzá képest Róma is, Köln is, Bizánc is, bizony, bizony... periféria. Más-képpen fogalmazva: ha a Kárpát-medence a magja egy kontinensnyi méretű gazdasági, politikai és művelődési egységnek, akkor a Bizánc-Róma-Köln háromszög csakis a héja lehet. Ebben a fogalomkörben mozogva tehát az 'óraátállítás' művelete (értsd: 614 augusztusa és 911 szeptembere közötti majd' 300 év betoldása időszámításunkba) így jellemezhető: a hég támadása a mag ellen.”

8 EGYED: *i. m.*, 14.

9 *Uo.*, 18.

10 *Uo.*, 26–30.

A 4. fejezet a *Magyar állam és a magyar alkotmány* címet kapta, amelyben a szerző sorra veszi a magyar állam és a magyar alkotmány jellemzőit. Az alkotmány körében témánk szempontjából a következők emelendők ki. „Természetesen a magyar alkotmány is fejlődött...; de bizonyos alapelvek mindvégig megmaradtak és ma is megvannak. Nevezetesen:

1. a történelmi jelleg, amelynél... alapelv a jogfolytonosság;
2. a közjogi szellem, amely a magánjogias befolyásokat mindig legyőzte;
3. az erős nemzeti vonás, amely azonban figyelemmel volt a nemzetiségi igényekre;
4. a keresztény jelleg, azaz benső kapcsolat a keresztény egyházakkal;
5. a királysági államforma, de a királyi hatalom átruházott és korlátozott természetével;
6. az alkotmányosság,
7. a jogállamiság, azaz az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelme.¹¹

Vajon igazak-e Magyarországon ma, 2016-ban is ezen alapelvek? Ha a választ az éppen öt évvel ezelőtt, 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény szempontjából adjuk meg, akkor egyértelmű „igen”, kivéve természetesen az államforma kérdését, hiszen nyilvánvaló, hogy Magyarország ma már nem királyság, hanem köztársaság! No, de nézzük meg tételesen, az Alaptörvényt tükröként segítségül hívva:

- ad 1. A Nemzeti hitvallás 18. mondata a következő: „Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét.”
- ad 2. A hitvallás több mondata is felhívható. Példaként idézhető a 12. mondat, amely kimondja: „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki.”
- ad 3. A hitvallás 6. és 7. mondata a következő: „Ígérjük, hogy megőrizzük az elmúlt évszázad viharaiban részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységét. A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”
- ad 4. A hitvallás 5. mondata kimondja: „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét.”
- ad 5. A hitvallás fent hivatkozott 18. mondata is felhívható, összefüggésben a 19. mondatdal, amely szerint: „Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését.”
- ad 6. Az Alapvetés B) és C) cikke kimondja: Magyarország független, demokratikus jogállam.” C) cikk: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

A monográfia 18. fejezetének címe: *Szabadság, alkotmányosság*. E fejezet elején tárgyalja a szerző az egyének szabadságjogait, miközben leszögezi: „a szabadságjogok lehetnek általános emberek vagy polgáriak; az előbbiek minden embert megilletnek, az utóbbiak csak az állam tagjai részére vannak fenntartva.”¹² A szabadság azonban nem keverendő össze a szabadságsággal, vagyis az egyéni szabadságjogokat a társadalomban az állam köteles összehangolni annak érdekében, hogy azok rendeltetésszerűen működjenek. Ahogyan Egyed István fogalmaz: „Az emberi együttműködésre felépített társadalomban a szabadságok összeegyeztetésre

¹¹ Uo., 38. (kiemelés tőlem, T. A.)

¹² Uo., 165.

szorulnak... a szabadság féktelensége szabadosságot, minden társadalmi rend felborítását, anarchiát eredményezhet.¹³

Az egyéni szabadságjogok rendszerezése után a szerző „a közszabadság” felé fordul, amikor rögzíti: „Az egyéni szabadság feltételezi a köznek szabadságát. Amint Concha Gyöző mondja: csak az állami közületben élő egyén lehet szabad, minthogy csak az állam képes biztosítani és védeni az egyéni szabadságokat; viszont csak a szabad egyénekből álló, életét tagjainak közreműködésével folytató közület (nemzet) mondható szabadnak. Így szüli a közszabadság az egyéni szabadságot...¹⁴

E gondolatok – vagyis az egyéni szabadság és a közszabadság – rögzítése mintegy előkészíti az „alkotmányosság” fogalmának megjelenését. Az e fogalomnak ma itt teret adó konferencia jelmondata ugyanis a kötet e fejezetében található, a következők szerint: „A közszabadság az államot alkotmányossá teszi. Alkotmánya formailag minden államnak szükségképpen van, de nem minden állam alkotmányos berendezésű, azaz nincsen szabad szellemű alkotmánya. Az alkotmányosság (constitutionalismus) az államnak olyan berendezése, amelyben a nemzeti akarat a jog fő forrása és az államélet irányítója. Az alkotmányos államban a nemzet gyakorolja a közhatalmat...¹⁵ – írta e sorokat a szerző 1943-ban, a II. világháború kellős közepén, nem csekély felkészültséggel és bátorsággal!

A kötet 20. fejezete *A magyar állam jogállam* címet viseli, mintegy lezárva annak első részét. Itt található a szerző egyik legfontosabb gondolata, gondolatsorozata, amely (talán) *hitvallásként is felfogható*. Ezek megfogalmazásakor nem feledhető, hogy a kötetet 1943-ban adták ki, vagyis akkor, amikor az Adolf Hitler kancellár által vezetett fasiszta Németország által kirobbantott II. világháború még javában tartott. Azon Németországról van itt szó, amelynek jellemzésére minden kifejezés megadható, csak éppen a „jogállam” kifejezés nem! Ebből következően komoly meggyőződéssel, eltökéltséggel és mondjuk ki: bátorsággal kellett rendelkeznie annak, aki a jogállamról, és különösen annak uralmáról értekezett akkoriban, vagyis a németek szövetségeseiként hadban álló ország polgáraként. A háború kellős közepén!

Márpedig Egyed István ezt teszi meg a huszadik fejezetben, amikor kifejti: „A jogállam elnevezést az olyan államra lehet alkalmazni, amelyben a jog uralkodik. [...] Tehát nem az államfő, az egyes osztályok vagy hatóságok önkénye vagy szeszélye irányítja az állam és közegei magatartását, hanem kizárólag a törvényekben és más törvényes jogszabályokban kifejezett államakarat... A jogállam tehát ellentéte a rendőrállamnak és az állam fejlődésének magasabb fokát képviseli... Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani a társadalmat...¹⁶

13 Uo.

14 Uo., 168.

15 Uo.

16 Uo., 184.

A jogállam fogalmának definiálása után a szerző kiemeli, hogy *a joguralom fenntartása* kétféle módon történik: *előzetes és utólagos eszközökkel*, majd sorra veszi ezeket az eszközöket. Ennek során az utóbbiakat tárgyalja bővebben, rámutatva arra, hogy a jogállam fogalma az előzetes eszközöknél „sokkal nagyobb mértékben összekapcsolódott a megsértett joguralom helyreállításának a gondolatával. A jogsérelmeket ugyanis megelőzéssel teljesen kiküszöbölni... nem lehet... Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig, a rendőrállamtól a jogállamig; ennek a fejlődésnek legjelentősebb állomásai: az igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása, a közigazgatási bírászkodás kiépítése és végre legújabbban a közjogi (alkotmányjogi) bírászkodás rendszerének megalapozása.”¹⁷

Egyed professzor – történelmünket szemlélve – világosan látja, hogy a „magyarság fegyvere az önállóságért és területi egységért folytatott évszázados küzdelmekben a kard mellett a jog volt; a magyarság (tehát) nemcsak katonanemzet, de igazi jogásznemzet (is)... természetes tehát, hogy a nemzet különös gonddal dolgozta ki a jogvédelem eszközeit: a bírósági szervezetet és eljárást is.”¹⁸

A szerző magas fokú felkészültségét, bölcsességét, sőt bátorságát bizonyítja, hogy a bírósági függetlenség és a szervezeten is önálló közigazgatási bíróság igenlésén túlmenően előre látta az alkotmánybírászkodás megjelenésének szükségességét is. E körben a következő módon fogalmaz: „A jogállam betetőzésének harmadik, befejező műve a közjogi (alkotmányjogi) bírászkodás kiépítése. Ez a mű nincs teljesen befejezve sem nálunk, sem más államokban, de az idők jele azt mutatja, hogy a kérdés... közeledik a megoldás felé. Felmerülnek ugyanis az államéletben oly fontos jogi viták, amelyek pártatlan eldöntésétől függ az alkotmány akadálytalan érvényesítése, az államhatalmak egymáshoz való viszonya, a kormányok sorsa, a politikai élet egész iránya, alakulása.”¹⁹

A kötet *Második része* 16 fejezetből áll. Az egyes fejezetek számozása az első rész számozására épül, tehát a *Második rész* a 21. fejezettel kezdődik. Ebben a részben a szerző lényegében a *magyar államszervezet felépítését* tárgyalja, mégpedig – az első részhez hasonlóan – történelmi keretbe ágyazva és külön-külön fejezetben tárgyalva az 1940-es évek államszervezetét. Tartalmilag a szerző a következő jogintézményeket tárgyalja:

- a magyar állam királyság,
- a magyar király és helyettesítése: a nádor és a kormányzó,
- az országgyűlési rendszer, az országgyűlés szerkezete, a képviselő-választás, az országgyűlés hatásköre,
- a végrehajtó hatalom,
- a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyensúlya,
- az önkormányzat és a vármegye,
- a honvédelem, valamint
- a magyar alkotmány helye az alkotmányok rendszerében.

17 Uo., 184–185.

18 Uo., 186.

19 Uo., 191.

A rendelkezésemre álló keretek korlátozottsága természetesen e körben is érvényesül, így nincs lehetőségem mind a 16 fejezet tárgyalására. Mindazonáltal a következő három fejezet legfontosabbnak ítélt gondolatait indokolt kiemelni, hozzáfűzve az én álláspontomat is:

A 21. fejezet címe: *A magyar állam királyság.* A szerző azzal a gondolattal indít, hogy az állam egy olyan jogi szervezet, amelyet az életben meg kell személyesíteni valakinek, aki nem más, mint az államfő. Ahogyan Egyed professzor fogalmaz: „*Államfő nélkül pedig egy állam sem lehet, legfeljebb az államfői tiszt nem külön személyre... van bízva. Az államok túlnyomó többségében azonban külön államfő van, akit az államfői tiszt betöltési módja és az illető állam rangja szerint császárnak, királynak, elnöknek, stb. neveznek.*”²⁰ Ezt követően a szerző az alábbiakat szögezi le: „*A magyar nemzet mindig monarchikus felfogású volt. Előbb a vezér, majd a király gyakorolta az államfői hatalmat... Szent István a magyar államnak királysági államformát adott, és a nemzet ehhez az államformához azóta megszakítás nélkül ragaszkodik. Megtartotta a nemzet ezt az államformát a legválságosabb időkben is, amikor számos államban forradalmak döntötték le a trónokat... A köztársaság irányában tett forradalmi kísérletek (1849, 1918/19) soha nem tudtak meggyökeresedni, a királyi hatalom szünetelése miatt előfordult kormányzóságok (1401, 1445, 1920) pedig nem jelentették a királysági államforma megszüntetését.*”²¹ Mindez pedig azzal a következménnyel jár, hogy Egyed István – Magyarország vonatkozásában – az *alkotmányos királysági államformának a feltétlen híve*, ahol a „*Szent Korona a magyar államiságnak misztikus megszemélyesítője és az alkotmányos királyság szimbóluma. A magyar király hatalma... nem magánhatalom, nem is csupán az Isten kegyelméből származó kiváltság, hanem a nemzet által a királyra ruházott közhatalom, amely... a törvények szabályozása alatt áll, s amelyet a király csak a törvények korlátai között gyakorolhat (1790: XII. tc.)*”²²

A 25. fejezet az *Országgyűlési rendszer, a parlamentarizmus* címet viseli, ami már önmagában is arra utal, hogy a szerző feltétlen híve az országgyűlési rendszernek, vagy ahogyan ő nevezi: a parlamentarizmusnak. „*A... parlamentarizmus lényege az, hogy a közhatalom gyakorlásában a nemzet képviselője útján intézményesen, és állandóan részt vesz... A parlamentarizmus elsősorban eszköz arra, hogy az állampolgárok a közügyekre befolyásukat érvényesítsék, a hatalom alávetettjeiből a hatalom részeseivé legyenek. Ez érdeke az egyes embereknek és folyománya öntudatos állampolgári minőségének, de érdeke az államnak is.*”²³ A parlamentarizmus lényegének és szerepének tisztázását követően a szerző azokra a „betegségekre” hívja fel a figyelmet, amelyek széles körben, országok egész sorában jellemzik azt. Mindezek tudatában Egyed István a következőket fejti ki: „*Meggyőződésem szerint korai még – és mindig túlzás is marad – a parlamentarizmus végleges bukásáról vagy teljes csődjéről beszélni. A parlamentarizmus csak válságos korát éli. A fejlődés ebben a kérdésben is – mint*

20 Uo., 196. Hasonlóan fogalmaz a kor másik, talán legnagyobb közjogtudósa, Magyary Zoltán, amikor a következőket írja: „Az állam szervezetének, amely hierarchikusan van és másként nem is lehet felépítve, van legmagasabb főnöke. Ez az államfő, akinek a neve ezt a szerepét ki is fejezi. Az államfő lehet király, kormányzó, elnök, vezér stb.” MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 200.

21 EGYED: *i. m.*, 197–198.

22 Uo., 198–199.

23 Uo., 238–239.

legtöbbször – hullámvonalban történik; a virágzást szükségképpen hanyatlás, a hanyatlást megint megerősítés követi; hisz minden rendszer többé-kevésbé magában hordja hanyatlásának csíráit. A visszasságok kiütközése viszont a fejlődésnek és megerősödésnek új lendületét adja. A parlamentarizmus ugyanis azok közé az örök értékű eszmék közé tartozik, amelyeket lehet átmenetileg visszaszorítani vagy teljesen mellőzni, de végleg elhantolni soha. A parlamentarizmus hantjaiból – mint már annyiszor – most is és mindig is, új és új életre fog kelni, minthogy elválaszthatatlanul függ össze az emberi eszméről és hivatásról vallott fogalmainkkal. A parlamentarizmus hódító ereje nem vesztet el, ameddig van hit az emberi méltóságban és szabadságban.”²⁴

Mit tehetek én hozzá e csodálatos gondolatokhoz, különösen annak fényében, hogy azok a világháború borzalmai közben, 1943-ban születtek? Talán az a helyes, ha semmit nem fűzök ehhez, hiszen ettől szebben kifejezni úgysem tudom sem a törvényhozó hatalom jelentőségét, sem pedig a szerzőnek a mélységes hitét és meggyőződését az emberiségben!

A kötet utolsó, 36. fejezetének címe: *A magyar alkotmány helye az alkotmányok rendszerében*. Itt a szerző abból indul ki, hogy 1935-ben megjelent egy német professzornak, bizonyos Conrad Bornhaknak a tanulmánya az alkotmányok genealógiája tárgyában: a *Genealogie der Verfassungen*. Ebben a német professzor arról értekezik, hogy a 19. század az alkotmányosság korszaka volt, és az akkor született, igen nagyszámú alkotmány megfelelően csoportosítható. A rendszerezés után tanulmányát Bornhak az 1919. évi német weimari alkotmány ismertetésével fejezi be. Ennek keretében megállapítja, hogy egyfelől ezzel végződik Németországban az alkotmányosság és a parlamentarizmus korszaka, másfelől pedig új korszak kezdődik, amelyben az ún. „tekintélyi kormányzat” elve jut diadalra.

Egyed István álláspontja szerint Bornhak megállapításai erősen túlzók. Ahogyan fogalmaz: „...meg vagyunk győződve, hogy az alkotmányosság útja nincs lezárva és ma is csak olyan megszakításban élünk, amilyenek a múlt században is voltak.”²⁵ Rámutat Egyed a német professzor elgondolásának azon hibájára is, amely szerint az alkotmányok rendszerezése során a professzor megfélemez a 19. század előtti (ún. történeti) alkotmányokról: az angol és a magyar alkotmányról is. Erre figyelemmel Egyed István – a 36. fejezetben – mintegy *ki szándékozik egészíteni* Bornhak munkáját. Ennek során a következő körülményekre, illetve tényezőkre mutat rá:

- A magyar nemzet „mindig az alkotmányosság népe” volt. Páratlan alkotmányos fejlődése a kontinens államai közül mindig kiemelte, és minket egész nemzeti múltunk az abszolutizmus, illetve, ahogyan Egyed fogalmaz: „a tekintélyi kormányzat” elleni küzdelemre kötelez.
- A magyar gondolkodástól „a diktatúra mindig idegen” volt, s a nemzet hivatott vezetői mindig az alkotmányosság védelmében szereztek babérokat. Márpedig „a Rákócziak, Kossuthok, Deákok nemzete a hagyományhoz nem lehet hűtlen.”

²⁴ Uo., 242. (kiemelés tőlem: T. A.)

²⁵ Uo., 355. (kiemelés tőlem: T. A.)

- A mi egész nemzeti gondolkodásunktól idegen az a rendszer, amely „a tekintélyi kormányzat folyományaként... a politikai bírálatot a közélet területéről kiszorítani igyekszik.” Az önkormányzat tesz nagykorúvá — mondotta Kossuth Lajos, és mi ezt a nagykorúságot rengeteg küzdelemmel egy évezred viharai és alkotmányos harcai között érdemeltük ki.²⁶
- A „tekintélyi kormányzat” a felülről szervezés rendszere. Az egypártrendszer figyelmen kívül hagyja az emberek között öröktől fogva fennálló és soha meg nem szüntethető különbségeket: világfelfogás, vallásos meggyőződés, anyanyelv, kultúra, egyéni hajlamok tekintetében. A pártnak az államszervezetbe való beépítése a kommunizmus rendszerét kelti életre, miközben megszünteti a közigazgatás pártatlanságának nagy erkölcsi értékét. A merev központosítás a közügyek iránti közömbösséget erősíti, vagy elégedetlenséget okoz, miközben a szabadság az emberi élet olyan értéke, amely nélkül sorvad a társadalom, gyengül az állam. A diktatúra nem lehet tartós rendszer, mert „fenntartása egyesektől függ, megszüntetése pedig mindig az államélet nagy megrázkódását, esetleg összeomlását jelenti.”²⁷
- A magyarság nem követheti feltétel nélkül más népeknek olyan szellemi mozgalmait, amelyek teljesen nemzetiék (fasizmus, hitlerizmus), sőt épp e szellemi mozgalmak példája mutatja, hogy nekünk is magunknak kell kidolgoznunk a magyar programot. Az ezeréves magyar történelem és páratlan alkotmányunk igazolja, hogy nekünk is vannak olyan különleges erőforrásaink, amelyekből meríthetünk! „Egy nemzetnél sem vagyunk alábbvalók, csak váltsuk ki ebből a magyar nemzeti lélekből azokat az erőket, amelyek ezer éven át fenntartották, a pusztulásból mindig feltámasztották, a szétdarabolásból mindig újra egészévé forrasztották hazánkat.”²⁸
- A magyar alkotmány tiszteletében nem szabad közöttünk különbségnek lennie, hiszen ez az alkotmány köt össze múlt és jövő nemzedékeket, ez köt össze minden magyart a határokon innen és túl. „A magyarság jövője csak az alkotmányosság útján építhető, mert hűség az alkotmányhoz nálunk annyi, mint magyarnak lenni.”²⁹

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Mit tehetek hozzá én mindehhez 2016 júniusában? Akkor tehát, amikor Magyarország már több mint tíz éve tagja az Európai Uniónak és annak révén a Schengeni Egyezménynek, miközben menekültek ezrei lépik át ellenőrizetlenül(!) és naponta Európa kapuit? Másként fogalmazva: igazak-e napjaink Magyarországra a professzor idézett szavai, illetve vannak-e máig ható gondolatai Prof. Dr. Egyed István egyetemi tanárnak? Üzen-e valamit a professzor úr a mai fiatal közjogász-generációnak, amely – szerencsére – nem ismeri a háború borzalmaival? A magam részéről e kérdésekre mind-mind „igen” választ igyekeztem adni a jelen tanulmányban, és bízom abban, hogy a tisztelt Olvasó válasza is ugyanez!

26 Uo., 361–362.

27 Uo., 363.

28 Uo., 364.

29 Uo., 365.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
2. Illig HERIBERT: *Kitalált középkor. A történelem legnagyobb idő hamisítása*, Allprint Kiadó, Budapest, 2002.
3. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

Prof. Dr. Torma András (rektor@uni-miskolc.hu): egyetemi tanár, a Miskolci Egyetem rektora. Kutatási szakterülete a közjog, közigazgatási jog, európai közigazgatás és a közigazgatás-elmélet.

Kukorelli István

EGYED ISTVÁN KÖZJOGI PUBLICISZTIKÁJA

The Publications of István Egyed in the Field of Public Law

Prof. Dr. Kukorelli István, egyetemi tanár, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmány-jogi Tanszék, kukorelli.istvan@ajk.elte.hu

Az emlékező írás szerint Egyed István professzor termékeny író volt, az 1920–1945 közötti közjogi provizórium közjogásza. Sokan az új történeti iskola egyik képviselőjének tartják, ugyanakkor nem állt tőle távol a jogdogmatikai szemlélet sem. Egyed István tárgyilagosságra törekvő, az alkotmányossággal érvelő, a szélsőségektől távolságot tartó, nemzetileg elkötelezett közjogi író volt. A megemlékező írás különösen Egyednek a magyar történeti alkotmány sajátosságairól és a parlamenti jogról (pl. az összeférhetetlenség) szóló műveit emeli ki és értékeli (A mi alkotmányunk, 1943; Országgyűlési összeférhetetlenség, 1937; A parlamentarizmus sorsa, 1942).

KULCSSZAVAK:

alkotmányosság, jogállamiság, közjogi szellem, nemzeti önrendelkezés, összeférhetetlenség, parlamentarizmus, történeti alkotmány

According to the memorial, Professor István Egyed was a prolific writer, public lawyer of the temporary state between 1920 and 1945. He is considered as a representative of the new historical school by many, but at the same time the dogmatic view of law is not far from him as well. István Egyed always intended to stay objective, arguing with constitutionalism while holding distance from radicalism, being a committed civil author of public law.

This commemorative work emphasizes and appreciates his writings on the peculiarities of the Hungarian historical constitution and parliamentary law (the incompatibility). (Our Constitution” 1943, “Parliamentary Incompatibility” 1937, “The fate of Parliamentaryism” 1942.)

KEYWORDS:

constitutionalism, rule of law, public law spirituality, national self-determination, incompatibility, parliamentarism, historical constitution

1. A cím egyáltalán nem kíván pejoratív lenni, Egyed István közjogi író volt, a szó legnevesebb értelmében. A magyar közjog történetében a közjogi-politikai publicisztika „veretes” műfaj, jeles korszakai, művelői voltak. Egyed professzor is magas szinten művelte ezt a műfajt.

Az a kor, amelyben Egyed István élt és alkotott – lényegében a két világháború közötti negyedszázad –, közjogi vitáktól hangos. Ezeknek a vitáknak tevékeny és cselekvő részese ő is, aki alapvetően a tudomány – az alkotmányosság és a jogállamiság – felől közelítette meg a vita tárgyát, nemzeti érzelmektől sohasem mentesen. Az egyik fő vitatéma a két világháború között az 1920. évi I. tc., a közjogi provizórium rendszerének értelmezése. E törvénynek kodifikátorként Egyed István az egyik megalkotója volt.

A mi alkotmányunk című 1943-ban közzétett összefoglaló művének előszavában keserényesen írja: „Mikor e sorok írója 1923 elején közzétette »Mai közjogi berendezéseink« c. tanulmányát, egyik bírálója kissé gúnyosan a provizórium közjogásának nevezte; annyira elszigetelt volt e törekvés és annyira népszerűtlennek látszott a vállalt feladat. Sokan fájlalták az alaki jogfolytonosság megszakítását, de mit sem tettek az anyagi jogfolytonosság helyreállításának megalapozására.”¹

2. Egyed István rendkívül termékeny közjogi író. Első korszakában inkább a közigazgatással, második korszakában az alkotmányjoggal foglalkozott. Nemcsak egyetemi katedrán oktat, előadásainak nagy része egyletekben (pl. az Országos Nemzeti Klubban, Jogászegyletben) vagy más fórumokon hangzik el.

Publikációinak megjelenési forrásait vizsgálva megállapítható, hogy az rendkívül széles körű; nemcsak a hagyományos jogi folyóiratokban (Jogállam, Jogtudományi Közlöny) közli előadásait, írásait, hanem gyakorta publikált pl. az Új Emberben, a Katholikus Szemlében, a Pesti Hírlapban, a Városi Szemlében, az Ügyvédek Lapjában, a Magyar Kultúrában.

A közjogot, főképpen az alkotmányjogot nem kizárólag jurátusoknak szóló tantárgynak, hanem közismereti tárgynak tekinti. Ha nem is a 15 millió alkotmányjogász országról álmodik – a választójog általánosságáért nem igazán lelkesedett –, ars poeticája mégis a következő: „Mert ha nem is minden állampolgár ismeri és ismerheti a magyar közjog egész anyagát, minden művelt és öntudatos magyar állampolgárnak fogalmának kell lennie az alkotmány szerepéről és jelentőségéről, a magyar alkotmány szelleméről és értékéről. Ez az állampolgári műveltség és öntudat értékmérője”.²

Ezt a célt, az alkotmányjogi ismeretek népszerűsítését is szolgálták a több kiadást megélt *Közjogi alapismeretek* című könyvei.³

1 EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság Kiadása, Budapest, 1943, 8.

2 *Uo.*, 6.

3 EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1927, 2. kiadása, Budapest, Grill Károly Könyvkiadó, 1937.

Megjegyzendő, hogy nagyobb monográfiái korábbi írásaira épülnek, azokat szerkeszti egybe és erre rendkívül korrekten hivatkozik is! (Ilyen műve többek között a már említett *A mi alkotmányunk 1943-ból* vagy *A magyar közigazgatási jog alaptanai 1947-ből*).⁴

3. Egyed Istvánt nehéz besorolni a közjogtudomány nagy iskoláiba, és nem tudom, hogy kell-e egyáltalán. Sokan alapvetően az új történeti közjogi iskola egyik képviselőjének tartják, ő maga is hajlott erre. S valóban, műveiben a történelmi alkotmány tételeinek, ahogy ő maga mondta, „örök érvényű intézményeinek” az újraértelmezésére vállalkozik, írásaiban ez egy jól kivethető, határozott irány. A történelmi alkotmány főbb alapelveit hét tételben foglalta össze 1941-ben közzétett *Magyar jellem és magyar alkotmány* című füzetében. Idézem: „Természetesen a magyar alkotmány is alakult és fejlődött, de a főbb alapelvek mindvégig megmaradtak és ma is megvannak; megmaradt nevezetesen:

1. a történeti jelleg, amelynél fogva nagy jelentősége van a jogszokásnak és alapelv a jogfolytonosság;
2. a közjogi szellem, amely a magánjogias befolyásokat mindig legyőzte;
3. az erős nemzeti vonás, amely azonban figyelemmel volt a nemzetiségi igényekre;
4. a keresztény jelleg, azaz benső kapcsolat a keresztény egyházakkal;
5. a királysági államforma, de hovatovább a királyi hatalom átruházott és korlátozott természetével;
6. az alkotmányosság, azaz a nemzet önrendelkezése a törvényhozó és végrehajtó hatalomban, az országgyűlés és az önkormányzati testületek által;
7. a jogállamiság, azaz az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelme.”⁵

Ugyanakkor nem állt tőle távol a jogdogmatikai szemlélet sem, hiszen bíróként, kodifikátorként írta, alkalmazta is a közjogot. Sőt mi több megkockáztatható, hogy a két szemlélet összekapcsolására törekedett több esetben is. Egyetlen példát említenék; a kormányzói tisztséget – hangsúlyozva annak átmenetiségét – a provizórium közjogászaként a történelmi alkotmány alapján próbálta igazolni. A rá jellemző alapossgal tárta fel a magyar történelem kormányzóit, akik közül a „Hunyadi János precedens” állt hozzá legközelebb. Miért? Idézem: „Végre külön kell említeni Hunyadi János kormányzóságát, amelynek hatáskörét külön törvény állapította meg és amelynek emléke a köztudatban leginkább fennmaradt”.⁶

4. Egyed István saját képű, a szó igazi értelmében „egyedi” közjogi író. És ez nem szójáték. Szellemtörténész, jellemtörténész.

A kiütkeresés, a szárszói találkozó évében 1943-ban közzétett nagy összegző művében bevallja, hogy a magyar alkotmány szellemét keresi, e könyve nem annyira ismerteti, mint jellemzi a magyar alkotmányt.

4 EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947, 199.

5 EGYED István: *Magyar jellem és magyar alkotmány*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941, 18.

6 EGYED: *A mi alkotmányunk... i. m.*, 228.

Egyed fő törekvése, hogy bizonyítsa, a magyar alkotmány különleges történelmi fejlődés eredménye, a nemzeti kultúra értékes bizonyítéka, éppen úgy, mint a magyar nyelv, a magyar zene vagy a magyar irodalom. Valamennyiünk közös kincsévé kívánta tenni azt, törekvése továbbá, hogy kimutassa: a magyar alkotmány különleges helyet foglal el az alkotmányok rendszerében. Vallja – Deák Ferenc húsvéti cikkére hivatkozva –, hogy Magyarországot csak saját alkotmánya szerint lehet kormányozni.⁷

Új irány a modern alkotmányokban című könyvében (1935) sorra vette a korszak alkotmányozási kísérleteit. E könyv, amely a „két pogány közt egy hazáért” szellemében íródott, jól mutatja Egyed szélsőségektől távolságtartó attitűdjét. Egyed István tárgyilágosságra törekvő, érvelő közjogi író. Kritikus a liberális alkotmányok iránt, ugyanakkor óv a diktatórikus (olasz, német) megoldásoktól is.

„A tárgyilagos szemlélő előtt nem lehet kétséges, hogy az új alkotmányok e tekintetben sokszor túlzásba esnek és a bajok orvoslására a kelleténél erősebb, olyan orvosságot alkalmaznak, amely teljesen kiörlheti a társadalomból az érzéket az alkotmányosság iránt”⁸ Egyed a korabeli olasz, német, osztrák, lengyel, észt, litván és portugál alkotmányokat elemezte.

Egyed nem volt híve az elhamarkodásnak, az elhamarkodott ítéleteknek. 1935-ben a külföldi alkotmányozási irányokat összegezve leszögezte: mi ne készítsünk alkotmányreformot. Az alkotmány stabilitását fontos értéknek tekintette.

5. Személy szerint örülök Egyed István újralfedezésének. Igaz, Egyed István olyan közjogi író volt, akit a kései utódoknak nem lehetett nem felfedezni. Fiatal oktatóként egyik vállalt feladatomból volt annak kutatása, hogy kik oktatták és kutatták a magyar közjogot a kezdetektől napjainkig. Kovács István nyomdokain indulhattam el, aki 1977–78-ban Szegeden közzétett *Magyar államjog* című művében bemutatja a magyar közjogtudományi iskolákat. Kovács István szerint a két világháború között a következő közjogászok tettek le az asztalra „maradandót”, azaz összefoglaló műveket: Molnár Kálmán, Faluhelyi Ferenc, Egyed István, Csekey István, Bölöny József, Tomcsányi Móric.⁹

Fiatal kutatóként a parlamenti jog lett kandidátusi disszertációm tárgya. Az országgyűlési képviselők jogállása – különösen az összeférhetlenség esetében – kérdésénél megkerülhetetlen volt Egyed István munkássága. A 344 oldalból álló *Országgyűlési összeférhetlenség. Közjogi és politikai tanulmány* (1937) címet viselő önálló könyve alpmunkának tekinthető.

Sajnálatos, hogy a *Magyar életrajzi lexikon* a fő művek alatt – az *Iparjog, A Vármegyei Önkormányzat* és más, valóban említésre méltó művei mellett – ezt nem tünteti fel. A könyvről Bölöny József írt 1938-ban kitűnő recenziót.¹⁰ Általában is jellemző Egyedre, hogy idézte a korabeli közjogi irodalom, például Magyary Zoltán.¹¹

7 EGYED: *Magyar jellem... i. m.*, 20.

8 EGYED István: *Új irány a modern alkotmányokban*, A „Magyar Közigazgatás” kiadása, Budapest, 1935, 55.

9 KOVÁCS István: *Magyar államjog II. kötet*, JATE ÁJK kiadása, Szeged, 1978, 89.

10 BÖLÖNY József: *Dr. Egyed István: Országgyűlési összeférhetlenség*, Jogállam, 1938/3–4, 136–138.

11 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 63.

Az összeférhetlenségről adott tipológiája elgondolkodtató, különösen a képviselői magatartáshoz és felelősséghez kötődő méltatlansági összeférhetlenségről írottakra vagy a szabad pályák (ügyvédek, újságírók) összeférhetlenségére gondolok. Nagyon jól érzékelték ennek az igazi „erkölcsőr” intézménynek a lényegét.¹²

Egyed István a parlamenti joggal, a parlamentarizmussal több más művében is foglalkozott, részese volt például a felsőházi reformnak. Zárásként külön szeretném idézni 1942-ben közzétett *A parlamentarizmus sorsa* című előadásának néhány veretes gondolatát. Ez az előadás egy igazi Egyed István-i mű! Megjelenik benne alkotmánytisztelete, erkölcsisége, érték-elvűsége, kritikai szemlélete és nemzeti hevülete!

Felfogása szerint a parlamentarizmus „örök értékű eszme”, a parlament a nemzeti akarat kifejezésére hivatott. Felsorolja a parlamentarizmus akkor, 1941-ben észlelt fő betegségeit:

- a szellemi színvonal süllyedése;
- az erkölcsi színvonal süllyedése;
- a munkaképtelenség;
- a kormányképes többségi párt kialakulásának megnehezülése.¹³

A bajok ellenére kiállt a parlamentarizmus mellett, a mai koreszmék és világrámlatok ellentétesek a parlamentarizmus gondolatával, mondta.

Máig érvényes megállapítása: „Az kétségtelen, hogy az országgyűlés tekintélyét elsősorban tagjainak értéke biztosíthatja.”¹⁴

Sokszor eszembe jutnak Egyed professzor idézett és 1941. december 17-én az Országos Nemzeti Klubban elhangzott előadásának bevezető gondolatai napjainkban is. Kuncz Ignácra hivatkozva az invokációban így töprenkedett: „Vajon én is nem elhagyott oltárnál áldozok-e, amikor a parlamentarizmusról, annak múltjáról, jelenéről, jövőjéről szólók. Nekem hitem és meggyőződésem, hogy nem.”¹⁵

Ilyen hit (amely nem vakhit) nélkül aligha lehet hűséggel és tisztességgel művelni a hatalomgyakorlás jogát, az alkotmányjogot.¹⁶

12 KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede*, Korona Kiadó, Budapest, 1995, 164. Továbbá Kukorelli István: *Az országgyűlési képviselők jogállása*, KJK, Budapest, 1989, 61.

13 EGYED István: *A parlamentárizmus sorsa*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

14 *Uo.*, 25.

15 *Uo.*, 3.

16 EGYED István előadása: *Hűség az alkotmányhoz*, Athenaeum, Budapest, 1938.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÖLÖNY József: *Dr. Egedy István: Országgyűlési összeférhetetlenség*, Jogállam, 1938/3–4.
2. EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság kiadása, Budapest, 1943.
3. EGYED István: *Közjogi alapismeretek*, Egyetemi Nyomda, Budapest, 1927; 2. kiadása, Grill Károly Könyvkiadó, Budapest, 1937.
4. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog aaptanai*, Szent István Társulat kiadása, Budapest, 1947.
5. EGYED István: *Magyar jellem és magyar alkotmány*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1941.
6. EGYED István: *Új irány a modern alkotmányokban*, A „Magyar Közigazgatás” kiadása, Budapest, 1935.
7. EGYED István: *A parlamentárizmus sorsa*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
8. EGYED István előadása: *Hűség az alkotmányhoz*, Athenaeum, Budapest, 1938.
9. EGYED István: *A sajtószabadság fogalma*, Magyar Sajtótudományi Társaság, Budapest, 1943.
10. EGYED István: *Az ezeréves magyar alkotmány*, Klny., Pesti Hírlap, Budapest, 1939.
11. EGYED István: *Budapest önkormányzata*, Jogállam, Budapest, 1936/7.
12. EGYED István: *Mai közzjogi berendezkedéseink*, Franklin, Budapest, 1926.
13. EGYED István: *A szentkorona-eszme története*, Katholikus Szemle, 55(1941)/5.
14. EGYED István: *Országgyűlési összeférhetetlenség: közzjogi és politikai tanulmány*, Magyar Jogászegylet, Budapest, 1937.
15. EGYED István: *Az alkotmánytörténelem írásának új útja*, Jogállam, 1931/5–6.
16. EGYED István: *A trónfosztásról szóló törvény*, Jogállam, 1926/3.
17. EGYED István: *A felsőház visszaállítása*, Magyar Kultúra, 1925/ápr.
18. EGYED István: *A mentelmi jog határai*, Pallas Nyomda, Budapest, 1924.
19. EGYED István: *A főrendiház reformja*, Katholikus Szemle, 36(1922)/1.
20. EGYED István: *Ideiglenes államfő*, Jogállam, 1920/3.
21. KOVÁCS István: *Magyar államjog II. kötet*, JATE ÁJK kiadása, Szeged, 1978.

Prof. Dr. Kukorelli István (kukorelli.istvan@ajk.elte.hu): az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi tanszékének egyetemi tanára, a Kari Doktori Tanács elnöke. 2010 óta az MTA doktora. 1994–1999 között az OVB tagja, majd 1997-től elnöke. 1999–2008-ig alkotmánybíró. 2007-től a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének elnöke. Közreműködött a Bibó Szakkollégium létrehozatalában (1983) és annak állandó oktatója. Tagja több tudományos folyóirat szerkesztőbizottságának, a Parlamenti Szemle Szerkesztőbizottságának elnöke. A Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Karán működő Parlamenti Kutatóközpont vezetője. Az alkotmányjog témakörében tizenkét könyve és közel háromszázötven publikációja jelent meg. Fő kutatási területe: a parlamenti jog, a választások, népszavazások, a kormányzati rendszerek, az alkotmánybíráskodás, az alkotmányos rendszerváltozás története.

Varga Zs. András

ÁLLAMI SZUVERENITÁS VERSUS INTÉZMÉNYI AUTORITÁS

National Sovereignty Versus Institutional Authority

Varga Zs. András, tanszékvezető egyetemi tanár, PPKE JÁK, varga.zs.andras@jak.ppke.hu

A nemzetközi szervezetek jelentőségének növekedése, a saját bíróságok által szavatolt egyezménynek hatásának növekedése megváltoztatta az alkotmányos érvelés szókészletét. Mivel ezek a nemzetközi szereplők elsősorban jogi konstrukciók és nem politikai közösségre épülnek, velük kapcsolatban nem értelmezhető a szuverenitás. A szuverenitás helyét így az intézményi autoritás veszi át. A nemzetközi bíróságok előtt a szuverenitásra hivatkozás nem lehet eredményes, mert az ilyen kifogás elfogadása az egyezmények érvényesülését veszélyeztetné. Ennek hatására a szuverenitás egyre inkább háttérbe szorul a hazai szóhasználatban is. Ez viszont veszélyes, mert az államiság alapjai így elvesznek, a szuverenitás ténylegesen feloldódik az intézményi autoritások kontextusában.

KULCSSZAVAK:

szuverenitás, intézményi autoritás, alkotmányjogi érvelés, nemzetközi intézmények, nemzetközi bíróságok

The growing importance of international institutions, the growing impact on political relations of international conventions guaranteed by court systems caused certain changes within the wordings of constitutional argumentation. Since these international or supranational entities are more legal constructions than political communities, sovereignty is not a suitable notion for their description. The notion of sovereignty is replaced by institutional authority when international organizations are described. Before international courts sovereignty cannot be used as an argument. If an exception based on sovereignty is accepted, the effectiveness of the international conventions is questioned. Consequently, sovereignty slowly disappears from the national constitutional argumentation. This development endangers the grounds of states, as their sovereignty is dissolved within the context of different institutional authorities.

KEYWORDS: sovereignty, institutional authority, constitutional argumentation, international institutions, international courts

Mielőtt a címben jelzett és vállalt témára rátérnék, hadd legyen szabad Torma András professzor úr ugyanezen a konferencián elhangzott egyik gondolatára visszautalni: „*a fordulat évét követően nem volt szabad kiejteni Magyar, Ereky, hát még Egyed István nevét.*”¹ A háború utáni magyar közjogtudományt két szára lehet bontani. A régiókban ritkaságszámba megy, ami Magyarországon történt. Nálunk a közigazgatás-tudomány vitte tovább a háború előtti magyar alkotmányosság gondolatát akkor, amikor a magyar alkotmányjog-tudomány feladta saját magát, még nevet is változtatott (államjog), és másolni kezdte az éppen aktuális szovjet mintát. Tehát, ha megnézzük az 50-es, 60-as, de még a 70-es évek, sőt talán a 80-as évek alkotmányjoginak, államjoginak nevezett szakirodalmát, és azt, amit államigazgatási jog néven írtak, akkor kiderül, hogy a közigazgatási jogtudomány abszorbeálta a teljes közjogtudományt. Ennek részeként pedig néha névvel, néha név nélkül tovább élte a háború előtti magyar közjogtudományt. Tehát akkor, amikor most esetleg feltesszük a kérdést, hogy Magyarországon a közjogtudománynak melyik a meghatározó ága, ha a történetiséget is mellé tesszük, nyugodtan mondhatjuk, hogy a közigazgatási jog tudománya és a közigazgatás-tudomány semmivel nem alávalóbb, mint az alkotmányjog-tudomány. Az, hogy az alkotmányjog-tudomány hirtelen sok okból kifolyólag ’89 után megint másolni kezdett, ide vezethető vissza. Később jelentek meg azok az új megközelítések, amelyek szerint az alkotmány nem kizárólag nemzetközi összefüggésben értelmezhető fogalom, hanem lehet a *mi alkotmányunk*, és lehet erről önállóan is gondolkodni.

1. KÉRDŐJELEK A SZUVERENITÁS KÖRÜL

Egyed István *A mi alkotmányunk* című munkájának alapgondolatához visszatérve arra kell válaszolnunk, hogy feltehető-k-e ugyanazok a kérdések ma, amelyeket Egyed István feltett. Van-e helye saját alkotmánynak, van-e helye saját alkotmányfelfogásnak, van-e helye a saját alkotmányos tartalomnak ma Magyarországon, Európában, ha úgy tetszik a világon. Más megfogalmazásban: alkalmas-e egy alkotmány, esetünkben a *mi alkotmányunk* identitása folytán a szuverenitás a *saját* szuverenitás tartalmának összefoglalására. Mehetünk tovább is, egyáltalán van-e létjogosultsága ma a szuverenitásfogalom használatának.

Persze úgy tűnhet, hogy ezek evidenciák. Minden közjogi tankönyv tartalmazza a szuverenitásfogalom leírását. Megtanítjuk a hallgatóknak, hogy mit jelent, mikor és hogyan alakult ki, milyen történeti szálai és hangsúlyváltozásai vannak. Ugyanakkor a komolyabb tudományos irodalomban egyre gyakrabban jelenik meg az a gondolat, hogy ezt így felejtjük el, hogy ma, a 21. században, különösen az integrált világban, különösen föderalizálódó világban, a megosztott hatáskörök alapján történt hatalomgyakorlás világában nem szerencsés a szuverenitásról beszélni. Legfrissebben az alkotmányjog nyelvéről írt könyvében Jakab András bemutatja, hogy sokak szerint nem feltétlenül szerencsés az egész alkotmányosságot a szuverenitásfogalomra felfűzni.²

1 TORMA András: *Egyed István életműve: példa a közjogászok számára.*

2 JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016, 113–120.

Mégis úgy gondolom, hogy a címben szereplő kérdés feltehető és aktuális. Néhány órával az Egyesült Királyság európai uniós tagságáról tartandó népszavazás előtt, és néhány órával Magyarország és az Európai Unió együttműködésének a megosztott hatáskörök korlátainak tárgyában tartandó népszavazás ügyében hozott alkotmánybíróági döntések nyilvánosságra hozatala után ennél aktuálisabb kérdés talán nincs is. Válaszolnunk kell arra, hogy létezik-e szuverenitás. Sőt arra is, hogy a szuverenitásnak – ha létezik – van-e köze az alkotmányossághoz, vagy feloldható valamiféle hazai és nemzetközi intézményi autoritásra, intézményi hatáskörökre és intézményi hatáskörök technikai gyakorlására vonatkozó formáljogi gondolkodásban? Amikor erre választ kísérek adni, az nyilván bizonyos értelemben személyes lesz. Nem állítom továbbá, hogy az ezzel ellentétes nézeteket ne lehetne megalapozni. Saját megközelítem szerint a válaszhoz a szuverenitásfogalom alapjaitól kellene elindulni egy gyors történeti áttekintés segítségével.

2. A SZUVERENITÁSFOGALOM VÁLTOZÁSAI

A legkorábbi korszakban a szuverenitás fogalma nem is volt használatos, mégis valószínűleg ekkor működött igazán az, amit ma takar. Nagyon régi, Egyiptomtól, Izraeltól, Nagy Sándor birodalmától, Rómától a középkor végéig felismerhető az a tartalom, amit ma tulajdonítunk a fogalomnak. Két egyszerű tulajdonságról van szó, egyrészt a képességről a hatalom tényleges, fizikai gyakorlására, másrészt a képességről a törvényadásra, vagyis a hatalom alatt álló területen, hatalom alatt álló népesség számára a törvény megfogalmazására. Ezt foglalta egybe a kétféle hatalom forrása, spirituális eredete.³ Tulajdonképpen ez azonos az akkori szintén nem használt alkotmányosságfogalom tartalmával. Amit tehát ma alkotmányosságon nagyjából értünk, azt ez a szuverenitás tartalom rejtette.

Majd ugye jöttek a fogalmak. Ez már kicsit közelebb van hozzánk, alig néhány száz év választ el attól, amikor megjelenik a személyes szuverenitás, vagy uralkodói szuverenitás fogalom, aztán ebből faragunk állami szuverenitást, feloldjuk egy kicsit benne, majd kitaláljuk a nemzeti szuverenitást. Hadd hivatkozzak megint Jakab Andrára, gyönyörűen leírja, ahogy ezt a nemzeti szuverenitást kitaláltuk, aztán mindjárt jól be is zártuk. A nemzet, a francia *nation* nem a nép tagjainak megszámlálható együttese volt, hanem egy absztrakt fogalom. Az absztrakt fogalom nevében persze a választott képviselők gyakorolták a hatalmat. Másik megoldás, írja Jakab, az angol *sovereignty of the King in the Parliament*, itt a rendek és az uralkodó közös kezelésébe, őrzésébe adják a szuverenitást, mindenki mást távol tartanak tőle. A Szent Korona-tan is tulajdonképpen ennek a korszaknak a terméke, az is ugyanebbe a sorba illik.⁴ A nemzet és az uralkodó közös szuverenitása a Parlamentben a megfelelője – természetesen a mi megfogalmazásunkban írt megfelelője és Egyed István által igencsak értékelte megfelelője – a Szent Korona-gondolatnak.

3 JOSEPH RATZINGER: *A liturgia szelleme*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 16.

4 JAKAB András: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra*, Európai Jog, 2006/2, 3–14.

Ennek egyfajta amalgámja a mai állami hatalomgyakorlás, vagyis a szuverenitás állami gyakorlása. Uralkodónk nincs, de államfőnk van, és az államfőt mi is bezárjuk, nem adunk neki túl sok hatalmat, holott a szuverenitást elvileg megszemélyesíti. A *mi alkotmányunk* szerinti hagyományos parlamentáris berendezkedés folytán megszemélyesíti ugyan, de a belső kormányzást és a külkapcsolatokat nem ő irányítja. Ezért ez a személyes államfői szuverenitás nyomokban, teoretikusan megvan, de ténylegesen nem ezt érzékeljük. Ezzel szemben a nemzet szuverenitását már érzékeljük is, amikor népszavazunk, még ha ez viszonylag ritka is, vagy négyévente a választásokon, ami tulajdonképpen egyfajta népszavazás. A mindennapokban viszont az állami, az állam intézményei, az állam szervei által gyakorolt szuverenitással találkozunk.

