

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2018 3

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

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001

„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című
projekt keretében került kiadásra.

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

TARTALOMJEGYZÉK – 3. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	FAZEKASNÉ PÁL EMESE • Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből KISS LAJOS ANDRÁS • Alekszandr Dugin politika- és államelmélete – egy multipoláris világrend víziója PÉTERVÁRI MÁTÉ • A szolgabírói hivatal az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján SZEGEDI LÁSZLÓ • Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszolgálati szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödése	4 22 56 78
nemzetközi kitekintés	MALAGURSKI BRANISLAV • A cégalapítás és eljárása Szerbiában, illetve annak hatása a versenyképességre POLLÁK KITTI • A törvényerejű kormányrendelet (<i>ordonnance</i>) szerepe a francia jogforrási hierarchiában	96 116
fórum	BEHRINGER ZSUZSANNA – KULCSÁR NOÉMI • Az önkormányzat szerepe a turizmusban BENCSEK ANDRÁS • A közszolgálati jogviszony létesítéséről KOI GYULA • Concha Győző elmélete a hatalommegosztásról NAGY PÉTER • A közigazgatási bírászkodás irodalma 1945 után	136 152 168 188

szemle	PUSZTAHELYI RÉKA	
	• Az üzembentartó polgári jogi fogalma és a közigazgatási bírság „címezettje” – gépjárművek üzemben tartása	216
Publikációs felhívás		230
Idegen nyelvű tartalomjegyzékek		232
Szerkesztőbizottság		234
Impresszum		236

LECTORI SALUTEM!

A közigazgatás-tudománynak és a jogtudománynak vannak olyan klasszikusnak tekinthető témakörei, amelyek látszólag már nem hordoznak magukban újdonságot kiforrottságuk miatt, azonban részint a jogszabályok változása, részint új szempontok és a világ globális fejlődése további vitákat, eszmecseréket generálnak, amire jó példa Fazekasné Pál Emese tanulmánya, ami a törvényességi felügyelet felől közelít az irányítás, felügyelet és ellenőrzés triászához. Meglátása szerint a helyi önkormányzatok feletti kontroll, ellentétben a nyugat-európai megoldásokkal, egyre inkább a centralizáció irányába mutat, arra kíván rámutatni e cikk, hogy a felügyeleti kontrollt átlépve a felügyeleti rendszer elemei már-már az irányítás felé mutatnak.

A második tanulmány szerzője Alekszandr Dugin politikafilozófiai munkásságát kívánja összefoglalni. Az orosz tudós eszmeiségének középpontjában az úgynevezett multipoláris világrend áll, amely magában foglalja a pánszlávizmust, az eurázsiai mozgalom különféle változatait, német konzervatív eszméket, valamint a modern geopolitika ideológiáját. A cikk célkitűzése, hogy objektív értékítéletet alkosson e filozófus gondolatiságáról, felhasználva annak gyökereit képező munkákat, illetve az azokban lévő megállapításokat.

E lapszámunkban is találunk jogtörténeti témájú írást: az 1870. évi XLII. törvénycikk jelentős mérföldköve volt a rendi kor közigazgatásából egy modernebb, a korabeli európai országok jogrendszeréhez jobban közelítő, egyúttal a magyar sajátosságokat részben megőrző rendszer megalkotásához. Az új jogintézmények bevezetése, illetve a meglévők jelentős reformja kisebb-nagyobb ellenállásokba ütközött, eltérő jogszabály-értelmezés miatt egyes vármegyékben, amellyel kapcsolatos vita kibontása rendkívül értékes levéltári kutatáson alapul. A belügyminisztériumi iratok közül elsősorban az egyes vármegyéknek a szolgabírói hivatal létrehozásával összefüggő tervezeteit vizsgálta.

A tanulmányok sorában jelenik meg az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közszolgálati szabályozásról és az úgynevezett közvetlen végrehajtás új tendenciájáról szóló közlemény. A közvetlen végrehajtás erősödése jelenti azt a folyamatot, amelynek keretében a végrehajtási deficitre reagálva az Unió saját jogát egyre inkább saját apparátusa révén kívánja végrehajtani.

A további írások is hűen tükrözik azokat a kihívásokat, lehetőségeket, amelyekkel napjaink közigazgatásának és jogtudományának szembe kell néznie, illetve amelyekkel élni lehet, valamint olyan nemzetközi kitekintéseket is olvashatunk, amelyek érdekes adalékuul szolgálhatnak egyes jogintézmények újragondolása kapcsán. A közigazgatási szakirodalom iránt érdeklődő olvasók különös figyelmébe ajánlom Koi Gyula és Nagy Péter közleményét.

Pro Publico Bono!

Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

Fazekasné Pál Emese

GONDOLATOK A KÖZIGAZGATÁSI IRÁNYÍTÁS ÉS FELÜGYELET ELMÉLETÉBŐL¹

Thoughts on the Theory of Governance and Supervision in Public Administration

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese egyetemi tanársegéd, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, pal.emese@ajk.pte.hu

Az ellenőrzés – felügyelet – irányítás fogalmi triásza a közigazgatás két nagy alrendszerében egyaránt jelen van, méghozzá esszenciális jelentőséggel, ugyanis képet ad a rendszert alkotó szervek egymás közötti viszonyairól, s egyúttal pozicionálja is a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyüket.

A Concha Győző Doktori Programban megvalósított kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei sok esetben meghaladják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit és már-már az irányítás felé közelítenek.

Ha megnézzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatálybalépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat- és hatásköröket – inkább ellenőrzési jogot gyakorol.

KULCSSZAVAK:

állami kontroll, elhatárolási problémák, felügyelet, helyi önkormányzatok, irányítás

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Programban, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Public administration is characterised by the conceptual triage of control–supervision–governance which illustrates the relationship between the bodies forming the system and at the same time orientates their position in the administrative structure.

One of the aims of the research conducted in the Concha Győző Doctoral Program is to prove that the elements of the current supervisory system over local governments – in many cases – exceed the boundaries of supervisory control and are now approaching governance.

If one observes the Western European solutions of affected control, which typically provide decentralized local entities with far greater autonomy, it must be seen, that the Hungarian processes are exactly the opposite. In Hungary the aspiration towards centralization is more apparent from the part of the legislator, whereas for example in France the Decentralization Act has terminated the supervisory power of the prefect who exercises legal control over local governments.

KEYWORDS:

delimitation problems, governance, local government, state control, supervision

1. BEVEZETŐ

Egy törvényességi felügyelettel foglalkozó kutatás során mindenképpen vizsgálandó az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés fogalmainak elméleti szinten történő elválasztása, valamint szükséges e fogalmak egymáshoz való viszonyának tisztázása.² E törekvés jelen esetben azért kap kiemelt hangsúlyt, mert a *Concha Győző Doktori Programban* megvalósított kutatás egyik célja annak bizonyítása, hogy a jelenleg hatályos felügyeleti rendszer elemei sok esetben meghaladják a felügyeleti kontroll határait, lehetőségeit és már-már az irányítás felé közelítenek.

Továbbá a helyi önkormányzatokkal összefüggő vizsgálódással kapcsolatban azért is kerül előtérbe egy ilyen terminológiai jellegű, dogmatikai alapozó fejezet, mert ha a jogi szabályozás és az ehhez igazodó gyakorlat felügyeletnek tekint lényegileg az irányítás fogalomkörébe sorolható tevékenységeket, akkor ez – nyilvánvalóan egyéb tényezőkkel való együttthatás eredményeként – akár az önkormányzatiság kiüresítéséhez is vezethet. Márpedig – *Szamel Lajos* gondolatiságára utalva – nem lehet pusztán az a demokrácia fokmérője, hogy az alkotmány rögzíti az önkormányzatok „létét”, miközben a valóságban már régen nem a decentralizáció letéteményeseiként, hanem csupán a demokrácia függelékeként „vegetálnak”. Az önkormányzati elv ugyanis lényegében azt tartalmazza, hogy az emberek területi alapon történő szerveződése hozza létre azt az entitást, amely önkormányoz, azaz az állam törvényeinek keretein belül maga határozza meg, és irányítja a közösség életét. Ennek pedig szükségszerű velejárója, hogy a helyi szervezetek saját hatáskörüket legyen, amelyet a felsőbb szervek nem vonhatnak el.³

Az ellenőrzés – felügyelet – irányítás fogalmi triásza a közigazgatás két nagy alrendszerében egyaránt jelen van, méghozzá esszenciális jelentőséggel, ugyanis képet ad a rendszert alkotó szervek egymás közötti viszonyairól, s egyúttal pozicionálja is a közigazgatási struktúrában elfoglalt helyüket. Csak egy gondolattal utalnék a *Magyary-féle* szervezési elvek közül a dekoncentráció elvére, amelynek lényegi tartalmát adják éppen az irányítási-felügyeleti viszonyok. A szétpontosításról ugyanis akkor beszélünk, amikor a centralizált feladatok ellátása önkormányzattal nem rendelkező, a központtal alá-fölé rendeltségi viszonyban nem lévő egyéni szervekre van telepítve.⁴

Magyarországon az Alaptörvény által kialakított közjogi berendezkedés alapján a közigazgatás legfőbb és általános végrehajtó szerve a Kormány,⁵ amely irányítást lát el az államigazgatási alrendszer egésze tekintetében. Ez alól azonban kivételt képeznek az autonóm államigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági

² A kutatás során alapvetően a jogtudományi megközelítésre koncentrálok, néhány szervezés- és igazgatástudományi megjegyzést azonban teszek az egyes fogalmak kapcsán, ugyanis hangsúlyozandó, hogy a jogi és a szervezéstudományi fogalomrendszer nem fedi egymást.

³ SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 154.; MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 113.

⁴ MAGYARY (1942): *i. m.* 103.

⁵ Alaptörvény 15. cikk

Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda) és az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal). Az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolatai közül tehát az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési relációk a legfontosabbak.⁶

Ebből következően joggal merülhet fel a kérdés, hogy egy alapvetően önkormányzati témájú értekezés miért szán egy egész fejezetet az államigazgatási alrendszer jellemző kapcsolati formák dogmatikai tisztázására. Ennek a – már korábban említettekén túl – az az oka, hogy a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi kontroll is a felügyelet egy formája, mégpedig annak hierarchián kívüli megjelenése, hiszen az állam (jelen esetben a Kormány) és az önkormányzatok nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban egymással. Ahogyan az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése is fogalmaz, a Kormány „csupán” biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, nem pedig irányítja az önkormányzatokat. Bár a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 129. § a) pontja azt mondja, hogy a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel egyetértésben irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét, ez értelemszerűen nem az önkormányzatok, hanem a kormányhivatal irányában kifejtett tevékenység. E két alrendszer között tehát hierarchikus kapcsolat nincs, ugyanakkor nem egymástól függetlenül léteznek, számos ponton kapcsolódnak, amelyek egyike a kutatás gerincét képező törvényességi felügyelet intézménye. Tudniillik – mint arra *Magyary* is felhívja a figyelmet – nincs külön állami és külön önkormányzati közigazgatás, hanem egyetlen közigazgatás van, a magyar közigazgatás:⁷ „A két alrendszer ugyanazt a közösségi célt szolgálja, ezért a közöttük lévő viszony nem lehet kizáró és ellentétes sem szervezetében, sem működésében, sem pedig a megvalósítandó célkitűzésekben.”⁸ Egyébiránt *Madarász Tibor* felfogásában is a „a szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet a hierarchián kívüli igazgatás egyik érvényesülési területe”.⁹

Másik oldalról közelítve, ha az irányítási jogviszonyok szempontjából az önkormányzati alrendszer nem az államigazgatással való relációban vizsgáljuk, akkor azt tapasztaljuk, hogy az önkormányzatok világában is léteznek irányítási jogviszonyok, elegendő csupán a képviselő-testületnek és a polgármesternek a polgármesteri hivatal irányításában játszott szerepére gondolnunk.

Eszerint a polgármester:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;

⁶ 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (a továbbiakban: Ksztv.) 1. §

⁷ MAGYARY (1942): *i. m.* 118.

⁸ BALÁZS István (2000): A magyar közigazgatás és a törvényesség. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, Szamel Lajos Tudományos Emlékülés. 168.

⁹ MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 61–62.

- a jegyző (aki a hivatal vezetője) javaslatainak figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak a feladatait az önkormányzat munkájának szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.¹⁰

Emellett az alpolgármester(ek) a polgármester (saját hatáskörű) irányítása mellett látja el feladatait.¹¹

Míg a képviselő-testület:

- az önkormányzat működéssel, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre,¹²
- a polgármester előterjesztése alapján határozza meg a hivatal belső szervezeti tagozódását, létszámát, munkarendjét, valamint ügyfélfogadási rendjét.

Visszatérve az irányítás – felügyelet – ellenőrzés hármasszámrendszeréhez, az általánosan elfogadott nézet szerint az irányítás a legtágabb kategória, amely felöleli a felügyeletet, míg az ellenőrzés a két szerv közötti leggyengébb kapcsolatot jelenti, s az irányítás és a felügyelet egyik eszköze.

Ahogy azt Szamel Lajos az 1963-ban megjelent *Az államigazgatási vezetésének jogi alapproblémái* című művében megállapította, az irányítás és a felügyelet viszonyát illetően sokféle nézet uralkodik a gyakorlatban és a tudományban egyaránt.¹³

E fogalmi és tartalmi sokszínűség ellenére a szakirodalomban meghatároztak általánosan tekinthető, az irányítás és a felügyelet témakörének vizsgálatakor egyfajta kiindulási bázisként szolgáló rendezőelveket,¹⁴ amelyek az e témakörrel kiemelten foglalkozó szerzőknél¹⁵ egyaránt visszaköszönnek. Mivel az általános felfogás a felügyeletet az irányítás részének tekinti, így a vizsgálódást az irányítás fogalmának bemutatásával kezdjük.

¹⁰ Möt. 67. § (1) bek.

¹¹ Möt. 74. § (1) bek.

¹² Möt. 84. § (1) bek.

¹³ SZAMEL (1957): *i. m.* 81.

¹⁴ FICZERE Lajos (1994): *Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai.* In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez.* 1. füzet. Budapest, Unió. 5.

¹⁵ Lásd erről bővebben Szamel Lajos, Madarász Tibor, Kaltenbach Jenő, Szentpéteri István, illetve Martonyi János vonatkozó munkásságát.

2. AZ IRÁNYÍTÁS FOGALMÁRÓL

Az irányítás általános fogalmának tisztázása előtt előjáróban le kell szögezni annyit, hogy az eredetileg, jogilag nem szabályozott szervezeti függőségi kapcsolat volt, magyarán a szervezetszociológia és az igazgatástudomány fogalomtárából került át a közigazgatási jogtudomány vizsgálandó kérdései közé.¹⁶

Igazgatástudományi szempontból irányításon a felsőbb fokozatú szerv által az alsóbb fokozatú szerv irányában kifejtett vezetői tevékenység értendő, amelynek hatása a közvetlen vezetésen keresztül jut el az irányított szervezethez.¹⁷ Bár nem tartozik szorosan a tárgyalt témához az irányítással való korrelációban, a „tisztánlátás” érdekében mindenképp megemlítenél a vezetés fogalma, ugyanis az általuk kifejtett tevékenységek meglehetősen hasonlóak. A vezetéselméleti iskola atyja, *Henri Fayol* szerint vezetni annyit jelent, mint tervezni/előrelátni (*prévoir*), szervezni (*organiser*), parancsnokolni (*commander*), koordinálni (*coordonner*) és ellenőrizni (*contrôler*).¹⁸ E tartalmi elemek mindegyike egy célt szolgál, nevezetesen a szervezet folyamatos és zavartalan működésének biztosítását. A közvetlen irányítás, „a parancsadás jelenti a mozgásba hozását mindazoknak a szerveknek, amelyeket az előrelátás szükségesnek tartott, és az organizáció megvalósított”,¹⁹ ennél fogva – tartalmában és céljában – egyet jelent a (közvetlen) vezetéssel. Voltaképpen nem más, mint a „vezetés igazgatása”. Egyfelől a vezetés feltételeinek a meghatározása (feladat- és hatáskörök kijelölése, általános útmutatás adása), másfelől a vezetésbe való beavatkozás (napi tevékenységek befolyásolása).²⁰

A két fogalom közötti differenciálás szempontjából az irányított szervezethez való viszonynak és az ennek alapján levezethető hatásköröknek van relevanciája, amelyek vonatkozásában az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) sz. határozatának II./2. pontja is segítséget nyújt. A határozat az igazgatástudományban megállapítottakkal összhangban kimondja, hogy: „az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervezetre alapvető befolyást gyakorol. Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és – az állami irányításban – az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul.” Az Alkotmánybíróság határozatával

¹⁶ Lásd bővebben: FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog 1. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 122.

¹⁷ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. 27.

¹⁸ FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés: Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 35–39.

¹⁹ Magyarul idézi Henri Fayol *Doctrine Administrative* című művét: MAGYARY (1942): i. m. 541.

²⁰ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): i. m. 28.

lényegileg egybecseng Szamel Lajos megállapítása is, miszerint: „az irányítást az különbözteti meg a vezetésről, hogy előbbin több szervből álló szervezet mozgatása értendő, utóbbi pedig konkrétan irányító tevékenység, amely az egyes szervezeti egységek közvetlen vezetéséből áll.”²¹

A magunk részéről – Szamel Lajos és Madarász Tibor nyomán²² – irányításnak kizárólag az alá-fölé rendeltségi jogviszonyon alapuló igazgatást tekintjük. Következésképpen hierarchián kívüli irányítás nincs, ez Madarász Tibor szerint ugyanis hierarchián kívüli igazgatás, amelynek két formája van: a hierarchián kívüli jogalkotás és a hierarchián kívüli egyedi aktusok kiadása.²³ Csatlakozva Ivancsics Imre nézeteihez, az irányítási hatáskör mindig alá-fölé rendeltséget indukál, s kizárólag ez az értelmezés biztosítja a jogtudományi megközelítés lehetőségét.²⁴ A jogtudományban azonban ismert olyan nézet is, amely a hierarchia megléte avagy nem léte szempontjából elválasztja egymástól a közigazgatást, mint szervezetet és a közigazgatást, mint személyzetet. Madarász Tibor logikáját követve a hierarchián kívüli irányítás akkor valósulhat meg, amikor valamely államigazgatási szerv olyan igazgatott irányában fejt ki hatást, amely vagy egy másik állami szervvel áll hierarchikus kapcsolatban, vagy nem tartozik semmiféle szerv ilyen típusú igazgatása alá.²⁵

Az irányítás mindig egy hatalmi viszonyt feltételez, ami az irányító szerv és az irányított szerv közötti hierarchián alapul. Magyary Zoltán értelmezésében a hierarchia nem más, mint „a központi és a külső szervek, valamint a főnök és az alárendeltek közti olyan viszony, amelyben a felsőbb szervnek az alsóbbal szemben parancsolási joga van, az alárendelt szerv pedig a felsőbbel szemben engedelmességi kötelességgel és felelősséggel tartozik”.²⁶

Az irányító szervek utasítási jogot gyakorolhatnak, és ennek révén beleavatkozhatnak az irányított szerv működésébe. Ebből következően az irányító és az irányított szerv között tartós és folyamatos (szubordinációs) jogviszony áll fenn, ellentétben például a hatósági jogviszonyok időszakos, „alkalomszerű” voltával. A jogviszony mögötti hatalmi helyzet egyenlőtlen, az irányító az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozza.²⁷

Jogtudományi értelemben felfogott irányításról akkor beszélhetünk, amikor az irányító szerv hatáskörét és eszközeit jogszabályok határozzák meg. Ugyanakkor a hazai szakirodalomban többször felmerült a kérdés, egyáltalán szükséges-e és lehetséges-e az irányítás jogi definícióját megadni. Kaltenbach Jenő szerint sem nem elképzelhető, sem nem szükségszerű az irányítás jogi, illetve közigazgatási jogi fogalmát megadni, ugyanis az nehezen megfogható, és az irányításnak tekinthető cselekvés a jogrendszer egyéb fogalmaival

²¹ SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK-Kerszöv. 154.

²² SZAMEL (1963): *i. m.* 175–196. és MADARÁSZ (1987): *i. m.* 238.

²³ MADARÁSZ (1987): *i. m.* 239.

²⁴ IVANCSICS Imre (1994): Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In: FOGARASI József szerk.: *i. m.* 37.

²⁵ MADARÁSZ (1987): *i. m.* 238.

²⁶ MAGYARY (1942): *i. m.* 103.

²⁷ PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 179.

(felügyelet, jogalkotás, jogalkalmazás, hierarchia) leírható.²⁸ Álláspontunk szerint pusztán az a tényező, hogy az irányítás egyes elemei megegyeznek már kikristályosodott és „bevett” jogfogalmakkal, még nem teszi elhanyagolhatóvá az irányítás pontos jelentéstartalmának jogszabály általi rögzítését. E követelmény – meglátásunk szerint – indokolható egyrészt a törvénynek alávetett közigazgatás jogállami elve érvényesülésének kívánalmával. Másrészt azon szerv hatáskörét, amely e tevékenységet végzi, kizárólag jogszabály határozhatja meg, így nehezen elképzelhető irányítási jogkörök gyakorlása annak tisztázása nélkül, hogy ez mire terjed ki, és milyen eszközöket foglal magába. Persze mindez nem azt jelenti, hogy az irányítás kizárólag jogi eszközökkel valósítható meg,²⁹ vannak ugyanis irányítói hatás kifejtésére alkalmas, úgynevezett nem jogi eszközök is, amelyek részletezését mellőzzük, hiszen alapvetően jogtudományi szempontból közelítünk az irányítás fogalmához. Az említett eszközök megléte és használata miatt nevezi az irányítást jogi értelemben Kaltenbach Jenő „töredék-irányításnak”.³⁰

3. A FELÜGYELET FOGALMÁRÓL

A 20. század végén, 21. század elején a kormányzat minden szinten új feladatokkal találta magát szemben, ezek hatékony elvégzéséhez azonban nem rendelkezett megfelelő kapacitásokkal.³¹

Az 1950-es években kialakult irányítás fogalom, amely a teljes irányítási hatáskört jelentette, fokozatosan veszített jelentőségéből és ezzel párhuzamosan a felügyelet fogalom került előtérbe. Ennek alapvető magyarázata az állami irányítás centralizációjának fokozatos csökkenése, illetve az állam kivonulása az olyan közigazgatási feladatokból, amelyeket racionálisan más módszerekkel is meg lehet oldani.³²

A közigazgatási szervezetrendszeren belüli felügyelet – az irányításhoz hasonlóan – uralmi helyzetet konstruál, de kevésbé determináló mint az irányítás, ugyanis jelen esetben nincs szó az irányított szerv akaratának teljes kiiktatásáról. Megjegyzendő, hogy az irányítási jogviszony esetén sincs szó arról, hogy az irányított szerv ne lenne képes az önálló működésre az irányító folyamatos gyámkodásától függetlenül, csak ezt a működést az irányító akarata határozza meg, az irányított saját felelősségű cselekvésének kizárásával. Felügyeleti jogviszony esetében a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel

²⁸ KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Szerzői magánkiadás. 80.

²⁹ Megjegyzendő, hogy Torma András nem osztja a szakirodalomban kialakult jogi és úgynevezett nem jogi eszközökre történő felosztást. Lásd erről bővebben: TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 452.

³⁰ KALTENBACH (1991): *i. m.* 81.

³¹ KETTL, Donald F. (2002): *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press. 117.

³² PAULOVICS Anita et al. (2006): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. In KALAS Tibor szerk.: *Közigazgatási jog I.* Budapest, Virtuóz. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf> (Letöltés dátuma: 2017. 07. 11.)

kísérésén alapuló (ellenőrzési jogviszony) beavatkozási lehetőség (felügyeleti jogviszony) értendő. Ám ez a beavatkozás csak a tevékenységre vagy a szervezetre irányuló normáktól való eltérés esetén élesedik, tehát a terjedelme mindig szűkebb, mint az irányításé, hiszen nem terjed ki minden viszonylatra.³³

A felügyelet fogalmát tekintve Heinrich Triepel 1917-ben megjelent könyvében a következőket írja: „Az állami felügyelet az állam azon tevékenysége, amely magában foglalja az állam keretébe tartozó, annak alárendelt decentralizált közigazgatási szervek jogilag meghatározott és szabályozott viszonyainak ellenőrzését és az állami szabályozási kerettől való eltérés esetén a központi szabályoknak való megfeleltetést.”³⁴

Szamel Lajos differenciál az irányítás részeként létező hierarchikus és hierarchián kívüli felügyelet között, míg más szerzők³⁵ szerint a hierarchikus felügyeletről külön szólni nem szükséges, hiszen az az irányításba beleértendő.

Szamel az úgynevezett hierarchián kívüli felügyelet körében az alábbi típusokat különbözteti meg.

1. A hatósági felügyelet lényege, hogy speciálisan erre rendelt szervek felügyeleti tevékenységet látnak el a hierarchia rendjén alapuló irányító–felügyeleti működés támogatására. Ezt a tevékenységet indokolhatja a felügyelet alatt tartandó szervek száma és területi szétszórtsága, amely miatt a hierarchia rendjén való felügyeletük nem biztosítható. A hatósági felügyelet legfontosabb jogosítványa, hogy az összes érintett szervnél ellenőrzést végezhet, de a vizsgált egység szaktevékenységét nem irányíthatja. A felügyeleti szervek egyéb jogosítványai közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. Tehát bizonyos korlátozott rendelkezési joggal is bírnak a felügyeletnek alá eső egységek felé.³⁶
2. A szakfelügyelet tulajdonképpen nem más, mint a hierarchia jogán való „felügyelet”³⁷, azaz ennyiben rokon a hatósági felügyelettel, a különbség e két jogintézmény között abban rejlik, hogy a szakfelügyeleti jogkör azért létezik, mert adott ágazat területén a szakmai szempontok érvényesülését az ágazat szervei részére egyes jogosítványok megadásával kívánják biztosítani, és az alárendeltségre tekintet nélkül összhangot teremteni az azonos szakmai működést végző szervek között.³⁸
3. Végül szintén a felügyelet egyik típusaként aposztrofálható a törvényességi felügyelet is. Ebben az esetben a felügyeletet gyakorló szerv a felügyelete alá rendelt szervek tevékenységének jogszerűségét vizsgálja, vagyis azt, hogy a vizsgált szerv nem sértett-e

³³ TEMESI István szerk. (2014): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKE. 189–190.

³⁴ TRIEPEL, Heinrich (1917): *Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Berlin–Heidelberg, Springer–Verlag. Magyarul idézi: HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HOFFMAN István (2005): Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 2. sz. 89.

³⁵ Lásd: Madarász Tibor, Papp Judit, Zsuffa István.

³⁶ SZAMEL (1963): *i. m.* 166.

³⁷ KALTENBACH (1991): *i. m.* 141.

³⁸ SZAMEL (1963): *i. m.* 167.

jogszabályt vagy ezen alapuló egyedi aktust. *Papp Judit* e felügyeletet tovább bontja az állami és a közigazgatási felügyelet kategóriáira. Az előbbi esetben a felügyeleti jogkört gyakorló szervnek nincs közvetlen intézkedési jogköre, legfeljebb felhívja a figyelmet a törvénysértés megszüntetése érdekében, és szükség esetén más állami szervhez fordul (bírószághoz vagy Alkotmánybírósághoz). Főszabály szerint ezt a típusú felügyeletet intézményesíti az Möt. a helyi önkormányzatok vonatkozásában. A törvényességi felügyelet tehát kizárólag a jogszabálysértések orvoslására hivatott, egyszóval a jogi (törvényességi) felügyelet nem érintheti úgynevezett célszerűségi problémák taglalását, szemben a szakfelügyelettel, amely inkább célszerűségi felügyeletet jelent.³⁹ Törvényességi felügyeletet lát el a hatósági eljárások tekintetében a hatóság felettes szerve, az önkormányzatok tekintetében a fővárosi, megyei kormányhivatal, illetőleg a közigazgatási szervek tevékenysége felett az ügyész, az általános felügyeleti jog körében. A törvényességi felügyeletet ellátó szervek jogosítványai közé tartozik az ellenőrzés, a fogyatékoság megszüntetésére való felhívás, a felelősségre vonás kezdeményezése, az aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, továbbá hatósági ügyekben annak gyakorlása.⁴⁰

Amint fentebb már rögzítettük, a jogszerűségi felügyelet sohasem lehet egyben célszerűségi is, ugyanakkor nem kizárt e két kontrolltípus párhuzamos megléte (gondolok itt a helyi önkormányzati hatáskörök dualizmusára, az átruházott és az önkormányzati ügyek csoportjaira). A helyi igazgatással foglalkozó szakirodalom e két hatáskör szerint különbséget tesz – a 19. század végi német államok önkormányzati törvényeinek mintájára – a felügyelet típusai között. Az eredeti hatáskör esetén a felügyelet csak jogszerűségi, míg az átruházott hatásköröknél célszerűségi is lehet.⁴¹ Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 8. cikkelye is, amely kimondja, hogy „*magasabb szintű államigazgatási szervek célszerűségi felügyeletet gyakorolhatnak azon feladatok vonatkozásában, amelyeknek végrehajtását a helyi önkormányzatokra ruházták át*”.

Véleményem szerint – egyetértve *Kaltenbach Jenővel* – a felügyeletet gyakorló szerv jogosítványait a felügyeleti jogviszonyra vonatkozó jogi szabályozás rögzíti, s e hatásköröket ugyancsak törvény szabályozza, így tehát csak jogi felügyeletről lehet beszélni, amely teljes bírói felülvizsgálat alatt áll.⁴²

³⁹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 141.

⁴⁰ PAULOVICS et al. (2006): *i. m.*

⁴¹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 36.

⁴² KALTENBACH (1991): *i. m.* 158–160.

4. AZ IRÁNYÍTÁS ÉS A FELÜGYELET JOGTUDOMÁNYI FOGALMÁNAK ELHATÁROLÁSI PROBLÉMÁI

Időről időre felmerül a jogtudományban az irányítás–felügyelet fogalmakkal kapcsolatos polémia. Nyilván ennek részletes feltárása túlmutat a kutatás keretein, de az alaptézis igazolása nem nélkülözheti a fontosabb sarokpontok bemutatását, hiszen „[...] az államigazgatás legfelsőbb irányítása (vezetése) és felügyelete olyan összefüggő fogalmak, amelyeket egymás nélkül használni szinte lehetetlenség. Ezeknek a fogalmaknak a tartalma elméletileg kellően tisztázottnak nem mondható.”⁴³ Közelebről „a fogalmi definíciók csak annyiban elfogadhatók, amennyiben a definiált viszonyok azok”.⁴⁴

Tulajdonképpen e fogalmak egymáshoz képesti pozicionálása körüli vita az 1960-as évek elején kezdett kibontakozni, ugyanis a szerzők egy része nem a klasszikus közigazgatás és ügyfél közötti, hanem a közigazgatási szervek közötti belső viszonyok tanulmányozása felé fordította a figyelmét. Ez főképpen a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket érintő állami felügyelet és irányítás jogintézményeinek kidolgozása során vált hangsúlyossá. Voltak ugyanis olyanok, akik az irányítást és a felügyeletet szinonimaként értelmezték, míg mások szerint az irányítási jogkör tágabb, ennél fogva a felügyelet beleértendő. A képet árnyalta, hogy néhány jogszabály⁴⁵ sem tett különbséget az egyes jogosítványok tekintetében, amikor két szerv alá-főlé rendeltségi kapcsolatáról rendelkezett.⁴⁶ Többek között ez hívta életre azt – a gyakorlat oldaláról jelentkező – igényt, hogy a fogalmak tartalmát magasabb szintű jogszabály rendezze. Ezt a fajta megoldást a közigazgatás-tudomány több képviselője is elutasította, ugyanis a problémát elvinek, azaz a tételes jogi szabályozással megoldhatatlannak tartotta.⁴⁷

Az ellentmondásos szabályozás egyik ékes példáját említi Kiss László és Szamel Lajos *A jogismeretet gátló jogalkotási tényezők – különös tekintettel a jogon belüli ellentmondásra* című művében. A szerzők a tanácsokról szóló 1971. évi I. törvény (a továbbiakban: Tanács törvény) 43. § (2) bekezdését elemzik, amely rögzíti a tanácsi végrehajtó bizottságnak a szakigazgatási szervek irányításában gyakorolt hatásköreit. Eszerint: A végrehajtó bizottság szakigazgatási szervezetének irányítása körében:

- összehangolja és ellenőrzi szakigazgatási szervezetének tevékenységét, felelős e tevékenység törvényességéért, eredményességéért; gondoskodik a szakszerű és gyors ügyintézéséről,
- beszámoltatja a szakigazgatási szerv vezetőjét,

⁴³ SZAMEL (1963): i. m. 154.

⁴⁴ RAFT Miklós (1975): *Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználat. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI Tanulmánykötet. 3.

⁴⁵ Lásd például 89/1998. (V. 8.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint: A miniszter irányítási és felügyeleti jogkörében gyakorolja a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel kapcsolatos feladatait.

⁴⁶ KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXXVIII. Fasc. 1–21. Szeged. 114–116.

⁴⁷ KALTENBACH (1988): i. m. 116.

- megsemmisítheti vagy megváltoztathatja a szakigazgatási szerv jogszabályt vagy a lakosság érdekeit sértő rendelkezését, ha jogszabály másként nem rendelkezik,
- dönt kinevezési ügyekben.

A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az idézett rendelkezésben az összehangolás és az ellenőrzés, irányítás hatáskör, a törvényességért és eredményességért való felelősség azonban nem hatáskör, hanem az irányítás tárgyának meghatározása. A szerzők a fogalmi kontrasztok szemléltetésére hivatkozzák egyfelől a Tanácstörvény 53. § (1) bekezdés g) pontját, amely kimondta, hogy a tanácselnök a szakigazgatási szervek felett általános felügyeleti jogkört gyakorol, másfelől ennek végrehajtási rendeletét⁴⁸, amelynek alapján a tanácselnök beszámoltatja és a jogszabályok kereti között utasíthatja a szakigazgatási szervek vezetőit, valamint dönt a szakigazgatási szervek között felmerülő olyan vitás kérdésekben, amelyeket – kisebb jelentőségük miatt – nem szükséges végrehajtó bizottság elé terjeszteni. A szerzők az idézettekkel összefüggésben hangsúlyozzák, hogy az utasítási jog tipikusan irányítási és nem felügyeleti jogosítvány, illetőleg a szakigazgatási szervek közötti vitás kérdések eldöntése koordinatív tevékenység, ami szintén túllépi a felügyelet kereteit. De ami talán még ennél is nagyobb félreértésekre adhat okot, az a Tanácstörvény 63. §-a, amelyet a szerzők is vizsgálat tárgyává tesznek. Ennek alapján: a helyi szakigazgatási tevékenységet a helyi tanács végrehajtó bizottsága útján a fővárosi, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságának szakigazgatási szervei irányítják. E tevékenységük körében:

- szakmai irányelveket és elvi állásfoglalásokat adnak ki. Eddig tisztán irányítási jogkőről beszélünk, míg a b)–e) pontban megjelennek a felügyeleti jogosítványok is. E megoldás elfogadható, hiszen egy hierarchikusan felépített szervezetben a felügyelet az irányítás része;
- figyelemmel kísérik és ellenőrzik a jogszabályok végrehajtását, az ágazati feladatok érvényesülését; tapasztalataikról tájékoztatják a végrehajtó bizottságot;
- adatokat, beszámolót kérnek a tájékoztatás meghatározott rendjében;
- kezdeményezik a helyi tanács jogszabálysértő rendeletének vagy határozatának megsemmisítését;
- halasztó hatályú előterjesztést tehetnek saját végrehajtó bizottságukhoz a helyi tanács végrehajtó bizottságának jogszabálysértő határozatával szemben.

Ugyanakkor a (2) bekezdés kimondja, hogy a fővárosi és a megyei szakigazgatási szerv vezetője a hatósági ügyintézés felügyelete körében gyakorolja a részére jogszabályban megállapított jogokat; illetve törvényben, törvényerejű rendeletben, minisztertanácsi rendeletben és határozatban meghatározott esetben utasítást adhat a helyi szakigazgatási szerv vezetőjének. Érzékelhető tehát, hogy míg az (1) bekezdésben a felügyeletet még az irányítás

⁴⁸ 1971. évi I. törvény a tanácsokról, egységes szerkezetben a végrehajtásáról szóló 11/1971. (III. 31.) Korm. rendelettel; „A Minisztertanács Tanácsi Hivatala elnökének 1/1973. MT TH számú utasítása (TK 1.) a tanácsok, a vb-k, a tanácsi tisztségviselők, a tanácsi bizottságok és a vb szakigazgatási szervei vezetőinek feladatkörét, hatáskörét és hatósági jogkörét tartalmazó jegyzék közzétételéről.”

részeként fogja fel a jogalkotó, addig a (2) bekezdésben ez a felügyeleti jogkör – a hatósági tevékenységre nézve – önállósul, összekapcsolódva azonban az irányítási jogkör egyik legfontosabb elemével, az utasítási jogkörrel.

A felügyelet minimumának kell tekinteni – *Szamel Lajos* szerint – azt, hogy a felügyeleti szerv a vizsgált szervnél a hierarchikus rendben magasabban elhelyezkedő szervhez fordul abból a célból, hogy e szignalizációja nyomán intézkedésre kerüljön sor, míg maximuma annak lehetősége, hogy a felügyeleti szerv maga hozza meg az érdemi intézkedést.⁴⁹ Mindazok az esetek azonban, amelyeknél a kontrollszerző az ellenőrzött tevékenységét alapvetően befolyásolja, meghaladják a felügyelet kereteit, s elvezetnek az irányítás intézményéhez. Hiszen – ahogyan *Ekkehart Stein* is fogalmaz –, „*ha a felügyelő hatóság magához vonja a funkciót és azt primer módon gyakorolja, irányításról van szó*”.⁵⁰ Ugyanis ebben az esetben a kontroll gyakorlására hivatott szerv teljesen kizárja a kontrollált akaratát, s ily módon nincs lehetősége a saját felelősségű cselekvésre. Míg felügyelet esetén elsődlegesen a felügyelt „illetékes”, a felügyelő hatóság csupán szekunder módon felelős.⁵¹ Megállapítható tehát, hogy a felügyelő hatóság csak abban az esetben avatkozik be, ha a felügyeltnek a rájuk bízott feladatokat nem látják el, vagy ellátják ugyan, de nem úgy, ahogyan azt a jogrend, vagy egyéb – szakmai – elvárások megkövetelik. Ezzel szemben irányításnak az irányított szervezetre gyakorolt meghatározó befolyás tekinthető,⁵² például abban az esetben, ha a felügyeleti szerv nem csupán jóváhagyja, hanem maga alkotja meg a felügyelt szerv szervezeti és működési szabályzatát, egyértelműen irányításról van szó.

Magyarországon – visszautalva a fent említettekre – az irányítás és a felügyelet jogi szabályozása a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. (a továbbiakban: Státusztv.) 2–4. §-aiban található. A törvény a 2. §-tól kezdődően foglalkozik az irányítási jogkörökkel, majd – azon logika mentén, miszerint a (hierarchikus) felügyelet az irányítás része – kiemeli az irányítási jogosítványok közül azokat, amelyek a felügyelő szervet is megilletik. Továbbá megemlíti még az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.), amely a közigazgatási szervek közötti, illetve az olyan jogviszonyra alkalmazható, amelynek legalább egyik alanya közigazgatási szerv.⁵³

⁴⁹ SZAMEL (1963): *i. m.* 170.

⁵⁰ STEIN, Ekkehart (1967): *Die Wirtschaftsaufsicht*. Tübingen. 1. Magyarul idézi: KALTENBACH (1991): *i. m.* 74.

⁵¹ KALTENBACH (1991): *i. m.* 74.

⁵² BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség. 174.

⁵³ Lásd 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 9–9/A. §

E jogi eszközök tekintetében a szabályozási logika a következőkben foglalható össze:

1. táblázat • Az irányítás és a felügyelet jogi eszközei

(Forrás: saját szerkesztés)

Jogi eszközök	Irányítás	Felügyelet
államigazgatási szerv alapítása, átalakítása vagy megszüntetése	✓	x
kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása	✓	✓
az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése	✓	✓
az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása	✓	✓
az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás	✓	x
jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása	✓	x
egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására	✓	x
jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés	✓	x
az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott személyes adatok kezelése	✓	x

E törvényi rendelkezésből is kitűnik, hogy az irányítás mindig a rendelkezési joggal több, mint a felügyelet,⁵⁴ hiszen – ahogy fentebb már utaltam rá – felügyelet esetén a befolyásolás lehetősége sokkal gyengébb, mint az irányítás tekintetében. Azaz az irányítás minimuma az utasítási jog, maximuma pedig a Kormány által gyakorolt, az egész közigazgatási szervezetrendszer érintő irányítás.

⁵⁴ SZAMEL (1963): i. m. 163.

5. ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET FÓKUSZÁBAN

Az irányítás és a felügyelet viszonyának meghatározása – mint láthattuk – nemcsak a magyar, hanem a nemzetközi jogtudományban is gyakran ad táptalajt a különböző elméleti vitáknak. Az irányítás és felügyelet jogi eszközeit felsorolja ugyan a Státusztv. és az Áht. is, de a 2006. évi LVII. törvényhez hasonlóan nem sikerül feloldaniuk a fogalmak tartalmi hiányosságait, hiszen e rendelkezések csak az államigazgatási szervekre és nem a közigazgatás egészére irányulnak. Márpedig az önkormányzatok is a közigazgatás részei, mint-hogy ilyenek a kormányzati irányítás rájuk is kiterjed, éppen ezért az irányítási felügyeleti jogosultságok az önkormányzatok vonatkozásában is értelmezhetők kell, legyenek.⁵⁵

Nem véletlenül használtuk korábban a „főszabály” kifejezést az Möt. törvényességi felügyeleti rendszerével kapcsolatosan, ugyanis álláspontunk szerint a jogalkotó által meghatározott törvényességi felügyeleti eszközök néhány esetben megközelítik az államigazgatási hierarchiában érvényesülő irányítás tartalmát. Bár igaz, hogy a rendszerváltozást követően az önkormányzati modell kiépítése gyors ütemben történt – figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásait is –, mégis egyes elemeit (így a törvényességi ellenőrzés rendszerét is), nem, vagy nem megfelelően alakították ki. Kiss László az Ötv. által meghonosított törvényességi ellenőrzés eszközeit vizsgálva írta, hogy az túllép a hagyományos ellenőrzés keretein és afféle „szemérmes felügyeletként” funkcionál.⁵⁶ Ez a megállapítás az Möt. kontrollrendszerét áttekintve is igaz lehet, illetve analógiaként alkalmazható. Annak ellenére, hogy – amint azt már sokadszorra hivatkozunk – a Kormány és az önkormányzatok között nincs alá-főlé rendeltségi viszony,⁵⁷ a jogalkotó mintha szigorúbban szabályozná ezt a fajta felügyeleti viszonyt.

Vizsgáljuk meg közelebbről – példának okáért – az Möt. 135. §-át, amely arról rendelkezik, miszerint ha a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében törvényességi kérdések megtárgyalása indokolt, akkor a kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület összehívását. Amennyiben e kezdeményezésnek a polgármester a megadott határidőn belül nem tesz eleget, úgy a képviselő-testület, illetve a társulási tanács ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól. Vajon az a lehetőség, hogy a kormányhivatal eltérhet az érintett önkormányzat Szervezeti és Működési Szabályzatában foglaltaktól – immanens módon – nem hordozza-e magában az eshetőséget is, hogy az eltérés következtében akár teljesen meg is változhatnak a szabályzatnak az ülés menetére vonatkozó rendelkezései? Ennek következtében pedig a kormányhivatal már-már meghatározó mértékű befolyást gyakorolhat

⁵⁵ LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 91., 111.

⁵⁶ Kiss László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió. 64.

⁵⁷ Megjegyezzük, hogy a jogirodalmi álláspontok közelednek abban a tekintetben, hogy a törvényességi felügyelet alapvetően a hierarchián kívüli felügyelet jellemzője.

a felügyelt önkormányzatra. De említhető akár a határozathozatali kötelezettség mulasztásának pótlása, ahol kettős szankciót alkalmazhat a kormányhivatal, mivel bírságot is kiszabhat, és egyúttal a közigazgatási és munkaügyi bíróság döntését követően határozatot is hozhat az önkormányzat helyett. Márpedig, ahogyan *Kaltenbach Jenő* írja: „[...] míg az irányítás egy abszolút mindenre kiterjedő függőséget jelent, [...] addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony és [...] a felügyelt szerv belső szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti.”⁵⁸ Tehát nem funkcionál-e bizonyos aspektusok tekintetében a jelenlegi felügyeleti rendszer amolyan „szemérmes irányításként”?

Természetesen egyetértünk azzal, hogy 1990-ben az önkormányzati törvény megalkotásakor egy túlságosan széles körű autonómiára épülő rendszer jött létre. Márpedig Magyarország nem 3200 önkormányzat laza konföderációja, az önkormányzatok is részei az államszervezetnek, nem élveznek területenkívüliséget, kötelező érvényűek rájuk nézve a jogszabályok, s el kell viselniük a törvényességi kontrollt végző szervek jelenlétét is.⁵⁹ E nagyfokú önállóság keretek közé szorítására valóban megoldást adhat a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyelet intézménye, utalva a kormányhivatal e területen megjelenő többletjogosítványaira, akkor, ha nem jár hatáskörelvonással és a decentralizáció letéteményeseiként aposztrofálható önkormányzatok autonómiájába való nagyfokú beavatkozással. Ha megnézzük a helyi önkormányzatok feletti kontroll nyugat-európai megoldásait, amelyek jellemzően a decentralizált helyi entitásoknak jóval nagyobb autonómiát biztosítanak, akkor azt kell látnunk, hogy ezzel pontosan ellentétes folyamat megy végbe Magyarországon. Hazánkban ugyanis inkább a centralizáció irányába történő törekvés tapasztalható a jogalkotó részéről, míg például Franciaországban az 1982-es decentralizációs törvény hatálybalépése gyakorlatilag megszüntette a prefektus felügyeleti jogát az önkormányzatok tekintetében, így aki – ha megvizsgáljuk az általa gyakorolt feladat- és hatásköröket – inkább ellenőrzési jogot gyakorol.