Mindezek után javasolják nekünk sokan, hogy ne foglalkozzunk ezzel a szuverenitással. Tehát ne azt kérdezzük meg, hogy miért léphet fel kényszerrel a rendőr, ha nem engedelmessékedünk az utasításának, netán még ellene is fordulunk. Ne ezzel foglalkozzunk, hanem azt nézzük meg, van-e rá hatásköre. Ha van hatásköre, van felhatalmazottsága, akkor rendben van minden. Ha mégsem tetszik, amit tesz, akkor fordulhatunk a közigazgatási bírósághoz. Ezzel a processzuális megközelítéssel próbáljuk megkerülni a hatalomgyakorlás alapkérdését. Az állam maradt, a szuverenitás fogyott, és ez nem véletlenül alakult így.

3. A SZUVERENITÁSTÓL AZ INTÉZMÉNYI AUTORITÁSIG

A 20. század második felében elkezdett nemzetköziesedni a szuverenitás gyakorlása, ennek az intézményeit jól ismerjük. Ha visszaemlékezünk arra, hogy a szuverenitás része eredendően a képesség a hatalom gyakorlására, akkor azt is tudjuk, hogy a hatalom fizikai gyakorlásának képességét mi biztosította: a védelmi erő, a hadsereg. A 20. század második felére kialakul a két nagy blokk. Európában egyik ország sem egyedül védte már magát, vagy biztosította a saját területi biztonságát, a saját szuverenitásának alapjait. Nyugaton a NATO, Keleten a Varsói Szerződés közösen biztosította ezt. Tehát nem ok nélkül érezzük azt, hogy a szuverenitás elkezdett feloldódni. Régen nem kristálytiszta a szuverenitás tükre, hogy *„enyém a hatalom, kezemben a jogar, fejemen a korona”*. Valójában, az államok és az államok akaratából létrejött intézmények között valamiféle közös szuverenitásgyakorlás alakult ki. Aztán jött az Európa Tanács, majd befejezésként a jól ismert folyamattal – Montánunió, Európai Szén- és Acélközösség – eljutottunk az Európai Unióhoz.

Érdeemes vetni egy pillantást arra, hogy mindez hogyan működik, mivel ezek nem természetes hatalomgyakorlási formák. A NATO, a Varsói Szerződés, amíg létezett, az Európa Tanács, az Európai Unió nem természetesen jött létre, mint egy nép állama. Tehát nem úgy jött létre, hogy van egy közösség, és valahogy össze kell azt tartani, meg kell tudnia védenie magát. Ezt a folyamatot figyelemmel kísérni csak az Amerikai Egyesült Államok esetén tudjuk, mert az alakult ténylegesen saját állami előzmény nélkül, de amit látunk, az világos. A nép elveti a gyarmati állapotot, és azt mondja, hogy államot hoz létre. A nemzetközi intézményeknél ilyen minta nincs. A nemzetközi intézmények mindig meghatározott akaratból jönnek létre, mégpedig – elvileg legalábbis – szuverének akaratából.

Ha pedig szuverének akaratából jönnek létre a nemzetközi intézmények, akkor vajon hogyan tudnak működni? Úgy, hogy van egy rögzített írásos szöveg, amely megmondja, hogy mit tehetnek, és mit nem. Nemzetközi intézmény írott nemzetközi jogi forrás nélkül nincs, bizonyosan nem a nemzetközi szokásjog alapján jön létre. Következésképpen ezek az írott alapok a nemzetközi intézmények tekintetében valóban ugyanolyan szerepet töltenek be, mint az államok esetén az alkotmányok. Az egyetlen különbség az, hogy az alkotmányok a szuverenitás foglatai, míg a nemzetközi alapító dokumentumok a szuverenitások, a szuverének akaratából létrehozott, tehát másodlagos intézményi alapszövegek. Mit jelent mindez? Azt jelenti, hogy ugyan a nemzetközi intézmények saját szuverenitásokra nem hivatkozhatnak, de mégis van egy vagy több dokumentumuk, amely ugyanazt a szerepet tölti be az intézmény legitimálása szempontjából, mint az alkotmány, mint a szuverenitás írott alapja, hagyományosan fenntartott változata az államok esetén.

Mindez oda vezet, hogy a nemzetközi intézmények nem beszélhetnek saját szuverenitásukról, mert az nincs, a tagállami szuverenitással pedig nem foglalkozhatnak, mert az mintegy fölöttük áll. Ennek eredményeként a nemzetközi intézmények szóhasználatából kima rad a szuverenitásfogalom. Helyette az összes nemzetközi intézmény a saját legitimitását, a saját *raison d'institution*-ját, saját intézményi fennmaradásának érdekét próbálja megalapozni. Ehhez nyilván a saját alapító szerződéseitől indul el, a saját alapító dokumentumára hivatkozik, amikor a cselekvési jogát meg kívánja magyarázni. Közben pedig folyamatosan tágítja a saját hatáskörét, mert folyamatosan növelni próbálja a saját jelentőségét. Ezt a folyamatot, ahogy nemzetközi intézmények egyre inkább a saját fontosságuk látszatának és a tartalmának fenntartására koncentrálnak, kiválóan leírja Matthew Parrish.⁵

4. FELEDÉSBE MERÜL A SZUVERENITÁS?

Itt érhető tetten a konfliktus a szuverének és a szuverének akaratából létező nemzetközi intézmények között. A nemzetközi intézmények természetesen nem tűrhetik, hogy a szuverének folyamatosan megmondják nekik, hogy hol van a létük és működésük korlátja, ezért megpróbálják a saját szemléletüket, jogi kérdések esetén a saját *jurisdiction*ójukat rákényszeríteni az őket létrehozó államokra. Az Európai Unió esetén ennek a csatorná is megvannak, hiszen közös hatáskörnyakorlásról van szó, és ennek feltételeként szép lassan a szuverenitásfogalom végleg kikopik az államok szóhasználatából is. Ha ugyanis a nemzetközi intézményeket még egy saját bírósággal is megtámogatjuk, mint az Európa Tanácsot az Emberi Jogok Európai Bíróságával, vagy az Európai Uniót az Európai Unió Bíróságával, akkor nyilván a bíróságok előtti eljárásban nem lehet a saját állami jogi nyelvezetet használni. Nyilván hiába próbálna egy tagállam pusztán, minden más érv nélkül a saját szuverenitására hivatkozva menekülni az írott nemzetközi jog előírásának teljesítésétől. Ez ugyanis a bíróság *jurisdiction*ójának, végső soron a nemzetközi jog kötelező erejének megtagadását jelentené. Ehelyett a nemzetközi jog szabályaira alapozott érveket kell használni, és bekövetkezik a szuverenitás elmaradása a tagállamok szóhasználatából is.

⁵ Matthew PARRISH: *Mirages of International Justice*, Cheltenham, Elgar, 2011.

Mindennek sajátos változata, amikor a nemzetközi bíróságok, esetünkben Luxemburg és Strasbourg kifejezetten jelzi is, hogy nem szereti, ha a tagállamok a saját alkotmányosságukra, saját szuverenitásukra hivatkoznak. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy ezek a nemzetközi intézmények egyre inkább a tagállami politikai hatalomgyakorlástól, a szuverenitás fizikai gyakorlásától elválasztott igazságszolgáltatási intézményeket kezdik „előszeretni”, a legfelsőbb bíróságokat, alkotmánybíróságokat. Ezek ugyanis jogalkalmazó intézmények. Egy bíróság, alkotmánybíróság nagyon nehezen tudja függetleníteni magát attól, ami le van írva a nemzetközi szerződésben. Az nem tehető félre vagy nem semmisíthető meg, mint az önkormányzati rendelet, vagy a Kormány rendelete vagy egy törvény. Ennek pedig az az eredménye, hogy nemzetközi segédlettel a bíróságok is egyre inkább elfelejtik a szuverenitás fogalmát és helyette maguk is saját hatásköreikre, ha úgy tetszik, a saját intézményi autoritásukra hivatkoznak. Ezt az állapotot nevezi Pokol Béla *jurisztokráciának*.⁶

Ennek viszont az a következménye, hogy a szuverenitásról megfeledkezünk, és gyakorlását, vagyis a *mi alkotmányunk* alakítását szépen lassan átengedjük mindenféle nemzetközi intézményeknek. Végül nemcsak elfelejtjük a szuverenitást, hanem az tényleg elfogy. Ezért fontos az, hogy olvassuk azt, amit erről írtak elődeink 1000, 800, 600, 400, 100 évvel ezelőtt. Nem felejthetjük el, hogy nem azért van magyar alkotmányosság, mert azt valaki elismeri, hanem azért van magyar alkotmányosság, mert mindig is volt. Ha úgy tetszik, mert lett. Ezt az alkotmányosságot alakítottuk, kiegészítettük, máskor kihagytunk belőle részeket. Ez az alkotmányosság és ez a szuverenitás ma is. Az alkotmány jogi diszciplína tárgya ugyan, de nem ez a legfontosabb jellemzője. Az alkotmány és az alkotmányosság nem választható el a szuverenitástól mint ténykérdéstől, erre pedig féltékenyen vigyáznunk kell.

Szuverenitás nélkül csak intézményi autoritás marad, az alkotmány és az alkotmányosság elenyészik.

6 Pokol Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*, Pázmány Law Working Papers, 2016/8.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. JAKAB András: *Az európai alkotmányjog nyelve*, NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2016, 113–120.
2. JAKAB András: *A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra*, Európai Jog, 2006/2, 3–14.
3. Matthew PARISH: *Mirages of International Justice*, Cheltenham, Elgar, 2011.
4. POKOL Béla: *A jurisztokratikus kormányforma és szerkezeti kérdései*, Pázmány Law Working Papers, 2016/8.
5. Joseph RATZINGER: *A liturgia szelleme*, Szent István Társulat, Budapest, 2002, 16.
6. TORMA András: *Egyed István életműve: példa a közjogászok számára*.

Varga Zs. András (varga.zs.andras@jak.ppke.hu), tanszékvezető egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék), prodékán, alkotmánybíró, volt legfőbbügyész-helyettes. Főbb kutatási területei: a közigazgatás kontrollmechanizmusai, a jogállamiság felfogásának változásai az ezredforduló után, az ombudsmani típusú intézményrendszer, az ügyészégi szerepek alkotmányjogi megalapozása.

Chronowski Nóra

JOGÁLLAMISÁG – GONDOLATOK A MAGYAR ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOGFEJLŐDÉSRŐL¹

Rule of Law – Comparing Developments of Hungarian and European Union Law

Chronowski Nóra, tanszékvezető egyetemi docens – ELTE ÁJK, külső munkatárs – MTA TK JTI

A tanulmány célja a magyar és az európai jogfejlődés hasonlóságainak és eltéréseinek feltárása a jogállamiság alkotmányos alapelve szempontjából. Az első rész Egyed István munkásságán keresztül mutatja be a jogállamiság elv szerepét a magyar történelmi alkotmányban. Ezt követően a rendszerváltó alkotmányosság alapelveként újjáéledt jogállamdoktrínát tekinti át a magyar Alkotmánybíróság elvi tételeinek felidézésével. A harmadik rész a jogállamiság európai – elsősorban uniós – értelmezését és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó gyakorlatát foglalja össze. Zárásként összehasonlítja a bírói jogfejlesztés eredményeit, és utal az aktuális európai kihívásokra.

KULCSSZAVAK:

alapelv, Alkotmánybíróság, Egyed István, Európai Unió Bírósága, jogállamiság mechanizmus

The study aims to outline the similarities and differences of the Hungarian and European constitutional developments in the field of the rule of law principle. The first part evaluates the influence of the rule of law on the unwritten constitution of the Hungarian Kingdom before the Second World War on the basis of István Egyed's work. The rule of law doctrine was revived and reinterpreted by the Hungarian Constitutional Court after the 1989 constitutional transition, thus the second part is devoted to these developments. The third part shifts the focus on the European level, and summarises the essence of the rule of law principle in the case law of the CJEU and refers to the recent strives of the European Commission for the effective implementation of the rule of law requirements in the member states.

KEYWORDS: constitutional court, Court of Justice of the European Union, István Egyed, founding principle, rule of law framework

1 A tanulmány alapját képező előadás a Prof. Dr. Egyed István születésének 130 éves és halálának 50 éves évfordulója alkalmából az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karán 2016. június 22-én megrendezett emlékkonferencián hangzott el. A tanulmány az MTA Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

A jogállamiság elvének elismerése és tiszteletben tartása mérföldkő az alkotmányos demokráciák fejlődéstörténetében – a kortárs alkotmányjog-tudományban ebben a tekintetben konszenzus alakult ki.² Az elv tartalmát, összetevőinek súlyozását, fogalmi elemeit illetően számos megközelítés létezik,³ és újszerű tudományos törekvésként megjelent a különféle mutatókon alapuló jogállamiság-mérés lehetőségeinek a feltérképezése is, amely egzaktságot és összehasonlítható empirikus adatokon nyugvó értékelést kíván adni e kiemelkedő alkotmányos alapelv gyakorlati érvényesüléséről.⁴

Rövid tanulmányom célja nem ilyen nagyra törő, csupán arra teszek kísérletet, hogy – Egyed István emléke előtt tisztelegve – felelevenítsem a jogállamiság-konceptió fejlődését a magyar dogmatikában, az alkotmánybírói és európai esetjogban, továbbá utaljak a koncepciót veszélyeztető aktuális kihívásokra is.

1. A JOGÁLLAMISÁG EGYED ISTVÁN MUNKÁSSÁGÁBAN

A jogállamiság elve a magyar közjogban alkotmányos követelményként nem a rendszerváltáskor, 1989-ben jelent meg először, hanem – mint arról Egyed István *A mi alkotmányunk* című műve⁵ megemlékezik – voltaképpen már a történeti alkotmányosság követelményei között szerepelt. A kortárs értelmezések számára ez azt üzeni, hogy a történeti alkotmányt a jogállamiság követelményeivel összhangban is lehetett volna értelmezni. Egyed művének megjelenésekor, 1943-ban azonban a diktatúrába forduló rezsim már rég levetkőzte a jogállami burkot, és a történeti alkotmány szabályait sem tartotta be. Egyed – a hagyományosan értelmezett különös sajátosságok mellett⁶ – kétségtelenül a magyar történeti alkotmány alapelvei között tartja számon a jogállamiságot. Mit értett jogállam alatt? A rendőrállam ellentétéként fogta fel, amely megvalósítja „*az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelmét*”.⁷ A jogállamról szóló fejezetből idézni is érdemes: „*Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak*

2 Lásd pl. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Budapest, 1995.; Allan C. HUTCHINSON, Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Carswell, Toronto, 1987.; Paul CRAIG: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law 1997/21, 466–487.; ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 19–23, 41–42.; David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Hart, Oxford–Portland (Oregon), 1999.; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001, 141–156, 404–405.; PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009, 139–159. Eltérően lásd VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Századvég, Budapest, 2015.

3 Lásd pl. ÁDÁM Antal: *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése = Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, szerk. CSEFRŐ Ferenc, PTE ÁJK, Pécs, 2008, 45–58.; PETRÉTEI József: *Fenntartható jogállam = Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*, Acta Humana Studiosorum, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2005, 10–29.

4 Kristina SIMON: *Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, 2016. Source: inprol.org/publications/15582/qualitative-and-quantitative-approaches-to-rule-of-law-research

5 EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.

6 Lásd különösen a magyar földnek, a nemzetnek, a magyarság politikai jellemének szentelt fejezeteket, EGYED: *i. m.*, 9–30.

7 EGYED: *i. m.*, 39.

a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani társadalmat.⁸ Ugyanakkor Egyed inkább a formális jogállamiságra helyezte a hangsúlyt, amennyiben fenntartásának előzetes eszközeként a normavilágosságot és a jog kikényszeríthetőségét jelölte meg: „A joguralmat fenyegető veszélyeket úgy lehet megelőzni, ha a jog szabályai világosak, kimerítőek, kétséget nem hagynak; ha a jogszabályokhoz megfelelő következmények (szankciók) vannak fűzve (lex perfecta); ha megfelelő rendészeti intézmények állnak rendelkezésre a sérelmek elhárítására; végre, ha az állam hatóságai és közegei szükség esetében gyorsan és biztosan közbelépnek.”⁹

Az utólagos garanciák között viszont már találunk szubsztantív összetevőket is, mivel Egyed szerint a megsértett jog helyreállításának, s a jogvédelemnek a legfontosabb biztosítéka a törvényes perrend alapján eljáró független és pártatlan bíróság.¹⁰ Nagy gondot fordít ezért a magyar bírói hatalom történeti-szervezeti leírására, s külön érvel a közigazgatási bíráskodás mellett, amelyet a jogbiztonság „mint államfenntartó erő” eszközének tekint.¹¹

Figyelemre méltó, hogy a jogállam „betetőzésének” a közjogi (alkotmányjogi) bíráskodást tartja, amely korában még befejezetlen mű, de kétségtelenül a megoldás felé közeledik. Jólata beigazolódott, az alkotmánybíráóságok kialakulásának harmadik hullámán túl ez ma már tény. Érdekes ismét idézni a műből: „Felmerülnek ugyanis az államéletben oly fontos jogi viták, amelyek pártatlan eldöntésétől függ az alkotmány akadálytalan érvényesítése, az államhatalmak egymáshoz való viszonya, a kormányok sorsa, a politikai élet egész iránya, alakulása. Az újabb nemzedék rájött arra, hogy az alkotmány a szabadságjogok hatékony biztosítékait szintén egyedül a független bíráskodásban keresheti és találhatja meg, és így ezeket az alkotmányos kérdéseket sem szabad bírói jogvédelem híján hagyni.”¹²

A jogállamiságnak valóban az alkotmánybíráóságok (alkotmányossági vitákat eldöntő bíróságok) a végső letéteményesei: garantálják az alkotmány elsőbbségét, a hatalommegosztást, a szabadságjogok hatékony érvényesülését. Ezek a gondolatok Magyarország következő évtizedeiben nem szöttek szárba, esetleg néhány – könyvtárba menekült – jogtudós érlelte azokat titokban.

2. A JOGÁLLAMISÁG MINT A RENDSZERVÁLTÓ ALKOTMÁNYOSSÁG FUNDAMENTUMA

A jogállamiság 1989-ben jelenik meg explicit módon a magyar alkotmányos rendben, immár alapelvként: „A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”.¹³ Közismert a magyar

8 Uo., 184.

9 Uo.

10 Uo., 185.

11 „A közigazgatási per nem az állam és egyes vitája, amelyben az állam alulmaradhat, hanem épp az állami akarat érvényesítésének, a jogbiztonságnak mint államfenntartó erőnek eszköze.” EGYED: *i. m.*, 189.

12 Uo., 191.

13 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése, hatályos 1989. október 23-ától.

Alkotmánybíróság jogállamépítő jogfejlesztő gyakorlata, jogállami paradoxon tételmondata: „a jogállamot nem lehet a jogállam ellenében megvalósítani”.¹⁴ Az Alkotmánybíróság következetesen vitte végig a „jogállami forradalmat”,¹⁵ amelyet a felélesztett és újraértelmezett német *Rechtsstaat* doktrína inspirált. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdését önálló alkotmányjogi normaként értelmezte, amelynek sérelme önmagában megalapozhatta az alkotmánybírói eljárást. A testület két évtizeden át gazdagította, *láthatóvá tette* a demokratikus jogállam követelményeit. Kiindulópontja az volt, hogy Magyarország jogállammá nyilvánítása ténymegállapítás és program is egyszerre,¹⁶ tiszteletben tartása és érvényesítése a közhatalmi szervek folyamatos kötelessége. A politikai törekvések kizárólag az Alkotmány keretei között valósíthatók meg, a jogot nem lehet politikai eszközként használni.¹⁷ A jogállam elv következetes érvényesülése azt jelentette, hogy a magyar jogrendszerben az Alkotmány feltétlen elsőbbsége valósul meg, amelyet elsősorban az Alkotmánybíróság által végzett normakontroll garantál.

Az alkotmánybírói jogfejlesztés a magyar alkotmányjog-tudományt is megtermékenyítette: a formálison túlmutató *materiális* jogállamiság; a liberálist és a szocialist meghaladó *alkotmányos jogállamiság* elve vált tankönyvi alaptétellé¹⁸ – amelynek összetevői a törvények uralma, a jogalkalmazás törvényessége, a jobbiztonság, a hatalommegosztás, a jogvédelem (független bírósággal, szabad ügyvédséggel), valamint az alapjogok, jogegyenlőség garantálása.

A precedensszerűen építkező esetjog elsősorban a jogállamiság formális aspektusaira koncentrált, a tartalmi oldal kritériumai a mértékadó kommentár szerint kevésbé kidolgozottak¹⁹ – bár ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság közvetlenül építhetett az emberi méltóságra vagy a tisztességes eljárás követelményrendszerére.²⁰ A jogállam elv kibontásának főbb

14 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

15 „Az Alkotmánybíróság a »jogállami forradalom« paradoxonának letéteményese: a jogállami Alkotmánnyal elkezdődött, és annak megvalósításában álló békés rendszerváltásban az Alkotmánybíróságnak saját hatáskörében feltétlenül biztosítania kell a jogalkotás összhangját az Alkotmánnyal.” 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 82.

16 11/1992. (III. 5.) AB határozat. ABH 1992. 77, 80.

17 “Even the traditional difference between the formal and the substantial concepts of the *Rechtsstaat* (...) was revived and had to be reinterpreted. (...) The Court made both the politicians and the population conscious of the secure protection constitutional rights (...) and aware of one of the most important characteristic of the rule of law: political intentions can only be implemented lawfully and within the framework of the Constitution – not vice versa, as before, when the law was conceived as merely a political tool. (...) The Court, moreover, developed a moral explanation of its position. It introduced the paradoxical phrase “revolution under the rule of law”. László SÓLYOM: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary = Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, eds. László SÓLYOM, Georg BRUNNER, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, 38.

18 PETRÉTEI: *Az alkotmányos demokrácia... i. m.*, 139–159., ÁDÁM: *i. m.*, 19–23.

19 GYÖRFI Tamás, JAKAB András: *Jogállamiság = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009, 155–210, 174.

20 Az Európai Bíróság – tétele alapjogi katalógus hiányában – a tartalmi kritériumokat is kimunkálta, mint majd a következő pontban bemutatjuk.

irányai: „a közhatalom gyakorlása, a hatalommegosztás, a közigazgatás törvényessége, a jogalkotás rendje, valamint a jobbiztonság”.²¹

A közhatalom-gyakorlás körében a testület hangsúlyozta annak jogi kötöttségét, kiszámíthatóságát és korlátozottságát,²² az állam transzparens működését,²³ a hatalomgyakorlás demokratikus legitimitációjának követelményét.²⁴

Az Alkotmányban a hatalommegosztás és az államhatalmi ágak elválasztásának elve kifejezetten nem szerepelt, ezért a jogállam elvből vezette le a testület, és a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti-működési alapelveként részesítette védelemben.²⁵

A jogalkotás jogállami követelménye a jogalkotó szervek demokratikus legitimitációja,²⁶ jellemzője a széles jogalkotói mozgástér, azzal, hogy az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe venni,²⁷ és visszaélést jelent az egyedi döntés jogszabályba foglalása,²⁸ a jogszabály hatálybalépéséhez pedig kellő felkészülési időt kell biztosítani.²⁹

A jobbiztonság elvéhez kapcsolódik a leggazdagabb alkotmánybírói gyakorlat, amelynek kiindulópontja közismert: „[a] jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”³⁰ Ehhez társult – csak a legfontosabbakat kiemelve – a normavilágosság elve,³¹ a jogintézmények kiszámítható működésének követelménye,³² a hátrányos visszaható hatály tilalma,³³ a szerzett jogok védelme.³⁴

A közigazgatás törvényessége a jogállamban jelenti a közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményét,³⁵ a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését és az ügyfelek alapjogainak tiszteletben tartását a közigazgatási eljárásban,³⁶ valamint a közigazgatás politikai semlegességét, befolyásmentességét.³⁷

Az Alkotmánybírói gyakorlatában a jogállam elv kiemelése és formai aspektusainak következetes érvényesítése olyan semleges koncepciót³⁸ eredményezett, amely lényegi garanciát

21 Az értelmezési irányokat Petrétei József azonosította és rendszerezetten mutatja be a kapcsolódó gyakorlatot, legutóbb lásd PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I.*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013, 90–94.

22 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 392, 393.

23 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994. 349, 351.

24 Pl. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998. 140, 146., 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

25 31/1990. (XII. 18.) AB határozat, ABH 1990. 136, 137.

26 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220, 233.

27 1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607, 608.

28 5/2007. (II. 27.) AB határozat, ABH 2007. 120, 126.

29 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 156skk.

30 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59, 65

31 26/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 135, 142, 42/1997. (VII. 1.) AB határozat. ABH 1997. 299, 301.

32 9/1992. (I. 30.) AB határozat. ABH 1992. 59, 65.

33 25/1992. (IV. 30.) AB határozat. ABH 1992. 131, 132.

34 32/1991. (VI. 6.) AB határozat. ABH 1991. 146, 154.

35 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011. 49, 79.

36 165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011. 478, 520.

37 29/2011. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2011. 181, 194–195.

38 TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009, 147.

jelentett az 1989 utáni átalakulás sikeres lezárásához³⁹ és az Alkotmánybíróság ebben vállalt szerepének legitimitásához. A jogállamiság voltaképpen a jogrendszer egészének egyfajta ernyőszabályává vált, és a magyar alkotmányos berendezkedés filozófiai keretét jelentette.

Noha szintén jogállamként határozza meg Magyarországot,⁴⁰ az Alaptörvény hatálybalépése mégis változást hozott az alkotmánybírósági védelem intenzitása terén: a jogállamiság elve – bár jelen van az érvelésben,⁴¹ de – már kevésbé „látványos” az 1990-es évekbeli jogfejlesztéshez képest. Ez visszavezethető az alkotmánybíráskodás újrapozicionálására,⁴² az *actio popularis* indítványozási jog megszüntetésére – amely az absztrakt normakontroll-eljárások számának csökkenéséhez vezetett –, illetve arra, hogy alkotmányjogi panaszeljáráásban az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmére kell hivatkozni, önmagában a jogállamiság sérelmének állítása a panasz befogadásához jellemzően nem elegendő. Alkotmányjogi panaszeljáráásban a testület a jogállamiság elvét csak szűk körben – a kellő felkészülési idő hiányára és a hátrányos visszaható hatály tilalmára figyelemmel – részesíti védelemben.⁴³

3. JOGÁLLAMISÁG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

A joguralom – avagy jogállamiság – a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, s mára az uniós jogrend alapelvevé is vált. A hatalomgyakorlást hivatott szabályozni, azt biztosítja, hogy a közhatalom gyakorlása a jogi keretek között maradjon, a demokrácia és az alapvető jogok értékeivel összhangban, független és pártatlan bíróságok kontrollja alatt.

Nem véletlen, hogy az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 2. cikkének egyébként egyenrangú értékei közül miért éppen a jogállamiság emelhető ki, miért erről kapta a nevét az európai alkotmányosság fenntartását szolgáló, relatíve új, 2014-ben elfogadott mechanizmus.⁴⁴ Ezt a politikai egyeztető eljárást a kelet-közép-európai alkotmányossági válságok

39 László SÓLYOM: *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary = Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, eds. Armin von BOGDANDY, Pál SONNEVEND, Hart Publishing, Oxford, 2015, 5–32, 6–7.

40 Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés.

41 Pl. formailag hibás törvényhozási eljárás, 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [63–72]; indokolás nélküli elbocsátás, hatékony bírói jogvédelem és jogállamiság, 34/2012. (VII. 17.) AB határozat; közjogi érvénytelenség, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat; jogállamiság és jogorvoslati jog, 2/2013. (I. 23.) AB határozat; jogalkalmazó szervek kiszámítható működése, indokolási kötelezettség, 13/2013. (VI. 17.) AB határozat; eljárási garanciák a titkos információgyűjtéssel szemben, 19/2013. (VII. 19.) AB határozat; de nem bizonyult elég erős érvek a semmisségi törvény ügyében, 24/2013. (X. 4.) AB határozat.

42 Részletesen lásd CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról = A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, szerk. FEKETE Balázs, HORVÁTHY Balázs, KREISZ Brigitta, HVG-ORAC, Budapest, 2014, 68–83.

43 Eredetileg 1140/D/2006. AB végzés, de az Alkotmány hatálya idején az *actio popularis* utólagos normakontroll miatt ez nem okozott problémát.

44 A new EU Framework to strengthen the Rule of Law. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2014) 158final/2. Source: ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf

inspirálták, és az a felismerés, hogy a csatlakozás utáni kondicionalitás fenntartását szolgáló EUSZ 7. cikk praktikusán alkalmazhatatlan adott politikai szituációban.⁴⁵

Az uniós jogállamoktrína fejlődését szintén egy bírói fórum, az *Európai Unió Bírósága* indította el, és fokról fokra a közösségi/uniós jog általános elvévé tette azt. A jogközösségként felfogott integráció politikai láthatóságát már Walter *Hallstein* híres páduai beszéde megeremtette, ennek jogi tartalma a bíróság gyakorlatában vált láthatóvá.

A fontosabb precedensek közül közismert a *Les Verts* ügy 1986-ból, amelyben a bíróság először használja a jogállamiság kifejezést és a szerződést alkotmánynak nevezi.⁴⁶ Az össze-tevők azonban már jóval korábban felbukkantak precedensértékű ítéletek érvelésében: a legalitás és a jobbiztonság az *Algera*-ügyben (1957),⁴⁷ bizalomvédelem – a jogi helyzet stabilitásába vetett bizalomként a *Klomp*-ügyben (1969),⁴⁸ az arányosság az *Internazionale Handelsgesellschaft*-ügyben (1970).⁴⁹ Az eljárási garanciák közül korán megjelent a meghallgatáshoz való jog,⁵⁰ a védelemhez való jog,⁵¹ az iratbetekintési jog⁵² és az indokolási kötele-ség.⁵³ Új lökést adott az uniós jogállamoktrína bírósági fejlesztésének a terrorizmus elleni küzdelem, az „okos szankciók” bevezetése. A híres *Kadi*-ügyben (2008) szögezte le a tes-tület, hogy a jogállamiság követelménye akkor is köti az Unió intézményeit és tagállamait, amikor nemzetközi jogon alapuló intézkedést ültetnek át,⁵⁴ és a hatékony bírói jogvédelem valamint az eljárási garanciák inentől újra hangsúlyossá váltak az államok biztonsági igé-nyeinek mércéjeként (megerősítését lásd *Kadi II*. [2013] és a *ZZ* [2013] ügyekben).⁵⁵ Mind-eközben az uniós jogalkotó mozgástere és a bírói felülvizsgálat terjedelme is körvonalazódik a luxembourgi joggyakorlatban: bár a mozgástér széles, az uniós jogalkotó köteles a jogalko-tói cél eléréséhez objektív kritériumokat mérlegelni, betartani az arányosság követelményét, figyelembe venni az érintettek érdekeit, a rendelkezésre álló információk alapján a lehe-tő legalkalmasabb jogalkotói megoldást megkeresni, hatásvizsgálatot folytatni, valamint szükség szerint felülvizsgálni az aktusok hatékonyságát. Szintén a jogállamiság elv tartal-mához kötődnek az alapjog-korlátozás arányosságának eldöntésére irányuló mérlegelések, amit még intenzívebbé tett az Alapjogi Charta hatálybalépése; továbbá az intézmények egy-más közötti, illetve az uniós és a tagállamok hatásköri vitáinak tisztázása. A legújabb kihívást a bíróság számára is az jelenti, hogy miként kényszeríthető ki a jogállamiság elvének tagál-lami tisztelete, amely egyre szélesebb amplitúdón ingadozik nem is csupán a nyílt alkotmá-

45 FEKETE Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*, *Közjogi Szemle*, 2016/2, 7–9.

46 C-294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986.

47 7/56, 3–7/57, *Algera and others v. Common Assembly*, 1957.

48 C-23/68, *Klomp v. Inspectie der Belastingen*, 1969.

49 C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 1970.

50 32/62, *Alvis v Council of the EEC*, 1963.

51 C-155/79, *AM and S v. Commission*, 1982.

52 C-85/76, *Hoffmann-La Roche v. Commission*, 1979.

53 C-42/01, *Portugal v. Commission*, 2004.

54 C-402/05 P, C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat v. Council and Commission*, 2008.

55 C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, *Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, 2013.; C-300/11, *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*, 2013.

nyos válságokba süllyedő közép-európai országokban, hanem a stabil alkotmányos demokráciákban is.⁵⁶

E jogfejlesztő tevékenység ugyanis garanciát jelent a jogállamiság érvényesülésére az Unió intézményrendszerében, de nem következik belőle, hogy az Európai Unió Bírósága hatékonyan beavatkozhat akkor, ha valamelyik tagállamban sérülnek a jogállamiság követelményei, miközben tételes uniós norma közvetlen sérelme nem merül fel.

4. ÖSSZEGRZÉS

Bár tagállamonként változhat, hogy pontosan milyen standardok és követelmények adják a jogállamiság lényegét, mégis, a luxembourgi és a strasbourgi bírói fórumok esetjoga, valamint a Velencei Bizottság szakértői tevékenysége körvonalazzák a jogállamiság európai tartalmát.

Főbb összetevők (i) a törvényesség, amely átlátható, számonkérhető, demokratikus és plurális eljárást feltételez a jogalkotásban, (ii) a jogbiztonság, (iii) a végrehajtó hatalom önkényének a kizárása, (iv) a független és pártatlan bírászkodás, (v) a hatékony bírói felülvizsgálat, beleértve az alapvető jogok védelmét, (vi) az arányosság, valamint (vii) a jogegyenlőség.

Mindkét európai bírói fórum egyértelművé tette, hogy az említett elvek nem pusztán formális eljárási természetűek, hanem a demokrácia és az emberi jogok tiszteletével való összhang eszközei. Ezért a jogállamiság olyan alkotmányos alapelv, amely formális és tartalmi összetevőkkel is rendelkezik. Ez a luxembourgi bíróság értelmezésében azt jelenti, hogy az uniós intézmények aktusainak bírói kontrollja nem pusztán a szerződésekkel való összhangra vonatkozik, hanem az általános jogelvek érvényesülésének a vizsgálatára is, amelyekbe beleértendőek az alapjogok.⁵⁷ Hasonlóan, a strasbourgi bíróság is szubsztantív természetűnek tekinti a jogállamiságot, amelynek koncepciója benne foglaltatik az egyezmény minden egyes cikkében.⁵⁸

Mindebből az következik, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül. Az alapjogok csak akkor érvényesülnek, ha bíróság által kikényszeríthetők. A demokrácia csak akkor tartható fenn, ha a bíróságok – beleértve az alkotmánybíróságokat is – képesek biztosítani a véleménysszabadságot, a gyülekezési szabadságot, az információszabadságot, valamint a politikai döntéshozatal és a választások szabályainak tiszteletben tartását. Azaz nemcsak a jogállamot, a demokráciát sem lehet a jogállam ellenében megvalósítani.

A magyar és a lengyel alkotmányos válságok egyértelmű jelei a jogállami standard visszaesésének. Az EU egyelőre politikai mechanizmust alakított ki, puha eszközt talált a tagállami

56 Thomas von DANWITZ: *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, Fordham International Law Journal, 37(2014)/5, 1328–1333.

57 Lásd pl. C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, 2002, 38–39. pont; C-402/05 P, C-415/05 P, Kadi, 2008, 316. pont.

58 Lásd *Stafford v United Kingdom*, Judgment of 28 May 2001, 63. pont.

jogállamiság konszolidálására, amelyet egyelőre óvatosan alkalmaz.⁵⁹ Lengyelországra azért alkalmazza a mechanizmust, mert ott a formális jogállamiságot sem tartják már tiszteletben, egyértelműen alkotmányellenes döntések születnek.⁶⁰ Magyarország ezt azért kerülte el, mert a formális kritériumokat nem sértette, viszont az alkotmányát gyakran, adott esetben az alkotmánybírósági döntéseket felülírva változtatta, az alkotmányi keretek instabilitása pedig a tartalmi értelemben vett jogállamiságot szintén veszélyezteti.⁶¹

Fontos tanulság lehet majd az Unió számára, hogy a jogállamiságot jogi eszközökkel lehet érvényre juttatni, ezért nem várhat sokáig a bírósági hatáskör kiterjesztése az EUSZ 7. cikkére vagy a Charta tagállami általános kötelező hatályának megállapítása.

59 Dimitry KOCHENOV, Laurent PECH: *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, *European Constitutional Law Review*, 11(2015)/3, 512–540.

60 Lásd ehhez LUKONITS Ádám: *A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon*, *Közjogi Szemle*, 2016/1, 34–41.

61 Erre maga az Alkotmánybíróság is rámutatott az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseit közjogi érvénytelenség címén megsemmisítő döntésében, 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [49], [76–78].

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.
2. ÁDÁM Antal: *Az alkotmányos jogállam újszerű feladatai és működése = Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*, szerk. CSEFKÓ Ferenc, PTE ÁJK, Pécs, 2008.
3. CHRONOWSKI Nóra: *A korlátozott alkotmánybíráskodásról = A világ mi magunk vagyunk... Liber Amicorum Imre Vörös*, szerk. FEKETE Balázs, HORVÁTHY Balázs, KREISZ Brigitta, HVG-ORAC, Budapest, 2014.
4. Paul CRAIG: *Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework*, Public Law, 1997/21.
5. Thomas von DANWITZ: *The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ*, Fordham International Law Journal, 37(2014)/5.
6. David DYZENHAUS (ed.): *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Hart, Oxford–Portland (Oregon), 1999.
7. EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
8. FEKETE Balázs: *Alternatív kommentár az EUSZ 7. cikkéhez*, Közjogi Szemle, 2016/2.
9. GYÓRFI Tamás, JAKAB András: *Jogállamiság = Az Alkotmány kommentárja*, szerk. JAKAB András, Századvég, Budapest, 2009.
10. Allan C. HUTCHINSON, Patrick MONAHAN (eds.): *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Carswell, Toronto, 1987.
11. Dimitry KOCHENOV, Laurent PECH: *Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality*, European Constitutional Law Review, 11(2015)/3.
12. LUKONITS Ádám: *A demokrácia eszközeivel a demokrácia ellen Lengyelországban és Magyarországon*, Közjogi Szemle, 2016/1.
13. PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2009.
14. PETRÉTEI József: *Fenntartható jogállam = Fenntartható fejlődés – fenntartható jogállam*, Acta Humana Studiosorum, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2005.
15. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga I.*, Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.
16. Kristina SIMION: *Qualitative and Quantitative Approaches to Rule of Law Research*, INPROL, 2016.
17. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Osiris, Budapest, 2001.
18. László SÓLYOM: *Introduction to the Decisions of the Constitutional Court of the Republic of Hungary = Constitutional Judiciary in a New Democracy. The Hungarian Constitutional Court*, eds. László SÓLYOM, Georg BRUNNER, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000.
19. SÓLYOM László: *The Rise and Decline of Constitutional Culture in Hungary = Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, eds. Armin von BOGDANDY, Pál SONNEVEND, Hart Publishing, Oxford, 2015.

20. TAKÁCS Péter (szerk.): *Joguralom és jogállam. Antológia a Rule of Law és a Rechtsstaat irodalmának köréből*, Budapest, 1995.
21. TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen. Értekezés a magyar alkotmányról*, Osiris, Budapest, 2009.
22. VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány? A joguralom dogmatikája*, Századvég, Budapest, 2015.

Chronowski Nóra (chronowski.nora@ajk.elte.hu): habilitált egyetemi docens, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének vezetője és az MTA TK JTI külső munkatársa, az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjasa. Kutatási területei a globális alkotmányosság, az alapjogvédelem és az uniós alkotmányjog.

Darák Péter**A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS EGYED ISTVÁN ELEMZÉSÉBEN¹***Egyed István's Analysis of the Administrative Jurisdiction in Hungary***Dr. Darák Péter**, magyar jogtudós, bíró, a Kúria elnöke, Kuria@kuria.birosag.hu

Egyed István (1886–1966) a 20. század magyar jogászainak egyik kiemelkedő egyénisége, az Igazságügyi Minisztérium előadója, bíró és jogtudós, egyetemi oktató. Tudományos érdeklődésének középpontjában a közigazgatási jog, a képviselő-választás, a Trianon utáni Magyarország közjogi berendezkedése álltak. 1916-ban jelent meg az alsófokú közigazgatási bíróságokról írt tanulmánya, amelyben az elsőfokú fórumok felállításának szükségességét többek között az egyetlen szakbíróságként működő Közigazgatási Bíróság tehermentesítésével, a bírói jogvédelem kiszélesítésével indokolja. A szervezeti kérdéseket a közigazgatási bíráskodás külföldi modelljeinek részletes ismertetése mellett az általános közigazgatási reformmal szoros összefüggésben tárgyalja. Az alsófokú közigazgatási bíráskodást vegyes rendszerben képzelel el, amely a bírói látásmód és a közigazgatási tisztviselő élettapasztalatának helyes ötvözésén, a polgári per és a közigazgatási per jellemzőinek világos elhatárolásán alapul.

KULCSSZAVAK:

közigazgatási bíráskodás, jogorvoslat, jogegység, önkormányzat, decentralizáció, mérlegelési jogkör

1 Az előadás alapjául BÓDINÉ dr. BELIZNAI Kinga: *Egyed István (1886–1966) című tanulmánya* (kézirat, Budapest, 2016) szolgált, amelyért a szerzőt külön köszönet illeti.

István Egyed (1886–1966) was one of the greatest Hungarian jurists in the 20th century; he was a state official at the Ministry of Justice, judge and professor of law. He conducted extensive research into administrative law, election of Members of Parliament, as well as into the public law system in Hungary after the Treaty of Trianon. In 1916 he published a study, in which he justified the necessity of setting up first instance administrative courts using arguments, such as easing the workload of the Administrative Court, the only special court at that time and the expansion of judicial remedies. He covered all organizational questions in the context of the general reform of the state administration by presenting foreign models of administrative jurisdiction. He envisioned the first instance jurisdiction in a mixed system where the judge's view and the administrative officer's life experience would properly be alloyed, and where a clear distinction would be made between the civil and administrative trials.

KEYWORDS:

administrative jurisdiction, legal remedy, uniform application of law, self-government, decentralization, discretionary power

1. BEVEZETÉS

Csak a társadalom sok szegmensében megforduló, teljes emberek képesek arra, hogy a társadalmi igazságosságot szolgálják. Egyed István (1886–1966) bírói és jogtudósi munkája mellett sokféle társadalmi megbízatást is vállalt. Tagja volt többek között az Országos Testnevelési Tanácsnak, az Országos Felsőoktatási Tanácsnak, titkára volt a Magyar Jogászegyletnek. Tudományos pályáját is a sokszínűség jellemezte, hiszen a hatásköri bíraskodástól kezdve az alkotmányosságon át az országgyűlési képviselők összeférhetlenségéig számos témát vizsgált jogászai alaposítással. Mindezekre figyelemmel elengedhetetlennek tartom, hogy Egyed István közigazgatási bíraskodással kapcsolatos nézeteinek elemzése előtt röviden ismertessem rendkívül gazdag életpályáját.

2. KÖZSZOLGÁLAT ÉS TUDOMÁNY

Egyed István ahhoz a jogászgenerációhoz tartozott, amely pályafutását még a „boldog békeidőkben” kezdte. Az alkotó férfikorba lépve átélte az első világháborút, az Osztrák–Magyar Monarchia szétesését, a Tanácsköztársaság hónapjait. Tanúja volt a szétszabdalt, háborús jóvátétellel terhelt Magyarország társadalmi-gazdasági nehézségeinek, az 1929-es gazdasági világválság hatásainak, végül a második világháborúnak és az azt követő szovjet típusú hatalmi berendezkedésnek.

1886. július 11-én született Budapesten. Édesapja, id. Egyed István kerületi rendőrkapitány, majd rendőrségi tanácsos volt, aki ellen 1896 nyarán ajándékok állítólagos elfogadása és egyéb szabálytalanságok miatt fegyelmi eljárás indult. Az eljárás hivatalvesztést kimondó ítélettel zárult, amely ellen id. Egyed István a fővárosi közigazgatási bírósághoz fellebbezett, melynek eredményeként hivatalába – dorgálás mellett – visszahelyezést nyert. Ez az epizód pszichológiai szempontból különösen érdekes, hiszen nem zárható ki, hogy az ekkor még gyermekkorú Egyed István később éppen emiatt szentelt kiemelt figyelmet a közélet tisztaságának: az összeférhetlenségi szabályok szigorítása mellett az ilyen ügyek pártatlan bírói fórum elé utalása mellett érvelt.²

A meghatározó gimnáziumi éveket a budapesti VII. kerületi Barcsay utcai Magyar Királyi Állami Főgimnáziumban (későbbi Madách Imre Gimnázium) végezte. Jogot a budapesti tudományegyetemen hallgatott, ahol 1908-ban jogtudományi oklevelet szerzett, 1909. május 13-án pedig „sub auspiciis Regis” avatták államtudományi doktorrá, miután

2 „A magyar közélet ma is tele van gyanúsításokkal, meg nem engedett összeköttetésekről és kijárásokról terjesztenek úton-útfélen. Ezt az egészségtelen közszellemet csak úgy lehetne kiküszöbölnünk, ha végre megalkotnánk az összeférhetlenség szigorítására vonatkozó törvényt és – ami a legfontosabb – biztosítanánk, hogy ezek az ügyek pártatlan bírói fórum elé kerüljenek.” EGYED István: *A magyar alkotmány – ma és holnap*, Pesti Napló, 88(1937. január 31.)/25, 4.

középiskolai és egyetemi tanulmányait végig kitüntetéssel végezte.³ Rossz magyar hagyomány, hogy a kiemelkedő személyeket pályafutásuk során sokszor irigység kíséri. A hivatalos elismeréseket a közvetlen környezet nem nézi jó szemmel. Erre a szomorú jelenségre cáfol rá az, hogy Egyed Istvánt az Ügyvédjelöltek Országos Egyesülete választmányába választották, és az egyesület vitaülésén bemutatott előadását követően tiszteletére társasvacsorát rendeztek.⁴

1908. július 1-jétől kinevezték a Budapesti Királyi Ítéltáblára díjas joggyakornokként, 1912. június 1-jétől a Budapesti Királyi Törvényszékhez jegyzővé nevezték ki. 1914. július 26-án az uralkodó albíróvá nevezte ki a Budapesti Kereskedelmi és Váltótörvényszékhez. 1915-ben törvényszéki bírói kinevezést kapott, 1917-ben a Kúriához rendelték be tanácsjegyzőként. 1919 és 1927 között az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítő Osztályán szakelőadóként működött, 1923 szeptemberében pedig ismét bírói szolgálatba lépett a Budapesti Királyi Ítéltáblán.

Tudományos érdeklődése már joghallgatóként is megmutakozott: tagja volt a Joghallgatók Tudományos Egyesületének, doktori értekezését pedig a Hatásköri Bíróságról írta. Egyetemi oktatói és tudományos pályafutását a húszas évek elején, a Magyar Királyi József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán az önkormányzati közigazgatás tárgykörében lett magántanár 1923-ban, 1927-től a Közigazgatási Jogi Tanszék nyilvános rendkívüli, majd 1928-tól nyilvános rendes tanára. Az 1938/39. és az 1947/48. tanévekben a kar dékánja.

Egyed István oktatói munkásságának elismertségét mutatja, hogy 1941-ben – az Egyetemet és Főiskolát Végzett Nők Egyesülete által előterjesztett kérelem teljesítéséeként – őt bízták meg egy olyan javaslat kidolgozásával, amely támogatta, hogy nők is szerezhessenek közigazgatási szakképzettséget. Az általa készített javaslatot az egyetem 1942 márciusában elfogadta. A második világháborút követően a Műegyetem Közgazdaságtudományi Kara fokozatosan a politikai harc színterévé vált: 1947-ben a régi kart megszüntették, a tanárokat „alkotó szabadságra küldték”, majd 1948-ban az Országgyűlés létrehozta a Magyar Közgazdaságtudományi Egyetemet, ahol Egyed Istvánra már nem tartottak igényt. A megbízatásuktól igazságtalanul megfosztott egyetemi oktatókat az Egyetem Tanácsa 1990. január 25-én kelt határozatával rehabilitálta: az egykori tanárok névsorában Egyed István is szerepel.⁵

3 A kitüntetéses doktoravatás hagyománya egészen a 17. századig vezethető vissza. A vallás- és közoktatásügyi miniszter 1895-ben rendeletben újította fel a hagyományt, s ekkor szabályozták az avatási szertartás menetét is. A király legfelsőbb védnöksége alatt történő avatásra a középiskolai és egyetemi vizsgáin és szigorlatain is kitűnő eredményt elérő hallgatók pályázhattak, de a budapesti egyetem összes hallgatója közül évente csak kettő, a kolozsvári egyetem hallgatói közül pedig csak egy részesülhetett a kitüntetésben, hogy az uralkodó (illetve általában kijelölt képviselője) jelenlétében, egy értékes aranygyűrű átadásával avassák doktorrá. – lásd POLYÁK Petra: *Kitüntetéses doktoravatások az Erzsébet Tudományegyetemen (1914–1950)*. Forrás: leveltar.pte.hu/content/kitunteteses-doktoravatasok (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

4 1909. április 6-án mutatta be a Hatásköri Bírászkodásról írt értekezését, amelyet követően a díszvacsorára a Förster Konrád-féle vendéglő különtermében került sor.

5 A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Gazdaság- és Társadalomtudományi Karának kiadványa. Forrás: www.gtk.bme.hu/wp-content/uploads/2015/03/GTK-kiadvany-2013-web.pdf (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

Tudományos pályafutásának kezdetén elsősorban a közigazgatási joggal, a közigazgatási hatóságok és bíróságok jogkörével foglalkozott. Az első világháborút követően érdeklődése a trianoni határok közötti kialakult magyar állam és a szomszéd országok jogi konfliktusai, a magyar történeti alkotmány és a Szent Korona-eszme felé fordult. Közéleti szerepvállalásai is jól példázzák ezt, hiszen részt vett az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvény, később az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény előkészítésében.

Számos tanulmány és előadás mellett több kiváló monográfia szerzője. 1929-ben jelent meg *Vármegyei önkormányzat*⁶ című közigazgatási jogi monográfiája, amelyben tudományos alaposággal, de a gyakorlati igényekre is figyelemmel elemezte a törvényhatóságok hatásköreit, a kormány felügyeleti jogát és a bírósági jogvédelmet. A magyar alkotmányreform jegyében, 1935-ben írta meg *Új irány a modern alkotmányokban*⁷ című könyvét, amelyben egyértelműen állást foglalt amellett, hogy a szükséges változások a magyar történeti alkotmány keretei között megoldhatók. 1947-ben jelent meg kézikönyve *A magyar közigazgatási jog alaptanai*⁸ címmel, amelyben az egész tételes joganyagot feldolgozta, és a legújabb változásokra is figyelemmel volt.

Egyed Istvánt 1942-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjának ajánlották. Bár az Akadémia nem választotta meg soraiba, az ajánlók személye – többek között Finkey, Angyal, Szladits, Nizsalovszky – jelzi az elismerés rangját.

3. CSELEKVŐ KÖZIGAZGATÁS ÉS BÍRÓI JOGVÉDELEM

Egyed István már pályafutásának korai szakaszában foglalkozott a közigazgatási bíráskodás kérdéseivel. 1916-ban megjelent tanulmányában⁹ az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezésének kérdéseit a közigazgatás általános reformjával szoros összefüggésben, a közigazgatási bíráskodás külföldi modelljeinek igen részletes ismertetése mellett tárgyalja.

A tanulmány első részében az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezésének szükségessége mellett érvel. Mindenekelőtt az 1896. évi 26. törvénycikkkel felállított, 1897. január 1-jétől működő Közigazgatási Bíróság tehermentesítése érdekében tartotta szükségesnek az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását. A mintegy 40 bíróval működő fórum 1909-ben már közel 40 ezer ügyet bíralt el, Egyed István ezért nem tartotta helyesnek, hogy semmilyen értékhatár nem szab gátat az ügyérkezésnek. Nem értett egyet azzal sem, hogy a Közigazgatási Bíróság előtt új tény állítására, új bizonyítékok felhozására is lehetőség van, mert így megfelelő előkészítés nélkül kerülnek az ügyek a Bíróság elé, megalapozott elbírálásuk hosszabb időt vesz igénybe. Véleménye szerint ezért „a bíróság tevékenységét csak is magának a vitás kérdésnek eldöntésére szabadna igénybe venni, és az ügyek előkészítése a polgári perrendtartásban is jól bevált módszer szerint alsóbb, de bírói jellegű hatóságokra

6 Megjelent Budapesten, az Eggenberger-féle Könyvkereskedés gondozásában.

7 Pallas Nyomda, Budapest, 1935.

8 Szent István Társulat, Budapest, 1947.

9 EGYED István: *Az alsófokú közigazgatási bíráskodás*, Városi Szemle, 9(1916)/5–6, 188–221.

lenne bízandó.”¹⁰ A tehermentesítés mellett érvként hozza fel azt is, hogy a közvetlenség elve a Közigazgatási Bíróságon valójában nem érvényesül, mert az eljáró bírák az ügy helyi sajátosságait nem ismerik. A tehermentesített Közigazgatási Bíróság pedig végre az elvi jelentőségű jogkérdések eldöntésére koncentrálhatna, ami emelné az ítélezés színvonalát. Azzal is érvel, hogy a jogalkotó újabb és újabb életviszonyokat von közigazgatási jogi szabályozás alá, miközben számos ügytípusban még nem áll rendelkezésre a bírói felülvizsgálat. A jogállamiságból következően a bírói jogvédelem intézményét ezekre az ügytípusokra is ki kell tervezni, ami szintén szükségessé teszi az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását. Végül az érvek között említi azt is, hogy a már működő Közigazgatási Bíróság gyakorlatát a közigazgatási hatóságok vagy nem is ismerik, vagy szándékosan figyelmen kívül hagyják. E joggyakorlatot egyedül az alsófokú bíróságok képesek közvetíteni a hatóságok felé.

A fenti érvek mellett Egyed István hangsúlyozza azt is, hogy amíg a közigazgatási ügyekre különbíróóságok nincsenek felállítva, addig a rendes bíróságok elé utalás is jobb megoldás, mint a bírói védelem teljes hiánya. Hozzáteszi: az ügyek felülvizsgálata során maguk a közigazgatási hatóságok is alkalmaznak bírói eljárási formákat (tárgyalás, felek meghallgatása stb.), amelyeket közigazgatási bíróságok felállításával valódi, hatékony jogvédelmi garanciákká lehetne fejleszteni. A szerző gyakorlati érzékét mutatja az – a tanulmány egészét átható – gondolat, hogy a közigazgatási bíróságokon az ítélező bíró függetlenségét és jogi tudását a helyi közigazgatás tisztviselőjének szaktudásával és élettapasztalatával kell ötvözni.

Különösen izgalmas a tanulmány azon része, amelyben Egyed István az alsófokú közigazgatási bíróságok megszervezését tágabb összefüggésben, a közigazgatás általános reformjához kapcsolódva elemzi. Kiemeli, hogy a két reformot nem szükséges időben összekapcsolni, sőt az eljárási reformnak egyenesen előfeltétele az alsófokú bíróságok felállítása. A fő cél ugyanis a jogorvoslati rendszer egyszerűsítése, ami úgy érhető el, hogy egy- vagy kétfokú közigazgatási eljárás után bírósághoz lehessen fordulni. Ez a felső és középhatóságokat a jogorvoslatból kikapcsolja, elősegítve ezzel azt, hogy a kormány és a minisztériumok csak olyan helyi ügyekben járjanak el végső hatóságként, ahol azt az ügy jellege elengedhetetlenné teszi. Foglalkozik azzal az ellenvetéssel is, miszerint inkább a rosszul működő közigazgatást kellene megjavítani ahelyett, hogy utólagos eszközökkel – bírósági jogorvoslattal – törekszünk kijavítani a hibákat. Egyed István szerint e felfogás helytelen alapokon áll, mert egyfelől a közigazgatás működésének hiányosságai rövid időn belül nem orvosolhatók, másfelől a közigazgatási bíráskodás *„főlőslegessé sohasem válik még a legjobb közigazgatás mellett sem, hisz tévedések mindig lesznek és a közigazgatási bíráskodás különben is az államéletnek a folyamatos közigazgatástól megkülönböztetett, nem nélkülözhető és nem helyettesíthető momentuma.”*¹¹

Egyed Istvánnak a szerves fejlődés, a történetileg kialakult jogintézményekre való építkezés iránti elkötelezettsége e tanulmányban is tetten érhető, hiszen a királyi Kúria mintájára a Közigazgatási Bíróságnak is jogegységi hatáskört javasol adni. E jogegységi határozatok a közigazgatási hatóságokra is kötelezőek lennének, ami jelentős pénzügyi megtakarítással

10 Uo., 189.

11 Uo., 197.

járna, mert a bírói jogorvoslat iránti kérelmek többségét a hatóságoknak a bírói gyakorlat iránti teljes közönye okozza.

Az alsófokú közigazgatási bírászkodás szükségességének elvi megalapozását követően a szerző figyelme a szervezési kérdések felé fordul, és részletesen elemzi a bírászkodás külföldi modelljeit, azok elméleti alapjaival együtt.

Az egyik megoldás az, ha a közigazgatási jogvitát a rendes bíróságok hatáskörébe utaljuk, mert a jog minden életviszonyban lényegileg egyenlő természetű. Példaként hozza fel Angliát, de az 1869 előtti magyar viszonyokat is, amikor a megyei törvényhatóságok mind magánjogi, mind közjogi természetű ügyekben bírói funkciót láttak el. A rendes bírósági modell azonban egész Európában visszaszorul, és egyre több szakbíróság (tengerészeti, tőzsdé-, kereskedelmi, szabadalmi stb. bíróság) jön létre. Egyed István szerint a különbírósági szervezet lehetővé teszi az ügyeknek a helyi életviszonyokhoz jobban igazodó elintézését, alkalmat ad az önkormányzati testületek részvételére, és felszabadítja a bírászkodást a polgári pernek a közigazgatási jogvita természetével össze nem férő formalizmusaitól, így különösen a felek rendelkezési jogától és peranyag-szolgáltatási kötelezettségétől.

A másik megoldás, amely az Egyesült Államokban és Franciaországban ismert, azon az elméleti megfontoláson alapul, hogy a közigazgatás és a bírászkodás nem avatkozhat egymás hatáskörébe, sőt az állam bíróság előtt nem is perelhető. Ha az egyént a közhatalommal szemben valamilyen alanyi jog illeti meg, annak elbírálása ugyancsak közigazgatás, ezért a közigazgatási hatóságokra tartozik.

Végül a vegyes rendszer példáiként említi Angliát és Belgiumot, ahol a megyei önkormányzati alapon szervezett közigazgatási bíróságok határozatai ellen a legfelsőbb bírósághoz lehet fordulni. Megemlíti továbbá a porosz rendszert, ahol az alsó- és középfokú közigazgatási bírászkodás önkormányzati testületekre van bízva, de minden testületnek van legalább egy bírói képesítésű tagja, és valamennyi tag bírói fegyelmi felelősséggel tartozik. Lényegében e megoldást követte volna a Wekerle-kormány belügyminisztere, Hieronymi Károly által 1893 novemberében előterjesztett törvényjavaslat is. Az ún. közigazgatási bizottságok a vármegyék székhelyein, illetve a törvényhatósági jogú városokban működtek volna, élükön a főispánnal, illetve a polgármesterrel, vagyis független bíróságok helyett a közigazgatás szervezetén belüli quasi bírói hatóságok jöttek volna létre. A javaslatnak ez a része azért bukott el, mert e bizottságok nem képviseltek szervezeti állandóságot, amely az igazságszolgáltatásnak fontos feltétele.¹² Egyed István a javaslat érdemei között említi a bírói szakképesítéssel rendelkező tisztii ügyész részvételét és a részletes összeférhetetlenségi és felelősségi szabályokat.

A lehetséges megoldások felvázolását követően a szerző a magyarországi viszonyoknak leginkább megfelelő szervezési módot keresi. Szorgalmazza az önkormányzati részvételt, azt azonban már nem, hogy a közigazgatási bírászkodást már meglévő testületekre bizzák. A modern bírósági eljárás elveit, így különösen a szóbeliséget és a közvetlen bizonyítást egy nagyszámú testület képtelen biztosítani. A bírászkodás állandó és rendszeres, az ügyek iránti odaadással és felelősségérzettel végzett tevékenységet kíván, ezzel szemben a bizottsági tagok többnyire

12 KELEMEN Roland: *A közigazgatási bírászkodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány öre a dualizmusban?*, Acta Humana, 2016/2, 95–116.

rendszerintelenül töltik be tisztüket, az ügyekről pedig csak az előadó előterjesztéséből szereznek tudomást. Az önkormányzati alapon szervezett bírászkodás csak kis létszámú tanácsokban, hivatásos bíró részvételével, bírói függetlenség és felelősség mellett képzelhető el.

A rendes bírósági modellt szintén elutasítja, elsősorban a polgári és a közjogi perek eltérő természete miatt. A polgári perben a fél jogosult rendelkezni a per tárgyáról, a bíró pedig a fél perbeli cselekményei és bizonyítékai alapján hozza meg döntését, és „az ezeknek megfelelő, esetleg csak formális igazságot teszi joggá”.¹³ Ezzel szemben a közjogi perben egyedül a közjogi szabályok lehetnek az irányadók, s ennél fogva a tényállás tisztázását, az ügy eldöntését nem lehet a felek bizonyítási készségétől vagy bizonyítási eszközeik tökéletlenségétől függővé tenni. A rendes bírósági modell ellen szól a közigazgatási anyagi jog természete is: itt különösen igaz az, hogy a bírónak nemcsak az alkalmazandó joganyagot, hanem a szabályozott életviszony sajátosságait, jelentőségét is ismernie kell. Egyed István ezt a következő – ma is megszívlelendő – szavakkal fejezi ki: „Az a bíró, aki az elébe terjesztett kérdésre egyszerűen a tételes jog megfelelő sablonját adja válaszul, rossz bíró marad.”¹⁴

Míndezekre figyelemmel Egyed István az alsófokú közigazgatási bírászkodást vegyes rendszerben képzei el, amelynek többféle megoldása is lehetséges. Az első megoldás szerint a rendes bíróságok illetékes tanácsaiban venne részt egy közigazgatási szakértő (ülnök), a szerző véleménye azonban az, hogy a közigazgatási ülnök nem volna képes érdemben befolyásolni a döntéshozatalt. A legideálisabb megoldás a teljesen különálló közigazgatási bíróságok felállítására volna, ahol a bírák egyharmada hivatásos bíró, egyharmada közigazgatási tisztviselő, egyharmada pedig az önkormányzati testületek által választott személy. Egyedül ez a szervezési mód biztosítja, hogy a közigazgatási bírák nagyobb része kizárólagos élethivatásként töltse be hivatalát. Egyed István tanulmányában megoldást javasol arra az esetre is, ha a különálló szervezet pénzügyi nehézségek miatt nem megvalósítható. Ebben az esetben a megyei törvényhatóság székhelyén alsófokú közigazgatási bíróság működne, háromfős tanácsban. A tanács egyik tagja a törvényhatóság közgyűlése által 6 évre választott személy, másik tagja hivatásos tisztviselő (pl. tisztviselő ügyész), a harmadik tag pedig olyan, a törvényhatóság területén lakó, feddhetetlen és lehetőleg jogvégzett állampolgár, aki korábban legalább 5 évig köztisztviselő volt, de már nem áll közszolgálati jogviszonyban, vagyis a megválasztás tartama alatt *függetlensége* garantált. Az eskütétel, az összeférhetetlenség és a felelősség tekintetében a hivatásos bírakra irányadó szabályok alkalmazandók.

Egyed István álláspontja szerint már ez a költségkímélőbb megoldás is óriási haladást jelentene. Álláspontja szerint ugyanis a közigazgatás szerveinek eljárását nem éppen az objektivitás jellemzi: az ügyek elintézési sorrendjét vagy akár az érdemi döntést gyakran a baráti jóindulat, a kormány bizalmi emberének közbelépése befolyásolja. E képtelen állapotokat a bírói szemléletmód bevezetése szüntetheti meg, mert az ügyek intézése során „»mindegy« nincsen, hanem van objektív alapon fölépülő lelkiismeretes meggyőződés,

13 EGYED: *Az alsófokú... i. m.*, 209.

14 *Uo.*, 210.

*amelyet a felek meghallgatásával megtartott eljárás vagy tárgyalás fog a közigazgatási tisztviselőben ismét életre kelteni.*¹⁵

A hatásköri szabályozás tekintetében Egyed István alap gondolata az, hogy a felállítandó alsófokú közigazgatási bíróságok hatáskörüket egyrészt a legfelső szinten működő Közigazgatási Bíróság hatásköréből, másrészt a másod- vagy harmadfokú közigazgatási hatóságok hatásköréből nyernék. A Közigazgatási Bíróság ezáltal majdnem kizárólagos jogorvoslati fórummá válna, hiszen csak azokban az ügyekben maradna meg elsőfokú hatásköre, ahol az ügy tárgya országos jelentőségű (pl. miniszteri rendelet törvényességének vizsgálata). A többi ügyben az alsófokú bíróságok járnának el, és határozataik ellen csak bizonyos értékhatár felett lehetne jogorvoslati kérelemmel fordulni a Közigazgatási Bírósághoz. Nagy horderejű változást jelentene a közigazgatási fellebbeviteli útról a bírói útra való áttérés is. Egyed István ezt azzal indokolja, hogy az elsőfokú hatóság „talán még látja az életet, de azután a közigazgatás útja az akták útvesztőin visz tovább.”¹⁶ Az iratok alapján alaposabb, jobb ügyintézészt várni nemigen lehet, ráadásul a magasabb fokú közigazgatási eljárást képzetesebb, szélesebb látókörű tisztviselőkre kellene bízni. Utóbbi követelmény azonban nem teljesül, mert középfokon a nagyszámú bizottság, legfelső fokon pedig a minisztériumok sokszor gyakorlatlan tisztviselői járnak el, nem is beszélve e fórumok politikai befolyásoltságáról.

A hatásköri kérdések kapcsán a szerző azt is leszögezi, hogy a bírói jogvédelem körét minél szélesebben kell megvonni, éppen ezért a törvénynek főszabályként kell rögzítenie a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát. Álláspontja szerint a bírói jogvédelemnek ki kell terjednie az érdeksérelmek esetére, vagyis a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatára. Ennek indoka egyrészt az, hogy a századfordulón a közigazgatási anyagi jog jelentős része csak irányelveket tartalmazott, melyekből nehezen volt azonosítható a védendő alanyi jog. *Másrészt a szabad belátás sohasem jelenthet önkényt, és ezért a bíróság ellenőrizheti a mérlegelés alapjául szolgáló okokat, sőt azt is, hogy helye volt-e egyáltalán a diszkréciónak.* Ez az elvi tétel a 21. század közigazgatási bírói gyakorlatában is megjelenik: a hatóságnak vizsgálnia kell a mérlegeléshez szükséges jogszabályi feltételeket, az ehhez szükséges bizonyítást le kell folytatnia, a mérlegelési jogkör fennállta esetén pedig figyelembe kell vennie a mérlegelés kötelező szempontjait. Ezek elmulasztása a mérlegelési jogkörben hozott határozat megalapozatlanságát vonja maga után; téves, vagy az ügy érdemével össze nem függő mérlegelési szempont alkalmazása jogsértőnek minősülhet.¹⁷

Végül az eljárás jellegével kapcsolatban arra figyelmeztet a szerző, hogy a közigazgatási bíraskodást közel kell vinni a közigazgatáshoz és magához az élethez. Indokolt ezért, hogy alsófokú bírósági eljárásban ezért új tények és új bizonyítékok is felhozhatók legyenek; a tényállást nyilvános szóbeli tárgyalás keretében kell megállapítani. A széles körű bírói

15 Uo., 214.

16 Uo., 215.

17 Lásd a Kúria 2/2015. (XI.23.) KMK véleményét a mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálatáról: www.kuria-birosag.hu/hu/kollvel/22015-xi23-kmk-velemeny-merlegelesi-jogkorben-hozott-kozigazgatasi-hatarozatok (utoljára frissítve: 2016. szeptember 15.)

jogvédelem pedig megköveteli, hogy az alsófokú bíróság kasszációs és reformatórius jogkörrel egyaránt rendelkezék.

4. KONKLÚZIÓ

„Olyan idöket élünk, amikor az alkotmányosság tisztelete manapság nagyon sok országban megingott. Az a nemzet azonban, amely az alkotmányos szabadság zászlaját annyi ideig fenn lobogtatá, amely annyi szabadsághöst adott, nem lehet hütlen szent hagyományaihoz. [...] a magyarság jövöje csak az alkotmányosság útján építhető, mert hűség az alkotmányhoz nálunk annyi, mint magyarnak lenni.”¹⁸ Egyed István 1938-ban elhangzott szavai hűen tükrözik azt a sajátosan magyar, közjogias jogfelfogást, amely mind a bírói hatalomban, mind a jogilag szervezett állami és társadalmi életben a nemzet függetlenségének biztosítékát látja. Az alsófokú közigazgatási bíróságokról írt tanulmányában mindez emberi, erkölcsi szempontokkal egészül ki: bármely szervezeti megoldást választjuk is, megfelelő képzettségű, az életviszonyokat jól ismerő, független és felelős bírák nélkül megnyugtató ítéletek nem szülehetnek. E gondolatok a 21. század magyar közigazgatási bírái számára is iránytűként szolgálnak.

18 EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz*, Budapesti Hírlap, 58(1938. március 17.)/61, 7.; Egyed István professzor előadása a Nemzeti Klub vitaestjén, Magyar Országos Tudósító (MOT), 20(1938. március 18.)/60, 19–20.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÓDINÉ dr. BELIZNAI Kinga: *Egyed István (1886–1966)*, kézirat.
2. EGYED István: *A magyar alkotmány – ma és holnap*, Pesti Napló, 88(1937. január 31.)/25.
3. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
4. EGYED István: *Az alsófokú közigazgatási bíráskodás*, Városi Szemle, 9(1916)/5–6.
5. EGYED István: *Hűség az alkotmányhoz*, Budapesti Hírlap, 58(1938. március 17.)/61.
6. EGYED István: *Új irány a modern alkotmányokban*, Pallas Nyomda, Budapest, 1935.
7. EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Budapest, 1929.
8. KELEMEN Roland: *A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban?*, Acta Humana, 2016/2, 95–116.
9. POLYÁK Petra: *Kitüntetéses doktoravatások az Erzsébet Tudományegyetemen (1914–1950)*. Forrás: leveltar.pte.hu/content/kitunteses-doktoravatasok (a letöltés ideje: 2016. 09. 15.)

Dr. Darák Péter: 1987-ben szerzett jogi doktorátust a Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. Igazságügyi pályáját 1987-ben a Zalaegerszegi Városi Ügyészség fogalmazójaként kezdte, ahol 1990-től polgári és általános felügyeleti ügyekben eljáró ügyész. 1991-től a Zalaegerszegi Városi Bíróság polgári és közigazgatási ügyszakos bírója, 2000-től legfelsőbb bírósági bíró. 2012. január 1-jétől a Kúria elnöke.

Ítélező és bírósági vezetői munkája mellett az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének adjunktusa. Tagja a Környezetvédelmi Bírák Európai Fórumának (EUFJE), elnöke a FIDE Magyar Tagozatának. Vezeti a Pázmány Péter Tudományegyetem Deák Ferenc Jogi Továbbképző Intézete ingatlanforgalmi szakjogászai képzését. Részt vett a Ket. és a Ptk. kodifikációjában, előkészítette a Pp. XX. fejezetének 2005. évi átfogó módosítását. Kiemelten foglalkozik a közigazgatási, pénzügyi bíráskodás, a közigazgatási eljárásjog, a környezetvédelem és az ingatlanforgalom elméleti és joggyakorlati kérdéseivel.

A tanulmány szerkesztésében közreműködött:

Dr. Kintzly Péter, kúriai titkár, a Kúria elnökének személyi titkára,
KintzlyP@kuria.birosag.hu

Takács Albert

AZ ALKOTMÁNY ÉS AZ ÁLLAM FOGALMÁNAK HISTORIKUS SZEMLÉLETE – AVAGY A HAGYOMÁNY MINT POLITIKAI ÉS ERKÖLCSI ÉRTÉK EGYED ISTVÁN ALKOTMÁNYTANÁBAN

*A Historic Approach to the Notions of Constitution and State,
Tradition as a Political and Moral Value in István Eged's Constitutional Theory*

Takács Albert, CSc, habilitált egyetemi docens – Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, tanszékvezető – Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, takacs.albert@uni-nke.hu; takacs.albert@juris.u-szeged.hu

Eged Istvánnak A mi alkotmányunk című 1943-ban megjelent – és 2016-ban reprint formában újra kiadott könyve a magyar történeti alkotmány minden bizonnyal legteljesebb és legalaposabb jellemzése. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása utalást tesz a történeti alkotmány vívmányaira, különösen indokolt ezért az egykori felfogások megértése és elemzése a szükséges hermeneutikai jóindulattal. Eged a történeti alkotmányt az államszervezet morális és alkotmányos érzelmek alapján konstitucionálisnak tartott állapotával azonosítja. Az alkotmány ilyen felfogása alkalmas lehet egy értékhiányos alkotmányozási periódus elvesztett legitimitásának helyreállítására, de csak erős fenntartásokkal várható el tőle, hogy egy hatalmat korlátozó jogi alarendet alapozzon meg. Mindemellett A mi alkotmányunk mondatainak helye van a klasszikus alkotmányjogi szövegek között.

KULCSSZAVAK:

alkotmányos érzelem, erény, jogfolytonosság, metafizikai világkép, nemzeti lélek, organikus életegység, szimbólum

The Book “Our Constitution” written by István Egyed and published in 1943 – which appeared in a reprint in 2016 – is certainly the most complete and accurate characterisation of the Hungarian historical constitution. The National Avowal of the Hungarian Basic Law makes reference to the acquis of the historical constitution, therefore, it is particularly important to understand and approach its tenets with hermeneutical care. According to Egyed the historical constitution is kind of state organization, which is based on moral and constitutional sentiments. This approach can restore the missing legitimation after a value-defective constitutional period, however, it cannot be expected to provide a legal basis with restrictive effect on power. On the whole, “Our Constitution” is a preeminent constitutional work.

KEYWORDS:

constitutional sentiments, virtue, succession, metaphysical view of world, national spirit, organic life-unity, symbol

1. A POLITIKAI FOGALMAK METAFIZIKÁJA

Minden nagy filozófiai kérdés feltevésénél és megválaszolásánál abból indulunk ki – állítja John R. Searle –, hogy vannak „alapértelmezett pozíciók”, amelyek eredendő nézeteinket alkotják. Ezeket gondolkodásunk és nyelvünk háttérének lehet nevezni.¹ A gyakorlati ész a mindennapokban többnyire az általános vélekedést fejezi ki, gondolkodásunk és nyelvünk háttére azonban sokkal alapvetőbb ennél, mivel – ahogy Carl Schmitt megfogalmazta – határfogalmakból áll, amelyek a homályos hétköznapi terminológiával szemben a jelenségek legtágabb körének megragadására képesek. Felfogása szerint a jogi fogalmak helyes használata radikális fogalmiságot kíván: „az a metafizikai világkép, amelyet egy meghatározott korszak hoz létre, ugyanolyan szerkezetű, mint amilyen szerkezete a politikai világkép rendjének van”.² A metafizikai és a politikai fogalmak szociológiai azonossága „teológiai” értelemben döntően fontos korszakokat (αιον) teremt, mint ahogy ezt Schmitt a politikai romantika eszméivel kapcsolatban bemutatta.³ Csak az tud a múltból valamit kihámozni, aki megélt valami magasatosat. A legfőbb közvetítő a művészet, elsősorban az irodalom, amely a történelmi tudat alapvető formája. Ebből eredeztethető, hogy Schmitt a hatalom lényegét a szuverenitás *Sturm und Drang* jellegű folytonos mozgásaként képzelte el.

A metafizikai és a politikai rend elveinek egybeesése a felvilágosodás gondolkodását is jellemezte. A természettudományok Descartes és Newton által megalkotott világképe csak a jelenidejűség racionalizmusát ismerte, mert – mint Cassirer alapművéből kitérjük –, az „ész” ugyanazon egyetemes metodikáját kívánja alkalmazni mind a természet, mind pedig a történelem kapcsán.⁴ A történelem megtéveszt, megbízhatatlan, ezért történelemnek a maga egészében kívül kell esnie a karteziánus tudásezsmény körén. Bertrand Russell egyenesen úgy fogalmaz, hogy a történelem lehetetlen, feltételezése abszurd, mert „mindaz, amit a múlttól való tudásnak nevezünk, logikailag független a múlttól. Csakis a jelen tartalmaként tárgyalható, amely ugyanaz lenne elméletileg akkor is, ha egyáltalán semmiféle múlt nem volt”.⁵ Ennek az empirista metafizikának a politikai rend szerkezetét illető megfelelője a pozitívizmus, illetve radikálisabb változata: a normativizmus.

A metafizikai világkép és a politikai világkép rendjének egybeesése már az ókori görögök – mindenekelőtt Platón – kozmológiai gondolkodását is jellemezte, és az összefüggés korunk alkotmány- és államelméletére is érvényes. Minden úgy határozza meg jelenünket, ahogy az emberek gondolják. Az igazság történelmi, mert azt jelenti, hogy nem felejteti azt, aminek fel kell tárulkoznia. Az igazság (*alhteia*) a felejtés (*lhthe*) ellentéte. Az európai

1 Az „alapértelmezett pozíció” kifejezés a számítógépes kor nyelvén jelent meg, de az a priori elvek szerint működő tudat problematikájában hosszú filozófiai hagyományt tudhat maga mögött. Lásd John R. SEARLE: *Elme, nyelv és társadalom. A való világ filozófiája*, Vince Kiadó, Budapest, 2000, 19–20. A „háttér” (*Background*) szót Searle nagybetűs alakban használja.

2 Carl SCHMITT: *Politikai teológia*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1992, 24.

3 Vö. Carl SCHMITT: *Politische Romantik* (Sechste Auflage), Duncker & Humblot, Berlin, 1998, 19., 63., 68., 78., 116., 162.

4 Lásd Ernst CASSIRER: *A felvilágosodás filozófiája*, Atlantisz, Budapest, 2007, 257.

5 Bertrand RUSSEL: *The Analysis of Mind*, Cosimo Inc., New York, 2004, 159–160.

gondolkodás *Hérakleitosztól* induló hagyomány alapján évszázadokon át az *emlékezetben* kereste az igazságot.⁶ Ha a történelmet úgy határozzuk meg, mint ahogy *John Lukacs* szívesen tette, hogy az emlékezésre érdemes tettek és dolgok elmesélése, akkor azért nem lehet többet várni tőle, mint amennyit nyújtani képes.⁷ Az emlékezet bármely történelmi formájának csak akkor van funkciója, ha az embert nem tekinti sem objektumnak, sem szubjektumnak, hanem úgy vonja magához mint *résztevőt*. Nem csak az a fontos, hogy mit tud az ember, hanem az is, hogyan tudja. Ebben az értelemben jelentette ki *Heisenberg*, hogy a fizikában a törvények keresése közben nem elemi részecskékkel foglalkozunk, hanem a róluk való tudásunkkal.⁸ A megfigyelő mindig *beavatkozik* abba, amit megfigyel. Ily módon tárul fel a történelmi gondolkodás perspektívája is, amelyben valaminek az emlékezete úgy határoz meg minket, ahogy gondoljuk. Metafizikai és politikai értelemben is a lényeghez tartozik, amit az emberek gondolnak és hisznek, mert eszméink nem egyszerűen vannak, hanem választjuk őket. A választás mint az akarat műve egyben forrása az erkölcsi és politikai érzelmek kialakulásának is, melynek *Adam Smith* szerint az igazságosság iránti érzék a mozgató eleme.⁹ Az igazságosságérzés annak az alkotmányos érzelemnek az alapja, amely végül is az alkotmány legitimitását megteremti és fenntartja.¹⁰

Egyed István az alkotmányban a magyar nemzeti lélek és közjogi érzék hatalmas alkotását látja, amelynek „szellemét” át lehet és át is kell érezni. Ez az érzelem az állampolgári öntudat értékmérője, ami segít túljutni a csüggedésre és kiábrándulásra okot adó időszakokon.¹¹ *Egyed* és a korszak szinte valamennyi hivatalos tudományos státusszal rendelkező gondolkodója a *múlt és jelen egységének* metafizikáját képviselte, amelyben a múlt a jelennek érték- és érvényességi alapja. A múlt és a jelen között nem a kauzalitás vagy a determináció más formája teremt kapcsolatot, hanem egy sajátos transzcendentális tudat, amely a jelent a múlttal együtt gondolja el. Amíg a jelenhez hozzágondolható a múlt, addig a jelen *reményre* ad okot. A történelmi körforgás olyan elméletei, mint *Spengler* teóriája a felemelkedés és a hanyatlás váltakozó időszakairól, teljesen más metafizikai alapon állnak. *Egyed* és a legtöbb közjogász számára a történelmi alkotmány – mint a történelmi múlt kétségkívüli jele – nem a jogi tudás forrásaként érdekes, hanem úgy, mint az aktuális jogrend általános *érvényességi alapja*. A történelmi alkotmányt, ahogy ők gondolták, nem ténybelisége teszi érvényessé, hanem az a jelenkori érzelem, amely rávetül. Az érzelem mindig személyes viszonyulás tárgyához, ezt kívánja *Egyed* kifejezni, amikor a „mi” alkotmányunk megjelölést használja, és nem Magyarország alkotmányáról vagy magyar közjogról beszél. Az alkotmány életforma és állambölcselet harmóniája és az összetartozás érzése.¹²

6 Alapszövegek: Martin HEIDEGGER: *Ütjelzők*, Osiris, Budapest, 2003, 184–185., Martin HEIDEGGER: *Vorträge und Aufsätze* (8. Auflage), Neske, Stuttgart, 1998, 249–250.

7 Vö. John LUKACS: *A történetírás jövője*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2012, 27., 14.

8 John LUKACS: *Egy nagy korszak végén*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2005, 153. Lukacs konzervatív történelemfelfogása meglepő hasonlóságokat mutat Paul Feyerabend anarchista tudományelméletével. Vö. Paul FEYERABEND: *A módszer ellen*, Atlantisz, Budapest, 2002, 247–248.

9 Lásd Adam SMITH: *The Theory of Moral Sentiments*, The University Press, Cambridge, 2002, 354, 96–97.

10 Lásd HORKAY HÖRCHER Ferenc: *Az értékhiányos rendszerváltás*, Fundamentum, 2003/1, 64.

11 Lásd EGYED István: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943, 5–6.

12 Vö. *Uo.*, 15.

Szinoptikus történeti alkotmányfelfogásának alátámasztására *Egyed* – minden részletezés nélkül – hivatkozik „az új magyar történeti iskola” nemzeti önmegismerés sok új forrását megnyitó eredményeire. A tüzetesebb vizsgálat azonban éppen azt hozná magával, hogy a történelmi kutatások tényeire nem alapozható az a jogi világszemlélet, amely a történeti magyar alkotmány körül kialakult. 1931-ben nagy hatást gyakorló – vagy inkább nagy vihart kavaró – írásában *Eckhart Ferenc* azt állította, hogy a szellemtörténeti elem túlzásbavitele nemkívánatos, mert szabadon engedi a fantáziát, a múlt politikai behatások alatt álló szempontjai pedig ma már nem lehetnek irányadók. Az ezeréves alkotmány alatt a közjog folyamatos fejlődését nem lehet érteni, miként azt sem, hogy a nemzet tagjai maguk intézték ezer év óta sorsukat és közjogi berendezésüknek maguk voltak a megalkotói.¹³ *Eckhart*nak a magyar jogtörténet valóságos alakulásáról tett megjegyzéseit *Mályusz Elemér*, *Váczi Péter* és *Bónis György* alapos kutatásai döntő mértékben igazolták. Történészekként és jogtörténészekként követett módszerük azonban szükségképpen figyelmen kívül hagyta azt a szempontot, hogy a történeti alkotmány nem bizonyított jogtörténeti tények gyűjteménye, vagyis a történeti alkotmány nem lehet pusztán jogtörténet. A történeti alkotmány jelkép, sőt azt is mondhatjuk, hogy *mítosz*, és ezt a jogtörténettől bizonyos mértékig független, vagyis az emberi elme által konstruált természetét *Egyed István* helyesen ismerte fel. Az alkotmány jogtörténeti és alkotmányjogi fogalma akkor sem fedi tökéletesen egymást, ha történeti alkotmányról van szó.

2. AZ ALKOTMÁNY HÁROM FOGALMA

Az alkotmány meghatározását illetően a 20. század első harmadának végére három alapvető felfogás terjedt el általánosan. Mondhatjuk úgy is, hogy három felfogás teremtett hagyományt az alkotmány mibenlétéről való gondolkodásban. E három hagyomány a magyar közjogi gondolkodásban is jelen volt a két világháború között, jöllehet nem azonos horderővel.

Széles körben elterjedtnek tekinthető az a nézet, amely az alkotmányt a létező hatalmi szervezettel azonosította. *Polner Ödön* úgy határozta meg az alkotmányt, hogy az az állam összetételének és szervezetének, vagyis megalkotottságának a rendje.¹⁴ Az alkotmány akár az állam anatómiájának is nevezhető lenne. Hasonló definíciót tart mérvadónak *Tomcsányi Móric*, midőn megállapítja, hogy „mindaz, ami az állami szuverénitással akár szervezeten, akár működésileg szoros kapcsolatban van, az állam alkotmányába tartozik”. Az alkotmány „az állam berendezkedése a maga szuverénitásában”.¹⁵ *Egyed István* szerint az alkotmány az állam életének rendje, következésképpen alkotmány nélkül az állam nem állhat fenn, mert az állam maga az a rend, amit alkotmánynak nevezünk.¹⁶

Az alkotmány és az állam azonosságának gondolata az ókori görög politikai filozófia alapvető témái közé tartozott. A *polisz* (πολις) fogalma a közösség teljes létrendjét jelölte, azaz

13 ECKHART Ferenc: *Jog- és államtörténet = A magyar történetírás új útjai*, szerk. HÓMAN Bálint, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1931, 273, 278, 305.

14 Lásd POLNER Ödön: *Az államélet néhány kérdése*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935, 66.

15 Lásd TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga* (harmadik átdolgozott és bővített kiadás), Kirányi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.

16 Vö. EGYED: *A mi... i. m.*, 36.

a közösség valamennyi politikailag jelentős tulajdonságát. A poliszról való tudás megnevezésére a *politeia* (πολιτεια) fogalma szolgált, amely mai gondolkodásunk szerint politikai elméletként, politikai gyakorlatként és alkotmányként is értelmezhető, de valójában a közösségi *erény* (*areth*) elveit foglalta magában. A klasszikus görög világnézetben sem a közösség különböző megjelenési alakzatai, sem a szabályok különböző formái nem különültek el egymástól. A társadalom és az állam, az erkölcs és a jog nem önálló létszféraként épült fel, hanem a világ egységében (*kosmoz*) részesülve, annak különböző ideáit testesítette meg. Az erényről és az ideális államról csak egyszerre lehet beszélni, csakúgy, mint az erkölcstről, a politikáról és a jogról.¹⁷

Az alkotmányfelfogás második hagyománya jóval fiatalabb, a 15. század európai politikai teológiájából ered, és az alapvető törvények (*leges fundamentales*) különleges normatív természetét hangsúlyozza, minthogy ez az a joganyag, amely a királyság építményét adja (*dominium politicum*). E szemlélettel nem csak a hatalom ténylegességének és a jog normativitásának elválasztása veszi kezdetét, hanem a jog normatív egységének differenciálódása is. Az alapvető törvény fogalma alkalmas arra, hogy az alkotmányt és az államot elválassza és akár szembeállítsa egymással. Ezzel a problémával egy nemrégiben megjelent tanulmányomban részletesen foglalkoztam, itt most csak utalok az abban előadottakra.¹⁸ Azt azonban meg kell említeni, hogy az alapvető törvények fogalmából alkotható meg a „törvények szelleme”: az az esszenciális kategória, amelyet *Montesquieu* a maga alkotmányelméletének alapjává tett, mintegy „főhajtásként a hagyomány előtt”.¹⁹

Az alkotmány fogalmához vezető harmadik hagyomány a *chartális* alkotmányhoz kapcsolódik. *Cromwell* egyik parlamenti beszédében azt fejtegette, hogy mindig lennie kell a kormányzásra vonatkozó alapvető törvénynek, de ha ilyen okmányt a jogtörténetben nem lehet feltalálni, akkor azt meg kell alkotni.²⁰ Hasonlóan vélekedett az alkotmányról *Sieyés* abbé, aki azt a tézist fogalmazta meg, hogy az állam jogi alaprendjének szabályait mindig chartába kell foglalni, ha érvényüket valamilyen külső hatalom biztosítja. Ha feltesszük, hogy van alkotmányozó hatalom, akkor chartális alkotmánynak is lennie kell.²¹

A chartális alkotmány – legalábbis híveinek szemében – a rend és az észszerűség otthona, míg a történeti alkotmány „egymással vitázó, egymást megsemmisítő, tarka meghatározások végtelen pusztasága”. Az idézet *Anton Friedrich Justus Thibaut* 1814-ben *Friedrich Carl von Savigny* romantikus „népszellemből” levezetett történeti jogfelfogása ellen írott vitáiratóból származik, amelyben az alkotó kodifikáció elsőbbsége és az írott törvények nagyobb szabályozó ereje mellett érvelt. *Savigny* azon argumentuma a népjog elsőbbsége mellett, hogy nem

17 A terjedelmes utalások helyett lásd Alfred Edward TAYLOR: *Platón*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997, 371–372.

18 Lásd TAKÁCS Albert: *Az alkotmány fogalmának előzményei az európai politikai és jogi gondolkodásban = LEGE ET FIDE. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*, szerk. GELLÉN Klára, GÖRÖG Márta, Jurisperitus Kiadó, Szeged, 2016, 597–598.

19 Vö. Judit N. SHKLAR: *Montesquieu*, Atlantisz, Budapest, 1994, 92.

20 Lásd Thomas CARLYLE: *Oliver Cromwell's Letter and Speeches: with Elucidations, III.*, Chapman & Hall Limited, London, 1924, 67.

21 Lásd Emmanuel SIEYÉS: *Mi a harmadik rend? = A nagy francia forradalom dokumentumai*, szerk. HAHNER Péter, Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 41.

minden nép és kor rendelkezik ésszel és elhivatottsággal a törvényhozásra, biztosan nem kapna helyet a politikailag korrekt beszéd mai szótárában, de *Thibaut* jogalkotási optimizmusát sem árt hűteni azzal az intellemmel, hogy a törvényhozásra való elhivatottságot a történelmileg fennálló jog ismerete, uralása és birtoklása határozza meg.²²

A történeti jog és a kodifikált jog lényegi különbözőségére vezethető vissza az alkotmányok két típusának újabban elterjedt megkülönböztetése. Eszerint vannak a hatalmat *megalapozó* alkotmányok, és vannak olyanok, amelyek a hatalmat *alakítják*, formálják. Az előbbi alkotmánytípus a jogot *politikai* formába önti, az utóbbi a politikának ad *jogi* keretet.²³ A chartális alkotmányok a hatalmat megalapozó típusba, a történetiek a hatalmat formáló típusba sorolhatók. A kategorizálás problémáját a jog- és államfilozófia felé tolvaa azt lehet mondani, hogy a kétféle alkotmányozási hagyomány döntő különbsége az *akarat* teremtő, illetve a felhalmozott *tapasztalat* megőrző szerepéről vallott eltérő felfogásban rejlik.

A chartális alkotmány *Egyed* szerint szükségképpen alacsonyabb rendű, mint a történeti, mert mesterséges alkotás és „*nincs hozzáánőve a nemzeti lélekhez*”. A chartális alkotmány a legjobb esetben azt fejezi ki, hogy „*egy nemzedék éppen miként gondolja az államügyek vitelet rendezni*”.²⁴ Érdekes, hogy egészen hasonló érvelés az 1787. évi amerikai alkotmány elfogadását megelőző vitákban is elhangzott, azt hangoztatva, hogy a kormányzás formája minden országban rendezve van, de csak kevésnek, leginkább egynek sincs valódi alkotmánya.²⁵ Ámde ez a megjegyzés arra vonatkozott, hogy a feladat most egy igazi alkotmány – értelmi és érzelmi műveletekkel való – megalkotása. Ha a történeti alkotmányt úgy fogjuk fel, hogy annak különböző közjogi szabályai idővel „*hozzánőttek*” a nemzeti lélekhez, akkor ezzel azt állapítjuk meg, hogy a polgárok hajlandóak ezekkel a szabályokkal együtt élni, elfogadják azokat, nem láznak ellenük. Ugyanez a hajlandóság, elfogadás és engedelmesség azonban a jogalkotással létrehozott chartális alkotmányok esetében is kialakulhat, és az emberi magatartás e tényeit bizonyos idő után ugyanúgy megállapíthatjuk, mintha történeti alkotmányról beszélénk. A legitimitás szociálpszichológiai mechanizmusai *ugyanúgy* működnek történeti alkotmány és chartális alkotmány esetében. A döntő mozzanat a *legitimitás történetisége*, és ennek a történeti legitimitásnak a történeti alkotmányhoz éppúgy hozzá kell tartoznia, mint a chartális alkotmányhoz.

Egyed István jogi világlképében az *organikus életégység* gondolata központi helyet foglal el, melyet a korra jellemző szóhasználatlall *élettérnek* is nevez, amelyben az egyes részeknek megvan a maga sajátos és nélkülözhetetlen helye és hivatása.²⁶ Az organikus felfogás ma minden bizonnyal elavultabbnak tűnik, mint a 20. század első felében, pedig igen erős középkori hagyomány eszmei folytatásának tekinthető akkor is, és most is. Ez ugyanis – mint *Walter Ullmann* a hagyomány gyökereit vizsgálva kimutatta – a hatalom teljességének

22 Az idézet forrása: PESCHKA Vilmos: *Jog és jogfilozófia*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 29. A továbbiakat vö. 50. old.

23 Vö. Dieter GRIMM: *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1991, 42–43.

24 EGYED: *A mi... i. m.*, 40–41.

25 Lásd Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic 1776–1787*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill–London, 1998, 267.

26 EGYED: *A mi... i. m.*, 10.

(*plenitudo potestatis*) egy bizonyos hierarchikus elv szerinti elrendezése, vagyis a szuverenitás meghatározott formája, amely teokratikus kormányzatokban és köztársaságokban egyaránt értelmezhető, jóllehet az organikus felfogásban az állam nem egy elvont intézményrendszer, amely független polgáraitól és azoktól, akik kormányozzák.²⁷ Az organikus szemlélet az egyetemesség (*universitas*) és az egység (*unitas*) különös ötvözete, amely azt veszi alapul, hogy az ember nem magában álló egyén (*singuli*), hanem másokra utalt ember (*universi*). John of Salisbury 12. századi klasszikus tanítása szerint az emberi közösség mint organizmus azért áll fenn, mert a közjónak (*salus reipublicae*) van szolgálattevője és az igazságosságnak szolgálja (*utilitatis minister et aequitatis servus*).²⁸ Egyed nem használja ugyan az „állam teste” (*corpus rei publicae*) metaforáját, de hasonló tartalommal beszél a nemzet-ről mint „nemzetegyeniség” alakult külön lényről, amelynek ugyanolyan lelki tulajdonságai vannak, mint az egyes embernek.²⁹ Ez az az organikus keret, amely megfogalmazhatóvá teszi a magyarság alkotmányában is tükröződő politikai jellemét. A nemzeti jellem és az alkotmány összekapcsolása miatt az alkotmány fogalma különösen alkalmassá válik arra, hogy szimbólumként funkcionáljon.