Összegezőképpen ismételtelen *Szamel Lajost* idéznénk: „a felügyelet organikus része az irányításnak, s az irányító tevékenységbe akkor is beletartozik, ha valamely jogszabály külön említést nem tesz róla.” Ugyanakkor – és itt jutunk el ahhoz az alaptézishez, amelynek a jogalkotó talán kevesebb figyelmet szentelt a törvényességi felügyelet eszközeinek újr szabályozása során – ez a reláció fordítva nem áll: ha egy szerv felügyeleti jogkört kap, az az irányítási jogosítványokat nem öleli fel, mert „a rész az egészet nem helyettesíti”.⁶⁰

⁵⁸ FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész.* Budapest, Osiris. 234.

⁵⁹ KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés.* Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 146.

⁶⁰ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): *i. m.* 498.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BALÁZS István (2000): A magyar közigazgatás és a törvényesség. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége*. Pécs, Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés.
2. BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség.
3. BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
4. FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés: Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
5. FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog 1. Általános rész*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
6. FICZERE Lajos (1994): Az irányítás és a felügyelet helyzete, korszerűsítésének irányai. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet*. Budapest, Unió.
7. FICZERE Lajos szerk. (1998): *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris.
8. HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó – HOFFMAN István (2005): Gondolatok a helyi önkormányzatok tevékenységének ellenőrzéséről és felügyeletéről – nemzetközi és történeti kitekintéssel, a gyakorlati végrehajtás módszereivel Somogy megyében. *Magyar Közigazgatás*, 45. évf. 2. sz. 89–103.
9. IVANCSICS Imre (1994): Az irányítás és a felügyelet jogtudományi problémái. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez. 1. füzet*. Budapest, Unió.
10. KALTENBACH Jenő (1988): A felügyelet fogalma a jogirodalomban és a jogi szabályozásban. *Emlékkönyv Dr. Meznerics Iván egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XXXVIII. Fasc. 1–21. Szeged.
11. KETTL, Donald F. (2002): *The Transformation of Governance: Public Administration for the Twenty-First Century America*. The Johns Hopkins University Press.
12. KILÉNYI Géza (2000): A közigazgatás törvényességének garancia-rendszere. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Szamel Lajos Tudományos Emlékkülés*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
13. KISS László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József szerk.: *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió.
14. LŐRINCZ Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC.
15. MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
16. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

17. PATYI András – VARGA Zs. András (2013): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
18. PAULOVICS Anita et al. (2006): Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. In KALAS Tibor szerk.: *Közigazgatási jog I.* Budapest, Virtuóz. Elérhető: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf> (Letöltés dátuma: 2012. 10. 04.)
19. RAFT Miklós (1975): *Az irányítás és felügyelet értelmezése, szóhasználata. Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés néhány gyakorlati kérdése*. Budapest, TISZI Tanulmánykötet.
20. SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
21. SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK-Kerszöv.
22. TEMESI István szerk. (2014): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, NKE.
23. TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.

Jogi források

1. 1971. évi I. törvény a tanácsokról
2. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
3. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
4. 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
5. Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) sz. határozata
6. Magyarország Alaptörvénye

Dr. Fazekasné Dr. Pál Emese 2014-ben végzett a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, summa cum laude minősítéssel, majd ugyanebben az évben kezdte meg a munkát a Közigazgatási Jogi Tanszéken mint nappali tagozatos PhD-hallgató. Az Országos Tudományos Diákköri Konferencia Jogi Szekciójában dolgozata díjazásban részesült, valamint a Tavasz Szél elnevezésű doktorandusz konferencián a francia prefektusi felügyelettel foglalkozó előadása a Közigazgatás-tudományi Szekció nyertes pályamunkája volt. Doktori értekezésének választott témája: a közigazgatás törvényessége biztosításának jogi eszközei, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére. Tudományos érdeklődése emellett kiterjed a közigazgatás-elmélet, a közigazgatási hatósági eljárás és a választási kampány területére. Franciául és angolul beszél.

Kiss Lajos András

ALEKSZANDR DUGIN POLITIKA- ÉS ÁLLAMELMÉLETE – EGY MULTIPOLÁRIS VILÁGREND VÍZIÓJA¹

Alexander Dugin's Political and State Theory – Vision of a Multipolar World Order

Dr. habil. Kiss Lajos András főiskolai tanár, Nyíregyházi Egyetem, Történettudományi és Filozófiai Intézet, kiss.lajos@nye.hu

Az írás a szerző Alekszandr Dugin politikafilozófiai munkásságával kapcsolatos eddigi kutatásainak összefoglalása. Elsődleges célja annak megvilágítása, hogy érzékeltesse: Dugin számára a „jó állam eszméje” elválaszthatatlan a mai Oroszország első számú geopolitikai ambíciójától, az Egyesült Államok által szimbolizált „egypólusú világrend” radikális átfarmálástól. A Dugin által kidolgozott úgynevezett „multipoláris világrend” víziója a legkülönbözőbb szellemi/kulturális hagyományokat igyekszik egy többé-kevésbé koherens elméletté szintetizálni. A pánszlávizmus és a klasszikus eurázsiai mozgalom különféle változatai mellett, az 1920-as évek német konzervatív forradalmárai (Carl Schmitt, Oswald Spengler) és Karl Haushofer – a modern geopolitika megteremtője – a legfontosabb forrásai. Ugyanakkor Dugin érvelésében rendre felbukkannak napjaink új jobboldali teoretikusainak altermodialista elképzelései is. Dugin szerint az orosz állam elsődleges feladata abban áll, hogy a tellurokratikus (azaz szárazföldi) civilizáció „vezérállamaként” egy élhető világrend megvalósításán munkálkodjék, szemben az USA thalasszokratikus (tengeri) civilizációjával, amely szerinte káoszba sodorná az emberiséget. Jelen tanulmány igyekszik objektív értékítéletet alkotni korunk egyik legtöbbet vitatott politikai gondolkodójáról.

KULCSSZAVAK:

Eurázsia-eszme, geopolitika, konzervativizmus, szakrális földrajz, tér-imaginációk

¹ A tanulmány a KÖFOP-2.12-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú. „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt Ludovika Kiemelt Kutatóműhely Programjának Államelméleti alapkutatás 2016–2018 (2016/86 NKE-AKFI) elnevezésű alprogramjának keretében a Nemzeti Közszolgálati Egyetem megbízásából készült. Jelen tanulmány az *Alekszandr Dugin és az orosz új jobboldal téripolitikája* című írásom jelentősen kibővített változata; PUHL Antal – SZALAI András – VALASTYÁN Tamás szerk. (2017): *Árkádia: építészelméleti jegyzet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 139–172.

This paper summarises the recent researches of the author on the political philosophy of Alexander Dugin. Its first aim is to clarify that the “idea of the good state” for Dugin is inseparable from the primary ambition of today Russia which is the radical transformation of the “unipolar world order” symbolised by the USA. The vision of a “multi-polar world order” developed by Dugin wants to offer a synthesis of highly different intellectual and cultural traditions in a more or less coherent theory. Its most important sources are Pan-Slavism, different versions of the classic Eurasian movement, and representatives of the German idea of the conservative revolution in the 1920s (Carl Schmitt, Oswald Spengler), and the father of modern geopolitics, Karl Haushofer. At the same time, altermondialiste (anti-globalist) ideas of today’s new right theorists usually appear in Dugin’s argumentation, as well. In Dugin’s view, the main task of the Russian state is the realisation of a bearable world order as the “leader state” of the tellurocratic (mainland) civilisation, against the thalassocratic (seaborne) civilisation of the USA which, in his opinion, intends to lead humankind into chaos. The aim of the present paper is to offer an objective evaluation of one of the most disputed political thinkers in our epoch.

KEYWORDS:

conservatism, geopolitics, the idea of Eurasia, imaginations of space, sacral geography

1. BEVEZETÉS

Jelen tanulmány Alekszandr Dugin politikai- és államelmélete legfontosabb téziseinek elemzésére vállalkozik. Dugin államfelfogása lényegét tekintve instrumentális: számára az állam nem önálló entitásként és értékhordozóként fontos, hanem mindig alá van rendelve az orosz birodalmi törekvéseknek. Az olyan állam, amely elősegíti Oroszország geopolitikai érdekeinek minél hatékonyabb érvényesítését, a „jó” állam fogalmával jellemezhető, ami ellentmond ennek a primordiális érdekeknek, végső soron „rossz” államnak tekinthető. Mindazonáltal Dugin, túl a szimpla politikai érdekszemponatokon, igyekszik teoretikusan is megalapozni az orosz nagyhatalmi törekvéseket. Legfontosabb forrásai közé a 20. század első felének német konzervatív forradalmárai tartoznak, kiváltképpen Carl Schmitt és a geopolitikus Karl Haushofer. Ezért mindenképpen indokolt, hogy tanulmányom első részében bemutassam Schmitt geopolitikai örökségét, és a dugini recepció mellett röviden ismertessem két spanyol katolikus jogfilozófus (Álvaro d’Ors és Elías de Tejada) geopolitikai felfogását is. Ami az orosz szellemi hagyományt illeti, Dugin első sorban az úgynevezett klasszikus eurázsiai mozgalom képviselőinek nézeteit és Konsztantyin Leontyev pánszlávizmusát igyekszik revitalizálni, éppen ezért az úgynevezett Eurázsia-eszme rövid ismertetésétől sem tekinthetek el. Ezen túlmenően Dugin a 20. század második felének számos nyugat-európai filozófiai és politikafilozófiai irányzatára is reflektál, s ezek gondolatjait is beépíti az Új Eurázsia eszme, sokszor meglehetősen eklektikusnak minősíthető, de kétségtelenül eredeti elképzeléseket is magában foglaló államfelfogásába és geopolitikai vízióiba. A tanulmány befejező részében az orosz filozófusnak egy „lehetséges multipoláris világrénd” jövőjével kapcsolatos nézeteit vázolom fel.

2. CARL SCHMITT GEOPOLITIKAI ÖRÖKSÉGE

Carl Schmitt *Der Nomos der Erde* című munkájának első lapjain a következőket olvashatjuk: „*Misztikus nyelven a Földet a jog anyjának nevezik. Ez az elnevezés a jog és az igazságosság hármasság gyökerére utal.*

Először: a termékeny Föld önmagában, azaz saját termékeny méhében hordja önnön mértékét. Mert a fáradtság és a munka, a vetőmag és a művelés, amelyekkel az ember megajándékozza a Földet, a Föld részéről a növekedéssel és a terméssel lesz méltányosan megfizetve. Minden földműves ismeri ennek a méltányosságnak a mértékét.

Másodszor: az ember által elrendezett és megmunkált talajon (Boden) megjelennek azok a vonalak, amelyeken érzékelhetővé lesznek a meghatározott beosztások. A szántóföldek, a mezők és az erdők elhatárolódnak egymástól, s mindez a barázdákon és a parcellákon keresztül ölt látható formát. Hogy a Földet megművelték és bevetették, a dűlők, a parcellák, a megművelt részek és az ugarok váltakozásaiban válik nyilvánvalóvá. Ezekben a vonalakon lesz felismerhető a gazdálkodás azon mértéke és szabálya, amelyhez az ember munkálkodását igazítja.

Végül pedig harmadjára: a Föld a maga biztos alapjain hordozza a kerítéseket és a palánkokat, a határjelző köveket, a falakat, a házakat és egyéb építményeket. Ezek révén válnak szemmel láthatóvá az emberi együttélés rendjei (Ordnungen) és helyei (Ortungen). A család, a nemzetség, a törzs és a társadalmi rend, a rokonsági és tulajdonformák, de nemkülönben a hatalom és az uralom formái is itt öltének nyilvánvaló formát.

Ilyenformán a Föld háromféleképpen is össze van kötve a joggal: Magában hordozza azt a jogot, amely a munka fizetségéhez kapcsolódik; de megmutatkozik szilárd határvonalaként is; ugyanakkor magán viseli a rend nyilvános bélyegét. A jog tehát földszerű, a Földre vonatkoztatva bír értelemmel. Így véli ezt a költő is, midőn a Föld egyetemes jogáról beszél, és azt mondja: *justissima tellus*.

Ezzel szemben a Tenger nem ismeri a tér és a jog, a rend és a hely emé érzékelhető egységét. Noha a Tengernek is megvannak a maga kincsei, a halak, a gyöngyök és más egyéb dolgok, s ezek megszerzése is kemény munkát követel meg az embertől, de – ellentétben a szilárd földfelszín termékeivel – a Tenger nem ismeri a vetés és az aratás mértékét. A Tengeren nincsenek olyan mezők, amelyeket be lehetne vetni, és szilárd határvonalakat sem lehet benne kiásni. A Tengert végigszelő hajók nem hagynak maguk után nyomot. »A hullámon minden hullám« [...] Az újabb nemzetközi jog szerint a Tenger nem állami terület, és az emberi aktivitás három, egymástól nagyon különböző fő területe – azaz a halászat, a szabad hajózás és a háborús cselekmények számára – egyenlő módon nyitva áll.²²

Schmitt a továbbiakban arról beszél, hogy a tenger a kalózkodás elsőrangú terepe. A kalóz (pirat) szó a görög *peiran*, a próbálkozni, megkísérelni, merészlni szóból ered. A kalóz észjárása a „*vedd el és tűnj el*” életformáját preferálja, amely a priori visszautasítja a felelős gondolkodást.

Schmitt háború előtti és alatti írásai még az imént idézetteknel is radikálisabb hangot ütnek meg. A *Völkerrechtliche Großraumordnung* című 1941-ben megjelent hosszú tanulmányában egy olyan tétel (Raumprinzip) mellett kötelezi el magát, amely élesen szemben áll az angolszász „liberális és individualista” doktrínákkal. Haushofer geopolitikai invencióihoz csatlakozva Schmitt azt mondja, hogy a teret és a politikai eszmét nem lehet szétválasztani egymástól. „*Számunkra nem létezik sem tér nélküli politika, sem pedig ennek fordítottja: az eszme nélküli terek vagy tér-princípiumok. Egy meghatározott politikai eszméhez ismételtelen hozzátartozik az, hogy egy meghatározott nép hordozza ezt az eszmét, és hogy van egy meghatározott ellenfele, aki ezt számon tarja. S éppen ezáltal tesz szert politikai minőségre.*”²³

Ennek a megközelítésnek egyenes következménye, hogy Schmitt a liberáldemokratikus államok (geo)politikájában a hajdani monarchikus (és thalasszokratikus) dinasztiák újabb kiadását látja megjeleneni: miután azok (jórészt a gyarmatosítás eredményeképpen) birtokon belül vannak, immáron harcosan kiállnak a szabad kereskedelem és a kisebbségi

² SCHMITT, Carl (1997): *Der Nomos der Erde – im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin, Duncker & Humblot. 13–14.

³ SCHMITT, Carl (1995): *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*. Berlin, Duncker & Humblot. 282.

jogok biztosításának ügye mellett. A liberális individualizmus és a népek fölötti univerzalizmus doktrínája (amely magában foglalja az ad hoc szerveződő, tehát nem-organikus kisebbségek védelmét) semmiképpen sem lehet a nemzetközi jog alapja. Csak a nagytér-rendeken (Großraumordnung) alapuló politika lehet az a valódi nemzetközi jogi politika, amelyben a rend (Ordnung) és a térfoglalás (Ortung) elválaszthatatlanul egybefonódnak. Hogy mit értett Schmitt a *nagytér* fogalmán, azt leginkább a második világháború előtt és alatt írt tanulmányaiból hámozhatjuk ki. A *Völkerrechtliche Großraumordnung* című írásának bevezető fejezetében Schmitt azt mondja, hogy a 20. század elejére általánosan használatos lett a „nagy” előtaggal ellátott fogalmak használata, köztük az olyanok, mint a nagyipar, a nagykereskedelem vagy a nagyhatalom. Voltaképpen ebbe a sorba illeszkedik a *nagytér* kategóriája is.⁴ E fogalom használatának az adja meg a közvetlen értelmét, hogy – miként azt a fentebbi idézetben láttuk – a tér és a politikai eszmék elválaszthatatlanok egymástól. Ugyanakkor Schmitt megkülönbözteti egymástól a birodalom és a nagytér fogalmát. A nagytér valamiféle biztonsági zóna és kisugárzási övezet, amire mint „*érinthetetlenre*” kell tekintenie a többi (konkurens) birodalomnak vagy nagyhatalomnak.

Továbbá fontos adalék a Schmitt-féle „*nagytér logika*” megértéséhez az is, hogy a német gondolkodó a tenger/szárazföld megkülönböztetést szorosan összekapcsolja a politikai szféra jól ismert barát/ellenség megkülönböztetésével. Miként Birgit Biehler fogalmaz: „Schmitt *nagytér-elmélete számára, de nemkülönben a huszadik század világ- és geopolitikai fejlődése számára a tenger és a szárazföld dualizmusának különös jelentősége van. Manapság ezen ellentét teológiai és misztikus hozadékáról gyakran elfeledkeznek a Schmitt-féle analízis-kategóriák geopolitikailag interpretált értelmezéseiben.*”⁵ Mert a barát és az ellenség megkülönböztetésének nemcsak praktikus jelentősége van, hanem, miként Heinrich Meier írja, ez egyfajta teológiai szükségszerűség, miként a világban az Istent és a Sátánt is megkülönböztetjük egymástól. A geográfiai és a teológiai diskurzus együttes alkalmazása, illetve ezek összekapcsolása nagyon jól tetten érhető Schmitt *Das Meer gegen das Land* című tanulmányában. Schmitt Anglia „*tengeri irányultságának*” gyökereit kutatva a következőket mondja: „*Az a fordulat, amely a 16. és a 17. században az angol politikában végbement, lényegét tekintve valami különösét és egyszerűt jelent. Ennek tartalma nem azonos azzal a szimpla politikai döntéssel, hogy minden erőnket a tengerre koncentráljuk. A fordulat – melyet akkoriban Anglia végrehajtott – a szó tulajdonképpeni értelmében vett, a Szárazföldről a Tenger felé tett elementáris fordulat, amely egyúttal ama lényeg változása és fordulata is, miszerint innentől kezdve Anglia szubsztanciáját a szigetszerűség (Substanz der Insel selbst) teszi ki.*”⁶ Azonban ennek az „*elementáris*” fordulatnak a lényegét a szigetállapot pusztán geográfiai konnotációi még nem képesek megvilágítani. Az „*elementáris*” jelző nem csak geológiai különbségekre utal. Miként fentebb láttuk, a Szárazföld és a Tenger

⁴ SCHMITT (1995): i. m. 271.

⁵ BIEHLER, Birgit (2006): *Raum, Krieg und Politische Theologie bei Schmitt*. Elérhető: www.alexandria.unisg.ch/~28993/1/C.%20Schmitt%20Land%20und%20Meer.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 02. 08.)

⁶ BIEHLER (2006): i. m. 3.

lénygszerűen különböznek egymástól. S éppen ez a lénygszerű ellentét fejeződik ki *A politikai fogalma* című művében, ahol is Schmitt a barát és az ellenség megkülönböztetéséről a következőket mondja: „Az ellenség éppen a másik, az idegen, és lényegéhez elegendő, hogy különösen intenzív értelemben egzisztenciálisan valami más, és idegen, úgy, hogy szélsőséges esetben konfliktusok lehetségesek vele, melyek nem dönthetők el sem előzetesen meghozott általános normatív szabályozással, sem a konfliktusban »részt nem vevő« és ezért »pártatlan« harmadik ítéletével.”⁷ S mivel a Szárazföld és a Tenger lénygszerűen és egzisztenciálisan különböznek egymástól, nyilvánvalóan ellenségekként állnak egymással szemben.⁸ Éppen ezért, mondja Birgit Biehler, Schmitt számára Anglia nem egyszerűen csak geográfiai értelemben „*tengerre fixált*” állam, hanem egy döntés eredményeképpen az, ami: Anglia két lehetőség közül a Tenger mellett döntött. De ennek az ellenséges oppozíciónak politikai és államszervezési konzekvenciái is vannak. „*Ilyenformán a tengeri hatalmaként számon tartott Anglia és Amerika mindig meghatározott ideológiai pozíciókból kiindulva cselekszenek. Folyton a korlátlan ipari fejlődés nevében lépnek fel, és abban hisznek, hogy ez minden ember számára kivitelezhető [...] Ezenkívül, mint tengerjáró népek, mindig a szabad kereskedelem és a szabad mozgás igényét hangsúlyozzák.*”⁹ Az angolszász tengeri hatalmak a maguk jogi univerzalizmusát a „*tenger logikájából*” kiindulva fogalmazzák meg, s ezt nevezte Schmitt az „*angol nemzetközi jogi gondolkodás parttalan tengerfixáltságának (Meerbezogenheit).*”¹⁰ Ebből a gondolkodásból természetesen könnyedén levezethető egy általános liberális politikai filozófia is. „*A gazdasági és politikai liberalizmus, a feltétlen haladáshit és a hatalomtudattal átítatott univerzalizmus az angol–amerikai tengeri uralom hangsúlyos ismertetőjegyévé váltak.*”¹¹ Mindezen túlmenően a Schmitt-féle Tenger/Szárazföld-oppozíciónak bizonyos konfesszionális felhangjai is vannak, nevezetesen a katolikus talajmisztika szembeállítása a protestáns talajnélküliséggel. Előjáróban mindenképpen le kell szögezni: a Schmitt-féle talajmetafizika lényegileg különbözik a nemzetiszocialista rasszizmustól (a Bloot und Boden ideológiától), s egyfajta teológiai–mitologikus megközelítésként kell értelmezni. A *Römische Katholizismus und politische Form* című 1925-ös írásában a következőket mondja a protestánsokról (kiváltképpen a kálvinizmusról, jegyzi meg Birgit Biehler): „*A protestantizmus mindenféle talajon meg tud élni. Az már persze pontatlan hasonlat lenne, ha azt mondanánk, hogy a protestantizmus bármilyen talajban képes gyökeret eresztetni. Természetesen bárhol képes ipart létrehozni, s bármilyen talajt képes a maga szakmunkájának terepévé kialakítani [...] mindent meg tud tenni azért, hogy magát a természet urává tegye, s a természetet maga hatalma alá hajtja.*”¹² Schmitt szimpátiája a római katolikus vallás iránt oly erős, hogy nem csak történelemfilozófiai, jogi és geopolitikai érveket vonultat fel arra nézve, hogy tellurokratikus princípium, tehát

⁷ SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor. 19.

⁸ BIEHLER (2006): *i. m.* 4.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

¹¹ Uo.

¹² BIEHLER (2006): *i. m.* 5.

a szárazföldre való „normális viszony” végigvonul a kelta–rómaiaktól kezdődően a katolikus mediterrán népeken át az európai civilizáció egész történetén. De ezen túlmenően Schmitt még egy némileg bizarrnak tűnő etimologizálást is bevet, mintegy „perdöntő bizonyítékként”. Az egyik írásában például azt mondja, hogy „A tér (Raum) és Róma (Rom) ugyanarra a szógyökre vezethető vissza.”¹³ (Lentebb majd látni fogjuk, hogy az ehhez hasonló önkényes etimologizálás Dugintól sem idegen.)

Effajta gondolatok természetesen Európa más országaiban is megfogalmazódtak, s nem is csak a két világháború közötti időszakban, de az úgynevezett hidegháború éveiben is. Mint sajátos referenciát, a 20. századi spanyol *karlisták* jog- és államfelfogását érdemes egy pillanat erejéig szemügyre venni, mégpedig két szempontból is. Először is azért, mert az egyik jelentős képviselőjük, Álvaro d’Ors, egy nagy tradícióval rendelkező katalóniai értelmiségi családból származó jogfilozófus, szoros baráti kapcsolatban állt Carl Schmitttel. Igyekezett népszerűsíteni Schmitt nézeteit Spanyolországban, s ezen túlmenően évtizedekig leveleztek egymással. A karlista mozgalom a 19. század első felében jött létre Spanyolországban. Képviselői erőteljesen szemben álltak a liberalizmussal és általában az észak-európai protestáns kapitalista szellemmel. A karlisták a monarchikus politikai berendezkedésben és a katolikus univerzalizmusban látták az európai társadalmak integrációjának legfontosabb garanciáit. Bizonyos szabadságjogok azért számukra is fontosak voltak, mint például a rendi privilégiumok, a területi és a kulturális autonómia, illetve általában véve a tradíciók (például a család) tisztelete. Az általuk képviselt politikai eszmények sokban emlékeztetnek Juan Donoso Cortés és Joseph de Maistre elképzeléseire. D’Ors már az 1950-es évek elején, egy akkoriban meglehetősen szokatlannak tűnő geopolitikai diskurzus keretében értelmezte a második világháborút követően kialakult két világrendszer ellentétét. Álvaro d’Ors nem a kapitalista világrendszer/szocialista (olykor kommunista) világrendszer oppozíciójával élt. Szerinte voltaképpen mind a nyugati kapitalizmus, mind pedig a szovjet modell a *nagy szkizma* eredményeképpen jött létre. Nevezetesen arról van szó, hogy először a keleti ortodox egyház, majd pedig a nyugat-európai protestáns egyházak váltak le a római katolicizmusról, és aztán ezek önálló civilizációs keretben kezdtek el működni. Amíg a modern kapitalizmus a protestáns vallás terméke, addig a szovjet szocializmus nem más, mint a pravoszláv vallás mutálódott változata. Az igazi ellentét tehát egyrészt a katolikus mediterránium, másrészt Európa (illetve Amerika) nem katolikus térségei között van. D’Ors a következőket mondja: „Számomra nyilvánvaló, hogy a Nyugat és a Kelet két nagy technicizált hatalmi tömbjének jelenlegi harcát a következőképpen lehet magyarázni: a konfliktus mögött a két nagy szkizma áll. Azaz az úgynevezett »ortodox« egyháznak és a reformációnak a katolikus egyházzal való szakítása. Kelet szkizmájának legitim örökségei állnak szembe a Nyugat szkizmájának nem kevésbé legitim örökségével. *Phótiusz Lutherrel szemben.*”¹⁴ A katolikus egyház állam- és jogfelfogásának lényegét röviden a következőképpen lehetne összefoglalni. A katolikus természetjog határok közé

¹³ Uo.

¹⁴ Idézi: KISOUDIS, Dimitrios (2015): *Goldgrund Eurasien. Der neue kalte Krieg und das Dritte Rom*. Leipzig, Edition Sonderwege. 29.

szorítja az uralkodó jogait, és mind a személy, mind pedig annak közvetlen „miliójéhez” (úgy mint a család vagy a régiók) úgyszintén hozzárendel bizonyos cselekvési szabadságot. „A katolikus egyház azt vetette az ortodoxok szemére, hogy az ő egyházuk szorosán kötődik az államhoz, készségesen aláveti magát az éppen fennálló olyan hatalmasságoknak, mint amilyen a bizánci császár, s ügyet sem vet a természetjogra.”¹⁵ A katolikusokkal szemben az ortodoxok már nagyon korán az úgynevezett Melchizedek-elméletre esküdtek, miszerint az uralkodó egyúttal főpapi funkciókat is ellát.¹⁶ Ugyanakkor az ortodoxok – legálábbis a maguk módján – úgyszintén elválasztották egymástól az egyházi és a világi hatalmat. A Bizánci Birodalomban a politikai és az egyházi hatalom „szimfonikus összhangzatát” tekintették a legüdvösebb megoldásnak. Ez a gondolkodásmód pontosan tetten érhető a *Codex Iustinianus* hatodik rendelkezésében: „A papság és a királyság a két legnagyobb adomány, amelyet Isten mérhetetlen kegyelméből fakadóan az embereknek ajándékozott. A papság az isteni dolgokat szolgálja, a királyság pedig az emberi ügyek fölött áll, és velük törődik. Mindkettő ugyanabból az elvből ered: rendet kell vinni a földi életbe.”¹⁷ Amint azt Dimitrios Kisoudis mondja, történelmileg jól nyomon követhető az a folyamat, hogy a kései antikvitástól kezdődően az ortodoxia mindig az erős uralom elvét vallja és képviseli, míg a katolicizmus inkább az Aquinói Tamás-féle, a skolasztikában gyökeret vert természetjogi felfogást követi.¹⁸

Ezen túlmenően abból a szempontból is hasznos lehet a karlista mozgalmat egyfajta referenciának tekinteni, mert a karlisták államelméleti és geopolitikai nézetei – a felszínen mutatkozó ellentétek dacára – feltűnő hasonlóságot mutatnak az orosz eurázsiai mozgalom (és nem kis részben a szovjetrendszer!) államszervezési törekvéseivel. Miként azt lentebb rögvest látni fogjuk a Nyugat/Kelet oppozíciók pár konkrét tartalma ugyan időről időre módosulhat, de maga az oppozíciók struktúra úgyszólván „örök időkre” érvényes. Az ortodoxia és a szovjetrendszer „egylényegűségének” (ezt állítják ugyanis a karlisták) az áll a hátterében, hogy az ortodoxia „hatalomelméletének” kontinuitása akkor is létező valóság, ha már nincsenek többé konzíliumok, s a sztálini rendszer (legalábbis 1941-ig) mindent megtett a pravoszláv egyház tönkretételéért. „Amit a katolikus egyházban ordonak neveznek, az ortodoxiában oikoinomiának fordítják. Az ordo azt a rendet jelenti, aminek lennie kell, és aminek tartósan fenn is kell állnia, míg az oikonomia egyfajta üdvterv, vagyis azt üzeni: jobb is lehetne világ, mint ahogyan jelenleg kinéz.”¹⁹ Köztudott, hogy a sztálini Szovjetunióban üldözték, megkínózták és lágerbe zárták a papság egy jelentős részét. Az ortodox egyház elveszítette vagyona jó részét, a Moszkvai Patriarchátus főpapi posztja évtizedekre betöltetlen maradt. De mindezzel együtt, továbbra is megmaradt egy sajátos intim viszony

¹⁵ KISOUDIS (2015): i. m. 29.

¹⁶ Melchizedek, Sálem királya és a fölséges Isten papja a Zsidóknak írt levél hetedik fejezetében szerepel.

¹⁷ KISOUDIS (2015): i. m. 30.

¹⁸ „Szigorú értelemben véve Aquinói Tamás szerint a természeti törvényt a *participatio legis aeternae in rationali creatura értelmében kell felfogni*.” SCHMÖLZ, Franz Martin (1966): *Chance und Dilemma der politischen Ethik*. Köln, Bachem Verlag. 40.

¹⁹ KISOUDIS (2015): i. m. 30.

a szovjet állam és az ortodox egyház között, amire a spanyol karlisták nagyon jól ráéreztek. A karlisták a szovjetrendszert voltaképpen az ortodoxia színéváltozásának tekintették. Olyasmiről van szó az ortodoxia és a szovjetrendszer szembenállásban, szól Kisoudis szel-lemes hasonlata, mint amikor egy házaspár egymással nyilvánosan civakodik. A kívül-álló számára csak nehezen érthető, hogy a hangos veszekedés maga is az intim kapcsolat része. A *translatio imperii* logikája tehát, hogy Moszkva a harmadik Róma kell hogy legyen, minden belső vita ellenére továbbra is érvényben maradt. Ezt példázta az 1920-as évek kö-zepétől a Szovjetunióban mesterségesen kialakított Lenin-kultusz. Sztálin, aki a Lenin be-balzsamozását és a mauzóleum felépítését elrendelte, eredetileg Leonyid Boriszovics Kra-szin, a párizsi szovjet nagykövet javaslatát tette magáévá. Sztálin állítólagos unokaöccse, Budu Szvanidze, évtizedekkel később a következőképpen számolt be az esetről: „Kra-szin javasolta a Politikai Bizottságnak Lenin bebalzsamozását. A következőképpen érvelt: »Az orosz nép tiszteli a relikviákat. Ha el szeretnénk érni, hogy a szovjethatalmat nemzeti kormányzásként ismerjék el, akkor Lenint kell számukra relikviaként felkínálni. A nép ezt el fogja fogadni, és akkor máris lesz egy új és szovjet Szent Vlagyimirunk.«²⁰

Visszatérve a karlista államelmélet geopolitikai koncepcióihoz, talán nem felesleges egy pillantást vetni az irányzat egy másik jelentős képviselője által kifejtett gondolatokra is, amelyek úgyszintén a Szovjetunió és szövetségesei geopolitikai szerepét taglalták a múlt század közepén. Francisco Elías de Tejada (a kor másik ismert spanyol jogfilozófusa) ugyancsak sajátos módon értelmezte a második világháborút követő években a Szovjet-unió fokozatosan erősödő geopolitikai szerepét. Lényegében Elías de Tejada is egy kato-likus birodalom újjászületéséről álmodozott, miként honfitársa, Álvaro d’Ors. Egyszerűen fogalmazva, Elías de Tejada azon a nézetten volt, hogy az ENSZ keretében működő nem-zetállamok univerzalizmusa nem valódi egyetemesség. Hiszen ez a konstrukció lénye-gében nem más, mint a nemzeti parlamentarizmusok beillesztése egy nemzetközi rendbe. De arra semmiképpen sem alkalmas, hogy pótolja a francia forradalom által szétvert ka-tolikus univerzalizmust. Ugyanakkor: noha „perverz formában”, de a Szovjetunió már va-lóban a birodalom eszményét testesíti meg. Elías de Tejada a következőképpen fogalmaz: „Manapság, ha jól meggondoljuk, csak egyetlen olyan »birodalom« létezik, amely az univer-zalizmus meghódítását tűzi ki célul: Oroszország. Tény, hogy a Harmadik Róma moszkovita álmát most a proletárforradalom vörös ingként húzta magára. De mégis Sztálin órája az, ami a huszadik század idejét mutatja.»²¹

Az *Orosz logosz – orosz káosz* címmel megjelent munkájában Dugin is hasonló ér-vekkkel igyekszik alátámasztani az orosz nép és az orosz kultúra „eredendő vallásossá-gának”, illetve az orosz ortodoxia és a „nemzeti bolsevizmus” egytlényegűségének tézisé-t. A Nagy Októberi Forradalmat követő évtizedben – egészen az 1920-as évek végéig – ko-molyan felmerült az orosz vallásosság egy sajátos modifikációjának a lehetősége is. Az ügy-nevezett „nemzeti”, illetve „mágikus bolsevizmus” képviselői megpróbálták az orosz népi

²⁰ KISOUDIS (2015): i. m. 33.

²¹ KISOUDIS (2015): i. m. 27.

vallásosságot és a korai bolsevizmus eszméit összekapcsolni. „A »nemzeti bolsevizmus« vagy »mágikus bolsevizmus« [...] teoretikusan legműveltebb képviselői a költők (Ny. Klujev, A. Blok, Sz. Jeszenyin, M. Volosin, A. Belij) és az írók (A. Platonov, B. Pilnyak) közül kerültek ki. Ezek a művészek a néphit korszerűbb formájának megjelenését látták a bolsevikok eszméiben megjeleneni.”²²

Jelen tanulmányban nem célokom, hogy „minden részletében” tovább kövessem Carl Schmitt szellemi örökségének európai és orosz recepcióját, de talán annyi a fenti vázlatos ismertetésből is kiolvasható, hogy a német jogfilozófus fő geopolitikai eszméjét, miszerint valóban törvényes rendet (nomoszt) csak szárazföldi kultúrákra és civilizációkra lehet építeni, számos konzervatív gondolkodó osztotta Európa szerte. Másképpen fogalmazva: csak a *tellurokratikus* (azaz szárazföldi) civilizációk és államok képesek rendet (jogrendet) és élhető világot létrehozni, illetve fenntartani, míg a *thalasszokratikus* (azaz tengeri) hatalmak mindig gyökértelen és talajtalan rablókultúráként léteztek és léteznek a jövőben is. Noha Schmitt *A Föld nomosza* című munkája, amely a második világháborút követő években jelent meg – a háború alatt írt munkáival ellentétben – explicite már nem állítja, hogy az USA-t és az Egyesült Királyságot kellene a thalasszokratikus hatalmak ideáltípusának tekinteni, de nyilvánvaló, hogy ennek feltételezése nem áll távol az igazságtól. (Majd látni fogjuk, hogy Dugin korántsem lesz ilyen szemérmes, s mindent elkövet azért, hogy minél jobban démonizálja az említett országokat.)

Manapság sokan úgy vélhetik, hogy ezek a gondolatok immáron csak történeti és jogtörténeti érdekességgel bírnak (egyébként magam is sokáig ezek közé tartoztam), azonban az utóbbi két évtizedben a jobboldali extrémizmus számos képviselője Európa szerte leporolta és újrahasznosíthatónak vélte Schmitt könyveit (és sok más, számomra teljesen ismeretlen, jórészt a náci Németország iránt elkötelezett geopolitikus, antropológus, szociológus és filozófus munkáját).²³

3. ALEKSZANDR DUGIN ÉS AZ „ÚJ EURÁZSIA ESZME”

Ezen új-jobboldali figurák egyike az orosz filozófus, szociológus és politológus, Alekszandr Dugin, aki meglehetősen bizarr és meghökkentő nézeteivel az utóbbi évtizedben nemcsak Oroszországban keltette fel a tradicionalista/ultrajobboldali körök érdeklődését, de immáron világszerte az úgynevezett „normál tudomány” képviselői is egyre többet publikálnak az „Új Eurázsia eszme” profétájáról.

²² DUGIN, Alekszandr (2015): *Russzkij logos – russzkij haosz*. Akademicszkij Projekt. Moszkva. 334.

²³ Egyébként Schmitt könyveit az utóbbi két évtizedben a radikális baloldal is felfedezte. Olyan gondolkodók, mint Giorgio Agamben, Jacques Derrida és mások elsősorban nem Schmitt geopolitikai munkáira, hanem *A politikai fogalmára* referálnak, de a rehabilitáció ténye ettől tény marad. Lásd: MONOD, Jean-Claude (2006): *Penser l'ennemi, affronter l'exception. Réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*. Paris, La Découverte.; Carl Schmitt értelmezéséhez felhasználtam még: MONOD, Jean-Claude (2002): *La querelle de la sécularisation: théologie politique et philosophies de Hegel à Blumenberg*. Paris, Librairie Philosophique J. Vrin.

Alekszandr Geljevics Dugin az 1980-as években kapcsolatba került a moszkvai ellenzék konzervatív és tradicionalista csoportjaival, köztük az iszlám fundamentalizmus legbefolyásosabb oroszországi képviselőjével, Gajdar Dzsemállal.²⁴ Tanítványa lett Alekszandr Szergejevics Panarin, aki az 1990-es évek elejétől haláláig a Moszkvai Állami Egyetem Politológia Tanszékének vezetője volt. (Panarin, mint konzervatív gondolkodó az Eurázsia-eszme mérsékeltbb formáját képviselte, s nézetei általában a „racionális megvitathatóság” határain belül maradtak.) Dugin az 1990-es évek elejétől publikál rendszeresen. Eleinte a legkülönbözőbb szélsőjobboldali folyóiratokban és hetilapokban jelentek meg az írásai (*Nas szovromenjik, Gyeny*), illetve a francia *La Nouvelle Droite* fő képviselőjével, Alain de Benoist-val való személyes kapcsolatba kerülése révén létrehozta az *Elementyi* nevű tradicionalista folyóiratot, amely a francia hasonló nevű folyóirat testvérlelapjának is tekinthető. A kilenc nyelvet beszélő Dugin néhány év leforgása alatt a különféle orosz tradicionalista, konzervatív (némelyek szerint újfasiszta) irányzatok egyik legismertebb gondolkodójává nőtte ki magát. Dugin egy időben (állítólag) még a putyini külpolitika formálódására is befolyással bírt. Első ismertebb könyve 1991-ben jelent meg, s *Az abszolút haza* címet viselte, majd ezt követte a több kiadást is megért *Konzervatív forradalom* (1994).²⁵ Azóta legalább negyven könyvet publikált, az utóbbi időszakban évente átlagosan hármat, de állandó szereplője a legkülönbözőbb orosz tévévitáknak, valamint nézetei népszerűsítésére tudatosan használja az internetet is. Művei közül többet lefordítottak francia, angol, olasz, illetve török nyelvre. Munkái leginkább a szélsőjobboldali és a tradicionalista művek kiadására specializálódott kiadóknál jelennek meg. Oroszországban a hivatalos folyóiratok és kiadók többsége elzárkózik Dugin műveinek közlésétől, de mint a Lomonoszov Egyetem Politológia és Szociológia Intézetének igazgatója nagyvonalú támogatást kap az egyetemről művei kiadására, amelyek rendkívül szép és olykor extravagáns kivitelben jelennek meg. (Állítólag gazdag orosz tőkéscsoportok is állnak mögötte, ami ugyan nehezen bizonyítható, de jó eséllyel feltételezhető).²⁶

Jelen írásban Dugin munkásságának csak az egyik, de mindenképpen meghatározó születével szeretnék foglalkozni, nevezetesen a *szakrális geo- és térrpolitika*²⁷ néhány tézisének filozófiai, történeti és szociológiai hátterét igyekszem megvilágítani, illetve kitérek a szerző úgynevezett *multipoláris világrénd* kialakításával kapcsolatos vízióira is.

²⁴ Dugin 1962-ben született, apja katonatiszt, anyja orvos. Eredetileg repülőmérnöknek tanult, de „szovjetellenes nézetei” miatt eltávolították az egyetemről, s így nem tudta befejezni műszaki tanulmányait; Dzsema legismertebb munkája a *Revolucija prorokov (A proféták forradalma)* 1992-ben jelent meg Moszkvában.

²⁵ DUGIN, Alekszandr (1994): *Konzervatyivnaja revolucija*. Moszkva, Arktogeja.; Továbbá: DUGIN, Alekszandr (2005): *Konszpirologija – nauka o zagovorah, szekretnih obszeszvah i tajnoj vojnye*. Moszkva, Arktogeja.

²⁶ 2014-ben, részben a tömegmérteket öltött hallgatói tiltakozás nyomán, Duginnak távoznia kellett az egyetemről.

²⁷ A „szakrális földrajz” kifejezés valószínűleg René Guénon invenciója. Lásd GUÉNON, René (1993): *Metafizikai írások II. A világkirály*. Budapest, Farkas Lőrinc Imre Kiadó. 32.; Érdekes, hogy olykor Carl Schmittnél is előfordul ez a kifejezés. Héralkeitoszra utalva, egy helyütt a következőket mondja: „A nomoszt kiváltképpen a fal fogalmával lehetne megnevezni, mivel a fal egy szakrális renden nyugszik. A nomosz képes növekedni és sokasodni, mint a földbirtok és a tulajdon: egy isteni nomoszból táplálkozik minden emberi törvény (Nomoi) is.” SCHMITT (1997): i. m. 40. (Az én kiemelésem – K. L. A.)

Röviden néhány megjegyzés az úgynevezett Eurázsia-eszme főbb téziseiről, illetve azok filozófiai, politikai és erkölcsi implikációjáról. Az Eurázsia-eszme létrejött a 1920-as évek orosz, úgynevezett fehér emigrációjának szellemi küldetésével van kapcsolatban. A Bécsben, Prágában, Szófiában, Belgrádban, Párizsban vagy egyéb városokban letelepedett orosz emigráns értelmiség nagyobbik része „*tárgynyelvi szinten*” ugyan szemben állt a szovjet bolsevizmussal, de egy „*metanyelvi szinten*” mégis az internacionalista bolsevizmus egy sajátos – az orosz szlavofil hagyományokra erősen támaszkodó – politikai/metafizikai alternatívájával állt elő, nevezetesen az Eurázsia-eszmével. Az Eurázsia-eszme tehát maga is egyfajta kvázi-univerzalizmus irányába igyekezett továbbfejleszteni a szlavofil eszméket. Tudjuk, hogy az 1920-as és 1930-as évek a liberális demokrácia általános válságát jelentették egész Európában. Ez volt az úgynevezett totalitárius rendszerek születésének korszaka, mind Nyugat-, mind Kelet-, mind pedig Dél-Európában. Véleményem szerint az Eurázsia-eszme maga is a tradicionalista, antimodern és kvázi-totalitárius eszmék sorába tartozik, még ha ebben az esetben inkább csak papíron létező eszméről van is szó, hiszen az Eurázsia-vízió a maga tisztaságában sohasem valósult meg. Továbbá arról sem szabad elfeledkezni, hogy az Eurázsia-eszme ötlete nem választható el attól az általános *fin de siècle* érzülettől, amely a 19. század végén az egész európai értelmiséget jellemezte, s amelyet az orosz intelligencia esetén még tetézt a cári birodalom szétesésével együtt járó sokk, és az ezt követő bolsevik forradalom, illetve polgárháború. Mindenki számára ismert, hogy az orosz úgynevezett fehér emigráció egészét jellemezte a bolsevizmussal való szembenállás, de Oroszország lehetséges (azaz nem „*bolsevista*”) jövőjét illetően már eltérő nézeteket vallottak az emigránsok, akik különböző, egymással is rivalizáló frakciókra bomlottak. A monarchisták továbbra is a Romanov-dinasztiát idealizálták, s hittek az Uvarov-féle „*kereszténység – autokrácia – népiesség*” hármasságában, s lényegében azt a forradalom előtti Oroszországot szerették volna visszaállítani, amely bukásának okát a liberális értelmiség árulásában látták. A liberálisok a forradalmat az elvadult barbár tömegek számlájára írták, s a „*nyugatosok*” utódaiként úgy vélték, hogy addig is, amíg az „*eurázsiai eredetű*” orosz lakosság nem emelkedik fel a nyugati demokráciák kultúr-nemzeteinek színvonalára, kemény kézzel kell vele bánni. Az Eurázsia-eszme hívei egy harmadik megoldásban hittek, amely egyesítette, pontosabban (legalábbis hitük szerint) „*dialektikusan meghaladta*” mind a szlavofil partikularizmust, mind pedig a hamis bolsevik univerzalizmust, s egy olyan – divatos szóval élve – multipoláris világrend lehetőségét villantotta fel, amelyben azért Oroszország továbbra is vezető szerepet játszhat. Az Eurázsia-eszme szellemi előzményének tekinthető még Oswald Spenglernek az első világháborút követő években megjelent *A nyugat alkonya* című munkája – középpontban a benne megjelenő pesszimista történelemfilozófiai nézetekkel, illetve „*kultúrkör-elmélettel*” – gyorsan ismertté és Európa-szerte népszerűvé vált a radikális konzervatív értelmiségiek körében.