3. AZ ALKOTMÁNY MINT SZIMBÓLUM

Edward Corwin egyik alapvető munkájában kimutatta, hogy az alkotmánynak elsősorban szem előtt tartott szabályozó, instrumentális funkciója mellett *szimbolikus* szerepe is van,³⁰ és ezzel a megállapításával kijelölte az elemzés két rétegét. A „jó”, a „tulajdonképpen” alkotmány szimbolikus ereje legalább akkora és legalább annyira jelentős, mint normativitása. A történeti alkotmány különösen alkalmas arra, hogy szimbolikus szerepre tegyen szert, mert nem okmányok tartalmazzák, hanem a jogi emlékezetben él, és ameddig az emlékezet megőrzi, addig tisztelet övezi akkor is, ha megérteni nem is tudják – állapítja meg Dicey.³¹ A történeti alkotmány a folyamatosan változó joganyag elveinek eszmei foglalatja, és fogalomként azt hivatott kifejezni, hogy létezik egy meghatározó jogi alaprend.

A szimbólum a közösség ideologikus kommunikációjának sajátos formája, amely bizonyos értelemben független a valóság tényeitől, *távolságot* tart a megjelölt jelenségektől és szükségtelessé teszi az általa kifejezett ideológia szüntelen szembesítését azokkal. A politikai szimbólumok nagy összetartó erőt hordoznak, mert jelentésüket és értéküket általában nem érintik a közösség sikeres vagy kudarcos eseményeinek tapasztalatai. A szimbólumokat tényekkel lehetetlen közvetlenül megcáfolni, a szimbólum erejét eredményesen csak a felejtés vagy egy másik szimbólum ronthatja le. A politikai cselekvés céljaihoz a *sűrítő szimbólumok* alkalmazása áll a legközelebb. Edward Sapir leírása szerint a sűrítő szimbólum egyetlen

27 Lásd Walter ULLMANN: *Principles of Government and Politics in the Middle Ages* (Second edition), Methuen, London, 1966, 39.

28 Vö. John of SALISBURY: *Policraticus*, Atlantisz, Budapest, 1999, 56.

29 Vö. EGYED: *A mi... i. m.*, 23–24.

30 Lásd Edward S. CORWIN: *The Constitution as Instrument and as Symbol*, *American Political Science Review*, 1936/30, 1071–1072.

31 Vö. Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902, 3.

jelbe, kifejezésbe, fogalomba sűríti mindazt – a helyes vagy helytelen politikai gyakorlatot, a közösség és tagjai emlékezetes tetteit, a régi dicsőségek és megaláztatások emlékét, a jövőbeli felemelkedés ígérését – ami iránt érzelmeiket kíván gerjeszteni.³² Ha az alkotmány szimbolikus szerepet kap, akkor ilyen sűrítő szimbólumként indokolt értelmezni. A jogok és a kötelességek szétosztása, gyakorlásuk és teljesítésük rendjének megállapítása a szimbólum *rituális* oldala. A rituális cselekmények elvégzése – mint amilyen a választás és más részvételi jog gyakorlása vagy a közteherviselési kötelezettség teljesítése – azt szimbolizálja, hogy a cselekvő része a közösségnek. Az alkotmány szimbolikus természetéhez azonban a *mítosz* is hozzátartozik. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány kétségbe nem vonható politikai és társadalmi tényként rögzíthet olyan fikciókat, amelyek következményeit sem meghatározni, sem érvényesíteni nem képes. E körben szokás a szuverenitás vagy a demokrácia elvét említeni. Az alkotmányjogi mítoszok körébe sorolható fogalmak jellemzője, hogy „aluldefiniáltak”, s ily módon a hozzájuk kapcsolódó érdek és érdeklődés formális tartományukon kívül eső motívumok tekintetbevételét kíváná. A mítosznak azonban az a természete, hogy beéri önmagával, mert *katartikus* funkciója van³³ és olyan új tárgyakat hoz létre, amelyek korábban nem léteztek, de ezután is csak abban a közegben léteznek, amelyben a szimbolizáció végbement.

Az alkotmány alapvetően kétféle módon válhat szimbólummá. Vannak alkotmányok, amelyek önmagukat nyilvánítják egy korszak lezárásának, illetve egy új alkotmányjogi időszámítás kezdetének, s ezzel a meghaladott alkotmányos értékrend és a születőben lévő új foglalatoként határozzák meg magukat. Ennek a „szándékolt szimbólumteremtésnek” az eredményessége nem az alkotmányozó egyszer kinyilvánított akaratán múlik. Lehetséges azonban az is, hogy a szimbolikus funkciót tekintve az eredetileg akár közömbös alkotmányt a magyarázatának és értelmezésének *nyelve* teszi szimbólummá. Ez a történeti alkotmányokra jellemző szimbólumképző mód, mivel a történeti alkotmánynak nincs olyan benne rejlő eleme, nincs olyan egységes nyelve, amely a közjog általa meghatározott részének folytonosságát szimbolikus jelleggel ruházhatná fel. Ebből az is következik, hogy az alkotmány eredetileg létező szimbolikus funkciója és utólagos magyarázatának szimbólumteremtő hatása a chartális alkotmányokat jellemezheti. *Egyed István* államról és alkotmányról szóló mondatai a nyelvhasználattal adnak a két fogalomnak szimbolikus dimenziót. *Egyed* szerint az alkotmánynak vannak tételes rendelkezései és van szelleme. Olykor szükségessé válhat, hogy az alkotmány pozitív szabályainak ismertetése helyett annak jelentőségét és jellegzetes vonásait kell ismertetni. Az alkotmányban nemcsak „joganyag” van, hanem benne van a „nemzet lelke” is.³⁴ A két összetevő – mélyebb filozófiai alapjaikra tekintettel – nem helyezhető egy szintre: a joganyag *normatív* struktúra, a nemzet lelke pedig *egzisztenciális* fogalom.

A gondolkodás rétegeinek ilyenféle különbözőségeit *Egyed István* nyilvánvalóan nem ismerte, de azt ösztönösen érezte, hogy az alkotmány szelleméről más nyelven kell beszélnie,

32 Lásd Edward SAPIR: *Az ember és a nyelv*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1971, 140–141.

33 Vö. Harold D. LASSWELL: *Psychopathology and Politics*, The University of Chicago Press, Chicago–London, 1986, 195.

34 Vö. EGYED: *A mi... i. m.*, 5.

mint ha az alkotmány joganyagáról szólna. Azt a kifejezési mód, amelyet *Egyed* alkalmaz, leginkább a *meggyőzési* (*apellatív*) nyelvi stílushoz áll közel. Az apellatív kifejezési mód elsősorban a politikai közlés jellemzője, de a legkülönbözőbb célú nyelvi formákban alkalmazható, így a tudományos nyelvezetben is lehet helye. *Egyed* annak a meggyőződésének a helyességéről akar másokat meggyőzni, hogy a magyar alkotmányból nem kell szimbólumot csinálni, mivel a mi alkotmányunk már szimbólum – ezeréves valóság³⁵ –, a feladat ezért az, hogy szimbólumként beszéljünk róla és *mint* szimbólumhoz viszonyuljunk hozzá, azaz őrizzük meg az iránta való kötelező hűséget és tiszteletet.³⁶ *Egyed* ez irányú fáradozása érthető, hiszen a szimbólum motiváló erejét csökkentené és szubjektivizálná, ha nyíltan elismernénk, hogy természete nem eleve adott, hanem csak a mindenkori szemlélő gondolat- és érzemvilágának alkotása. Mindemellett naivitás azt hinni, hogy a jelentésadás aktuális kontextusától független, „objektív” szimbólum létezhet. A szimbolizáció – mint *George H. Mead* kimutatta – mindig korábban nem létező objektumokat hoz létre.³⁷ Az alkotmány szimbolikus természete nem elveiben vagy a szavaiban benne rejlő sajátosság, hanem azok „teremtő” reakciója, akik azt „sűrített” kifejezési formaként használják, közjük értve azt a személyt is, aki e forma mellett apellál.

Az alkotmány – különösen a történeti alkotmány – a nemzet jellemét valamilyen mértékben tükrözi, bármit jelentsen is a „nemzeti jellem” meglehetősen homályos és elvont fogalma, de az bizonyosan nehezen védhető fikció, ha a „történelmi” – azaz állandó pszichikai alapnak vett – nemzeti jellemben akarjuk kimutatni az alkotmány szimbolikus jellegének forrását. Az alkotmány akkor szimbólum, ha az aktuális nemzeti érzület – nevezzük akár nemzeti jellemnek – szimbólumként használja. Ellenkező esetben az, amit szimbólumnak nevezünk, semmi más, mint üres frázis. A szimbólum csak azokból vált ki reakciót, akik aktuálisan fogékonyak jelentésének befogadására. Ennyiben a szimbólum mindig több, mint közvetlen politikai cél.³⁸ Úgy vélem, hogy az értékek átértékelődésének korában *Egyed István* a szimbólumok felemelkedésének és eltűnésének szociálpszichológiájával nagyon is tisztában volt. Ebben az értelemben a magyar alkotmány szimbolikus jelentőségének felmutatására tett erőfeszítése a totális állam eszményítésével szembeni *konzervatív ellenállás* emlékezetes morális teljesítménye.

A szimbolikus alkotmányfogalom legteljesebb kifejtését alighanem *Egyed István* adja a mi alkotmányunkról adott jellemzésében, de a korszak más emblematis közjogászait is megérintette az alkotmány szimbolikus felfogásának érzelmi vonzereje. Meghatározó jelentőségű – és az újabb kiadások alkalmával fokozatosan bővülő terjedelmű – tankönyvében *Tomcsányi* szintén tesz utalásokat a magyar alkotmány évezredes szerkezetére és ősi karakterére,³⁹ de kiegészítőül kisebb szimbolikus szerepet tulajdonít az alkotmánynak, mint *Egyed*. Azt mindenestre megállapíthatjuk, hogy az alkotmány szimbolikus felfogása része volt a hivatalos *közjogi*

35 Vö. *Uo.*, 11.

36 Vö. *Uo.*, 365.

37 Lásd *George H. MEAD: A pszichikum, az én és a társadalom*, Gondolat, Budapest, 1973, 100.

38 Vö. *LASSWELL: i. m.*, 132.

39 Vö. *TOMCSÁNYI: i. m.*, 5.

ideológiának, amelyet nem feltétlenül az egyetemek fogalmaztak, de mindenképpen tartoztak közvetíteni. Ebben az ideológiában a történeti alkotmány a nemzet egységének, kiválóságának és életerejének szimbóluma lett, bizonyos mértékig függetlenül attól, hogy leírása és jellemzése megfelelt-e a magyar állammal és a magyar közjoggal kapcsolatos tényeknek. A szimbólum jelentősége azonban éppen abban van, hogy bonyolult és nyugtalanító helyzetekben a tények tüzetes ismerete nélkül is eligazító jelentéssel szolgáljon. A szimbólum szerepét csak azért nem lehet elutasítani, mert összetevői esetleg tényszerűen nem bizonyulnának tökéletesen igaznak, és szimbólumot mint közlési formát a legszigorúbb tudományos purizmussal sem lehetne a cselekvés motívumai közül kiiktatni, mert a gondolkodás és befolyásolás szimbolikus formája az emberi elme működésének természetéhez tartozik. Az más kérdés, hogy a „túlszimbolizálás” már nem segíti a felmerülő alkalmazkodási problémák megoldását, hanem ellenkezőleg: képtelenné tesz a valóságos vagy vélt nehézségeknél való megfelelésre.

Mindezeket azért tartottam szükségesnek előrebocsátani, mert *Egyed István* alkotmányról adott jellemzése több tényszerűen nem helytálló előfeltevésre épít. Éppen azért azonban, mert szimbólumról van szó, a valóság mindaddig irreleváns elem, amíg a szimbólum érzelmi hatása működik. Az alkotmány mint szimbólum érvényességét nem dönti meg, ha a tények elének tárt jellemzőit nem mindenben támasztják alá. Megjegyzendő, hogy például *Eckhart* nem ennyire megengedő, mert szerinte „az alkotmány, azaz közjogtörténet lényegében csak jogtörténet lehet”,⁴⁰ ez pedig a faktumok világa, nem a szimbólumoké és a fantáziálásé.

Az *Egyed* által bemutatott tulajdonságok tényszerűen alá nem támasztható többsége a magyar alkotmány egyedülálló jellegével és magasabbrendűségével kapcsolatos. Ezek sorában említi, hogy a mi alkotmányunk a nemzet különleges *közjogi érzékének* a műalkotása. A vármegyékről szóló nagy munkájában Szent István államalapításának két alapvető intézményét nevezi meg, mint amelyek az állam fennmaradásának biztos alapjaivá lettek: a királyságot és a vármegyét.⁴¹ Mindkét megnyilatkozás azt mutatja, hogy *Egyed* a közjog és az állam *modern* fogalmait használja akkor is, amikor a történelmi alkotmány összetevőit tárgyalja. Az „ősi alkotmány” kezdeteitől fogva nem alapozható sem a közjog bármilyen megnyilvánulására, sem az államra, mert ezek jóval később használatba vett fogalmak. A történeti alkotmány fejlődésének első lépéseit bizonyosan nem a közjogiasság jellemezte, mert mint *Váczai Péter* kimutatta, a magyar feudalizmus első évszázadaiban a hatalom egyértelműen magánjogi színezetű volt. Magántisztek intézték magángazdaság keretében az ország minden „közjogi” ügyes-bajos dolgát.⁴² *Eckhart* pedig azt bizonyította, hogy a „népjogi” elemek, amelyek valamiféle közmeggyőződést fejeztek volna ki, döntően a magánjogban találhatóak, míg alkotmányfejlődésnél az uralkodók és mások egyéni elhatározásának sokkal nagyobb szerep jutott.⁴³ *Bónis György* arra világított rá, hogy a középkori hatalmat nem lehet államnak nevezni a mai értelemben. A hatalom olyan közkötelékként létezett, amelyben az alattvalók

40 Lásd ECKHART: *i. m.*, 270.

41 Lásd EGYED István: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés (Rényi Károly), Budapest, 1929, 5.

42 Lásd VÁCZI Péter: *A szimbolikus államszemlélet kora Magyarországon*, Attraktor, Máriabesnyő–Gödöllő, 2004, 12.

43 Lásd ECKHART Ferenc: *i. m.*, 278.

többsége nem volt része a *regnum*nak.⁴⁴ A történeti alkotmányt tehát jogtörténeti egzaktással nem lehetne olyan egyenes ívű közjogi folyamatnak felfogni, amely Szent István megkoronázásával elkezdődött, és azóta is megszakítás nélkül tart, s amely teljes egységet teremt állam és nemzet között. Ha *Egyed* István mégis így szemléli a mi alkotmányunkat, akkor ezzel annak szimbólumát kívánja *felmutatni*, hogy a magyar alkotmány a *tökéletesen teljes jogfolytonosság* hordozója.

4. TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY ÉS JOGFOLYTONOSSÁG

Egyed István szerint az alkotmányos állam lényege, hogy abban a nemzet akarata a jog forrása.⁴⁵ A 20. század eszmei áramlatait elemezve *John Lukacs* azt állapította meg, hogy ebben a században a legnagyobb politikai erő még mindig a nacionalizmus.⁴⁶ *Egyed* nézete egészen hasonló, mert a nemzeti eszmét ő is a gondolkodás és a cselekvés egyik fő mozgatójának tartja: „minden nemzet érvényesülésre tör” és a „nemzeti érvényesülés útja az államalkotás”.⁴⁷ A valódi öntudatra ébredt és államot alkotni képes nemzet *Egyed* számára az *államnemzet* – lényegében abban az értelemben, ahogy klasszikus könyvében *Friedrich Meinecke* a *Kulturnation* fogalmával leírta.⁴⁸ Ez az a nemzet *Egyed* felfogásában, amely megformálja az államot és az alkotmányt. Ha az államot a nemzet teremti meg és az egységes nemzeti közmeggyőződés tartja fenn, minthogy a nemzet az államban létrejötte pillanatától jelen van, a minden jog forrását képező nemzeti akaratnak is ettől a pillanattól kezdve kell megnyilvánulnia. A nemzet a jogban önmagát alakítja, s „ahogy ez a jog nemzedékről nemzedékre száll, gyűl a nemzet erkölcsi erőtartaléka és erőforrása”.⁴⁹ Így alakultak ki az idők során azok a jellegzetes vonások is, amelyek a magyar alkotmányt kiténtetik. Az alkotmány *Egyed* felfogása szerint akkor valódi alkotmány, ha „ősi”, vagyis ha attól az időtől kíséri fejlődésével a nemzetet, amikor a nemzet államot alkotott. Az alkotmány azért „ősi”, mert az államalakulást követően *abban az időben* is létezőnek kell venni, amelyre esetleg nem terjed ki a jogi emlékezet. Ebből a nézetből táplálkozik az „ezeréves alkotmány” eszméje, mert ha az állam ezeréves, akkor az alkotmánynak is éppen olyan idősnek kell lennie. A jogfolytonosság gondolatának az az alapja, hogy az állam és az alkotmány eredete időben egybeesik. *Egyed István* úgy véli, hogy az alkotmány a magyar nemzet politikai története.⁵⁰

Az angol alkotmányfejlődés – amellyel a kor hazai közjogászai szívesen mérték össze a magyart – a jogi emlékezet kezdeteként az 1189. évet, I. Richárd uralkodásának első évét tartja számon, jóllehet 1042-ben Hitvalló Edward angolszász királyként ült Anglia trónján. *Julius Hatschek* szerint az uralom szervezete primitív volt ugyan, de már voltak állandó

44 Lásd BÓNIS György: *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban*, Osiris, Budapest, 2003, 35.

45 Lásd EGYED: *A mi... i. m.*, 52.

46 Vö. John LUKACS: *A XX. század és az újkor vége*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1994, 313.

47 Lásd EGYED: *A mi... i. m.*, 32.

48 Vö. Friedrich MEINECKE: *Weltbürgertum und Nationalstaat*, R. Oldenbourg Verlag, München, 1962, 10–12.

49 EGYED: *A mi... i. m.*, 36.

50 Vö. *Uo.*, 43.

intézményei, amelyek valamiféle centralizációt biztosítottak.⁵¹ Az angol alkotmány eredetét a messi múltban keresik ugyan, de nem vezetik vissza az „állam” létrejöttének időpontjára. Sőt, az a kérdés is nyitott, hogy a jogfolytonosság kezdő időpontjának meghatározása egyben az alkotmány fejlődésének is nyitánya-e. A jogfolytonossági elv megerősödésének egyébként Angliában merőben praktikus oka is volt, ez pedig a jog írott forrásainak páratlan mennyisége. A *Domesday Book* már 1086-ban a földbirtokok igen kimerítő jogi regiszterét adta, a *Curia Regis* perlaistromát 1194-től vezetik, a jogászok jogeseteiről szóló feljegyzéseit tartalmazó évkönyvek (*Year Books*) 1290 előtt kezdődnek.⁵²

Egyed István a történeti alkotmány tételeinek kialakulásában elsősorban nem a törvényhozási, hanem sokkal inkább a szokásjogi utat és a „szent hagyomány” tiszteletét látja meghatározónak.⁵³ „A mi alkotmányunkat nem kaptuk, nem másoltuk, azt egyáltalában nem készítették; úgy nőtt az ki a nemzeti lélekből természetes fejlemény gyanánt, mint a nemzeti kultúra legnagyobb szabású alkotása.” „Az ilyen alkotmány nagy hagyományok hordozója és egyúttal a jövő fejlődés útja”.⁵⁴

A történeti hűség és tények iránt szenvedélyesen elkötelezett *Bónis György* a magyar jogfejlődésben a szokásnak és a folytonosságnak korántsem tulajdonít ekkora szerepet. A középkori magyar joggyakorlatban általánosan elfogadott maxima volt, hogy a „régí és helyes szokás szerint” (*iuxta antiquam et approbatam consuetudinem*) kell ítélkezni. A fennmaradt iratok jogi szövegeinek egyöntetűségéből a jogfelfogás akkor is megismerhető, ha nem hivatkoznak fennálló szokásra. A bírósági szokásjog (*consuetudo iudiciaria*) pedig az öregek emlékezetében él, és a fiatalabb nemzedékeknek tőlük kell megtanulniuk. A jog alkalmazásához szükséges *formulák* kézről kézre jártak, s azokat a szükséghez képest alkotják, javítják, módosítják, és ha használhatatlannak bizonyulnak, elvetik azokat. A szokásjog – állítja *Bónis* – jórészt ezekben a segédkönyvekben létezett, nem egyszer egymásnak ellentmondó változatban, mert az „ősi szokásjog” eltúrta a jogegység hiányát. A Hármaskönyvet sem úgy használták, „mint az addigi jogállapotot gyökeresen megváltoztató autoritatív művet, hanem mint a hasznos segédkönyvek egyikét, amelynek szabályait érdemes a régi glosszák közé beilleszteni”.⁵⁵ A szokásjog alakulása tehát nem mutat olyan egységes irányt, amely alapján a jogfolytonosság normatív szempontok szerint értelmezhető lenne. Az már más kérdés, hogy a szokásjogi jogképződés és a jogfolytonosság a szimbolikus alkotmányfogalom és az ehhez kapcsolódó jogi ideológia használható kategóriája. A tisztánlátáshoz azonban tekintetbe kell venni, hogy a szokásjog és a jogfolytonosság jogtörténeti tényei nem mindenben esnek egybe a szimbolikus alkotmány felépítéséhez szükséges fogalmi tartalmakkal.

Az inkább a jog képződésének és működésének szociológiájához, mintsem a szokásjog és a jogfolytonosság jogtörténeti realitásához kapcsolódó meglátás, hogy „a történeti alkotmányt csak tovább lehet építeni, de sohasem szabad lerombolni”, különösen olyan nemzet

51 Vö. Julius HATSCHKE: *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria*, Verlag von R. Oldenbourg, München und Leipzig, 1913, 10.

52 Vö. HATSCHKE: *i. m.*, 121–122., 143–144.

53 Lásd EGYED: *A mi... i. m.*, 42.

54 *Uo.*, 43.

55 Lásd BÓNIS György: *Középkori jogunk elemei*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972, 210.

esetében, amely – mint *Egyed* kijelenti – „a fokozatos fejlődés nemzete volt”.⁵⁶ A történeti alkotmány megváltoztatása az *alaki* és az *anyagi* jogfolytonosság elveinek megtartásával mehet végbe. A történeti alkotmány változtatása alaki jogfolytonosságot eredményez, ha útja törvényes. Anyagi a jogfolytonosság, ha a változás az ősi alkotmányhoz való hűség jegyében és a meglévő intézményekben gyökerezve valósul meg. *Egyed István* úgy tekint a jogfolytonosságra, mint ami „az élet törvényét viszi be a jogba”.⁵⁷ Valami hasonlót fejez ki a filozófus-egészségügyi miniszter *Simone Weil*, amikor ezt mondja: „*Semminek sem lehet más a célja, mint ami az eredete. Az ezzel ellentétes eszme – méreg*”.

56 EGYED: *A mi... i. m.*, 45.

57 *Uo.*, 50.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BÓNIS György: *Középkori jogunk elemei*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972.
2. BÓNIS György: *Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban*, Osiris, Budapest, 2003.
3. THOMAS CARLYLE: *Oliver Cromwell's Letter and Speches: with Elucidations, III.*, Chapman & Hall Limited, London, 1924.
4. ERNST CASSIRER: *A felvilágosodás filozófiája*, Atlantisz, Budapest, 2007.
5. EDWARD S. CORWIN: *The Constitution as Instrument and as Symbol*, American Political Science Review, 1936, 30.
6. ALBERT WENN DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1902.
7. ECKHART FERENC: *Jog- és államtörténet = A magyar történetírás új útjai*, szerk. Hóman Bálint, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1931.
8. EGYED ISTVÁN: *Vármegyei önkormányzat*, Eggenberger-féle Könyvkereskedés (Rényi Károly), Budapest, 1929.
9. EGYED ISTVÁN: *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
10. PAUL FEYERABEND: *A módszer ellen*, Atlantisz, Budapest, 2002, 247.
11. DIETER GRIMM: *Staat, Verfassung, Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1991.
12. JULIUS HATSCKEK: *Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria*, Verlag von R. Oldenbourg, München und Leipzig, 1913.
13. MARTIN HEIDEGGER: *Útjelzők*, Osiris, Budapest, 2003.
14. MARTIN HEIDEGGER: *Vorträge und Aufsätze* (8. Auflage), Neske, Stuttgart, 1998.
15. HORKAY HÖRCHER FERENC: *Az értékhiányos rendszerváltás*, Fundamentum, 2003/1.
16. HAROLD D. LASSWELL: *Psychopathology and Politics*, The University of Chicago Press, Chicago–London, 1986.
17. JOHN LUKACS: *A XX. század és az újkor vége*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 1994.
18. JOHN LUKACS: *Egy nagy korszak végén*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2005.
19. JOHN LUKACS: *A történetírás jövője*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2012.
20. GEORGE H. MEAD: *A pszichikum, az én és a társadalom*, Gondolat, Budapest, 1973.
21. FRIEDRICH MEINECKE: *Weltbürgertum und Nationalstaat*, R. Oldenbourg Verlag, München, 1962.
22. PESCHKA VILMOS: *Jog és jogfilozófia*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.
23. POLNER ÖDÖN: *Az államélet néhány kérdése*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935.
24. BERNARD RUSSEL: *The Analysis of Mind*, Cosimo Inc., New York, 2004.
25. JOHN OF SALISBURY: *Policraticus*, Atlantisz, Budapest, 1999.
26. EDWARD SAPIR: *Az ember és a nyelv*, Gondolat Kiadó, Budapest, 1971.
27. CARL SCHMITT: *Politikai teológia*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1992.
28. CARL SCHMITT: *Politische Romantik* (Sechste Auflage), Duncker & Humblot, Berlin, 1998.
29. JOHN R. SEARLE: *Elme, nyelv és társadalom. A való világ filozófiája*, Vince Kiadó, Budapest, 2000.

30. Judith N. SHKLAR: *Montesquieu*, Atlantisz, Budapest, 1994.
31. Emmanuel SIEYÉS: *Mi a harmadik rend? = A nagy francia forradalom dokumentumai*, szerk. HAHNER Péter, Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
32. Adam SMITH: *The Theory of Moral Sentiments*, The University Press, Cambridge, 2002.
33. TAKÁCS Albert: *Az alkotmány fogalmának előzményei az európai politikai és jogi gondolkodásban = LEGE ET FIDE. Ünnepi tanulmányok Szabó Imre 65. születésnapjára*, szerk. GELLÉN Klára, GÖRÖG Márta, Iurisperitus Kiadó, Szeged, 2016.
34. Alfred Edward TAYLOR: *Platón*, Osiris Kiadó, Budapest, 1997.
35. TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga* (Harmadik átdolgozott és bővített kiadás), Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940.
36. Walter ULLMANN: *Principles of Government and Politics in the Middle Ages* (Second edition), Methuen, London, 1966.
37. VÁCZI Péter: *A szimbolikus államszemlélet kora Magyarországon*, Attraktor, Máriabesnyő-Gödöllő, 2004.
38. Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic 1776–1787*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill–London, 1998.

Takács Albert, CSc (takacs.albert@uni-nke.hu; takacs.albert@juris.u-szeged.hu): a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának habilitált egyetemi docense és a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tanszékvezetője. Alkotmányjogot, közigazgatási jogot, európai jogot, alkotmányelméletet tanít. Tudományos érdeklődésének középpontjában az alkotmányjog és a közigazgatási jog elméleti kérdéseinek vizsgálata áll.

Balázs István

KÖZJOGI BERENDEZKEDÉSÜNK: A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK – EGYED ISTVÁN A HELYI ÖNKORMÁNYZATOKRÓL

The Hungarian Public Law Structure: Local Governments

István Egyed on Local Governments

Prof. Dr. Balázs István, az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár, tanszékvezető, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszék, balazs.istvan@law.unideb.hu

Az Egyed Istvánról szóló emlékkonferencián elhangzott előadás alapján készült rövid tanulmány előbb azt vizsgálja, hogy miképp alakult és változott a közjog e kiváló professzorának a helyi önkormányzatokról alkotott felfogása. Ezt követően azonban arra tesz kísérletet az írás, hogy esetleges folytonosságot mutasson ki a helyi önkormányzatokat érintő korabeli felfogások és napjaink reformelképzelései közt. A konklúzió így jut el annak megállapításáig, hogy a helyi önkormányzati autonómia mára egyre inkább funkcionális, célhoz kötött és korlátozott jellegűvé válik, ami saját történelmi folytonosságunk szempontjából és nemzetközi összehasonlításban is a haladó tendenciákkal ellentétes folyamat.

KULCSSZAVAK:

államfelügyelet, helyi demokrácia, helyi önkormányzati autonómia, recentralizáció, történelmi folyamatosság

This brief publication is based on a memorial conference lecture. The study examines Professor Egyed's perception of local governments. The writing is an attempt to point out any continuity with contemporary and current perceptions regarding local government reform ideologists. The conclusion is that the autonomy of local governments has become more functional, limited in nature, which in terms of its historical continuity and international comparison is going in the opposite direction.

KEYWORDS:

historical continuity, local democracy, local government autonomy, re-centralization, state control

Egyed Istvánra emlékezve a témakör kapcsán célszerűnek tűnik felvillantani azt, hogy milyen vélekedése alakult ki a helyi önkormányzatokról. Már egy korai munkájában – melyben az önkormányzatok feletti államfelügyeletről értekezett¹ – a következőket írta: „*önkormányzatot szellemi és anyagi erők nélkül nem képzelhetünk [...] Legyen az államfelügyelet az önkormányzat minden körére minden határozatára kiterjedő [...] De maradjon meg másodszer ez az államfelügyelet a maga tulajdonképpeni természetének korlátai között [...] Ennyi egyúttal elegendő is, ha nem akarjuk az önkormányzatot a maga való tartalmától megfosztani és a kormány kénye-kedvének kiszolgáltatni*”.

Meglehetősen önkormányzatbarát felfogásról tanúskodik az idézett szöveg, ami korántsem volt általánosnak mondható a 20. század eleji Magyarországon.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy a részletekbe bocsátkozva a korabeli közjogi berendezkedés a helyi önkormányzati autonómiát önálló hatalmi ágként kezelte volna, de ez nem csupán hazai sajátosságunk volt, hanem eléggé általánosan érvényesült szerte Európában.

A megemlékezés kapcsán azonban joggal merülhet fel az a kérdés, hogy a helyi önkormányzatok közjogi helyzetére vonatkozó korabeli nézetek – és így különösen az ünnepeelt Egyed Istváné – mennyire hatottak a jelenleg működő helyi önkormányzati rendszerünk 2010-et követő kialakítására, felfedezhető-e valamifajta szellemi folyamatosság a polgári Magyarország meghatározó önkormányzat-felfogása és a jelenlegi közt?

Ehhez célszerű áttekinteni a hatályos rendszerünk kialakulásának útját, illetve az elképzelések mögötti elvi és közpolitikai okokat, szándékokat.

1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERÜNK ÁTALAKÍTÁSÁNAK CÉLJAI ÉS FŐBB IRÁNYAI

Az 1990 óta működő és a rendszerváltáshoz köthető helyi önkormányzati rendszerünket radikálisan megváltoztató Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2012. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.), mely 2011 júniusában szakmai egyeztetésre bocsátott koncepciójának kiindulópontja az volt, hogy: „a jelenleg hatályos szabályozás igen komoly vitákat záró politikai kompromisszum eredményeként született [...] az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta, de ennek köszönhetően [...] a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe”.

A koncepcióra alapozott T/4864 számú törvényjavaslat általános indokolása szerint pedig „*az elmúlt 21 év során a demokratikus önkormányzati rendszer betöltötte hivatását [...] de napjainkra szakmai és politikai síkon is egyértelművé vált, hogy hazánk önkormányzati rendszere átfogó megújításra szorul [...] az átalakítás során figyelembe kell venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait is, különös tekintettel az állam szerepének ártértékelésére, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedésére és az ehhez kapcsolódó*

1 EGYED István: *Államfelügyelet az önkormányzat felett*, Jogállam, 12(1913)/4.

szervezeti változásokra. A megújulást sürgeti a sok elemében radikálisan megváltozott társadalmi, gazdasági, közjogi környezet, az európai uniós tagságból fakadó követelmények és lehetőségek közti összhang megteremtése.”

A koncepció és a törvényjavaslat indokolásának közös elemeként azonosítható be a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok közötti viszony megváltoztatásának szándéka a központi szervek, különösen a végrehajtó hatalmi ág primátusa felé, valamint a helyi önkormányzati autonómia korlátozása a vélt vagy valós racionalitás érdekében.

Ehhez képest az uniós tagságra való utalás már nehezebben konkretizálható, és inkább szlogennek minősíthető, hiszen Brüsszel nem rendelkezik hatáskörrel a tagországok közigazgatásának a meghatározására, így a tagságból adódó kötelezettségek nem is indokolhatják a rendszer megváltoztatását.

Mindenesetre sem a koncepció szűk körű és rövid időn belül lebonyolított szakmai-társadalmi egyeztetése, sem a törvényjavaslat parlamenti vitája nem részletezték a fentiekben idézett sommás megállapításokat, így azok megfelelő értékelésére sem volt mód.

Az azóta már bevezetett és többéves tapasztalatot felhalmozott új rendszer azonban csak megerősítheti a közös elemként megjelölteket, a rendszerváltáshoz köthető liberális és a helyi önkormányzatokat önálló hatalmi ági tényezőként kezelő rendszert egy olyan váltotta fel, amelyben a helyi önkormányzatok helye és szerepe a korábbiakhoz képest leértékelődött.

Mindezek a szándékok pedig – a jogállami követelményeknek megfelelően – az alkotmányos és a jogi szabályozás szintjén is manifesztálódtak.

2. AZ ÚJ KÖZJOGI BERENDEZKEDÉS JOGI MEGJELENÍTÉSE

Az új helyi önkormányzati rendszert megalapozó alkotmányos szabályozásból kiemelendő az, hogy az Alaptörvény szerint: *„Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek”*, tehát célhoz kötött a létük, mely a megelőző alkotmányos szabályozástól eltérően nem a helyi választópolgárok helyi önkormányzathoz való kollektív jogának megvalósítására helyezi a hangsúlyt.

Ezt a célhoz kötöttséget pedig tovább hangsúlyozza az Möt. preambuluma, miszerint: *„a helyi önkormányzatok az egységes állami szervezetrendszer részeként hozzájárulnak az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósításához, elősegítik a jogszabályi kötelezettségek teljesítését”*.

Fontos kiemelni e szabályozásból azt is, hogy egyértelműen rögzíti a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét is, mégpedig nem az önálló hatalmi ág mint a központi állami szervektől elkülönült municipiális hatalom irányába.

Kérdés, hogy ez az új felfogás mennyiben köthető az egykoron a polgári Magyarországon kialakultakhoz.

3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÁLLAMSZERVEZETBEN ELFOGLALT HELYE

A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét illető felfogásoknak a történelem során egymástól igen differenciált rendszere alakult ki.

Ezek szerint a helyi önkormányzatok lehetnek a végrehajtó hatalmi ág részei, relatív autonómiával, ezt vallotta a maga korában² Eged István is.

Bár viszonylag szűk körben érvényesült, és elsősorban Benjamin Constant nevéhez köthető a helyi önkormányzatok önálló hatalmi ági felfogása.³

Ennél talán gyakrabban alkalmazott, főként a 20. század második feléhez köthető liberális felfogás azok önálló hatalmi ági jelleg.

Magyarországon álláspontunk szerint a rendszerváltáshoz kötődő Ötv.-ben 2013-ig a liberális hátterű önálló hatalmi ági felfogás érvényesült, azonban a jelenlegi alkotmányos és sarkalatos törvényi szabályozás alapján a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részeként értelmezhetőek relatív és célhoz kötött önállósággal.

A polgári Magyarországon érvényesülő önkormányzat-felfogással kapcsolatban ismét célszerű idézni Eged István egy írását a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyéről: „Az önkormányzat útján a nemzet a közigazgatás gyakorlásában a helyi közönség, illetőleg az érdekeltek közreműködésével közvetlenül vesz részt. Az önkormányzatban a nemzet tagjai – mint az állam szervei – beállnak az állam szolgálatába, és maguk hajtják végre magukra az állam akaratát; ezzel a nemzet a végrehajtó hatalom alanya lesz.

*Az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba; lehetővé teszi, hogy a nemzetfelfogása ne csak a szabályok alkotásakor, de azok végrehajtásánál is érvényesüljön. Az önkormányzat így a parlamentáris rendszerrel párhuzamos, ugyancsak a demokratikus nemzeti felfogásnak a folyománya.*⁴

A korszak kiemelkedő és nemzetközileg is elismert közigazgatási tudósa, Magyary Zoltán hasonló nézeteket vallott, amikor így írt róluk: „Az önkormányzatiság alap gondolata: Ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, akkor csináljuk meg magunk [...] Az önkormányzatokat a központi kormány okosságából ott is meghagyja, ahol a viszonyokat eléggé ismerheti [...] az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen [...] A közigazgatás új feladatai először rendszerint helyi viszonylatban, a közigazgatás és az emberek érintkezésének felületén jelentkeznek [...] az állami és az önkormányzati közigazgatás egymással igen sűrűen össze van fonódva úgy, hogy egyik sem életképes a másik nélkül.⁵”

A célhoz kötött és a végrehajtó hatalom csúcsszervéhez, a kormányhoz kötődő helyi önkormányzatiság gondolata itt is tetten érhető, ugyanakkor egyben óvandó értéként is, akár „okosságból”, akár hogy a kormány az „emberekhez hozzáférjen”, hangsúlyozandó az államigazgatás és a helyi önkormányzatiság egymásrautaltsága.

2 EGYED István: *A magyar közigazgatási jog aaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947, 28.

3 BENJAMIN CONSTANT: *Principes de politique*, Capitre 12 (kézirat), Paris, 1806, » L'on a considéré jusqu'à présent le pouvoir local comme une branche dépendante du pouvoir exécutif : au contraire, il ne doit jamais l'entraver, mais il ne doit point en dépendre «

4 EGYED: *A magyar... i. m.*

5 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 116–119.

4. FOLYTONOSSÁG A KORABELI POLGÁRI MAGYARORSZÁG ÉS A JELENLEG ÉRVÉNYESÜLŐ AUTONÓMIAFELFOGÁS KÖZT

Korábban már említésre került az, hogy a jelenlegi helyi önkormányzati rendszerünk kialakítására rövid időn belül és meglehetősen korlátozott szakmai-társadalmi egyeztetést követően került sor, így joggal merül fel az a kérdés, hogy vajon milyen alapokra épültek az ezzel kapcsolatos közpolitikai döntések.

Ebben a körben talán nem tűnik erőltetettnek a gyökereket a polgári Magyarorszáig visszakeresni, de nem csupán az előzőekben felidézettek miatt, hanem azért is, mert a 2010-ben kormányra jutott koalíciós pártoknak általános célkitűzése volt a polgári értékek felélesztése.

A közigazgatás vonatkozásában ennek egyik legfontosabb dokumentumai voltak a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP.11.0) és (MP.12.0) változatai.⁶

Ezek közül az (MP.11.0) 1.2.3. pontja szól *A közigazgatás önképe (történelmi előzmények)* témaköréről, mely tartalmilag igazolni látszik a már említett gyökerek keresését.

Bár a 2011-es program még alig foglalkozik a helyi önkormányzatokkal, de a következő évben kiadott (MP.2012.0) változat igyekszik megteremteni az összhangot a közigazgatási reform már korábban beindult más elemeivel.

A Magyar Program 2012-es változata szerint *„...az önkormányzatok világa alakul át a legmélyrehatóbban és új alkotmányos helyére kerül annyiban, hogy maga az önkormányzati igazgatás jelentős mértékben kilép az államigazgatás keretéből [...] A közjogi rendszer egészére kiható jelentőséggel bír a jóhiszemű, rendeltetésszerű joggyakorlás elvének és a kölcsönös együttműködés kötelezettségeinek rögzítése [...] a helyi választópolgárok önkormányzáshoz való jogának deklarálása mellett kötelezettségeket [...] is előír.”*

Ezek a közpolitikai célok egyértelműen kapcsolhatók a polgári Magyarországon érvényesülő korabeli önkormányzat-felfogáshoz, de persze a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai viszonyok mentén azokon túl is terjed.

Bár közvetlenül nem említi az MP.12.0 idézendő része a helyi önkormányzatokat, de az egyéb autonómiák felé küldött üzenete miszerint: *„a magyar közjogi berendezkedés kialakítása során az egyik fő kérdés volt, hogy hol vannak az ellensúlyoknak hatásköri korlátai, fékei, mert működőképes finomhangolás csak így lehetséges. A 21. század egyik új kihívása egyfajta harmadik ütemként, hogy az állam mindenhol jelen van, ahol akárcsak mögöttesen is megjelenik a felelőssége, azaz a közigazgatásnak feladatává vált a közreműködés, az államon kívüli államifeladat-végrehajtók működésének támogatása, minőségbiztosítása kiemelt érzékenységgel, hiszen ezen szervezetek egyik fő sajátossága az államtól való függetlenség [...] Az egyre tagoltabb alkotmányos állami szervezetrendszerben kiemelt jelentőséggel bír a felelős kormány mellett jogalkotási hatáskörrel (önálló szabályozó szerv: NMHH, PSZAF) vagy egyéb autonómiával bíró olyan szervezetek (KSH, GVH, EBH) ellenőrzése, működésük és fejlődésük értékelése, amelyek a feladatuk teljesítése során ténylegesen a végrehajtó hatalom részeivé válnak. Ezen szervezetek és a kormány igazgatásértékelési és önfejlesztési rendszerét, megközelítését*

6 Lásd magyaryprogram.kormany.hu/ (a letöltés ideje: 2016. 07. 21.)

7 Uo. (MP.2012.0), 2.2. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

*indokolt illeszteni, hogy ennek a hatalmi ágnek a működését felesleges belső feszültségek ne terheljék, és megmaradjon az ügyfelek által elvárt egyenszilárdság.*⁸

A közigazgatásunk átalakítását megalapozó Magyar Programok tartalma sokban vitatható, azonban rendkívüli igényességgel kidolgozott dokumentumok voltak, melyek napjainkra háttérbe szorulni látszanak.

A helyükbe lépő új programok azonban nem változtatnak azokon a fő irányokon, melyek a helyi önkormányzatok államszervezeti rendszerben elfoglalt közjogi pozícióját megalapozták, csak aprópénzre váltja azokat.

A 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozattal elfogadott „Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020” című dokumentum⁹ szerint: „A Kormány elvárása az, hogy a közigazgatási szervezetek, az önkormányzatok és a közszolgáltató szervezetek tartsák folyamatosan szem előtt: legfőbb céljuk az ügyfelek – polgárok, közösségek, cégek – értékteremtő munkájának segítése [...] Célunk, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezetten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően; professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között; és költség-hatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”

Ezen általános célkitűzésrendszeren belül kerültek konkretizálásra a helyi önkormányzatokat érintő specifikus célok, így: „Cél, hogy az önkormányzatok legyenek alkalmasak – a megvalósított feladat- és hatáskörüknek megfelelő – helyi célkitűzéseiket a leghatékonyabb forrásfelhasználással, az ügyfelek lehető legkisebb idő- és anyagi ráfordítása mellett megvalósítani.

A 2014–2020-as tervezési ciklusban központilag támogatott, uniós finanszírozással megvalósuló önkormányzati fejlesztési programokat tervezünk.

- feladatkataszter készítése;
- tudásmegosztás, központi benchmarkingszolgáltatás;
- menedzsment fejlesztése;
- fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása.”¹⁰

Az idézett célkitűzések tehát nem érintik a helyi önkormányzatok közjogi helyzetét, viszont a meglévő rendszeren belül a segítő szándék mellett korlátozzák is azok szervezeti és működési autonómiáját.

Erre jó példa az Möt. legutóbbi módosítása,¹¹ mely éppen a „fejlett önkormányzati információs rendszer kialakítása” érdekében központosítja az informatikai rendszereket az ún. ASP rendszerhez történő kötelező csatlakozás előírásával, széles körű betekintést és beavatkozási lehetőséget adva ezzel a helyi önkormányzatok működésébe.

8 Uo. (MP.12.0), 1.2. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

9 Forrás: www.kormany.hu/download/8/42/40000/K%C3%B6zigazgat%C3%A1s_feljeszt%C3%A9si_strat%C3%A9gia_.pdf, 23. (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

10 Uo., 51.

11 Lásd 2016. évi LIV. Tv. 1. §.

5. A HELYI ÖNKORMÁNYZATI AUTONÓMIAFELFOGÁS VÁLTOZÁSÁNAK JELLEMZŐI

A jelenleg működő helyi önkormányzati rendszerünk kialakításának vizsgálatát követően és az új közjogi környezet elemzése eredményeképp megállapítható az, hogy a helyi önkormányzatok autonómiafelfogásában egyértelmű szakítás történt az önálló hatalmi ágként történő kezelésükkel, ezzel pedig a polgári Magyarországon érvényesülő elvekkkel való történelmi folytonosság is helyreállt még akkor is, ha az erre való törekvések konkrét és közvetlen megnyilvánulásának nem is találhatók egyértelmű jegyei.

Ugyanakkor érthető módon, a megváltozott körülmények okán számos új elemet is találhatunk, melyek esetében a hivatkozott folytonosság nemhogy vélelmezhető lenne, hanem ellentétes tendenciákat is takar.

Ilyennek minősíthetők a rendszerváltást követően több mint két évtizeden át működő rendszerhez képest nagymértékű recentralizáció, és talán még hangsúlyozottabban a két közigazgatási alrendszer, az államigazgatás és a helyi önkormányzati rendszer következetes szétválasztására irányuló törekvések a közigazgatási feladatellátás rendszerében.

Ezek ellentétesek a programok mentorának elismert Magyary Zoltán intencióinak „okosságával”¹² is, de a gyakorlatban is messzebbre viszik a közigazgatást az emberektől.

Hasonló a helyzet Egyed István önkormányzat-felfogását illetően is, hiszen nem véletlenül írta azt, hogy „Az önkormányzat a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba; lehetővé teszi, hogy a nemzetfelfogása ne csak a szabályok alkotásakor, de azok végrehajtásánál is érvényesüljön.”¹³

A helyi önkormányzatiság visszaszorítása tehát biztosan nem tartozik az Mötv. preambulumban¹⁴ jelzett „házánk haladó önkormányzati hagyományai” közé, de ellentétes a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában¹⁵ vállalt kötelezettségünkkel is, ami a „helyi önkormányzás védelme és megerősítése”.

Bár a területi államigazgatás ún. külső és belső integrációja¹⁶ közvetlenül nem érinti a helyi önkormányzati rendszert, de a fővárosi és megyei kormányhivatalok gigahivatali rendszerének csápjai egyre szorosabban meghatározzák az amúgy is szűkülő önálló mozgásterüket.

Másik fontos változás az önkormányzatok autonómiáját érintően a jogok szerény és nem alapjog jellegű deklarálása mellett a kötelezettségek hangsúlyozása és ezek érvényesítése az „államfelügyeleten”¹⁷ keresztül. Ezek nemzetközi összehasonlításban is új elemek a helyi önkormányzatok szabályozásában, hiszen az önkormányzatiság kiterjesztése ugyanolyan

12 MAGYARY: *i. m.*

13 EGYED: *A magyar... i. m.*

14 Forrás: net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100189.TV (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

15 Kihirdette az 1997. évi XV. törvény. Forrás: net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=99700015.TV (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.)

16 Lásd Kovács Zoltán, Pílcz Tamás: *A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/3, 61–69.

17 EGYED: *Államfelügyelet... i. m.*

történelmi vívmány, mint az alapvető jogoké, ezért azok garanciális védelme az, ami pl. a Chartában is megjelenik és nem a kötelezettségek részletezése, melyeket egyébként egyszerű törvényekkel lehet amúgy is szabályozni a kötelező feladatok előírásával.