Az Eurázsia-eszme, noha kétségtelenül orosz invenciónak tekinthető, létrejött mégsem választható el a geopolitikai gondolkodás német, angol és amerikai hasonló jellegű törekvéseitől. Az Eurázsia-eszme nyugati forrásai közé sorolható a brit geopolitikus H. J. Mackinder, aki „*vizsgálódásaiban az Európa és Ázsia közötti történeti-civilizációs viszonyrendszert vette alapul, s arra jutott, hogy az európai történelemre az Ural*

és a Kaszpi-tenger közötti területen történtek voltak meghatározó hatással. [...]Mackinder ezért a »Világszigetnek« (World Island) tekintett eurázsiai szárazföldi masszívum központjának, magterületnek (Heartland) az orosz területeket tekinti, s ennek alapján készült híressé vált okfejtése: »Aki kezében tartja Kelet-Európát, az kezében tartja a Heartlandet. Aki kezében tartja a Heartlandet, az a Világsziget ura, és aki a Világszigetet tartja a kezében, az az egész világot irányítja.«²⁸ Németországban a Friedrich Ratzel által a 19. század végén kidolgozott geopolitikai és antropogeográfiai nézetek jelentették azt az alapot, amelyre a náci Németország geopolitikusai építettek, kiváltképpen Karl Haushofer.²⁹

Az orosz Eurázsia-eszme teoretikus teljesítményében kezdettől fogva kiemelt szerepet kapott a társadalmi és politikai folyamatok geográfiai és geopolitikai megközelítése. Miként Stefan Wiederkehr fogalmaz: »[...] a tér kategóriája domináns szerepet játszott az eurázsiai gondolkodásában.«³⁰ Szavickij, aki Nyikolaj Trubeckoj mellett az Eurázsia-mozgalom legfontosabb teoretikusa volt, az egyik írásában a következőket mondja: »Ázsia, Eurázsia és Európa [...] »geográfiai világok«, amelyek egy reális földrajzi karakterizálás alapján több egyidejűleg létező tulajdonság alá rendezhetők. A »geográfiai világ« fogalmától meg kell különböztetni a »földrész« fogalmát. Az utóbbi definíció estén kizárólag a víz és a szárazföld választóvonalaira vagyunk tekintettel, azaz a »szétválasztás ismertetőjegyét« művileg állítjuk elő.«³¹ Azt a tényt, hogy ez a megközelítés felhagy a földrajztudomány tradicionális álláspontjával, amely a Földet »öt kontinensre« osztja fel, és kulturális, szociológiai szempontokat visz be a felosztásba, akár még egyfajta proto-posztmodern megközelítésnek is tekinthetnénk, mondja Stefan Wiederkehr, ha eltekintenénk attól a tényről, hogy az eurázsiaiak már a saját maguk által elvégzett felosztást abszolút érvényűnek és dekonstruálhatatlannak, azaz valamilyen természeti törvény erejével működő igazságnak tekintik.³² A mozgalom szellemi atyjának és fő ideológusának mégsem Szavickij, hanem a híres nyelvész, Nyikolaj Trubeckoj tekinthető, aki 1920-ban egy jelentéktelen szófiai kiadónál jelentette meg az *Európa és az emberiség* című könyvét, amelyet a mai napig a mozgalom szellemi alapvetésének tekintenek. (Ez a munka – csakúgy, mint az Eurázsia-eszméhez köthető irodalom nagyobb része – az 1930-as évek során a feledés homályába merült, s csak a gorbacsovi időszakban újjáéledő orosz jobboldali radikalizmus találta meg benne a »harmadik útnak« nevezett újkonzervatív forradalom szellemi előképét.)³³

²⁸ GAZDAG Ferenc (2004): Előszó az orosz geopolitikai szöveggyűjteményhez. In GAZDAG, Ferenc – LJUBOV, Siselina: *Oroszország és Európa. Orosz geopolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, Zrínyi. 9.

²⁹ Egyébként Ratzelnek magyarul is megjelent egy munkája. RATZEL, Friedrich (1887): *A föld és az ember. Anthropológia avagy a földrajz történeti alkalmazásának alapvonalai*. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-vállalata.

³⁰ WIEDERKEHR, Stefan (2007): *Die eurasische Bewegung. Wissenschaft und Politik in der russischen Emigration der Zwischenkriegszeit und im Postsowjetischen Russland*. Köln–Weimar–Wien, Böhlau Verlag.

³¹ WIEDERKEHR (2007): i. m. 76.

³² Dugin például Észak- és Dél-Amerikát egyszerűen két egymáshoz kapcsolódó nagyméretű szigetnek tekinti, ugyanis szerinte csak Eurázsia méltó a kontinens megnevezésre.

³³ Nyugaton a »harmadik út« kifejezést leginkább a Blair-, Giddens- vagy Beck-féle, úgynevezett súrlódásmentes kapitalizmus vágyalmát kifejezésre juttató, az »új szociáldemokrácia« által kidolgozott elmélethez szokás kötni.

Az Eurázsia-eszme szellem- és társadalomtudományi hátterének jobb megértéséhez érdemes tekintetbe venni azt a tényt is, hogy a 20. század első évtizedeiben a normál szellem- és társadalomtudományokban is végbement egyfajta *spatial turn*, amelyről a következő durkheimi idézet is tanúskodik. A francia szociológus a következőket mondja: „Ugyanez a helyzet a térrel [vagyis, mint az idővel – K. L. A.]. Mint Hamelin kimutatta, a tér nem az a homályos és meghatározatlan közeg, aminek Kant képzelte: ha tisztán, abszolút módon homogén lenne, akkor semmire se szolgálna, s a gondolkodás nem találna fogódzót benne. Lényegét tekintve a térképzet az érzéki tapasztalás által szerzett adatok legelső koordinálása. Ez a koordináció ugyanakkor lehetetlen volna, ha a tér részei minőségileg egyeznének; ha valóban kölcsönösen felcserélhetők volnának. Ahhoz, hogy térbelileg el tudjuk helyezni a dolgokat, különbözőképpen kell tudnunk elhelyezni őket; az egyiket jobbra, a másikat balra, ezt fölfelé, azt lefelé, északnak vagy délnek, keletnek vagy nyugatnak stb., amiként a tudatállapotokat is csak úgy tudjuk elrendezni az időben, ha meghatározott időpontokhoz kötjük őket. Ezzel azt állítjuk, hogy a tér nem lehetne tér, ha az időhöz hasonlóan nem lenne felosztva és differenciálva. De honnan van a lényeghez tartozó felosztás? Magától nincs benne sem jobb, sem bal, sem fönt, sem lent, sem észak, sem dél stb. Ezek a különbségtételek nyilvánvalóan onnan származnak, hogy az egyes régióknak más és más érzelmi értéket tulajdonítottak. S mivel az ugyanabban a civilizációban élő emberek ugyanolyan módon képzelik el a teret, az érzelmi értékeket és a belőlük fakadó különbségtételeknek is közöseknek kell lenniük; ez pedig csaknem szükségszerűen azt feltételezi, hogy társadalmi eredetűek.”³⁴

Egyébként A Föld nomoszában Carl Schmitt – miközben hosszasan elmélkedik a nomosz-fogalom etimológiájáról – maga is felveti az idő- és tértapasztalás filozófiai problémáját. Ő viszont, ellentétben Duginnal, nem csatlakozik azokhoz a feltevésekhez, amelyek a kétfajta tapasztalat-lehetőség prioritási kérdéseiben akár az egyik, akár a másik javára szeretnének döntést hozni. Schmitt a következőképpen érvel: „Midőn a jogi képzetek térbeli eredetét hangsúlyozzuk, felmerülhet annak veszélye, hogy ezzel a tér és az idő széles körben elterjedt túláltalánosításának absztrakt filozófiai problematikájánál kötünk ki. [...] Az ilyen értelmezés vagy a bergsoni filozófia gondolatvezetésébe torkollik, és olyan módon állítja egymással szembe az értelmet (Intelligenz) és az ösztönt (Instinkt), hogy a teret valamiféle »intellektuálisnak«, azaz a »konkrét tartammal« szembenállónak mutatja be. Vagy pedig olyan módon lép fel, miként az Németországban 1939 óta megszokott, hogy egyszerűen végrehajtja

Dugin és az Új Eurázsia eszme hívei viszont az 1920-as években kiformalódó fasiszta és félfasiszta konzervatív forradalmainak korszerűsített változatát illetik ezzel a kifejezéssel.

³⁴ DURKHEIM, Emile (2003): *A vállalási élet elemi formái*. Budapest, L'Harmattan. 21. Érdemes megemlíteni, hogy Dugin, ellentétben Durkheim felfogásával, a teret mégsem tekinti tisztán társadalmi konstrukciónak. Az egyik nemrégiben megjelent könyvében a következőket mondja: „Ehelyütt választ kell adni arra a kérdésre, hogy vajon a tér társadalmi konstrukció-e? A válasz: nem, nem tekinthető annak. A tér megelőzi a társadalmiságot, s annak teremtő, organizáló elvével esik egybe. A tér társadalmi, de nem másodlagos a szociumhoz való kapcsolatában. A tér nem konstrukció. [...] A tér mozdulatlan és élőnek tekintendő. Ugyanis a képzelőerő struktúrájában csak az lehet élő, ami mozdulatlan (örök, atemporális). Minden olyan valami, ami az időben él, részlegesen már halottnak tekintendő.”; DUGIN, Alekszandr (2010): *Szociologija voobrozsenija*. Moszkva, Akademicseszkiy Projekt. 180.

ennek az antitézisnek az értékmegfordítását, és e megfordítás eredményeképpen immáron a tér a konkrét-létező, míg ezzel ellentétben az idő valamilyen intellektuális-absztraktként jelenik meg. Mindkét álláspontot meg lehet fogalmazni éles elméjűen, de ezek egyikét sem kell magunkénak vallani, sem pedig elvetni.³⁵ Mindazonáltal nem sok kétség férhet hozzá, hogy Schmitt geopolitikai fejtegetéseiben a térnek van primordiális jelentősége. A nomosz fogalmának történeti elemzésében folyamatosan azt hangsúlyozza, hogy nomosz elsődleges értelme a házhoz, a kerítéshez, a földfoglaláshoz és földfelosztáshoz, sőt, egyenesen a *honfoglaláshoz* kapcsolódik.³⁶

Visszatérve a geopolitika orosz tradíciójához, látni kell, hogy a tér és a kultúra összekapcsolása Nyikolaj Trubeckoj elméleti megközelítésének is az egyik központi gondolata. Trubeckoj látható módon a klasszikus orosz történelemfilozófiai megközelítés logikáját folytatja, amikor azt mondja, hogy a kozmopolita európai értelmiség téved, mert „az »emberiség«, az »általános emberi civilizáció« és egyebek rendkívül pontatlan kifejezések, és nagyon is határozott etnográfiai fogalmakat lepleznek. Az európai kultúra nem azonos az emberiség kultúrájával. Egy meghatározott etnikai csoport történetének produktuma.³⁷ Amit általános emberi értékeknek, illetve európai kultúrának hívnak, az nem más, mint egy nagyon is meghatározott etnokulturális közösség, azaz a *latin-germán sovinizmus szellemi produktuma*. Az európai kultúrát semmiképpen sem lehet az emberiség kultúrájával azonosítani, hanem annak csak egy deformált változatával. Trubeckoj szerint a nyugat-európai kultúra és a szláv-turáni kultúra között úgyszólván áthatolhatatlan szakadék táng. Erre az utóbbi mondatra nagyon érdemes odafigyelni, mert ezzel az orosz filozófus egy teljesen szokatlan, és az orosz nemzettudat korábbi változataitól radikálisan eltérő álláspontot fogalmaz meg. Köztudott, hogy az orosz nemzeti öntudat kialakulása elválaszthatatlan a „*tatár-mongol igától*” való felszabadulás eszméjétől. Éppen ezért az olyan eszmefuttatások, hogy a Kijevi Rusz igazából nem tekinthető az orosz államiség bölcsőjének,

³⁵ SCHMITT (1997): i. m. 44.

³⁶ A *Föld nomosza* 50. oldalának lábjegyzetében – nagy meglepetésemre – Schmitt a magyar *honfoglalás* kifejezést a *Landnahme* egyik legjobb nyelvi megfelelőjeként említi.

³⁷ GAZDAG (2004): i. m. 274.; Talán nem felesleges felhívnom a figyelmet arra a különös hasonlóságra, amely Trubeckoj iménti állítása és a mai multikulturalizmus néhány radikális irányzatának (például radikális feministák, illetve az úgynevezett alávetettek) érvelési módjaiban megfigyelhető. Álljon itt példának az a néhány mondat, amely Edward W. Saidtól, az úgynevezett alávetett (szubaltern) irodalom fő képviselőjétől származik: „*Ha igaznak fogadjuk el, hogy a humán tudományok eredményei nem függetleníthetők, nem választhatók el a kutatók mint emberi lények életkörülményeitől, akkor annak a megállapításnak is igaznak kell lennie, hogy egyetlen, a Keletet tanulmányozni szándékozó európai vagy amerikai sem szakíthatja ki magát teljesen az őt körülölelő mindennapokból; a Kelettel való találkozást elsősorban európaiként vagy amerikaiként éli meg, s másodszorban független emberi lényként.*”; SAID, Edward W. (2000): *Orientalizmus*. Budapest, Európa. 27. Ilyenformán Dugin nem jár messze az igazságtól, amikor az Új Eurázsia eszmét rokonítja a multikulturalizmus és az úgynevezett kulturális tanulmányok szemléletével. Dugin maga is gyakran érvel a Nyugat monokulturalizmusa ellen, és esküszik a sokféleségre, noha saját nézőpontjának mégis mindig a *primus inter pares* szerepét szánja. Dugin álláspontja tehát meglehetősen paradox: az Eurázsia-eszmét egyszerre tekinti a posztmodern politikai filozófia egyik ágának, ugyanakkor a posztmodern sokféleséget meghaladó új típusú univerzalizmusnak is. Lásd DUGIN, Alekszandr: *Geopolitika posztmoderna*. Elérhető: <http://lib.rus.ec/b/125779/read> (Letöltés dátuma: 2013. 02. 28.)

hanem csak egy bizánci provinciának, míg a Mongol Birodalomban egy hatalmas eurázsiai „*kultúrállamot*” kell látnunk, eleinte igencsak meglepőnek tűntek a kortársak számára.³⁸ Trubeckoj pánturánizmusa radikális szakítást jelentett az orosz intelligencia történeti identitásával, s nem is csak annak „*nyugatos változatával*”, de a szlavofil és konzervatív értelmiség hagyományos identitásával is. Ha például valaki a szlavofilek első nemzedékének ismert figurájához, Akszakovhoz a következő megjegyzéssel fordult volna oda: „*Üdvözlöm Önt, mint Dzsingisz kán leszármazottját!*”, akkor annak igencsak meglepő következményei lettek volna az illetőre nézve.³⁹ De még a konzervatív történelemfilozófus, Konsztantyin Leontyev, aki ugyan elismerte, hogy az orosz nemzettudatban jelen van a „*turáni komponens*”, s ő maga is valamilyen keletről jövő eszme megtermékenyítő erejében reménykedett, mindazonáltal az európai kultúra egészének értékét nem kívánta megtagadni. Leontyev konzervatív kritikája „*elsősorban a burzsoá és demokratikus szellemre irányult, mert ebben a kultúrában a francia forradalom győzelmét látta kiteljesedni.*”⁴⁰ Leontyev szimpátiája nem elsősorban Ázsiának, hanem a számára véglegesen letűnni látszó feudális–arisztokratikus Európának szólt. A szlavofilek, Leontyev és Dosztojevszkij belülről bírálták Európát, azt a világot látták benne, amelynek azért minden ellenkezésükkel együtt maguk is a részesei voltak. Ezzel ellentétben az Eurázsia-eszme képviselői ettől radikálisan eltérő diskurzust honosítottak meg: „*[S]zámukra Európa valamilyen idegen, személytelen, távoli és egyértelműen ellenséges világot jelentett. Ezzel magyarázható, hogy az eurázsiai vízió átjárhatatlan falakkal zárja el magát az »európai ragálytól« – ugyanúgy, mint a korábbi évszázadokban az államhatalmi, konzervatív/társadalmi gondolkodás is valamiféle előretolt bástyát látott Oroszországban, amely képes ellenállni a forradalmi ragálynak.*”⁴¹

Az orosz Eurázsia-eszme képviselőiben az első világháborút követően színre lépő német „*konzervatív forradalmárok*” szellemi rokonait kell látnunk, akik közül Arthur Moeller van den Bruck, Ernst Forsthoff, Ernst Niekisch, Ernst Jünger, Carl Schmitt és Martin Heidegger tekinthetők a legismertebbeknek. Kétségtelen, hogy az említett gondolkodók többsége a náci hatalomvétel után több-kevesebb határozottsággal levált a hitleri Németország hivatalos politikájától, noha nézeteik lényegén nemigen változtattak.

Ha most egy jó fél évszázadot előreugrunk az időben, akkor azt látjuk, hogy a Szovjetunió felbomlásának éveiben hasonló zavarodottság vesz erőt a korszak orosz értelmiségének egy részén, mint amilyen a két generációval előttük járó, az első világháborút követő

³⁸ Leonid Luks a következőképpen kommentálja ezt az álláspontot: „*A Kijevi Rusz csak egy huszad részét tette ki a mai Oroszország méretének [...]. A mongol birodalom területe viszont nagyjából megfelelt a mai Oroszország területének. Dzsingisz kán volt az első képviselője annak a grandiózus eszmének, amely annak a területnek az egységét akarta létrehozni, amelyet az Eurázsia-eszme képviselői »Eurázsia-kontinensnek« neveztek.*”; LUKS, Leonid (2005): Die Ideologie der Eurasier. In LUKS, Leonid: *Der russische „Sonderweg“? Aufsätze zur neuesten Geschichte Russlands im europäischen Kontext.* Stuttgart, ibidem-Verlag. 69.

³⁹ A példát Valerij Szenderovtól kölcsönöztem.; SZENDEROV, Valerij Anatoljevics (2004): Nyeojevrazijisztvo: realnosztyi, opasznosztyi, perszpektivi. *Voproszi Filozofii*, 6. sz. 23.

⁴⁰ LJKUSZ, Leonyid (1996): Jevrazijsztvo i konzervativnaja revolucija. *Voproszi filozofii*, 3. sz. 59.; Lásd még LUKS (2005): *i. m.* 35–110.

⁴¹ LUKS (2005): *i. m.* 59.

zűrzavaros időszak értelmiségén is eluralkodott. A Szovjetunió szétesésével a marxizmus nemcsak mint univerzalisztikus és emancipatorikus eszme veszítette el a hitelét, de ellehetetlenült, mint az orosz nép számára a világtörténelemben privilegizált szerepet biztosító ideológia is. S ekkor lépett színre a feledés homályából az ímént vázolt Eurázsia-eszme, amely korszerűsített (és jóval agresszívabb) formában a megoldás lehetőségét mutatta fel. S ennek az „Új Eurázsia eszmének” a fő képviselője, az írásom címében említett Alekszandr Dugin. Az igazság az, hogy a legtöbb teoretikus inkább csak ügyes csalót vagy szimpla újfasisztát, olykor pedig megbomlott elméjű embert lát Duginban, akinek extravagáns eszméi olykor valóban az utóbb említett feltevést látszanak megerősíteni. Mindazonáltal mégis érdemes Dugin komolyan venni, s miként azt egykoron Raymond Aron mondta Alain de Benoist-val kapcsolatban: nem kiátkozni kell, hanem racionális érvekkel vitatkozni vele.

Jelen írásban elsősorban Dugin eszméinek csak az egyik – noha alapvető – szeletét szeretném érinteni, nevezetesen a misztikus és tradicionalista alapokon nyugvó geopolitikai nézeteit, illetve az Új Eurázsia eszme multipoláris világrend vízióját. Ehhez jórészt Dugin *Geopolitika* és *A multipoláris világ elmélete* című műveire, illetve Alexander Höllwerth több mint hétszáz oldalas *Dugin-monográfiájára* támaszkodom.⁴²

Dugin Új Eurázsia elméletének bemutatása során abból érdemes kiindulni, hogy az orosz tradicionalista filozófus jelentősen átalakította Trubeckoj felfogását. Ugyanis Dugin bipoláris és manicheus világmépében Németország már úgymond a „jó oldalra” kerül, mert a törésvonal immáron a Németországot is magában foglaló eurázsiai *Heartland* (magföld) és az angol–amerikai kultúrát magában foglaló *Seeland* vagy *Sea Power* (tengeri hatalmak) között található. Dugin beszél még egy *Rimlandnak* (peremvidék) nevezett köztes területről, amelynek nincs igazi szubsztanciája, hanem valamilyen „mediátor funkcióval” rendelkezik, mert a fölötte való uralom jelenti a két előbb említett kulturális és civilizációs erő küzdelmének egyik legfontosabb tétjét.⁴³ Dugin e peremvidékhez tartozónak tekinti India, Afganisztán, Dél-Kína és általában véve Délkelet-Ázsia nagyobb részét, illetve (bizonyos megszorításokkal) a Földközi-tenger medencéjét és a *Nagy Kelet-Európa* nevű középbirodalmat, amely Litvániából kiindulva Lengyelországon és Nyugat-Ukrajnán át egészen Görögorszáig húzódik, s amelynek ugyan kakuktktojásként, de mi magyarok is a részei lennénk.⁴⁴ Sőt, Dugin még a latin (francia, spanyol, olasz) kultúrát is átértékeli, s igazából

⁴² DUGIN, Alekszandr (2011): *Geopolityika*. Moszkva, Akademicszkij Projekt.; HÖLLWERTH, Alexander (2007): *Das sakralische Imperium des Alexanders Dugin: Eine Diskursanalyse zum postsowjetischen russischen Rechts-extremismus*. Stuttgart, ibidem-Verlag.

⁴³ „A »Rimland birtoklásáért folyó csata« tekinthető a geopolitika egyik alaptörvényének, s ennek a harcnak az alapfolyamatai minden konkrét esetben előfeltételezik a küzdelemben részt vevő erők logikájának megosztását és azok státuszát, adott természetét, továbbá azoknak a közbülső céloknak a kiformalódását, amelyek indirekt módon játszanak közre a lokális politikai viszonyokban – a háborúkban, a konfliktusokban, a tárgyalásokban, szövetségkötésekben, ideológiai és vallási összeütközésekben, blokkokban stb.” DUGIN (2011): i. m. 62.

⁴⁴ „A »Nagy Kelet-Európa« projekthez tartozónak lehet tekinteni a szláv népek családját (lengyeleket, bolgárokat, szerbeket, horvátokat, szlovéneket, makedónokat, bosnyákokat), s néhány kisebb szláv népet, mint például a luzsicei szorbokat. De szintén idetartoznak a pravoszlávok (a bolgárok, a szerbek, a makedónok, továbbá a románok és a görögök.) Az egyedüli kelet-európai nép, amely nem esik sem a »szláv«, sem pedig a »pravoszláv« meghatározás alá – a magyar. De más oldalról nézve az ő esetükben is megjelenik az eurázsiaiság, mert sztyeppei eredetük

az Oroszország vezette szárazföldi civilizáció természetes szövetségeseiként tekint rájuk.⁴⁵ Ebben a fordulatban vitathatatlanul szerepe van annak a felismerésnek is, hogy a Trubecoj-féle Eurázsia-birodalom mérete alig haladta volna meg az egykori cári Oroszország területét, azaz még a hajdani szovjet blokk is nagyobb területet foglalt magában, s amely a hidegháborúnak nevezett korszakban mégis elveszítette az euro-atlanti világgal szembeni küzdelmet. A másik ok teoretikus: a két világháború közötti német konzervatív forradalom elméleti teljesítményei alapvetően meghatározzák Dugin világszemléletét, s ezen belül is geopolitikai felfogását. Főként a német geopolitika megteremtője, Karl Haushofer, a náci antropológus és őskultúra-kutató, Herman Wirth, valamint Carl Schmitt és Martin Heidegger nézeteit érzi közel magához. Talán első pillanatra furcsának találhatjuk ezt a különös vonzalmat, de Dugin nem győzi hangsúlyozni, hogy a nácihoz közel álló „konzervatív forradalmárok” többsége jobban gyűlölte az angol-amerikai liberális demokráciát, mint a sztálini Szovjetuniót. (Például Haushofer az egyik 1941 tavaszán megjelent írásában arról értekezett, hogy Németországnak nem szabad az oroszokat megtámadnia, hanem összefogva a Szovjetunióval, együttesen kell az angolszász kapitalista, individualista, gyökértelen és plutokrata világot megsemmisítenie. Egyébként a Szovjetunió megtámadása után Haushofer visszavonult, és 1946-ban öngyilkosságot követett el. Albert fiát pedig a Hitler-ellenes összeesküvésben való részvétel miatt kivégezték.)

Az igazság az, hogy Dugin misztikus geopolitikája jóval szélesebb spektrumú és messze radikálisabb elméleti alapokon nyugszik, mint az előbb említett német (és holland) gondolkodók felfogása. Ennek hátterében az áll, hogy Dugin sokat merít az olyan tradicionalista/szélsőjobboldali/fasiszta filozófusok és mitoszkatatók elméleteiből, mint René Guénon, Julius Evola, továbbá a román származású Mircea Eliade és Jean Parvulesco. Továbbá forrásai között szerepel a nyíltan újfasiszta nézeteket valló belga „geopolitikus”, Jean-François Thiriart, vagy az olasz szélsőjobboldali (és tradicionalista) gondolkodó, Claudio Mutti. Ugyanakkor az utóbbi években megjelent könyveiben olyan – a normáltudomány köréhez tartozó – gondolkodókra is épít, mint Gaston Bachelard, Gilbert Durand, illetve a tanítványának tekintett Michel Maffesoli. Mindehhez azt is érdemes hozzátenni, hogy Dugin voltaképpen mindenevő, ha kifizetődőnek tűnik számára, akkor például az inkább baloldali társadalomtudósok közé sorolt Michel Foucault biopolitikai eszméiből, Gilles Deleuze geofilozófiájából és Jean Baudrillard szimulákrum-elméletéből is tetszés szerint emel át gondolatokat bizarr nézetei alátámasztására.⁴⁶

miatt, továbbá azon finnugor népekkel való rokonságukból fakadóan, akik nagyjából a Heartland területén élnek, egyértelműen eurázsiai kulturális jegyekkel rendelkeznek.” DUGIN (2011): i. m. 480.

⁴⁵ Duginhoz hasonlóan, Carl Schmitt is szárazföldi hatalomnak tekinti Spanyolországot. Ugyanis Spanyolország hiába küzdött olyan elszántan Angliával a tengerek birtoklásáért, lélekben mégis olyan szárazföldi hatalom maradt, aki a tengeri gályák „képében” voltaképpen „szárazföldi páncélos lovagokat” küldött ki az óceánokra harcolni. A spanyolok egyszerűen nem értették meg a „tenger metafizikáját”. Egy helyütt Schmitt a tengerpartra sodródott bálnatetem metaforájával él Spanyolországgal kapcsolatban.

⁴⁶ Dugin a *Konzervatívnyaja revolucija* című könyve előszavában világossá teszi, hogy számára a konzervativizmusnak nem sok köze van a M. Thatcher és a R. Reagan neve által fémjelzett angolszász neoliberalizmushoz. Dugin a múlt század húszas-harmincas éveinek német „konzervatív forradalmárait”, a romániai Vasgárda

Ez az ötletszerűség a felszínesség és az önkényes értelmezések tömkelegét vonja maga után. Én, itt és most csak egy példát szeretnék bemutatni ennek az önkénynek az illusztrálására, nevezetesen Gaston Bachelard materiális fenomenológiájának dugini „interpretációját”, mivel az vagy teljes félreértésen, vagy szándékos félremagyarázaton alapul.

Bachelard materiális imaginációjában (amelyet egy sajátos lét-olvasatnak lehet tekinteni) a világ eltűnőben lévő civilizációként jelenik meg. Munkáiban régi parasztházak magtárral, pincével, mezőkön kanyargó patakok; ósdi faladák, rejtett zugok világa kel életre, s válik a filozófiai diskurzus részévé.⁴⁷ A múlt század harmincas éveitől kezdve Bachelard figyelme és érdeklődése fokozatosan a hivatalos tudományelmélet által elhanyagolt területek felé fordult; ereje jó részét annak szentelte, hogy megfejtse az irodalom misztériumát, a képek és az ábrádozás világának rejtelmét. Azt vallotta, hogy meg kell tanulnunk újra visszaadni az életnek az imagináció, az ábrádozás és az álmodozás teremtő erejét, még ha azt csak a halott generációk sokaságán túl, az emberiség múltjában elmerülve lelhetjük is fel. Tudatosan szembefordulva a husserli fenomenológiával, úgy vélte, hogy a tudatalatti rétegeket magába göngyölő költészetet és az álmodozást kell az empirikus és tudományos megismerés bázisának tekinteni. Bachelard számára innentől a víz, a föld, a tűz, a levegő intim tapasztalati szférája jelentette azt a vezérfonalat, amely a tulajdonképpeni (modern) fizika és kémia irodalmi, mitológiai korrektívumának eszközéül szolgált. Fogalmazhatunk így is: Bachelard megteremtette az ábrádozás fizikáját és kémiáját.⁴⁸

Bachelard materiális fenomenológiájában a víz imaginációja a legkidolgozottabb. A víz egyszerű és nőies elem, a leginkább alkalmas arra, hogy feltáruljon benne a lét legrejtettebb titka. A víz egyúttal igazi átmeneti elem is, minden pillanatban meghal anélkül, hogy elveszítené szubsztanciáját. A vízfolyás a szakadatlan horizontális halál képzetét involválja. „Számítlan példát látunk majd, [írja az egyik könyvében], hogy a materiális imagináció számára a víz halála sokkal inkább ábrádozó, mint a földé: a víz gyötrelme végtelen.”⁴⁹ A víz-elem egyik kitüntetett sajátossága, hogy szinte önmagát megszüntetve van jelen a masszában, a formálható–formálódó anyagban. A tészta, a habarcs, az iszap, vagy a lassan folyékonyvá váló izzó fém a víz felülmúlhatatlan kombinációs képességéről tanúskodik. Az agyagot formáló fazekas a legősibb teremtő mítoszok visszatérő metaforája. A földművelő társadalmak másik alapmetaforája a kenyérdagasztás. De a víz nemcsak anyagi, de *anyai* elem is. A víz felpuhítja a magvakat, hogy kibuggyanjon belőle az élet forrása. „A víz olyan anyag, amely jelen van minden születésben és növekedésben.”⁵⁰

teoretikusait, a nacionál-bolsevikokat és a tradicionalista filozófusokat (Evola, Guénon) tekinti valódi konzervatívoknak.

⁴⁷ Bachelard materiális fenomenológiájáról lásd: Kiss Lajos András (2004): Az álmodozás fizikusa. *Liget*, 17. évf. 3. sz. 28–38.

⁴⁸ VÉDRINE, Hélène (1990): *Les grandes conceptions de l'imaginaire – De Platon à Sartre et Lacan*. Paris, Librairie Générale Française.; Lásd még: BARSOTTI, Bernard (2002): *Bachelard critique de Husserl. Aux racines de la fracture épistémologie/phénoménologie*. Paris, L'Harmattan.

⁴⁹ BACHELARD, Gaston (1941): *L'Eau et les rêves. Essai sur l'imagination de la matière*. Paris, Librairie José Corti. 13.

⁵⁰ BACHELARD (1941): *i. m.* 20.

Ugyanakkor létezik dühös, erőszakos, sőt őrzővíz is. A víz bizonyos értelemben transzvesztita vagy hermafrodita. Könnyen vált nemet. (Petőfi *Tisza* című verse jól példázza ezt a kétneműséget.) A víz hangja eredendő költői metaforikát rejt magában, mondja Bachelard. A patakok és a folyók vize szonorizálja a tájat, továbbá egyfajta átmenet mutatható ki az emberi hang és a víz között.

Mindazonáltal Bachelard sohasem jut el az elemek metafizikai oppozíciójának tételezéséig, a föld és a víz nem egymással ellenséges viszonyban lévő elemekként jelennek meg, geopolitikai következtéseket meg végképp nem lehet levonni a materiális fenomenológia téziseiből.

Ezzel szemben Dugin Új Eurázsia eszméje és annak geopolitikai konzekvenciája valamiféle kozmikus oppozícióra épül, amely itt a Földön már az égtájak irányaiba is „be van kódolva”. Vagyis a geopolitikai bipolaritás az égtájak irányainak metafizikai/ontológiai interpretációján keresztül jelenik meg. Noha Dugin értelmezésében Észak a teljesség és a tökéletesség pólusaként, a Dél pedig a hiány és a tökéletlenség pólusaként jelenik meg, az igazi oppozíció mégis a Nyugat és a Kelet szembenállásában, és a köztük zajló élet-halál harcban érhető tetten.⁵¹ Mitologikus nyelven fogalmazva a *thalasszokratikus* és a *tellurokratikus* erők közötti küzdelem teszi ki az emberi történelem lényegét. Carl Schmitt szóhasználatát követve: *Leviatán és Behemót* harcában sohasem lehet kompromisszumot kötni. Már Schmitt is arról elmélkedett a hidegháború kialakulásának éveiben, hogy az emberség elérkezett a Föld új nomosza kialakításának finiséhez. Ez azt jelenti, hogy a győztes immáron az egész glóbuszt uralni szeretné. Höllwerth minderről a következőket mondja: „Dugin a szárazföldet (*Land*) és a tengert (*Meer*) a geopolitikai tudomány fontos dokumentumának tekinti. A szárazföld és a tenger Schmitt-féle interpretációja Dugin szemléletmódjában immáron két – egymással ellenséges viszonyban lévő – ontológiai-antropológiai elvnek felel meg. A szárazföldi hatalmaknak Behemóttal való azonosítása, illetve a tengeri hatalmaknak Leviatánnal történő identifikációja összefüggésben áll a szakrális geopolitika szemléletmódjával. Ennek az ellentétnek a világtolicizmussal, illetve a világprotestantizmussal való összekapcsolása [tudniillik, mint ezt föntebb láttuk, ez jellemezte Schmitt álláspontját – K. L. A.] a dugini ideológiában már úgy jelenik meg, mint Oroszországnak az ortodoxiával és az Egyesült Államoknak a protestantizmussal való összekapcsolása.”⁵²

A tellurokratikus rend a tér rögzített mivoltával és minőségi tulajdonságainak, illetve egész karakterisztikájának állandóságával kapcsolódik össze. Ahogyan Höllwerth fogalmaz: „Civilizatorikus szempontból a szárazföld (*szusa*) a megtelepedettséget, a konzeratívizmust, a szigorú jogi normákat testesíti meg, amelyek az emberek nagy egyesüléseinek

⁵¹ Az igazság az, hogy a szóban forgó kérdésben jelentősen eltér egymástól Schmitt és Dugin felfogása. Schmitt ugyanis azt állítja, s ebben voltaképpen igaza is van, hogy csak az Észak – Dél pólusnak van értelme. A Nyugat és a Kelet szembeállítás teljesen szituatív: attól függ, hogy éppen hol állunk. „*Geográfiai viszonylatban Európához képest Amerika Nyugaton van; Amerikához képest Oroszország és Kína Nyugaton vannak; Kínához és Oroszországhoz képest Európa is Nyugaton van. Tisztán geográfiai értelemben itt nem létezik polaritás, még kevésbé lehet ezen alapon az ellenségeskedést megmagyarázni [...]*” SCHMITT (1995): i. m. 525.

⁵² HÖLLWERTH (2007): i. m. 248.

(nemzetségek, törzsek, népek, államok, impériumok) vannak alávetve. Kulturális nézőpontból a szárazföld szilárdsága megfelel az erkölcs szilárdságának és a társadalmi hagyományok stabilitásának. A szárazföldi népek számára, főképpen a valóban letelepedett életmódot folytatók esetében, idegen az individualizmus eszméje. Számukra a kollektívizmus és a hierarchikus megfélemlítő eszme.⁵³ Ezzel ellentétben a thalasszokratikus rend olyan típusú civilizációt testesít meg, amelyben minden dinamikus, mindig minden mozgásban van. Ez a civilizáció a *technophilia*, az állandó mozgósítottság és a kényszeres megújulásvágy fantazmáinak igézetében él. A nomád életmódot, a hajózást, a kalózkodást és a kereskedelmet preferálja. Politikai rendszere pedig *piratokrácia*. Ebben a kultúrában mindent alárendelnek a beteges individualizmusnak és a kalkulatív kereskedőszellemnek. Látható, hogy ezek a dugini gondolatok lényegesen nem különböznek azoktól, amelyeket Carl Schmitt is megfogalmazott (a háború alatt meglehetősen agresszív nyelvi formákban, míg a háborút követő munkáiban – jóval szordínósabban).

4. ALEKSZANDR DUGIN ÉS A MISZTIKUS TÉRSZOCIOLÓGIA ALAPTÉZISEI

A *Képzelőerő szociológiája* című könyvében Dugin – Gilbert Durand nyomán – a *premodern* térfelfogás három típusát különíti el: Az első a Nappal (diurne) rendje, amely a *vertikális heroizmus* elvén nyugszik. Ebben a felfogásban a világrend egy vertikális tengely mentén bontakozik ki „[...] a csúcson a legmagasabb rendű létező trónol, lent – a börtön, a sötétség, a szakadék és halál. Sok olyan nép van, akiknek a mitológiájában a sarkcsillagot a szeggel, a tengellyel és kerékküllővel azonosítják.”⁵⁴

A második típust a *drámai tér* testesíti meg. Dugin a *rúnák körkörös naptárát* sorolja ebbe a típusba. A körkörös kozmosz egyfajta világkerék, állandóan a saját tengelye körül forog, a drámaiság az örök körforgásban érhető tetten.

A harmadik típus a *misztikus Éjszaka* (nocturne), amely folyékony térség képzetét kelti (itt Dugin Gaston Bachelard *Víz és ábrándozás* című könyvére hivatkozik, amelyben – mi-ként fontosabb már utaltam rá – a francia filozófus a sár, a szurok, a ragacosság materiális fenomenológiáját alkotta meg. Természetesen a saját politikai vízióinak megfelelően alaposan átértelmezve, illetve eltorzítva).

A *modern* térfelfogás, mondja Dugin, a skolasztikus/arisztotelészi hierarchikus és minőségi térkonceptióval való küzdelemben születik meg. Ugyancsak szerepet játszott a modern térértelmezés kialakulásában a reneszánsz festészet perspektívainvenciója is. Dugin ugyan nem hivatkozik Alekszej Loszev *Reneszánsz esztétika* című munkájára, amelyben Loszev védelmébe veszi Savonarola híres-hírheft képégetését is, de számomra eléggé egyértelmű, hogy Dugin részben Loszev konzervatív és ortodox Savonarola-interpretációjának

⁵³ HÖLLWERTH (2007): i. m. 231.

⁵⁴ DUGIN (2010): i. m. 182.

nyomán halad. Konkrétabban fogalmazva: Savonarola különös purizmusát és aszketizmusát Loszev a következőképpen értelmezi. A reneszánsz festészettől kezdődő perspektivikus ábrázolás a külső (neutrális) tér győzelmét jelentette a bizánci ikonfestészet belső, a művész „lelki szemei” előtt megjelenő, úgynevezett minőségi térfelfogás felett. S ez volt az a változás, amit Savonarola nem volt hajlandó elviselni. Loszev nem hagy kétséget afelől, hogy személy szerint Savonarola felfogását érzi közel magához, s hogy számára a firenzei tudós szerzetes elhíresült tette voltaképpen nem volt más, mint heroikus – és persze szükségszerűen bukásra ítélt – kísérlet a belső (misztikus) *térlátás* megmentésére, amelyet a modern – a perspektivizmusra épülő – „*mennyiségi térfelfogás és térlátás*” évszázadokra a perifériára szorított.⁵⁵

Véleményem szerint a modernitás terének Dugin-féle értelmezése ugyancsak ebbe az irányba mutat, vagyis Dugin úgyszintén egyfajta degradációt lát a Galileitől, Descartes-on át Newtonig tartó matematizált és neutralizált modern térkoncepciókban. Szerinte a modern térértelmezés leválasztotta a teret a hozzákapcsolódó imaginációs teljesítményekről, illetve megfosztotta annak mitologikus háttérétől is. A mítoszok érzéki és „lélegző terei” az újkor hajnalán logikai és matematikai absztrakciókká silányultak. Descartes-nál végbe megy a *res extensa* és a *res cogitans* radikális elválasztása, s a térben lévő dolgok a tisztán racionális és mechanikus tagolásoknak vannak alávetve.⁵⁶ Newton gravitációs elmélete a tér premodern vertikális irányultságát horizontálissá „fokozta le”. Az égitesteket – és az olyan „égi lényeket”, mint az angyalok – korábban, mint fényből és éterből álló szubsztanciákat elválasztották a földi világ anyagi szubsztanciáitól, innentől kezdve viszont minden egyenmő, csak fizikailag mérhető anyaggá redukálódott.

A modern nagyváros terei mint szociális terek, legalábbis parciálisan, újra magukra öltöttek bizonyos minőségi meghatározottságokat (például centrum/periféria, ipari övezetek vagy pénzügyi központok), mindazonáltal ezek a minőségek a műszaki és gazdasági racionalitás szolgálatába állítottak, s inkább az *idő* dimenziójában értelmezhetők. Éppen ezért a gyors megtérülés, a rentabilitás és a pillanatnyiség fogalmaival jellemezhetők a legjobban. „*A város és kiváltképpen a városközpont – a city – az idő körül koncentrálnak. A falu maradt meg annak a helynek, amely továbbra is a tér igézetében élt. Mindez a változás nagyon jól tükröződött a városépítészetben is. A huszadik század első évtizedeiben divatba jött Jugendstil kiváló példa lehet ennek illusztrálására.*”⁵⁷

⁵⁵ LOSZEV, Alekszej Fjodorovics (1998): *Esztetika vozroszgyenyija. Isztoricseszkiy szmiszl esztyetiki vozroszgyenyija*. Moszkva, MISZL.

⁵⁶ DUGIN (2010): *i. m.* 191. Ezt a sematikus felfogást árnyalja Pierre Cassou-Nogués, a Sorbonne filozófiaprofesszora. Szerinte Descartes nem tartotta lehetetlennek, hogy lehetne akár érző és akaró robotokat is készíteni, hiszen szerinte a szenvedélyek és az affektusok finom anyagi mozgásformákból fakadnak. Viszont Descartes szerint a gépek (mesterséges intelligenciák) sohasem lennének képesek beszélni és gondolkodni. Ma már ezzel éppen ellenkezőleg gondolkodunk: el tudunk képzelni gondolkodó és beszélő gépeket (robotok, androidok), de nem tudjuk elképzelni, hogy érzelmeket és vágyakat is lehetne hozzájuk rendelni. Lásd: CASSOU-NOGUÉS, Pierre (2007): *Une histoire de machines, de vampires et de fous*. Paris, Éditions Vrin. 162–192.

⁵⁷ DUGIN (2010): *i. m.* 193.