Ez az elem semmiképp nem magyarázható a történelmi folyamatosság vélt vagy valós követésével, hanem egészen új és sajátos okai lehetnek.

Az egyik ilyenre már utalás történt az Möt. koncepciójában felhozott érvek közt, miszerint „*az önkormányzati rendszer kialakításakor a legnagyobb hangsúlyt a demokratikus működés, az önkormányzati autonómia, illetve a kormányzati túlhatalmat megakadályozó garanciák kiépítése kapta, de ennek köszönhetően [...] a gazdaságossági, hatékonysági, valamint szakmai szempontokat a szükségesnél kisebb mértékben vették figyelembe*”.

Ilyen módon tehát egyfajta ellenhatásként értékelhető a korábban érvényesülő liberális állam- és önkormányzat-felfogással szemben.

Ugyanakkor a gazdaságossági és hatékonysági szempontokra való utalás egyenes összefüggésbe hozható a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság szülte következményekkel, köztük Magyarország és ezen belül a helyi önkormányzatok eladósodásával.

Ezek a valós tények mellett egyben ürügyül is szolgáltak a helyi önkormányzatok gazdálkodási rendszerének radikális reformjához a feladatfinanszírozási rendszer bevezetésétől kezdve a hitelfelvételi korlátozásokon át egészen a napjainkban felvetődött államkincstári rendszer helyi önkormányzatok számlavezetésére történő kiterjesztéséig, melyek mind az autonómiát korlátozó jellegűek.¹⁸

Ezek tehát már nem a történelmi folyamatosságot, hanem egy sajátos „magyar utat” jelenenek a helyi önkormányzati autonómia értelmezése és alkalmazása kapcsán.

A magyar közigazgatás átalakítását célzó és a korábbiakban hivatkozott programok tartalma és irányultsága vegyes, keverednek benne a világ közigazgatásának fejlődését a 2008-as válságig meghatározó neoliberális államfelfogás szülte és igen mérsékelt eredményt produkáló „új közmenedzsment” (NPM) elemek és az azt felváltó neoweberi, vagy poszt-NPM elemek.

Az „új közmenedzsmentet” felváltó közigazgatás-tudományi irányzat keresése persze nem magyar sajátosság.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági világválságot követően mindenütt megfogalmazódott egy, a neoliberális államfelfogástól eltérő, ún. „neoweberi” állam igénye, melynek paradigmáját a szakirodalom¹⁹ jellemzően a következőkben foglalja össze:

- Az állam szerepének megerősítése és közhatalmi monopóliumának visszaállítása.
- A végrehajthatalmi ág és funkciók megerősítése, egységességének biztosítása a különböző közigazgatási szinteken működő képviseleti demokrácia sérelme nélkül.

18 Lásd Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program, források: www.palyazat.gov.hu/doc/4383 (a letöltés ideje: 2016. 07. 22.), 24.hu/fn/penzugy/2016/04/28/varga-a-magyar-allamkincstar-vezetheti-az-onkormanyzatok-szamlait/

19 G. FODOR Gábor, STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/3, 15–18.; Christopher POLLIT, Geert BUCKAERT: *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.; JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1.

- A jogállami közigazgatás, a jogszerűség fokozottabb érvényesítése, a közigazgatási jog szerepének növelése.
- A szakmai alapokon működő, pártatlan, élethivatásszerűen gyakorolt közszolgálat hagyományos elveinek ismételt érvényre juttatása.

Mindeközben nyilvánvalóvá vált, hogy a klasszikus weberi államot és közigazgatást jellemző alapelvek²⁰ ismételt, megerősített érvényre juttatása azonban csak a megváltozott társadalmi, gazdasági és politikai körülményekhez adaptált módon történhet.

Ennek keretében azonban az NPM egyes bevált elemeit is be kell építeni az új rendszerbe. Az eredményesség, minőség, hatékonyság, ügyfél- és polgárbarát közigazgatás, a szolgáltató jelleg, az elszámoltathatóság, az érintettek bevonása a közigazgatási folyamatokba stb. olyan társadalmi elvárásokká váltak, melyeket nem lehet figyelmen kívül hagyni a jövő közigazgatásában sem, ezért ezek szlogenszerűen minden közigazgatás-fejlesztési programban jelen vannak, így az idézett magyarokban is.

Ugyanakkor a neoweberi paradigmák következményeként történik²¹ a bürokrácia újbóli felfedezése, a normativitás helyreállítása, a korrupció visszaszorítása, a szegénység csökkentése, a demokrácia kiszélesítése, a partikularitások iránti empátia stb., és ezek esetenként egymással nehezen összeegyeztethetők, ennek nyomai láthatók a hazai programjainkban is. Ebben a sajátos útkeresésben ma még egyáltalán nem általánosítható az a feltevés, hogy a neoliberális államot követő új állam valóban a neoweberi állam lesz, csupán annyi, hogy a válságok kezelésére több állam és annak cselekvését megvalósító közigazgatás kell.

A neoweberi államfelfogásnak, tehát ha lehet is, csak fokozatosan valósulhat meg a térnyerése, melyben a „jó kormányzás” – good governance – paradigmáitól („le kell értékelni az államot”) el kell mozdulni a „jó állam” – good government – paradigmái felé („a jó kormányzás gondolata elképzelhetetlen aktív, intelligens és erős állam nélkül”).²²

Ebben a folyamatban a közigazgatás biztosan felértékelődik, mivel a „közigazgatás az állam adminisztrációja, cselekvése”,²³ és a jó államnak a jó közigazgatás felel meg. Ennek érdekében folynak a jó közigazgatás megteremtésére irányuló erőfeszítések hazánkban is, melynek során keresik azt is, hogy ezt milyen kritériumok mentén lehet megvalósítani és milyen indikátorokkal lehet mérni.

Ez az útkeresés folyik tehát Magyarországon is, amire jó példa a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési program. A névadó – a már többször hivatkozott eszmei-történeti folyamatosság jegyében – a magyar közigazgatás egyik nemzetközileg talán leginkább ismert és elismert tudósa. Ugyanakkor megemlítenéd az is, hogy egy kicsit hasonló volt a korszak dilemmája a mostanival, mivel Magyary Zoltán és iskolája a maga korában az amerikai közigazgatás-tudomány korabeli tudományos üzemszervezési irányzatát próbálta összehangolni az európai kontinensnek a bürokrácia elveire épülő közigazgatásával. Az NPM-et követő

20 Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

21 G. FODOR, STUMPF: *i. m.*, 18.

22 *Uo.*

23 MAGYARY: *i. m.*, 39–48.

neoweberi szándékok lényegében ugyanezt célozzák a bürokrácia újrafelfedezésével, de napjaink körülményeihez igazítva, ami praktikusán az „új közmenedzsment” használható elemeinek adaptációját jelenti.

6. ÖSSZEGZÉS

Az említett és tárgyalt folyamatok eredményeképpen Magyarországon a helyi önkormányzatok közjogi helyzete valóban változott a rendszerváltást követően kialakított rendszerhez képest, a változások legfőbb jellemzője a recentralizáció és az önkormányzati működés fokozottabb integrációja a központi állami mechanizmusba. A változások következtében a helyi önkormányzati autonómia funkcionális, célhoz kötött és korlátozott jellegűvé vált. Ez saját történelmi folytonosságunk szempontjából és nemzetközi összehasonlításban is a demokrácia kiterjesztésében a tendenciákkal ellentétes folyamat.

A reform eredményeként a működés hatékonysága, eredményessége és gazdaságossága megelőzik az önállóságot, amely másodlagossá vált.

A gazdasági eredmények és így az önkormányzatok gazdálkodásának megjavítása is fontos és feltétlenül elismerendő, de az önkormányzati jogok csorbulása, autonómiájuk csökkentése hosszabb távon megkérdőjelezhetik ezeket és ellentétes hatásokat válthatnak ki [...] Az új önkormányzati rendszer sok veszélyt is hordoz magában, így abban elveszhet Magyary Zoltán önkormányzatiságot illető egyik legfőbb intenciója is, miszerint: „*az önkormányzat a központi kormány, a centralizáció számára is az út ahhoz, hogy az emberekhez hozzáférjen...*”,²⁴ ezért aztán ebben az új rendszerben az emberek, a „közönség” elvesztése lehet a magyar közigazgatás legnagyobb problémája.

24 MAGYARY: *i. m.*

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Benjamin CONSTANT: *Principes de politique*, Chapitre 12, kézirat, Paris, 1806.
2. EGYED István: *Államfelügyelet az önkormányzat felett*, Jogállam, 12(1913)/4.
3. EGYED István: *A magyar közigazgatási jog alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
4. G. FODOR Gábor, STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*, Nemzeti Érdek, 2008/3.
5. JENEY György: *Adalékok a public policy szemlélet értelmezéséhez*, Nemzeti Érdek, 2007/1.
6. KOVÁCS Zoltán, PILCZ Tamás: *A területi államigazgatás 2015. évi integrációjáról*, Új Magyar Közigazgatás, 2015/3.
7. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
8. Christopher POLLIT, Geert BUCKAERT: *Public Management Reform. A comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
9. Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

Prof. Dr. Balázs István (balazs.istvan@law.unideb.hu): az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi tanár. Felsőfokú tanulmányait az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte 1980-ban, posztgraduális tanulmányait 1984–85 között a Párizsi Nemzetközi Közigazgatási Intézetben (IIAP) folytatta. Eddigi több évtizedes szakmai pályafutása során egyaránt betöltött közigazgatási vezetői állásokat (Miniszterelnöki Hivatal, Belügyminisztérium stb.), valamint ellátott a közigazgatás terén tudományos kutatással és oktatással kapcsolatos feladatokat (Magyar Közigazgatási Intézet, Magyar Közigazgatás című folyóirat, Szegedi és Debreceni Egyetemek Állam- és Jogtudományi Karai stb.). A Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatás-tudományi kutatócsoportjának vezetője, valamint a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője. Tudományos minősítését 1989-ben szerezte a „közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában” témakörben.

Kutatási területe az összehasonlító közigazgatás, helyi önkormányzatiság, a közigazgatási szervezeti rendszer és korszerűsítése, valamint a közszolgálati jog.

Imre Miklós

IPARPOLITIKA, IPARJOG, IPARIGAZGATÁS EGYED ISTVÁN MUNKÁSSÁGÁBAN, A KIEGYEZÉSTŐL AZ 1948-IG TARTÓ IDŐSZAK GAZDASÁG- ÉS IPARPOLITIKAI VÁLTOZÁSAINAK TÜKRÉBEN

Industrial Policy, Law and Administration in the Work of István Egyed in the Context of the Political and Industrial Changes Between the Austro-Hungarian Compromise and 1948

Dr. Imre Miklós, egyetemi docens, főiskolai tanár, egyetemi magántanár, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet, Imre.Miklos@uni-nke.hu

Egyed István tudományos munkásságának jelentős része a szakpolitikák és szakigazgatások egyes területeihez kapcsolódik.

A tudós elsősorban az 1867-es kiegyezéstől az 1948-ig terjedő időszak iparpolitikai, iparjogi és ipari közigazgatási kérdéseivel foglalkozott. Tanulmányunkban Egyed István ezeken a területeken kifejtett munkásságát elemezzük.

Úgy gondoljuk, hogy feldolgozásunk nem nélkülözheti a tudós szakmai tevékenységét determináló, közel egy évszázados időszak gazdaság- és iparpolitikai történetének rövid áttekintését. Tanulmányunk egyik fontos célkitűzése Egyed professzor műveinek az olvasóközönséggel való megismertetése, hiszen ezek a publikációk az utóbbi hetven évben alig voltak hozzáférhetők. A tudományos művek mellett szükségképpen említünk néhány publicisztikai jellegű írást is, amelyek lényegesek a szerző álláspontjának megismerése szempontjából.

KULCSSZAVAK:

szakpolitikák, szakigazgatások, gazdaságpolitika, iparjog, iparpolitika, ipari közigazgatás

A significant part of the scientific work of István Egyed is linked to certain parts of administrative policies and administration.

The scholar was engaged in the issue of industrial policy, industrial law and administration in the period of the Austro-Hungarian Compromise of 1867 and 1948.

In our study we analyse the work of István Egyed regarding the above mentioned fields. Our analysis provides a brief overview of the history of economic and industrial policies covering nearly a whole century, which determined the scholar's professional activity. One of the important goals of our study is to make Professor Egyed's works familiar with the readers because these publications have not been available in the last seventy years. In addition to his scientific works we also mention some of his publications, which are important in getting to know the author's standpoint.

KEYWORDS:

administrative policies, administration, economic policy, industrial law, industrial policy, industrial administration.

1. BEVEZETÉS

Egyed István tudományos munkásságának jelentős része a szakpolitikák és szakigazgatók egyes területeihez kapcsolódik. Az egyetemi professzor ebben a tárgykörben megjelent munkái két kiemelt jelentőségű témakör átfogó vizsgálatát végezték el. A tudós elsősorban a tágon értelmezett ipari közigazgatás, az iparjog témaköreivel foglalkozott, nagy jelentőséget tulajdonítva az iparpolitikai kérdéseknek is. Emellett nagy figyelmet fordított Nagy-Budapest létrehozásának problémáira, a főváros és környéke közigazgatási rendezésére, fejlesztésére, a városkörnyéki igazgatás területeire is.

Tanulmányunkban Egyed István iparpolitikával, iparjoggal és iparigazgatással kapcsolatos munkásságát elemezzük. A professzor városkörnyéki igazgatással és Nagy-Budapesttel foglalkozó műveit külön tanulmányban vizsgáljuk.

2. EGYED ISTVÁN PROFESSZOR VISZONYULÁSA A SZAKPOLITIKAI ÉS SZAKIGAZGATÁSI KÉRDÉSEKHEZ

Egyed István pályafutása során mindvégig hangsúlyozta a szakigazgatási és ezzel összefüggésben a szakpolitikai kérdések fontosságát.

A tudós – a rajta kívül álló okokból sajnálatosan rövid – aktív pályafutásának vége felé, 1947-ben megjelent *A magyar közigazgatás alaptanai* című művében szintetizálóan foglalkozott a problémával.¹

A szerző a magyar közigazgatás fogalmának meghatározása során kifejti, hogy a közigazgatás mint szervezet és eljárás, csak eszköz az egyes állami célok megvalósításának eléréséhez. A közigazgatás feladatköreit elsősorban a feladatok természete, szakiránya szerint lehet osztályozni. A modern közigazgatás sokirányú feladatainak és az azok szolgálatára rendelt eszközök áttekintéséhez bizonyos csoportosítást kell alkalmazni. A tudós szerint az osztályozás az egyes közfeladatok eltérő jellegéből, a gazdasági és egyéb működések elkülönüléséből természetesen következik. A szerző ennek alapján a következő csoportokat különbözteti meg:

- általános közigazgatási ügyek (rendészet, nyilvántartás stb.),
- kulturális ügyek,
- népjóléti ügyek (egészségügy, gyám és gondnokság stb.),
- gazdasági ügyek (őstermelés, ipar- és kereskedelem, forgalom, közellátás),
- külügy,
- hadügy, igazságügy és pénzügy.²

A hivatkozott átfogó kötet rendkívül lényeges megállapításokat tartalmaz a rendészet és a szakpolitikák viszonyáról is.

1 EGYED István: *A magyar közigazgatás alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.

2 Uo., 11–12.

Egyed István álláspontja szerint a rendészet nem szorítható be egy külön közigazgatási ág keretébe, hanem általános természetű közigazgatási feladat. Minden közigazgatási ágban található olyan tevékenységek, amelyek csak a rend fenntartására irányulnak. Léteznek ugyanakkor olyan feladatok, amelyek az adott közigazgatási ágazat keretében gondozott érdekek szakszerű kiépítését, fejlesztését szolgálják. Így állítható szembe az útrendészet és az útépités, az iparrendészet és az iparfejlesztés (iparpolitika), a mezőrendészet és a mezőgazdasági fejlesztés (agrárpolitika).³

Szamel Lajos 1976-ban megjelent, a magyar közigazgatás-tudomány képviselőit bemutató munkájában Egyed Istvánról úgy ír, mint a közigazgatás jogtudományi irányzatának magányos képviselőjéről, aki nem tartozott Magyary Zoltán köréhez, vagy más „iskolához”.⁴ Kétségtelen, hogy a maga korában párját ritkító volt az a különös érdeklődés, amelyet Egyed István a szakpolitikai és a szakigazgatási kérdések iránt tanúsított.

1943-ban a Magyar Szemlében jelent meg Egyed István professzornak Magyary Zoltán *Magyar Közigazgatás* című monográfiájával kapcsolatos értékelése.⁵ A recenzió pozitív megállapítások mellett kritikai észrevételeket is rögzít. Ezek elsősorban a közigazgatási jogi megközelítés hiányával és a szakigazgatási területek feldolgozásának elmaradásával kapcsolatosak. Egyed István bíráló megjegyzéseit „a tudomány és a közigazgatási képzés szempontjából” fogalmazza meg.⁶ Egyed professzor álláspontja szerint Magyary Zoltán művéből jórészt hiányzik a korábbi kézikönyvek (Kmety, Márffy, Tomcsányi) különös részeiben összefoglalt anyag. Ennek okát a terjedelmi korlátok mellett a jog- és államtudományi karok oktatási jellemzőiben látja.

Egyed István kifejti, hogy a József Nádor Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Kar közigazgatási osztályának képzésében a közigazgatási jog általános része mellett külön tárgyként szerepel a mezőgazdasági, ipari, közlekedési, népjóléti, közoktatásügyi, pénzügyi közigazgatási jog. Ezenkívül a hallgatók tanulnak közigazgatástant, agrár-, ipar-, közlekedési és szociálpolitikát, pénzügytant stb. A közigazgatási jogból kötelező szeminárium és négy féléven át kötelező gyakorlat van. Így a karon tanulmányokat folytatók valóban teljes áttekintést kaphatnak a közigazgatási tudományok egész területéről, és bevezetést a közigazgatás gyakorlatába.

A jog- és államtudományi karok tanulmányi és vizsgarendje ezzel szemben a közigazgatási tudományoknak ilyen részletes tanítását nem teszi lehetővé. Egyed István álláspontja szerint bizonyára ez volt az oka annak, hogy Magyary Zoltán egy kötetbe igyekezett összemöríteni az egész anyagot.

Egyed professzor utal a saját, 1936-ban a felsőoktatási kongresszuson elmondott beszédére, ahol kifejtette, hogy a közigazgatási jog alapos és erősen kiterjesztendő oktatását ki kell építeni olyan tudományok tanításával, „amelyek a közigazgatási cselekvés tárgyát jelentő életviszonyok megismertetésére, gyógyítására, irányítására képesítenek”.⁷

3 Uo., 13–14.

4 SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatástudomány = A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*, szerk. LŐRINCZ Lajos, NAGY Endre, SZAMEL Lajos, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 421.

5 EGYED István: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Szemle, 44(1943)/2(186.), 70–75.

6 Uo., 72.

7 EGYED István: *Magyar közigazgatás... i. m.*, 72.

Ugyanitt hangzott el az is, hogy a közigazgatás jog- és segédtudományai ma már nem szoríthatók be egy egyetemi tárgy korlátaik közé. A közigazgatás-tudomány ma már egész tudománykör, amely az orvostudományhoz hasonlóan számos tudományágra, illetve önálló tudományra tagozódik. Egyed István rögzíti azt az álláspontját, hogy mindig az „önkéntes” (önálló) közigazgatási képzés híve volt, és 1936-ban összegyűjtve is kiadta ilyen jellegű cikkeiket.

Egyed István kritikai észrevételeinek rögzítése mellett hangsúlyozni kell azt is, hogy Magyary Zoltán korszakos művében, amennyire azt a terjedelmi korlátok lehetővé tették, viszonylag részletesen foglalkozott szakpolitikai és szakigazgatási kérdésekkel. Külön kiemelte a közigazgatás és a gazdaság kapcsolatának fontosságát.⁸ Ezzel összefüggésben viszonylag részletesen mutatta be a mezőgazdaság, a bányászat és az ipar jellemzőit.⁹

Magyary Zoltán elemezte a közigazgatási politika fogalmát is. Álláspontja szerint „azoknak az elhatározásoknak az összességét, amelyek arról döntenek, hogy az állam vagy más közület milyen közcélakat, milyen terjedelemben, mely időpontban és milyen módon valósítsanak meg, politikának szokás nevezni”.¹⁰ Rögzítette azt a véleményét is, amely szerint a politikának különböző ágai különböztethetők meg a közfeladatok szerint, pl. pénzügyi politika, közigazgatási politika, földművelésügyi politika stb.

Magyary Zoltán külön hangsúlyozta a városi és a községi politika jelentőségét, illetve Budapest székesfőváros vonatkozásában a pénzügyi, közellátási, közegészségügyi stb. politika fontosságát.¹¹

Magyary professzor hivatkozott művének *A magyar közigazgatás szervezete* címet viselő V. fejezete részletesen foglalkozik a hazai köztisztviselők között a gazdasági élet fakultatív köztisztviselőivel, a kereskedelmi és iparkamarákkal, az ipartestületekkel, a mérnöki kamarákkal.¹²

Magyary Zoltán részletesen mutatja be a közüzemek jellegzetességeit.¹³ *A magyar közigazgatás* meglehetősen nagy terjedelmet szentel a községek, a városok és a nagyvárosok igazgatási és fejlesztési kérdéseinek is.¹⁴

3. EGYED ISTVÁN IPARPOLITIKÁVAL, IPARIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS MUNKÁSSÁGÁNAK GAZDASÁG- ÉS IPARPOLITIKAI KERETRENDSZERE, A MAGYAR GAZDASÁG- ÉS IPARPOLITIKA TÖRTÉNETE A KIEGYEZÉSTŐL 1948-IG

Elemzésünk a következőkben Egyed István iparpolitikával, iparjoggal, az ipari közigazgatással kapcsolatos munkásságának rövid bemutatására tesz kísérletet.

8 MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 162–163.

9 *Uo.*, 163–172.

10 *Uo.*, 175.

11 *Uo.*, 175.

12 *Uo.*, 219–239.

13 *Uo.*, 247–257.

14 *Uo.*, 297–353.

Tanulmányunk, terjedelmi korlátok miatt, csak a professzor tudományos tevékenységének, gondolatainak és műveinek rövid áttekintésére vállalkozik.

Feldolgozásunk nem nélkülözheti azoknak a társadalmi, gazdasági viszonyoknak, elsősorban a gazdaságpolitikai és iparpolitikai kérdéseknek a rövid elemzését, amelyek determinálták a tudós munkásságát. A tudományos művek mellett szükségképpen említünk néhány publicisztikai jellegű írást is, amelyek a szerző álláspontjának megismerése szempontjából lényegesek. Célunk Egyed professzor szakpolitikákkal és szakigazgatásokkal kapcsolatos tudományos tevékenységének és műveinek a szélesebb, szakmai olvasóközönséggel való megismertetése. Ez feltétlenül indokolt, hiszen az állam és a közigazgatás gazdasági szerepvállalásának szempontjából is rendkívül aktuális szerző művei az elmúlt hét évtizedben alig voltak hozzáférhetőek.

Egyed István munkásságának kiemelkedően fontos területe – ahogy arra már korábban utaltunk – az iparpolitika, iparjog és az ipari közigazgatás. A tudós számos publikációval rendelkezik e témakörben is. Ezek közül a legjelentősebb az 1925-ben megjelent *Iparjog* című átfogó munka. 1948-ban adták közre a mű második, átdolgozott kiadását.

A két kötet vizsgálódásának horizontjában a kiegyezéstől a második világháborút követő évekig terjedő korszak magyarországi iparpolitikai, iparjogi, iparigazgatási változásai állnak. Úgy gondoljuk, hogy Egyed István ez irányú munkásságának elemzéséhez feltétlenül szükség van a közel egy évszázados időszak gazdaságpolitikai történetének rövid áttekintésére, különös tekintettel az iparpolitika főbb változásainak bemutatására. Erre figyelemmel a következőkben megkíséreljük felvázolni ennek az időszaknak a gazdaság- és ipartörténetét, az iparpolitika fejlődésének legfontosabb állomásait.

3.1. A gazdasági kiegyezéstől az első világháborúig terjedő időszak gazdaság- és iparpolitikája

Az 1867. évi XII. törvénnyel szentesített kiegyezés döntő jelentőségű volt Magyarország fejlődése szempontjából. Az ország egy európai birodalom, az Osztrák–Magyar Monarchia (hivatalosan Ausztria–Magyarország) nem első számú, de meghatározó jelentőségű tagállamaként új fejlődési pályára állhatott.

A kiegyezés Deák Ferenc *Adalék a magyar közjoghoz* című kiemelkedő jelentőségű műve alapján, a Pragmatica Sanctión nyugodott.¹⁵

A politikai kiegyezést teljessé tevő gazdasági kiegyezés három meghatározó pillérré épült. Az elsőt a közös ügyek (külügy, hadügy) fedezésére szolgáló pénzügyek jelentették. A másodiknak azok a közös érdekű ügyek tekinthetők, amelyek közjogi értelemben nem voltak a Pragmatica Sanctióból levezethetőek. Ebben a körben szinte kizárólag gazdasági érdekű ügyeket találunk. Ide tartoztak például az 1867 előtt felvett közös államadósságok, a mindkét birodalmi felet átszelve kiépült vasútvonalak, a vám- és kereskedelmi szövetség, az egységes

15 BARNÁ Attila, HORVÁTH Attila (szerk.), MÁTHÉ Gábor, TÓTH Zoltán József: *Magyar állam- és jogtörténet*, szerk. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014, 184.

rend szerint kivetett fogyasztási adók, valamint a pénzrendszer azonossága.¹⁶ A magyar elfogás értelmében ezekből nem származhatott volna teher a magyar fél számára. A szerződő felek azonban méltányosságból és politikai érdekből abban is megegyeztek, hogy megállapodásokban rendezik a közös érdekű ügyeket.¹⁷ Az 1867. évi XII. törvénycikk 59. szakasza „időnkénti” megállapodást írt elő a vám- és kereskedelmi szövetség megkötésére.¹⁸

A vám- és kereskedelmi szövetséget 10 évre kötötték meg, majd ezt 10 évenként meghosszabbították, amire négyszer került sor.¹⁹ A közös érdekű ügyek tízévenként történő újratárgyalását az utókor meglehetősen ellentmondásosan ítéli meg. Vannak olyan álláspontok, amelyek szerint ez a periódusos folyamat visszatérően destabilizálta a birodalmat. Más vélemények szerint ezek a tízévenkénti alkudozások jelentették a dualista rendszer dinamikus elemét.²⁰

A gazdasági kiegyezés harmadik, rejtett eleme a jegybankkérdés volt. Ez a témakör kimaradt a törvényi szabályozásból, így azt a két pénzügyminiszter 1867-ben a vöslai titkos megállapodásban rendezte.²¹

Napjainkig jelentős viták kísérik a gazdasági kiegyezésnek és a dualizmus gazdaságpolitikájának a hazai fejlődésre gyakorolt hatását. Ezzel kapcsolatban fontos rögzíteni, hogy Magyarország gazdasági növekedésének üteme 1867 és 1914 között felülmúlta Ausztriáét, és Európában is a leggyorsabbak közé számított.²²

A magyar ipari fejlődés minden pozitív eredménye ellenére rögzítenünk kell, hogy a Monarchia egésze az iparosodás területén lemaradt a legfejlettebb országoktól. Ennek négy meghatározó oka volt.

1. A természeti erőforrások viszonylag korlátozott mennyisége.
2. A világgazdasággal való kapcsolatok meglehetősen alacsony foka.
3. Az önellátáson alapuló gazdaságpolitika jellemzői.
4. A kapitalizmussal szembeni ellenérzések, amelyeket a bécsi udvar ügyesen lovagolt meg a félféudális viszonyok fenntartásában érdekelt társadalmi rétegek (nemesség) kijátszásával.²³

Magyarországon a modernizáció nem önálló, nemzetállami keretek között valósult meg, így az állam gazdaságpolitikája jelentős részeredményeket hozott ugyan, de birodalomfüggő

16 KÖVÉR György: *Centripetális és centrifugális gazdasági erők az Osztrák–Magyar Monarchiában*, Magyar Gazdaságtörténeti Szöveggyűjtemény XIII–XX. század, szerk. CZOCH Gábor, FARAGÓ Tamás, KÖVÉR György, POGÁNY Ágnes, SZÁVAI Ferenc, VARGA Zsuzsanna, Budapest, Aula Kiadó, 2003, 159.

17 DRASKÓCZI István, BÚZA János, KAPOSZ Zoltán, KÖVÉR György, HONVÁRI János (szerk.): *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*, Aula Kiadó, 2002, 254.

18 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ó Felsege uralkodása alatt álló országok között fennforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról 59. §.

19 CSIKÓS-NAGY Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája, Tanulmányok az ezredforduló küszöbén*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996, 25.

20 KÖVÉR György: *Centripetális és centrifugális... i. m.*, 160.

21 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSZ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 253–254.

22 KATUS László: *A Monarchia közös piaca*, Magyar Tudomány, 1989/10–11, 808–820. = *Magyar Gazdaságtörténeti Szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, 2003, 173.

23 CSIKÓS-NAGY: *i. m.*, 17.

maradt.²⁴ Ez a sebezhetőség és kiszolgáltatottság Trianon után – az állam aktív szerepvállalása ellenére is – jóvátehetetlen következményeket okozott.

Lónyai Menyhért, a korszak meghatározó politikusa, az 1867-es év pénzügyminisztere, a későbbi miniszterelnök, a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagja majd elnöke a kiegyezést követő időszak gazdaságpolitikai feladatait a következőkben határozta meg:

- az önálló államháztartás megalkotása,
- a jegybankkérdés,
- vámkérdés megoldása,
- közös költségvetés és az osztrák államadósság terheihez járadékfizetési hozzájárulás méltányosság alapján.²⁵

Ez a csoportosítás tartalmilag megegyezik a fentiekben említett feladatokkal, ugyanakkor más szempontokat is hangsúlyoz.

Magyarország első modern állami költségvetése 1968-ra készült el.

Az 1868. évi XXVIII. törvénycikk megalkotásával „kezdetét vette a magyar parlamentnek az a gyakorlata, hogy a költségvetést felhatalmazási törvény alakjában adja át a kormánynak”.²⁶

Lónyai Menyhért vezényletével szigorú költségvetési politika mellett, egyensúlyban lévő költségvetés megalkotására került sor.

A szigorú költségvetési politika később szembekerült a népszerűséget is jelentő túlköltekezési áramlatokkal. Ezek a törekvések, az 1873-as válság és Bosznia-Hercegovina 1878. július 29-ei okkupálása elindított egy tartósan deficitcsökkentési folyamatot.

Wekerle Sándornak csak az 1890-es években sikerült ezt megszüntetnie új adók bevezetésével, az állami üzemek racionalizálásával.²⁷

A jegybankkérdés 1878-ban oldódott meg az Osztrák–Magyar Bank létrehozásával. Ekkor ezt a területet is a közös érdekű ügyek csoportjába sorolták.²⁸

1851-ben jött létre az a vámszövetség, amely a kiegyezés után is fennmaradt. Ez a monarchián belül vámmmentességet jelentett. Külső relációban ugyanakkor egyértelműen az osztrák részről megállapított tarifarendszer érvényesült. A kereskedelempolitikát 1869-ben közös érdekű ügynek minősítették, és a vámszövetséget tíz évre megkötötték. Ezt a monarchia felbomlásáig rendszeresen megújították.²⁹

24 LENTNER Csaba: *Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere Magyarországon példáján keresztül*, Gazdasági élet és társadalom, 2011/1–2, 90.

25 HETÉNYI István: *Gazdaságpolitikai kérdések a dualizmus korában = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 350–351.

26 MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga*, Közigazgatási jogi tanulmány, Budapest, Ezerkilencszázhuszonhárom A „Studium” Bizománya IV. Múzeum Körút 21, 40.

27 HETÉNYI: *i. m.*, 351.

28 *A Magyar Nemzeti Bank Története I. – Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924*, kötet szerk. BÁCSKAI Tamás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993, 259–330.

29 HETÉNYI: *i. m.*, 333–334.

Az Osztrák–Magyar Monarchia vámpolitikája tükrözte a 19. század második felének a védővámokra építő európai tendenciáit.³⁰

A közös vámterület az iparosodottabb nyugati területek (Ausztria és Csehország) és az agrárjellegű, élelmiszer- és nyersanyag-kitermelő Magyarország munkamegosztásán alapult. A magyar ipar növekedése ugyanakkor a dualizmus korában jóval gyorsabb volt, mint a nyugati területeké, és ebben a vámunió is szerepet játszott.³¹

Magyarország modernizációjának egyik döntő fontosságú kérdése a 19. század második felében az ipar fejlesztése volt.

A magyar ipar fejlődése az élvonalbeli nyugat-európai országokhoz képest egy-két évtizedes lemaradásban volt. A magyar iparosodás vezető területei a nehézipar mellett az alapanyag-termelés (szén- és vasbányászat), valamint az élelmiszeripar (elsősorban a malomipar) voltak.³²

Az ipari fejlesztések meghatározó feltételét jelentette a vasútépítés. Az új vonalak létesítésével párhuzamosan egyre erőteljesebben érvényesült a vasutak államosítása. Kiemelkedő jelentőségű volt az Osztrák–Magyar Államvasúttársaság magyarországi vonalainak állami kézbe vétele 1891-ben. A társaság 1890-ben csak a magyarországi hálózat 13%-át tulajdonolta, de ezeken bonyolódott az összes forgalom 1/3-a.³³

A neoabszolutizmus de facto megteremtette az iparszabadságot.³⁴

Az 1851. február 6-án kiadott és 1851. április 1-jén hatályba lépett ún. Ideiglenes Iparrendtartás szabad és engedélyezett iparokat különböztet meg. Az ideiglenes szabályozás az iparszabadság alapján állott.³⁵

Az 1859. december 20-án császári pátenssel kibocsátott és 1860. május 1-jén hatályba lépett Iparrendtartás szintén az iparüzési szabadság elvét alkalmazta a monarchia egész területére, nemcsak a szűk értelemben vett iparra, hanem a kereskedelemre és a szolgáltatásokra is kiterjedő hatállyal. Az iparüzés joga mindenki számára biztosított volt, néhány szakma kivételével eltörölték a képesítési kötelezettséget. A szabad iparoknál csak be kellett jelenteni az ipar gyakorlásának megkezdését. Nagyon szűk körben előzte meg az üzlet megnyitását engedélyezési eljárás.³⁶

A középkor maradványának tekinthető céhek 1872-ig fennmaradtak ugyan, azonban az engedélyek kiadásába már nem szólhattak bele. Az 1872-ben megalkotott első magyar

30 BEREND T. IVÁN, RÁNKI GYÖRGY: *Közép- Kelet Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*, átdolgozott, bővített, 2. kiadás, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976, 125.

31 KATUS: *i. m.*, 174–177.

32 GUNST PÉTER: *Magyarország gazdaságtörténete (1914–1989)*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996, 10.

33 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 257.

34 HETÉNYI: *i. m.*, 255–256.

35 RÓZSÁNÉ LENDVAI ANNA: *19. századi inasfelszabadító levelek az első magyar ipartörvényig = Közlemények Zala Megye Múzeumaiból, Zalai Múzeum 7, 1997. Zalaegerszeg*, szerk. KUNICS ZSUSZA, Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával a Zala Megyei Múzeumok Igazgatósága; A honfoglalás 1100. évfordulója alkalmából rendezett nemzetközi történettudományi-helytörténeti konferencia előadásai, Nagykanizsa, 1996. október 17–18, 95.

36 V. FODOR ZSUSZA: *A veszprémi ipartestület története I. rész 1886–1890. = A Veszprém Megyei Múzeumok Közleményei 18, 1986. szerk. TÖRÖCSIK ZOLTÁN, UZSOKI ANDRÁS, A Veszprém Megyei Múzeum Igazgatóság Kiadványa, Veszprém, 1987, 517.*

ipartörvény, az 1872. évi VIII. törvénycikk rendelte el a céhek kötelező megszüntetését, illetve – a volt céhtagok többségi döntésével – lehetővé tette ipartársulattá átalakítását.³⁷

Az ipartársulatok szakmai érdekképviselői tevékenységet végeztek.³⁸ A törvénycikk értelmében az iparosok közös érdekeik előmozdítása érdekében egyesülhettek ipartársulatokká.

A dualizmus iparpolitikája két szakaszra osztható. Az első korszak a második ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvénycikk megalkotásáig tartott, és messzemenően liberális irányzatú volt.

Az I. világháború kezdetéig tartó második periódust aktív állami beavatkozás és támogatás jellemezte.

Az 1880-as évek elejétől érvényesült állami iparfejlesztési politika keretében a magyar állam tudatosan törekedett az ipari fejlődés mesterséges eszközökkel történő serkentésére, az ágazati korrekció befolyásolására.³⁹

A közvetlen ipartámogatási eszközök között megtalálhatók voltak a vámkedvezmények, az ipartelepítést célzó adókedvezmények, a közszállítással kapcsolatos kedvezmények, a célszerű vasúti tarifarendszer, valamint a közvetlen pénztámogatás. A közvetett eszközök közül a legfontosabbnak az iparoktatás fejlesztését tekinthetjük.⁴⁰

Az első ipartámogatási törvény az 1881. évi XLIV. törvénycikk volt, a hazai iparnak adandó állami kedvezményekről. A törvény a modern technikai feltételekkel rendelkező és az országban addig nem gyártott iparcikkeket előállító meglévő vagy újonnan létesítendő gyárak részére állami kedvezményeket biztosított.⁴¹ Az állami kedvezmény az 1870. évi LI. törvénycikk 2. paragrafusában megadott házadómentességen kívül 1895 végéig adó- és illetékmentességet, valamint ipari célú só felhasználása esetén kedvezményes áron való hozzáférést jelentett.⁴² A kedvezmények mértékéről a földművelésügyi miniszter és az ipar- és kereskedelemügyi miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben határozott, minden esetben külön kezelve.⁴³ 1885 és 1888 között 236 újonnan létrehozott és 187 már működő üzem vette igénybe az állami kedvezményeket.⁴⁴

Az 1890 évi XIII. tc. tovább bővítette az állami támogatási lehetőségeket. Például a kedvezményben részesülő gyárak javára végleges vagy ideiglenes kisajátításnak volt helye.⁴⁵ A kedvezmények időtartama 15 évre hosszabbodott.⁴⁶ Bevezették a kamatmentes állami hitelek folyósítását, mintegy 3 millió korona összegben. Ezt követően áttértek az állami szubvenciók rendszerére, amely a létesítendő gyár alaptőkéjének 1/10–1/3 részéig terjedhetett.⁴⁷

37 1872. évi VIII. törvénycikk Az ipartörvény 76. paragrafus 25.

38 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 249.

39 KAPOSÍ Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete 1700–2000*, Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 238.

40 HETÉNYI: *i. m.*, 357.

41 1881. évi XLIV. törvénycikk a hazai iparnak adandó állami kedvezményekről 1. §.

42 1881. évi XLIV. törvénycikk a hazai iparnak adandó állami kedvezményekről 2. §. 1-3.

43 1881. évi XLIV. törvénycikk a hazai iparnak adandó állami kedvezményekről 3. §.

44 BEREND T., RÁNKI: *Közép-Kelet Európa...*, *i. m.*, 124.

45 1890. évi XIII. törvénycikk a hazai iparnak állami kedvezményekben való létesítéséről 5. §.

46 1890. évi XIII. törvénycikk 3. §.

47 BEREND T., RÁNKI: *Közép-Kelet Európa...*, *i. m.*, 124.

Az állami ipartámogatás területén nagy fellendülést a harmadik ipartámogatási törvény, az 1899. évi XLIX. törvénycikk hozott. A törvény alapján 1899–1907 között 9 millió korona állami támogatást folyósítottak.⁴⁸

A törvény a kedvezményben részesíthetők körét jelentősen kiszélesítette. Ebbe a kategóriába kerültek – egyebek mellett – a nehézipar jelentős területei, így a fémlemez hengerművek, a fegyvert és szerszámgépeket előállító gyárak, a műszer-, tanszer- és óraüzemek, a vegyi készítményeket előállító gyárak, műtrágyaüzemek, valamint a villamosságot előállító telepek jelentős része.⁴⁹

Ugyancsak felvették a kedvezményezetttek közé a kézműiparosokból vagy mezőgazdák-ból alakult szövetkezeteket, amennyiben azok a törvényben felsorolt cikkeket gyártották.⁵⁰ Végül, de nem utolsósorban azok a vállalatok is kedvezményben részesülhettek, amelyeket nagyobb számú házi iparos foglalkoztatására hoztak létre.⁵¹

A törvénycikk egyértelműen rögzíti, hogy az eljáró kereskedelemügyi miniszter a pénzügyminiszterrel egyetértésben a kedvezmények megadását feltételekhez kötheti, illetve azok kiadását megtagadhatja olyan esetekben, ha a már fennálló ipar érdekei úgy kívánják.⁵²

A tárgykörben megalkotott negyedik törvény, a hazai iparfejlesztésről szóló 1907. évi III. törvénycikk az előzőeknél is szélesebb lehetőségeket teremtett a magyar ipar állami eszközökkel való támogatására. Ennek alapján a kormány felhatalmazást kapott minden olyan cikk előállításának állami kedvezményekben való részesítésére, „*amelyek gyártásának fokozását általános közgazdasági érdekek teszik kívánatossá*”.⁵³ Az új alapítású üzemek mellett a meglévő gyárak fejlesztése és bővítése is támogatható volt. A törvény a 15 évre biztosítható kedvezmények mellett a kereskedelemügyi miniszternek felhatalmazást adott arra, hogy olyan esetekben, amikor „*az iparvállalat létesítését, kibővítését, vagy fenntartását általános közgazdasági érdekek teszik kívánatossá, a hazai ipari termelés fokozása, vagy biztosítása céljából egyes vállalatoknak [...] akár egyszer s mindenkorra, akár több évre szóló államsegélyt engedélyezhessen, vagy az ilyen vállalatok létesítését esetleges állami részesedés útján is előmozdíthassa*”.⁵⁴ Az érintett cég tehát vagy pénzbeli támogatást kapott, vagy a miniszter az állam nevében a társaság részvényeiből jegyezhetett. A hazai iparfejlesztésről szóló 1907. évi III. törvény alapján már az első három évben 10,6 millió koronát folyósítottak az iparnak, többet, mint az előző törvény alapján összesen 9 év alatt.⁵⁵

Az állami ipartámogatás elsősorban a könnyűipar fejlesztését célozta. Az élelmiszeripar kivételével a könnyűipari ágazatok (textilipar, ruházati ipar, bőripar), az Osztrák–Magyar Monarchián belüli munkamegosztás következtében hátrányban voltak a fejlettebb osztrák

48 Uo., 124.

49 1899.évi XLIX. törvénycikk a hazai iparnak állami kedvezményekben való részesítéséről 1. §. 2. pont

50 1899.évi XLIX. törvénycikk a hazai iparnak állami kedvezményekben való részesítéséről 1. §. 3. pont

51 1899.évi XLIX. törvénycikk a hazai iparnak állami kedvezményekben való részesítéséről 1. §. 4. pont

52 1899.évi XLIX. törvénycikk a hazai iparnak állami kedvezményekben való részesítéséről 6. §.

53 1907. évi III. törvénycikk a hazai ipar fejlesztéséről 1. §.

54 1907. évi III. törvény a hazai ipar fejlesztéséről 9. §.

55 BEREND T., RÁNKI: *Közép-Kelet Európa...*, i. m., 124.

és cseh területekhez képest. Így elmaradottak maradtak, és a lakossági igényeknek csak kis részét tudták kielégíteni.

Az állam azonban a nagyipar fejlesztésére is nagy erőfeszítéseket tett. A hazai közszállítási rendszert például úgy alakította át, hogy annak elsődleges haszonélvezője a hazai nehézipar lett.⁵⁶

A magyar kapitalista fejlődés vizsgálatánál, külön figyelmet érdemel a kisipar meghatározó jelentősége. A gyáripar fejlődése nem szüntette meg a kisárutermelést, de jelentősen átalakította azt. A feudalizmusra jellemző, rendelésre dolgozó kézműiparból piacra termelő kisárutermelő üzemeknek teremtett helyet. 1852-ben az önálló iparosok száma 227 229 volt. 1870-ben ez a szám 291 091-re, 1880-ra pedig 387 636-ra emelkedett. 1880-ban a kb. 400 000 munkás háromnegyed része szintén a kisiparban dolgozott. A kisiparban tehát összesen mintegy 6-700 000 fő (önálló kisiparos és munkás) tevékenykedett, a nagyiparban dolgozók száma pedig 110 000 volt.⁵⁷

Az 1890 és az I. világháború közötti időszak a magyar kapitalizmus leggyorsabb fejlődési szakasza volt.

1897-ben Tisza István a következőket írta: „Kevés dolog volt és lehetett oly üdvös reánk, gazdákra nézve, mint az ipar gyors fellendülése úgy Ausztriában, mint különösen hazánkban. Ennek köszönhetjük nemcsak búza- és húsfogyasztásunk gyors emelkedését, de azt is, hogy mind több és több gazdája, több és több vidéke hazánkknak élvezzi a városi fogyasztó közönség közzellétének kiszámíthatatlan előnyeit.”⁵⁸

A századfordulón már létrejöttek és virágzásnak indultak azok az iparágak (elektromos ipar, vegyipar), amelyek az I. világháború után váltak az ipari fejlődés motorjává.⁵⁹

1890-re a kisipari vállalkozások száma 1880-hoz képest 20%-kal nőtt. A kisiparban alkalmazottak száma 1890-ben 280 000 volt, 1900-re ez a szám 334 000-ra emelkedett.

A századfordulót követően a nagyipar jelentőségének növekedése egyértelműen érzékelhetővé vált. A kisiparosok összlétszáma növekedett, de néhány iparágban (építőanyag-, bőr-, textil-, élelmiszer-, vegyipar) már abszolút visszaesés is bekövetkezett.

Az I. világháborút megelőző évtizedben már egyértelműen csökkent a kisipar szerepe, az ország ipari termelésének mintegy 25%-ára esett vissza.

Ebben az időszakban a kisipar fejlődésének súlypontja egyértelműen vidékre helyeződött át.⁶⁰ Az iparban foglalkoztatottak alakulása jól mutatja az ipari fejlődés folytonosságát. Az 1890., 1900. és az 1910. évi népszámlálás adatai szerint az iparban dolgozók aránya 12,3, 13,8 és 17,4% volt.⁶¹

56 KAPOS: Magyarország..., i. m., 239.

57 RÁNKI György: *A kisipar szerepe a magyar kapitalista fejlődésben*, Történelmi Szemle, 1964/2, 423–452. = *Magyar gazdaságtörténeti szövegyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 303–304.

58 TISZA István: *Magyar agrár – politika (részletek)* = *Magyar Közgazdasági gondolkodás*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, 2002, 453.

59 GUNST: i. m., 11.

60 RÁNKI: i. m., 303–312.

61 BUDAY László: *Magyarország küzdelmes évei* = *Magyar Gazdaságtörténeti Szövegyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 344.

A gyáriparban foglalkoztatottak száma 1884 és 1913 között 101 000 főről 496 000 főre emelkedett. A gyáripar fejlődési üteme ebben az időszakban 5,5-6% volt, amely meghaladta az ipari növekedés 4%-os arányát.

Annak ellenére, hogy a kisipar jelentősége az iparon belül – a korábban említettek szerint – 25%-ra mérséklődött, a magyar gazdaság megőrizte azt a kisipari rendszert, amelynek keretei között az iparos egyedül vagy néhány fős segédszeméllyel dolgozott. 1910-ben az 1–5 fővel dolgozó ipari vállalkozások az összes ipari üzem több mint felét (50,3%) tették ki. Magyarországon – kevés kivételtől eltekintve – nem működött az a Nyugat-Európában általános tendencia, amely szerint a kisüzemek anyagi megerősödésüket követően egyre nagyobb szervezetté fejlődnek, és így egy masszív középüzemi hálózatot hoznak létre.⁶²

A 19. század végén jelentős változások történtek a gazdasági igazgatás központi szervezetének rendszerében. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk a Közmunka- és Közlekedésügyi Minisztériumot kereskedelemügyi minisztériummá, a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi minisztériumot földművelésügyi minisztériummá szervezte át.⁶³ A kereskedelemügyi minisztérium hatáskörébe a következő ügyek tartoztak: vasutak, hajózás, közutak, magaspépítészet, kereskedelem, szabadalmi ügyek stb. A földművelésügyi minisztérium hatásköre pedig – egyebek mellett – kiterjedt az összes egyéb gazdasági ügyre, a bányaugyekre, valamint a gazdasági szakoktatásra is. A kereskedelmi és iparkamarák felügyeletét közvetlenül a kereskedelemügyi miniszter végezte. 1893-ban jött létre az iparfelügyelet, amely elsősorban a munkásvédelem ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat látta el.⁶⁴

3.2. Az I. világháború hadigazdálkodása

Az I. világháború kezdetben érzékelhető konjunkturális hatásai a világgégés elhúzóásával Európában mindenütt megszűntek, a tartalékok kimerültek. A háború megváltoztatta a gazdasági kapacitások eloszlását, mindenhol erősödött a fegyvergyártást végző nehézipar és gépipar szerepe. Az egyes országok a katonaság igényei miatt rendkívül jelentős munkaerőtömeget vontak ki a termelésből. A szabadkereskedelem legjelentősebb államai (pl. Nagy-Britannia) is védővámok bevezetésére kényszerültek. A legrosszabb helyzetben a gyarmatokkal nem rendelkező közép-európai országok voltak, hiszen csak belső erőforrásaikra számíthattak. A gazdasági feltételek a háború előrehaladtával a központi hatalmak számára egyre hátrányosabban alakultak.⁶⁵

Magyarországon, más európai államokhoz hasonlóan az I. világháború idején az állam által vezérelt hadigazdálkodás folyt. Fontos hangsúlyozni, hogy ezt azonban mindvégig átmeneti állapotnak tekintették.

A korszak egyik legnevesebb közgazdásza, Heller Farkas, aki *A háború és a közgazdaságtan elmélete* című – 1923-ban a *Közgazdasági Szemlé*ben megjelent – elemzésében

62 KAPOSÍ: *Magyarország...*, i. m., 240.

63 1889. évi XVIII. törvénycikk az 1847/8 évi III. tc. 14. §-nak módosításáról 2. §

64 BARNA, HORVÁTH, MÁTHÉ, TÓTH: i. m., 240.

65 KAPOSÍ Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004, 16.

az erőteljesebb állami beavatkozással kapcsolatban a következőket írta: „A gazdasági beavatkozás nagyobb fokban vált szükségessé, nem azért, mert a versenyszabadság hatásai mutatkoztak volna más színben, hanem főképpen azért, mert a háború folyamán a versenyszabadság feltételei sok irányban önmaguktól megszűntek, más irányokban viszont a hadviselés lényegéből kifolyólag meg kellett azokat szüntetni. Mi sem bizonyítja jobban, hogy a háború után a túlságos állami beavatkozás fokozatos visszafejlesztése indult meg minden felé”.⁶⁶

Magyarországon a hagyományos békegazdaság nagyon gyorsan háborús gazdasággá alakult át. A háborús gazdálkodásnak a kötött devizagazdálkodás, a külkereskedelem engedélyhez kötése, a központi anyaggazdálkodás, a hatósági ár- és bérszabályozás, valamint az egyes fogyasztási cikkekkel való ellátás korlátozása voltak a fő jellemzői.⁶⁷ A gazdaságban megmaradt a magántulajdon meghatározó szerepe, de a folyamatos állami megrendelések következtében felértékelődött a nehézipar, a hadianyaggyártás és a fegyvergyártás jelentősége. Az állam a háborús céloknak rendelte alá a gazdaságot, és ahol indokoltnak látta, ott korlátozásokat vezetett be.⁶⁸

A világháború alatt 1916-ban volt a legmagasabb a hadikonjunktúra. A hadiipar teljes kapacitással működött, az anyag- és nyersanyagellátás, az energiaszolgáltatás még elfogadható színvonalú volt. A hadianyagszállítók hatalmas vagyionokra tettek szert, ami jelentősen felvirágoztatta a luxusipart.

1917-ben megkezdődött a gazdaság dezorganizációja, amely 1918-ban tovább fokozódott.⁶⁹

A háború negatív következményei azonban már annak kitörésekor jelentkeztek. A katonai mozgósítás a Monarchiában 8 millió főt érintett, amelyből 3 millió volt magyarországi. Ennek egyik legsúlyosabb következménye a munkaerőhiány, és az ennek kompenzálásaként igénybevett gyermek- és női munka volt. Már 1914-ben elrendelték az értéktőzsde bezárását, és fizetési moratóriumot léptettek életbe.

Az élelmiszer-ellátás biztosítására 1915-ben hatósági ármaximalizálást, 1916-tól jegyrendszert alkalmaztak.⁷⁰ A hadigazdálkodás keretében a magyar iparral kapcsolatban a következő kényszerintézkedések születtek:

- az ipar korlátozása a hadseregszükséglet és a közellátás érdekében,
- új ipari nyersanyagok feltárása és az anyagtakarékos felhasználásra irányuló intézkedések,
- a hulladék anyagok ipari termelési célra történő biztosítása,
- pótanyagok alkalmazásával kapcsolatos intézkedések,
- az iparcikkek „normalizálása”.

66 HELLER Farkas: *A háború és a közgazdaságtan elmélete = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, 2002, 615.

67 CSIKÓS-NAGY: *i. m.*, 35.

68 KAPOS: *Magyarország... i. m.*, 262.

69 HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 14.

70 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOS, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 305.

Ez utóbbi a termelt cikkek számának csökkentését és az egységesen, illetve kizárólagosan gyártható típusok megállapítását jelentette.⁷¹ A gyárparban az árak maximalizálására soha nem került sor. 1914 és 1918 között a gyárpar 48%-a már hadi megrendeléseknek tett eleget.⁷²

Elosztási szempontból a legnagyobb nehézséget az anyaggyártás jelentette. Az érdekvéköpviselők és a minisztériumok részvételével bizottságok jöttek létre az anyaggyártási feladatok ellátására. Létrehozták az állami részesedésű anyagközpontokat részvénytársasági formában. 1916-ban megtörtént az ipari készletgyártás bevezetése. 1916 februárjától a fémek, márciustól a bőr, a gumi, a rézgálic, májusban a gyapjú, augusztusban pedig a nyerspamut bejelentési kötelezettségét és zárolását rendelték el.⁷³

A háború egy egyre gyorsuló inflációs folyamatot indított el. A világháború rendkívüli kiadásainak fedezésére hadikölcsön kötvények kibocsátására került sor.

A hadigazdálkodási intézkedéseket a világháború alatt – mint ahogy arra a korábbiakban már utaltunk – mindvégig ideiglenes megoldásoknak tekintették. A döntéshozók és a közgazdaságtan képviselői egyaránt azt vallották, hogy ezek a rendszabályok nem érinthetik a fennálló tulajdonviszonyokat, és a háborút követően a gazdaságpolitika visszatér az eredeti, „rendes” kerékvágásba.⁷⁴

Földes Béla, a közgazdaságtan kiemelkedő tekintélyű professzora, az 1917. év átmenetgazdasági minisztere, az Átmenetgazdasági Tanács alakuló ülésén elmondott nyitóbeszédében a következőket fogalmazta meg: „A háborús gazdaságnak legsajátosabb és legkivételesebb természetű alkotásai a központok, amelyeket tehát elsősorban kell a békére való átmenetnek érintenie [...] Kétségtelen, hogy abban a pillanatban, amidőn a gazdasági szabadság előfeltételei megszűnnek, a központok meg fognak szűnni. Mivel azonban a háború után sem lehet majd a gazdasági életet azonnal magára hagyni, amennyiben még továbbra is szükség lesz némi irányításra, egyes központok átszervezésével és az állami felügyelet hatályosabb keresztülvitelével kell kísérletet tenni. A végleges döntés ebben a kérdésben összefügg az átmenetgazdaságnak azzal a problémájával, hogy vajon gazdasági szabadság vagy az etatizmus felé haladunk-e?”⁷⁵

3.3. Trianon gazdasági következményei

Magyarország az I. világháború vesztes hatalmai közé tartozott. Az Apponyi Albert által vezetett magyar delegáció 1920. június 4-én kénytelen volt aláírni a trianoni békediktátumot. A békeszerződést az Országgyűlés az 1921. évi. XXXIII. törvénnyel fogadta el.

71 SZTERÉNYI József, LADÁNYI Jenő: *Magyar ipar a világháborúban*, Budapest, 1934, 108–109. = *Magyar gazdaságtörténeti szövegyűjtemény XVIII–XX. század*, szerk. CZOCH Gábor, FARAGÓ Tamás, KÖVÉR György, POGÁNY Ágnes, SZÁVAI Ferenc, VARGA Zsuzsanna, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 311–336.

72 KAPOS: *Magyarország...*, i. m., 305.

73 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOS, KÖVÉR, HONVÁRI: i. m., 305–306.

74 Uo., 306.

75 FÖLDES Béla: *Az átmenetgazdaság főbb problémái (részletek) = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 586–587.

A háború és az azt követő időszak forradalma, diktatúrája, konfliktusai és megszállásai hatalmas embervesztést és vagyoni károkat okoztak.

A trianoni békeszerződés következtében Magyarország elveszítette területének 67,3%-át, népességének pedig 58,4%-át.⁷⁶ Más források szerint a területi veszteség aránya 71,4%, a lakosságcsökkenés pedig 63,6%.⁷⁷ Messzemenően egyetértünk Földes Béla álláspontjával, amely szerint „a trianoni parancs Magyarország gazdaságát megfosztotta nagy részétől annak, amit a múltból hozott és nagyon soktól, amitől a jövő fejlődése függ”.⁷⁸

A gazdasági ágazatok közül a legnagyobb kártételeket a mezőgazdaság szenvedte el, jövedelmei 61%-kal csökkentek. Az ipar veszteségei voltak relatíve a legkisebbek, itt a jövedelemcsökkenés 51%-os volt.⁷⁹

A területi változások következtében az ország iparosabb lett, hiszen az alacsonyabb népsűrűségű peremvidékeket csatolták el. Az ipari népesség 51,2%-a, a gyári munkásnak pedig az 57%-a maradt a trianoni Magyarországon. A történeti Magyarország 4241 gyárának 48,9%-a, mintegy 2075 üzem maradt a megcsonkított területeken.⁸⁰

A gazdaság és az ipar fejlesztése szempontjából meghatározó volt, hogy az új államhatárok közelében fekvő vasútvonalak és csomópontok tudatosan az utódállamokhoz kerültek át.

A békeszerződések következtében szétesett az Osztrák–Magyar Monarchia munkamegosztásának rendszere. Szinte mindegyik utódállam egyoldalú gazdasági szerkezetet örökölt. Ausztria ipari országgá vált, Magyarországnak pedig megmaradt közepesen iparosított agrárállam jellege.

A békeszerződések kimondták a korábbi gazdasági kapcsolatok sérthetetlenségét. Az utódállamok azonban a Monarchiától való félelmükben és a nacionalizmus megerősödésének következtében, inkább a gazdasági elzárkózást és az őket is sújtó ellátási problémákat választották, és lemondtak az egymással való kereskedés előnyeiről. Mindegyik utódállamnak, így Magyarországnak is ki kellett lépnie a világpiacra. Kiderült, hogy ezek az országok az élvonalhoz tartozókhöz képest gyengébb minőségben és gazdaságtalanabban termelnek, áruikat csak áron alul tudják értékesíteni.⁸¹

A Monarchia felbomlásával Magyarország is kikerült a világpiacra, és külkereskedelmre utalt állammá vált.

A trianoni békediktátummal az ország elveszítette ipari nyersanyagkincsei jó részét, ami a nehézipar számára súlyos nehézségeket okozott. Például a vasérctermelésnek csak a 11%-a maradt a határokon belül.⁸²

76 HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, 2006, 19.

77 VARGA István: *Csonka Magyarország gazdasági fejlődése*, Budapest, 1932, 3–10. = *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, Budapest, 2003, 346.

78 FÖLDES Béla: *A trianoni békeparancs hatása a magyar közgazdaságra (részletek) Előszó = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 592.

79 KAPOSZ: *A 20. század... i. m.*, 97–98.

80 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSZ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 321.

81 KAPOSZ: *A 20. század... i. m.*, 19.

82 GUNST: *i. m.*, 40.

A feldolgozóipar nyersanyagbázisa az elcsatolt peremvidékeken volt található. A korábban a birodalmi igények kielégítésére létrehozott feldolgozóipari kapacitások nagy része az új országok területein maradt. Ezek azonban a nyersanyag- és alapanyaghiány, valamint a piacvesztés miatt túlméretezetté és feleslegessé váltak.⁸³

1918 és 1923 között az elcsatolt területekről áttelepülők és az Amerikából hazatelepülők száma mintegy 300-320 ezerre becsülhető. Az utódállamokból érkezők túlnyomórészt köztisztviselők és szabadfoglalkozásúak voltak. Döntő többségük éveken nem jutott álláshoz és lakáshoz, ami további társadalmi és gazdasági problémákat okozott.⁸⁴

A magyar gazdaság nagyon komoly finanszírozási problémákkal is küszködött. Korábban a gyáripari és a közlekedési beruházásokban meghatározó volt a külföldi – elsősorban az osztrák és német – tőke szerepe. Trianon előtt a gyáriparban a részvények 36%-a, a bankok részvényeinek 55%-a külföldi kézben volt. Az államkölcsonök és a vasúti kötvények jegyzésében a külhoni részvétel elérte a 60-70%-ot. A világháború után Európa gazdaságának első számú finanszírozójává Nagy-Britannia és az Egyesült Államok vált. Magyarország hasonlóan a többi vesztes államhoz, külföldi hitelhez csak azt követően juthatott, miután megállította az inflációt, szanálta gazdaságát, és elismerte jóvátételi kötelezettségét.⁸⁵

Fokozta a nehézségeket a szén-, nyersanyag- és élelmiszerhiány. Az utódállamok a békeszerződés aláírásáig Magyarországot gazdasági blokáddal sújtották.

A háborút követő katonai megszállás szintén óriási károkat okozott, amelynek összege 24,5 milliárd arany korona volt.⁸⁶

Magyarországnak hatalmas gazdasági terhet jelentett, hogy a többi vesztes államhoz hasonlóan háborús jóvátételt kellett fizetnie. A győztes államok a jóvátétel végleges összegének megállapításáig zálogként lefoglalták az ország teljes állami bevételét, és minden vagyonát. Jóvátételként az előírt szénzállítási, valamint vasúti gördülőanyag-szállítási kötelezettségen túlmenően készpénzben 179 millió aranykoronát állapítottak meg. Az összeget az 1927/28-as költségvetési évtől 1942/43-ig évi 5 millió aranykoronáról indulva évről évre emelkedő részletekben, átlagosan mintegy évi 10 millió koronánként kellett volna megfizetni. Ténylegesen az 1920-as évek végéig mintegy 30 millió aranykorona kifizetésére került sor, majd Magyarország a gazdasági világválság miatt a jóvátételfizetést teljesen felfüggesztette.⁸⁷

Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával és a trianoni békeszerződéssel tehát Magyarország teljesen új feltételek közé került. A gazdaság teljes átalakítására volt szükség. A feladatot tovább nehezítette az a körülmény, hogy a gazdaság megújítására egy elvesztett háború, egy elbukott forradalom és egy megszüntetett diktatúra után kellett sort keríteni.⁸⁸

83 KAPOSZI Zoltán: *A XX. század gazdaságtörténete I. 1918–1945.*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998, 100.

84 HONVÁRI: *XX. századi... i. m.*, 24.

85 *Uo.*

86 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSZI, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 326.

87 *Uo.*, 326–327.

88 HONVÁRI: *XX. századi i. m.*, 24.

3.4. Konszolidáció és gazdasági fellendülés 1920–1929

Az első világháború utáni korszak gazdaságpolitikája öt szakaszra osztható, amelyek a következők:

- Gazdasági konszolidáció 1920–1925.
- Gazdasági fellendülés 1926–1929.
- Gazdasági válság 1930–1938.
- Háborús gazdálkodás 1939–1944.
- A háború utáni újjáépítés, a totális államszocialista rendszer gazdasági előkészítése és kiépítése 1945–1949.⁸⁹

A Trianon utáni időszak gazdaságpolitikáját meghatározó fő tényezők a következők voltak: a háború és a békediktátum következményeinek lehetőség szerinti felszámolása, a gazdasági válság és a társadalmi-gazdasági bizonytalanságok.⁹⁰

A nyugat-európai államok a háborús szükségintézkedéseket 1920-ig felszámolták. Magyarország azonban a kényszerrendszabályokat kénytelen volt a konszolidáció megteremtéséig, 1924 végéig alkalmazni.

A vesztes háború és a Monarchia széthullása után az egyik legnagyobb feladat az infláció megfékezése és a pénzügyi stabilizáció volt.

A Osztrák–Magyar Monarchia a világháború kitöréséig nem ismerte a pénzromlást. Az aranyalapú koronának az 1892. évi XVII. törvénycikkkel történő bevezetésétől 1914-ig a korona stabilitása biztosított volt. A háború végére viszont az infláció mértéke már elérte a 60%-ot.⁹¹

1923–1924 fordulójára a pénzromlás olyan mértékűvé vált, hogy lehetetlenné tette a reális számvetést, és teljesen dezorganizálta a gazdaságot.⁹²

1924 közepére az infláció 14500:1 pénzügyi csökkenést eredményezett.⁹³ Az osztrák békeszerződés kötelezte az utódállamokat a korábban jegybanki funkciókat ellátó Osztrák–Magyar Bank felszámolására, és a korábbi közös pénz, a korona felülbélyegzés útján történő megszüntetésére. Az 1921. évi XIV. törvénycikk felállította a pénzügyminiszter főfelügyelete alatt működő Magyar Királyi Állami Jegyintézetet, amely 1924-ig, a Magyar Nemzeti Bank felállításáig ellátta a központi bank szerepét.

1920-ban Hegedüs Lóránt pénzügyminiszternek a deflációra épülő pénzügyi szanalási terve nem volt sikeres.⁹⁴

Az 1920-as évek elejére egyértelművé vált, hogy az ország gazdasági konszolidációja csak külső segítséggel valósulhat meg. Magyarország hosszú előkészítést követően, 1924-ben

89 CSIKÓS-NAGY Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája. Tanulmányok az ezredforduló küszöbén*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996, 4.

90 BEKKER Zsuzsa, HILD Márta: *Közgazdaságtan a két világháború között = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002, 513.

91 *Uo.*, 518.

92 HONVÁRI: *XX. századi...*, i. m., 32.

93 VARGA: i. m., 3–10.

94 POGÁNY Ágnes: *Hegedüs Lóránt pénzügyminisztersége 1920. december–1921. szeptember = A Magyar Nemzeti Bank története*, szerk. BÁCSKAI Tamás, KJK, Budapest, 1993, 438–444.

hozzájutott mintegy 307 millió aranykorona értékű népszövetségi kölcsönhöz. A feltételként támasztott szanalási tervet az Országgyűlés az 1924. évi V. törvénycikkkel fogadta el. A szanalási tervben előírtaknak megfelelően a független jegybank létrehozása is megtörtént. 1924. április 26-án lépett hatályba az 1924. évi V. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról. A törvény alapján 1924. június 24-én – részvénytársasági formában – megkezdte működését a Magyar Nemzeti Bank.⁹⁵

Az 1925. évi XXXV. törvénycikk a korona helyett bevezette a pengőt.⁹⁶

Magyarország a környező államok hasonló törekvésének hatására 1925. január 1-től új vámtarifát alkalmazott, amely elsősorban a hazai iparnak nyújtott jelentős védelmet. Az új vámtarifa több mint 40 000 cikkre vonatkozott, és a korábbinál magasabb arányú volt, átlagos mértéke 30%-ot tett ki. Ezzel a megoldással elsősorban a hazai textilipart, bőripart, papíripart, élelmiszeripart, kohászatot, vasipart kívánták segíteni. A gépiparon belül a járműipar, a mezőgazdaságigép-gyártás, illetve a villamosságigép-gyártás kapott jelentős vámvédelmet. Vámmentesen lehetett behozni az ország számára létfontosságú ipari nyersanyagokat.⁹⁷

A gazdasági stabilizációnak, a kedvező világgazdasági helyzetnek és az országba áramló külföldi hiteleknek köszönhetően az évtized második felében már gazdasági növekedés történt, amelynek motorja egyértelműen az ipar volt. 1929-ben az ipari termelés már 12%-kal meghaladta a háború előtti utolsó békeév szintjét.⁹⁸

Erőteljesen megváltozott az ipar szerkezete. A nagy tőkeigényű nehézipar helyét egyre inkább a lakossági fogyasztási igényeket kielégítő könnyűipar – különösen a textilipar –, valamint az új iparágak, például a villamosenergia-ipar, vegyipar foglalták el.⁹⁹

1913 és 1929 között a textilipar aránya a gyáripár termelési értékében 4,8%-ról 14,2%-ra nőtt. A villamosenergia-termelés aránya pedig 1,5%-ról 4,2%-ra emelkedett.¹⁰⁰

Az élelmiszeripar jelentősége számottevően visszaesett, aránya az 1913-as 42%-ról 1938-ra 30%-ra csökkent, de még így is az egyik meghatározó iparág maradt.¹⁰¹

A bányászati – kohászati ipar átalakulásának nagyon jelentős feltételét jelentette a bauxitbányászat és az ennek nyomán kifejlődött timföld- és alumíniumgyártás. Megújult a magyar gépipar. Ennek keretében Magyarországon az 1920-as években elindult a traktor-, az autó- és a motorkerékpárgyártás. Rohamléptéssel fejlődött a rádióipar és az optikai ipar is.¹⁰²

A nagyiparban az 1920–1930-as években az I. világháború előtt megindult koncentrációt némiképp ellentétes irányú mozgások váltották fel. Az 1930-as évek elején a 100 munkásnál kevesebbet foglalkoztató vállalatok a gyári munkások 29%-át alkalmazták, 1914 előtt ez a hányad 27% volt. A 100–500 fős üzemek által foglalkoztattak aránya a korábbi 36%-ról

95 BOTOS János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank 1924–1948*, Presscon Kiadó, Budapest, 1995, 5.

96 1925. évi XXXV. törvénycikk A pengőérték megállapításáról és az ezzel összefüggő rendelkezésekről 1. §.

97 HONVÁRI: *XX. századi...*, i. m., 45.

98 BEREND T., RÁNKI: i. m., 337.

99 KAPOSÍ: *A 20. század...*, i. m., 105.

100 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: i. m., 361.

101 GUNST: i. m., 81.

102 KAPOSÍ: *A XX. század...*, i. m., 111.

38%-ra nőtt. Az 500-nál több munkást alkalmazó gyárakban dolgozó munkavállalók aránya pedig 37%-ról 32%-ra csökkent.¹⁰³

A középüzemek számának növekedését a könnyűipar fejlődése és jelentőségének növekedése idézte elő.

Magyarországon a fejlett ipari államoktól eltérően továbbra is jelentős maradt a kisipar szerepe, az 1920–30-as években megmaradt az ipari termelésen belüli kb. 25%-os aránya. 1938-ra a kisiparban foglalkoztattak száma az I. világháború előtti adatokhoz képest némileg csökkent, de még így is megközelítette a 45%-ot.¹⁰⁴

A kisiparban foglalkoztatottak aránya különösen az építőiparban és a ruházati iparban volt meghatározó. Az utóbbi területen a kisipari keretek között tevékenykedők hányada elérte a 80%-ot.¹⁰⁵

Olyan új lehetőségek is nyíltak a kisüzemek számára, mint a gyáripar számára a félkész termékek beszállítása, valamint a tartós fogyasztási cikkek javítása, szervizelése.¹⁰⁶ A kisipar jelentősége megmaradt a fogyasztási piac igényeinek kielégítésében is.

Magyarország konszolidációja óriási erőfeszítések mellett 1929-re sikeresen megvalósult. Még akkor is igaz ez a megállapítás, ha a gazdasági és az ipari fejlődés növekedési üteme nem érte el a legfejlettebb államok szintjét. Az ország csak – nemzetközi összehasonlításban is – kiugróan magas külföldi tőkebevonással volt képes a konszolidációt megvalósítani.¹⁰⁷

Elsősorban a piacok védelmére hozták létre a kartellmegállapodásokat, jellemzően a nehéziparban. A megállapodások száma folyamatosan nőtt, számuk 1931-ben 256, 1941-ben pedig 357 volt. A kartellek ellenőrizték 1931-ben az ipari termelés 32%-át, 1941-ben pedig a 42%-át. A kartellmegállapodások túlnyomó része nem a termelés vertikális megszervezésére, hanem annak csökkentésére vagy leállítására irányult, néhány kiemelt nagyvállalat érdekében. Ezek a megállapodások tehát konzerválták az ipar meglévő termelési színvonalát, így hosszabb távon a lemaradást segítették elő.¹⁰⁸ A fejlett államokhoz képest lassabb ipari növekedés összességében hiányos szerkezeti változásokkal járt együtt. Ezek egy része modernizációs folyamatokat kényszerített ki, másik része azonban a technikai-technológiai lemaradás irányába sodorta a magyar ipar fejlődését.¹⁰⁹

3.5. Gazdasági válság 1929–1938

A konszolidáción éppen túljutott magyar gazdaságot az 1929–1933-as nagy gazdasági világválság – Közép-Európa többi államához hasonlóan – tragikusan érintette. Magyarország az 1930-as évek elejére a térség legeladósodottabb államává vált. Az ország külföldi tartozása 1931-ben 4,3 milliárd pengőt tett ki, amelynek 57%-a hosszú, 43%-a pedig rövid

103 GUNST: *i. m.*, 82.

104 *Uo.*

105 KAPOS: *Magyarország... i. m.*, 61.

106 KAPOS: *A 20. század i. m.*, 111.

107 CSIKÓS-NAGY: *i. m.*, 85.

108 GUNST: *i. m.*, 83.

109 *Uo.* 83.

lejáratú áru-, folyószámla- és váltóleszámitólású hitelből állt. A külföldi hitelek több mint fele a magyar államot és más közületet, a maradék pedig magánfeleket terhelte.¹¹⁰

A válság a gazdasági ágazatok közül legjobban a mezőgazdaságot sújtotta. A globális krízis hatása az iparban nem egyformán érvényesült. A legnagyobb mértékben a vas- és acélgyártás, a gépgyártás és a faipar esett vissza, ahol a termelési érték a válság mélypontján, 1932-ben az 1929. évinek az 50-60%-át érte el. Arra figyelemmel, hogy ezeknek az iparágaknak a többségét vámokkal védték, és itt volt a kartellek aránya a legnagyobb, a probléma áthidalásának eszközeként az ármegállapodásokat alkalmazták.¹¹¹

A széntermelés alig csökkent, egy kormányrendelet ugyanis 1930-ban az állami hivatalok után az önkormányzatok számára is kötelezővé tette a hazai szénrel való fűtést.¹¹²

A legtöbb könnyűipari ágazatot, így a textil-, papír- és bőripart kevésbé érintette a válság. Ennek legfőbb oka nem az iparágak rugalmasságában, hanem a krízis idején alkalmazott állami védővámokban keresendő.

Az élelmiszeripar ugyanakkor jelentős veszteségeket szenvedett el. Itt a legnagyobb gondot a lakossági jövedelemcsökkenés miatt bekövetkezett kereslet-visszaesés okozta.¹¹³

1933-ban, a válság mélypontján az iparban a munkanélküliek száma közel 250 ezer volt.¹¹⁴ A legnagyobb mértékű elbocsátások a recesszió által leginkább érintett nehézipari ágazatokban történtek.¹¹⁵

Magyarországon a válságjelenségek az 1930-as évek második felében kezdtek csillapodni. Az ipar 1937-ben szárnyalta túl az 1929-es szintet. A foglalkoztatottak száma ugyanebben az évben 37%-kal volt nagyobb, mint 1929-ben.¹¹⁶

Az iparilag fejlett országok gazdasága már 1936-ban meghaladta a válság előtti szintet. Ezzel szemben a magyar nemzeti jövedelem 1936-ban 8%-kal maradt el attól.¹¹⁷

A válságból való kilábalást három körülmény segítette:

- az állami gazdaságpolitika,
- a világpiacon árcsökkenés a 30-as évek második harmadától,
- Németország gazdasági aktivitásának megerősödése.¹¹⁸

A magyar állam támogatta az olyan modern iparágakat, mint a villamosenergia-termelés, a közlekedési eszközök gyártása, az alumíniumtermelés, a rádióipar stb.¹¹⁹

A magyar nehézipar erősödése szempontjából meghatározó volt a külföldi hadi megrendelések folyamatos növekedése. Az állam iparitermék-előállítás címén hadianyagot és

110 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 366.

111 KAPOSÍ: *Magyarország...*, *i. m.*, 298.

112 HONVÁRI: *XX. századi...*, *i. m.*, 61.

113 KAPOSÍ: *Magyarország...*, *i. m.*, 298.

114 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 385.

115 HONVÁRI: *XX. századi...*, *i. m.*, 59.

116 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 394.

117 CSIKÓS, NAGY: *A XX. század...*, *i. m.*, 98.

118 KAPOSÍ: *A 20. század...*, *i. m.*, 301.

119 KAPOSÍ: *A 20. század...*, *i. m.*, 120.

fegyvert termeltetett magántársaságokkal a nagyhatalmi álmokat dédelgető Olaszország, később Németország számára.¹²⁰

A magyar gazdaság fejlődése 1937-ben és 1938 elején megtorpant, számos iparágban csökkent a termelés.¹²¹

A magyar ipar növekedése új lendületet kapott a Darányi Kálmán által 1938. március 5-én Győrben meghirdetett egymilliárd pengő értékű beruházási programtól. Az 1938. évi XX. törvénycikkkel elfogadott program célja elsősorban a honvédelem és a légvédelem fejlesztése volt. Emellett azonban számos ipari beruházási, mezőgazdasági és népjóléti fejlesztési irány is rögzítésre került. A program kiterjedt – egyebek mellett – az utak és hidak építésére, az államvasutak, a posta, a távírda és távbeszélő fejlesztésére, a bányászati és nyersanyagkutatásra, a mezőgazdasági termelés és értékesítés támogatására, a mezőgazdasági szakképzés és népoktatás céljait szolgáló iskolák, előadótermek és egyéb intézmények építésére és felszerelésére, a falu egészségügyi és szociális helyzetének emelése céljából az egészségügyi szervezet kiépítésére.¹²²

Az 1938. évi XX. törvénycikk a kormányt felhatalmazta 400 millió pengő kölcsön felvételére és 600 millió beruházási hozzájárulás (vagyonadó) bevezetésére.¹²³ A Darányi-terv megvalósításából elsősorban a nagyvállalatok profitáltak, de a közép- és kisüzemek is számos megrendeléshez jutottak.

Olyan intézkedések megvalósítására került sor, amelyek megteremtették a gazdasági életbe való erőteljes állami beavatkozás lehetőségét. 1937 végén létrehozták a Honvédelmi Minisztérium XVII. osztályát azzal a céllal, hogy teremtsen kapcsolatot az ipari és a hadügyi minisztériumok között, és irányítsa az ipar háborús mozgósításának feladatait. A honvédelmi miniszter bizalmas utasításban szabályozta a hadiüzemek és alkalmazottaik felkészítését mozgósítás és háború esetére.¹²⁴

Az ötévesre tervezett, de háromévesre rövidített Darányi-program egy gyorsan kibontakozó hadiipari konjunktúrát eredményezett. Az ipari növekedés üteme 1939-ben 22%, 1940-ben pedig 11% volt. Jelentősen nőtt az ipar kapacitása is, 24 új üzemet építettek és 411 gyár bővítésére került sor. Jelentősen csökkent a munkanélküliség is.¹²⁵

A gyáripari termelés növekedési indexe az 1938-as 100%-hoz képest 1939-ben 121%, 1940-ben 133%, 1941-ben 130%, 1942-ben 135%, 1943-ban pedig 142% volt.¹²⁶

A háborús konjunktúra nemcsak a gyáriparra, hanem a kisiparra is kiterjedt, igaz kisebb mértékben. A kisipar növekedése elmaradt a gyáripar mögött, részesedése az ipari termelésből az 1930-as 28,4%-ról 1940-re 25,2%-ra esett vissza.¹²⁷

120 KAPOS: *Magyarország...*, i. m., 302.

121 HONVÁRI: *XX. századi...*, i. m., 65.

122 1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem és a közigazdaság fejlesztéséről, egyes népjóléti beruházások megvalósításáról, s ezek költségeinek fedezéséről 1. §.

123 1938. évi XX. törvénycikk a honvédelem 2.-3. paragrafus

124 DOMBRÁDY Lóránd, TÓTH Sándor: *A magyar királyi honvédség, 1919–1945*, Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1987, 112–121.

125 KAPOS: *A XX. század...*, i. m., 123.

126 CSIKÓS, NAGY: *A XX. század...*, i. m., 101.

127 BEREND T. Iván, RÁNKI György: *A magyar gazdaság száz éve*, Kossuth Könyvkiadó KJK, Budapest, 1972, 210–221. = *Magyar gazdaságtörténeti szövegyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, 2003, 481.

A magyar gazdaság válságból való kilábalása döntően nem egy öntisztulási folyamat eredményeképpen, a világgiazi feltételek kedvező változásainak hatására történt meg. A növekedésben az állami megrendelések, a katonai potenciál fejlesztése volt meghatározó. A gazdaság a válságból egy háborús kötött gazdaságba nőtt át.¹²⁸

A fegyverkezési program átrendezte a nemzeti jövedelem szerkezetét. Az ipar jelentőségének folyamatos növekedését mutatja, hogy 1920 és 1941 között a nemzeti jövedelemből az ipar részesedése 30%-ról 36%-ra emelkedett, a mezőgazdaságé pedig 42%-ról 37%-ra csökkent. Az ipari népesség aránya ugyanebben az időszakban 21%-ról 25%-ra nőtt.¹²⁹

A magyar gazdaságban a folyamatos állami megrendelések hatására az ipar vált a legfontosabb ágazattá. Az ipar belső szerkezete ugyanakkor, jelentősen eltért a fejlett országokétól, termelékenysége pedig messze lemaradt azoktól.¹³⁰

Az 1930-as években jelentős változások következtek be az iparügy igazgatásában, arra figyelemmel, hogy 1935-ben önálló Iparügyi Minisztérium jött létre. A Kereskedelemügyi Minisztérium ügykörét kettéosztották: ipari, valamint kereskedelmi és közlekedési ügyekre. Az Iparügyi Minisztériumhoz került a Lakásépítési Állandó Bizottság, a hatósági munkaközvetítés, az iparfelügyelők által végzett munkavédelem, a bányahatósági jogkör, valamint a mérnöki kamarák és az ipartestületek felügyelete. A kereskedelmi és iparkamarák felügyeletét viszont a kereskedelemügyi és közlekedésügyi miniszter látta el.¹³¹

3.6. Gazdaság- és iparpolitika a II. világháború idején

A világháború idején egyre jobban erősödött az állam gazdaságba történő beavatkozása. A győri program – mint ahogy arra már utaltunk – kétségtelenül beindított egy gazdasági konjunktúrát, ami messze túlnőtt a Darányi-terven. A magyar állam 1938-ban és 1939-ben, a háborús felkészülés jegyében összesen mintegy 16 milliárd pengő értékű beruházási és megrendelési igénnyel lépett fel az iparral szemben, ami a nemzeti jövedelem 22%-át jelentette. A gyáripari növekedés az 1938-as 100%-ról 1943-ra 142%-ra bővült. Megszűnt a tömeges munkanélküliség.¹³²

Magyarország 1941-ig nem vett részt a háborúban, a hadikonjunktúra pozitív hatást gyakorolt a gazdaság egészére, azonban az ipar szerkezete egyszálúvá vált. A hadiipar területén jó néhány új technológiai fejlesztés valósult meg. Az ipar hagyományos polgári ellátási funkciói – a háború elhúzódásával – egyre inkább gyengültek, egyrészt a források elvonása, másrészt a hazai kereslet visszaesése miatt.¹³³

128 CSIKÓS, NAGY: *A XX. század...*, i. m., 98.

129 GUNST: *Magyarország...*, i. m., 84–85.

130 KAPOSÍ: *Magyarország...*, i. m., 318.

131 BARNA, HORVÁTH, MÁTHÉ, TÓTH: *i. m.*, 241.

132 CSIKÓS, NAGY: *A XX. század...*, i. m., 100.

133 KAPOSÍ: *Magyarország*, i. m., 320–321,

A gazdaságpolitikában és az iparpolitikában új szakaszt jelentett belépésünk a háborúba. A hadba lépés elsősorban a nehéziparban további állami megrendeléseket generált. Ez a második hadiipari konjunktúra azonban a könnyűipart már alig érintette.¹³⁴

A világháború hatására teljesen átalakult a gyáripari termelés szerkezete. A nehézipar 1938-ban meglévő 41,7%-os aránya 1948-ra 49,7%-ra nőtt, a könnyűipar 27,9%-ról 24,9%-ra, az élelmiszeripar pedig 30,4%-ról 25,4%-ra csökkent.¹³⁵

Az állam gazdasági beavatkozása egyre jobban erősödött, elsősorban a nyersanyag- és energiaellátás területén. A háborúba lépés előtt a haditermelés szempontjából fontos vállalatok állami hitelhez juthattak a nyersanyagok beszerzése érdekében. Az 1941-ben létrehozott anyaggazdálkodási bizottságok fő feladata az egyre szűkösobb szén- és villamos energia elosztása volt a preferált nagyvállalatok számára. A háború második szakaszában fellépő energiahány idején fokozatosan egy állami kiutalási rendszer valósult meg.¹³⁶

A hadászati szempontból fontos alapanyagok (bauxit, kőolaj, mangán) legnagyobb részét Németországba szállították. A magyar–német külkereskedelmi forgalomban a német szállítások elmaradása miatt egyre nagyobb külkereskedelmi aktívum halmozódott fel.

Az államháztartás egyre növekvő hiányát újabb és újabb államkölcsonök felvételével finanszírozták. Az államadósság nagysága 1943-ban elérte a 6,9 millió pengőt.¹³⁷

A hadiipar érdekében a fogyasztási iparokat már 1940 közepétől-végétől egyre erőteljesebb energiakorlátozások sújtották. A polgári termelésben számos takarékosági intézkedést vezettek be. A hiányzó külföldi nyersanyagokat megpróbálták póanyagokkal helyettesíteni.¹³⁸

Az állam már a háború 1939-es kirobbanásakor számos kényszerrendszabályt léptetett életbe. Az alapvető élelmiszerekre bevezetett jegyrendszeren kívül az ipari fogyasztási cikkek elosztását is az állam végezte. A háború utolsó szakaszában teljesen bizonytalanná vált a villany-, a gáz- és a vízszolgáltatás.

1944-ben az ország egész területén óriási pusztítások történtek emberéletben és anyagi javakban egyaránt. A háborús konjunktúra keretében létrejött ipari kapacitás meghatározó hányada megsemmisült.¹³⁹

3.7. A II. világháború gazdasági következményei, a totális államszocialista rendszer gazdasági előkészítése

A II. világháború az óriási emberveszteségek mellett a gazdaságban is alig mérhető károkat okozott. Megsemmisült a nemzeti vagyon 40%-a.¹⁴⁰ A háborús anyagi károk összege

134 CSIKÓS, NAGY: *A XX. század...*, i. m., 101.

135 BEREND T., RÁNKI: *A magyar gazdaság...*, i. m., 95.

136 GUNST: *Magyarország...*, i. m., 105–106.

137 HONVÁRI: *XX. századi...*, i. m., 74–75.

138 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: i. m., 412–413.

139 HONVÁRI: *XX. századi...*, i. m., 76–77.

140 szerk. BARÁT Mária: *A magyar gazdaság vargabetűje*, Aula Kiadó, Budapest, 1994, 86.

– 1938-as áron – 22 milliárd pengőre tehető, ami megközelíti az 1938. évi nemzeti jövedelem ötszörösét.¹⁴¹

Az 1941 és 1944 között felhalmozott német tartozás értéke 2 milliárd pengőre rúgott. Magyarországot az 1944. június 15-én aláírt egyezmény szerint 300 millió dollár, 1938-as értéken számolva 3 milliárd pengő hat év alatt kifizetendő jóvátételre kötelezték. A harmincas években felvett hitelek következményeként 500 millió hiteltartozás is fennállt.¹⁴²

A háború előtt német tulajdonban álló több mint 400 gazdasági társaság, ingatlanok, bányák és egyéb vagyontárgyak szovjet fennhatóság alá kerültek. A német és magyar vegyes tulajdonban álló gazdasági szereplőkből jöttek létre a szovjet–magyar vállalatok.

Az infrastruktúra nagy része teljesen megsemmisült, a vasúti pálya 40%-a használhatatlanná vált. A 70 000 vasúti járműből 48 000-et a háború utolsó évében Németországba szállítottak. Ugyanez történt az ipari vállalatok gépsoraival is.¹⁴³

A gyáripart ért károk összege mintegy 2042 millió pengőre becsülhető.¹⁴⁴ A legsúlyosabb veszteségeket a gépgyártás (712 m. P), a vas- és fémipar (236 m. P), a fonó- és szövőipar (301 m. P), az élelmiszeripar (209 m. P), valamint a vegyipar (192 m. P) szenvedte el.¹⁴⁵

A Nemzeti Bank aranykészlete szintén Németországba került. Ezeket más értékekkel együtt az amerikai kormányzat ígéretének megfelelően 1946. augusztus 6-án visszaszállították Budapestre.¹⁴⁶ Az országot 1945 augusztusától 1946. július végéig a világtörténelem addigi legsúlyosabb inflációja is sújtotta. A hiperinfláció 1946 júliusában volt a legnagyobb arányú. A pénzromlás egy hónap alatt bekövetkezett nagyságrendjét a következő képlet fejezi ki a legjobban: $4,19 \times 10^{16}$.¹⁴⁷

Az Ideiglenes Nemzeti Kormány legfontosabb feladatai között szerepelt a súlyos élelmiszerhiány enyhítése. Ennek érdekében országosan egységes jegyrendszert vezettek be.¹⁴⁸

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés által 1944. december 22-én megválasztott Ideiglenes Nemzeti Kormány gazdasági programja a magántulajdon talaján állt. A megvalósítandó célkitűzések között még a nyugat-európai államokhoz képest is szerény mértékű államosítási törekvések szerepeltek. A kartellek és a nagybankok állami ellenőrzése mellett azoknak a gazdasági szereplőknek az államosítása szerepelt a tervek között, „amelyeknél a köz érdeke a nyereszke-
dés kiküszöbölését követeli meg”.¹⁴⁹

Ennek megfelelően az állami tulajdonba vétel csak a föld mélyének kincseire, a villanytelepekre, a kőolajforrásokra, a bauxit-, szén- és ércbányákra, valamint a biztosítási szervezetekre

141 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 431.

142 szerk. BARÁT: *i. m.*, 86.

143 KAPOSÍ: *Magyarország...*, *i. m.*, 324.

144 GUNST: *Magyarország...*, *i. m.*, 119.

145 *Uo.*, 119.

146 BOTOS János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. – Az önálló jegybank 1924–1948*, PRESSON Kiadó, Budapest, 1999, 304.

147 *Uo.*, 319–320.

148 GUNST: *Magyarország...*, *i. m.*, 124.

149 DRASKÓCZI, BÚZA, KAPOSÍ, KÖVÉR, HONVÁRI: *i. m.*, 438.

terjedt ki. A program kulcskérdésnek tekintette az infláció felszámolását, az értékálló pénz megteremtését, az államháztartás egyensúlyának biztosítását.¹⁵⁰

1946. augusztus 1-jén új, értékálló pénzként bevezetésre került a forint.¹⁵¹ Ezzel párhuzamosan új ár-, bér- és hitelrendszer kiépítése történt meg, amely már a későbbi állam-szocialista gazdaságpolitika előkészítését szolgálta.¹⁵²

Elengedhetelenné vált a földreform megvalósítása. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány a Nemzeti Parasztpárt 1945. január 14-ei földreformtervezete alapján megalkotta a 600/1945. ME számú rendeletet a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhöz juttatásáról, amely a földreform elindítását jelentette. Az 1945. évi VI. törvénycikk a kormányrendelet törvényerőre emelését valósította meg.¹⁵³ A földreform lezárása az 1946. évi IX. törvénnyel történt meg.¹⁵⁴

A II. világháború után folytatódott a háborúban alkalmazott, az állam meghatározó szerepére alapozott kötött gazdálkodás. A kényszergazdálkodást a polgári pártok szükséges rossznak tartották, és követelték a piacgazdasághoz való visszatérést a lehető legkorábbi időn belül. A kommunista párt ezzel szemben az irányított gazdálkodásban a tőkés viszonyok felszámolásának és az államosítások mielőbbi megvalósításának az alapját látta.¹⁵⁵

Kiemelkedően fontos feladat volt az ipari termelés újraindítása. Kezdetben egyéb szervezetek hiányában az üzemekben létrehozott üzemi bizottságok irányították a munkát.¹⁵⁶

A kötött gazdaságnak rövid időn belül meglehetősen bonyolult, sokszereplős szervezetrendszere alakult ki. Az intézményrendszer részben átvette a háborús kényszergazdálkodási struktúra egyes elemeit, másrészt új szervezetek létrehozására is sor került. Tárcaközi bizottságok, kormánybiztosok, különböző irodák osztották szét a szűkösen rendelkezésre álló nyersanyagokat. A legfontosabb termékek árainak és az egyéb áruk áralkulációs sémáinak megállapítása az Országos Anyag- és Árhivatal hatáskörébe tartozott.¹⁵⁷

1945. november 24-én létrejött a Gazdasági Főtanács, amely 1949. november 2-áig a gazdaságirányítás csúcsszerveként működött. A szervezet létrehozásának oka egyértelműen a kiscgazda vezetésű kormány pozíciójának meggyengítése volt. A Gazdasági Főtanács ugyanis a kormány jelentős hatásköreit vette át. Tevékenysége kiterjedt az egész gazdaságra, nevezetesen az élelmiszer- és energiaellátásra, a nyersanyagtermelésre, a pénzgazdálkodásra, az export-import szabályozásra, valamint a háborús jóvátétel ügyeire. A kormánytól független rendeletalkotási jogkörrel rendelkező szervezet elnöke a miniszterelnök, tagjai pedig az iparügyi és a közlekedési miniszter, 1946-tól pedig a közellátási és a pénzügyminiszter

150 *Uo.*, 439.

151 9000/1946. évi (VII. 28.) ME számú rendelet a forintérték megállapításáról és az ezzel összefüggő kérdésekről

152 szerk. BARÁT: *i. m.*, 86.

153 1945. évi VI. törvénycikk a nagybirtok rendszer megszüntetése és a földműves nép földhöz juttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről

154 1946. évi IX. törvény a telepítésről és a földreform befejezésének előmozdításáról

155 HONVÁRI: *XX. századi...*, *i. m.*, 105.

156 GUNST: *Magyarország...*, *i. m.*, 124.

157 HONVÁRI: *XX. századi...*, *i. m.*, 105.

voltak. A Gazdasági Főtanács titkársága úgy működött, mint egy gazdasági csúcsmisztérium, élén a főtitkári rangban álló, kommunista Vas Zoltánnal.¹⁵⁸

Az előzőekben említett szervezetek mellett jelentős szerepe volt az 1947-ben létrehozott Országos Tervhivatalnak is.

1945 végétől megkezdődött és egyre gyorsabb ütemben erősödött az államosítás. 1945 és 1949 között a gazdaság szinte teljes egészében állami kézbe került.

Az állami tulajdon korábban sem volt ismeretlen a magyar gazdaságban. 1945 tavaszán az összes foglalkoztatott 10,5%-a dolgozott ebben a szférában. Állami tulajdonban állt egyebek mellett a Posta, a Magyar Királyi Postatakarékpénztár, a MÁV, a MAHART is.¹⁵⁹

1946. január 1-jével állami tulajdonba vették a bányákat, majd a villamos erőműveket. 1946 decemberében az öt legnagyobb nehézipari óriásüzem államosítására került sor, 1946/47 fordulójára a nehézipar 100%-ig az állam tulajdonában volt.