A *posztmodern* világ térfelfogása már jobban illeszkedik az orosz gondolkodó tradicionálista új-pogánysággal színezett nagyorosz nacionalizmusához. Mindenesre első pillanatra meghökkenítő lehet, hogy Dugin éppen Niklas Luhmann szociológiai rendszerelméletének bemutatásával vezeti be szóban forgó könyvének a posztmodern térfelfogást bemutató fejezetét. A szociológiai szakirodalomban Luhmann nem szokás posztmodern gondolkodónak tekinteni, noha rendszerelmélete valóban szakít a modernitás reprezentatív szociológiai elméleteivel, nevezetesen a cselekvéseméleti, illetve a „konfliktusos” szociológiai elméletekkel. A társadalmiság alapfogalma nála nem a cselekvés (illetve a cselekvés mögött álló konstans szubjektum), hanem a kommunikáció. Abban igaza van Duginnak, hogy Luhmann felfogásában nem az ember a kommunikáció központja, hanem csak a kommunikáció környezete, amennyiben nem az ember kommunikál, hanem a *kommunikáció kommunikál*. Ez az állítás némileg tautologikus okoskodásnak tűnik, de némi magyarázat után belátható, hogy sok igazságot rejt magában. Elsőként a luhmanni rendszerelmélet alapkategóriájából, az *autopoiesiszből* érdemes kiindulni. Szerinte az autopoietikus (önteremtő) rendszerek olyan dinamikus képződmények, amelyek azokat az elemeket, amelyekből fennállnak, önmaguk korábbi elemeiből állítják elő, és erre újra meg újra képesek.⁵⁸ Persze az autopoietikus rendszerek nem önmaguktól léteznek, mert mindig szükségük van környezetre. Az autopoiesisz képtelen a semmiből teremteni; az autopoiesiszt sokkal inkább a már eleve rendelkezésre álló anyagi talapzatra épülő elemi egységek emergenciájaként kell felfogni. A rendszerek zártak, ami azt jelenti, hogy amint kapcsolatba kerülnek e rendszeren kívüli világgal (a környezettel) mindig valamilyen „filtermegoldással” a saját „rendszerlogikájukhoz” kell illeszteniük a környezetből felvett nyersanyagot. Ennek eredményeképpen az új elemek immáron a szóban forgó rendszer elemeiként működnek. Fontos: minden rendszer csak a saját határain belül tud műveleteket végrehajtani. Másrészt a rendszerek strukturális kapcsolatban vannak a környezettel: a környezet irritálja, zavarja a rendszert. Azaz korábban nem lézett „meglepetéseket” idéz elő, így a rendszer autopoiesiszének folyamatos működésében megoldásra váró problémák keletkeznek. Ezzel az eredeti megoldással Luhmannnak sikerült – legalábbis látszólag – a tudatfilozófiák önreferenciális szubjektumát (egy ontológiailag rögzített cselekvő szubjektumot, szubsztantív egységet) kiiktatnia. Ilyenformán szerinte a hagyományos szubjektum három, egymástól jól elkülönült rendszerszintre „bomolva” lesz értelmezhető, azaz az élő rendszerek, a *pszichikai rendszerek* és a *szociális rendszerek* egymástól élesen eltérő, működésükben zárt szintjét kell egymástól megkülönböztetni. Számunkra most csak a pszichikai és a szociális rendszerek megkülönböztetése az igazán érdekes. E két rendszer éles elkülönítése korábban nem volt szokásos. Általában úgy gondolták, hogy a tudatműködés és a kommunikáció összetartoznak. Luhmannak volt bátorsága ennek a feltételezésnek ellentmondani. Szerinte a pszichikai rendszerben (a tudatban) gondolatok kapcsolódnak gondolatokhoz, anélkül hogy *valódi kommunikációról beszélhetnénk*. Persze van úgy, hogy magunkban

⁵⁸ A kérdésről részletesebben lásd: Kiss Lajos András (2001): *Az eltűnt lelkiismeret nyomában*. Budapest, Liget. 144–155.

beszélünk, gondolatban kérdést teszünk fel magunknak, vagy témát váltunk. Ez azonban nem kommunikáció, mert a kommunikáció legalább két pszichikai rendszer összekapcsolódását feltételezi, tehát a kommunikáció megjelenése egy új, úgynevezett emergens szint, azaz a szociális rendszerek létrejöttéhez és működési terepeihez kapcsolódik. Tudat nélkül nem lehet kommunikálni, de azért a kommunikáció még nem (vagy jobban mondva már nem) tudat. A tudat csak a kommunikáció *környezete*. Az persze igaz, mondja Luhmann, hogy a pszichikai rendszerek és a szociális rendszerek (a kommunikáció segítségével) értelemmel dolgoznak, azaz környezeteiket figyelik, szelektálnak, átmenetileg felfüggesztett alternatívákat tartalékolnak, s biztosítják az újabb elemek integrációját. Azt azonban sohasem mondja Luhmann, hogy a *rendszer/környezet* kapcsolat azonos lenne a *szubjektum/tér* relációval, miként azt Dugin állítja. Nyilvánvaló, hogy ezen a ponton Dugin már jócskán elferdíti a luhmanni *rendszer/környezet* viszony eredeti értelmét, és megpróbálja azt a saját geopolitikai vízióihoz igazítani. Ugyanis a környezet, Luhmann szerint nem azonos a térrel, hiszen a rendszer ugyanúgy a „térben van”, mint a környezet. A tér fontosságát a Luhmann-féle rendszerelméletben az adja meg, hogy ennek révén válik lehetségessé a pszichikai és a szociális rendszerek feldolgozó-képességének fejlesztése, tökéletesítése. *„Például a tér általa lesz konstituálva, hogy abból indulunk ki, hogy két különböző dolog nem foglalhatja el egyidejűleg ugyanazt a helyet.”*⁵⁹ *Nem lehetünk egyszerre Londonban és Párizsban. Vagyis: [...] az a terv, hogy egyszerre utazzunk Londonba és Párizsba, a jelenben válik ellentmondássá, amelyet csak több idő igénybevételével tudunk feloldani. Ha tehát az idő szűkösen áll rendelkezésre, akkor csökken az ellentmondást megoldó és növekszik az ellentmondást létrehozó képessége. Ha csak London után utazok Párizsba, akkor az a probléma, hogy akkor érek Párizsba, amikor már újra haza kellene térnem. Tehát fel kell adnom egyik vagy másik útitervet, s az ellentmondást nem megoldanom kell, hanem eldöntenem.”*⁶⁰

Dugin röviden összefoglalja Gilles Deleuze és Manuel Castells térfelfogását is. Mint az köztudott, mindkét gondolkodó virtualizálja a hagyományos tapasztalatokon alapuló, tehát a szilárd és rögzített tér előfeltevéséhez kapcsolódó térfogalmakat. Ilyenformán a Dugin-féle rekapituláció már kevésbé önkényes, mint Luhmann esetében, mert abban igaza van az orosz gondolkodónak, hogy a Deleuze-féle de- és reterritorializációs „játék” egyúttal mindig hatalmi viszonyokat is tükröz. A Deleuze-féle térfogalom szerint a tér nem szilárd és jól definiálható „valami”. Nem bináris (azaz „fagyökérszerű”) struktúrák feltételezésére épül, mint például a Lévi-Strauss által kidolgozott strukturalizmus, hanem a rizomatikus, tehát folyamatosan változó és átalakuló, fel- és eltűnő, „képlékeny” térviszonyok logikáját igyekszik feltárni.

Végezetül Dugin a posztmodern térfogalom legkifinomultabb változatát, a *narkotikus* teret vizsgálja. Szerinte a narkotikus tér egyszerre planetáris és illegális. Planetáris, mert a kábítószer-termelés – Bolíviától kezdve Perun át Afganisztánnal bezárólag – a harmadik

⁵⁹ LUHMANN, Niklas (2009): *Szociális rendszerek*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör. 411. (Ford. BRUNCZEL Balázs és KISS Lajos András)

⁶⁰ LUHMANN (2009): *i. m.* 411–412.

világ tucatnyi, úgynevezett „alulfejlett” országában az ott élők legfontosabb bevételi forrásának számít, míg a felhasználás eminens terepét a fejlett nyugati világ értelmiségi szubkultúráiban lelhetjük fel. Manapság elsősorban a kábítószer jelenti a legfontosabb kapcsolatot a glóbusz eltérő gazdagságú és kultúrájú pontjai között. Egyik oldalról egyfajta hiperhatékony gazdasági racionalitást, másik oldalról a kollektív tudattalan archaikus formáinak esztétizált és politizált újjáélesztésére tett tudatos törekvést („*Szabadságot a képzelőerőnek!*” – hangzott az 1968-as diáklázadások egyik ikonikus jelmondata) láthatunk benne.

5. AZ OROSZ TÉR MÉLYSÉGE ÉS SZÉLESSÉGE

Dugin az *Orosz logosz – orosz káosz* című könyve külön részt szentel az „*orosz világ nagy tere*” értelmezésének.⁶¹ A szerző abból a megállapításból indul ki, hogy az orosz tér kulturális imaginációja és az orosz társadalom önértelmezése egymástól elválaszthatatlanok. Az orosz tér eredendően, mint óriástér jelenik meg. Az orosz teret, illetve az orosz tér határait fogalmilag nem is lehet megnevezni, hanem csak *kitapintani*.⁶² A tiszta fogalmi racionalitás felől értelmezve az orosz tértapasztalat mindig deficitesnek mutatkozik: „*Az oroszok mindig a határokat keresik, és ezeket sohasem találják meg primordiális környezetükben. Voltaképpen ebből ered az a térképzetük, amelyet határtalannak kellene neveznünk.*”⁶³

Ha mégis megkíséreljük az orosz tértapasztalatot a diszkurzív értelem számára is megragadhatóvá tenni a *szélesség* fogalmából érdemes kiindulnunk, mondja Dugin.

Az orosz térfelfogás újabb sajátossága, hogy – stilszerűen fogalmazva – „távol áll tőle” minden *pragmatizmus* és *utilitarizmus*. „*Az oroszok nem úgy néznek a terre, mintha az a mezőgazdasági termelés vagy az építkezés terepe lenne.*”⁶⁴ Az orosz *prosztor* (szabad tér, sztepp, szabadság) körülbelül azt jelenti: szabadon henyélni, sétálgatni. Az oroszok nem a gazdasági racionalitás szemüvegén át látják a tájat, nem azt nézik, hogy mit lehet kihozni belőle, mennyiért lehetne eladni vagy bérbe adni. Az orosz *guljaty, paguljaty* (sétálgatni) kifejezés nemcsak azt jelenti, hogy „egy meghatározott céllal elindulni valahová”, hanem a céltalan kószálásra, csavargásra is utal. Ezt az értelmet nem igen leljük fel a „nyugati nyelvekben”. Például az angol „to walk” (sétál) kifejezés az akkurátus, a jól kiszámított, azaz ökonomikus konnotációkat is magában foglaló járásra utal. „*Az orosz sétálás kifejezés egészen mást jelent. A szabad térrel és a szélességgel, végső soron az orosz lélek szélességével van kapcsolatban.*”⁶⁵ Az orosz tértapasztalatban mindig ott rejlik az *eseményyszerűség* is. Amikor az orosz ember megy az úton, akkor a víztócsa, a fatuskó, a mókus, a szellő a lelki élet eseményévé alakul át. Mindazonáltal az orosz tér rendelkezik a vertikális tapasztalatával is. Azonban ez egy paradox vertikális: a *vertikális horizontális*. Az orosz irodalomban,

⁶¹ DUGIN (2015): i. m. 185–234.

⁶² DUGIN (2015): i. m. 186.

⁶³ DUGIN (2015): i. m. 187.

⁶⁴ DUGIN (2015): i. m. 190.

⁶⁵ Uo.

főképpen Dosztojevszkij regényeiben, az orosz lélek paradox szélessége gyakran a becstelenség és az aljasság lehetőségével asszociálódik: nincsenek szilárd határok, bármi megtörténhet, az isteni könnyedén helyet cserélhet a sátánival. Annyi kétségtelen, mondja Dugin, hogy az orosz tértapasztalatlából nem hiányzik a *kaotikus* jelleg sem.

A kaotikus orosz tértapasztalást olykor *archeo-modern* térnek is nevezi. A Nagy Péter által alapított Szentpétervár szimbolizálja a modern európai elemet, míg Moszkva a szent-orosz tradíciót. A szentpétervári tér jellemzője az egyenes vonalúság, mindig a stratégiai magasságokra törő irányultság, míg a moszkvai tér körszerű és provinciális. Pityirim Szorokin nyomán az orosz társadalmat szociológiailag *kupac-* vagy *halomtársadalomnak* (vagy esetleg összedobált társadalomnak – *dumping ground society*) is nevezi Dugin. Az ilyen társadalom térfelfogása természetesen kaotikus. Egymásra dobált, kiselejtett műanyagjátékok, el nem fogyasztott húsdarabok, meg nem ivott joghurtok, szét-szórt műanyagpalackok és csomagolópapírok; döglött cement és szétrohadt mészhalmok mindenfelé, amelyből már nem lehet soha semmit sem felépíteni. „*Hasonlít-e ez az európai városokban megszokott rendhez? Valószínűleg nem, mert az európai város pontosan megtervezett konstrukciókból áll, benne minden észszerű, központilag irányított, tervezett és szabályozott.*”⁶⁶

Dugin mégsem teljesen pesszimista Oroszország jövőjét illetően: a jelenlegi *archeo-modern* káosz egyfajta egyvelege az *archaikus* „még nem rend” és a *modern* „már nem rend” világainak, amelyből a szerző szerint egy új, „magasabb rendű” világ is létrejöhethet.

Mégis erős kétségeim vannak a szerző által kigondolt jövőt illetően. Ugyanis az általa elképzelt új rend egyik alapvonása az európai racionalitás teljes megtagadása. Könyve egyik helyén összehasonlítja egymással Szentpétervár és Moszkva mindennapi életét. A szerző, aki állítása szerint az 1990-es években néhány évig „Pityerben” élt, egy lepusztult és velejéig romlott nyugat-európai város-szimulákrumként jellemzi Szentpétervárt. A postaládák leszakítva, minden a szétesés szélén. „*A legszörnyűbb dolog – Pityer belvárosi közlekedése. Napjainkban, amikor bemegyünk a központba – belépünk a »főkapun«, miként az ottaniak mondják – az az érzése az embernek, mintha a pokol tornácán járna. Mindenütt macskahúgy-szag terjeng, és rettenetesen büzlik a csatornák vize. Az ivóvízben lévő vegyszerek szaga összekeveredik a víztisztító festékekkel, s ennek az egyvelegnek olyan pokolian undorító színe van, amilyennel Moszkvában sohasem találkoztam [...]; az összeégett és szétrozdásodott vastartók, a darabokra szagatott postaládák szomszédságában olyan, az emberhez méltatlan falfirkákkal találkozhatunk, amelyeket mintha vérrel festették volna fel [...].*”⁶⁷ Vagyis napjainkban is ugyanazzal az infernális világgal kell szembesülnünk a pétervári hétköznapi napokban, mint amivel a dosztojevszkiji regények olvasása során találkozhatunk, mondja Dugin. „*Pityer imént vázolt specifikuma abban áll, hogy az archaikus és a modern agresszivitás birkózik egymással – a városlakók pszichológiájában és kultúrájában csakúgy, mint a város építészetében.*”⁶⁸

⁶⁶ DUGIN (2015): i. m. 220.

⁶⁷ DUGIN (2015): i. m. 222.

⁶⁸ Uo.

Mit lehet ehhez hozzátenni? Jómagam még sohasem jártam Szentpéterváron. Moszkvában ugyan éltem egy fél évet, de ennek már több mint huszonöt éve, ilyenformán nincsenek olyan személyes tapasztalataim, amelyek alapján megerősíthetném vagy megcáfolhatnám a Dugin által leírtakat. Mégis az az érzésem, hogy a fentebb vázolt szentpétervári „irodalmi anziksz” meglehetősen rosszindulatú és tendenciózus, amelynek oka elég nyilvánvaló: Dugin gyűlöli a nyugati racionalitást, amelynek az ő szemében – építészetileg – Szentpétervár az oroszországi megtestesítője. Régről ismert toposz ez az orosz kultúrában, amelyet egyébként korántsem lehet kizárólagos, az orosz szellemi élet legkiválóbb képviselői által egyetemesen osztott álláspontnak tekinteni. Voltaképpen a szlavofilek nézetei születnek újjá a Dugin-féle beállításban is – némileg korszerűsített formában. Arról már nem is beszélve, hogy mit szólnak mindehhez a „pityeriek”, akikből – felteszem – ugyanúgy nem hiányzik a lokálpatriotizmus, mint a moszkvaiakból.

A paradox orosz modernizáció „megsemmisítő” kritikáját Dugin Nyikolaj Szutjagin *Deszka-felhőkarcoló* című alkotásában véli felfedezni. A műkedvelő és vállalkozó Szutjagin Arhangelszk közelében 1992 és 2008 között felépített egy tizenhárom emeletes „felhőkarcolót”. A művész az építmény kivitelezése során kizárólag kidobott vasúti talpfákat, fa- és műanyag hulladékot, méhtelepről guberált rozsdás csöveket és mindenféle hulladék anyagot használt fel. (Az építmény – mint a világ legmagasabb faépülete – még a Guinness Rekordok Könyvébe is bekerült. Egyébként az épületről készült fotókat az interneten meg lehet tekinteni.) 2008-ban az arhangelszki hatóságok a negyedik emeletig visszabontatták az épületet, mondván: zavarja a madarak szabad vonulását. 2012-ben pedig egy tűzvész során az építmény teljesen leégett.

Az építmény, mondja Dugin, a *kupctársadalom* tipikus szimbóluma. *„A szeméthalom, a hulladék, a széthajigált műanyagflakonok vertikálitása voltaképpen az arhangelszki szemét Bábeltornyává lényegül át. Ez a ház akár az orosz archeo-modernitás emlékműve is lehetne.”*⁶⁹

Ha pusztán csak önmagában nézzük ezt az interpretációt, akkor nehéz lenne vele nem egyetérteni. Azonban látni kell, hogy az effajta „szemétművészetben” nincs semmilyen specifikusan „oroszos”. A nyugati világban évtizedek óta tanúi vagyunk hasonló művészeti protestálásoknak, amelyek az ipari társadalmak beteges túlfogyasztását és természetrombolását pellengérezik ki. Szutjagin ötletességét nem megkérdőjelezve, a helyzet mégiscsak az, hogy a „Deszka-felhőkarcoló” esetén is a nyugati szellemben és lélekben megszületett világfelfogás az, ami a kivitelezés során sajátosan orosz profillal egészült ki.

⁶⁹ DUGIN (2015): i. m. 223.

6. TÉR-METAFIZIKA ÉS MULTIPOLÁRIS VILÁGREND – EGY POSZTLIBERÁLIS GEOPOLITIKA VÍZIÓJA

A fentebb vázolt kultúrfilozófiai eszmefuttatások csak színesítik, de alapvetően nem befolyásolják, hogy Dugin elméjében folyton egyfajta bizarr *szakrális axiológia* születik meg, amelynek központi tengelye mentén két világ áll szemben egymással, de közöttük végső soron egy „áthatolhatatlan fal” is megjelenik. Ugyanis e részvilágok imént említett civilizatórikus és kulturális különbségei szakrális és misztikus alapokon nyugszanak. Ezért aztán nem képzelhető el racionális és *irenikus* (békés) párbeszéd a két fél szószólói között. Alexander Höllwerth ezt a kérlelhetetlen dichotómiát annak tulajdonítja, hogy Dugin radikalizálja (vagy ha úgy tetszik: elferdíti) Carl Schmitt *nomosz* fogalmát. Ugyanis Schmitt felfogásában a Föld *nomosza* még a Planetáris Föld egészének *nomoszá*t jelenti, és nem pusztán csak a szárazföld (Land) *nomoszá*t. Ezzel ellentétben: „Duginnál a *nomosz* már nem globális törvény-struktúráként, hanem az egymással szembenálló felek mindenkorai törvény-struktúrájaként jelenik meg, tehát vagy a szárazföld vagy a tenger *nomosz*áról lehet csak szó. Ilyenformán Dugin áthidalhatatlan szakadékot tételez a két fél közé, továbbá szétzúzza a mindkét fél fölé nyúló átfogó struktúra lehetőségét, és egy olyan dualitást konstruál, amely a priori kizárja azt, hogy »megbékülés« vagy »kiegyenlítődség« jöjjön közöttük létre.”⁷⁰ Lehetséges, hogy ennek a fogalmi finomításnak megvan a maga értelme, de véleményem szerint Dugin talán éppen Carl Schmitt gondolatait torzítja el a legkevésbé. A német jogfilozófus maga sem egészen ártatlan abban, hogy valaki úgy értelmezze geopolitikai elméletét, mint azt éppen Dugin teszi. Az persze valószínűsíthető, miként azt fentebb láttuk, hogy Carl Schmitt katolikus konzervatívizmusa végső soron univerzalista alapokon nyugszik, s számára a *barát* és az *ellenség* megkülönböztetése az emberi nem egységének pozitív előfeltevésén alapul, ilyenformán az abszolút politikai ellentétnek nem feltétlenül kell az egyik vagy a másik fél teljes (fizikai?) megsemmisítésével (és megsemmisülésével) végződnie, miként azt Dugin elmélete sugallja.⁷¹

⁷⁰ HÖLLWERTH (2007): i. m. 249.

⁷¹ Höllwerth idézi Schmitt egy fontos gondolatát A Föld *nomoszá*ból, amelyben a német jogfilozófus egy különös költői képpel utal az emberi nem egységére: „Itt a Föld *nomosz*áról van szó. Ez a következőt jelenti: Én a Földet egy égitestnek tekintem, amelyen mindannyian élünk; egy egészet, egy Glóbuszt látok benne, s ennek keresem a globális felosztását és rendjét.” HÖLLWERTH (2007): i. m. 269. Az is tény, hogy Carl Schmitt geopolitikai tematikájú írásainak hangneme sokat változott a második világháborút követő években. Például az egyik 1952-ben megjelent írásában (*Die Einheit der Welt*) Schmitt szinte posztmodern hangot üt meg, midőn egy multiplurális vagy inkább multipoláris világrend szükségessége mellett tör lándzsát. Az írás apropója az akkorra már leeresztett vasfüggönnyel előállott, új geopolitikai szituáció volt. Ekkorra vált véglegessé és egyértelművé a két „világrend-szer” szembenállása. Első pillanatra talán meghökkentő lehet, de az effajta oppozíció nem volt Schmitt kedvére való. Inkább az amerikai pragmatista filozófusra, William Jamesre hivatkozik, aki egy tudatosan pluralisztikus filozófiát dolgozott ki. „Ő [vagyis James – K. L. A.] visszautasította a világ egységének mára korszerűtlenné lett gondolatát, és a lehetséges világképek sokaságában, sőt, egyenesen az igazságok és a lojalítások sokféleségében látta a modern filozófia értelmét.” Továbbá: „A világ ellenséges kettőssége, majd ezt követően a hármassága, négyessége éppen úgy közelínek látszik, mint annak végérvényes egysége. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy ez a fejlemény inkább lehetővé teszi a békét. A páratlan számok – három, öt stb. – előnyösebbeknek tűnnek, mivel inkább lehetővé teszik az egyensúlyt, mint a párosok. Nagyon is elgondolható, hogy a mai kettősség közelebb van a sokféleséghez,

Az igazság az, hogy Dugin nem fogalmaz egyértelműen, amikor *Behemót és Leviatán* szükségszerűen bekövetkező összezsugorításáról beszél. A *Geopolitika* című könyvében úgy tűnik, mintha szükségszerűnek tekintené ezt a „végső csatát”. Szóban forgó munkájában Dugin a következőképpen aktualizálja a pun háborúk tanulságait. „*Karthágó Róma ellen. Karthágó – minden paraméterét tekintetbe véve tipikusan tengeri civilizáció, zsoldos hadsereggel és az ehhez kapcsolódó értékrenddel felszerelve. Ezek világosan kifejeződésre jutnak azon kereskedelmi, piaci és finansziális jellemzőkben, amelyekben virágoznak a »biznisz« és a liberális demokrácia elemei. Szociológiai tekintetben Rómát teljességgel Karthágó antitézisének lehet tekinteni. A római kultúra heroikus és férfias, alapértékei a hierarchikus rend tiszteletében gyökereznek. Továbbá a kötelező katonai szolgálatban, a térnek a rendi társadalmi struktúrához kapcsolódó kiépítésében. Róma a kemény, katonai civilizáció egyértelmű stílusát testesíti meg, amely kizárólag a vertikálisra irányul, ezzel szemben Karthágó nyilvánvalóan kereskedelmi civilizációnak tekinti magát.*”⁷² A Dugin-féle historizálás célja világos: az Egyesült Államok és Anglia lett az új Karthágó, Oroszország pedig az új Róma. S csakúgy, miként egykoron Rómának el kellett pusztítania az egykori Karthágót („*Carthago delenda est*”, mondta Cato), ugyanígy napjainkban is hasonló feladatot kell teljesítenie az eurázsiai birodalom magjának tekinthető Oroszországnak.

Néhány újabban megjelent munkájában Dugin valamivel szelídebb hangot üt meg, s nem tartja lehetetlennek, hogy egy új, úgynevezett multiplurális világrend kiépítésével többé-kevésbé korlátok között lehet tartani az Egyesült Államok világhatalmi igényeit. Mielőtt Dugin geopolitikai víziójának részleteibe belemennék, egy pillanatra szeretnék Dimitrios Kisoudis fentebb már idézet könyvének néhány szellemes megállapításához visszatérni. Kisoudis ugyanis azt mondja, hogy azok a transzatlantisták, akik a Varsói Szerződés megszűnésében és Németország újraegyesítésben, illetve az egykori vasfüggöny lebontásában a hidegháború végét ünnepezték, voltaképpen átaludták az eseményeket. Mert a helyzet az, hogy a hidegháború a Kelet csak azon szegletében fejeződött be, ahol a Varsói Szerződés megszűnt létezni. A vasfüggöny nem tűnt el teljesen, inkább csak valamivel keletebbre tolódott. Kisoudis idézi az orosz elnök, Vlagyimir Putyin 2005. április 25-én elhangzott beszédét, amelyben Putyin a Szovjetunió szétesését a „*huszadik század legnagyobb geopolitikai katasztrófájának*” nevezte.⁷³ Kisoudis szerint ez valóban így is van, hiszen a Szovjetunió nemcsak a volt közép-kelet-európai országok fölött veszítette el befolyását, de olyan jelentős területekről is le kellett mondania, amelyek már a cári birodalomban is Oroszország részeit alkották, vagy legalábbis orosz befolyási övezetként léteztek. Analógiaként képzeljünk el egy olyan helyzetet, mondja Dimitrios Kisoudis (Dirk Friedrich egy szellemes tanulmányára támaszkodva), hogy a hidegháború a múlt század kilencvenes éveinek

mint egy végleges egységhez, és hogy ez meghaladottá teszi az »on world« legjobb kombinációt.; SCHMITT (1995): i. m. 498., 499.; Dugin is gyakran beszél valamiféle multipoláris világrend szükségességéről, de nyilvánvaló, hogy számára a sokféleségnek csak az alapvető bináris oppozíció keretein belül van értelme.

⁷² DUGIN (2011): i. m. 56.

⁷³ A legtöbb nyugati kommentátor csak a „*legnagyobb katasztrófa*” kifejezést idézi Putyintól, és diszkréten elhallgatja a „*geopolitikai*” jelzőt.

elején másképpen ért volna véget, mint ahogyan véget ért. Tehát a Varsói Szerződés továbbra is létezne, s az Egyesült Államoknak azzal kellene szembesülnie, hogy Németország és Franciaország belépett a Varsói Szerződésbe, s a szovjetek éppen közép-hatósugarú rakétákat telepítenek valahol Bretagne körzetében. Vagy mi történne akkor, ha mondjuk Kanada is a Varsói Szerződés tagja lenne, s ugyanolyan békés szándékú nyilatkozatokat tenne, mint amilyeneket mostanság a NATO hivatalos képviselői?

A nyugati média általában Putyinban látja és láttatja az újonnan felépült NATO első számú ellenségét. „A hidegháború végével először úgy nézett ki, hogy az iszlám terrorizmus lesz az új ellenség. Csak azt követően, hogy az USA szövetséget kötött a terroristákkal (legalábbis ott, ahol ez számára kifzetődőnek tűnt, mint például Szíriában, Asszad ellen), született újjá a Nyugat–Kelet konfrontáció.”⁷⁴ Természetesen igaz, hogy Putyin a hidegháború idején a KGB titkosügynöke volt Drezdában. 1998 júliusától 1999 augusztusáig a bel-földi titkosszolgálat (FSD) vezetője volt. Mint a Független Államok Szövetségének elnöke, Putyin leggyakrabban az „erős ember” szerepében jelenik meg a hazai és a világgözüvélemény előtt egyaránt. Tigrisre vadászik Szibériában, vagy éppen bűvárként antik görög amforát fedez fel a Fekete-tengerben. „A nyugati közvélemény számára Putyin a James Bond filmekből jól ismert szovjet gazfickó szerepét játssza. Ugyanakkor, [mondja Kisoudis,] Putyin politikai figurájának jelentése Oroszország számára nem kevésbé filmszerű, mint a Nyugat számára. De Oroszországban a Putyin által játszott szerep inkább Tarkovszkij filmjeire emlékeztet, amelyekben a történelem színpala mögött az orosz lélek mélysége tárul fel. Putyin egy európai formátumú elnök, aki egyszersmind az eurázsiai örökséget is vállalja.”⁷⁵ Tudni kell továbbá, hogy a katonai titkosszolgálat még a szovjet időkben sem csak a kommunista ideológia védelmezője volt. A titkosszolgálati emberek elsősorban a hazájukhoz, azaz Oroszországhoz voltak hűségesekek, s ehhez képest másodrangú kérdés volt, hogy aktuálisan milyen rendszert szolgáltak.⁷⁶ Dugin, aki egy ideig Putyin tanácsadója is volt, ugyancsak az orosz elnök „monstruózus” személyiségéről ír. Szerinte Putyin alakjában voltaképpen a régi orosz cárok és a modern topmenedzserek egy sajátos „amalgámja” született újjá.

Nem vagyok „kremlinológus”, ezért aztán nem szeretnék a Putyin/Dugin-kapcsolat részletezéseibe belemenni, miként azt a tömegmédiá gyakorta megteszi. Ilyenformán elegendő csak arra a jól érzékelhető hasonlóságra utalnom, amely a Vlagyimir Putyin és stábja által képviselt geopolitikai stratégia, illetve a Dugin munkáiban kifejtett multipoláris világtrend-elmélet között érzékelhető. A *„multipoláris világ elmélete”* című könyve első fejezetében Dugin azt mondja, hogy ez a fogalom mind a politikusok, mind pedig a politikai újságírók gyakran használt kifejezésévé vált a kétezres évek elejétől kezdődően.⁷⁷

⁷⁴ KISOUDIS (2015): i. m. 47.

⁷⁵ Uo.

⁷⁶ Vladimir Ivanov, Dugin szélsőjobbos kapcsolatát feltáró könyvében azt írja, hogy Duginnak részben igaza van, amikor a *Konspirológia* című munkájában azt fejtegeti, hogy „az orosz tábornoki kar és mindenekelőtt a katonai titkosszolgálat (GRU) csak látszólag szolgálta ki a kommunista ideológiát. Valójában ezek a körök mindig is a Nagyorosz Birodalom érdekeit védelmezték.”; IVANOV, Vladimir (2007): *Alexander Dugin und die rechtsextremen Netzwerke*. Stuttgart, ibidem-Verlag. 42.

⁷⁷ DOUGUINE, Alexandre (2013): *Pour une théorie du monde multipolaire*. Paris, Ars Magna Éditions. 4–5.

Madeleine Albright 2000-ben használta ezt a kifejezést, majd Barack Obama 2009-ben egyenesen a *multipoláris korszak* „hőseként” jelent meg a médianyilvánosságban. Dugin úgy látja, hogy az említett politikusok meglehetősen önkényesen és pontatlanul használták a *multipoláris korszak* kifejezést, éppen ezért sokkal mélyebbre kell ásni ahhoz, hogy ennek a szókapcsolatnak feltáruljon a valódi értelme. Dugin először is az ortodox teológiából jól ismert, úgynevezett „katafatikus bizonyítással” él, azaz nem pozitív, hanem negatív módon igyekszik a multipoláris világrend fogalmát meghatározni. Nem azt mondja, hogy *milyen ez* a világrend, hanem hogy *milyen nem*. Például nem azonos azzal a *nemzetállami modellel*, amely a vesztfáliai rendszerből fakadóan jött létre Európában. Ez a rendszer a territorialitás, a szuverenitás és a legalitás (olykor a vallás) egységére épült, s a nemzetállamokat egyfajta horizontális rendbe illesztette be. „Ezen alapult a nemzetközi jog.”⁷⁸ Valójában ez mindig is csak ideális modellként volt érvényes, mert a valóságban a nagyhatalmak szava és ereje döntött a vitás kérdésekben. A multipoláris világrend „vesztfáliai” nézőpontja napjainkra immár végképp meghaladottá vált. De a multipoláris világrendet értelemszerűen az *unipoláris világrenddel* sem lehet kompatibilisnek tekinteni. Tudniillik vitathatatlan, hogy az USA és néhány nyugati szövetségese által „uralt” unipoláris világrend maga is tagolt, mert – miképpen Immanuel Wallenstein mondja – ebben a felfogásban legalább három „szub-világrend” különíthető el egymástól:

1. A központi zóna (vagy a „gazdag Észak”).
2. A periférikus zóna (a „szegény Dél”, az úgynevezett „periféria”).
3. Az átmeneti zóna (az úgynevezett „félperiféria”, amelyhez olyan országok tartoznak, mint Brazília, India, Kína, illetve Oroszország és a csendes-óceáni régió, azaz a távlatokban hatalmas gazdasági potenciállal rendelkező országok és régiók).

A múlt század kilencvenes éveiben Francis Fukuyama *A történelem vége* című elhíresült munkájában a teljes homogenításra épülő, egypólusú világrend eljövételében bizakodott, amely egyszerre „pólus nélküli” világrendként is értelmezhető. Az unipoláris világrend, lényegében az USA által vezetett Nyugat kulturális, gazdasági, technológiai, információs, kognitív és végső soron civilizációs felsőbbrendűségét jelenti. De több is ennél, mert egyúttal valamiféle mátrix és modell, amelyhez a világ maradék részének igazodnia kell, ha nem akar végképp a történelem süllyesztőjébe kerülni. „Teljesen világos, hogy a multipoláris világrend különbözik az egypólusú rendszertől, sőt, kifejezetten antitézise annak. Az unipolaritás hegemoniát feltételez, továbbá egy döntési centrumot. A multipolaritás ezen a területen abban a mértékben különbözik az unipolaritástól, amilyen mértékben képes a döntési centrumokat »megsokszorosítani« [...] a multipolaritás tehát mind közvetlenül, mind logikailag ellentéte az egypólusú szisztémának.”⁷⁹ Továbbá a multipoláris világ nem azonos a pólusok nélküli világgal sem. „A pólusok nélküli világ tervét (*le projet du monde non-polaire*) néhány hatalmas politikushoz és pénzemberhez kapcsolódó csoportok

⁷⁸ DOUGUINE (2013): i. m. 7.

⁷⁹ DOUGUINE (2013): i. m. 14.

támogatják. Például Rothschild, Soros György és az ő alapítványaik.⁸⁰ A pólusok nélküli világ nem alternatívája az unipoláris világrendnek, hanem annak egyenes folytatása. „A pólusok nélküli világ az amerikai melting-pot modell egyetemességének szükségességét sugallja.”⁸¹ Ha a jövőben ez a modell realizálódna, akkor lényegében minden kulturális és civilizációs különbség megszűnne a glóbuszon, és egy totálisan kozmopolita korszak venné kezdetét. A multilateralizmus sem megfelelő alternatíva, mert végső soron ebből is az USA húzna hasznot: eljátszhatná az első az egyenlők közül szerepét, ami a valóságban a diktátor az alárendeltek fölött szerepét jelentené.

Ezek a negatív meghatározások segíthetnek abban, hogy – egyelőre mint lehetőséget – pozitív módon is meg lehessen fogalmazni a multipoláris világrend fogalmának jelentését. Először a multipoláris világrend annak az unipoláris világrendnek a radikális alternatívája, amely jelenleg uralja a glóbuszt. Ahhoz, hogy a multipoláris világrend valósággá váljék, elengedhetetlenül szükséges a döntési szintek diszlokációja. Másodsor: a „szórt döntési centrumoknak” megfelelő gazdasági függetlenséggel kell rendelkezniük ahhoz, hogy hatékonyan védelmezhesék a szuverenitásukat a külső ellenségekkel szemben. „Konkrétabban fogalmazva: ezeknek a lokális centrumoknak ellent kell tudni állniuk az USA és a NATO-hoz tartozó országok katonai és pénzügyi hegemoniájának.”⁸² Harmadszor: „ezeknek a szórt döntési centrumoknak nem szabad elfogadniuk, hogy a nyugati normák és értékek univerzalizmusa (demokrácialiberalizmus, szabad piac, parlamenti demokrácia, emberi jogok, individualizmus vagy kozmopolitizmus) legyen a nemzetközi kapcsolatok sine qua nonja, valamint teljesen függetleníteniük kell magukat a nyugati intellektualizmus és szellemiség (spirituelle) hegemoniájától.”⁸³ Negyedszer: a multipoláris világrend nem implikálhatja a kétpólusú világrendhez való visszaérést sem, mivel látható, hogy jelenleg az USA-nak nincs konkurense a glóbuszon. Ötödször: nemzetállamok jelenleg fennálló korlátozott szuverenitásának meg kell változnia a 21. században. Lehetővé kell tenni a regionális és kulturális sajátosságoknak jobban megfelelő „regionális koalíciók” létrejöttét. Hatodszor: az új multipoláris világrendnek nem szabad elfogadnia a pólusok nélküli világrend alternatíváját sem. Küzdeni kell az ellen, hogy a nyugati világban létrejött és nemzetközi hálózatot működtető civil szervezetek korlátozzák a nemzetállami szuverenitást.

Könyve további fejezeteiben Dugin, az imént vázolt vezérelvekre támaszkodva a nemzetközi kapcsolatok egy alternatív elméletét is megfogalmazza. Ennek a koncepciónak további részletezése viszont már szétfeszítené jelen tanulmány kereteit.

⁸⁰ DOUGUINE (2013): i. m. 16.

⁸¹ DOUGUINE (2013): i. m. 17.

⁸² DOUGUINE (2013): i. m. 20.

⁸³ DOUGUINE (2013): i. m. 21.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BACHELARD, Gaston (1941): *L'Eau et les rêves. Essai sur l'imagination de la matière*. Paris, Librairie José Corti.
2. BARSOTTI, Bernard (2002): *Bachelard critique de Husserl. Aux racines de la fracture épistémologie/phénoménologie*. Paris, L'Harmattan.
3. BIEHLER, Birgit (2006): *Raum, Krieg und Politische Theologie bei Schmitt*. Elérhető: www.alexandria.unisg.ch/28993/1/C.%20Schmitt%20Land%20und%20Meer.pdf (Letöltés dátuma: 2019. 02. 08.)
4. CASSOU-NOGUÉS, Pierre (2007): *Une histoire de machines, de vampires et de fous*. Paris, Éditions Vrin.
5. DOUGUINE, Alexandre (2013): *Pour une théorie du monde multipolaire*. Paris, Ars Magna Éditions.
6. DUGIN, Alekszandr (1994): *Konzervatyivnaja revoljucija*. Moszkva, Arktogeja.
7. DUGIN, Alekszandr (2005): *Konzspirologija – nauka o zagovorah, szekretnih obscseszvah i tajnoj vojnye*. Moszkva, Arktogeja.
8. DUGIN, Alekszandr (2011): *Geopolityika*. Moszkva, Akademicseszkij Projekt.
9. DUGIN, Alekszandr (2010): *Szociologija voobrozsenyija*. Moszkva, Akademicseszkij Projekt.
10. DUGIN, Alekszandr (2015): *Russzkij logosz – Russzkij haosz*. Moszkva, Akademicseszkij Projekt.
11. DUGIN Alekszandr: *Geopolityika posztmoderna*. Elérhető: <http://lib.rus.ec/b/125779/read> (Letöltés dátuma: 2013. 02. 28.)
12. DURKHEIM, Emile (2003): *A vallási élet elemi formái*. Budapest, L'Harmattan.
13. DZSEMAL, Gajdar (1992): *Revoljucija prorokov*. Moszkva. (Kiadó nélkül)
14. GAZDAG Ferenc – LJUBOV, Siselina (2004): *Oroszország és Európa. Orosz geopolitikai szöveggyűjtemény*. Budapest, Zrínyi.
15. GUÉNON, René (1993): *Metafizikai írások II. A világkirály*. Budapest, Farkas Lőrinc Imre Kiadó.
16. HÖLLWERTH, Alexander (2007): *Das sakralische Imperium des Alexanders Dugin: Eine Diskursanalyse zum postsowjetischen russischen Rechtsextremismus*. Stuttgart, ibidem-Verlag.
17. IVANOV, Vladimir (2007): *Alexander Dugin und die rechtsextremen Netzwerke*. Stuttgart, ibidem-Verlag.
18. KISOUDIS, Dimitrios (2015): *Goldgrund Eurasien. Der neue kalte Krieg und das Dritte Rom*. Leipzig, Edition Sonderwege.
19. KISS Lajos András (2001): *Az eltűnt lelkiismeret nyomában*. Budapest, Liget.
20. KISS Lajos András (2004): *Az álmodozás fizikusa*. *Liget*, 17. évf. 3. sz. 28–38.
21. LJUKSZ, Leonyid (1996): *Jevrazijsztvo i konzervatyivnaja revoljucija*. *Voproszi filozofii*, 3. sz.
22. LOSZEV, Alekszej Fjodorovics (1998): *Esztjetika vozroszgyenyija. Isztoricseszkij szmiszl esztjetiki vozroszgyenyija*. Moszkva, MISZL.

23. LUHMANN, Niklas (2009): *Szociális rendszerek*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör. (Ford. BRUNCZEL Balázs és KISS Lajos András)
24. LUKS, Leonid: *Der russische „Sonderweg“? Aufsätze zur neuesten Geschichte Russlands im europäischen Kontext*. Stuttgart, ibidem-Verlag.
25. MONOD, Jean-Claude (2002): *La querelle de la sécularisation: théologie politique et philosophies de Hegel à Blumenberg*. Paris, Librairie Philosophique J. Vrin.
26. MONOD, Jean-Claude (2006): *Penser l'ennemi, affronter l'exception. Réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*. Paris, La Découverte.
27. PUHL Antal – SZALAI András – VALASTYÁN Tamás szerk. (2017): *Árkádia: építészelméleti jegyzet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 139–172.
28. RATZEL, Friedrich (1887): *A föld és az ember. Anthro-po-geographia avagy a földrajz történeti alkalmazásának alapvonalai*. Budapest, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-vállalata.
29. SAID, Edward W. (2000): *Orientalizmus*. Budapest, Európa.
30. SCHMITT, Carl (1995): *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*. Berlin, Duncker & Humblot.
31. SCHMITT, Carl (1997): *Der Nomos der Erde – im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*. Berlin, Duncker & Humblot.
32. SCHMITT, Carl (2002): *A politikai fogalma*. Budapest, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor.
33. SCHMÖLZ, Franz Martin (1966): *Chance und Dilemma der politischen Ethik*. Köln, Bachem Verlag.
34. SZENDEROV, Valerij Anatoljevics (2004): Nyeojevrazijtszvo: realnosztyi, opasznosztyi, perszpektivi. *Voproszi Filozofii*, 6. sz.
35. VÉDRINE, Hélène (1990): *Les grandes conceptions de l'imaginaire – De Platon à Sartre et Lacan*. Paris, Librairie Générale Française.
36. WIEDERKEHR, Stefan (2007): *Die eurasische Bewegung. Wissenschaft und Politik in der russischen Emigration der Zwischenkriegszeit und im Postsowjetischen Russland*. Köln–Weimar–Wien, Böhlau Verlag.

Dr. habil. Kiss Lajos András a Nyíregyházi Egyetem Történettudományi és Filozófia Intézetének főiskolai tanára. Kutatási területe elsősorban a kortárs francia, német és orosz politikai filozófia, illetve társadalomelmélet területeire terjed ki. Hat önálló kötetet és kétszáz tanulmányt jelentetett meg.

Pétervári Máté

A SZOLGABÍRÓI HIVATAL AZ 1870. ÉVI XLII. TÖRVÉNYCIKK ALAPJÁN¹

The Office of the District Administrator on the Basis of Act 42 of 1870 in Hungary

Dr. Pétervári Máté, egyetemi tanársegéd, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Magyar Jogtörténeti Tanszék, petervari.mate@juris.u-szeged.hu

Az igazságszolgáltatási hatáskörök elvonása és a közigazgatás modernizálása tette szükségessé az alsó középszintű közigazgatás gyökeres átszervezését a kiegyezést követően, amelyet a köztörvényhatósági törvény valósított meg. Tanulmányom így az 1870. évi XLII. törvény cikk végrehajtását mutatja be a törvény bevezetését követő évek belügyminisztériumi iratanyagának (Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztériumi iratok C/Általános iratok K150 117, 118. csomók) vizsgálatával, a vármegyék által a szolgabírói hivatalok létrehozása kapcsán a belügyminisztériumhoz felterjesztett tervezetek alapján. A belügyminisztérium végezte a megerősítési jogkörének segítségével a szolgabírói hivatalok törvényhez igazítását és azok egységesítését. A levéltári források bemutatása lehetővé tette a vármegyei álláspontok és a központi kormányzat elképzeléseinek kirajzolódását. Azt a folyamatot elemzem, amelynek eredményeképpen egy tipikusan rendi kori hivatalt a polgári kor követelményeinek megfelelő, egységes járási szervezetté alakítanak.

KULCSSZAVAK:

dualizmus, járás, közigazgatás és igazságszolgáltatás elválasztása, törvényhatósági törvény, vármegyék, polgári korszak

In my paper, I demonstrated the execution of Act 42 of 1870 (the first act about the organization of the Hungarian Public Administration) with regard to the Office of the District Administrator (szolgabíró). I examined the archive material of the Hungarian Royal Ministry of the Interior (Hungarian National Archive, Documents of Ministry of the Interior, bundles K150 117, 118)

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

which implied the drafts of the Hungarian counties about the public administration organisation. The Hungarian Royal Ministry of the Interior controlled the harmonisation of these drafts with the act. By the archive material, I presented the standpoints of the counties and the intentions of the central government in connection with the structure of the Office of the District Administrator. I demonstrated the process, which transformed a feudal institution into a modern public administration system.

KEYWORDS:

counties, district, dualism, Municipal Act, separation of jurisdiction and public administration, public administration

1. AZ 1870. ÉVI XLII. TÖRVÉNYCIKK LÉTREJÖTTE ÉS A SZOLGABÍRÓI HIVATALRA VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEI

Az 1848–49. évi forradalom és szabadságharc leverését követően, a neoabszolutizmus évtizedében az áprilisi törvények és a rendi hagyományok figyelembevétele nélkül valószínűleg meg az uralkodói pátensek a közigazgatás polgári átalakítását.² Ferenc József 1860-ban az októberi diploma kiadásával kívánta orvosolni a magyar elit sérelmeit, aminek köszönhetően többek között Magyarországon, felváltva az egységes birodalmi adminisztrációs szervezetet, helyreállította az 1847 előtti vármegyei berendezkedést.³ A magyar országgyűlés viszont elutasította az uralkodó erre vonatkozó rendeletét, aminek következményeként az uralkodó feloszlatta az ellenzéki megyei és városi bizottmányokat.⁴

A Kiegyezés ismételten megteremtette a lehetőséget az újonnan kinevezett felelős magyar kormány és az országgyűlés számára arra, hogy a tradícióknak megfelelően rendezhessék a magyar közigazgatás szervezetét. Gróf Andrássy Gyula 1867-ben miniszterelnökként elmondott programbeszédjében a magyar kormány legfontosabb feladatának jelölte meg a vármegyei rendszer újjászervezését.⁵ Az országgyűlés a kormány előterjesztése alapján határozatlanul döntött a köztörvényhatóságok helyreállításáról,⁶ amely során az áprilisi törvények közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseit vették alapul.⁷ Erdélyben pedig az 1848. év előtt működő vármegyei és széki struktúrájának megfelelően szabályozták a közigazgatási szervezet létrehozását.⁸ E rendelkezéseket a kormányzat deklarálta csak ideiglenesnek szánta a közigazgatás törvényhozás útján való rendezéséig, amelyre végül az 1870. évi XLII. törvényekben került sor, a köztörvényhatósági törvény megalkotásával.⁹

² PAPP László (2014): A rendes bírósági szervezet változásai Magyarországon 1849–1861 között. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus IV. Fasc. 1. 157.

³ R. F. I. [RAJKAY FRIEBEISZ István] (1861): *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. oct. 20-tól, 1861. april 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig*. Pest, Müller. VI–VII.; STIPTA István (1995b): *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervzetek, javaslatok, törvények*. Budapest, Osiris. 71.

⁴ CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 95.

⁵ Kiss Péter (2004): *Magyar kormányprogramok 1867–2002*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 146.

⁶ 17. A ministerium előterjesztvénye 1867. febr. 25-ről a köztörvényhatóságok visszaállítására tárgyában. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf. 30–33.

⁷ STIPTA István (1992a): Az első polgári kori vármegyetörvény (1848: XVI. tc). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XVII. Fasc. 5. 1–8.; ANTAL Tamás (2013): A szabad királyi városokról szóló javaslatok az utolsó rendi országgyűlésen és az 1848: XXIII. tc. keletkezése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXV. Fasc. 1. 31–38.; ANTAL Tamás (2001): A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXVIII.* Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. 95.

⁸ 86. Az összes m. k. ministeriumnak 1867. évi jun. 27-kén közzétett rendelete, az erdélyi köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének visszaállítása iránt. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf. 187.

⁹ VARGA Norbert (2009): A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXXI.* Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. 227.; VARGA Norbert (2007): A köztörvényhatósági törvény (1870: XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. sz. Elérhető: www.debrece-nijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejotte/ (Letöltés dátuma: 2018. 08. 18.)

E törvény rendelkezett az alsó középszintű közigazgatás kiépítéséről is. Az 1869. évi IV. törvénycikk rendelkezései alapján ugyanis a járási szinttől elvonták az igazságszolgáltatási teendőket ellátását,¹⁰ így a jogalkotó feladata az volt, hogy a közigazgatási célok ellátására alkalmas egységeket hozzon létre.¹¹ A törvényhatósági törvény eltérően szabályozta a városi törvényhatóságok és a megyei törvényhatóságok közigazgatási szervezetét.¹² A járások és a szolgabírák csupán a vármegyei törvényhatóságok részei voltak.

Az 1870. évi XLII. törvénycikk 61. §-a értelmében a járások élén a szolgabírák álltak, akik felett az alispánnak volt utasítási jogköre. E tisztviselők munkáját a nekik felelős szolgabírói írnokok segítették, akik kinevezésére és elbocsátására a törvény 65. §-a szerint a szolgabíró volt jogosult. A törvényhatósági tisztviselők megválasztása a törvényhatósági bizottság hatáskörébe tartozott, míg a levéltárnok, valamint a segéd- és kezelőszemélyzet tagjainak kinevezése a főispánt illette, a szolgabírói írnok kivételével.¹³ Ebből látható, hogy ez a rendelkezés különleges jogkört biztosított számára, mivel a szolgabírón kívül más vármegyei tisztségviselő nem rendelkezett azzal a jogosultsággal, hogy maga nevezhesse ki legközelebbi munkatársait. A járás élén álló tisztviselő a járási közgyám, a járási orvos, a járási számvevő irányában nem rendelkezett utasítási joggal, azok ugyanis a központi tisztségviselőjüknek, így a főorvosnak, a főszámvevőnek és a közgyámnak segítették a munkáját.

A köztörvényhatósági törvény tehát a szolgabírói hivatali feladatok ellátását a szolgabíróra és a neki alárendelt szolgabírói írnokra bízta. A jogalkotó által a törvényhatóságok számára biztosított széles körű autonómiának köszönhetően, a törvény 91. §-a értelmében más tervezetek elkészítése mellett a vármegyei közgyűléseknek biztosított lehetőséget arra, hogy határozzon a tisztikar, a segéd-, kezelő- és szolgaszemélyzet létszámáról, hatásköréről és munkafelosztásáról.¹⁴ Ennek megfelelően a vármegyék feladata volt a szolgabírói hivatalok létrehozása is. Tanulmányomban a törvény e szakaszainak végrehajtását, és az ennek során felmerült problémákat elemzem a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának belügyminisztériumi iratanyaga alapján, amely a törvényhatóságok által megerősítésre felterjesztett tervezeteket és az arra adott belügyminisztériumi reakciókat tartalmazza.¹⁵

¹⁰ MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 39–40.

¹¹ HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó. 108.

¹² VARGA Norbert (2002): A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870: XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*, 6. évf. 2. sz. 59–63.

¹³ VARGA Norbert (2006): A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján. In MEZEY Barna – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat. 607.

¹⁴ STIPTA István (1992b): Intézménytörténeti adalékok az 1870: XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XLI. Fasc. 32. 485–486.

¹⁵ A vizsgált tervezetek: Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztérium (a továbbiakban: MNL BM) K150 C/ Általános iratok 117. csomó 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.; 21265/1871. – Doboka vármegye; 17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.; 29328/1871.-Fogaras vidék; 22226/1871.-Krassó vármegye; 20826/1871.;

A vármegyék a törvény 91. §-a szerint ugyanis kötelesek voltak az általuk a törvényhatósági szervezetük szabályozása kapcsán megalkotott tervezeteket a belügyminisztériumnak megerősítés céljából megküldeni. A belügyminisztériumi tanácsosok részletesen ellenőrizték a tervezetek jogszabállyal való összhangját. Ha ennek eredményeképpen kifogást emeltek valamely tervezett rendelkezés ellen, akkor módosítás céljából visszaküldték azokat a vármegye közgyűlésének. A minisztérium és a törvényhatóságok együttes munkája így megfelelő támpontot nyújtanak a törvény járással kapcsolatos szabályozása okán felmerült dilemmák felderítésére.

2. AZ ÁTALAKÍTÁSRA VÁRÓ JÁRÁSI SZERVEZET

A vármegyék járási szervezete a rendi hagyományoknak megfelelően partikuláris képet mutatott az 1870. évi XLII. törvénycikk végrehajtását megelőzően. A korabeli szakirodalmi munkák szerint az alsó középszintű közigazgatási feladatokat a vármegyék többségében a választott fő- és alszolgabírák végezték, akiknek munkáját esküdtek segítették.¹⁶ A járás élén állt a főszolgabíró, aki a saját kerületének ügyei mellett felelt a járási feladatok ellátásáért, valamint közvetlen kapcsolatot tartott a járással kapcsolatos ügyekben a vármegyével és az alispánnal. Az alszolgabírák a főszolgabíró ellenőrzése alá tartoztak és csupán az adott kerületre vonatkozó feladatok ellátása tartozott a hatáskörükbe.¹⁷

A belügyminisztériumnak felterjesztett legtöbb vármegyei tervezet tartalmazta az 1871. évi vármegyei tisztikar szervezetét is, amelyek igazolják a fentiekben vázoltakat. A vármegyék járásaik élére a főszolgabírákat helyezték, a járássokban szervezett közigazgatási egységek adminisztratív feladatait pedig ugyanezen főszolgabírák és változó számú alszolgabíró végezte. A fő- és alszolgabírák mellé esküdteket rendeltek.¹⁸ Sáros és Doboka vármegye a fő- és alszolgabírái mellett viszont esküdteket nem tüntetett fel a régi

27062/1871.-Sáros vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 21949/1871.-Temes vármegye; 20991/1871.; 28525/1871.-Trencsén vármegye; 217981/1871.; 31267/1871.-Zala vármegye; Általános iratok 118. csomó 23346/1871.; 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.; 27001/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.; 31986/1871.; 33141/1871.-Hont vármegye; 23336/1871.-Hajdú kerület; 24696/1871.-Nagy-Kikinda kerület; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 28391/1871.; 32644/1871.-Szabolcs vármegye.

¹⁶ RÉCSI Emil (1861): *Magyarország közbjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott* [sic]. Buda-Pest, Pfeifer. 482.; ВЕ-ÖТНУ Zsigmond (1846): *Elemi magyar közbjog*. Pest, Emich. 111–112.

¹⁷ PUKY Károly (1828): *Politikai igazgatás, avagy A' magyar országi tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkeztetéseknek és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, mely politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása*. Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István. 56–62.

¹⁸ MNL BM K150 117. 17731/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22226/1871.-Krassó vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 20991/1871.-Trencsén vármegye; 217981/1871.-Zala vármegye; 118. 22592/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 28391/1871.-Szabolcs vármegye

közigazgatási szervezetében.¹⁹ Felső-Fehér vármegye és Fogaras vidék szintén nem alkalmazott sem esküdtet, sem szolgabírói írnoke, csupán szolgabírót és segédszolgabírót, vagy szolgabírói segédet.²⁰ Aranyosszék, Békés és Csanád vármegye járási hivatalaiból viszont az alszolgabírák hiányoztak és a szolgabíró vagy főszolgabíró mellett esküdteteket alkalmaztak.²¹ Számos vármegye az irodai teendők ellátása érdekében a szolgabírák, alszolgabírák mellé rendelve írnokeket vagy díjnokeket is foglalkoztatott, de ezen esetekben nem igazán figyelhető meg szabályszerűség.²² Ezek a törvényhatóságok sem állítottak minden járási feladatot ellátó tisztviselő mellé írnokeket. A többitől a Nagy-Kikinda kerület tért el jelentősen, ugyanis a szolgabírói teendőket a kerületi tanácsnokok végezték e közigazgatási egység területén.²³

3. A SZOLGABÍRÓ JÁRÁS ÉLÉRE ÁLLÍTÁSA

A köztörvényhatósági törvény 61. §-ának értelmében a járásoke vezetését a szolgabírák látták el. A belügyminiszteri tanácsos Szabolcs vármegye tervezetere adott leiratában ezt a következőképpen fogalmazta meg: „Minden egyes járás élére egy önálló s egyenlő hatáskörrel fölruházott szolgabíró állítandó.”²⁴ A járásoke élén álló tisztségviselőok hatásköre, rangja és munkaköre is azonos volt.²⁵

A szolgabírák járás élére állításával kapcsolatban merült fel az a probléma, hogy több vármegye is a főszolgabírói titulust kívánta a törvény végrehajtása előtti szervezetének megfelelően megőrizni. Bars, Sáros, valamint Gömör és Kis-Hont vármegyék jártak el ilyen módon.²⁶ Sáros vármegye azért tervezte a főszolgabírói cím megtartását vármegyei tisztikarában, mert a közgyűlés a kerületek élén álló tisztviselőok között különbséget akart tenni,²⁷ és a hadüggyel kapcsolatos járási hatáskörök közül az újoncozási teendőket az alszolgabíráktól elvonva csupán a főszolgabírákhoz utalni.²⁸ Bars vármegye a főszolgabírót azért kívánta a járás élére állítani, hogy ezáltal az alszolgabírák munkájának az irányítását

¹⁹ MNL BM K150 117. 21272/1871.; 20826/1871.

²⁰ MNL BM K150 117. 22026/1871.; 21800/1871.

²¹ MNL BM K150 117. 20171/1871.; 21161/1871.; 17803/1871.

²² MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 20991/1871.-Trencsén vármegye; 21798/1871.-Zala vármegye.

²³ MNL BM K150 118. 24696/1871.

²⁴ MNL BM K150 118. 28391/1871

²⁵ MNL BM K150 118. 22592/1871.

²⁶ MNL BM K150 117. 21799/1871. 20826/1871.; 118. 23816/1871.

²⁷ Sáros vármegye első tervezetében nem járásokekat szervezett, hanem kerületeket, amely megoldás módosítására a belügyminisztériumi tanácsosok szintén felszólították a vármegye közönségét.

²⁸ „Az ekként alakított 12 kerület mindegyike egy egy egyenlő hatáskörrel ellátott szolgabírónak hatósága alá helyeztetik. A 2 kerületi szolgabíróból az egyik főszolgabíró lesz és ő végzi a teljes járásban az újoncozási teendőket.”-MNL BM K150 117. 20826/1871.

a kezébe adja.²⁹ Mindhárom vármegye első tervezetében az alszolgabírói tisztséget is létrehozta, így szükség volt a főszolgabírói titulus megtartására a két járási tisztviselő megkülönböztetése céljából.

A belügyminisztériumi tanácsosok azonban megtagadták mindhárom vármegye esetében a korábbi tisztségnevek megerősítését, arra hivatkozva, hogy a törvény szövege csupán az ott megjelölt tisztségneveket engedélyezi, így a rendi kor főszolgabíróit tervezetükben váltsák fel az azonos elnevezéssel és hatáskörrel bíró szolgabírákra. A Sáros, valamint Gömör és Kis-Hont vármegyéknek küldött minisztériumi leiratok indoklása e kérdés megítélésében pontosan megegyezett.³⁰

Sáros és Bars vármegye a belügyminisztériumnak küldött válaszában elfogadta a főszolgabírói elnevezés elhagyását a közigazgatási szervezetének tervezetéből.³¹ Sáros vármegye azonban jelezte, hogy ezzel nem ért egyet, ugyanis ez ellenkezik a törvény 62. §-ával, amely szerint az egyes tisztviselők hagyományos nevei megtarthatók lennének. Emellett azzal érveltek, hogy a korábbi tervezetükben amiatt jelölték meg a járásokat vezető tisztviselőket főszolgabírónak, hogy az alszolgabírói tisztség betöltőit az előléptetés lehetőségével motiválni tudják.³²

Gömör és Kis-Hont vármegye a módosításhoz mellékelte kísérőszövegében úgy fogalmazott, hogy a minisztériumi meghagyásnak megfelelően kiigazították a tervezeteket, és a tisztviselők hatáskörét körvonalazó tervezetben ezzel egyezően a szolgabíró titlust alkalmazták.³³ Az újonnan felterjesztett tervezeteik közül abban, amely a tisztviselők fizetését határozta meg, valószínűleg tollhibából, továbbra is a főszolgabíró elnevezést használták.³⁴ A belügyminisztériumi tanácsos emiatt ismételten figyelmeztette a vármegyét a hibás fogalomhasználatra.³⁵ A minisztérium felhívására azonban nem reagált a törvényhatóság, de az sem kizárt, hogy a levéltári forrás hiányos.

²⁹ „A járási tisztviselők hatáskörére vonatkozó utasítás 1.§ a) szerint a járási közigazgatási első tisztviselőnek főszolgabíró cím adatik, s jogában álland: járása területét az alszolgabírák között beosztani.” -MNL BM K150 21799/1871.

³⁰ „A javaslatba kapott fő és alszolgabírói állomások szervezését illetőleg pedig figyelmeztetem a megye közönségét hogy miután a főszolgabírói állomás szervezése a törvényhozás által szándékosan mellőztetett, s a törvény járási tisztviselőknél csak szolgabírákat és irnokot jelöl ki, a főszolgabírói állomásokat mint a törvénynyel ellenkezőket helyben nem hagyhatom.” -MNL BM K150 117. 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; „A tisztviselő nem fő hanem csak szolgabíró néven a tervezett alsz[olga]bíró pedig segédsz[olga] bíró címen nevezendő.” -MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye.

³¹ „A törvényszabta szolgabírói elnevezés visszaállított 's úgy az ő valamint segédének hatásköre, a szolgabírói felelősségének, a bíróságok és községek illetékességének szem előtt tartásával körvonalaztatott.” -MNL BM K150 117.28287/1871.-Bars vármegye.

³² MNL BM K150 117. 27062/1871.

³³ MNL BM K150 118. 32032/1871.; 32051/1871.

³⁴ MNL BM K150 118. 32051/1871.

³⁵ „Minthogy a megyék közönsége a főszolgabíró elnevezéshez ez úttal is ragaszkodik, ezen törvénybe ütköző megállapodásnál pedigmint azt a f. évi október 19-én 23816 sz. a. kelt rendeletemben is már kijelentettem helyben nem hagyhatom, föl hívom a megyék közönségét, hogy a főszolgabírói elnevezésnek szolgabíróval, 's ebből kifolyólag a főszolgabírói segéd elnevezésnek pedig szolgabírói segéddel leendő felcserélése iránt, a' jobban [sic!] határozzon 's létre jött megállapodást tudomásomra hozni ne késsék.” -MNL BM K150 118. 32051/1871.

Csanád vármegye esetében is hasonló probléma merült fel, ugyanis az 1871. július 3-án felterjesztett első tervezetükben a törvény szövegének megfelelően szolgabírákat szerepeltetett a törvényhatóság közgyűlése a tisztikarban.³⁶ 1871. október 2-án azonban a vármegye a tisztí kar hatásköréről szóló javaslatát is megküldte a belügyminisztériumnak, amelyben konzekvensen főszolgabírának nevezték a járási tisztviselőket, így a belügyminisztérium figyelmeztette őket, hogy korrigálják ezt a pontatlanságot és tegyenek jelentést ennek megtörténtéről.³⁷ A jelzett hiba javításával ennek megfelelően a vármegye közgyűlése soron következő ülésén megbízta a főjegyzőt.³⁸

Aranyosszék közönsége szintén eltért a szolgabírói elnevezéstől. Tervezetében mindenhol következetesen dullónak nevezte a járást vezető tisztviselőt. Ezt az elnevezést az erdélyi székely székek alkalmazták a közigazgatási, közbiztonsági és bírói feladatait ellátó tisztségviselőikre, akik a szolgabírákhoz hasonló funkciót töltöttek be.³⁹ Csupán egy helyen szerepeltette a törvényhatóság közönsége a megfelelő elnevezést, ugyanis alsó közép-szintű közigazgatási egységeiket szolgabírói vagy dullói járásnak titulálták. A belügyminisztérium által a tervezetekről készített összefoglaló ezzel szemben a járási tisztviselőket szolgabíróként szerepeltette és a tanácsosok Aranyosszéket így nem is hívták fel a korrekcióra.⁴⁰ A főszolgabírói elnevezés kiküszöbölésénél tapasztalt következetesség fényében különös, hogy ezt a megoldást nem kifogásolta a minisztérium. Érdemes ugyanakkor megjegyezni, hogy Aranyosszék egyike volt a legkisebb törvényhatóságoknak, így képtelen volt megfelelni a törvény támasztotta kívánalmak jelentős részének, ezért már az első tervezetüket jóváhagyták a tanácsosok, minden korrekció nélkül.

Nagy-Kikinda kerület esetében szintén engedélyezte a minisztérium a tanácsnok megnevezés használatát a szolgabíró helyett, amit azzal indokolt a törvényhatóság, hogy a kerületi lakosság már megszokta az elnevezést és a hagyományos tisztségek fenntartására lehetőséget nyújtott a törvény. A belügyminiszteri tanácsos először szerepeltette a kifogást a választervezetében, amely figyelmeztette a törvényhatóságot arra, hogy a tanácsnoki címet a törvény szövegével összhangban lévő szolgabíróra módosítsa, de ezt utólag lehúzták a tervezet ellenőrzése során.⁴¹

A Hajdú kerület rendhagyó módon eltekintett a szolgabírák rendszeresítésétől, mert szükségtelennek tartották a tisztséget a törvényhatóságban. Az 1870. évi XLII. törvénycikk értelmében ugyanis a rendezett tanácsú városok külön járásokat alkottak, és a kerület területén csupán rendezett tanácsú városok voltak.⁴² A Szepesi XVI város kerülete a Hajdú

³⁶ MNL BM K150 117. 17803/1871.

³⁷ „A járási első tisztviselő határozottan főszolgabírónak nevezetik, ezen elnevezés pedig a törvényhatóságok rendezéséről szóló törvény rendeletével, mely a járási első tisztviselőt nem fő hanem szolgabírónak címézi, ellenkezik.” -MNL BM K150 117. 27191/1871.

³⁸ MNL BM K150 117. 32776/1871.

³⁹ MNL BM K150 152. 1872:II.2. 25042/1869.-Háromszék; 86. rendelet az erdélyi törvényhatóságok helyreállításáról

⁴⁰ MNL BM K150 117. 20171/1871.

⁴¹ MNL BM K150 118. 24696/1871

⁴² MNL BM K150 118. 23336/1871.

kerülethez hasonló berendezkedéssel rendelkezett, így csupán egy szolgabíróat alkalmaztak tisztikarukban, aki a rendezett tanácsot nem tartó községek esetében látta el a járási teendőket.⁴³

4. ALSZOLGABÍRÓ VAGY SEGÉDSZOLGABÍRÓ?

A főszolgabírói elnevezést használó vármegyéknél merült fel a leggyakrabban, hogy alszolgabírákat is rendszeresítsenek a járási feladatok ellátására, így Gömör és Kis-Hont vármegye, Bars vármegye és Sáros vármegye is szerepeltette ezt a tisztséget a tervezeteik első változatában, ahogy azt fentebb már említettük.⁴⁴ Egyedül Békés vármegye kívánta az alszolgabírói elnevezést úgy beemlíteni közigazgatási szervezetébe, hogy nem főszolgabírónak címezte a járás élén álló hivatalnokot.⁴⁵ Az alszolgabírák azonban nem ugyanazt a szerepet töltötték volna be az egyes vármegyékben. Békés, Bars és Gömör és Kis-Hont vármegyék a járás élén álló tisztviselők segédeként kívánták rendszeresíteni az alszolgabírákat.⁴⁶ Ezzel szemben Sáros vármegye a főszolgabírától függetlenül az alszolgabíráit az egyes kerületek élére helyezte volna, mivel az újoncozási feladatoktól eltekintve azonos hatáskörrel látták volna el a fő- és alszolgabírákat.⁴⁷

Békés vármegye és Gömör és Kis-Hont vármegye azzal indokolták az alszolgabírói tisztség szükségességét, hogy a nagy méretű és népességű járásaikban ezzel megakadályozhatják a szolgabírák leterheltségét és megoldhatják helyettesítésüket.⁴⁸ Ezen érvelés helyesnek mutatkozott, ugyanis a két vármegye 30 ezer fő körül szabta meg járásai méretét, míg a legtöbb törvényhatóság jócskán ez alatt maradt az alsó középszintű közigazgatási egységeinek meghatározásakor. Gömör és Kis-Hont tervezetében részletesen elemezte, hogy melyek az egy ember erejét meghaladó főszolgabírói teendők. Szeptemberben a közmunka és az újoncösszeírás, januárban és februárban pedig a községi, gyámi számadások és az előkölségvetések vizsgálata jelentős mértékben leterhelte a járási tisztviselőket.⁴⁹

⁴³ MNL BM K150 118. 31576/1871.

⁴⁴ MNL BM K150 117. 21799/1871.; 20826/1871.; 118. 23816/1871.

⁴⁵ MNL BM K150 117. 21161/1871.

⁴⁶ MNL BM K150 117. 21161/1871.; 21799/1871.; 118. 23816/1871.

⁴⁷ MNL BM K150 117. 20826/1871.

⁴⁸ „A járási szolgabírák mellé alszolgabírák rendszeresítését azon okból látta jónak a megye javaslatba hozni – nehogy a nagy kiterjedés és népességgel bíró járásokban hátramaradások legyenek és hogy a járásbeli szolgabíró akadályoztatása esetében helyettes által kellő pótolva legyen s így a közszolgálat érdekében hátramaradás ne történjék.” -MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye.

⁴⁹ „A tisztikar létszámára nézve, hogy a főszbirák mellé egy segédnek alszbirói címmel leendő rendszeresítését, - a járások nagy kiterjedése, a teendők sokasága és különösen azon körülmény miatt, látta elkerülhetetlen szükségesnek mert a főszbirónak betegeskedés vagy más körülmény miatti akadályoztatása esetén, a közigazgatás teljesen felakadna, oly esetekben pedig, midőn nevezetes és nagyfontosságú teendők összehalmozódznak, mint például szeptember hóban a közmunka és ujoncz összeírás január és február hóban pedig a községi, gyámi számadások, előkölségvetések vizsgálata, s az ujoncozás, egy embernek azokat kellő időben elvégezni lehetlenség.” -MNL BM K150 118. 23816/1871.

Liptó vármegye már 1871. július 4-én, a szervezési munkálatok megkezdésekor kérte a belügyminisztérium útmutatását az alszolgabírói tisztséggel kapcsolatban. A törvényhatóság a már említett vármegyékhez hasonlóan a szolgabírák helyettesítését kívánta megoldani az alszolgabírák rendszeresítésével. A belügyminisztérium azonban már ekkor egyértelműen kifejtette álláspontját: „*Alszolgabírák nem szervezhetők, miután a törvény csak szolgabírákat említ, azok helyettesítésére vagy kiegészítésére azonban segédek alkalmazhatók, kik a szolgabíró megbízásából járnak el.*”⁵⁰ Ennek megfelelően a minisztériumi vizsgálatok egységesen elutasították az alszolgabírói tisztség fenntartását azzal az indokkal, hogy a törvény járási tisztviselőként csak a szolgabírót és az írnokot jelölte meg.⁵¹ A Liptó vármegyének küldött leiratban már felvillantotta a belügyminisztériumi tanácsos annak lehetőségét, hogy egy segéd kerülhet a törvényhatóságok közigazgatási szervezetébe a szolgabírák helyettesítésére vagy kiegészítésére. Az alszolgabírák helyett így a minisztérium az írnok mellett végül a szolgabírói segéd vagy szolgabírósegéd alkalmazásának lehetőségét engedélyezte, amely tisztség, bár a törvényben nem szerepelt, de azzal nem is ellenkezett.⁵² A szolgabírósegéd megjelenése érdekes példája a minisztériumi jogalkalmazásnak az 1870. évi XLII. törvénycikk esetében.

A belügyminisztérium azt a megoldást, hogy a szolgabírósegédi állomások létrehozatalát engedélyezni fogja, érezhetően 1871 szeptemberében, az első tervezetek megerősítése alkalmából dolgozta ki.⁵³ Ekkor javították „áthúzással” a már elkészült választervezetekben egységesen a segédszolgabíró elnevezéseket szolgabírósegédekre Békés és Sáros vármegye esetében is. Ezt követően már egységesen, ugyanazzal a meghatározással kérték a vármegyéktől szükség esetén e tisztség rendszeresítését.

Arad vármegye viszont a fent említett vármegyéktől eltérően első tervezetében nem az alszolgabíró, hanem a segédszolgabíró elnevezést alkalmazta elismerve, hogy erre a törvényben semmi intézkedés nem található. A belügyminisztérium ebben az esetben is kérte ennek felcserélését a szolgabírósegéd meghatározásra.⁵⁴

A másik hasonló eltérés Hont vármegye és Trencsén vármegye tervezeteiben jelentkezett, mivel a törvényhatóságok az esküdti címet kívánták megőrizni, amelynek helyébe a belügyminisztérium a szolgabírósegéd alkalmazását javasolta számukra.⁵⁵ Pozsony

⁵⁰ MNL BM K150 117. 16986/1871.

⁵¹ „A javaslatba hozott alszolgabírói állomásokat illetőleg megjegyzem, hogy nem ellenkezik ugyan a törvény szellemével, hogy a tényleges szükséghez képest a járási szolgabíró mellé egy egy segédi állomás szerveztessék, mindazonáltal az alszolgabírói elnevezés szolgabírói segéddel cserélendő föl.” -MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; MNL BM K150 117. 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye.

⁵² MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.

⁵³ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye.

⁵⁴ „Nem ellenkezik ugyan a törvény szellemével hogy a tényleges szükséghez képest, a szolgabíró mellé egy egy segédi állomás szerveztessék, szabatosabbnak tartom azonban ha a szolgabíró oldala mellé tervezett segéd szolgabírói elnevezés szolgabíró segéddel cseréltetik föl.” -MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.

⁵⁵ „Az esküdti címet mellözve, az illető segéd tisztviselőre nézve a szolgabírói segéd elnevezést használja; [...]” -MNL BM K150 118. 31986/1871.-Hont vármegye; 117. 28525/1871.-Trencsén vármegye.

vármegye viszont szolgabírói segédek kinevezésére kért lehetőséget a belügyminisztériumtól, amit azzal indokolt, hogy a szolgabíró egy írnökával nem lenne képes ellátni feladatait, mivel a katonai ügyek magukban egy teljes személyt kívánnak és útibiztos hiányában e feladatokat is a szolgabírónak kell elintéznie. Emellett pedig a tisztség bevezetését jó megoldásnak tartották arra, hogy a közigazgatási pályára készülő ifjak vármegyei karrierjének első lépcsőfokaként szolgáljon. Hangsúlyozták, hogy a szolgabírói írnök pozíciója erre nem alkalmas, mert nagyfokú kiszolgáltatottsága miatt nem vonzó a szakképzett fiatalok számára. A vármegye közönsége elsősorban az utak, hidak fenntartásával járó feladatokat kívánta a szolgabírósegédek hatáskörébe utalni. A törvényhatóság elismerte, hogy az általa kezdeményezett megoldás a törvényben nincsen szabályozva, viszont abbéli reményét fejezte ki, hogy a minisztérium elfogadja „a törvényszabta keretnek specialis viszonyaikhoz idomítását”.⁵⁶

A belügyminisztérium minden olyan vármegye számára, amelyben felmerült a szolgabírósegéd szükségessége, egységesen kifejtette, hogy a szolgabírósegéd „nem önállóan hanem minden ügyben csak a szolgabíró nevében, megbízásából és felelőssége alatt járhat el.”⁵⁷ A belügyminisztérium ezáltal egyértelműen a szolgabírónak alárendelt segédszemélyzet meghonosítását engedélyezte a vármegyék számára, akiknek a tevékenységéért a szolgabíró tartozott felelősséggel. Gömör és Kis-Hont vármegye ennek megfelelően a következőképpen határozta meg a szolgabírósegédek hatáskörét: „A szolgabírói segéd saját szobában a reábizott ügyeket mindenkor a szolgabíró utasítása s meghagyása szerint s mindenben a szolgabíró nevében, megbízásából, 's felelőssége alatt jár el.”⁵⁸ Ebből is kitűnik, hogy a szolgabírói írnoknál egy jóval önállóbb hivatalnoknak tartották a vármegyék a szolgabírósegédeket.

A szolgabírósegéd kapcsán a legvitatottabb probléma az volt, hogy miképpen nyerje el tisztségét. A belügyminisztérium a legtöbb vármegye esetében a szolgabírósegéd kapcsán nem nyújtott támpontot arra nézve, hogy választás vagy kinevezés alá esik-e a vármegyében ez a pozíció.⁵⁹ Erre vonatkozó utalás az általam vizsgált vármegyék esetében Arad vármegyénél található, amikor a belügyminiszteri tanácsos a következő választ adta a törvényhatóság választásra vonatkozó felvetésére: „A szóban levő állomásnak betöltését illetőleg pedig határozottan ki kell jelentenem a megye közönségének, hogy ez a törvény kötelező erejénél fogva nem választás hanem kinevezés útján eszközölhető.”⁶⁰ A minisztérium azonban ekkor sem adott útmutatást azzal kapcsolatban, hogy mely tisztviselő jogosult a szolgabírósegéd kinevezésére. Minden bizonnyal egyértelműnek tartották, hogy a vármegyék a segédszemélyzethez fogják besorolni a létrehozott vármegyei állást

⁵⁶ MNL BM K150 118. 26616/1871.

⁵⁷ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 17731Sz/1871.-Arad vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.-Hont vármegye.

⁵⁸ MNL BM K150 118. 32032/1871.

⁵⁹ MNL BM K150 117. 21161/1871.-Békés vármegye; 21799/1871.-Bars vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; MNL BM K150 118. 23816/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye.

⁶⁰ MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.

a szolgabírósegéd alárendeltségének és segédi feladatainak hangsúlyozása miatt. A segéd-személyzethez számított személyek kinevezésére pedig az 53. § g) pontja alapján a főispán volt jogosult.⁶¹ Ezt igazolják a Hont vármegye tervezeteinek megerősítését célzó előfoglal-mazványok szövegei is, bár különös, hogy ezeket a részeket mindkét esetben végül kihúzta a szövegtervezetet ellenőrző belügyminiszteri tanácsos.⁶² Ezekre a javításokra azonban valószínűleg nem a megállapítás helytelensége miatt került sor, hanem azért, mert a belügy-minisztérium Hont vármegyét az esküdti pozíció elhagyására próbálta szorítani, így nem akarta ezt annak hangsúlyozásával nehezíteni, hogy az ennek pótlására ajánlott tisztséget nem választhatja a vármegye közönsége.

Arad vármegye a belügyminisztérium állásfoglalásával ellentétes módon választani kívánta segéd-szolgabíráit, amelyhez annyira ragaszkodott, hogy kinevezés esetén nem vélte szükségesnek a tisztség létrehozatalát.⁶³ Hont vármegye szintén kitarzott a szolgabírósegédek választhatósága mellett miután többszöri levélváltást követően elfogadta, hogy esküdt helyett csupán szolgabírósegédet rendszeresíthetnek.⁶⁴

Hont vármegye az esküdt választhatósága kapcsán a belügyminisztériummal folytatott vitájában nyilvánvalónak tartotta, hogy a szolgabírósegédet a szolgabíró nevezi ki.⁶⁵ Ennek az lehetett az oka, hogy a szolgabíró volt az egyetlen tiszttviselő a vármegye tisztikarában, aki maga nevezhette ki írnokát. Emiatt juthatott a törvényhatóság arra a következtetésre, hogy más segédjét is a szolgabíró jogosult kinevezni.

A szolgabírósegéd és más tiszttviselők hivatalba juttatása kapcsán Liptó vármegye főispánja kért felvilágosítást 1871. november 15-én, amely alapján egyértelműen megismerhető a belügyminisztérium álláspontja a kérdésben. A minisztériumhoz intézett kérdés arra irányult, hogy kik tartoznak a segéd- és kezelőszemélyzet körébe, akiknek a kinevezése az 1870. évi XLII. törvény cikk 65. §-a alapján a főispán hatáskörébe tartozik. A főispán kiemelte, hogy az 1848 előtti gyakorlat nem tud támpontot nyújtani a jogértelmezés számára, mert a gyakorlat ingatag volt. A főjegyző helyetteseit a főispán nevezte ki, viszont az alorvost a közgyűlés választotta. A vármegye élén álló méltóság azért kérte előre a belügyminisztérium felvilágosítását, mert súrlódásokra számított a tisztújításkor a törvényhatósági bizottság és saját személye között. A főispán külön hangsúlyozta, miszerint nem

⁶¹ Fésüs György (1876): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve. A jogtanulók s egyéb vizsgálati jelöltek igényeihez alkalmazva.* Budapest, Eggenberger-féle könyvkereskedés. 60.

⁶² „Magától értetvén hogy a szolgabíró segédet a törvény 53. §-a g. pontja szerint a főispán nevezendi ki.” -MNL BM K150 118. 28726/1871. „És miután a szolgabírói segéd a törvényből kifolyólag önálló hatáskörrel nem leendő felruházva, hanem csak az lesz feladata, hogy az illető szolgabírónak teendői elvégzésében segítségére legyen, a megye közönségének azon megállapodása hogy ezen állomás választás útján tölteni be, el nem fogadhatván, figyelmeztetem, hogy a szolgabírói segéd a segéd és kezelő személyzethez tartozik, és ennél fogva ezen állomás nem választás, hanem az 1870 évi XLII. t. cz. 53§ g. pontja értelmében csak főispáni kinevezés útján tölthetik be.” -MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁶³ „[A segéd-szolgabírák] rendszeresítését csak abban az esetben méltóztassék engedélyezni, ha azoknak nem kinevezés, hanem rendszeres választás útján betöltése fog kimondatni, ellenesetben a tervezet segéd-szolgabírói állásokat részünkről fenntartani nem óhajtjuk.” -MNL BM K150 117. 17731Sz/1871.

⁶⁴ MNL BM K150 118. 33141/1871.; 31986/1871.

⁶⁵ MNL BM K150 118. 31986/1871.

egyértelmű, hogy az árvaszéki elnök, ülnök és a szolgabírói segéd segédszemélyzetnek minősül-e. Véleménye szerint, példának okáért a pénztárnok, a megyei mérnök és a számvevő inkább a kezelő személyzethez sorolható.⁶⁶

A belügyminisztérium november 29-én kelt válaszeiratában akképpen döntötte el a kérdést, hogy az 1870. évi XLII. törvény cikk 57. §-ában felsorolt központi (alispán, jegyző, tiszti ügyész, árvaszéki elnök és ülnök, pénztárnok, főorvos, főmérnök, levéltárnok, főszámvevő, közgyám, állatorvos) és kültisztviselői (szolgabíró, járási orvos, járási mérnök, járási számvevő, járási közgyám) állomásokat,⁶⁷ a konkrétan ebből a körből kiemelt levéltárnoki poszt kivételével, a 68. §-ban meghatározott szabályok szerint a törvényhatósági bizottság választja. Az itt fel nem sorolt tisztviselőket pedig a főispán nevezhette ki az 53. § g) pontjának megfelelően, akik ennek következtében nem a tisztviselők körébe tartoztak, hanem a segéd- és kezelőszemélyzethez.⁶⁸

A kérdés fontosságát mutatja, hogy 1871. december 1-jén a főispán már táviratilag sürgette a belügyminisztériumi választ, mivel vármegyéjében „tisztválasztási pártok” alakultak. A belügyminisztérium erre válaszul a már ismertetett világos útmutatást nyújtotta arra nézve, hogy mely tisztviselők esnek választás alá és melyek nyerik el a tisztségüket főispáni kinevezés útján. Ennek ellenére, a vármegye szintén táviratban konkrét tisztségek esetén ismét a belügyminisztériumhoz fordult felvilágosításért. A válaszeiratok viszont ezt az egyértelmű álláspontot bizonytalanná tették. Az első kérdés esetében ugyanis a minisztérium megállapította, hogy a megyei orvos választás alá esik.⁶⁹ A megjelölt 57. §-ban a főorvos a központi tisztviselők között volt felsorolva, így efelől nem igazán lehetett kétség. A másik kérdés viszont az aljegyzők választhatóságára irányult, amelyre pontosan ugyanezt a választ kapta a törvényhatóság.⁷⁰ Ez az útmutatás azonban több problémát is felvet. Az említett szakasz ugyanis csupán jegyzőt említ központi tisztségviselőként, amely inkább a főjegyzőre vonatkoztatható, mint az aljegyzőkre. Különösen annak fényében érdekes ez a megoldás, hogy a szolgabírósegéd, aki a szolgabíró segítője és helyettese, kinevezés alá esik a minisztérium álláspontja szerint, viszont az aljegyzők, akik szintén segítőjeként és helyetteseként funkcionálnak a főjegyzőnek, már választás útján nyerik el tisztségüket.

A belügyminisztérium álláspontja tehát az volt, hogy a szolgabírósegédek csak kinevezés útján nyerhetik el hivatalukat. Ennek hangot is adott a tisztség választhatósága mellett

⁶⁶ MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁶⁷ SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 87.

⁶⁸ „[A] köztörvényhatóságok rendezéséről szóló törvény a tiszti állomások betöltési módjait az ország törvényhatóságainál eddig divott különböző gyakorlatot megszüntetvén egyöntetű eljárást rendel el; – a törvény 57ik §-ában elő nem sorolt azon tiszti állomások pedig, melyek a megye jövő szervezeti munkálatában megállapítva lőnek a segéd és kezelő személyzet sorozatába esnek s mint ilyenek a törvény 53ik §a g pontjához képest főispáni kinevezés által fognak betöltetni.” -MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁶⁹ MNL BM K150 117. 30834/1871.

⁷⁰ „A megyei aljegyzők, a tiszteletbeliek kivételével, választás alá esnek.” -MNL BM K150 117. 30834/1871.

érvelő Arad vármegyének küldött válaszleirataiban.⁷¹ Arad vármegye újból felterjesztett tervezeteiben viszont nem található intézkedés arra nézve, hogy elfogadták-e a belügyminisztérium felvilágosítását. Mindenesetre gyanút keltő, hogy a szolgabírósegédek kapcsán megjegyezték, miszerint csupán az első választási időszakban tervezik „tesztelni” a tisztség szükségességét.⁷² Hont vármegye viszont a szolgabírói segédi elnevezést elfogadva egyértelműen úgy határozott, hogy főispáni kijelölés mellett a törvényhatósági bizottság fogja választani őket.⁷³ A belügyminisztériumi tanácsos végül miniszteri utasításra elfogadta a vármegye e rendelkezését.⁷⁴ Érdeemes megjegyezni, hogy a törvényhatóság határozatában szereplő főispáni kijelölés is kétségeket ébreszt, mivel az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján a főispáni kijelölés rendi hagyománya elenyészett, a tisztségviselői jelöltek névsorát a 68. § értelmében a kijelölő választmány volt jogosult összeállítani.⁷⁵ A belügyminisztériumnak azonban erre vonatkozó észrevétele nem volt.

A szolgabírósegédek megválasztásával kapcsolatos anomáliák arra az alapvető problémára vezethetők vissza, hogy az 1870. évi XLII. törvénycikk adós maradt a tisztviselők körének pontos meghatározásával. Emellett pedig nem szabta meg azt sem, hogy mely alkalmazottak tartoztak a segéd- és kezelőszemélyzethez. Ezt a hiányosságot a jogalkotó a későbbiekben sem küszöbölte ki.⁷⁶ Ezt a problémát így leggyakrabban a törvényhatóságok szervezési és működési szabályzatai korrigálták.

5. AZ ESKÜDTI POZÍCIÓ KIKTATÁSA A POLGÁRI KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETÉBŐL

A vármegyék ragaszkodása a rendi hagyományokhoz a tervezetekben egyértelműen érzékelhető, mivel annak ellenére, hogy az 1870. évi XLII. törvénycikk kiiktatta az esküdti tisztséget a közigazgatási szervezetből, több vármegyei munkálat igyekezett azt valamilyen módon az általuk létrehozott tisztikarban megőrizni. Gömör és Kis-Hont vármegye első tervezetében a járási tisztviselők (a főszolgabíró és az alszolgabíró) mellé még egy-egy írnokot rendelt, esküdti címmel való felruházással. Ezt azzal magyarázta, hogy ezáltal az írkok feletteseik által kisebb ügyekben önálló működésre is felhasználhatóvá válnak.

⁷¹ „A szóban lévő állomásnak betöltését illetőleg pedig határozottan ki kell jelentenem a megye közönségének, hogy ez a törvény kötelező erejénél fogva nem választás hanem kinevezés útján eszközölhető” -MNL BM K150 117. 17731 Sz/1871.-Arad vármegye.

⁷² „Szolgabírói segédi állásokat csak is az első választási időszakra, tehát 6 évre, mely idő alatt további szükségességük avagy feleslegességük ki fog tűnhetni, rendszeresítjük.” -MNL BM K150 117. 32702/1871.

⁷³ „Kétrendű határozatunk értelmében – a szolgabírói segédeket ezenül is a – megye közönsége által ohajtjuk – főispáni kijelölés mellett – választani. Miért is tisztelettel kérjük Exczellenziádat, hogy Hont megyének már most az új megyeszervezésre vonatkozó, ez egyetlen, de forró kívánatát vissza utasítani ne méltóztassék.” -MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁷⁴ „Minister úr ő nagyméltóságától nyert szóbeli utasítás folytán, tudomásul vétetvén.” -MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁷⁵ STIPTA István (1995a): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, UNIÓ. 301.

⁷⁶ KMETY Károly (1911): *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*. 6. jav. kiad. Budapest, Grill. 148.

A belügyminisztérium ennek megerősítését szigorúan elutasította azzal érvelve, hogy az esküdt a szolgabíró bírótársa volt, amelyre a továbbiakban nem lesz szükség, így a helyére az írnokok kerüljenek.⁷⁷ A vármegye tudomásul vette a kérést, és ennek megfelelően módosította járási szervezetét.⁷⁸

Zala és Szepes vármegye szintén a jogalkotó által írnokként meghatározott segédszemélyzetet kívánta esküdként megnevezni.⁷⁹ A belügyminiszteri megerősítés során azonban figyelmeztették a törvényhatóságokat, hogy a törvény értelmében írnokként kell megjelölni a tisztséget. Temes vármegye szintén esküdt alkalmazásával vélte megoldhatónak a szolgabíró túlzott leterheltségét, mivel az esküdtekre bízta volna a járási közgyám feladatait.⁸⁰ Azzal indokolta tervezetében az esküdti elnevezés megtartását, hogy ezáltal olyan feladatok is elláthatnának, amit járási közgyámként nem tehetnének meg, és a segítségükkel a szolgabírák helyettesítése is megoldható lenne. Emellett a lakosság „ősi” intézmények iránti ragaszkodásával magyarázta az esküdti cím fenntartását, amelyhez a jogalapot a törvény 62. §-ának rendelkezéseiben találta meg, aminek értelmében a tisztviselők hagyományos nevei fenntarthatók. Trencsén vármegye a szolgabírák mellett esküdtek és írnokok alkalmazását is kívánta, de a belügyminisztérium az esküdti megnevezés továbbélését ebben a formában sem engedélyezte, ugyanis inkább a segédi állomások létesítését preferálta. A vármegyei közgyűlés azért kívánt a szolgabíró felelőssége alatti segédszemélyzetet létrehozni, mert ez a hivatal célszerűbb, mint „a patriarchális zamatú szolgabíró” egyszemélyi vezetésével fenntartani a járási igazgatást.⁸¹

A szolgabírói hivatallal kapcsolatos tisztségek meghatározása esetében a legérdekesebb problémákat Hont vármegye szervezési munkálatai vetették fel. Hont vármegye 12 szolgabírája mellé 12 esküdtet kívánt alkalmazni járásaiban,⁸² akiket a vármegye közönsége választott volna. Indoklásában elismerte, hogy ez a törvény szigorúan vett szövegével ellenkezik, azonban a vármegye közönsége ebben az esetben is a már említett 62. §-ra hivatkozott, mivel véleményük szerint a köznép ragaszkodik a hagyományos „eskütti” elnevezéshez. A vármegye ezáltal kívánt helyettesítést és „rendes” segédet biztosítani a szolgabíró számára. Elképzelhetetlennek tartották, hogy ezt a funkciót el tudná látni egy, a szolgabíró által kinevezett és nem a vármegye által választott írnok.⁸³ Az esküdtjeikért a szolgabírák tartoztak volna felelősséggel, és kötelesek lettek volna a szolgabírák lakhelyén tartózkodni.

⁷⁷ MNL BM K150 118. 23816/1871.

⁷⁸ MNL BM K150 118. 32051/1871.

⁷⁹ MNL BM K150 117. 21797/1871.; 31267/1871.

⁸⁰ MNL BM K150 117. 21949/1871. A belügyminisztérium reakciója sajnálatos módon nem ismert, mivel hiányzott az iratanyagból.

⁸¹ MNL BM K150 117. 28525/1871

⁸² „12 esküdt kerül a szolgabírák mellé egyszersmind tollvivő.” -MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁸³ „Mintán akár a régi, akár az új megyei municipium úgy eszméje, mint fénykörével- ha csak azt végkép letölteni nem akarjuk a magyar történelem dicsőbb lapjairól- sehogy sem volna meg egyezhető, hogy egy a szolgabíró által szolgálként és szolgálattal felfogadott, majd elbocsátott, s még is a törvényhatóság költségén tartott írnok – egyén képviselje nem egy esetben a megyei szolgabírót, s így közvetve magát az új megyei institutiot.” -MNL BM K150 118. 28726/1871.