Az állami kézbe került vállalatokat állami holdingok irányították. Ilyen volt a Magyar Állami Szénbányák és a Nehézipari Központ, amelyek közvetlenül a Gazdasági Főtanács irányítása alatt működtek.

1947 nyaratól a folyamat a pénzügyi rendszer államosításával folytatódott, a Magyar Nemzeti Bankot is beleértve. 1948-ban sor került az energiaszektor, a bauxit- és alumíniumipar, a külkereskedelem és a belkereskedelem állami tulajdonba vételére. Az államosítási folyamat az 1947. augusztus 1-jén meghirdetett hároméves terv keretében vált teljessé.¹⁶⁰

Az államosítás mértéke az egyes ágazatokat különböző mértékben érintette. Az energiaszektorban a foglalkoztatottak 100%-ban nacionalizált üzemeknél dolgoztak. Ez az arány a szénbányászatban és a közlekedésben közel 100%, a vas- és gépiparban 88%, az élelmiszeriparban 75%, a vegyiparban 43,3%, a textiliparban 23%, a bőriparban 8,6% volt.¹⁶¹

Összefoglalóan megállapítható, hogy a magyar gazdaság- és iparpolitika a vizsgált korszakban, a kiegyezéstől az I. világháború kitöréséig hozta a legpozitívabb változásokat, az állam aktív szerepvállalása mellett. Az Osztrák–Magyar Monarchia keretében megvalósult modernizáció azonban – minden sikere ellenére – erősen birodalomfüggő, mai kifejezéssel élve inkubációs jellegű volt.¹⁶² Az ezt követő három és fél évtized alatt az ország – az állam erőteljes beavatkozása ellenére – közel sem tudott ilyen gazdasági eredményeket felmutatni. Ez nem is csoda, hiszen a gazdaságpolitika – beleértve az iparpolitikát is – nem volt más, mint próbálkozások sorozata, amelyre az elvesztett világháborúk, átélt forradalmak és diktatúrák, a trianoni trauma és ennek következtében a világgpiacra való „kényszerkilépés”, illetve az 1929–1933-as globális krízis következményeinek felszámolása miatt volt szükség. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a korszak a kiegyezés utáni első négy évtized kivételével az állam válságmenedzselés különböző erősségű formációinak folyamatos alkalmazását jelentette, valódi konszolidációra alkalmas, békés időszakok nélkül.

158 BARNA, HORVÁTH, MÁTHÉ, TÓTH: *i. m.*, 324.

159 HONVÁRI: *XX. századi... i. m.*, 106.

160 KAPOSI: *Magyarország... i. m.*, 235–239.

161 HONVÁRI: *XX. századi... i. m.*, 107–108.

162 LENTNER: *i. m.*, 90.

4. EGYED ISTVÁN IPARPOLITIKÁVAL, IPARJOGGAL, IPARIGAZGATÁSSAL KAPCSOLATOS MUNKÁSSÁGA

4.1. Egyed professzor II. világháború előtti szakmai tevékenysége

Egyed István munkásságának meghatározó jelentőségű területe – amint arra már többször hivatkoztunk – az iparpolitika, az iparjog, az ipari közigazgatás. Nemcsak egyetemi oktatóként foglalkoztatták ezek a kérdések, hanem az igazságszolgáltatásban tevékenykedő jogászként is élénk érdeklődést mutatott e témák iránt.

1918-ban még mint törvényszéki bíró, kúriai tanácsjegyző az Ügyvédek Lapjában tette közzé *A közigazgatási bíróságoktól és különösen az iparhatóságoktól a rendes bíróságok elvihető ügyek* címet viselő cikkét.¹⁶³ Az áttekintés alapvetően eljárásjogi kérdéseket tárgyal. A szerző megállapítja, hogy arra a kérdésre, hogy valamely ügy a rendes bíróságok vagy a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozik-e, elvileg egyszerű válasz adható. A polémia az ellátandó ügy belső természete alapján annak magánjogi vagy közjogi természetére való figyelemmel oldható fel. Az ügyek belső természete azonban az eljáró hatóságok szempontjából csak akkor jut érvényre, ha a törvény a tételes szabályokat máshogy nem rendezi. A hatáskör megállapításánál tehát elsősorban a tételes szabályok, ezek hiányában pedig az ügy természete az irányadó.

Egyed István 1922-ben tette közzé *Az elszakított magyarság gazdasági védelme* című tanulmányát. Ebben a trianoni határokon kívül rekedt magyar nemzetiségű, de más állam állampolgáraivá válók kisebbségi jogvédelmét követeli gazdasági szempontok alapján is.¹⁶⁴

A tudós – már mint egyetemi magántanár – 1925-ben megjelent *Iparjog* című munkájának előszavában pontosan rögzíti a kötet megjelenítésének célját.¹⁶⁵ Ennek értelmében a magyar tudományos irodalomban mind ez ideig hiányzott az iparjog egész anyagát feldolgozó mű. A szerző ennek a hiátusnak a pótlására hivatott első kísérletként értékeli munkáját. Célja nem a részletek kimerítő ismertetése, hanem egy áttekinthető rendszer kialakítása. A kötet – mint a József Nádor Tudományegyetem Közgazdaság-tudományi Karán a közigazgatási hallgatók számára tartott előadások gyűjteménye – elsősorban tankönyvi célokat szolgál. Ugyanakkor a szerző reményét fejezi ki, hogy minden, a joganyag alkalmazásában szerepet játszó számára hasznos útmutatót jelent az általa készített „vázlat”.¹⁶⁶

A 286 oldalas mű az Előszót és a Bevezetőt követően 8 részre, azon belül pedig 120 §-ra tagozódik. A kötet függeléke tartalmazza a megjelenéskor hatályos, ún. második ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvénycikk hatályban lévő rendelkezéseit, és egy részletes, betűrendes tárgymutatót.¹⁶⁷

163 Ügyvédek Lapja, 1918, 18.

164 EGYED István: *Az elszakított magyarság gazdasági védelme*, Békejog és Békegazdaság, 7–8. füzet, 1922. április–május, 193–198.

165 EGYED István: *Iparjog*, Franklin Társulat, Budapest, 1925, 1.

166 *Uo.*, 1.

167 1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény

A kötet bevezetője az iparjog fogalmát, a magyar iparjog történetét, annak forrásait és az iparjog felosztását elemzi.

A magyar iparjog történetének feldolgozása során a szerző kifejti, hogy a céhrendszert megszüntető első ipartörvény az 1872. évi VIII. törvénycikk – a gazdasági szabadság akkor divatos elméletének megfelelően – „a korlátlan iparszabadság elvét juttatja diadalra”.¹⁶⁸ A törvény szerint mindenki szabadon folytathat bármiféle ipart.

Iparengedélyre nincs szükség, az iparigazolvány díjtalan, mindenki több ipart is folytathat, ipari termékeit bárhol árusíthatja, az iparcikkek árát szabadon állapíthatja meg, ipartársulatba nem köteles belépni.

Egyed István álláspontja értelmében a korlátlan iparszabadság a nagyiparnak kedvezett, viszont elsorvasztotta a kisipart, különösen a kézműipart. A korlátlan iparszabadság hátrányos következményei hamar megérlelték az ipartörvény reformját. 1884. október 1-jén lépett hatályba a második ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvénycikk, amely az „Iparjog” megjelölésének idején is hatályban volt. Ez a második ipartörvény – még mindig – az iparszabadság alapján áll, azonban az iparfejlesztés és az ipari rend érdekében már korlátokat tartalmaz.

Egyed István a magyar iparjog forrásai között említi a törvények mellett az egyre nagyobb számban megjelenő rendeleteket is. Nagy jelentőséget tulajdonít a hatósági gyakorlatnak és a törvényjavaslatok miniszteri indokolásának, valamint tárgyalási anyagainak egyaránt.

A szerző úgy véli, hogy az iparjog szabályainak alkalmazásánál gyakran figyelembe veendő útbaigazításokat tartalmaz a szakirodalom is, amelyet azonban meglehetősen szegényesnek ítél a „termékek” szempontjából.¹⁶⁹ Egyed professzor álláspontja értelmében, ebben a körben dr. Balogh Béla, dr. Horváth János az ipartörvény kommentárjai, dr. Moldoványi István, dr. Márkus Dezső és dr. Térfy Gyula pedig gyűjteményes összeállításai miatt érdemelnek említést. A legnagyobb elismeréssel dr. Dános Árpád *Magyar Ipari Közigazgatási Jog* című munkáját említi, mint amelynek el nem avult részeit fel is használta művének elkészítéséhez.

Egyed István meghatározása szerint a közigazgatás általános részével szemben a különös rész „az egyes közigazgatási ágak különleges joganyagát foglalja rendszerbe”.¹⁷⁰ Létezik pénzügyi, katonai, közoktatásügyi, gazdasági stb. közigazgatás. A gazdasági közigazgatás joga, vagy röviden gazdasági jog a közigazgatás különös részének folyamatosan növekvő jelentőségű területe. A gazdasági jognak ez az értelmezése eltér a napjainkban alkalmazott terminológiától.

A szerző szerint a gazdasági jog az élet minden területével foglalkozik, így több részre osztható. Külön közigazgatási joga van az őstermelésnek, az iparnak, a forgalomnak stb. Az ipari közigazgatási jog, az iparra vonatkozó szabályok összefoglaló és rendszerbe foglalt ismeretése. Ezek határozzák meg az ipar rendjét, a tevékenység végzésének feltételeit, az iparral foglalkozók jogviszonyait stb. A tudós álláspontja szerint e joganyag keretében a szorosan vett közigazgatási szabályokhoz, az iparra vonatkozó, magánjogi, közjogi (alkotmányjogi),

168 EGYED: *Iparjog... i. m.*, 8.

169 *Uo.*, 10.

170 *Uo.*, 5.

pénzügyi, büntetőjogi, kereskedelmi jogi természetű szabályok is csatlakoznak. A gazdasági jog ezen ága iparjognak (werberrecht) is nevezhető. Az iparjog tehát a közigazgatási jog különös részének ugyanolyan fejezete, mint a pénzügyi, a katonai, közoktatásügyi, mezőgazdasági stb. közigazgatási jog.¹⁷¹

Az iparjog a legszorosabb kapcsolatban áll a gyakorlati étellel. A szerző hangsúlyozza, hogy az iparjog ezeket a gyakorlati ismereteket nemcsak feldolgozza, tudományos rendszerbe foglalja, hanem rávilágít a szabályok céljaira, esetleges hiányaira, a gyakorlati élet és az elmélet követelményeire is. Kiemelkedően fontosak azok a megállapítások, amelyek szerint az iparjog nemcsak a rendészeti szabályokat tartalmazza, hanem biztos alapjául szolgálhat az ipar kifejlődésének és fellendülésének. Egyed István később *Az ipar védelme és fejlesztése* című IV. részben szól részletesen az iparpolitika és ezzel összefüggésben az iparrendészet fogalmáról.

Az I. rész az ipar fogalmával, fajtáival és az iparrendszerek kérdéseivel foglalkozik. A szerző a korabeli közgazdaság-tudományi felfogásra hivatkozva, az iparra mint a termelés három ága közül az egyikre tekint. E szerint az álláspont szerint a termelés másik két ága az östermelés és a kereskedelem.

Egyed István megállapítja, hogy az ipar jogi értelemben részben több, részben kevesebb, mint a közgazdaság-tudományi fogalom. A második ipartörvény novelláját jelentő 1922. évi VII. törvénycikk alapján iparnak kell tekinteni a kereskedelmet is.¹⁷² Ugyanakkor jogi szempontból nem tekinthető iparnak az olyan ipari természetű foglalkozás, amely nem állandó, illetve nem keresetszerű (létfenntartás céljából végzett), hanem alkalmi jellegű.

Az I. részben kerülnek elemzésre a szabad, a képesítéshez kötött és az engedélyköteles iparok jellemzői, a kézműipar és a gyáripar ismérvei.¹⁷³

Képesítéshez kötött iparnak tekintendő az az ipar, amely kézműves jellegénél fogva csak megfelelő szakképzés és hosszabb gyakorlás útján sajátítható el, és amelynek végzése a törvényben meghatározott szakképzettség igazolásához van kötve. Az engedélyhez kötött ipar gyakorlása közszempontból külön feltételek igazolásához kötött engedély megadásától függ. A szerző ezekről a közszempontokról később, a III. részben szól részletesen. Ilyen körülményű szempontok lehetnek egyebek mellett a következők: a köz- vagy állategészségügy, közbiztonság, közrendészet, közérkölciség.¹⁷⁴ Szabad ipar, amelynek gyakorlásához sem képesítésre, sem pedig engedélyre nincs szükség.

Az I. rész foglalkozik a perszónálipar (személyhez kötött) és a reálipar (nem személyhez kapcsolódó, tehát átruházható) közötti különbségekkel, a házi-, vándor- és műhelyipar összehasonlításával.

Egyed István az I. részben részletesen szól „a kereskedelem mint ipar” kérdéseiről is.¹⁷⁵ A kereskedelem mint kész áruk vételére és változatlan formában történő eladására irányuló

171 *Uo.*, 6.

172 1922. évi XII. törvénycikk az 1884. évi XVII. törvénycikkbe iktatott ipartörvény módosításáról

173 EGYED: *Iparjog... i. m.*, 14–18.

174 *Uo.*, 50.

175 *Uo.*, 21–24.

tevékenység alapján a kereskedés nem lenne az ipar fogalma alá vonható. Régi gyakorlat azonban, hogy a kereskedelem – amelynek jogviszonyait külön törvény, a kereskedelemről szóló 1875. évi XXXVII. törvénycikk rendezi – a jog megszerzése és gyakorlása szempontjából az iparra irányadó szabályok hatálya alá esik.

A kereskedelemre tehát az iparjogostörvény feltételei szempontjából az ipartörvény szabályai az irányadóak. A szerző álláspontja szerint a kereskedelemnek az ipartörvény hatálya alá vonását két érv indokolja. Az egyik, hogy a kereskedelem területén védelmezendő érdekek az ipari érdekekkel rendszerint azonosak. A másik, hogy az ipar és a kereskedelem a gyakorlatban nem különül el élesen egymástól.¹⁷⁶

Az I. rész utolsó paragrafusa az *Iparrendszerek* címet viseli.¹⁷⁷ Itt olvashatunk a szerzőnek az iparszabadsággal kapcsolatos gondolatairól. Álláspontja szerint az iparszabadság jogilag az az állapot, amelyben az ipar megkezdése és gyakorlása mindenki számára tetszése szerint lehetséges, külön feltétel, térbeli, időbeli vagy más korlát nélkül. Az iparszabadság kinyilvánítására először 1791-ben került sor Franciaországban. Teljes iparszabadság esetén az iparüzésnek egy korlátja van, a szabad verseny. A korlátlan iparszabadság ellentéte a céhrendszer, illetve a szocialista államrend.

A tudós véleménye szerint a korlátlan iparszabadság és az iparszabadság teljes hiánya között az ipari rendnek számos közbenső állapota képzelhető el. Az egyes államokra – a 20. század elején – túlnyomó részben ilyen közbenső ipari rendszer jellemző, azaz az országok a korlátolt iparszabadság állapotában vannak. A tudós álláspontja szerint a szabad verseny önmagában nem képes a közérdeket biztosítani.

Az iparszabadság korlátja elsősorban a közérdek. Korlátozás történhet ezenkívül az iparos osztály vagy annak egyes csoportjai érdekében is. Ilyen megoldásokat alkalmaznak például a háziipar, illetve a helyi ipar védelme érdekében. Az iparjog ilyen esetekben az iparpolitika szolgálatában áll, és általában az ipar vagy bizonyos ipari foglalkozási ágak előmozdítását célozza. A szerző rögzíti, hogy az ilyen támogatások természetesen a közérdeket nem sértetik vagy veszélyeztetik.

Az ipari közgazgatás akkor válik különösen jelentőssé, mikor az állam az ipari életet különböző szempontból korlátozó szabályokkal „hálózza át”.¹⁷⁸ Az iparjog feladata „ezeknek a korlátozó szabályoknak az összeállítása, rendszerbe foglalása és feldolgozása”.

A II. rész az ipar megkezdésének és megszűnésének szabályait tartalmazza. Részletelesen ismerteti az iparigazolvány és az iparengedély kiadásával kapcsolatos rendelkezéseket, az engedélyhez kötött iparokat, a más iparra való áttérés és az iparok együttes gyakorlásának szabályait. Itt olvashatunk a segédi vizsgálatról, az ipari szak- és mestervizsgálatról is.¹⁷⁹

Az *Iparigazolvány és az iparengedély* című § rögzíti, hogy az iparüzés általában csak azután kezdhető meg, miután a hatóság meggyőződött az iparüzés feltételeinek fennállásáról. A szabad iparoknál csak az iparüzés általános feltételeinek kell megfelelni, a képesítéshez kötött

176 Uo., 21.

177 Uo., 21–24.

178 Uo., 26.

179 Uo., 27–60.

iparoknál az általános feltételeken kívül a szakképzettséget is igazolni kell, az engedélyhez kötött iparok körében pedig az általános kondíciókon kívül, az erkölcsi és a szakmai megbízhatóságot és esetleg egyéb követelményeknek (pl. szükség van-e az adott vállalkozásra) való megfelelést is ki kell mutatni. A hatóság bizonyítványt ad ki arról, hogy az iparüzéshez kívánt feltételek fennállnak, és az iparüzés megkezdhető-e. A bizonyítvány az iparjogosítvány alapja. Az iparjogosítvány tehát vagy iparigazolványon, vagy pedig iparendedélyen alapul. A szabad iparok és a kizárólag képesítéshez kötött iparok iparigazolvány birtokában folytathatóak. Az engedélyhez, valamint a képesítéshez és engedélyhez kötött iparok pedig csak iparendedély alapján végezhetőek. A szerző szerint lényeges különbség van az iparigazolvány és az iparjogosítvány között, a hatósági tevékenység szempontjából. Az iparigazolvány egy egyszerű tanúsítvány arról, hogy az ipari tevékenységet végezni kívánó ezt a szándékát a hatóságnak szabályszerűen bejelentette, és hogy az iparüzés törvényes feltételei – képesítéshez kötött iparoknál a szakképzettség is – fennállnak. Az iparendedély ezzel szemben nemcsak igazolja az iparüzési szándék bejelentésének a megtörténtét és az iparüzés feltételeinek a fennforgását, hanem egyúttal meg is engedi az ipar gyakorlását. Az eljáró hatóság az iparendedélyek kiadásánál mérlegelési jogkörben eljárva vizsgálja a megbízhatósági és az egyéb szempontokat. Különösen erős ez a mérlegelési jogosítvány azoknál az iparoknál, amelyeknél a kiadható iparendedélyek száma előre meghatározott vagy korlátozott. A hatóság természetesen az iparendedélyek kiadásánál sem járhat el önkényesen. Eljárása során köteles figyelembe venni a jogszabályokat és a közérdeket egyaránt.

A III. rész döntően közigazgatási kérdésekkel foglalkozik, de megjelennek benne a jelenlegi megközelítések alapján más jogágakba tartozó területek is. Az előbbi kategóriába tartoznak például az üzlethelyiségekkel, a telepengedéllyel, az utóbbiba az ipari céggel kapcsolatos témakörök.

A szerző részletesen foglalkozik az üzleti tisztesség, a tisztességtelen verseny, az ármegállapítás szabályaival is.

Egyed István részletesen elemzi a háború hatását a szabad verseny ármegállapító mechanizmusaira. Rögzíti, hogy a háború előtt az iparosok ármegállapítási jogosultságát csak kivételesen, igen szűk körben korlátozták. Az I. világháborúban elsősorban a közszükségleti cikkek árai rendkívüli módon emelkedtek meg. Az állam a háború alatt fokozatosan szűkítette az iparosok szabad ármegállapítási jogát. Az 1912: LXIII. tc. 7., az 1914.:L. tc. 1. és az 1916.:IV. tc. 1. §-a mind szélesebb körben adott felhatalmazást a hatóságoknak a közszükségleti cikkek árának megállapítására. Az 1916: évi IX. tc. pedig az árdrágító visszaélések külön kódexét hozta létre. A háború után sem szűntek meg azok az okok, amelyek az árak hatósági szabályozását indokolják, ezért az árdrágító visszaélések körét és büntetési tételeit az 1920: XV. tc.-el jelentősen kiszélesítették és súlyosbították. A szerző megállapítja, hogy az „Iparjog” megjelenésének idején ez a törvény, az 1923: XXXII. tc. 31. §-a alapján még mindig hatályban van, az 1920: XXVI. tc. 7. és 8. §-ban foglalt módosításokkal.¹⁸⁰

Egyed professzor az árszabályozást illetően háromirányú korlátozást elemez részletesen.

180 Uo., 87.

Az első esetben az iparos még szabadon dönt az iparcikkek áráról, de köteles azokat a terméken feltüntetni. A második fokozatot az jelenti, ha a hatóság ellenőrzési joga korlátozza az ármegállapítás szabadságát. Az árszabályozás legszigorúbb formájánál pedig az ár megállapítása egyenesen a hatóság joga.

A IV. rész *Az ipar védelme és fejlesztése* címet viseli.

Igen érdekesek és aktuálisak a szerzőnek az iparpolitikával, az iparvállalatok segélyezésével (támogatásával), az iparfejlesztés szolgálatában álló egyéb intézményekkel kapcsolatos gondolatai.

A professzor az iparpolitikát az iparrendszetnek képest határozza meg. Véleménye szerint az iparrendszet célja az ipari élet rendjének megteremtése és fenntartása, az iparüzés feltételeinek szabályozása.

Az állam az iparjogi szabályok megalkotásával azonban nemcsak az ipari élet jogviszonyainak külső rendezésére törekszik. Ezek a szabályok az ipar védelmét, támogatását, fejlődését, fellendülését is szolgálják. Fejlett iparral rendelkező társadalmakban az állami szerepvállalásra kevésbé van szükség. Azokban az országokban azonban, ahol az ipari élet teljesen hiányzik vagy kezdetleges állapotban van, nagyon nagy jelentősége van az „állam védő és támogató működésének”.¹⁸¹ Kedvező társadalmi, politikai, gazdasági és kulturális feltételek között az ipar rendszerint magától is fejlődik, de az állam támogatásának ilyenkor is jótékony hatása van.

Egyed István megállapítja, hogy az iparpolitika – az iparrendszettől eltérően – „*azon állami működés foglalata, amely törvényhozási és kormányzati úton a hazai ipar védelmére és fejlesztésére irányul*”.¹⁸² A hazai ipar azonban a végletekbe menően nem támogatható. Egyrészt nem történhet a többi termelési ág (mezőgazdaság, kereskedelem) hátrányára, másrészt a kizárólag mesterséges eszközökkel fejlesztett ipar úgyszólván életképtelen. Az iparpolitika eszközei koronként változtak. A szerző rögzíti, hogy korábban elsősorban a vámrendszer állt az iparpolitika központjában, az utóbbi időben azonban felismerték például az iparoktatás jelentőségét is.

Az általános iparpolitika az ipar egyetemes érdekeit támogatja. Emellett létezik azonban a különleges célokat szolgáló iparpolitika is. Ekkor az állam az ipar valamelyik ágát (pl. gyár- ipar, kézműipar, háziipar) vagy egyes ipari szakmákat (pl. textilipar) preferálja.

Egyed István álláspontja szerint az ipar megkezdésére és gyakorlására vonatkozó jogszabályok között is nagy számban találhatóak olyanok, amelyek a rendészeti célok mellett iparpolitikai érdekeket is szolgálnak. Az ipari képesítés szabályozása védi és támogatja a kézműipart. Vannak azonban olyan ipari intézmények, amelyek kifejezetten iparfejlesztési célokat szolgálnak, ilyen az ipari tulajdonjogok védelme. Ebbe a körbe tartozik: a szabadalom, az ipari minta, a szerzői jog, az ipari titok és az üzleti hírnév védelme, az iparvállalatok jelzésére szolgáló megjelölések, tehát a cég-, a védjegy- és egyéb árumegjelölések (elnevezés, jel vagy rajz, jellegzetes külső), az üzleti titok védelme, az üzleti hírnév oltalma, az üzleti tulajdonjog nemzetközi védelme.

¹⁸¹ Uo., 94.

¹⁸² Uo., 94.

Egyed professzor véleménye szerint az iparfejlesztés kiemelkedően fontos területe az iparoktatás, ahol az államnak nagyon jelentős feladatai vannak. Ezek közé tartozik az ipariskolák létesítése és fenntartása, a gyakorlati, ún. műhely kiképzés szabályozása és ellenőrzése. Hasonlóan lényeges állami tennivaló az ipari kultúra fejlesztése, szak- és ismétlő tanfolyamok szervezésével, kiállítások rendezésével stb.

A szerző részletesen foglalkozik a védvámrendszerrel, mint a hazai ipar támogatásának kiemelkedő fontosságú területével.

Egyed professzor rögzíti, hogy a vámtarifá háromféle módon szolgálhatja a hazai ipar érdekeit:

1. A belföldön hiányzó, ipari célokra szolgáló nyersanyagok, félgyártmányok és gépek behozatalát mozdíthatja elő vámmentességgel, vagy alacsony vámtételek alkalmazásával.
2. Magas vámtételek megállapításával (védvám) megakadályozza vagy megnehezíti kész iparcikkek behozatalát, a hazai iparral való verseny kizárása, illetve megnehezítése érdekében.
3. Szabaddá teszi a belföldi iparcikkek kivitelét.

A tudós álláspontja szerint azokban az államokban, ahol megvannak az ipar természetes fejlődésének az előfeltételei, az időleges védvámok átsegíthetnek „az ipar megalapozásának kezdő nehézségein” és új iparágak felvirágzását eredményezhetik.¹⁸³

A professzor az iparvállalatok segítése alatt elsősorban az adómentességet, az egyéb közszolgáltatások alóli mentességet, a vasúti tarifakedvezményeket, az állami pénzbeli támogatásokat (szubvenciókat), az állami részesedést, a közszállításokat és egyéb kedvezmények biztosítását érti.

Állami pénzbeli támogatás nyújtható „egyszer s mindenkorra”, vagy bizonyos időn át visszatérő összegként. A tudós meggyőződése, hogy állami szubvencióban kell részesíteni a gyáripar mellett a kisipart és a háziipart egyaránt.¹⁸⁴

Az adómentesség, az egyéb közszolgáltatások alóli mentesség, a vasúti tarifakedvezmény, és az állami szubvenció tárgyában benyújtott kérelmekről a kereskedelemügyi miniszter határoz, a pénzügyminiszterrel egyetértésben.

Az állam állami vagy általános közgazdasági érdekeket szolgáló iparvállalatok megalakulását segíti elő tőke befektetésével vagy apport szolgáltatásával. Az állam részvénytársaságokban szerezhet tulajdonosi részesedést, meghatározott számú részvény átvételével.

Az ún. közszállítás az iparfejlesztés fontos eszköze. Az államot a saját megrendeléseinél nemcsak pénzügyi, hanem ipartámogatási szempontok is irányítják. Az állami megrendelések a vállalatok számára jelentős anyagi és erkölcsi támogatást jelentenek.

Egyéb kedvezményként az állam pl. a só vagy más állami monopólium körébe tartozó cikkek árát kedvezményesen állapíthatja meg az iparvállalatok részére, vagy önköltségi áron iparvágányokat rakathat le számukra. A segítése az 1890. évi XIV. törvény cikk alapján kiterjed a hazai ipart támogató pénzintézetekre is.

¹⁸³ *Uo.*, 115.

¹⁸⁴ *Uo.*, 118.

Az államon kívül a törvényhatóságok és a községek is nyújthatnak – az előbbieken említett – kedvezményeket az iparvállalatok számára, miniszteri jóváhagyás mellett.

Egyed István az egyéb iparfejlesztés szolgálatában álló eszközök körében részletesen foglalkozik az ipari hitel, az ipari szövetkezetek, az ipari célú kisajátítás, az iparvasutak és iparvágányok, valamint az iparstatisztika kérdéseivel.

Az V. részben kerül sor az ipari alkalmazottak jogviszonyával kapcsolatos témakörök részletes feldolgozására. A szerző úgy foglal állást, hogy az ipari közigazgatási jognak nagyon fontos részét jelenti az ipari alkalmazottak jogviszonyának rendezése.

Külön § szól, az ún. „ipari tanviszonyról”, míg egy másik az ipari munkaviszonyról.

A VI. rész az *Ipari hatóságok, szervezetek és intézetek* címet viseli.

Egyed István az *Iparügyi kormányzat* című §-ban rögzíti, hogy az iparügyek legfőbb kormányzata a m. kir. minisztérium hatáskörébe tartozik.¹⁸⁵ Az 1884. évi III. törvénycikk, 14. §-a a földművelés, ipar és kereskedelem ügyét a minisztérium egy osztályába foglalta össze. Az 1889. évi XVIII. törvénycikk 2. §-a különválasztotta a földművelésügytől az ipari és kereskedelmi ügyeket. Ez utóbbiakat a közmunka- és a közlekedési ügyekkel együtt a kereskedelemügyi miniszter hatáskörébe utalta.

A szerző a m. kir. iparügyi minisztérium tevékenységével kapcsolatban három feladatcsoportot különböztet meg.

A miniszter mint „legfőbb ipari kormányhatóság” hatáskörébe tartozik az iparügyi törvények előkészítése és végrehajtásuk biztosítása, a nemzetközi szerződések és egyezmények előkészítésénél, megkötésénél és ratifikálásánál való közreműködés. A törvények végrehajtásával kapcsolatban köteles megfelelő szervezetet felállítani és működtetni. Köteles továbbá a törvények végrehajtására szükséges rendeleteket és szolgálati utasításokat kiadni, és a törvény végrehajtásának akadályait elhárítani.

Az iparügyi kormányzatban elfogadott irányelvek szabják meg a kormány iparpolitikáját. A kereskedelemügyi miniszter második kiemelkedően fontos feladatát jelenti ennek az iparpolitikának a legfőbb irányítása, a parlament és a közvélemény előtt történő felelős képviselése. Egyed István kifejti, hogy az iparpolitika mindenkori iránya határozza meg a kormány passzív, megfigyelő vagy aktív, beavatkozó magatartását az ipari élet jelenségeivel kapcsolatban. Az iparpolitika irányítása, természetesen nem elszigetelten, hanem valamennyi gazdasági ágazatra figyelemmel történik. A kereskedelemügyi miniszter „hivatása”, hogy iparpolitikájának elveit a többi gazdasági szakminiszter esetlegesen ellentétes irányú törekvéseivel szemben is kellő súllyal érvényesítse. A miniszter kötelessége, hogy az ország közigazdasági életének egységes irányításánál, az ipari érdekek megóvásáról és érvényesítéséről az ipar jelentőségéhez illő mértékben gondoskodjon. A gazdasági szakminiszterek között esetleg felmerülő ellentétek kiegyenlítése a minisztertanács feladata.

A kereskedelemügyi miniszter feladatainak harmadik csoportját az egyes ügyekkel kapcsolatos feladatok jelentik. A miniszter ipari közigazgatási és ipari kihágási ügyekben harmadfokú hatóság, azonban jó néhány kérdésben másodfokú, illetve elsőfokú hatáskörrel is rendelkezik. A tudós megállapítja, hogy a kereskedelemügyi miniszter „túl van halmozva”

¹⁸⁵ Uo., 175.

gyakran kis jelentőségű konkrét iparügyek intézésével, amelyek részben elvonják a figyelmét a fő feladatairól.

Egyed professzor rögzíti, hogy az iparügyek kormányzásában a miniszter mellett részt vesznek a törvényhatóságok és a rendezett tanácsú városok is.

Az iparügyi kormányzásba egyrészt a központi kormánynál, másrészt a helyi önkormányzati testületeknél „befolyhatnak” az ipartanácsok, a kereskedelmi és iparkamarák, illetve az ipartestületek.¹⁸⁶ Ezek a szervezetek természetesen csak javaslattevési és véleményezési jogosítványokkal rendelkeznek, döntési és irányítási joguk nincs.

Az iparosok önkormányzati alapokon működő érdekképviselői szervezetei az ipartestületek, valamint a kereskedelmi és iparkamarák. Ezek az érdekképviselői szervek nemcsak az iparügyi kormányzásba „folynak be”, hanem részt vesznek az iparügyi közigazgatás munkájában. Az ipartestületek mint kiegészítő hatóságok járnak el, a kereskedelmi és iparkamarák többféle módon működnek közre az iparügyek intézésében.

A szerző részletesen szól az iparhatóságokról is. Az iparhatóság fogalom alatt a jogszabályok értelmében az egyes közigazgatási ügyekben eljáró hatóságokat érti. Megállapítja, hogy az iparhatóságok hatáskörébe tartozik általában mindazoknak a teendőknek az ellátása, amelyek az ipartörvény végrehajtása során felmerülnek (pl. iparjogositványok kiadása, iparlajstrom vezetése, ipari alkalmazottak ügyeinek intézése stb.). A rendészeti ügyek azonban nem tartoznak ebbe a körbe, hiszen ezeket az 1901. évi XX. törvénycikk a rendőrhatóságok hatáskörébe utalta.

A professzor felhívja a figyelmet arra, hogy az iparhatóságoktól meg kell különböztetni az iparügyekben bíráskodó rendes és közigazgatási bíróságokat, valamint az egyéb közigazgatási hatóságokat.

Egyed István rendes és kiegészítő iparhatóságot különböztet meg. Az ipartörvény a rendes iparhatósági jogkörök ellátására nem hozott létre külön hatóságokat, hanem az ipari közigazgatási feladatokat az általános közigazgatási szervek látják el. Az iparhatóságok támogatására rendelt szervek a kiegészítő iparhatóságok. Ilyennek minősülnek például a kereskedelmi és iparkamarák, az ipartanácsok és az ipartársulatok.

A rendes iparhatóságok vagy elsőfokúak, vagy fellebbeviteliek.

Elsőfokú iparhatóság:

- községekben a főszolgabíró;
- rendezett tanácsú városokban a városi tanács;
- törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány;
- Budapesten a kerületi elöljáró.

Az adott ügyben az az iparhatóság az illetékes, amelynek területén az iparüzlet található.

Az iparhatóság előtt folyó eljárásra a közigazgatási eljárás általános szabályai az irányadók, a kihágási eljárás szabályainak kiegészítő alkalmazásával.

Az elsőfokú iparhatóságok határozatai ellen a „felsőbbfokú” iparhatóságokhoz lehet fordulni, fokozatos jogorvoslati eljárási rend keretében.

¹⁸⁶ Uo., 176.

Az iparhatóságok ipari közigazgatási ügyekben hozott határozatai ellen általában nem lehet panasszal fordulni a közigazgatási bírósághoz.

A közigazgatási szervezetrendszer bemutatása mellett sor kerül minden olyan szervezetre jellemzésére, amely az iparral összefüggően feladatokat végez. Így a szerző foglalkozik – a már említett – ipartestületekkel, ipartanácsokkal, kereskedelmi és iparkamarákkal. A mű ezenkívül részletesen elemzi a munkásbiztosító pénztárakat, az ipari szakiskolákat, az ipari békéltető bizottságokat, a különböző ügyekben eljáró bíróságokat stb.

A VII. rész az ipari pénzügyi jog és büntetőjog területeit tekinti át.

Az utolsó, VIII. rész az egyes iparokra irányadó ismereteket rögzíti.

Egyed István *Iparjog* című műve meglehetősen nagy figyelmet keltett. A szerző által meghivatkozott az Igazságügyi Minisztériumba berendelt kir. törvényszéki bíró, Sárffy Andor teljes joggal nevezi hézagpótlónak a művet.¹⁸⁷ Megállapítja, hogy a szakirodalomban kevés olyan munka létezik, amely a közigazgatás egyes ágainak joganyagát önállóan tárgyalja.

Az összefoglaló kézikönyvekben a különös rész témakörei csak vázlatosan szerepelnek. Alig van olyan mű, amelyik a joganyagot tudományosan is feldolgozza. Egyed István könyve ennek a követelménynek is megfelel. Sárffy Andor megállapítja, hogy a kötet tankönyvként is jól használható. Terjedelme közel háromszáz oldal, az egyéb tankönyvekben erre a témakörre szánt harminc-negyven oldallal szemben. A munkát tudományos alaposság jellemzi, ugyanakkor könnyen érthető, stílusa élvezetes. Nemcsak az iparjog szabályainak tartalmát reprodukálja, hanem ezeket tudományosan fel is dolgozza. Megvilágítja a szabályozás közgazdasági és szociálpolitikai alapjait és céljait. Érthetővé teszi az iparjogi szabályok egymás közötti és más jogágak (kereskedelmi jog, magánjog, büntetőjog, pénzügyi jog) rendelkezéseivel való összefüggéseit egyaránt.

Az értékelés szerint a könyv kiterjed azoknak az ipari tevékenységet érintő jogszabályoknak a vázlatos bemutatására is, amelyek nem közigazgatási természetűek.

Sárffy Andor nemcsak a művet, hanem a szerzőt is dicséri, és kiemeli korábbi, közel két évtizedes szakirodalmi tevékenységét.

Ugyancsak pozitív recenzió látott napvilágot a *Polgári Jog* 1925. évi 7. számában. Az értékelés Egyed István művét tankönyvként, valamint a gyakorlati közigazgatási és magánjogászok számára egyaránt hasznosnak és hézagpótlónak tartja. Úgy fogalmaz, hogy a szerző kitűzött céljait teljes mértékben elérte. Az iparjog, amelynek területei különböző joganyagban találhatóak, „viszont mégis egy jelentős és nagyarányú, külön jogterületet alkotnak, igen rászorultak az ilyen rendszeres és monografikus feldolgozásra”.¹⁸⁸ A szerző a szétszórt szabályokat nemcsak összegyűjti, hanem világos és áttekinthető rendszerbe foglalja. A mű a gyakorlat számára fontos ismereteket is rögzíti. Ugyanakkor nem duzzasztja fel az anyagot oly módon, hogy az veszélyeztesse az áttekinthetőségét és a kezelhetőségét. Az értékelés bíráló megjegyzést is tartalmaz, amely a hazai jogirodalom „hézagos” figyelembevételére vonatkozik.

Kuncz Ödön is átfogó recenziót tett közzé Egyed István művéről a *Jogállam* 1925. évi 8–9. számában. Az értékelés szerint az ipari közigazgatási jog gyűjtőnév alatt szereplő

187 SÁRFY Andor: *Dr. Egyed István „Iparjog”-a*, Ügyvédek Lapja, 42(1925)/7.

188 Ismeretlen szerző: *Egyed István „Iparjog” Recenzió*, Polgári Jog, 1925/7, 331.

jogszabályok a közigazgatáson belül szerény helyre szorultak vissza. Kuncz Ödön szerint ennek az volt az oka, hogy Magyarországon nem követték például a német jogirodalomban meglévő törekvéseket, amelyek a korábbi keretek tágításával, új szintézissel rendszerbe foglaltak olyan jogi materiákat, amelyek eddig a magánjog, a kereskedelmi jog és az általános közigazgatási jog keretében helyezkedtek el.

Az 1884: XVII. törvénycikkbe foglalt ipartörvénynek több kommentárja jelent meg, ugyanakkor hiányzott az iparjog egész anyagát feldolgozó átfogó munka.

Kuncz Ödön szerint Egyed István munkájának legnagyobb érdeme, hogy úttörő munkát végezve könnyen áttekinthető rendszerbe foglalja az iparjog kiterjedt és meglehetősen kusza joganyagát. A mű egyetemi tankönyvnek készült, de hasznos kézikönyv is a hatóságok, az ügyfelek és az eljáró ügyvédek számára egyaránt.

A recenzió méltatja a kötet szakmai alaposágát, a gyakorlati élethez való kapcsolódását. Kuncz Ödön kiemeli az előadásmód egyszerűségét, világosságát és tömörségét. Az értékelés végén néhány konkrét kritikai megjegyzés is olvasható.¹⁸⁹

Egyed Istvánt a későbbi években is foglalkoztatták az iparjog kérdései. A *község és az ipar* című tanulmánya 1932-ben jelent meg.¹⁹⁰ A szerző szerint a községi lakosság ipari igényei a városokhoz képest mérsékeltbbek. A községi ipari élet számos, a városi ipartól eltérő különleges jellemzővel rendelkezik, amelyek feldolgozást igényelnek. A szerző foglalkozik a népipar, a háziipar, a vándoripar, a szerződéses ipar kérdéseivel. Ugyancsak bemutatja a falusi ipar kézműves jellegének és kisipari kereteinek ismérveit, az ipari szakmák elválasztásának nehézségeit, a községekben érvényesülő könnyítéseket is. A szerző szól a szakképzettség szempontjából támasztható enyhébb követelményekről, az egyes iparjogosítványok számának községekben megállapítható korlátozhatóságáról, a községek által folytatható ipari tevékenységről, a helyi ipar védelmét szolgáló intézkedésekről.

Az áttekintés foglalkozik még a községi eljárás iparügyi feladataival is.

Ezek közé tartozik a járási főszolgabíró mint községi elsőfokú iparhatóság határozatainak végrehajtása, a község területén működő iparüzletek ellenőrzése, a tanonciskolákkal kapcsolatos teendők stb. A tanulmány az ipartestületekkel, az ipartársulatokkal és a községi szabályrendeletek alkotásának lehetőségeire vonatkozó gondolatokkal zárul.

1936-ban a *Magyar Közigazgatásban* jelent meg Egyed István *Az iparjog újabb fejlődése (1925–1936)* című munkája. A tanulmányból kiegészített különnyomat készült, amelyet az Állami Nyomda jelentetett meg.¹⁹¹

Az egyetemi tanár a munka elkészítésének indokául azt a körülményt jelöli meg, amely szerint 1935. november 1-jén volt tizenkét éve annak, hogy az ipartörvény módosításáról szóló 1922: XII: tc., az ún. iparnovella hatályba lépett. A vizsgált korszak végén alkották meg a második iparnovellát, az 1936: VII. törvénycíkket, amely 1936. július 15-én lépett hatályba.

189 KUNCZ ÖDÖN: *Iparjog (könyvismertetés)*, Jogállam, 24(1925)/8–9, 402–406.

190 EGYED ISTVÁN: *A község és az ipar*, Magyar Közigazgatás, 1(1932)/22.

191 EGYED ISTVÁN: *Az iparjog újabb fejlődése 1925–1936*, Magyar Királyi Állami Nyomda, Budapest, 1937, 1–14.

A törvény négy fejezetet tartalmaz. Az első az első iparnovellát egészíti ki, a második az ipartestületi intézményről szóló 1932. évi VIII. törvénycikket módosítja, a harmadik az Országos Iparügyi Tanáccsal foglalkozik, a negyedik pedig vegyes rendelkezéseket tartalmaz.

A szerző rögzíti, hogy a tizenkét éves korszak jogalkotását két kategória szerint csoportosítva tárgyalja, amelyek a következők: az anyagi iparjog, az ipari szervezeti és eljárási jog.

Az egyetemi professzor megállapítja, hogy az iparnovella néhány rendelkezése visszaélésre adott lehetőséget, különösen a gyárszerű iparüzés, a közkereseti és betéti társaságok iparüzése, az egyes iparosok munkaegyesítési joga és a kereskedők munkavállalási lehetőségei körében. A félreértési lehetőségeket igyekeznek kiküszöbölni a 113. 906/1932. K. M. sz. r., amely a második iparnovella előfutárának is tekinthető. A szerző rögzíti, hogy a rendelet nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ezért került sor a második iparnovella megalkotására.

Az 1936. évi VII. törvénycikk megerősíti a perszónáipari rendszert, több vonatkozásban újonnan szabályozza a kereskedők jogkörét. Szigorítja az iparüzési jog feltételeit, arra figyelemmel, hogy a bűnvádi eljárás és elítélés az engedélyhez nem kötött iparok végzésének akadályát is jelenti (2. paragrafus).

A törvény a fakultatív mestervizsga helyett bevezeti a kötelező mestervizsga rendszerét.

A második iparnovella az engedélyhez kötött iparoknál a miniszter számára tartja fenn annak megállapítását, hogy mely iparoknál és milyen nagyságú biztosíték nyújtására van szükség, továbbá, hogy szabályrendeletben mely iparoknál kell zárt számot bevezetni, illetve új iparengedély kiadását a fennálló szükséglettől függővé tenni.

A második iparnovella az előzőeken kívül – egyebek mellett – újra szabályozza az iparüzési jog visszavonását is. Új szabályokat vezet be a tanoncok jogviszonyával kapcsolatban, szigorítja a tanoncok előképzettségét azzal, hogy az elemi népiskola VI. osztályának sikeres elvégzését kívánja meg, felemeli a tanidót stb.

Egyed István bemutatja azt a folyamatot, amely a jogalkotásban az iparcikkek hamisításának megakadályozása, az áruk származási helyének és minőségének állami ellenőrzési jegygyel való igazolása, az ún. „márkázás”, az üzleti hirdetések szabályozása, valamint az ipari tulajdon védelme és az iparfejlesztés körében történt.

A szerző részletesen szól az iparügyi hatóságok és intézmények körében bekövetkezett változásokról is. Megállapítja, hogy az iparügyi szervezetek szinte mindegyikét érintő változások nem átgondolt program szerint történtek, hanem „alkalmi feldozásokkal”.¹⁹²

Az 1935: VII. tc. a kereskedelmi miniszter hatáskörét két részre osztotta. Így létrejött a különálló iparügyi és a különálló kereskedelmi és közlekedésügyi miniszteri státusz. Egyed István a szétválás indokaként az iparügyi érdekek hathatósabb biztosításának érdekét jelöli meg. Rögzíti azt a körülményt, hogy a szétválás részleteit a 7.500/1935. M. E. sz. r. állapítja meg. A szerző a szétválasztást sok tekintetben mesterkéltnek tartja.

A tanulmány az ipari közigazgatási és ipari kihágási ügyekben eljáró hatóságok rendszerét a következők szerint foglalja össze:

192 EGYED István: *Az iparjog újabb...*, i. m., 8.

- Elsőfokú hatóság:
 - községekben a főszolgabíró;
 - megyei városokban közigazgatási ügyekben a polgármester vagy helyettese, kihágási ügyekben a képviselő-testület által megbízott tisztviselő;
 - városi törvényhatóságokban közigazgatási ügyekben a polgármester által megbízott, kihágási ügyekben a törvényhatósági bizottság által megbízott tisztviselő;
 - Budapesten a kerületi elöljáró.
- Másodfokú hatóság a törvényhatóság első tisztviselője, tehát az alispán vagy polgármester.
- Harmadfokú hatóság közigazgatási ügyekben az iparügyi miniszter, kihágási ügyekben a kihágási tanács. A szerző felvázolja a jogorvoslati szabályok bonyolult rendjét is. Sajnálattal rögzíti azt az álláspontját, hogy az iparhatóságok rendszerét és a jogorvoslati lehetőségeket csak különböző törvények és rendeletek nehezen áttekinthető és részben hatályba sem lépett rendelkezéseinek összevetésével lehet megállapítani.

A professzor foglalkozik az ipartestületi rendszer átalakításával is. Kifejti, hogy ezen a területen a legnagyobb változást az ipartestületek államosítása jelentette. Az 1932: VIII. törvénycikk alapján minden képesítéshez kötött iparos köteles valamely ipartestület kötelékébe tartozni oly módon, hogy 1937. november 20-ig, az ország egész területén ki kell építeni az ipartestületi szervezetet. A reform másik nagyon fontos célja az ipartestületek anyagi alapjának a megerősítése volt. A szerző álláspontja szerint a reform legfontosabb célja az ipartestületek országos központi szervének a felállítása volt.

A tanulmány foglalkozik a kereskedelmi és iparkamarákra vonatkozó változásokkal is. Ezek fő célja az volt, hogy az iparosok és a kereskedők egyes kategóriái a kamarákban arányos képviselthez jussanak.