Erre válaszul a belügyminisztériumtól a szokásos reakciót kapta a vármegye: a szolgabíró mellé helyezhető segédszemélyzet, azonban nem a szolgabíró korábbi bírótársai, az esküdtek, hanem a szolgabírósegédek.⁸⁴ Hont vármegye az e figyelmeztetések tükrében előterjesztett második tervezetében továbbra is ragaszkodott a választott esküdti pozícióhoz, azzal indokolva álláspontját, hogy ez nagyobb erkölcsi legitimitációt fog biztosítani számukra, mint a kinevezés. Emellett egyetértettek azzal a megoldással, hogy esküdtjéért a szolgabíró felelős.⁸⁵

A belügyminisztérium a második alkalommal már keményebb hangot megütve figyelmeztette a vármegyét, hogy az összes törvényhatóság elfogadta az esküdtek kiiktatását a járási szervezetéből, így már csak az egyöntetűség okán is elvárja, hogy Hont vármegye is alkalmazkodjon ehhez, és szolgabírói segédeket alkalmazzon helyettük.⁸⁶ A vármegye erre válaszul immár harmadik felterjesztésében elfogadta az esküdtről a szolgabírói segédre való módosítást.⁸⁷

6. A SZOLGABÍRÓI ÍRNOK SZEREPE

Az 1870. évi XLII. törvénycikk a szolgabíró segédévé a szolgabírói írnokot rendelte. A szolgabírói írnokot a szolgabíró nevezte ki, utasította és az ő felelőssége alatt végezte munkáját. Fizetését a törvényhatóság utalványozta. Az e törvény által meghatározott szabályok érvényesültek is azon vármegyék esetében, amelyek a szolgabírói hivatal részévé tették a szolgabírói írnokokat.⁸⁸ Bars vármegye tervezetében arról rendelkezett, hogy a szolgabírói írnokok munkáját csupán az irodai tevékenységekre korlátozzák. Ezt azzal indokolták, hogy ez szolgálja a hivatal tekintélyének megővését, mivel fizetésük annyira alacsony, hogy esetükben óhatatlanul felmerülne a megvesztegetés gyanúja.⁸⁹ Felső-Fehér vármegye szintén az irodai munkára korlátozta tevékenységüket.⁹⁰ Fogaras vidék a szolgabírói írnokok számára követelményként támasztotta, hogy megfelelően képzettek legyenek, mivel szükség esetén feladatuk lesz a szolgabírák helyettesítése is. A törvényhatóság adós maradt annak kifejtésével, hogy milyen képzettséget vár ennek érdekében az írnokoktól.⁹¹

Csongrád vármegye a szolgabírói írnokok esetében a többi vármegyétől eltérően járt el. A belügyminisztérium nem fogadta el az általuk az első tervezetben javasolt négy járást,⁹²

⁸⁴ MNL BM K150 118. 28726/1871.

⁸⁵ MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁸⁶ MNL BM K150 118. 31986/1871.

⁸⁷ MNL BM K150 118. 33141/1871.

⁸⁸ MNL BM K150 117. 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 20826/1871.-Sáros vármegye; 21800/1871.-Fogaras vidék.

⁸⁹ MNL BM K150 117. 28287/1871.

⁹⁰ „Kötelessége [a szolgabírói írnoknak] a szolgabírói irodán az iktatói – levéltárnoki – írnoki – s kiadoi teendőket pontosan elvégezni.” -MNL BM K150 22026/1871.

⁹¹ MNL BM K150 117. 21800/1871.

⁹² MNL BM K150 117. 21068/1871.

így azok számát kétfőre csökkentették. Ennek következtében viszont a szolgabírók túlzott leterheltségét elkerülendő, két-két írnokot rendeltek melléjük, akiket első- és másodrendű írnokként címeztek, amit a belügyminisztérium helyeslőleg tudomásul vett.⁹³

7. ÖSSZEGRZÉS

A szolgabírói hivatal az általam vizsgált legtöbb vármegyében a törvényben megszabott módon szolgabíróból és szolgabírói írnokból épült fel.⁹⁴ Csongrád vármegye pedig az ismertetett módon két-két írnokot alkalmazott szolgabírái mellé.⁹⁵ A belügyminisztérium a törvényhatóságok igényére reagálva hozta létre a törvényből hiányzó szolgabírósegéd rendszeresítésének lehetőségét. Mint említettem, a tisztség bevezetése Békés, Arad, Bars, Sáros, Trencsén, Gömör és Kis-Hont, Pozsony és Hont vármegyék esetében merült fel az általam vizsgált törvényhatóságok közül.⁹⁶ Arad, Bars, Trencsén, Gömör és Kis-Hont, Pozsony és Hont vármegyék döntöttek a tisztség bevezetése mellett.⁹⁷ Békés és Sáros vármegyék viszont elvetették azt.⁹⁸ Az utóbbi ezt azzal indokolta, hogy a választott és önálló alszolgabírák helyett a nem önálló szolgabírósegédi tisztség bevezetése elriasztaná az alkalmas embereket a pozíció betöltésétől. Inkább lemondtak arról, hogy a szolgabírák mellé segédeket nevezzenek ki. A szolgabírósegédet a tisztikarába beemelő vármegyék közül Arad, Bars, Trencsén, valamint Gömör és Kis-Hont vármegyék a járásaikban szolgabírói írnokokat is rendszeresítettek.⁹⁹ Pozsony és Hont vármegyék viszont ezt nem tartották szükségesnek.¹⁰⁰ Az előbbi azonban végül 1872-ben, a törvény által létrejött közigazgatási szervezet első működési évében a segédek helyett mégis írnokok alkalmazását kérte.¹⁰¹ A szolgabírói segédek elterjedését mutatja a vármegyékben, hogy Boncz Ferenc 1876-ban megjelent összefoglaló közigazgatási munkájában már szükségesnek tartotta a vonatkozó törvényi szabályozás ismertetését kiegészíteni e segédszemélyzet bemutatásával.¹⁰²

A szolgabírói hivatal létrehozására irányuló tervezetek belügyminisztériumi megerősítése kapcsán megfigyelhető, hogy a tanácsosok konzekvensen ragaszkodtak a törvény által

⁹³ „A járás tisztségviselője a szolgabíró, mindegyik szolgabíró mellé két-két írnok adatik.” -MNL BM K150 117. 27282/1871.

⁹⁴ MNL BM K150 117. 20171/1871.-Aranyosszék; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.-Fogarás vidék; 22226/1871.-Krassó vármegye; 27062/1871.-Sáros vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 21798/1871.-Zala vármegye 118. 23346/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.-Bereg vármegye; 24696/1871.-Nagy-Kikinda kerület.

⁹⁵ MNL BM K150 117. 27282/1871.

⁹⁶ MNL BM K150117. 21161/1871.; 17731/1871.; 21799/1871.; 20826/1871.; 28525/1871. 118. 23816/1871.; 26616/1871.; 28726/1871.; 31986/1871.

⁹⁷ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 28287/1871.; 28525/1871. 118. 32051/1871.; 26616/1871.; 33141/1871.

⁹⁸ MNL BM K150 117. 31913/1871.; 27062/1871.

⁹⁹ MNL BM K150 117. 32702/1871.; 28287/1871.; 28525/1871. 118. 32051/1871.

¹⁰⁰ MNL BM K150 118. 26616/1871.; 33141/1871.

¹⁰¹ MNL BM K150 118. 31697/1871.

¹⁰² BONCZ FERENC (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint.* Budapest, Athenaeum. 128.

meghatározott titulusok alkalmazásához. A főszolgabírói, alszolgabírói és esküdti elnevezéseket sikerrel iktatták ki a vármegyék tisztikarából. Az esküdtek esetében ez érthető, ugyanis ezzel is erősíteni kívánták az igazságszolgáltatás és a közigazgatás elválasztását. A főszolgabírák és az alszolgabírák elhagyása már nehezebben magyarázható, különösen, hogy, amint a fentiekből kiderült, ezzel az uralkodó gyakorlat megváltoztatására volt szükség. Ennek okaként az hozható fel, hogy a törvény egyszerű és egyértelmű felelősségi viszonyokat kívánt teremteni a közigazgatásban,¹⁰³ amit elősegített, ha a járás élén az egy személyi hivatalvezetést végző szolgabírák állnak, akiknek a felelőssége kiterjed a szolgabírói hivatalban dolgozóakra. Ezzel magyarázható az esküdti tisztség megszüntetése is, mivel az esküdtek korábban a szolgabírákkal együttesen eljárva végezték tevékenységüket. Emellett pedig a vármegyei törvénykezési szervek megszüntetésével a szolgabíró is elveszítette ítélkezési hatásköreit, így az esküdtek bírótársi feladatkörei szükségtelenné váltak.

Szintén a felelősségi kérdések miatt volt jelentősége annak, hogy a szolgabírák legyenek a járás egyetlen választott tisztségviselői, mivel a vármegyei tervezetekből kitűnik, hogy a törvényhatóságok a törvényhatósági bizottság által választott alszolgabíráknak vagy esküdteknek nagyobb legitimitást tulajdonítottak. Emiatt könnyebben alkalmazhatták volna őket önálló eljárási cselekmények esetében is. Ennek megakadályozása érdekében sem hagyhatták jóvá azt a megoldást, hogy a járási feladatok ellátásába a vármegye más választott tisztségviselőt is bevonhasson.

A minisztérium munkája hatékonyan megvalósította a járási szervezet egységesítését is. A minisztériumi jogalkalmazás beemelte a szolgabírósegédet is a szolgabírák tehermentesítésére alkalmazható személyek közé, így a járási feladatok elvégzését a szolgabírák végezték a szolgabírósegéd, illetve a szolgabírói írnokok segítségével. A belügyminisztériumi munkálatoknak köszönhetően a törvényhatóságok járási szervezete nagy lépést tett annak irányába, hogy a korábbi partikuláris, rendi igazgatási egységből a polgári kor követelményeinek megfelelő, egységes közigazgatási szervezetté alakuljon.

¹⁰³ *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai.* (1870). V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda. 189.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANTAL Tamás (2001): A közigazgatás és a bíraskodás újjászervezése Debrecenben 1867-ben. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXVIII.* Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár.
2. ANTAL Tamás (2013): A szabad királyi városokról szóló javaslatok az utolsó rendi országgyűlésen és az 1848: XXIII. tc. keletkezése. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXV. Fasc. 1. 21–40.
3. BEÖTHY Zsigmond (1846): *Elemi magyar közjog.* Pest, Emich.
4. BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve a törvényhozás legújabb állása szerint.* Budapest, Athenaeum.
5. CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
6. HENCZ Aurél (1973): *Területrendezési törekvések Magyarországon.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
7. KISS Péter (2004): *Magyar kormányprogramok 1867–2002.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó.
8. KMETY Károly (1911): *A magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve.* 6. jav. kiad. Budapest, Grill.
9. MÁTHÉ Gábor (1982): *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
10. PAPP László (2014): A rendes bírósági szervezet változásai Magyarországon 1849–1861 között. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LXXVI. Fasc. 1. 157–167.
11. PUKY Károly (1828): *Politikai igazgatás, avagy A' magyar országi tekintetes nemes vármegyék' politikai szerkeztetéseknek és igazgatások módjainak, úgy nem különben azon nemes megyék, melly politikai igazgató székek által, és miképpen való kormányoztatásoknak rövid leírása.* Pest, Petrózai Trattner J. M. és Károlyi István.
12. RÉCSI Emil (1861): *Magyarország közjoga a mint 1848-ig s 1848-ban fenállott [!sic].* Buda-Pest, Pfeifer.
13. R. F. I. [RAJKAY FRIEBEISZ István] (1861): *Megyei alkotmányos mozgalmak 1860. oct. 20-tól, 1861. april 2-ig, mint a Nemzetgyűlés megnyitása napjáig.* Pest, Müller. VI–VII.
14. SARLÓS Béla (1976): *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
15. STIPTA István (1992a): Az első polgári kori vármegyétörvény (1848: XVI. tc). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XLII. Fasc. 5.

16. STIPTA István (1992b): Intézménytörténeti adalékok az 1870: XLII. tc. végrehajtásához. In TÓTH Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XLI. Fasc. 32.
17. STIPTA István (1995a): A főispáni hatáskör törvényi szabályozása (1870, 1886). In MÁTHÉ Gábor – ZLINSZKY János szerk.: *Degré Alajos emlékkönyv*. Budapest, Unió.
18. STIPTA István (1995b): *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények*. Budapest, Osiris.
19. VARGA Norbert (2002): A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870: XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban. *Collega*, 6. évf. 2. sz. 59–63.
20. VARGA Norbert (2006): A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján. In MEZEY Barna – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Gondolat.
21. VARGA Norbert (2007): A köztörvényhatósági törvény (1870: XLII. tc.) létrejötte. *Debreceni Jogi Műhely*, 4. sz. Elérhető: www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/4_2007/a_koztorvenyhatosagi_torveny_letrejte/ (Letöltés dátuma: 2018. 08. 18.)
22. VARGA Norbert (2009): A polgári közigazgatás kiépítése felé tett lépések a dualizmus időszakában. *A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár évkönyve XXXI*. Debrecen, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár.

Országgyűlési nyomtatvány

1. *Az 1869-dik évi april hó 20-dikára hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai*. (1870). V. k. Pest, Deutsch-féle Könyvnyomda.

Jogi források

1. 17. A ministerium előterjesztvénye 1867. febr. 25-ről a köztörvényhatóságok visszaállítása tárgyában. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf.
2. 86. Az összes m. k. ministeriumnak 1867. évi jun. 27-kén közzétett rendelete, az erdélyi köztörvényhatóságok alkotmányos hatáskörének visszaállítása iránt. Magyarországi törvények és rendeletek tára. I. évf.

Levéltári források

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Belügyminisztérium K150 C/ Általános iratok 117. csomó 30834/1871.-Liptó vármegye; 17731/1871.; 17731Sz/1871.; 32702/1871.-Arad vármegye; 20171/1871.-Aranyosszék; 21799/1871.; 28287/1871.-Bars vármegye; 21161/1871.; 31913/1871.-Békés vármegye; 17803/1871.-Csanád vármegye; 21068/1871.; 27282/1871.-Csongrád vármegye; 21272/1871.; 21265/1871.-Doboka vármegye; 17808/1871.; 27079/1871.-Fejér vármegye; 22026/1871.; 34430/1871.-Felső-Fehér vármegye; 21800/1871.; 29328/1871.-Fogaras vidék; 22226/1871.-Krassó vármegye; 20826/1871.; 27062/1871.-Sáros vármegye; 21797/1871.-Szepes vármegye; 21949/1871.-Temes vármegye; 20991/1871.; 28525/1871.-Trencsén vármegye; 217981/1871.; 31267/1871.-Zala vármegye; Általános iratok 118. csomó 23346/1871.; 31726/1871.-Alsó-Fehér vármegye; 22592/1871.; 27001/1871.-Bereg vármegye; 23816/1871.; 32051/1871.-Gömör és Kis-Hont vármegye; 28726/1871.; 31986/1871.; 33141/1871.-Hont vármegye; 23336/1871.-Hajdú kerület; 24696/1871.-Nagy-Kikinda kerület; 26616/1871.-Pozsony vármegye; 28391/1871.; 32644/1871.-Szabolcs vármegye 152. csomó 1872:II. 2. 25042/1869.-Háromszék

Dr. Pétervári Máté a Szegedi Tudományegyetem Magyar Jogtörténeti Tanszékének tanársegédje. Emellett a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának doktorjelöltjeként a disszertációja megvédésén dolgozik, témavezetője Dr. Varga Norbert, egyetemi docens. Kutatási témája a járások kialakítása Magyarországon az 1870. évi XLII. törvénycikk alapján, amely kérdést már több tanulmányában tárgyalta. Az értekezésének elkészítése során a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárának belügyminiszteri iratanyagát dolgozta fel, amelynek segítségével a járási szervezet polgári kori átszervezésének bemutatására törekszik. E témakör vizsgálata hiánypótló a közigazgatás-történeti kutatásokra nézve, mivel a dualizmus kori vármegyékkel és törvényhatósági jogú városokkal foglalkozó tudományos eredményeket egy, a közelmúltban ismét aktuálissá vált szegmennel egészítheti ki.

Szegedi László

AZ EURÓPAI UNIÓ TISZTVISELŐIRE VONATKOZÓ KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁS ÉS A KÖZVETLEN VÉGREHAJTÁS ERŐSÖDÉSE¹

The European Union's Civil Service Staff Regulations and the Direct Implementation of the EU Law

Dr. Szegedi László, PhD, egyetemi adjunktus, Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Nemzetközi Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék,
Szegedi.Laszlo@uni-nke.hu

Az Európai Unió tisztviselőire vonatkozó közzolgálati szabályozás az integráció előrehaladtával egyre részletesebbé vált, amelynek ösztönzője volt többek között a közvetlen végrehajtás erősödése. A közvetlen végrehajtás erősödése jelenti azt a folyamatot, amelynek keretében a végrehajtási deficitre reagálva az Unió saját jogát egyre inkább saját apparátusa révén kívánja végrehajtani. Ez a tendencia szükségszerűen jár együtt az etikai és összeférhetlenségi szabályozás kibővülésével, hiszen ilyenkor a szakapparátus egyes tagjai érdek-összeütközésbe kerülnek az érintett piaci szegmensekkel (amelynek korábban alkalmazottai voltak vagy lesznek), vagy a „küldő” tagállam érdekeivel. A közvetlen végrehajtás erősödése miatt érintett Bizottság, EU-ügynökségek és Európai Központi Bank is részletes szabályozást fogadott el a felmerülő problémák kezelésére. Ám a későbbi gyakorlati tapasztalatok (főleg a Bizottság példája alapján) azt is igazolhatják, hogy jó gyakorlatok megosztása és a tapasztalatcsere legalább ennyire fontos ezen a területen. Emellett, a későbbi szabályozás a leginkább befolyásnak kitett legfőbb döntéshozók helyett speciális belső szervezeti egységeket is felhatalmazhat a közvetlen végrehajtás hatáskörével.

KULCSSZAVAK:

etikai megbízottak, Közzolgálati Statútum, közvetlen végrehajtás, összeférhetlenségi szabályozás, végrehajtási deficit

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közzolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közzolgálati Egyetem felkérésére készült.

The regulation of the European Union's civil service staff became more detailed in the course of the integration. One of the main incentives of this evolution was the enhanced role of the direct implementation of the EU law. The direct implementation refers to the phenomenon that the EU's own institutions and bodies became responsible for applying their norms instead of the bodies of the Member States (indirect implementation) due to the implementation deficit of the EU law in certain policy areas. This tendency led to a more detailed regulation of work ethics by the EU as certain members of the EU staff might have gotten in dual commitments with former/future employers or with their home country (Member State). Consequently, the European Commission, EU agencies, as well as ECB being responsible for the direct implementation of the EU law enacted well-detailed regulations to address such issues. Though, the future practice – especially based on the Commission's own practice – might also justify the extended exchange of best practices, as well as of information as main ethics management tools in this regard. Additionally, the future regulator should also consider to make specific (internal) bodies responsible for the direct implementation instead of politically most affected main decision-making bodies.

KEYWORDS:

ethics correspondent, Staff Regulation, direct implementation, regulation on conflicts of interests, implementation deficit

1. BEVEZETŐ

Az uniós közszolgálati jog a szakirodalom által eddig viszonylag kisebb mértékben vizsgált, de egyre nagyobb jelentőségre szert tevő jogterület. Ennek oka egyrészt, hogy az integráció által felölelt szakpolitikák köre és annak „mélysége” is folyamatosan bővült. Túl a jogalkotásban érintetteken, az uniós jogszabályok végrehajtásában részt vevő uniós apparátus is egyre inkább növekszik, ahogyan a közvetett végrehajtás kizárólagossága egyre inkább visszaszorul.

Az uniós közszolgálat ilyen formában való átalakulása azzal is együtt jár, hogy a jogi szabályozásnak egyértelműen rendeznie kell egyes összeférhetlenségi és etikai kérdéseket is. Ennek oka, hogy minél erősebb az uniós közvetlen végrehajtás, annál nagyobb a valószínűsége, hogy az eljáró szakapparátus egyes tagjai érdek-összeütközésbe kerülnek a szabályozott, felügyelet piaci szegmenssel (amelynek korábban alkalmazottai voltak vagy lesznek), vagy a „küldő” tagállam érdekeivel. Az Unió érdekeinek elsődlegessége ugyanis meghatározó, de deklaratív követelményeken túl, részletes szabályozást is igénylő követelménye az uniós közszolgálati jognak.

2. AZ UNIÓS KÖZSZOLGÁLAT JELLEMZŐI ÉS FORRÁSAI

2.1. Az uniós közszolgálat jellemzői

Az uniós tisztviselők száma – ezzel együtt szerepe – az integráció előrehaladtával egyre meghatározóbbá vált. Ennek az átalakulási folyamatnak több oka is van. Egyrészt az integráció idővel egyre több szakpolitikai területre terjedt ki, és egyre részletesebb követelményeket fogalmazott meg. Így, a máig elsősorban jogközösségként működő Európai Unió munkájában, legfőképpen az uniós jogalkotásban és döntéshozatalban közvetlenül érintettek száma is egyértelműen megnőtt. Másrészt az utóbbi évtizedek egyértelmű tendenciája, hogy az uniós normák végrehajtását az Európai Unió egyre inkább saját apparátusával kívánja megvalósítani. Ennek okán a közvetett (tagállami végrehajtás) mellett egyre nagyobb szerepre tesz szert az uniós normák közvetlen végrehajtása, az Unió saját apparátusa révén.

Az integráció alapító atyái közül Monnet teljesen más elképzelésekkel rendelkezett az integrációs intézmények és szervek személyi állományát illetően. Korai álláspontja szerint az Európai Szén- és Acélközösség tisztviselői legfeljebb olyan „szellemi” központot alkotnak (alkottak volna), amely ösztönzi a nemzeti tisztviselőket a Szerződésnek alárendelt hatékony kormányközi együttműködésre.² A kirendelt nemzeti szakértőkön nyugvó közszolgálat híve volt, ami kellő rugalmasságot biztosít.³ Az akkori viszonyokat, valamint

² Bozsó idézi Monnet emlékiratait. Bozsó Gábor (2011): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 1.

³ Murdoch és Trondal idézi Duchene művét: DUCHENE, Francois (1994): *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*. New York, W. W. Norton Company, 240; MURDOCH, Zuzana – TRONDAL, Jarle (2013):

az integráció tervezett kereteit és megcélzott kiterjedését jól érzékelteti Bozsó által idézett jóslata, amely szerint: „*ha eljön az a nap, amikor már kétszáznál is többen leszünk, elvesztünk.*”⁴ A jelenkori integráció viszonyai alapján az alapító atya jóslatát nem fogadták meg.

Az uniós közszolgálat alapvetően zárt közszolgálati rendszert jelent, amelynek ismérvei a kiszámíthatóság, az élethosszig tartó közszolgálati foglalkoztatás, a kiszámítható előmeneteli és külön ellátási rendszer megvalósítása.⁵ Ebben a tekintetben, ellentétben egyéb nemzetközi szervezetekkel, az ideiglenes állomány szerepe kisebb.⁶ Ugyanakkor, éppen a közvetlen végrehajtás erősödésében leginkább érintett EU-ügynökségek egyik legnagyobb problémája az ideiglenes álláshelyek túlsúlya.⁷

2.2. Összeférhetlenségi szabályozás az uniós közszolgálati jogban

2.2.1. A Közszolgálati Statútum szabályozása

A közösségi, majd uniós közszolgálati jog leglényegesebb forrása egy tanácsi rendelet, amely átfogó jelleggel szabályozza a tisztviselők jogállását. A 1968-as Közszolgálati Statútum (a továbbiakban: a Statútum) több évtizedes múltat tekint vissza, amelynek módosításai párhuzamosan zajlottak az integráció intézményrendszerének átalakulásával, valamint arra egyértelmű kihatással volt a luxemburgi esetjog is.

A számtalanszor módosított, máig hatályos Statútum fekteti le az uniós tisztviselők jogviszonyának létrejöttét és megszűnését, előmeneteli rendszerét, munkafeltételeit, javadalmazását és szociális ellátásait, a fegyelmi intézkedések rendszerét, valamint a jogorvoslatok igénybe vételének lehetőségét.

A Statútum szervei és személyi hatálya szükségszerűen bővült az uniós intézmények és szervek körének kibővülésével, többek között a közvetlen végrehajtás megerősödése okán is: így a Közszolgálati Statútum alkalmazásában az Európai Külügyi Szolgálatot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, a Régiók Bizottságát, az Európai Ombudsmant, az Európai Adatvédelmi Biztost is uniós intézménynek kell tekinteni.⁸ Az intézményekre vonatkozó rendelkezéseket az ügynökségekre, illetve azok alkalmazottaira is megfelelő módon alkalmazni kell.⁹

Contracted Government: Unveiling the European Commission's Contracted Staff. *West European Politics*, Vol. 36, No. 1. 1–21.

⁴ MURDOCH–TRONDAL (2013): *i. m.* 1.

⁵ MURDOCH–TRONDAL (2013): *i. m.* 3.

⁶ Uo.

⁷ SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The institutionalization of EU agencies: agencies as ‘mini commissions’. *Public Administration*, Vol. 89, No. 2. 418–432.

⁸ Közszolgálati Statútum 1b. cikke. *Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata*. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=EN> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

⁹ Közszolgálati Statútum 1a. cikk (2) bek.

Az uniós tisztviselők jogai és kötelezettségei körében több, függetlenségükre, összeférhetetlenségükre, valamint eljárási jogaikra vonatkozó követelmény szerepel. A Közzolgálati Statútum a jogok és kötelezettségek között elsőként tér ki az Unió érdekeinek elsődlegességére: A tisztviselő, feladatainak ellátása során és magatartásának meghatározásakor kizárólag az *Unió érdekeit tartja szem előtt*.

A tisztviselő az intézményen kívül egyetlen kormánytól, hatóságtól, szervezettől vagy személytől sem kérhet, vagy fogadhat el utasításokat. A rábízott feladatokat tárgyilagosan, pártatlanul, és az Unióhoz való hűségre vonatkozó kötelezettsége betartásával végzi. A tisztviselő, a kinevezésre jogosult hatóság engedélye nélkül egyetlen kormánytól, vagy az intézményen kívüli más helyről sem fogadhat el semmiféle elismerést, kitüntetést, kedvezményt, ajándékot vagy fizetséget, kivéve, ha azzal a kinevezését megelőzően, illetve katonai vagy egyéb állampolgári kötelezettség teljesítése céljából biztosított külön szabadsága során nyújtott szolgálatait ismerik el.¹⁰

Tartózkodnia kell minden olyan cselekménytől és magatartástól, amely rossz fényt vethet a beosztására.¹¹

Nem foglalkozhat olyan ügygel, amelyhez személyes érdekei (családi vagy üzleti) fűződnek, így csorbíthatják függetlenségét.¹² A tisztviselőnek előzetes bejelentési kötelezettsége áll fenn Unión „kívüli” megbízás elfogadásakor, valamint választással elnyerhető közhivatalokra való pályázás esetén, amelyek engedélyezéséről a kinevezésre jogosult hatóság dönt.¹³

A függetlenségi és összeférhetetlenségi követelmények teljesítésére speciális szabályok vonatkoznak – mind azok *időbeli kiterjesztése*, mind az érintett *tisztviselőn kívül is figyelembe vett személyi kör* miatt: A közvetlen végrehajtás erősödéséhez kötődik az úgynevezett *forgóajtó jelenség*, amikor az uniós tisztviselők szinte azonnal az uniós intézménnyel, szervvel fennálló jogviszonyuk megszűnését követően, vagy azt megelőzően vállalnak munkát a korábban közreműködésükkel felügyelt és szabályozott piaci szegmensben vagy piaci szereplőnél. A tisztviselőnek (már jelöltként is) kinevezése előtt összeférhetlenségi vizsgálatnak kell magát alávetnie. Az esetlegesen felmerülő összeférhetlenségi tényezőkről a kinevezésre jogosult hatóságot tájékoztatnia kell.¹⁴ Emellett pedig a jogviszony megszűnése utáni 2 évvel (vezető tisztviselőnél 1 évvel) is be kell tartania keresőtevékenység végzésekor, amellyel kapcsolatban bejelentési kötelezettsége van, és amely után a kinevezés gyakorlására jogosult hatóság azt megtilthatja, vagy feltételekhez kötheti.¹⁵ A tisztviselő *házasársának jövedelemszerző tevékenysége* is megalapozhatja a bejelen-

¹⁰ Közzolgálati Statútum 11. cikke.

¹¹ Közzolgálati Statútum 12. cikke.

¹² Közzolgálati Statútum 11a. cikke.

¹³ Közzolgálati Statútum 12b. és 15. cikkei.

¹⁴ Közzolgálati Statútum 11a. és 11. cikkei.

¹⁵ Közzolgálati Statútum 16. cikke.

tési kötelezettséget. Ennek következményeként azt határozott időn belül meg kell szüntetni, vagy a fennálló összeférhetlenséget áthelyezéssel orvosolják.¹⁶

A Statútum az uniós tisztviselők jogait és kötelezettségeit részletesen szabályozza. Az Alapjogi Charta részét képező megfelelő ügyintézéshez való jog egyes részjogosultságait a tisztviselőkkel szemben a bírói esetjog, nemhogy a Chartát, hanem a Statútumot jóval megelőzően is elismerte, illetve folyamatos jelleggel folytatja e jogosultságok és garanciák kereteinek értelmezését.

Ha a Közzolgálati Statútum egyfajta összefoglalása az uniós közzolgálati jog általános rendelkezéseinek, úgy az utóbbi évtizedekben látványos mértékben megnőtt az egyes intézményekhez kötődő speciális rendelkezések száma. Ebben meghatározó szerep jutott az összeférhetlenségi szabályok kidolgozásának és a közvetlen végrehajtás erősödésének.

2.2.2. Az összeférhetlenségi szabályozás és a közvetlen végrehajtás erősödésének kapcsolata

A közvetlen végrehajtás erősödése a személyzetpolitikai, illetve a közzolgálati szabályozás szempontjából is felvet dilemmákat. Az uniós közzolgálati apparátus nyelvileg és kulturálisan máig sokszínű apparátust alkot, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükség-szerűen közelebbi kapcsolatba kerül a belső piac szereplőivel (az egyes reálgazdasági ágazatokkal), valamint az egyes (küldő) tagállamokkal is. További vizsgálatunk célja, hogy az uniós tisztviselők a gyakorlatban miképpen valósíthatják meg az Európai Unió érdekeinek érvényre juttatását. Hiszen a piaci szereplőkkel szembeni közvetlen fellépés szükség-szerűen vezetett el olyan esetekhez, amelyekben az uniós köztisztviselőnek összeférhetlensége személyes, üzleti, vagy „küldő” tagállami érintettsége okán óhatatlanul felmerült.

A közvetlen végrehajtás erősödése alapvetően adott uniós intézményeket és szervezetet érintett, így a közzolgálati szabályozás speciális szabályainak vizsgálatakor a hatósági szerepkörrel az integráció kezdete óta rendelkező Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), azt az idővel (és kivételesen) elnyerő EU-ügynökségek, valamint ehhez a körhöz legutóbb csatlakozó Európai Központi Bank (a továbbiakban: EKB) érdemel említést.

Ezen túlmenően a közvetlen végrehajtás erősödése kétszintű vizsgálatot tesz szükségessé. Ez kiterjed a legfőbb döntéshozó testületek tagjaira (a Bizottságnál a biztosok, az EU decentralizált ügynökségeinél azok igazgatótanácsai, valamint az EKB Kormányzótanácsa és annak Felügyeleti Testülete).¹⁷ További vizsgálati szintet képeznek az adott uniós intézmény vagy szerv alsóbb szintű tisztviselői, akik a közvetlen végrehajtás kapcsán felmerülő konkrét ügyekben járnak el.

¹⁶ Közzolgálati Statútum 13. cikke.

¹⁷ EFM-rendelet 26. cikk (1) bek.

2.3. A közszolgálati szabályozás dilemmái a közvetlen végrehajtásért felelős uniós intézményeknél és szerveknél

2.3.1. A Bizottság átalakuló személyzetpolitikája

A Bizottság személyzetpolitikája lényeges a legfőbb döntéshozó testületként működő biztosok kollégiuma és az egyes tisztviselőinek szintjén is. A Bizottság közszolgálati szerepe abból a szempontból is kiemelkedő, hogy alkalmazottainak száma és az integráció kezdetei óta a közvetlen végrehajtásban betöltött úttörő szerepe miatt összeférhetlenségi szabályozása egyéb uniós intézményeknek és szerveknek is iránymutatóként szolgált.

Már az 1960–70-es években is megfogalmaztak reformjavaslatokat a Bizottság mind összetettebbé váló belső döntéshozatali folyamatai, és a közszolgálati menedzsment miatt növekvő igények okán, így az összeférhetlenségi és etikai kérdések kezelésére is. Ezek közül a 1979-es *Spierenburg-jelentés* a leglényegesebb.¹⁸ Jacques Santer (1995–1999) elnöksége idő előtt zárult le a Bizottság egészének lemondásával – többek között egyes biztosok korrupciógyanús ügyei és a nepotizmus vádja miatt.¹⁹ Romano Prodi elnöki időszakának (1999–2004) egyik, ha talán nem a legfontosabb eredménye a Bizottság belső működésének teljes megújítása volt, a *Kinnock-reform* keretében. A 2000-es évek elején a Neil Kinnock (a belső adminisztrációért is felelős biztosként) által meghirdetett reform szolgált a Bizottság máig fennálló magatartási és etikai követelményrendszerének²⁰ alapjaként. A reform legfontosabb elemei az alábbiak voltak: Ennek keretében hozták létre az *Európai Személyzeti Felvételi Hivatalt*, ez a szervezeti különválás a személyzeti ügyek átláthatóbbá, kiszámíthatóbbá tételével járt együtt. A pénzügyek területén a reform *szétválasztotta* a belső ellenőrzést és az auditot. A *Közszolgálati Statútum* már ismertetett összeférhetlenségi és függetlenségi követelményei ekkor jelentek meg, létrehozták a Bizottság *Vizsgálati és Fegyelmi Hivatalát*, valamint bevezették a *Helyes Hivatali Magatartás Kódexét* a Bizottság eljárásrendjébe. *Karrier-előmeneteli vizsgálat* jelent meg, amely nagyobb hangsúlyt helyezett a valós teljesítményre és a mobilitásra (különösen az érzékeny területeken és a vezetői pozíciókban dolgozók esetén). Nem utolsósorban a korrupciós vádakkal szembeni fellépés lényeges eszközeként növelték meg a biztosi kabinetekben a tagállami sokszínűséget (legalább három tagállam képviseltesse magát a kabinetekben).²¹

¹⁸ KASSIM, Hussein (2008): 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5. 656.

¹⁹ KASSIM (2008): *i. m.* 655.

²⁰ NASTASE, Andreea (2013): Managing Ethics in the European Commission Services – From rules to values? *Public Management Review*, Vol. 15, No. 1. 70.

²¹ NASTASE, Andreea (2014): Catering to Organizational Needs in Ethics Management: the Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 2. 96.; Prodi és Barroso elnökök mandátuma alatt a minimális formális követelmények teljesültek a kabinetek nemzeti összetételét illetően, valamint lecsökkent 50% alá a biztossal egy tagállamból származó kabinettagok száma is már a 2004-es, első Barroso elnöki időszakban. Emellett a 2000-es évek bővítésével érkező új tagállamokból származó biztosok törekedtek arra, hogy kellőképpen tapasztalt kabinettagokat is alkalmazzanak, akik gyakran a régebbi tagállamokból származtak, így ezekben az esetekben már eleve könnyebb volt a kabinetek egy adott tagállamhoz való kötődését

a) A biztosok kollégiuma és a biztosi kabinetek

A Bizottság esetében külön kutatások foglalkoznak a biztosok kollégiumával és a biztosi kabinetekkel. Az integráció kezdete óta a Bizottság versenyhatósági szerepkörrel rendelkezik, amelynek ellátásáért idővel önálló főigazgatóság vált felelőssé, ugyanakkor végső döntéshozatali fórum ezekben az esetekben is a biztosok kollégiuma. Függetlenül az etikai követelményként megfogalmazott pártatlanságtól, illetve az Unió érdekeinek elsődlegességétől, volt arra példa, hogy a tagállami érdekek egyértelműen azonosíthatók voltak a döntéshozatal folyamán, és a nagy közgazdaságtani és jogi kapacitással rendelkező Versenypolitikai Főigazgatóság szakmai szempontjait felülírták a tagállami érdekek.²²

A biztosi kabinetek szerepe egyrészt az, hogy közvetítsenek a biztos és az egyes főigazgatóságok között, ugyanakkor meg is szűrik az egyes kezdeményezéseket, valamint egyfajta előzetes egyeztető fórumként a főigazgatóságok és szakpolitikai területek közötti egyeztetések valódi színterévé váltak.²³ Az említett egyeztetések meggyorsításaképpen alakult ki már Delors elnök időszakában (1985–1995) az a gyakorlat, amellyel az elnöki kabinet vezetője sok esetben közvetlenül hatott a szakpolitikai egyeztetésekre, illetve megkerülte a klasszikus értelemben vett „hivatali utat”.²⁴ A Santer-bizottság (1995–1999) lemondása 1999-ben egyértelműen mutatott rá arra, hogy a biztosi kabinetek a hivatali visszaélések színterévé váltak. Ennek kezelésére a Bizottság későbbi személyügyi szabályozása egyértelműen reagálni kívánt.

b) A főigazgatóságok kapcsolata a belső piaccal és a tagállamokkal

A főigazgatóságok a Bizottság fő belső szervezeti egységeként nem folytatnak teljesen önálló személyzetpolitikát, illetve értelemszerűen alkalmazkodniuk kell a Bizottság által meghirdetett követelményekhez. Emellett az egyes főigazgatóságok speciális követelményeket alkalmazhatnak a portfóliójukba tartozó szakpolitikai ágazat specialitásának megfelelően.

feloldani. EGEBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 777–784.

²² Chalmers–Davies–Monti szakkönyve idézi Laudati kutatásának eredményeit: CHALMERS, Damien – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press. 977. idézi: LAUDATI, Laraine (1996): The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In GIANDOMENICO, Majone ed.: *Regulating Europe*. London, Routledge. 235–236.; A politikai befolyásolás gyakorlatát illetően lásd: JONES, Alison (2015): Competition Law Enforcement. Chapter 25. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press. 657.

²³ CHALMERS–DAVIES–MONTI (2014): *i. m.* 66.; SPENCE, David (2006): The Directorates General and the services: structures, functions and procedures. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, John Harper Publishing. 151.

²⁴ SPENCE (2006): *i. m.* 150.

Ilyen jellegzetesség fakadhat abból, hogy adott főigazgatóság uniós szinten hatósági jellegű tevékenységet folytat, amelynek egyértelmű személyzetpolitikai követelményei vannak. Ennek egyik következménye volt, hogy a Versenypolitikai Főigazgatóság úttörő szerepet kapott a főigazgatóságok között az összeférhetlenségi és etikai szabályozási rezsim egyes elmeinek kialakításakor.²⁵ Bár korábbi értékelések alapján a Versenypolitikai Főigazgatóságot kevésbé jellemezte az úgynevezett forgóajtó jelenség.²⁶

A főigazgatóságok eltérő tevékenysége természetesen kihatott az összeférhetlenséggel és a közvetlen végrehajtás erősödésével kapcsolatban felmerülő dilemmák természetére is. Nastaase e viszonyrendszert vizsgálva tett megállapításokat az egyes szakpolitikai területeken: A korábbi belső piaci főigazgatóság igen kitett volt különböző érdekképviselők lobbitevékenységének, ami egy idő után szükségszerűen egy olyan szervezeti háló kialakulásához vezetett, amely a kapcsolatok kiépítettsége és bejáratos mivolta alapján szelektált a szervezetek között. A Regionális Politikai Főigazgatóság a tagállami szervekkel együttműködve felel az uniós források kezeléséért. Ebben az együttműködési rendszerben folyamatos feszültség forrása lehet az uniós és tagállami szinteken dolgozó tisztviselők napi szintű kapcsolata (ami egyébként meg is könnyíti az együttműködést), de a megelőző intézkedések meghozatala a kifizetések felfüggesztésével is járhat. A Környezetvédelmi Főigazgatóságnál, ami aktív a kötelezettségszegési eljárások megindításában, elképzelhető, hogy az adott tagállamból származó tisztviselők és szakértők foglalkoznak a tagállammal szembeni kötelezettségszegési eljárásokkal. Utóbbi jelenség szükségszerűen felvet pártatlansági dilemmákat, ugyanakkor a nyelvi, adott esetben jogszabályi és jogi környezet mélyebb ismerete miatt egyfajta könnyebbséget is jelenthet.²⁷

2.3.2. Az ügynökségek személyzetpolitikai keretei

Az EU ügynökségei, azok elszaporodása és a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörökkel való felruházása az integráció fejlődéstörténetének egyik lényeges mozzanata az utóbbi két-három évtizedben. Ugyanakkor a közvetett-közvetlen végrehajtás fogalom-párja által meghatározott hatáskör-megosztási doktrína keretei között az ügynökségi fellépés máig egyfajta kivételesként jelenik meg.²⁸ Az ügynökségek szerepének erősödése és számuk növekedése különösen jelentős az úgynevezett decentralizált ügynökségeknél, amelyek adott szakpolitikai területeken aktívak, ugyanakkor alapításuk és működésük legfontosabb jellemzőit máig nem szabályozzák általános (nem szektorspecifikus) jelleggel a Szerződések, ami miatt ezek a szervek „szerződésidegenek” – bár a rájuk ruházott hatáskörök miatt ilyen formában való elismerésük egyre fontosabb lenne. Ehelyett

²⁵ NASTASE (2013): *i. m.* 74–76.

²⁶ LAUDATI (1996): *i. m.* 234.

²⁷ NASTASE (2014): *i. m.* 98–101.

²⁸ Lásd Egyesült Királyság kontra Parlament és Tanács-ítélet, C-270/12, EU:C:2014:18, amely tulajdonképpen fenntartotta az EU-ügynökségekre való korlátozott hatáskör-átruházás rendszerét.

a decentralizált ügynökségek esetében a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament Közös Konceptiót alakított ki az ügynökségi működés és alapítás legalapvetőbb követelményeinek rögzítése érdekében, ám ez a dokumentum jogi kötőerővel nem rendelkezik.²⁹

A közvetlen végrehajtás és az összeférhetlenség dilemmái az ügynökségi tisztviselők esetén is fennállhatnak:

A decentralizált ügynökségek főbb döntéshozó testületei – az igazgatótanácsok – tagállami delegáltakból állnak össze. Esetükben egyértelműen felmerülhet az említett összeférhetlenségi kérdés, ha az ügynökségeket olyan hatáskörökkel ruházzák fel, amelyeknél a végső aktus címzettjei adott tagállamok. Főleg kötelezés tartalmú, vagy jelentős anyagi vonzattal járó aktusok meghozatalakor a tagállamok érdekében álló el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviselését.³⁰ Ugyanakkor Vos ennek kapcsán emeli ki, hogy nem lehet a pártatlanság és függetlenség követelményét abszolút módon értelmezni, így helyesebb a szerződésbeli rendelkezések hiányát pótolandó ügynökségi Közös Konceptió megközelítése, amely már a tudományos testületek tagjainak függetlenségét hangsúlyozza.³¹

A piaci szereplőkkel való kapcsolatot illetően az ügynökségnél is feltűnt az úgynevezett forgóajtó jelenség.³² Erre egyfajta megoldást nyújthat az összeférhetlenségi és függetlenségi követelmények időbeli kiterjesztése, és a kapcsolódó bejelentési kötelezettség³³ – amely „türelmi időszak” megnevezés alatt a Bizottság és az EKB esetében is előfordul már.

Az ügynökségek saját személyzetpolitikájának önálló kialakítása több korlátba is ütközik – Schout és Pereyra szerint ez a következő pontokban foglalható össze:

Az uniós személyügyi felvételi teszt nem enged kellő rugalmasságot, hogy a felvételek esetén az ügynökségek számára lényeges szempontok érvényesülhessenek. A személyügyi tervezés az ügynökségek esetében egyértelműen attól a problémától szenved, hogy annak túlzottan alkalmazkodnia kell a Bizottság (főleg) költségvetési követelményrendszeréhez. Az általános uniós személyügyi szabályozás nem veszi kellőképpen figyelembe az ügynökségek szükségleteit, amelyek gyakran határozott időre kinevezett tisztviselőket, adott

²⁹ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa, valamint az Európai Bizottság közös nyilatkozata a decentralizált ügynökségek működéséről (2012. július), valamint annak mellékleteként közös koncepció (a továbbiakban: a Közös Konceptió). Elérhető: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/joint_statement_and_common_approach_2012_hu.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

³⁰ A tagállami delegáltak kettős természetét (*double hattedness*) illetően lásd bővebben: Vos, Ellen (2014): European Agencies and the Composite EU Executive. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – Vos, Ellen eds.: *European Agencies in between Institutions and Member States*. The Netherlands, Wolters Kluwer International BV. 37.; Születtek már a tagállami delegáltak identitásváltozását vizsgáló tanulmányok: EGBERG, Morten (1999): Transcending intergovernmentalism? – Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3. 456–474.

³¹ Vos (2014): *i. m.* 37.

³² Az egyik ilyen forgóajtó jelenségre való példaként szolgálhat az EEBH Igazgatótanácsi tagságáról való lemondása 2012-ben az akkori magyar tagnak az általa elfogadott pozíció miatt. Elérhető: www.efsa.europa.eu/en/press/news/120509 (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

³³ Közzolgálati Statútum 16. cikke.

esetben kirendelt nemzeti szakértőket alkalmaznak, emellett pedig sok esetben tudományos szakemberekre van (lenne) szükségük.³⁴

2.3.3. Az EKB személyzetpolitikai dilemmái bankfelügyeleti szerepkörben

Az EKB bankfelügyeleti szerepkörének megjelenése tulajdonképpen az EU-ügynökségek felemás jogi helyzetéhez kötődik. Ahogyan arról szó volt, azok máig szerződésidegen szervek, így egyértelmű volt, hogy az ügynökségekhez képest az uniós jogalkotónak másfajta szervezeti megoldást kell találnia a jelentősebb európai bankok felügyeletének kialakításakor. Így született meg a döntés az EKB bankfelügyeleti funkciójának létrehozásáról. Ugyanakkor a szervezeti átalakulásnak személyzetpolitikai oka is volt: Az Európai Bankhatóság által elvégzett stresszteszt megbízhatóságával kapcsolatban egyértelműen felvetődtek kételyek a 2012 júniusában szükségessé vált spanyol bankmentő csomag elfogadásakor, ugyanis a megelőző legutóbbi stresszteszt csak egy évvel volt korábban.³⁵ Itt éppen annak kérdése került elő, hogy a spanyol bankok viszonylagos jó minősítése annak volt-e köszönhető, hogy az Európai Bankhatóság legfőbb döntéshozó testületében a tagállami delegáltak nem kívántak az egyik tagállamot negatív értelemben minősítő döntést hozni. Ez könnyen elképzelhető – bár nehezen bizonyítható – mivel az uniós bankfelügyelet működésének, és a rendelkezésükre álló adatoknak az átláthatósága máig sem kielégítő.³⁶ Mégis a tagállami delegáltak döntéshozatalának hatékonyságát alááshatja az a kölcsönösösen nyugvó gyakorlat, amikor a kölcsönös el nem marasztalás felülírhatja az uniós érdekek képviselését. A csoportos döntéshozatalnál ugyanis bizonyítottan megváltozik a csoporttagok észlelése és viselkedése, ami a csoport kockázatvállalási kedvét két irányba módosíthatja, ezek közül az egyik, hogy a csoport túl óvatos, a kelletnél konzervatívabb döntést hoz.³⁷ Különösképpen igaz lehet ez kötelezés tartalmú vagy jelentős anyagi vonzattal járó tagállamoknak címzett döntésekkor. Amint látni fogjuk, ezt a jellegzetességet az EKB bankfelügyeleti szerepkörének létrehozása sem befolyásolta érdemben.

Emellett a reál gazdaságtól, így a bankszektortól való elkülönülés viszonylagos jellege látványosan mutatkozik meg egy olyan speciális szaktudást igénylő területen, mint amilyen a bankfelügyelet és szabályozás uniós szintű ellátása. Ebben az esetben az EKB személyzetpolitikájának megvalósításakor óhatatlanul felmerül annak problémája, hogy a bankfelügyelőként szóba jöhető személyzet egy része a bankszektorból kerül ki, amely itt is elvezet a forgóajtó jelenségig.

³⁴ SCHOUT-PEREYRA (2011): *i. m.* 418–432.

³⁵ Lásd a spanyol jegybank sajtóközleményét az említett Európai Bankhatóság által elvégzett stressztesztről. Elérhető: www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/11/Arc/Fic/presbe2011_28e.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

³⁶ GANDRUD, Christopher – HALLERBERG, Mark (2015): Does Banking Union Worsen EU's Democratic Deficit? The Need for Greater Supervisory Data Transparency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 770.

³⁷ BAKACSI Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, AULA. 94–95.

2.4. A közvetlen végrehajtás erősödésére adott válaszok az összeférhetlenségi szabályozásban

2.4.1. A Bizottság által adott válaszok

Barroso elnök (2004–2014) alatt folytatódott a már kidolgozott etikai követelményrendszer további finomítása az alábbi lépések és kezdeményezések³⁸ megtételével: *Európai Transzparencia Kezdeményezés* létrehozása az EU-támogatások kedvezményezettjeinek nyilvánosságra hozatalával; lobbicsoportok képviselőinek regisztrációját elősegítő adatbázis összeállítása; *Etikai Kommunikációs Csomag* elfogadása (egyik legfontosabb eleme volt az ajándékozás és egyéb előnyök elfogadásának részletes szabályozása); *etikai felelősök* posztjának bevezetése. A Bizottság etikai és magatartásszabályozásának a központi eleme egyre inkább a *kommunikáció*, a helyes gyakorlatok meghonosítása, ezzel együtt tréningek szervezése, és az etikai megbízottak révén a folyamatos kapcsolattartás biztosításának a lehetősége.³⁹

A Versenypolitikai Főigazgatóság egyike azoknak a szerveknek, amelyek igen részletes magatartási kódexet fogadtak el, ami a további főigazgatóságok számára is mintaként szolgált, bár ennek további oka a kapcsolódó ügyek nagy anyagi vonzata, illetve a főigazgatóság által intézett ügyek igen kényes, kockázatos természete.⁴⁰ Ebben a tekintetben az általános összeférhetlenségi követelmények mellett megtalálhatók főigazgatóság-specifikus rendelkezések is.⁴¹

A szabályozást illetően ma már szétválasztható egymástól a Bizottság tagjainak *Magatartási Kódexe*, valamint a Közzolgálati Statútum, amely a Bizottságnál dolgozó uniós tisztviselők magatartási követelményeit fekteti le. Tekintettel arra, hogy a Közzolgálati Statútum követelményeit már részletesen ismertettük, itt pusztán a Bizottság tagjainak Magatartási Kódexére⁴² térünk ki:

A Közzolgálati Statútumhoz hasonlóan a tevékenység megkezdése előtt, alatt, valamint után is *különböző etikai és magatartási követelményeknek* kell a Bizottság tagjainak megfelelniük, ami kiterjed a bejelentési kötelezettségre, ha nem közhivatalt kívánnak betölteni biztosi tisztségük megszűnte után.⁴³ Emellett felőleli partnerük és gyermekeik tekintetében a fennálló pénzügyi összeférhetlenséget okozó körülményeket, szakmai tevékenységüket is.⁴⁴

Tekintettel a biztosok *kiemelten szenzitív helyzetére*, egyéb kereső tevékenység végzése is kizárt, bármely egyéb tudományos, oktatói, szerzői tevékenységért kapott honoráriumot

³⁸ NASTAASE (2013): i. m. 96.

³⁹ NASTAASE (2013): i. m. 74–76.

⁴⁰ NASTAASE (2013): i. m. 75.

⁴¹ Uo.

⁴² A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe. Code of conduct for Commissioners. C(2011) 2904 final.

⁴³ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.2 pontja.

⁴⁴ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.3–1.4 pontjai.

fel kell ajánlaniuk jótékonysági célra, csak tiszteletbeli politikai tisztségeket tölthetnek be, illetve előzetes bejelentési kötelezettségük van kampányban való részvétel esetén.⁴⁵

Hasonló módon részletes követelmények fektetik le az *ajándékok, díjak, egyéb juttatások* elfogadásának rendjét is.⁴⁶

A biztosi kabinetekkel kapcsolatos követelmények ma még *kiterjedtebbek*, így nem lehetnek a kabinetek tagjai gyermekek, partnerek, valamint közvetlen családtagok, a további részletes szabályokat pedig a Bizottság elnökének határozata fekteti le.⁴⁷

A Kódex követelményeit a Bizottság *Eseti Etikai Bizottsága* jogosult értelmezni, amely a Bizottság elnökének felhívására is eljár.⁴⁸

2.4.2. Az ügynökségi személyzetpolitika és erősebb hatáskörök a közvetlen végrehajtás terén

A decentralizált ügynökségek ágazat-specifikus tevékenysége és máig „szerződésidegen” jogi helyzete nem vezetett átfogó magatartási kódexek elfogadásához. Ebben a tekintetben legfeljebb a Közös Koncepciót említhetjük meg:

Eszerint a fő *döntéshozó testület tagjai összeférhetetlenségének* megelőzésére és kezelésére átfogó megközelítést kell kidolgozni és alkalmazni, minden egyes ügynökség esetében, függetlenül attól, hogy a tagok személyes minőségükben töltik be az adott funkciót.⁴⁹ A tudományos *tanácsadó testületek és a fellebbviteli bizottságok* tagjainak pártatlanságát és függetlenségét többek között megfelelő kiválasztási követelmények lefektetésével, a legjobb gyakorlatok megosztásával kell biztosítani. Ezek további garanciája a tudományos testületek kiválasztásánál a tagállami partnerszervezetekkel való együttműködés rendszeres felülvizsgálata, míg a fellebbviteli tanács tagjainál a pártatlanság és függetlenség megszeménykig való előtérbe helyezése, ha az ügynökség szabályzatai alapján a tanácsokba az ügynökség tisztviselői, vagy a legfőbb döntéshozó testület tagjai is bekerülhetnek.⁵⁰

A humánerőforrás-gazdálkodás és a költségvetés terén az ügynökségeknek alkalmazkodniuk kell a Bizottság által megszabott tervezési keretekhez.⁵¹ Következésképpen a személyügyi tervezés kevésbé rugalmas jellegét a Közös Koncepció is egyértelműen átvette.

Az egyre bővülő (közvetlen) végrehajtási hatáskörök miatt egyre bővebb azon esetek köre, amikor az uniós jogalkotó is ágazatspecifikus módon, részletesen szabályozza az ügynökségeknél az összeférhetlenségi okok felmerülését és elhárításának módját. Ennek példája, az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség egyik hatásköre a tagállamok hatósági

⁴⁵ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.1 pontja.

⁴⁶ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.9–1.11 pontjai.

⁴⁷ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 1.12 pontja.

⁴⁸ A Bizottság tagjainak Magatartási Kódexe 2.3 pontja.

⁴⁹ Közös Koncepció 11. pont.

⁵⁰ Uo. 20–21. pontok.

⁵¹ Uo. 33–35. pontok.

tevékenységének vizsgálata. A Bizottság kapcsolódó (viszonylag friss) végrehajtási rendelete már kifejezetten utal az ügynökség azon kötelezettségére, hogy az úgynevezett vizsgálócsoportok összeállítása során biztosítsa, hogy ne álljon fenn összeférhetetlenség sem a vizsgált nemzeti hatóságokkal, sem a vizsgált vállalkozásokkal vagy vállalkozások társulásaival.⁵²

2.4.3. Az EKB összeférhetlenségi és etikai szabályozása

A bankfelügyeleti funkció Felügyeleti Tanács létrejöttével járt együtt az EKB szervezeti keretein belül, amelynek tagjai az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő *tagállamok képviselői*, így a korábban említett dilemma változatlanul fennáll.⁵³

Az EKB *külön etikai szabályzatot* fogadott el a bankok uniós szintű felügyeletéért felelős Felügyeleti Testület számára, amelynek legfontosabb követelményei: a *függetlenség* hasonlóan a Közszolgálati Statútumhoz;⁵⁴ és a Bizottság tagjaihoz a személyes pénzügyi műveletekre és vagyonynyilatkozatok megtételére vonatkozó követelmények⁵⁵. Az eddig bemutatott példák alapján a legrészletesebbek az EKB tanácstagi bejelentési kötelezettségei a felügyelt piaci szegmens bármely szereplőjénél való foglalkoztatásra irányuló jogviszony létrehozatala előtt.⁵⁶ Ugyancsak viszonylagos friss elfogadása miatt e szabályzat is már igen kiterjesztett személyi kört vizsgál az összeférhetlenségi követelmények szempontjából, így ezek a házastárson túlmenően már a leszármazottra és elismert partnerre is kiterjednek.⁵⁷

A piacfelügyeleti és piacsabályozási funkció megjelenésével az EKB általános Foglalkoztatási Szabályzatát is módosították,⁵⁸ ami a közvetlen végrehajtás erősödéséhez köthető. Az EKB tisztviselőivel szembeni elvárás, hogy az összeférhetlenség felmerülésére okot adó helyzeteket elkerüljék, különösen korábbi munkaviszonyukból fakadóan,⁵⁹ továbbá a Felügyeleti Tanács tagjaihoz hasonlóan a türelmi időszak részletes szabályai is a Foglalkoztatási Szabályzat részévé váltak.⁶⁰

⁵² A Bizottság 628/2013/EU végrehajtási rendelete (2013. június 28.) Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről. (EGT vonatkozású szöveg) 12. cikk (3) bek.

⁵³ A Tanács 1024/2013/EU Rendelete 26. cikk (1) bek.

⁵⁴ Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 4. cikke. Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_093_r_0002_hu_txt.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

⁵⁵ Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 5–6. cikke – Vagyonynyilatkozat megtételére vonatkozó követelmények.

⁵⁶ Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 8. cikke.

⁵⁷ Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata 13. cikke.

⁵⁸ Az EKB Elnökének határozata (2014. november 24.) az EKB Foglalkoztatási Szabályzatának módosításáról. (ECB/2014/NP24)

⁵⁹ EKB Foglalkoztatási Szabályzat 3. cikk c) pontja. Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2014_np24_f.sign.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

⁶⁰ EKB Foglalkoztatási Szabályzat 4a–4b. és 36a. cikkei.

3. ÖSSZEGZÉS

Az uniós közszolgálat kialakítása egy zárt közszolgálati rendszert hozott létre. Így, szemben az általában ideiglenes állományt alkalmazó nemzetközi szervezetekkel, az uniós közszolgálat főbb ismérvei a kiszámíthatóság, az élethosszig tartó foglalkoztatás, a kiszámítható előmeneteli rendszer, illetve külön társadalombiztosítás és nyugdíjrendszer megvalósítása. A Közszolgálati Statútummal egységes szabályozási keret alakult ki.

A hivatalnoki apparátus működésével együtt szükségszerűen alakult ki idővel az egyes uniós intézmények és szervek összeférhetlenségi és etikai szabályozása is, amelyre kihatottak az egyes szervek belső intézményi folyamatai. Az összeférhetlenségi és etikai szabályozás különösen lényegessé vált a közvetlen végrehajtás megerősödésével. Az uniós közszolgálati apparátus egy olyan heterogén hivatali apparátust alkot, amely a közvetlen végrehajtás erősödésével szükségszerűen közelebbi kapcsolatba kerül a „küldő” állammal, valamint az egyes piaci szereplőkkel. Ez magában hordozza az összeférhetlenség és az etikai szabályrendszer alkalmazásának potenciális lehetőségét, különösen annak okán, hogy a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörök ország-specifikusak, illetve az egyes piaci szereplőket közvetlenül érintő döntések meghozatalával járhatnak együtt. Így felmerülhet, hogy a közvetlen végrehajtással kapcsolatos hatáskörök elsődleges címzettjei ne a legfőbb (tagállami érdekek által a leginkább befolyásolt) döntéshozó testületek, hanem szakértői (belső) szervezeti egységek legyenek. Utóbbiaknál pedig mindenképpen történjen meg a független és pártatlan eljárás garanciarendszerének lefektetése. Tágabb értelemben ugyanakkor nem szabad túlhangsúlyozni a szabályozás szerepét. A részletesen kidolgozott követelményrendszerek mellett, a Bizottság példája alapján egyértelmű, hogy egyre jelentősebb az intézmények és szervek közötti jó gyakorlatok megosztása és a tapasztalatcsere, amely eseti alapon is válaszokat adhat a közvetlen végrehajtás erősödése miatt többféle dilemmának kitett uniós apparátus problémáira.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BAKACSI Gyula (2010): *A szervezeti magatartás alapjai*. Budapest, AULA.
2. BOZSÓ Gábor (2011): Az uniós közszolgálat. *Pro Publico Bono*, 2. sz. 1.
3. CHALMERS, Damien – DAVIES, Gareth – MONTI, Giorgio (2014): *European Union Law*. Cambridge, Cambridge University Press.
4. DUCHENE, Francois (1994): *Jean Monnet, The First Statesman of Interdependence*. New York, W. W. Norton Company.
5. EGEBERG, Morten (1999): Transcending intergovernmentalism? – Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making. *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 3. 456–474.
6. EGEBERG, Morten – HESKESTAD, Andreas (2010): The Denationalization of Cabinets in the European Commission. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 48, No. 4. 775–786.
7. GANDRUD, Christopher – HALLERBERG, Mark (2015): Does Banking Union Worsen EU's Democratic Deficit? The Need for Greater Supervisory Data Transparency. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, No. 4. 769–785.
8. JONES, Alison (2015): Competition Law Enforcement. Chapter 25. In ARNULL, Anthony – CHALMERS, Damian eds.: *The Oxford Handbook of European Union Law*. Oxford, Oxford University Press.
9. KASSIM, Hussein (2008): 'Mission impossible', but mission accomplished: the Kinnock reforms and the European Commission. *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 5. 648–668.
10. LAUDATI, Laraine (1996): The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market. In GIANDOMENICO, Majone ed.: *Regulating Europe*. London, Routledge.
11. MURDOCH, Zuzana – TRONDAL, Jarle (2013): Contracted Government: Unveiling the European Commission's Contracted Staff. *West European Politics*, Vol. 36, No. 1. 1–21.
12. NASTASE, Andreea (2013): Managing Ethics in the European Commission Services – From rules to values? *Public Management Review*, Vol. 15, No. 1. 63–81.
13. NASTASE, Andreea (2014): Catering to Organizational Needs in Ethics Management: the Case of the European Commission. *International Journal of Public Administration*, Vol. 37, No. 2. 93–105.
14. SCHOUT, Adriaan – PEREYRA, Fabian (2011): The institutionalization of EU agencies: agencies as 'mini commissions'. *Public Administration*, Vol. 89, No. 2. 418–432.
15. SPENCE, David (2006): The Directorates General and the services: structures, functions and procedures. In SPENCE, David – EDWARDS, Geoffrey eds.: *The European Commission*. London, John Harper Publishing.
16. Vos, Ellen (2014): European Agencies and the Composite EU Executive. In EVERSON, Michelle – MONDA, Cosimo – Vos, Ellen eds.: *European Agencies in between Institutions and Member States*. The Netherlands, Wolters Kluwer International BV.

Jogi források

1. A Bizottság 628/2013/EU Végrehajtási Rendelete (2013. június 28.) az Európai Repülésbiztonsági Ügynökség szabványosítási vizsgálatok végzésével és a 216/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályai alkalmazásának nyomon követésével kapcsolatos munkamódszereiről, valamint a 736/2006/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről. (EGT-vonatkozású szöveg). Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0628&from=HU> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
2. A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1024&from=BG> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
3. Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:31968R0259&from=EN> (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
4. Code of conduct for Commissioners C(2011) 2904 final. Elérhető: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners_april2011_en.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
5. EKB Foglalkoztatási Szabályzat. Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_ecb_2014_np24_f.sign.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)
6. Felügyeleti Testület Etikai Szabályzata. Elérhető: www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_joc_2015_093_r_0002_hu_txt.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 04. 24.)

Dr. Szegedi László, PhD 2016 óta a Nemzeti Közszerológiai Egyetem oktatója. Felsőfokú és doktori tanulmányait is az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán végezte el, emellett pedig megszerezte a göttingeni Georg-August Egyetem, a speyeri Közigazgatási Főiskola, és a brüsszeli Vesalius College kiegészítő fokozatait. Gyakornokként dolgozott a brüsszeli székhelyű Európai Környezetvédelmi Irodánál, az Európai Bizottságnál, uniós jogi referens volt a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeleténél, valamint főtanácsadó a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma mellett. Tudományos kutatói tevékenységének középpontjában a közigazgatási jogra kiható nemzetközi és uniós változások tendenciák vizsgálata áll. Több magyar és idegen nyelvű publikációja jelent meg kutatási témájában, valamint magyar és idegen nyelven több konferencia előadójaként szerepelt.

Malagurski Branislav

A CÉGALAPÍTÁS ÉS ELJÁRÁSA SZERBIÁBAN, ILLETVE ANNAK HATÁSA A VERSENYKÉPESSÉGRE¹

The Establishment and Registration Process of Companies in Serbia and its Influence on Competitiveness

Prof. dr. Branislav Malagurski egyetemi docens, Educons Egyetem, Európai Jogi és Politikai Tanulmányok Kar, bmalagurski@yahoo.com

A tanulmány a gazdasági társaságok alapítását elemzi Szerbiában, különös tekintettel a bejegyzési eljárásra és annak hatékonyságára. Röviden bemutatjuk a gazdasági alanyok formáit, a bejegyzési eljárás és a bejegyző szervek történelmi fejlődését, kihangsúlyozva, hogy amióta a gazdasági társaságok bejegyzése a Gazdasági Nyilvántartó Ügynökségnél (GNYÜ) történik, növekedett a bejegyzés hatékonysága. Napjainkban a GNYÜ egyablakos ügyintézővé növekszik, és Szerbiában csökken a bejegyzéshez szükséges eljárások száma, valamint a gazdasági társaságok bejegyzésének ideje és költsége. A Világbank is elismerésben részesítette Szerbiát a vállalkozásindítás indikátorainak mind magasabb pontozásával a Doing Business ranglistán. A bejegyzések további megkönnyítéséhez és felgyorsításához még inkább hozzá fog járulni a gazdasági társaságok alapításának elektronikus bejegyzése, amelynek bevezetését már bejelentették Szerbiában.

KULCSSZAVAK:

gazdasági társaságok alapításának eljárása, „doing business” lista

The study analyses the establishment of companies in Serbia, with particular reference to the registration process and its effectiveness. The formal development of the economic subjects, the registration process and the historical development of the registration bodies will be briefly highlighted, as since the registration of the companies in the Business Registers Agency has

¹ A tanulmány a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Civilisztikai Intézete Corporate governance – köztulajdonban lévő gazdasági társaságok kutatóműhelye által 2018. 03. 01-jén, *Cégalapítási kérdőjelek a versenyképesség perspektívájában – Allegro rubato* címmel rendezett konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

increased the efficiency of the registration. Nowadays, the Business Registers Agency is becoming a one stop shop, and in Serbia the number of procedures required for registration and the time and cost of registration of companies are decreasing. The World Bank has also acknowledged Serbia with a higher score for starting a business start-up in the Doing Business rankings. To further facilitate and speed up entries, the electronic registration of the establishment of companies will contribute even more. Its introduction has already been announced in Serbia.

KEYWORDS:

the establishment of companies, registration process, doing business list

1. BEVEZETÉS

Az elemzés tárgya a gazdasági társaságok alapítása és bejegyzése Szerbiában. Gazdasági társaság alatt Szerbiában több, jogi és/vagy természetes, hazai és/vagy külföldi személy társulását értjük, akiknek célja, hogy közös cégnév alatt, egyesített eszközökkel és munkával meghatározott gazdasági tevékenységet folytassanak nyereségszerzés érdekében, amelyet, szerződésben rögzített módon, egymás között fognak felosztani. Ennek értelmében, a Szerb Köztársaság gazdasági társaságokról szóló törvénye is úgy határozza meg a gazdasági társaságot, mint jogi személyt, ami nyereség szerzése céljából végez tevékenységet.²

Szerbiában a második világháború után a gazdasági társaságok az állami vállalatok javára megszűntek, és ismételten az 1988. évben jelentek meg. A 2005. évtől, párhuzamosan a gazdasági társaságok új egyeduralmával Szerbia gazdaságában, a közigazgatási szervek illetékességi körébe kerül a gazdasági alanyok bejegyzése, amelyet addig a gazdasági bíróságokon folytattak. A Gazdasági Nyilvántartó Ügynökséget (a továbbiakban: GNYÜ, Nyilvántartó), mint közigazgatási szervet 2004-ben alapították a gazdasági nyilvántartó ügynökségről szóló törvénnyel.³ A GNYÜ egységes intézmény, amelynek illetékességébe tartozik a gazdasági nyilvántartások vezetése is, ami Szerbia teljes gazdasági életére nézve jelentős. Alapításának célja az adminisztrációs akadályok mérséklése üzleti tevékenység indítása során. A kitűzött cél hatékonyan megvalósult a bejegyzés egységes és gyors eljárásán, a költségek csökkentésén és a gazdasági alanyok alapításához szükséges idő lerövidítésén keresztül, ami a gazdaság teljes mértékű versenyképességéhez járul hozzá.

2. A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK ÉS AZOK BEJEGYZÉSE

2.1. Az alapítás és a bejegyzés történelmi áttekintése

A második világháborútól kezdve a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban, aminek Szerbia a része volt, a domináns gazdasági alanyok az állami és társadalmi vállalatok voltak, a magánszektor pedig természetes személyekre – egyéni vállalkozókra – korlátozódott, akik kézműipari műhelyek formájában működtek és szolgáltatási tevékenységeket nyújtottak. Szerbia közelmúltjában az 1988-as vállalatokról szóló törvény alapján a jogi személyek újból megjelentek, mint vegyes vagy magántulajdonban levő gazdasági alanyok.⁴ Ebben a törvényben a társadalmi vállalatok, mint a gazdasági tevékenységek

² Gazdasági társaságokról szóló törvény 2. §. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 36/2011, 99/2011, 83/2014 és 5/2015 szám.

³ Gazdasági Nyilvántartási Ügynökségről szóló törvény. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 55/2004 és 111/2009 szám.

⁴ Vállalatokról szóló törvény. A JSZSZK Hivatalos Lapja, 77/88, 40/89, 46/90 és 61/90 szám.; A JSZK Hivatalos Közlönye, 24/94 szám.

alapvető hordozói mellett, vegyes tulajdonban lévő gazdasági alanyokként felsorolják a részvénytársaságokat és a korlátolt felelősségű társaságokat is.⁵ Ezek mellett említik a betéti társaságokat, a közkereseti társaságokat is,⁶ valamint a magántulajdonban lévő vállalatokat⁷ és a szövetkezeti tulajdonban lévő vállalatokat.⁸ Az említett törvény hatályát veszítette az 1996. évi⁹ vállalatokról szóló törvény hatálybalépésével, amely a társadalmi vállalatokat, valamint a vegyes és magántulajdonban lévő gazdasági alanyokat (részvénytársaságok, korlátolt felelősségű társaságok és betéti társaságok) szabályozta.

Ez a törvény is hatályon kívül lett helyezve a 2004. évi gazdasági társaságokról szóló törvény¹⁰ hatálybalépésével, amely a gazdasági társaságok 4 típusának üzleti tevékenységét szabályozza: társas vállalkozások (partnerségek), betéti társaságok, korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok. Ezzel a törvénnyel a vállalatok, mint üzleti tevékenységi formák megszűntek (csak a közszférában tartották meg őket, ahol mint közvállalatok a mai napig fennmaradtak, és külön törvénnyel szabályozzák őket).¹¹ A társadalmi vállalatok a magánosítási folyamaton keresztül részvénytársaságokká vagy korlátolt felelősségű társaságokká alakultak át, vagy megszüntették azokat csődeljárás és felszámolási eljárás keretében. A korlátolt felelősségű társaságok, mint az új gazdasági alanyok leggyakoribb alapítási formája, kis költségek mellett alakultak meg, a minimális pénzbeli jegyzett tőke pedig az 500 eurós szinten volt. Rögzítették az alapító okirat kötelező tartalmát, ami lehetett határozat, ha a társaságnak egy alapítója volt, illetve szerződés, ha kettő vagy több alapítója volt. Kötelező volt alapszabályzatot alkotni, és az alapítóknak külön szerződést kötni, ami az egymás közötti viszonyaikat szabályozta, a társaságot pedig az igazgató vagy az igazgatótanács irányította, attól függően, hogy az alapítók mely opció mellett döntöttek.

A 2011. évben megalkották az új gazdasági társaságokról szóló törvényt, amely 2012-től hatályos. Ezzel a törvénnyel megtartották a gazdasági társaságok alapvető formáit – korlátolt felelősségű társaságok és részvénytársaságok, mint „tőketársaságok”, illetve társas vállalkozások és betéti társaságok, mint „személyek társasága”. A korlátolt felelősségű társaságok esetében a kötelező pénzbeli jegyzett tőke jelképes összegre (körülbelül 1 euró) csökkent, eltörölték a társasági alapítók közötti szerződéskötés kötelezettségét, mint ahogyan az alapszabályzat meghozatalának kötelezettségét is. Ugyan leegyszerűsödött a társaság irányítása, és szervként csak a taggyűlés és a társaság igazgatója, valamint a társaság felügyelőbizottsága funkcionálhat, azonban csupán akkor, ha az alapítók így döntenek.

⁵ Vállalatokról szóló törvény 84. §, amely mint a vegyes vállalatok típusát a részvénytársaságot említi és a Vállalatokról szóló törvény 104. §, amely mint a vegyes tulajdonban lévő vállalatok típusát a korlátolt felelősségű társaságot említi.

⁶ Vállalatokról szóló törvény 109., 115. §.

⁷ Vállalatokról szóló törvény 138. §.

⁸ Vállalatokról szóló törvény 143. §.

⁹ Vállalatokról szóló törvény. A JSZK Hivatalos Közlönye, 29/96, 33/96 – jav., 29/97, 59/98, 74/99, 9/2001 és 36/2002 szám; A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 125/2004 szám.

¹⁰ Gazdasági társaságokról szóló törvény. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 125/04 szám.

¹¹ Közvállalatokról szóló törvény. A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye, 15/2016 szám.

A részvénytársaságoknál nincs többé nyílt és zárt típusú társaságokra való felosztás, ezért leegyszerűsödött az irányításuk.

A gazdasági társaságok bejegyzési eljárása kapcsán 2004-ig a gazdasági bíróságok vették a gazdasági társaságok nyilvántartását, a bejegyzési eljárás során megvizsgálták a bejegyzéshez szükséges formai és tartalmi feltételeket is. Ennek értelmében átnézték az alapító okirat tartalmát és egyes rendelkezéseit, és felhívták az alapítók figyelmét, hogy az esetleges észrevételekkel összhangban pótolják a formai és anyagi jogi hiányosságokat, mielőtt a vállalkozást bejegyzik. Ez a fajta gyakorlat a gazdasági társaságok bejegyzésével kapcsolatosan is folytatódott, egészen addig, míg a gazdasági társaságok bejegyzése nem került át a GNYÜ illetékességébe.

A 2004. évi gazdasági nyilvántartó ügynökségről szóló törvény a GNYÜ-t úgy határozza meg, mint belgrádi székhelyű és a székhelyen kívüli szervezeti egységekkel rendelkező jogi személyt.¹² A GNYÜ törvény révén ez a szervezet megszabott nyilvántartásokat, mint egységes központosított adatbázisokat vezet, köztük a gazdasági alanyok nyilvántartását is.¹³ Ugyanebben az évben meghozták a gazdasági alanyok bejegyzéséről szóló törvényt is, amely részletesen szabályozta a gazdasági alanyok nyilvántartásába való bejegyzésének feltételeit, tárgyát és eljárását, mint ahogyan a gazdasági alanyok nyilvántartásának vezetési módját is.¹⁴ A gazdasági alanyok nyilvántartása 2005. január 4-től működik, amellyel a gazdasági alanyok bírósági eljárás keretében történő bejegyzése közigazgatási szervnél történő bejegyzési eljárásra tért át. A cél az eljárás felgyorsítása és a hatékonyság elérése egységes elektronikus adatrögzítő rendszeren keresztül, amelyben rendelkezésre állnak azok az adatok, amelyek jelentősek a gazdasági alanyok számára, és amelyek elengedhetetlenek a mindennapos jogügyletek és üzleti forgalom során. Mivel a GNYÜ a közszolgáltatókról szóló előírásokkal összhangban működik, és saját feladatait mint törvény által átruházottakat végzi, a bejegyzés folyamatára azóta az általános közigazgatási eljárás szabályait is alkalmazzák.¹⁵

A 2011. évtől végül hatályba lépett a most érvényes Gazdasági nyilvántartási ügynökségnél történő bejegyzési eljárásról szóló törvény (a továbbiakban: Törvény a bejegyzési eljárásról a GNYÜ-be).¹⁶

¹² Gazdasági Nyilvántartó Ügynökségről szóló törvény 1. és 3. §.

¹³ Gazdasági Nyilvántartó Ügynökségről szóló törvény 4. §.

¹⁴ Gazdasági alanyok bejegyzéséről szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 55/2004. és 61/2005. szám.; UROŠEVIĆ, Ruža (2009): Gazdasági alanyok bejegyzése. *Pravo i privreda*, 46. évf. 1–4. sz. 222.

¹⁵ UROŠEVIĆ (2009): *i. m.* 223.

¹⁶ Gazdasági nyilvántartási ügynökségnél történő bejegyzési eljárásról szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 99/2011. és 83/2014 szám.

2.2. A bejegyzési eljárás időszerű pozitív megoldásai

Az a megközelítés, hogy a GNYŰ vezeti a gazdasági alanyok nyilvántartását, összhangban áll az 1. számú európai iránylelvel, amely elrendeli, hogy minden tagállam hozzon létre központi nyilvántartást, gazdasági nyilvántartást vagy gazdasági alanyok nyilvántartását. Itt rögzítik a bejegyzést, a bejegyzés alanyáról szóló adatok, dokumentumok és feljegyzések módosítását és törlését, és itt tesznek közzé dokumentumokat a törvénnyel összhangban.¹⁷ Központosított nyilvántartások olyan egységes intézményben történő vezetése, mint a GNYŰ, kiegyensúlyozott bejegyzési gyakorlatot és egységes feltételeket biztosít az üzleti tevékenység elindításához Szerbia gazdasági életének minden résztvevője számára.

A gazdasági alanyokról szóló adatok nyilvánosak és ingyenesek, elérhetők elektronikus úton a www.apr.gov.rs honlapon, minden érdeklődő személy számára, jogi érdekeltiségének bizonyítási szükségessége nélkül. Az említett honlapon minden érdeklődő elektronikus úton hozzáférhet minden bejegyzett gazdasági alany adatához. Az interneten keresztül betekintés nyerhető a következő adatokba: elnevezés, alaptevékenység, a gazdasági társaság törzsszáma és adóazonosító száma (PIB), a gazdasági társaság alapítóinak adatai, a bejegyzett és befizetett jegyzett tőke és az egyes alapító tagok vagyoni hozzájárulása (pénzbeli és nem pénzbeli), az igazgató és a gazdasági társaság képviselőjére jogosult egyéb személyek adatai, adatok a gazdasági társaság fióktelepeiről, valamint betekintés nyerhető a bejegyző szerv döntéseibe és a rögzített alapító okiratok adataiba, valamint a társaság éves pénzügyi jelentéseinek adataiba is (mérlegek, eredménykimutatások és statisztikai jelentés). Mindez elérhető és megtekinthető online, a törzsszámnak, vagy a gazdasági társaság nevének megfelelő ablakocskába történő egyszerű beírása útján.¹⁸ Ezáltal biztosított a gazdasági társaságról szóló bejegyzési adatok nagyfokú átláthatósága.

Gazdasági nyilvántartásban szerepelnek:

- Társas vállalkozások (partnerségek),¹⁹
- betéti társaságok,²⁰
- korlátolt felelősségű társaságok,²¹
- részvénytársaságok,²²
- bankok,²³
- befektetési alapkezelő társaságok,²⁴
- brókercégek,²⁵

¹⁷ Szabályzat a Gazdasági alanyok nyilvántartásának tartalmáról és a bejegyzéshez szükséges dokumentumokról. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 42/16 szám. (a továbbiakban: Szabályzat.)

¹⁸ Elérhető: <http://pretraga2.apr.gov.rs/ObjedinjenePretrage/Search/Search> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

¹⁹ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 8. §-a határozza meg.

²⁰ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 9. §-a határozza meg.

²¹ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 10. §-a határozza meg.

²² A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 11. §-a határozza meg.

²³ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 12. §-a határozza meg.

²⁴ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 13. §-a határozza meg.

²⁵ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 14. §-a határozza meg.

- biztosító társaságok,²⁶
- közvállalatok,²⁷
- szövetkezetek és szövetkezeti szövetségek.²⁸

2006. január 1-jétől a gazdasági alanyok nyilvántartásának keretein belül vezetik az egyéni vállalkozók nyilvántartását is. Ezt megelőzően a helyi önkormányzati egységek vezették az egyéni vállalkozókra vonatkozó nyilvántartásokat.²⁹ 2006 februárjától a külföldi jogi személyek képviselőiteinek nyilvántartása is alkotórésze a gazdasági alanyok nyilvántartásának, amely nyilvántartást korábban a Külföldi Gazdasági Kapcsolatokért Felelős Minisztériumban vezették.

Szerbiában a gazdasági társaság bejegyzési eljárása a GNYÜ-be történő bejegyzés iránti kérelem benyújtásával kezdődik. A bejegyzés iránti kérelmet előírt formanyomtatvány kitöltésével kell benyújtani, amely tartalmazza a rögzítendő adatokat. A bejegyzési kérelmet a GNYÜ részére egy példányban, közvetlenül vagy postai úton terjesztik be. Amennyiben az alapítás iránti kérelmet elektronikus úton terjesztik be, a betérjesztő az adatokat a GNYÜ internetes honlapján közzétett előírt bejegyzési formanyomtatványba tölti ki, a mellékelendő okiratokkal együtt. Az egyéni vállalkozók bejegyzése már jelenleg teljes egészében lehetséges elektronikus úton. Azonban, ha gazdasági társaságról van szó, az elektronikus úton betérjesztett kérelem után a bejegyzési kérelem betérjesztője köteles a GNYÜ részére ötnapos határidőn belül kézbesíteni az alapítás iránti eredeti kérelmet, és mellékelni az előírt okiratokat.³⁰ Annak érdekében, hogy ne az eljárás során állapítsák meg, hogy a választott cégnév alatt a nyilvántartásba már jegyeztek be gazdasági társaságot, elektronikus úton előre lefoglalható a gazdasági társaság elnevezése.

A gazdasági alanyokat a GNYÜ-be jegyzi be, ahol a bejegyzéssel bejegyzési számot/törzsszámot (statisztikai) és adóazonosító számot (PIB) kapnak (amennyiben az adókötelesek egységes nyilvántartásába történő bejegyzés feltételei teljesültek). Amennyiben nem teljesülnek az adóazonosító szám meghatározásának és kiosztásának feltételei, a gazdasági alanyt bejegyzik, és egyben értesítik, hogy az adóazonosító szám kiosztásáért forduljon az Adóhivatalhoz.

A GNYÜ, az egységes bejegyzési kérelemmel megadott felhatalmazása alapján, az illetékes Köztársasági Nyugdij – és Rokkantbiztosítási Alap (KNyRA) részére kézbesíti azon

²⁶ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 15. §-a határozza meg.

²⁷ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 16. § határozza meg.

²⁸ A bejegyzéshez szükséges dokumentációt a Szabályzat 17. § határozza meg.

²⁹ A szükséges dokumentációval kapcsolatban megnézni a Szabályzat 21–23. § rendelkezéseit.

³⁰ Ezáltal, ha a gazdasági társaság alapítási kérelmét papír alapon terjesztik be, a kérelem betérjesztésének napja alatt azt a napot értjük, amikor a kérelmet a GNYÜ-ben átvették, míg ha a kérelmet elektronikus úton terjesztik be, az átvétel dátuma nem az a nap, amikor az elektronikus kérelmet betérjesztették, hanem az a dátum, amikor az eredeti dokumentációt átadják. Másrészt, ha az eredeti dokumentációt nem adják át az ötnapos határidőn belül, úgy fogják kezelni, mintha a kérelmet be sem terjesztették volna, tekintet nélkül arra, hogy ezt elektronikus úton megtették. UROŠEVIĆ (2009): *i. m.* 224., 225.

alapító biztosítási kérelmét, aki a kérelemben feltünteti, hogy nem létesít munkaviszonyt a gazdasági alanynál, valamint bejelenti a tevékenység folytatásának megkezdését.

A jogi személyek és más alanyok alapításához, valamint az adóalanyok egységes nyilvántartásába történő bejegyzéséhez megfelelően kitöltött egységes kérelemet kell benyújtani és mellékelni kell a következő iratokat is:

- Igazolás az alapító személyazonosságáról (természetes személy igazolványának vagy útlevelének fénymásolata és/vagy kivonat abból a nyilvántartásból, amelybe a jogi személyt bejegyezték).
- A Társaság alapító okirata (határozat vagy szerződés), az alapítók hitelesített aláírásával.
- Banki igazolás a pénzbeli hozzájárulás ideiglenes számlára történő befizetéséről. A jegyzett tőke befizetése alkalmával a gazdasági társaság jövőbeli alapítóinak igazolást kell kérni a banktól, amelyben a jegyzett tőke euróban van kimutatva, valamint annak a befizetés napján megfelelő dinár ellenértékéről. Úgyszintén, amennyiben nem pénzbeli hozzájárulást jegyeznek be és szolgáltatnak, az alapítóknak az alapító okiratokban ki kell mutatni a nem vagyoni hozzájárulás értékét euróban, valamint annak a bejegyzés, illetve a gazdasági társaság részére rendelkezésére bocsátás napján megfelelő dinár ellenértékét.
- Határozat a társaság képviselőjének kinevezéséről, amennyiben az alapító okiratban nincs meghatározva.
- Igazolás bejegyzési illeték fizetéséről.³¹

Gazdasági társaság bejegyzésének költsége Szerbiában átlagosan 50 eurót tesz ki, a korlátozott felelősségű társaságok jegyzett tőkéjének összege 100 dinárra csökkent (valamennyivel kevesebb mint 1 euró). A gazdasági társaságok alapító okiratainak modelljei, valamint azok a nyomtatványok, amelyeket a bejegyzéshez, adatváltozáshoz, vagy a gazdasági alany törléséhez, vagy a rá vonatkozó adat törléséhez szükséges kitölteni, elérhetők a GNYŰ honlapján.³²

A GNYŰ megalapításával a gazdasági alanyok bejegyzésének területén jelentős reformot hajtottak végre Szerbiában, mint ahogyan a törvényhozás európai szabványok szerinti egybehangolásában is. Az 1. számú európai irányelv utasítását is tiszteletben tartották, miszerint minden tagállam alapítson központi nyilvántartást, gazdasági nyilvántartást vagy gazdasági alanyok nyilvántartását,³³ mint ahogyan az EU ajánlásait is, amely szerint a gazdasági alanyok bejegyzése váljék közigazgatási funkcióvá, ne pedig a magánszektor feletti jogi ellenőrzés módozatává, különösen ne az üzleti tevékenység megkezdése előtt.

³¹ *Companies – Instructions*. Elérhető: www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Instructions.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

³² *How to obtain the forms*. Elérhető: www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Forms.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

³³ *Founding the Business Registers Agency*. Elérhető: www.apr.gov.rs/eng/AboutAgency/FoundingtheBusinessRegistersAgency.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

3. AZ ALAPÍTÓ OKIRATOK ALAKSZERŰSÉGE ÉS A GAZDASÁGI TÁRSASÁGOK NYILVÁNTARTÁSBA VALÓ BEJEGYZÉSÉNEK HATÁSA

Szerbiában a gazdasági alanyok nyilvántartásba való bejegyzésének eljárása a közigazgatási jog alapelvei mentén működik, ezért a nyilvántartásba történő bejegyzés közigazgatási jogi kérdéseket vet fel.³⁴

A gazdasági társaság nyilvántartásba való bejegyzésének egyik feltétele az alapítók azon kötelezettsége is, hogy saját aláírásukkal hitelesítsék az alapító okiratot (a gazdasági társaság alapító határozatát vagy annak alapító szerződését). Az aláírás vagy a kézirat hitelesítése a hivatalos mivoltuk igazolása, amellyel azonban az okirat tartalmának valódisága nem nyer megerősítést.³⁵ A társaság alapításáról szóló határozat vagy a társaság alapító szerződése magánokiratoknak minősülnek. Ezen magánokirat közjegyzői hitelesítés által válik hiteles bizonyítékká, miszerint a társaság alapítói saját kezűleg írták alá a társaság alapító szerződését, illetőleg a társaság alapítója saját kezűleg írta alá a társaság alapításáról szóló határozatot. A magánokiraton szereplő aláírás hitelesítésekor a közjegyzővel meg kell ismertetni az okirat tartalmát, de csak addig a mértékig, amely szükséges a hitelesítéssel kapcsolatos mezők kitöltéséhez az iktató irataiban.³⁶ Tehát az alapító okirat tartalmát az alapítók határozzák meg, valamint a minimális kötelező tartalmat megköveteli a gazdasági társaságokról szóló törvény. A korlátolt felelősségű társaság példáját alapul véve, az alapító okirat a következőket tartalmazza:

- a teljes név és a tartózkodási hely, illetőleg a cégnév és a társaság alapítóinak székhelye;
- a cégnév és a társaság székhelye;
- a társaság főbb tevékenységi köre;
- a társaság jegyzett tőkéjének teljes összege;
- a pénzbeli hozzájárulás összege, illetőleg a társaság minden alapítója nem pénzbeli hozzájárulásának leírása és annak a pénzbeli értéke;
- a befizetés ideje, illetőleg a nem pénzbeli hozzájárulás rendelkezésre bocsátásának ideje;
- a társaság minden alapítójának részesedése a teljes jegyzett tőkében, százalékos arányban kifejezve;
- a társaság szerveinek és azok hatásköreinek meghatározása. Amennyiben az alapító okirat nem tartalmaz a társaság szerveinek hatásköreiről szóló rendelkezéseket, a társaság szervei a törvény által előre látott hatáskörökkel rendelkeznek.³⁷

³⁴ MARKOVIĆ, Mirjana (2008): Gazdasági társaságok nyilvántartásának pozitív publicitása. *Pravo i privreda*, 45. évf. 5–8. sz. 358.

³⁵ BABIĆ, Ilija (2014): Közjegyző és közjegyzői dokumentumok – gazdasági társaságok szerveinek jegyzőkönyvei és alapító okirataik hitelesítése. *Pravo i privreda*, 52. évf. 4–6. sz. 87.

³⁶ BABIĆ (2014): *i. m.* 87.; Megnézni a közjegyzésről szóló törvényt is, 92. § (1)–(4). bekezdések. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014, 93/2014, 121/2014, 6/2015, 106/2015 szám.

³⁷ A gazdasági társaságokról szóló törvény 141. §-ának rendelkezése.