Az elemzés figyelmet fordít az egyetemi szintű gazdasági képzés átalakítására is. A szerző rögzíti, hogy az 1934: X. törvénycikk a tudományegyetemi közgazdaság-tudományi kart egyesítette a műegyetemmel. Megállapítja, hogy ez a változás a gazdasági és műszaki oktatást közelebb hozta egymáshoz, ami előnyös az ipar technikai és gazdasági kapcsolataira figyelemmel. Az új egyetemen (József Nádor Tudományegyetem) külön közgazdasági és kereskedelmi osztály van, amelynek oktatásában az ipari közigazgatási jog fontos helyet foglal el, a közigazgatási osztályhoz hasonlóan.

4.2. Egyed István szakmai tevékenysége a II. világháború idején

Egyed István a II. világháború idején is foglalkozott az iparigazgatás kérdéseivel.

Egyed István munkásságában mindvégig nyomon követhető az a törekvés, hogy az iparra vonatkozó ismeretek jelentőségére felhívja a figyelmet. Párosul ez azzal a kiemelkedő munkával, amelyet az egyetemi professzor a közigazgatási szakemberek képzésére, illetve továbbképzésre fordít.

Az *ipari közigazgatási jog vázлата* című munka a Mérnöki Továbbképző Intézet 1942. évi tanfolyamainak anyagaként látott napvilágot. A 41 oldal terjedelmű anyag kifejezetten továbbképzési célokat szolgált.¹⁹³

Egyed István 1942. december 13-án a *Magyar Közigazgatás* 60. évfolyam 46. számában jelenteti meg Ladik Gusztáv – a gyakorlati közigazgatási vizsgabizottság akkori elnöke – *Iparügyi közigazgatás* című munkájának értékelését.¹⁹⁴

Egyed István megállapítja, hogy a vizsgált mű mesterien oldotta meg azt a kettős feladatot, amelyet célként a szerző megfogalmaz. Nevezetesen a „*közigazgatás tisztviselőinek a jogszabály megtalálására útmutatót, a gyakorlati közigazgatási vizsgára készülőknek pedig segédkönyvet adni*”.

Az értékelés szerint Ladik Gusztáv meglehetősen szűken értelmezi az iparügyi közigazgatás fogalmát. Nem tárgyalja az ipari tulajdonjogot, az iparpolitika kérdéseit, valamint az ipari életben ható jóléti intézményeket, a kereskedelmi és iparkamarákat, az iparfelügyeletet stb.

Egyed István összehasonlítja a gyakorlati közigazgatási vizsga tananyagának fejlesztéséhez mintakötetnek szánt ún. „vezérkönyvet” az ugyanezt az anyagot feldolgozó egyetemi tankönyvvel, illetve más tudományos munkákkal. Rögzíti, hogy a kétféle irodalmi termék eltérő célkitűzéseiknek megfelelő vonásokat mutat. A jelölt tételes jogi tudásának bizonyítására szolgáló közigazgatási gyakorlati vizsga tananyaga – Ladik Gusztáv műve – elemzését a törvény logikai rendszerében végzi el, és tulajdonképpen csak a joganyag bemutatására szorítkozik. Az egyetemi tankönyv ezzel szemben – a felsőfokú képzés missziójából következően – magasabb rendű célokat szolgál, nagy figyelmet fordít az elméleti alapokra, tudományosan vezeti be a tanulókat a tananyag részleteibe, gyakran függetleníti magát a törvényi szabályozás rendszerétől és a hatályos rendelkezések szövegétől. Az alapfogalmak tisztázása után igyekszik megvilágítani a törvényi szabályozás rendeltetését, célját, utal a regulációnál figyelembe vett ellentétes érvekre. Említi a gyakorlat és az irodalom eredményeit, analógiákat mutat be más jogterületekről, a szélesebb látókör biztosítása érdekében említi más államok megoldásait is. Végezetül, de nem utolsósorban rámutat a jogszabály hiányosságaira, és ezzel egyengeti az esetleg szükséges reformok útját.

1944-ben a *Gazdasági Jog* jelentette meg Egyed professzor *Az iparjogosítványok kiadásának háborús rendje* címet viselő tanulmányát.¹⁹⁵ Ebben a békeidőszaktól eltérő intézkedések áttekintése történik meg.

Egyed István megállapítja, hogy az iparjogosítványok kiadásánál korábban az ipart üzni kívánók személyén kívül eső körülményeknek rendszerint nem volt jelentőségük. Ez alól kivételt jelentett az 1922: VII. tc. 38. §-ában megállapított azon rendelkezés, amely szerint 17 engedélyhez kötött iparnál a kiadható iparendélyek számát községenként előre meg

193 EGYED István: *Az ipari közigazgatási jog vázлата*, A Mérnöki Továbbképző Intézet Kiadványai, 25. kötet 1. füzet, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

194 EGYED István: *Recenzió Ladik Gusztáv „Iparügyi közigazgatás” című művéről*, *Magyar Közigazgatás*, 60(1942. december 13.)/46, Budapest.

195 *Gazdasági Jog*, 5(1944)/1.

lehet állapítani, illetve az új iparendedély kiadása attól tehető függővé, hogy az adott községben szükség van-e új iparvállalatra.

Az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló ún. második iparrovella az 1936: VII. tc. 2. §-a már bizonyos korlátokat állapít meg, amikor felveszi az iparigazolvány kiadásának feltételei közé a feddhetetlen előéletet is.

Az iparüzési jog további, származás alapján történő korlátozását vezette be az 1939: IV. tc., az ún. második zsidótörvény.

A világháborúba való belépés után jó néhány minisztériumi rendelet született, amely kifejezetten az iparjogosítványok kiadását korlátozta. E rendeleteket egységes szerkezetbe foglalja és kiegészíti az iparügyi miniszter 33.800/1943. sz. rendelete (*Budapest Közlöny*, 147. sz.), amelyhez végrehajtási utasítás is megjelent. (36.805/1943. Ip. M.; *Közgazdasági Értesítő*, 1405–1413.).

Ennek oka, hogy az ország nyersanyaghelyzete a legtöbb iparágban, illetve kereskedelmi területen már nem biztosítja a régebben működő iparosoknak és kereskedőknek nyersanyagokkal és árukkal való zavartalan ellátását. Új iparosoknak és kereskedőknek a gazdasági életbe történő további tömeges beáramlása nem kívánatos, mert az veszélyeztetné a már működő iparosok és kereskedők megélhetését, és anyagi romlásukat idézhetné elő. Ebből következően az új iparjogosítványok kiadását az elkerülhetetlenül szükséges mértékre kell szorítani. Ezt a mértéket a 33.800/1943. Ip. M. sz. rendelet oly módon állapítja meg, hogy az iparjogosítvány kiadását attól teszi függővé, hogy a kiadás „*a kivételes gazdasági viszonyok miatt közérdekből kívánatos-e.*” Ennek a vizsgálatánál a 36.805/1943. Ip. M. sz. utasítás értelmében különösen azt kell figyelembe venni, hogy az adott községben, illetve városrészben a közellátás zavartalan lebonyolítása és általában a fogyasztóközönség szükségleteinek kielégítése érdekében szükség van-e az új vállalatra. Az utasítás szerint meg kell vizsgálni, hogy a kérelmező egyrészt rendelkezik-e a szükséges hozzáértéssel és gyakorlattal, másrészt megvan-e az anyagi ereje (saját tőke stb.), és így nem forog-e fenn a „színleges” iparüzés lehetősége. Természetesen figyelembe kell venni az Ipari Anyaghivatalnak, az országnak egyes anyagokkal és árukkal való ellátására vonatkozó közléseit is. Előnyben kell részesíteni egyrészt a katonai szolgálatban megsebesülteket, rokkantakat és tűzharcosokat, másrészt a hősi halált haltak vagy eltűntek házasársát és leszármazottját.

Egyed professzor megállapítja, hogy kivételes gazdasági viszonyok között az iparjogosítványok kiadásának meghatározó szempontja a közérdek. Ezzel végeredményben megszűnt az ipari pálya választásának a szabadsága, hiszen az iparüzés személyi feltételei többé nem biztosítanak jogot az iparjogosítvány elnyerésére. Ezeknek a folyamatoknak az eredményeképpen „*a hatóság majdnem korlátlanul szabad döntésére tartozik, hogy a folyamodó kap-e iparjogosítványt.*” A háborús körülmények között tehát lényegében minden ipar és kereskedelem engedélyhez kötötté vált.

Egyed István a következőkben az elsőfokú iparhatóságok iparjogosítvány kiadásával kapcsolatos döntéseinek változásait elemzi. A rendkívüli körülmények között az iparjogosítvány kérdésében az elsőfokú iparhatóságon kívül aktív szerepe van az ipartestületeknek, a kereskedelmi és iparkamarának, az anyaghivatalnak, valamint az iparügyi, illetve kereskedelem-
közlekedésügyi miniszternek is.

Az iparjogosítvány kiadására vonatkozó eljárás a korábbiaktól eltérően nem egységes, hanem aszerint különbözik, hogy a 33.800/1943. Ip. M. sz. rendelet az iparjogosítvány kiadását „előzetes miniszteri engedélyhez” köti-e, vagy sem.

A szerző végül néhány jogszabályalkotási szempontra hívja fel a figyelmet.

1944 áprilisában a *Magyar Közigazgatás*ban három részletben jelent meg Egyed Istvánnak a hosszabb terjedelmű *Ipari közigazgatás és közigazgatási jog* című tanulmánya, amely az *Iparjog* 1948-as második, teljesen átdolgozott kiadásának előzményét jelenti. A munka a XI. Közigazgatási Továbbképzési Tanfolyamon elhangzott előadás anyagát tartalmazza. Megállapítható, hogy a szerző elméleti fogalomrendszere az évek folyamán egyre inkább letisztult.¹⁹⁶

Egyed István a tanulmány első részében rögzíti, hogy az ipari tevékenység jelentőségének növekedésével az ipari közigazgatás joganyaga és tevékenysége folyamatosan szaporodik. A terület joganyaga és munkája már a béke idején is annyira megnövekedett, hogy a közigazgatás keretében előbb megkülönböztetett, majd önálló kezelése vált szükségessé. A háborús, rendkívül válságos gazdasági helyzet az ipari közigazgatás feladatait tovább duzzasztotta.

A szerző megállapítja, hogy az ipari közigazgatási jog a közigazgatási jog része, egész pontosan a különös rész egyik fejezetét alkotja. A közigazgatás modern feladatai közül egyre meghatározóbb a gazdasági élet igazgatásának, röviden a gazdasági közigazgatásnak a szerepe. A tudós a gazdasági igazgatás fejlődését a minisztériumok szervezeti átalakulásának történetén keresztül mutatja be. Megállapítja, hogy a gazdasági igazgatás szétválása természetesen nem szünteti meg a gazdasági igazgatási ágak kapcsolatait, összefüggéseit. Az állam gazdaságpolitikája csak egységes lehet. A különböző ipari, agrár-, kereskedelmi, közlekedési, fogyasztási szempontok érvényesítésének egymással összhangban kell lenniük.

A szerző álláspontja szerint az ipari közigazgatás nemcsak a gazdasági igazgatás többi ágával, hanem a közigazgatás szinte minden területével kapcsolatban áll. Az ipari közigazgatás magában foglalja a kormányzati tevékenység mellett az önkormányzati alapon létrejött ipari szervezetek munkáját is. Az ipari közigazgatási jog nemcsak a közigazgatási jog egyik meghatározó területe, hanem az ipari életre vonatkozó valamennyi jogszabályt integráló iparjognak is fontos része. Az ipari közigazgatási jog tudniillik nem fogja át minden tekintetben az ipari életet, hanem csak a terület rendjének fenntartására és az ipar támogatására irányuló igazgatási jellegű hatósági tennivalókat foglalja magában.¹⁹⁷

Egyed István tanulmányának második részében részletesen elemzi az alanyi iparjogokat. Ezek közül közjogi természetű az ipari pálya választásának és az ipari munka végzésének a szabadsága. Magánjogi jellegűnek kell tekinteni az ipari reáljogokat, amelyek minden közigazgatási határozat nélkül iparüzés alapjául szolgálhatnak. Részben ugyancsak magánjogi természetűek az ipari tulajdonjogok is (szabadalmi jog, ipari mintára vonatkozó jog, ipari szerzői jog stb.).

A szerző viszonylag részletesen szól az iparjog tudományáról is. Megállapítja, hogy az iparjog nem szorítható be egyetlen jogág keretébe sem, hanem anyagát különböző jogágak

196 EGYED István: *Ipari közigazgatás és közigazgatási jog*, *Magyar Közigazgatás*, 1944, 15., 17., 18. szám.

197 *Magyar Közigazgatás*, 62/15.

anyagából meríti. Az iparjog segédtudományaként jellemzi az ipartörténetet, az iparpolitikát, az ipari statisztikát, a technológiát és az ipari üzemtant.¹⁹⁸

Egyed István tanulmányának harmadik részében részletesen feldolgozza a magyar ipari közigazgatási jog történetét. Ezt követően a magyar iparjog forrásaival foglalkozik. Elemzését az iparjog rendszerére és felosztására vonatkozó megállapításaival zárja.¹⁹⁹

4.3. Egyed István tudományos tevékenysége a II. világháború után

1948-ban jelent meg az *Iparjog* második, teljesen átdolgozott kiadása.²⁰⁰ A kötet jelentős eltéréseket tartalmaz az első kiadáshoz képest. A mű a Bevezetőn kívül 12 részt és 125 §-t foglal magában.

A Bevezető rész az ipari közigazgatás feladatait is részletesen elemzi. Ennek keretében úgy foglal állást, hogy az ipari közigazgatás az állam szabályozó és igazgató tevékenységét jelenti, amely az iparrendészet mellett az iparfejlesztő, iparpolitikai tennivalókat is magában foglalja. Az ipari közigazgatás joganyaga és feladatai folyamatosan szaporodnak.

Az ipari közigazgatás jog a közigazgatási jog különös részének egyik fejezetét jelenti.

A szerző – korábbi munkáihoz hasonlóan – megállapítja, hogy a közigazgatás modern feladatai közül a gazdasági élet igazgatásának, röviden a gazdasági igazgatásnak a jelentősége folyton emelkedik.

Az ipari közigazgatási jog és a kereskedelmi jog viszonyával kapcsolatban az elemzés átcsumszik az iparjog és a kereskedelmi jog különbségének bemutatására. Itt jegyezzük meg, hogy az iparjog fogalmának meghatározására csak két fejezettel később kerül sor. A tudós úgy foglal állást, hogy az iparjog és a kereskedelmi jog eltérő természetük ellenére szoros kapcsolatban állnak egymással. Mindkét joganyag iparosokra és kereskedőkre, tehát vállalatokra vonatkozik. Az iparjog a vállalatok helyzetét közigazgatásjogi szempontból rendezi, a kereskedelmi jog pedig magánjogi aspektusból szabályozza azokat. Egyed István jogszabálygyűjteményekre – elsősorban Pap Dávid *Hitel törvények* című munkájára – hivatkozva a vállalatok minden irányú jogi helyzetét rendező két joganyagot vállalati jog elnevezéssel illeti.²⁰¹

A szerzőnek más elemzéseiben már kifejtett felfogása szerint az iparjog nem szorítható be egyetlen jogág keretébe sem, hanem az különböző jogágak anyagából építkezik. Erre figyelemmel és a szabályok nagy számára tekintettel, az iparjog önálló tudományággá fejlődött.

Egyed István a korábbiaktól eltérően külön §-ban viszonylag részletesen tárgyalja az iparjog tudományával kapcsolatos kérdéseket.

A szerző megerősíti azt a korábban rögzített álláspontját, amely szerint az iparjog segédtudományának tekinthető az ipartörténet, az ipari statisztika, a technológia, az ipari üzemtan és az iparpolitika.

198 *Magyar Közigazgatás*, 62/17.

199 *Magyar Közigazgatás*, 62/18.

200 EGYED István: *Iparjog második, teljesen átdolgozott kiadás*, Egyetemi nyomda, Budapest, 1948.

201 PAP Dávid: *Hitel törvények*, 2. kiadás, 1904. (Magyar törvények Grill-féle kiadása)

A tudós álláspontja szerint az iparjog egészének tudományos feldolgozására viszonylag kevés kísérlet történt. Ugyanakkor az iparjoghoz tartozó egy-egy terület (ipari munkajog, ipari tulajdonjogok, egyes iparok jogi helyzete stb.) elemzésével foglalkozó művek száma meglehetősen nagy.

A Bevezető rész 8. §-ában a magyar iparjog forrásaival kapcsolatban – az első kiadástól eltérően – más időközben megjelent törvényekkel együtt említésre kerül az ipari közigazgatás egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1936: VII. tc. is.

A szerző szól a rendeleti jogforrásokról. Ebben a körben kerülnek jellemzésre az iparnovellák végrehajtására kiadott miniszteri rendeletek és a törvényi felhatalmazás alapján kibocsátott miniszteri rendeletek. A tudós kitér a miniszteri rendeletek külön csoportját jelentő, a kormány kivételes hatalma alapján kiadott és a törvénytől átmenetileg eltérő szabályokat megállapító rendeletekre is. Megállapítja, hogy a törvények és a miniszteri rendeletek egyes kérdések szabályozását törvényhatósági, illetve megyei városi szabályrendeletekre utalják.

Az ipar fogalmával, fajaival és rendszereivel foglalkozó I. rész az első kiadáshoz képest új megállapításokat tartalmaz a kereskedés fajtáival és leginkább az iparrendszerekkel foglalkozó paragrafusokban. Az előbbiben például megjelenik az áruház fogalma is.

Rendkívül érdekesek azok az új gondolatok, amelyek az iparszabadsággal kapcsolatban az „Iparrendszerek” című paragrafusban kerülnek megfogalmazásra. A korlátlan versenyszabadsággal kapcsolatos korábbi kritikus gondolatok kiegészülnek azzal, hogy a szabad verseny korlátlansága végeredményben annak megsemmisüléséhez vezet. A versenyszabadságot ugyanis az érdekeltek maguk között előbb-utóbb kizárják, vagy korlátozzák kartellek, illetve trösztök létrehozásával. Az iparszabadság teljes kizárása megbénítaná az ipari élet egyik jelentékeny mozgatóerejét, csökkentené az egyéni kezdeményezés hatalmas erejét, vagy akár meg is szüntetné, kikapcsolva ezzel a haladás fontos tényezőjét. Ezt követően a szerző gondolatait így folytatja: „Különben a törvényhozás az utóbbi időben az államszocializmus felé jelentékeny lépést tett egyrészt a szénbányászat államosításával, másrészt egyes vilamos művek energiatelepeinek és távvezetéseinek állami tulajdonba vételével (1946: XIII. és XX. tc.)”.²⁰²

A II. rész – az első kiadástól eltérően – önálló fejezetben foglalkozik a jogi személyek iparűzésével. A szerző megállapítja, hogy az iparűzés szabadsága a természetes személyekhez hasonlóan megilleti a jogi személyeket is. A mű a jogi személyek következő jelentős csoportjait különbözteti meg:

- kereskedelmi társaságok;
- egyesületek, alapítványok;
- közttestületek: község, törvényhatóság, állam, felekezetek.²⁰³

A mestervizsgálattal kapcsolatban meglehetősen kritikus észrevételek olvashatók. Egyed István álláspontja szerint a második iparnovellának az a rendelkezése, amely összevonta a szakvizsgát a mestervizsgálával és ezt minden iparos számára kötelezővé tette, leszállította a mestervizsga színvonalát.

202 EGYED: *Iparjog második... i. m.*, 37.

203 Uo., 41.

A szerző megállapítja, hogy a II. világháború után a hatóságok tömegesen adtak ki új iparjogosítványokat gyakran még a törvényes előfeltételek hiányában is. Az így kialakult helyzetet kívánta orvosolni a 7040/1945. M. E. sz. rendelet. Ennek értelmében amennyiben a rendkívüli gazdasági viszonyok azt közérdekből szükségessé teszik, az illetékes miniszter új jogosítványok kiadását előzetes engedélytől teheti függővé, az engedélyek megadását meghatározott feltételekhez kötheti, és az ipar gyakorlását időben vagy más módon korlátozhatja.

A szerző a III. részben tárgyalja azokat a szabályokat, amelyek az ármegállapítással kapcsolatosak. Az első kiadáshoz hasonlóan megállapítja, hogy a világháborúk alatt és után három módon korlátozták az iparosok szabad ármegállapítási jogát. Az első az árak kifizetése, amikor az iparos még szabadon állapítja meg az iparcikkek árát, azonban köteles azokat az iparcikkeken feltüntetni. A második esetben a hatóság ellenőrzése korlátozza az árak meghatározásának szabadságát. A harmadik eszköz a hatósági ármegállapítás.

Az árszabályozás – a mű megírásának idején alkalmazott – rendjével kapcsolatban Egyed István megállapítja, hogy a 9630/1945. M. E. sz. rendelet az Ideiglenes Nemzetgyűlés felhatalmazására való hivatkozással az áralakítás irányítását és ellenőrzését, valamint az ezzel kapcsolatos intézkedések megtételét a közellátásügyi miniszter hatáskörébe utalja. A miniszter számos jogosítványa közé tartozik mindennemű árura és gazdasági szolgáltatásra – a munkabérek, közszolgáltatások, egyedárusági cikkek stb. kivételével – tájékoztató árat (irányarat, legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat) megállapítani, az áremelést engedélyhez kötni, az árakat felülvizsgálni és ellenőrizni stb.

A közellátásügyi miniszter hatáskörét az 5740/1946. M. E. sz. rendelet az iparcikkek nagyobb részénél az iparügyi miniszterre ruházta át. Az ipari anyaggyártással és az áralakítás irányításával kapcsolatos feladatok ellátására pedig az ipari miniszter mellé létrehozta az Országos Anyag- és Árhivalt.

A IV. részben találhatóak – egyebek mellett – az iparjogosítványok felülvizsgálatával kapcsolatos megállapítások. A szerző rögzíti, hogy a II. világháború után az iparjogosítványok felülvizsgálata több szakaszban történt meg.

Az első revízióra az igazolási eljárásnak az iparosokra és a kereskedőkre való kiterjesztése kapcsán került sor. Az irányadó jogszabályok (1146/1945. M. E., 3140/1945. M. E., 3070/1947. M. E. rendelet) alapján minden iparos és kereskedő köteles volt az iparjogosítványt kiadó hatóságnál jelentést adni. A mulasztókat úgy kellett tekinteni, mint akit az igazoló bizottság iparigazolványától megfosztott.

A második felülvizsgálatot a 4900/1945. M. E. sz. rendelet rendelte el, a tényleges iparúzők számbavétele céljából. Erre a háborúban elpusztultak, eltűntek és a nyilvántartások megsemmisülése miatt volt szükség.

A harmadik felülvizsgálat oka az volt, hogy 1945-ben az iparhatóságok olyan nagy számban állítottak ki elsősorban a kereskedelmi tevékenységet végzők részére iparjogosítványokat, hogy az messze meghaladta a tényleges szükségletek mértékét.

Az *Iparjog* első kiadásától eltérően nem a IV., hanem a VI. rész foglalkozik az ipar védelmének és fejlesztésének kérdéseivel. Tartalmilag is jelentős különbségeket találhatunk az 1948-as kiadásban. Kikerültek az ipar védelmével és fejlesztésével foglalkozó szerkezeti egységből az ipari tulajdonjoggal kapcsolatos fejezetek és azok önálló részben (V. rész)

kerülnek megtárgyalásra. Az újabb kiadás a régebbihez képest nagyobb terjedelemben tárgyalja az iparvállalatok támogatásának és az iparfejlesztésnek a témaköreit.

Az *iparvállalatok segélyezése* helyett *Az iparvállalatok támogatása* címet viselő § címváltozása is kifejezi azt a – korábbiakhoz képest – még tudatosabb állami gazdasági szerepvállalást, amelyet a szerző egész pályafutása alatt kiemelkedően fontosnak tartott.

A professzor kifejti, hogy a támogatásokkal kezdetben a gyáripar fejlesztését célozta. A támogatások később fokozatosan kiterjedtek a gyáripar keretein kívülre is. Egyed István megállapítja, hogy az iparfejlesztés ügyét szabályozó 1931: XXI: tc. c) és d) pontja szerint a legalább 50 háziiparost rendszeresen foglalkoztató vállalatok és a kisipari szövetkezetek is részesülhetnek állami támogatásokban.

A szerző rögzíti, hogy a törvény hatálya 10 évre szólt, ezt azonban későbbi jogszabályok meghosszabbították. A 11.400/1946. M. E. sz. rendelet a törvény hatályát bizonytalan időre, további rendelkezésig terjesztette ki.

Egyed István megállapítja, hogy az *Iparjog* első kiadásakor hatályban lévő jogi szabályozáshoz képest az 1931: XXI: tc. még hangsúlyosabbá teszi az iparvállalatok pénzügyi támogatását. Ilyen támogatás nyújtható iparvállalatok létesítésére, kibővítésére, fenntartására, a meglévő ipar termelésének javítására és fokozására, a kisipar vagy a háziipar segítésére. A támogatás lehet ajándék vagy visszafizetendő kölcsön, nyújtható egy évre, illetve maximum 10 éves időtartamra.

A szerző részletesen tárgyalja a hazai beszerzésre kötelezettek körét. Az 1931: XXI. tc.-re hivatkozva megállapítja, hogy a közszállítások keretébe tartozó beszerzéseket és munkálatoikat rendszerint csak nyilvános versenytárgyalás útján lehet kiadni.

A kötet VII. részében tárgyalja az ipari tanviszonyt, és VIII. részében elemzi az ipari munkaviszony kérdéseit.

Az *ipari hatóságok és szervezetek* címet viselő X. rész részletes elemzést tartalmaz az iparügyi kormányzat – két évtized alatt – jelentősen megváltozott szervezetrendszeréről.

Egyed István megállapítja, hogy az ipari miniszter a legfőbb ipari kormányhatóság. A 7500/1935. M. E. értelmében ügykörébe tartozik az iparfejlesztés, ipari érdekképviselési ügyek, ipari szakoktatás stb.

Iparügyi kormányzati hatóságnak tekintendő a kereskedelmi és szövetkezetügyi miniszter is, akinek hatáskörébe alapvetően a bel- és külkereskedelem ügyei tartoznak.

Egyes iparok tekintetében a legfőbb iparhatósági teendőket a következő miniszterek látják el: belügyi miniszter, földművelésügyi miniszter, építési- és közmunkaügyi miniszter, népjóléti miniszter, közlekedésügyi miniszter. Ezenkívül ipari szempontból jelentős feladatokat végez a közellátási és közlekedésügyi miniszter is.

A szerző bemutatja a nem kormányzati iparhatóságok szervezetét és eljárását is. Ezek azok a hatóságok, amelyek a jogszabályok értelmében az egyes ipari közigazgatási ügyekben eljárnak és határozatot hoznak.

Egyed István foglalkozik a rendes és a kiegészítő iparhatóságokkal egyaránt. Elsőfokú rendes iparhatóság:

- községekben a főjegyző,
- megyei városokban a városi tanács,

- törvényhatósággal felruházott városokban a tanács által megbízott tisztviselő,
- Budapesten a kerületi előljáró.

Az elsőfokú iparhatóságok határozataival szemben többfokozatú jogorvoslatnak van helye. Másodfokú iparhatóság:

- vármegyékben az alispán,
- törvényhatósággal felruházott városokban a tanács,

Harmadfokú iparhatóság az ország egész területén az iparügyi miniszter, kivételesen a kijelölt szakminiszter.

A másodfokú határozatokkal szemben csak felülvizsgálati kérelemnek van helye. Nincs azonban helye felülvizsgálati kérelemnek az iparüzési jog elvonását kimondó másodfokú határozattal szemben, amelyet panasszal lehet a közigazgatási bíróságnál megtámadni.

A kisegítő iparhatóságok a rendes iparhatóságok hiányzó szakértelmét pótolják, és szakvéleményükkel segítik azok munkáját. Ilyen kisegítő iparhatóságok az ipartanácsok.

Új témakörként önálló fejezetek foglalkoznak az iparügyi miniszteri biztosok és az Anyag- és Árhivatal tevékenységével.

Az iparügyi miniszteri biztosok intézménye 1945-ben jött létre (1620/1945. M. E. sz. rendelet). A jogszabály értelmében a biztosokat szükség esetén az iparügyi miniszter rendelte ki egyes vármegyék és városok területére. Legfőbb feladatuk az illetékességükhöz tartozó területeken található gyárak, legalább öt munkást foglalkoztató üzemek és műhelyek számbavétele volt. Hatáskörük kiterjedt a személyes tapasztalatok vagy jelentések alapján tudomásukra jutott működési zavarok, hiányosságok és a termelést gátló egyéb rendellenességek – saját hatáskörben – legrövidebb időn belül történő megszüntetésére is. Eljárásuk során kötelesek voltak a munkaadók és az üzemi bizottságok véleményét meghallgatni, ugyanakkor jogosultak voltak ezek közreműködését igénybe venni.

Egyed István az Anyag- és Árhivaltal elemző fejezet felvezető gondolatai körében megállapítja, hogy a jelentős háborúk és az azokat kísérő gazdasági válságok kikényszerítik a szabad ipari anyaggyártás megszüntetését, és a terület hatósági ellenőrzés és irányítás alá vonását. Ennek következtében az ipari közigazgatásra *„egy átmeneti jelentőségű, de rendkívüli fontosságú új feladat hárul az ipari anyagok és termékek előállításának, forgalmának és felhasználásának a szabályozása”*.

Már a II. Iparnovella is felhatalmazta az iparügyi minisztert, hogy közszempontokra figyelemmel korlátozza, feltételekhez kösse, végső esetben megtiltsa bizonyos ipari munkák végzését, anyagok és főgyártmányok feldolgozását, illetve árucikkek forgalomba hozatalát.

1939-től a világháború végéig különböző anyaggyártási szervezetek jöttek létre.

A háború után a demokratikus rendszer az addig működő Ipari Anyaghivaltal és az Ipari Anyaggyártási Tanácsot megszüntette, és e szervek feladatait az iparügyi miniszter hatáskörébe utalta. A szerző megállapítja, hogy nem volt elkerülhető az anyaggyártás korlátozásához való visszatérés. 1945-ben újra szabályozták az anyagkészletek termelésének felhasználását és forgalmát (12.400/1945. M. E. sz. rendelet, 100.500/1945. Ip. M. sz. rendelet). Bevezették az ipari anyaggyártási járulékot (83.100/1945. Ip. M. sz. rendelet). Az anyaggyártási feladatok ellátására irodák jöttek létre (Vasgyártási Iroda, Fémgyártási Iroda, Bőrgyártási Iroda stb.).

A következő fejlődési lépcső ezeknek az irodáknak a megszüntetése és a feladatoknak egy központi hivatalba való összevonása volt. Így jött létre 1946 áprilisában az iparügyi miniszter felügyelete alatt álló Anyag- és Árhivatal (5740/1946. M. E. sz. rendelet). A szervezet létrehozásának célja az ipari anyaggyártással és az áralakulás irányításával kapcsolatos feladatok ellátása volt. A hivatal keretében végezte munkáját a Magyar Szabványügyi Intézet.

Az *Iparjog* első kiadásától eltérően önálló rész (XI.) foglalkozik az ipar önkormányzatának kérdéseivel. Ennek keretében sor kerül az ipartestületek tárgyalására is.

Az ipartestületek elsősorban az iparosok érdekeit képviselő önkormányzati szervek. További fontos feladatukat jelenti az iparhatóságok támogatása és szakvéleményekkel való ellátása. Ezt követi a kereskedelmi és iparkamarák jellemzőinek bemutatása. A kamarák a kereskedelem és ipar érdekeinek együttes előmozdítására hivatott önkormányzati testületek, amelyekben egyenlő jogon és paritásos alapon vesznek részt a kereskedők és az iparosok.

Egyed István az 1932: VIII. tc. alapján a kereskedelmi és iparkamarák különleges szerveiként tárgyalja az ipartestületi békéltető bizottságok, az ipartestületi székek, a tisztességtelen verseny ügyében ítélező választott bíróságok, és az ún. árrombolási ügyekben eljáró bíróságok tevékenységét.

A szerző részletesen foglalkozik az üzemi bizottságok, az ipari termelési bizottságok és az ipari munkabér-megállapító bizottságok feladataival és működésével is.

A XI. rész az ipartársulatok, az ipari szövetkezetek, az ipari társaságok és egyesületek jellemzését tartalmazza.

A kötetet záró XII. rész az ipari büntetőjog kérdéseit tárgyalja.

Egyed Istvánt 1948 után méltatlanul háttérbe szorították. A nyugalmazott egyetemi tanár egyik utolsó munkája is az iparpolitika, az iparjog és az ipari közigazgatás témakörével foglalkozott. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének megbízásából *Az osztrák ipar és az állami irányítás* címmel 1965-ben jelent meg egy 112 oldal terjedelmű tanulmánya.²⁰⁴

Az elemzés – mint ahogy a szerző azt az Előszóban megfogalmazza – a következő témakörök színvonalas feldolgozását végzi el: Ausztria jogi, politikai és gazdasági helyzetének felvázolása, az államosítás mint az állami irányítás leghatékonyabb eszközének jellemzése, az iparban érvényesülő állami befolyás egyéb módjainak és eszközeinek elemzése, végül az osztrák ipar nemzetközi helyzetének áttekintése.

204 EGYED István: *Az osztrák ipar és az állami irányítás*, Tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének megbízásából, összeállította: Egyed István nyugalmazott egyetemi tanár, Budapest, 1965.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BARNA Attila, HORVÁTH Attila, MÁTHÉ Gábor, TÓTH Zoltán József: *Magyar állam- és jogtörténet*, szerk. HORVÁTH Attila, Nemzeti Közszerződési Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2014.
2. BEREND T. Iván, RÁNKI György: *Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a 19–20. században*, átdolgozott, bővített, 2. kiadás, Közgazdasági Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
3. BOTOS János: *A Magyar Nemzeti Bank története II. – Az önálló jegybank 1924–1948*, PRESSON Kiadó, Budapest, 1999.
4. BUDAY László: *Magyarország küzdelmes évei = Magyar Gazdaságtörténeti Szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, Budapest, 2003.
5. CSIKÓS-NAGY Béla: *A XX. század magyar gazdaságpolitikája – Tanulmányok az ezredforduló küszöbén*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1996.
6. DRASKÓCZI István, BÚZA János, KAPOSI Zoltán, KÖVÉR György, HONVÁRI János: *Magyarország gazdaságtörténete a honfoglalástól a 20. század közepéig*, szerk. HONVÁRI János, Aula Kiadó, 2002.
7. EGYED István: *Az elszakított magyarság gazdasági védelme*, Békejog és Békegazdaság, 7–8. füzet, 1922. április–május, 193–198.
8. EGYED István: *Iparjog*, Franklin Társulat, Budapest, 1925.
9. EGYED István: *Iparjog*, második, átdolgozott kiadás, Egyetemi nyomda, Budapest, 1948.
10. EGYED István: *Ipari közigazgatás és közigazgatási jog*, Magyar Közigazgatás, 1944, 15., 17., 18. szám.
11. EGYED István: *A község és az ipar*, Magyar Közigazgatás, 1(1932)/22.
12. EGYED István: *Recenzió Ladik Gusztáv „Iparügyi közigazgatás” című művéről*, Magyar Közigazgatás, 60(1942. december 13.)/46, Budapest.
13. EGYED István: *Magyar Közigazgatás*, Magyar Szemle, 44(1943)/2(186).
14. EGYED István: *A magyar közigazgatás alaptanai*, Szent István Társulat, Budapest, 1947.
15. EGYED István: *Az osztrák ipar és az állami irányítás*, Tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetének megbízásából, összeállította: EGYED István nyugalmazott egyetemi tanár, Budapest, 1965.
16. FÖLDES Béla: *Az átmenetgazdaság főbb problémái (részletek) = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
17. FÖLDES Béla: *A trianoni békeparancs hatása a magyar közgazdaságra (részletek)*, Előszó = *Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
18. GUNST Péter: *Magyarország gazdaságtörténete (1914–1989)*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.
19. HELLER Farkas: *A háború és a közgazdaságtan elmélete = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdetétől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, 2002.

20. HETÉNYI István: *Gazdaságpolitikai kérdések a dualizmus korában = Magyar közgazdasági gondolkodás (a közgazdasági irodalom kezdeteitől a II. világháborúig)*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, Budapest, 2002.
21. HONVÁRI János: *XX. századi magyar gazdaságtörténet*, Aula Kiadó, Budapest, 2006.
22. KAPOSZ Zoltán: *A 20. század gazdaságtörténete*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004.
23. KAPOSZ Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete 1700–2000*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002.
24. KATUSZ László: *A Monarchia közös piaca*, Magyar Tudomány, 1989/10–11, 808–820. = *Magyar Gazdaságtörténeti Szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, 2003.
25. KÖVÉR György: *Centripetális és centrifugális gazdasági erők az Osztrák–Magyar Monarchiában = Magyar Gazdaságtörténeti Szöveggyűjtemény XIII–XX. század*, szerk. CZOCH Gábor, FARAGÓ Tamás, KÖVÉR György, POGÁNY Ágnes, SZÁVAI Ferenc, VARGA Zsuzsanna, Aula Kiadó, Budapest, 2003.
26. LENTNER Csaba: *Az állami szerepvállalás gazdaságpolitikájának történelmi és tudományos háttere Magyarország példáján keresztül*, Gazdasági élet és társadalom, 2011/1–2. szerk. BARÁT Mária: *A magyar gazdaság vargabetűje*, Aula Kiadó, Budapest, 1994.
27. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
28. *A Magyar Nemzeti Bank Története I. – Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924*, kötet szerk. BÁCSKAI Tamás, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993.
29. PAP Dávid: *Hiteltörvények*, 2. kiadás, 1904. (Magyar törvények Grill-féle kiadása)
30. RÁNKI György: *A kisipar szerepe a magyar kapitalista fejlődésben*, Történelmi Szemle, 1964/2, 423–452. = *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, Aula Kiadó, Budapest, 2003.
31. RÓZSÁNÉ LENDVAI Anna: *19. századi inasfelszabadító levelek az első magyar ipartörvényig* = szerk. KUNICS Zsuzsa, Zalai Múzeum, Közlemények Zala Megye Múzeumaiból, 7, Zalaegerszeg, 1997. (Kiadja: Nagykanizsa Megyei Jogú Város Önkormányzata támogatásával a Zala Megyei Múzeumok Igazgatósága; A honfoglalás 1100. évfordulója alkalmából rendezett nemzetközi történettudományi-helytörténeti konferencia előadásai, Nagykanizsa, 1996. október 17–18.)
32. SÁRFY Andor: *Dr. Egyed István „Iparjog”-a*, Ügyvédek Lapja 42(1925)/7.
33. SZAMEL Lajos: *A magyar közigazgatás-tudomány = A közigazgatás kutatásának tudományos irányzatai*, szerk. LŐRINCZ Lajos, NAGY Endre, SZAMEL Lajos, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
34. SZTERÉNYI József, LADÁNYI Jenő: *Magyar ipar a világháborúban*, Budapest, 1934, 108–109. = *Magyar gazdaságtörténeti szöveggyűjtemény XVIII–XX. század*, szerk. CZOCH Gábor, FARAGÓ Tamás, KÖVÉR György, POGÁNY Ágnes, SZÁVAI Ferenc, VARGA Zsuzsanna, Budapest, Aula Kiadó, 2003, 311–336.
35. TISZA István: *Magyar agrár – politika (részletek) = Magyar Közgazdasági gondolkodás*, szerk. BEKKER Zsuzsa, Aula Kiadó, 2002.

37. V. FODOR Zsuzsa: *A veszprémi ipartestület története I. rész 1886–1890 = A Veszprém Megyei Múzeumok Közleményei 18, 1986*, szerk. TÖRŐCSIK Zoltán, UZSOKI András, Veszprém Megyei Múzeum Igazgatóság, Veszprém, 1987.

Dr. Imre Miklós (Imre.Miklos@uni-nke.hu): egyetemi docens. 1981-ben kezdte meg a felsőoktatásban oktatói és kutatói tevékenységét. 1994-ben védte meg kandidátusi értekezését *Az építésügy igazgatási és jogi szabályozása* címmel. Kutatóként elsősorban a gazdasági közigazgatás kérdéseivel foglalkozik. Ezenbelül érdeklődése különösen a következő témakörökre irányul: a megújuló állam gazdasági beavatkozásának lehetőségei; az állami vállalatok működésének európai uniós jogi keretei; a pénz- és tőkepiac felügyelete; a közérdekű feladatok ellátása a magánszféra által, különös tekintettel a koncesszióköteles tevékenységekre; az építésügy igazgatása; a fenntarthatóság gazdasági-közigazgatási eszközrendszere; a társadalmi koordinációs mechanizmusok jellemzői.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadásában megjelenő Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás című szakmai, tudományos folyóirat állam- és közigazgatás-tudományi témájú tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecsereje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közzolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen a külföldi közigazgatási stratégiáknak és gyakorlatoknak, az európai közigazgatási rendszerek közeledésének és együttműködésének, illetve az EU törekvéseinek és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjainak a bemutatása.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferenciabeszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként vegyesen magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről anonim szakmai lektori véleményezést követően a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat mellett a korábbi lapszámok archívuma is elérhető.

A szövegek beküldése a szerkesztőség számára:

Kézirat leadása: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu szerkesztőségi e-mail-címre.

A részletes közlési feltételek és bővebb információk megtekintéséhez, kérjük, látogasson el honlapunkra:
uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/kozlési-feltetelek

Table of contents

Welcoming	KISS GYÖRGY	2
Scientific publications/ Studies	ANDRÁS TORMA	
	• The Oeuvre of István Egyed: A Role Model for Public Lawyers	4
	ISTVÁN KUKORELLI	
	• The Publications of István Egyed in the Field of Public Law	18
	Zs. ANDRÁS VARGA	
	• National Sovereignty Versus Institutional Authority	24
	NÓRA CHRONOWSKI	
	• Rule of Law – Comparing Developments of Hungarian and European Union Law	32
	PÉTER DARÁK	
	• Egyed István's Analysis of the Administrative Jurisdiction in Hungary	44
	ALBERT TAKÁCS	
	• A Historic Approach to the Notions of Constitution and State, Tradition as a Political and Moral Value in István Egyed's Constitutional Theory	56
	ISTVÁN BALÁZS	
	• The Hungarian Public Law Structure: Local Governments – István Egyed on Local Governments	72
	MIKLÓS IMRE	
	• Industrial Policy, Law and Administration in the Work of István Egyed in the Context of the Political and Industrial Changes Between the Austro-Hungarian Compromise and 1948	84
Information	Publication notice	136
	Table of contents in foreign language	138
	Editorial Committee	142
	Imprint	144

Sommaire

Introduction/Préface	KISS GYÖRGY	2
Études	ANDRÁS TORMA	
	• L'œuvre d'István Egyed : un modèle pour les spécialistes du droit public du présent	4
	ISTVÁN KUKORELLI	
	• Les écrits journalistiques d'István Egyed sur le droit public	18
	Zs. ANDRÁS VARGA	
	• La souveraineté de l'État contre l'autorité des institutions	24
	NÓRA CHRONOWSKI	
	• Le principe de l'État de droit: réflexions sur l'évolution du droit en Hongrie et dans l'Union européenne	32
	PÉTER DARÁK	
	• La juridiction administrative dans l'analyse d'István Egyed	44
	ALBERT TAKÁCS	
	• L'aspect historique des concepts de constitution et d'État ou la tradition comme ensemble de valeurs politiques et morales dans la théorie constitutionnelle d'István Egyed	56
	ISTVÁN BALÁZS	
	• Notre système de droit public : les municipalités locales: István Egyed sur les municipalités locales	72
	MIKLÓS IMRE	
	• Politique, administration et droit industriels chez István Egyed dans l'optique de l'évolution du droit économique et industriel de l'époque du Compromis auto-hongrois à 1948	84
Information	Publication rappel	136
	Sommaire des langues étrangères	138
	Édition comité	142
	Rédaction	144

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	KISS GYÖRGY	2
Studien	ANDRÁS TORMA	
	• Lebenswerk von István Egyed: Vorbild für die heutigen Verwaltungsjuristen	4
	ISTVÁN KUKORELLI	
	• Publizistik von István Egyed bezüglich des öffentlichen Rechts	18
	Zs. ANDRÁS VARGA	
	• Staatliche Souveränität versus institutionelle Autorität	24
	NÓRA CHRONOWSKI	
	• Rechtsstaatlichkeit – Gedanken über die Rechtsentwicklung in Ungarn und in der Europäischen Union	32
	PÉTER DARÁK	
	• Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Analyse von István Egyed	44
	ALBERT TAKÁCS	
	• Historischer Ansatz des Verfassungs- und Staatsbegriffs, oder die Tradition, als politische und moralische Werte in der Verfassungslehre von István Egyed	56
	ISTVÁN BALÁZS	
	• Unser Verfassungssystem: Die lokalen Selbstverwaltungen. István Egyed über die lokalen Selbstverwaltungen	72
	MIKLÓS IMRE	
	• Industriepolitik, gewerbliches Schutzrecht, Industriemanagement im Lebenswerk von István Egyed, vom Ausgleich im Lichte der Veränderungen der Wirtschafts- und Industriepolitik in der Zeit bis 1948	84
Information	Publikationen Anruf	136
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	138
	Redaktion komitte	142
	Impressum	144

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György dékán, egyetemi tanár

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docens

(Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Alkotmányjogi Intézet) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Dr. Kis Norbert* továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Elektronikus Közzolgálati Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztika Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* dékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Dr. György Kiss*, Dean, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITOR-IN-CHIEF: *Dr. Zsuzsanna Fejes*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

HONORARY CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE: *Prof. Em. Dr. András Tamás* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History)

EDITORIAL BOARD:

Dr. Marcell Biró, Minister of State for Public Administration (Cabinet Office of the Prime Minister) • *Dr. Botond Bitskey*, Secretary General (Constitutional court of Hungary) • *Dr. Ákos Cserny*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Human Resources) • *Dr. Attila Horváth*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. Miklós Imre*, college professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Dr. Norbert Kis* Vice-Rector for Continuing Education and International Affairs, college professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. István Kukorelli*, University Professor, Head of Department (Eötvös Loránd University, Faculty of Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé* (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. habil. György Müller*, Private Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Prof. Dr. András Nemeslaki*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of E-Government) • *Prof. Dr. András Patyi*, Rector, University Professor (National University of Public Service) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, University Professor (University of Miskolc) • *Prof. Dr. Papp Tekla*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. Gábor Török*, University Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration, Institute of Civilities) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Dean, University Professor (Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Jan Bárta, Prague, Czech Academy of Sciences (Prague, Czech Republic) • *Daniel Klimovsky*, Slovak University of Technology (Kosice, Slovakia) • *Zdenek Koudelka*, University of Masaryk (Brno, Czech Republic) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht (Regensburg, Germany) • *Walter Maier*, Ludwigsburgi Financial and Administrative Sciences College (Ludwigsburg, Germany) • *Daniel Szergej Naumov*, P. A. Sztolipin Volga Academy of Civil Service (Szaratov, Russia) • *Mihály Tóth*, Ukrainian National Academy of Sciences (Kiev, Ukraine) • *Igor Palús*, University of Pavol Jozef Safárik (Kosice, Slovakia) • *Ewa Poplawska*, Warsaw, Polish Academy of Science (Warsaw, Poland) • *Jan Ziekow*, German Research Institute for Public Administration (Speyer, Germany) • *Prof. Dr. Li Junqing*, Dean, Minzu University of China (Beijing, China)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof Dr. Kiss György, dékán (NKE ÁKK)

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, egyetemi docens (NKE ÁKK)

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Paksi-Petró Csilla, egyetemi tanársegéd (NKE ÁKK)

SZERKESZTŐSÉGI ASSZISZTENS: Ludányi Dávid (NKE ÁKK)

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, 1118 Budapest, Ménesi út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf. 275

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELELNEK: Petró Ildikó kiadó- és nyomdavezető

Cím: 1094 Budapest, Márton u. 19.

E-MAIL: info@dialogcampus.hu

WEBOOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Kutas Éva

TÖRDELŐ: Dobos Eszter

NYOMDAI MUNKÁK: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

ISSN 2063-9058 (nyomtatott)

ISSN 2063-9066 (online)



PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

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

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a 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!

Dr. Fejes Zsuzsanna
NKE ÁKK, egyetemi docens

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, dékán

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

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

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, NKE ÁKK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE ÁKK,
egyetemi docens

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.