A gazdasági alanyok nyilvántartásába történő bejegyzésének meghatározott polgári jogi hatása is van, mint amilyen a bejegyzés jogot keletkeztető és megállapító hatása,³⁸ vagy a materiális publicitás.³⁹ Mindeközben, a pozitív publicitás egy meghatározott tény bejegyzésének harmadik személyekkel szembeni jogi következményeit jelöli meg, ezért pontos tények esetében befolyással van a harmadik személyek jóhiszeműségére a bejegyzett tény létezésének vonatkozásában.⁴⁰ Harmadik személyek nem hivatkozhatnak arra, hogy nem ismerik a nyilvántartásba bejegyzett és közzétett tényeket. Másrészt, a közzétett valótlan tény valódinak számít, és harmadik jóhiszemű személlyel szemben nem emelhető a nyilvántartás állapotának valótlanlansága miatti kifogás.⁴¹ Ez mindazonáltal csak jogot biztosít a harmadik személy részére, hogy ilyen tényre hivatkozzon, ha ez az ő érdekében áll.⁴² Párhuzamba állítva feltételezhető, hogy a harmadik személyeknek tudomásuk kell, hogy legyen a pontosan bejegyzett és közzétett adatokról is.⁴³ Ezáltal a harmadik személy rosszhiszeműségének a feltételei: hogy fennáll a jogi tény, amely bejegyzése kötelező, hogy valódi, hogy bejegyzett és közzétett, hogy betartották a határidőt, amelyben a feltételezés hatása fellép, és ez azonnal a tény közzététele után van, és hogy harmadik személy alatt minden olyan személy értendő, aki nem a bejegyzés alanya.⁴⁴

4. A BEJEGYZÉSI ELJÁRÁS HATÉKONYSÁGÁNAK MINŐSÍTÉSI ELEMEI ÉS A DOING BUSINESS ÉRTÉKELÉSE

Ha azokról a tevékenységekről esik szó, amelyek a Gazdasági Nyilvántartó Ügynökség (GNYÜ) gazdasági társaságok nyilvántartásába való bejegyzésére irányuló kérelem betervezését előzik meg, akkor azok a következőkben foglalhatók össze:

- Az alapító okirat előkészítése a gazdasági társaság alapítói részéről, amelyet ők önállóan is végezhetnek a GNYÜ honlapján rendelkezésre álló formanyomtatványok kitöltésével, vagy az általuk igénybe vett jogi szaktanácsadó segítségével. A gazdasági társaság elnevezésének esetleges lefoglalása a GNYÜ-nél az alapítók számára biztonságot adhat, hogy kérelmüket ne utasítsák el a nyilvántartó részéről, mivel ugyanazon elnevezés alatt már létezik bejegyzett gazdasági társaság,

³⁸ MARKOVIC (2008): *i. m.* 87. A konstitutív hatás azokhoz a tényekhez viszonyítva, amelyek bejegyzéssel jönnek létre, míg a deklaratív azokhoz a tényekhez viszonyítva, amelyek létezését csak közzéteszik.

³⁹ MARKOVIC (2008): *i. m.* 359. Azzal jelölik a nyilvántartási állapot jogi hatását harmadik személyekhez viszonyítva, jogi következményeket idézve elő harmadik személyek felé, minthogy minden érdekelt személy jogában áll a nyilvántartásba való betekintés, jogi érdek bizonyítása nélkül.

⁴⁰ MARKOVIC (2008): *i. m.* 360.

⁴¹ MARKOVIC (2008): *i. m.* 369.

⁴² MARKOVIC (2008): *i. m.* 370.

⁴³ MARKOVIC (2008): *i. m.* 372.

⁴⁴ MARKOVIC (2008): *i. m.* 373., 374.

- az alapítók aláírásainak hitelesítése az alapító okiraton közjegyző által, mert az alapító okiratot a kérelemhez kötelező jelleggel mellékelni kell, mégpedig hitelesített, közjegyzői alakban,
- folyószámla nyitása a befizetések és az alapítók törzsbeteteinek pénzbeni befizetése céljából,
- az illetékek befizetése a gazdasági társaság alapítása érdekében.

Mindezen tevékenységeket egy munkanapon belül meg lehet valósítani egyszerűbb esetekben, amikor az alapítók közötti viszony adott, hosszúra nyúlt tárgyalások nélkül. A formanyomtatványok kitöltése a kérelem beterjesztése érdekében szintén egyszerű, azok elérhetők a GNYŰ honlapján, és ha megvannak a szükséges adatok és az alapító okiratok, végrehajtható szoros határidőn belül, azaz egy munkanapon belül.

A gazdasági társaság alapítására irányuló kérelem rendezett dokumentációval történt beterjesztését követően a GNYŰ határozatára a kérelem beterjesztése után legfeljebb 5 munkanapot kell várni, de leggyakrabban már a kérelem átadását követő 3. vagy 4. munkanapon megkapják. A határozat magában foglalja a törzsszámot és az adóazonosító számot (PIB), valamint az egészségügyi biztosítás biztosítottjának számát, az alapján terjesztik be az újonnan alapított gazdasági társaság bejelentését a helyi adóhivatal részére, illetőleg a Köztársasági Nyugdíj- és Rokkantbiztosítási Alap (KNyRA) foglalkoztatottakat érintő részlegének részére. Amikor az egyéni vállalkozói tevékenység elindításának kérelmét elektronikus úton terjesztik be, a határozatot a kérelem beterjesztésének pillanatától számított 24 órán belül megkapják.

Az újonnan alapított gazdasági társaság számlájára, annak alapítói a szerződés megkötésének pillanatától tevékenységeket foganatosíthatnak, tehát annak bejegyzése előtt is, de a GNYŰ-be való bejegyzés pillanatáig saját eszközeikkel felelnek az azokból a tevékenységekből fakadó következményekért, amelyeket a megalakuló gazdasági társaság nevében és számlájára foganatosítottak.

A 2004. évi reformot megelőző időszakban a bíróságokon történt bejegyzés átlagosan 51 napig tartott, míg az üzlet beindításához elengedhetetlen volt 5 ezer dollár jegyzett tőke. 10 különböző eljárás volt szükséges lefolytatni, és a vállalkozás bejegyzésének költségei összesen 202 dollárt tettek ki. A gyakorlat azt mutatta, hogy Szerbiában a korábbi bejegyzési rendszer nem volt naprakész, hiányos, átláthatatlan és tagolt volt. A gazdasági alanyok bejegyzését 17 kereskedelmi bíróság végezte el, míg az egyéni vállalkozókat 165 községben jegyezték be. A kereskedelmi bíróság vagy az önkormányzat mellett a gazdasági alanyoknak a különféle engedélyekért a Köztársasági Statisztikai Hivatalhoz is kellett fordulniuk, amely a törzsszámot adta ki, a Köztársasági Költségvetési Bevételek Hivatalához az adóazonosító számért (PIB), a Köztársasági Vámhivatalhoz a vámszámért – amennyiben kivétellel foglalkoznak –, és a Nemzeti Bankhoz, a Bonitási Központoz és az Adóhivatalhoz is. Mindez rengeteg fáradozást és költséget igényelt azoktól, akik saját vállalkozást kívántak elindítani. Mindegyik intézmény saját adatbázist vezetett, ami megnehezítette és megnövelte az adminisztrációs folyamatokat a gazdasági alanyok üzleti tevékenysége közben, és csökkentette az állami adminisztráció munkájának hatékonyságát. Az intézmények

ezen tagoltsága egymással össze nem hangolt adatbázisokhoz, és nem egységes gyakorlathoz is vezetett, amely egyik kereskedelmi bíróságtól a másikig és önkormányzattól önkormányzatiig különbözött. Az előregedett rendszer egyszerűen nem volt alkalmas teljes körű betekintést nyújtani a gazdasági alanyok üzleti tevékenységébe Szerbiában.

Manapság a gazdasági társaság alapításának bejegyzési határideje a GNYÜ-nél 5 nap. Ha az egyéni vállalkozói tevékenység elindításának kérelmét elektronikus úton terjesztik be, 2018. január 1-jétől annak elbírálási határideje a kérelem beterjesztésétől számított 24 óra.⁴⁵ Az eljárások száma szintén drasztikus módon csökkent. Az alapítás költségei, mint ahogyan a szükséges jegyzett tőke is minimálisak. A Nyilvántartó a kérelmet határozattal vagy záradékkal bírálja el: amennyiben a bejegyzés feltételei teljesülnek, határozattal fogadja el a bejegyzési kérelemben lévő igénylést; abban az esetben, ha hiányosságokat állapít meg a kérelemben vagy a mellékelt dokumentációban, a Nyilvántartó záradékkal utasítja vissza a kérelmet, és meghagyja a kérelem beterjesztője számára, hogy a megadott határidőn belül pótolja a hiányosságokat.⁴⁶ A záradék ellen fellebbezést lehet benyújtani a gazdasági ügyekkel megbízott miniszternél, aki azonban csak arra van felhatalmazva, hogy értékelje, voltak-e olyan indokok, amelyekre a Nyilvántartó a záradék indoklásában hivatkozott.⁴⁷ Ennek értelmében a miniszter a döntés ellen benyújtott fellebbezést elutasíthatja, megsemmisítheti a megdöntött záradékot, és elfogadhatja a kérelemben lévő igényt, vagy elutasíthatja a fellebbezést, ha az megalapozatlan.⁴⁸ A Nyilvántartó végső döntése ellen közigazgatási pert lehet indítani.

Amennyiben az ötnapos határidőn belül a Nyilvántartó a bejegyzési kérelmet nem bírálja el, a bejegyzési kérelemben lévő igénylés elfogadottnak tekintendő, és a kért bejegyzés nyilvántartásba kerül.⁴⁹

4.1. A Doing Business ranglista és visszatekintés Szerbia 2017. évi eredményeire

A Doing Business ranglistán lévő helyet az állam az üzleti tevékenység elindításának függvényében valósítja meg, a következő elemek értékelése alapján: a követelt minimális befizetett jegyzett tőke, az eljárások száma az alapítás során, a bejegyzési eljárás időtartama, és a korlátolt felelősségű kis- és középtársaságok üzleti tevékenységének megkezdéséhez

⁴⁵ *Od 1. januara elektronska registracija preduzetnika u APR-u.* Elérhető: <http://rs.n1info.com/a352707/Biznis/Od-1.-januara-elektronska-registracija-preduzetnika-u-APR-u.html> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

⁴⁶ A gyakorlatban a bejegyzési kérelem elutasításának leggyakoribb esetei annak következtében állnak elő, hogy a kérelmet meg nem hatalmazott személy terjesztette be, vagy a kérelem mellé nincsen mellékelve a törvény által előírt összes dokumentáció, illetve hogy a bejegyzési kérelem mellé nincsen benyújtva a konszenzus, amelyet a törvény előír, mint a kért bejegyzés feltételét.; UROŠEVIĆ, Ruža (2010): Bejegyzési kérelem elutasítása. *Pravo i privreda*, 47. évf. 7–9. sz. 95.

⁴⁷ UROŠEVIĆ (2010): *i. m.* 102.; Azért, mert a másodfokú szervnek nincsen törvény általi felhatalmazása, hogy a fellebbezés visszautasításáról önállóan döntsön a kérelem elvetéséről, valamely más indokokkal alátámasztva, azokon kívül, amelyeket a Nyilvántartó megemlített.; Uo.

⁴⁸ Uo.

⁴⁹ UROŠEVIĆ (2009): *i. m.* 227.

szükséges költsége, amellyel a gazdaság legnagyobb városában formálisan folytathatnak üzleti tevékenységet.

A Világbank annak érdekében, hogy 190 országban összehasonlíthassa az eredményeket, a Doing Business-hez szükséges mutatók értékelése során olyan szabványos vállalkozásokat vizsgál, amelyek 100%-ban hazai tulajdonban vannak, amelyek start-up tőkéje egyenlő a lakosság egy főre jutó jövedelmének tízszeresével, amelyek az üzleti tevékenység indulásától számított egy hónapos határidőn belül 10–50 személyt foglalkoztatnak, akik mindannyian hazai állampolgárok. Párhuzamosan két típusú hazai korlátolt felelősségű társaságot elemeznek, olyanokat, amelyek 5 férjezett nő tulajdonában vannak, és olyanokat, amelyek 5 nős férfi tulajdonában vannak.⁵⁰

A Doing Business mindazon eljárásokat figyelembe veszi, amelyeket valamely országban hivatalosan megkövetelnek az ipari vagy a kereskedelmi vállalkozás elindításához, beleértve az eljárások lebonyolításához szükséges időt és költségeket, valamint a teljesítendő minimális jegyzett tőkét. Az eljárások magukban foglalják az igényelt kérelmezési, igazolási vagy a gazdasági társaság bejegyzési eljárása lezárásához szükséges összes nélkülözhetetlen engedély beszerzését, valamint a foglalkoztatottak bejelentését az illetékes hatóságoknál.

Az eljárások jegyzékét a jogszabályok, a rendeletek és az üzleti tevékenység elindításáról nyilvánosan elérhető információk kielemezése után definiálják, amelyeket ügyvédek és közjegyzők igazolnak, valamint az ezzel foglalkozó kormánytisztviselők. Ha a helyi szakértők információi eltérnek, a kutatás addig folytatódik, amíg azok egymással összhangba nem kerülnek.⁵¹

A megfigyelések alapján a bejegyzés feltételeinek jobbá tételében kimagaslik az egyablakos ügyintézés, a mindössze egy illeték kifizetése a teljes bejegyzésért, a társaság méretétől függetlenül, a szabványos formanyomtatványok, az online szolgáltatások használata a kezdő vállalkozók esetében, és a gyors bejegyzés megkönnyítése.⁵²

Már egyre több az ajánlás arra vonatkozóan, hogy a társaságok bejegyzési eljárásából kiiktassák a közjegyzőket. Sok ország az alapító tőkét is a minimumra csökkenti a lakosság egy főre jutó saját nemzeti termékéhez képest (egy főre jutó jövedelem).⁵³

Az intézkedések második csoportja a bejegyzési eljárások egyszerűsítésével kapcsolatos. Az üzleti tevékenység elindítása során az egyablakos ügyintézés időt és pénzt takarít meg, az ügyintézési követelményeket pedig átláthatóbbá és könnyebben hozzáférhetővé teheti. Noha a gazdasági társaságok bejegyzésére szánták, sok integrált feladatot

⁵⁰ *Starting a Business*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

⁵¹ *Starting a Business – What Measured*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/what-measured (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

⁵² Új-Zéland csak egyre csökkentette a kapcsolatok számát, amelyekkel a vállalkozása regisztrálaskor kommunikál a vállalkozó. Tehát nem úgy, hogy megszüntette a szükséges szabályozást, hanem az összes érintett ügynökséget egyetlen online felületen keresztül kapcsolta össze.

⁵³ *Starting a Business – Good Practices*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

is elvégez, felölelve a bejegyzés utáni formalitásokat az adóügyi szervekkel vagy a helyi önkormányzatokkal. Némely egyablakos ügyintézés virtuális, mások fizikaiak, egy vagy több tolóablakkal, ennek révén nemcsak a gazdasági társaságok regiszterénél vizsik véghez a bejegyzést, hanem egyidejűleg az adóhatóságoknál is, amire Szerbiában is példa, hogy a GNYŰ a központi adatbázist testesíti meg, amely összeköttetésben áll más állami szervekkel és ügynökségekkel (statisztika, adóügy, egészségügy, nyugdíjbiztosítás). Mindez jelentősen lerövidíti a bejegyzés időtartamát minden olyan szervnél, amelynél szükséges, hogy az új vállalkozást bejegyezzék azelőtt, mielőtt üzleti tevékenységét elindítja.⁵⁴

Az elektronikus bejegyzés bevezetése sem kevésbé jelentőségteljes. Szerbiában azt már a GNYŰ, mint bejegyzési szerv felállításakor előre látták, de a gazdasági társaságok bejegyzésénél még mindig szükséges az eredeti dokumentumokat utólagosan benyújtani. 2018 elejétől az egyéni vállalkozók bejegyeztethetik magukat elektronikus úton, online, a bejegyzési kérelem és a kérelem betérjesztője (vállalkozó) által elektronikus aláírással ellátott dokumentumok benyújtásával. Némely ország tapasztalata azt mutatja, hogy a gazdasági társaságok elektronikus úton történő bejegyzése szintén kivitelezhető. Eképpen indította útjára Új-Zéland az első online bejegyzési rendszert még 1996-ban; ennek használata ott a 2008-as évtől kötelező. Kanadában a bejegyzési folyamat a 2006-os évtől teljes egészében papírmentes. A 2013–2014-ben bevezetett elektronikus bejegyzés után, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság az elektronikus bejegyzést, meghatalmazott megbízottn keresztül kötelezővé tette, amivel a dokumentumok közjegyzőnél végzett hitelesítésének szükségességét teljes mértékben kiiktatták.⁵⁵ A híradásokat szem előtt tartva, Szerbiában is hamarosan várható lesz a gazdasági társaságok online bejegyzése.⁵⁶

Mégis, pillanatnyilag Szerbiában olyan modellt hoztak létre, amely szerint a 2018-as évtől, a klasszikus bejegyzés mellett, amely a gazdasági társaságok alapítására jellemzően formanyomtatványok és eredeti dokumentáció betérjesztése útján történik, elektronikus úton is bejegyeztethető az egyéni vállalkozói tevékenység, elektronikus aláírásokkal ellátott dokumentumok és formanyomtatványok benyújtásával. Az ilyen elektronikus kérelem illetve is alacsonyabb, mint a papíralapú kérelem illetve. Ez Szerbiának az üzleti tevékenység elindítását minősítő Doing Business ranglistán elfoglalt helyére pozitív hatással lesz. Úgy vélik, hogy az elektronikus bejegyzés nemcsak hogy fokozza a biztonságot és megakadályozza a lehetséges adatvesztéseket, hanem elősegíti az átláthatóságot és az információcserét is, és megkönnyíti az új online szolgáltatások bevezetését a későbbiekben.⁵⁷

Amikor a Szerbiában működő gazdasági társaságok bejegyzése eredményeinek értékeléséről esik szó, szem előtt tartva a 2017. évi jelentős előrelépést a Doing Business ranglista

⁵⁴ *Good Practices. The World Bank, Doing Business.* Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices. (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ Folyamatban van a gazdasági társaságokról szóló törvény elfogadása és megfelelő egyéb előírások módosítási eljárása, hogy lehetővé tegyék az elektronikus úton történő bejegyzést elektronikus aláírás használatával, amely helyettesíteni fogja a papíralapú dokumentumok iránti igényt.

⁵⁷ *Good Practices. The World Bank, Doing Business.* Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)

32. helyének elérésével az üzleti tevékenység elindításának kategóriájában, elmondható, hogy a gazdasági társaságok egyablakos ügyintézés keretében megvalósuló bejegyzésének koncepciója, a GNYŰ egységes adatbázisában, az elektronikus úton történő bejegyzés fokozatos bevezetése mellett, Szerbia jobb helyezéséhez járult hozzá. Az előrelépés a megelőző 2016-os évhez képest az aláírások hitelesítési díjának csökkentésével és a regiszter hatékonyságának növekedésével indokolható, továbbá a vállalkozás bejegyzéséhez szükséges idő lerövidítésével.⁵⁸ A gazdasági társaságok bejegyzésének bizonyos elemei, mint amilyen a gazdasági társaság nevének lefoglalása vagy a gazdasági társaság pénzügyi jelentéseinek nyilvántartásba vétele, Szerbiában már elektronikus úton történnek.

Ha azokat a mutatókat elemezzük, amelyek a 2017. évi *értékelésre* voltak befolyással, akkor először azt kell figyelembe venni, hogy Szerbiában a bejegyzéshez szükséges eljárások száma mindössze 5-re csökkent (összehasonlítva Magyarországgal és Romániával, ahol 6, továbbá 7 Bulgáriában és 8 Horvátországban). Előnynek tekinthető az is, hogy a minimális tőke kötelező *pénzbeli* befizetése a 0-ás koefficiensen áll, mert a minimális pénzbeli jegyzett tőke, amelyet a bejegyzés alkalmával fizetnek ki, mindössze 100 RSD – 1 EUR alatti (Magyarországon a koefficiens 43,8, Horvátországban 12,5). Szerbiában az alapítás költségei is (2,3-as koefficiens) alacsonyabbak, mint Magyarországon (5,4-es koefficiens) és Horvátországban (7,2-es koefficiens), de magasabbak, mint Bulgáriában (1,2-es koefficiens) és Romániában (0,4-es koefficiens). A bejegyzés végső időtartama 5,5 nap, rövidebb, mint a környező országokban (Magyarországon és Horvátországban 7, Romániában 12, Bulgáriában pedig 23 nap). Szerbiában relatíve magas az úgynevezett „distance to frontier” is, amely 92,5-öt tesz ki, és a legmagasabb az összes öt környező ország közül, mert mindössze 7,5%-kal van a határ vonal alatt, amelyet a legjobb gazdaságok teljesítményét jegyző adatok alapján állítottak fel (Romániában 89,67, Magyarországon 87,6, Horvátországban 86,39, Bulgáriában viszont a legalacsonyabb – 85,37). Erről lásd az összehasonlító táblázatot (1. táblázat).⁵⁹

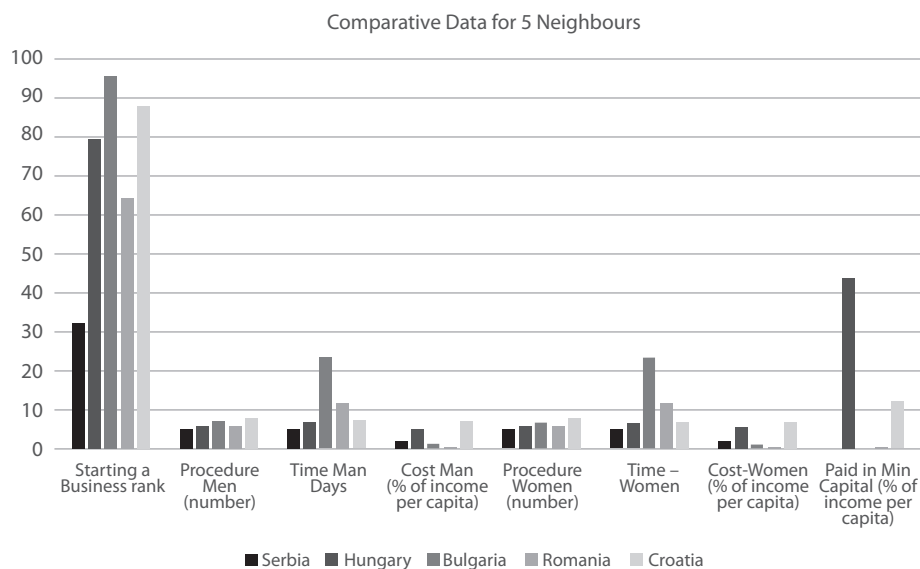
⁵⁸ A World Bank Group Flagship Report, *Doing Business 2018*. Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.) 145.

⁵⁹ A World Bank Group Flagship Report, *Doing Business 2018*. Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.) 190.

1. táblázat • A régió öt országa eredményeinek összehasonlító áttekintése az üzleti tevékenység elindításáról a 2017-es évre (Forrás: A World Bank Group Flagship Report, Doing Business 2018., 150, 156, 166, 188, 190.)

Doing Business Lista 2017 Üzlet Elindítása	Üzlet elindítás DTF	Üzlet elindítás helye	Eljárások száma	Eljárás napok (férfi)	Költségek – férfi – % egy főre jutó jövedelem	Nő – Eljárás száma	Eljárás napok (nők)	Költségek – nők – % egy főre jutó jövedelem	Minimális befizet. tőke – % egy főre jutó jövedelem
Szerbia	92,57	32	5	5,5	2,3	5	5,5	2,3	0
Magyarország	87,6	79	6	7	5,4	6	7	5,4	43,8
Bulgária	85,37	95	7	23	1,2	7	23	1,2	0
Románia	89,67	64	6	12	0,4	6	12	0,4	0,5
Horvátország	86,39	87	8	7	7,2	8	7	7,2	12,5

A fentiek diagramos ábrázolását lásd alább (1. ábra):



1. ábra • Az üzleti tevékenység hatékony elindításának tényezői a régió öt országában (Forrás: A World Bank Group Flagship Report, Doing Business 2018., 150, 156, 166, 188, 190.)

Mindez oda vezetett, hogy a 2017-es évben a Világbank a Doing Business-hez kapcsolódóan, az *üzleti tevékenység* elindítását összevetve az egyes országokban, Szerbiát a 32. helyre sorolják be a világon, ami jelentős előrelépés a korábbi időszakhoz képest.⁶⁰

5. KONKLÚZIÓ

Levonható a következtetés, hogy Szerbiában a GNYŰ gazdasági társaságok bejegyzésével összefüggő munkája folyamatos előrehaladást mutat, amely látszik Szerbia egyre jobb helyezését a Világbank Doing Business ranglistáján, amiről elmondható, hogy a legkedvezőbb a régióban. Ez nem azt jelenti, hogy meg kell elégednünk ezekkel az eredményekkel, mert van még lehetőség arra, hogy a gyakorlatban többet használják az elektronikus bejegyzést, valamint, hogy megvizsgálják annak a lehetőségét, hogy az alapító aláírásának közjegyzőnél történő hitelesítését eltöröljék, amikor egyébként az elektronikus kérelem és a hozzá tartozó dokumentumok, de még az alapító szerződés is ellátható elektronikus aláírással. Szintén hasznos a gazdasági társaságok alapítói részére a jogi segítségnyújtás erősítése, hogy gyorsabban és felesleges idővesztés nélkül jegyezzék be saját gazdasági társaságukat, ami Szerbia egész gazdasága számára a versenyképesség erősödését jelentené.

⁶⁰ Eleinte Szerbia lényegesen alacsonyabb helyeket foglalt el: Így például a 2009-es évben a 108. helyet, 2010-ben pedig a 73. helyet a listán, amikor is 7 eljárást volt szükséges lefolytatni a gazdasági társaság bejegyzéséhez.; *Doing Business 2010 Serbia*. 5. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/550441468305114010/pdf/505910WP0DB02010Box342003B01PUBLIC1.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.); Ez a hely a korábban említett 2004-es évben jelentősen alacsonyabb volt, amikor 10 eljárást volt szükséges lefolytatni, és 44 nap kellett a gazdasági társaság bejegyzéséhez, míg a bejegyzés költsége átlagosan 202 USD-t tett ki.; *Doing Business in 2004*. 120. Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf. (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BABIĆ, Ilija (2014): Közjegyző és közjegyzői dokumentumok – gazdasági társaságok szerveinek jegyzőkönyvei és alapító okirataik hitelesítése. *Pravo i privreda*, 52. évf. 4–6. sz. 74–88.
2. MARKOVIĆ, Mirjana (2008): Gazdasági társaságok nyilvántartásának pozitív publicitása. *Pravo i privreda*, 45. évf. 5–8. sz. 357–380.
3. UROŠEVIĆ, Ruža (2009): Gazdasági alanyok bejegyzése. *Pravo i privreda*, 46. évf. 1–4. sz. 222–231.
4. UROŠEVIĆ, Ruža (2010): Bejegyzési kérelem elutasítása. *Pravo i privreda*, 47. évf. 7–9. sz. 94–104.

Jelentések

1. *A World Bank Group Flagship Report, Doing Business 2018*. Elérhető: www.doing-business.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
2. *Doing Business 2010 Serbia*. Elérhető: <http://documents.worldbank.org/curated/en/550441468305114010/pdf/505910WP0DB02010Box342003B01PUBLIC1.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)
3. *Doing Business in 2004*. Elérhető: www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf. (Letöltés dátuma: 2018. 01. 23.)

Egyéb források:

1. *Starting a Business*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business (Letöltés dátuma: 2018. 01. 18.)
2. *Starting a Business – Good Practices*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
3. *Starting a Business – What Measured*. The World Bank, Doing Business. Elérhető: www.doingbusiness.org/data/exploretopics/starting-a-business/what-measured (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

Jogi források

1. *A JSZK Hivatalos Közlönye*, 24/94. szám.
2. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 125/2004. szám.
3. Gazdasági alanyok bejegyzéséről szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 55/2004. és 61/2005. szám.
4. Gazdasági nyilvántartási ügynökségnél történő bejegyzési eljárásról szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 99/2011. és 83/2014. szám.
5. Gazdasági Nyilvántartó Ügynökségről szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 55/2004. és 111/2009. szám.

6. Gazdasági társaságokról szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 36/2011., 99/2011., 83/2014. és 5/2015. szám.
7. Gazdasági társaságokról szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 125/04. szám.
8. Közjegyzésről szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 31/2011., 85/2012., 19/2013., 55/2014., 93/2014., 121/2014., 6/2015., 106/2015. szám.
9. Közvállalatokról szóló törvény. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 15/2016. szám.
10. Szabályzat a Gazdasági alanyok nyilvántartásának tartalmáról és a bejegyzéshez szükséges dokumentumokról. *A Szerb Köztársaság Hivatalos Közlönye*, 42/16. szám.
11. Vállalatokról szóló törvény. *A JSZK Hivatalos Közlönye*, 29/96., 33/96. – jav., 29/97., 59/98., 74/99., 9/2001. és 36/2002. szám
12. Vállalatokról szóló törvény. *A JSZSZK Hivatalos Lapja*, 77/88., 40/89., 46/90. és 61/90. szám.

Internetes források

1. *Founding the Business Registers Agency*. Elérhető: www.apr.gov.rs/about-agency/founding-the-business-registers-agency.1591.html (Letöltés dátuma: 2019. 04. 23.)
2. *Companies – Instructions*. Elérhető: www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Instructions.aspx (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
3. *How to obtain the forms?* Elérhető: www.apr.gov.rs/eng/Registers/Companies/Forms.aspx
4. *Business Registry Agency*. Elérhető: <http://pretraga2.apr.gov.rs/ObjedinjenePretrage/Search/Search> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)
5. *Od 1. januara elektronska registracija preduzetnika u APR-u*. Elérhető: <http://rs.n1info.com/a352707/Biznis/Od-1.-januara-elektronska-registracija-preduzetnika-u-APR-u.html> (Letöltés dátuma: 2018. 01. 20.)

Prof. dr. Branislav Malagurski egyetemi docens az Educons Egyetem Európai Jogi és Politikai Tanulmányok tanszékén (a magánjogi osztályon), Újvidéken, Szerbiában. A kutatásában elsődlegesen a kereskedelmi jog és a nemzetközi jog témaköreivel foglalkozik, elsősorban a következőkre összpontosítva: a technológia-átadási megállapodások korlátozó záradékai, a nemzetközi szervezetek jogai, például a WTO, a regionális területi fejlődés jogi vonatkozásai, beleértve a tudásalapú gazdaságot, valamint a társasági jogot, különösen az állami tulajdonban lévő vállalkozásokat és a társasági jogot érintő EU-jogszabályokat. Több mint 30 éves gyakorlati tapasztalattal rendelkezik a nemzetközi jog és üzleti élet területén, beleértve a jogi ügyekkel kapcsolatos irányítást, tanácsadást, marketingtevékenységet és regionális fejlesztést. A jogi PhD és MBA fokozatú oklevelek a gyakorlati megvalósítások bevált gyakorlatával párosulnak.

Pollák Kitti

A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELET (ORDONNANCE) SZEREPE A FRANCIA JOGFORRÁSI HIERARCHIÁBAN¹

The Role of the “Ordonnance” in the Hierarchy of Legal Norms in France

Dr. Pollák Kitti egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet, Pollak.Kitti@uni-nke.hu

Franciaországban az elmúlt években a törvényerejű kormányrendelet (ordonnance) az egyik legkedveltebb kodifikációs eszköz. A kormány jogalkotását és a rendeletek szerepét erősítő jogszabály jogforrási hierarchiában betöltött szerepe azonban mind a mai napig számos kérdést vet fel. Jelen tanulmány e dilemmákat átfogóan elemzi: először ismerteti a francia jogforrási hierarchia felépítését, tekintettel arra, hogy a francia jogforrási hierarchia igen összetett, részint eltér a magyartól. A tanulmány második része pedig górcső alá veszi a törvényerejű kormányrendeletet: fogalmát, fajtáit, célját, megalkotásának előfeltételeit és folyamatát, jogforrási hierarchiában lévő helyét, alkalmazásának gyakoriságát és előnyeit. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánytanács és az Államtanács kiemelt szerepet játszik a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek, azok jellemzőinek meghatározásában, így a törvényerejű kormányrendelet vonatkozásában is.

KULCSSZAVAK:

Franciaország, jogforrási hierarchia, kodifikáció, törvényerejű kormányrendelet

In the past years in France, the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance) is one of the most popular codification tools, which strengthens the government’s legislation and the role of the decrees. Nevertheless, the role of this source of law in the hierarchy of legal norms has raised many questions. This paper comprehensively analyses these dilemmas: first, it describes the structure of the French hierarchy of legal norms, given that the French legal hierarchy is very complex and partly different from the Hungarian hierarchy of legal norms. The second part of the

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Concha Győző Doktori Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

study examines the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance): its notion, its types, its purpose, its prerequisites, its process, its role in the hierarchy of legal norms, the frequency and benefits of its application. It should be noted that the Constitutional Council and the Conseil d'État play an important role in clarifying certain elements of the hierarchy of legal norms and their characteristics, including the decree issued by the Council of Ministers (ordonnance).

KEYWORDS:

codification, France, hierarchy of legal norms, ordonnance

1. BEVEZETÉS

Franciaországban a 2000-es évek elejétől a törvényerejű kormányrendelet (*ordonnance*) az egyik leggyakrabban alkalmazott és leghatékonyabb kodifikációs eszköz,² például a 2016. január 1-jén hatályba lépett Közigazgatási Eljárási Kódex, a *Code des relations entre le public et l'administration* törvényi részét is törvényerejű kormányrendelet kodifikálta.³ A törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött szerepe azonban számos dilemmát vet fel. Jelen tanulmány e kérdéseket hivatott átfogóan elemezni, amely azonban a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül nehezen lenne elvégezhető. Erre tekintettel a tanulmány első része röviden áttekinti a francia jogforrási hierarchiát. Előre kell bocsátani, hogy a magyar szakirodalomban eltérő fordításokat találhatunk az egyes francia jogforrások megnevezése tekintetében, amelyek a francia jogforrási hierarchia ismerete nélkül önmagukban megtévesztők lehetnek, illetve a fordításokból helytelen következtetéseket vonhatunk le.⁴

2. A FRANCIA JOGFORRÁSI HIERARCHIA ALAPJAI

Hans Kelsen jogforrási hierarchiára vonatkozó tanait Franciaországban elsőként Charles Eisenmann vette át.⁵ A francia jogforrási hierarchia mind a mai napig legegyszerűbben egy piramisként ábrázolható: az egyes, azonos szinten álló normák összessége külön-külön szinteket, úgynevezett tömböket, blokkokat alkot. Felülről lefelé haladva a következő blokkok különböztethetők meg: alkotmányos normákat tartalmazó tömb (*bloc de constitutionnalité*); nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionalité*), a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*), az általános jogelveket tartalmazó tömb (*principes généraux de droit*, amelyet a francia szakirodalom PGD-ként rövidít), a rendeleteket tartalmazó tömb és végül az egyéb közigazgatási aktusok

² RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Recueil Dalloz. 425.

³ Lásd a 2015. október 23-i, 2015-1341. számú törvényerejű kormányrendeletet: *Ordonnance n° 2015-1341*, du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration. A Közigazgatási Eljárási Kódexet (a *Code des relations entre le public et l'administration*-t) magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.; A francia közigazgatási eljárás kodifikációjának történetét magyarul röviden ismerteti: POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.

⁴ A tanulmányban szereplő francia szakkifejezések fordításának alapját: BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László (2001): *Magyar-francia-magyar jogi szótár*. Budapest, KJK-Kerszöv.; KOVÁCS Zsuzsanna – PUSZTAI Zsuzsanna (2011): *Francia-magyar jogi szótár*. Budapest, Wolters Kluwer csoport Complex.; Felhasználtuk továbbá a Francia Alkotmány magyar fordításait: TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv. 375–403.; ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina. 205–230.; HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer csoport Complex. A tanulmányban megjelenő, francia Alkotmány cikkek fordítási alapja Ádám Péter munkája.

⁵ TRUCHET, Didier (2008): *Droit Administratif*. Paris, Presses Universitaires de France. 187–189.

(actes administratifs) szintje.⁶ A francia Alkotmány *expressis verbis* nem mondja ki a jogforrási hierarchia felépítését, azt az Alkotmány egyes rendelkezéseiből, logikai összefüggésekből, jogdogmatikai elemzésekből és a bírói gyakorlatból lehet kikövetkeztetni.⁷

2.1. Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb (*bloc de constitutionnalité*)

Az alkotmányos normák a francia jogforrási hierarchia csúcsán helyezkednek el.⁸ E blokkba a következő normák tartoznak: az 1958. október 4-i Alkotmány, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma, az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozata, a Környezetvédelmi Charta, a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek (*les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*) és a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvek, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban (*les principes politique, économiques et sociaux particulièrement nécessaires á notre temps*).⁹

Az 1958. október 4-i Alkotmány meghatározza Franciaország alkotmányos rendjének alapjait. Az Alkotmány Preambulumában utalás található az Emberi és Honpolgári jogok 1789-es nyilatkozatára, az 1946. október 27-i Alkotmány Preambulumára és a Környezetvédelmi Chartára.¹⁰

Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma tartalmazza a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek kifejezést. Az Alkotmánytanács 1971-es döntésében¹¹ utalt először az egyesülési szabadság kapcsán a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvekre. Azóta számos szabadság tekintetében megállapította az Alkotmánytanács, hogy

⁶ FAVOREU, Louis et al. (2017): *Droit constitutionnel. Edition 2017–19e Ed.* Paris, Dalloz. 173–243.

⁷ TRUCHET (2008): *i. m.* 187–189.

⁸ CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif.* (15e édition). Sirey, Dalloz. 117.; az Alkotmánytanács döntései: Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*; Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.; Lásd továbbá az Államtanács és Semmitőszék döntéseit, amelyben az Alkotmány, mint a jogforrási hierarchia csúcsa szerepel: Államtanács döntése: CÉ, Ass., 30 octobre 1998, *Sarran, Levacher et autres*, n° 200286, 200287.; Semmitőszék döntése: *Arrêt Me Pauline Fraisse*, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274.

⁹ FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 135.

¹⁰ Az alkotmányos normákat tartalmazó tömb egyes elemei vonatkozásában lásd részletesen többek közt: PLUEN, Olivier (2015): *Constitution de la Ve République. De sa rédaction initiale á sa version aujourd'hui en vigueur.* Institut Universitaire Varenne.; VEDEL, Georges (1989): La place de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dans le "bloc de constitutionnalité". In *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence, colloque 25 et 26 mai 1989 au Conseil Constitutionnel.* Paris, PUF.; CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (2001): *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires.* Paris, Dalloz.; CAPITANI, Amandine (2005): La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel? *Revue française de droit constitutionnel.* 493.; Államtanács döntése: CÉ, Section, 12 février 1960, *Société Eky*, n° 46922, Alkotmánytanács döntése: Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association.*

¹¹ Alkotmánytanács döntése: Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association.*

azok a köztársaság törvényei által elismert alapvető jogelvek, így az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak.¹²

Az 1946. október 27-i Alkotmány Preambuluma továbbá utal a politikai, gazdasági és társadalmi jogelvekre, amelyek különösen szükségesek a mi korunkban. Ilyen elvnek minősül például a nemek közti egyenlőség.¹³ Ezek az elvek is az alkotmányos normákat tartalmazó tömb részei.

Végül megjegyezendő, hogy az Alkotmány 62. cikke megállapítja, hogy: „[...] Az Alkotmánybíróság határozataival szemben jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság döntései kötelezőek mind a közhatalmi szervekre, mind a közigazgatási hatóságokra, mind pedig a bíróságokra.”¹⁴

2.2. Nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömb (*bloc de conventionnalité*)

A nemzetközi és az Európai Unió normáit tartalmazó tömbbe egyrészt a nemzetközi egyezmények és megállapodások, másrészt az Európai Unió jogforrásai tartoznak.

Az Alkotmány VI. fejezete, Szerződések és nemzetközi egyezmények cím alatt részletesen rendezi a nemzetközi szerződések jogi kötőerejét és helyét a jogforrási hierarchiában. Az Alkotmány 55. cikke kimondja, hogy: „[a] szabályosan megerősített vagy jóváhagyott szerződéseknek vagy egyezményeknek kihirdetésük után nagyobb erejük van, mint a törvényeknek, de minden egyes szerződés vagy egyezmény esetében azzal a kikötéssel, hogy a szerződést vagy egyezményt a másik fél is betartja.”¹⁵ A nemzetközi szerződések vonatkozásában az Alkotmány 54. cikke deklarálja, hogy: „[ha] az Alkotmánytanács a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a két házelnök vagy hatvan képviselő, illetve hatvan szenátor megkeresésére úgy határoz, hogy egy nemzetközi szerződés valamelyik kikötése ellentétes az Alkotmánnyal, a szóban forgó nemzetközi szerződést csak az Alkotmány módosítása után lehet megerősíteni vagy jóváhagyni.” E cikkre tekintettel, több alkalommal került sor az Alkotmány módosítására is.¹⁶

Kiemelendő továbbá, hogy e blokkba tartozik az Európa Tanács 1950. november 4-én, Rómában kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye is, amelyet Franciaország 1974-ben

¹² Például: az oktatás szabadságát lásd: Alkotmánytanács döntése: Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*.; Lásd részletesen: BELLESCIZE, Ramu de (2015): *Droit administratif général*. Issy-les-Moulineaux, Gualino–Lextenso Éditions. 38–39.

¹³ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 120–121.

¹⁴ Alkotmánytanács döntése: Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*.; MAGNON, Xavier (2013): Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 4. 859.

¹⁵ Lásd részletesen: STIRN, Bernard (2011): *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. (7e édition) Paris, LGDJ. 27–28.; FAVOREU et. al. (2017) *i. m.* 176–177.

¹⁶ STIRN (2011): *i. m.* 32–36.

ratifikált.¹⁷ Végül, e tömbbe tartoznak az Európai Unió jogforrásai is. Az Alkotmány XV. fejezete, külön, Európai Unió cím alatt rögzíti Franciaország és az Európai Unió kapcsolataira vonatkozó fontosabb rendelkezéseket.¹⁸

2.3. A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb (*bloc de légalité*)

A törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó blokkba tartoznak a törvények, a törvényerejű kormányrendeletek (*ordonnance*) és az autonóm rendeletek (*réglement autonome*). A törvényerejű kormányrendeleteket a tanulmány második részében részletesen elemezzük.

A francia Alkotmány alapján a törvények különbözőképp csoportosíthatók tartalmuk és alkotójuk szerint.¹⁹ A törvény alkotására általában a Parlament jogosult, de vannak népszavazás útján hozott törvények is.²⁰ Az Alkotmány megkülönböztet „rendes” törvényt, organikus törvényt és alkotmánymódosító törvényt.²¹ Tartalmuk szerint megkülönböztethetők továbbá programtörvények, költségvetési törvények, nemzetközi szerződések és egyezményeket ratifikáló törvények, felhatalmazási törvények, illetve törvényerejű kormányrendeleteket ratifikáló törvények.

A – jelző nélküli, egyszerű, úgynevezett – „rendes” törvényt (*lois ordinaires*) az Alkotmány 34. cikkében megjelölt jogalkotási tárgyak vonatkozásában az Alkotmány 39–49. cikkei alapján folytatott törvényalkotási eljárásban hozzák. A francia Alkotmány 34. cikke taxatív felsorolja a törvényi útra tartozó kérdéseket, így például nevesíti a polgári jogok és a szabadságjogok gyakorlásának jogi garanciáit; a média függetlenségére és szabadságára vonatkozó szabályokat; a nemzetvédelem kötelezettségéből a honpolgárok személyére és javaira háruló korlátozásokat; az állampolgárságot; a személyek jogállását és jogképességét; házassági jogot, öröklési jogot és szabad rendelkezési jogot; annak meghatározását, hogy mi bűncselekmény és mi vétség, és hogy milyen büntetéstelekek alkalmazhatók rájuk; a büntető perrendtartást; a közkegyelmet; az igazságszolgáltatás új bírósági ágait, valamint a bírói és ügyészi kar jogállását; az adóalapot, az adó mértékét, az adóbehajtás módját; a pénzkibocsátás rendszerét; a parlamenti testületek és helyi

¹⁷ WALINE, Jean (2016): *Droit administratif*. (26e édition). Dalloz, Paris, 302–306.

¹⁸ Számos kérdés merült fel az Európai Unió jogforrásaival kapcsolatban a gyakorlatban: így például, hogy a jogforrásokat hogyan kell alkalmazni Franciaországban, milyen kötelezettségei vannak Franciaországnak az Európai Unió másodlagos jogforrásainak átültetése vonatkozásában, erről részletesen lásd: WALINE (2016) *i. m.* 297–302.

¹⁹ A csoportosítás szakirodalmanként részint eltér. Magyarországon Kilényi Géza a következő csoportokat nevesítette: alkotmánymódosító törvények, organikus törvények, programtörvények és jelző nélküli törvények. KILÉNYI Géza (2012): *Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet*. Budapest, Pázmány Press. 236–237.; Az elmúlt években a francia szakirodalom ezen Kilényi Géza által ismertetett csoportosítást árnyalta. Lásd: STIRN (2011): *i. m.* 65–73.; MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre (2016): *Droit constitutionnel*. (35e édition). Paris, Sirey–Dalloz. 620–622.; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 227–229.

²⁰ A Francia Alkotmány 11. cikke alapján.

²¹ A tanulmányban ismertetett csoportosítás alapját Favoreu munkája adja: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 227–229.

képviselőtestületek választásának rendjét; a közintézmények kategóriáinak létrehozását; a polgári és katonai fő tisztviselőknek biztosított jogi garanciákat; a vállalatok államosítását, valamint minden vállalati vagyónátruházást állami szektor és magánszektor között törvény szabályoz. Az Alkotmány szintén rögzíti, hogy törvény határozza meg az alapelveket a következő területeken: a nemzetvédelem általános szervezeti felépítése; a települési önkormányzatok autonómiája, hatáskörei és bevételi forrásai; közoktatás; környezetvédelem; a tulajdonjog, dologi jog, a polgári és kereskedelmi jogi kötelezettségek és munkajog, szakszervezeti jog és társadalombiztosítás.

Az organikus törvények (*lois organiques*) az Alkotmány egyik cikkében előírt törvények, amelyek kiegészítik az Alkotmányt és az Alkotmány által meghatározott kérdéseket részletezik. Speciális jogalkotási eljárás vonatkozik rájuk, amelyet az Alkotmány 46. cikke szabályoz. Az organikus törvényt csak akkor lehet kihirdetni, ha az Alkotmánytanács előzőleg kijelenti, hogy az organikus törvény összhangban van az Alkotmánnyal. Az organikus törvények a többi törvény felett helyezkednek el,²² de mint minden törvénynek, tiszteletben kell tartaniuk a nemzetközi egyezményeket.²³

Az alkotmánymódosító törvényeket az Alkotmány 89. cikkében meghatározott speciális eljárás keretében hozzák: az Alkotmány módosítását a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök, illetve a Parlament tagjai kezdeményezhetik. Az Alkotmányt módosító törvényjavaslatot azonos formában mind a két Háznak el kell fogadnia. Az alkotmánymódosítás akkor lesz végleges, ha népszavazás is jóváhagyta.²⁴

A magyar jogforrási hierarchiához képest az egyik legnagyobb eltérés talán a francia jogforrási hierarchiában a törvények és rendeletek egymáshoz való viszonya. A francia Alkotmány 37. cikke deklarálja, hogy: „*azokat a tárgyakat, amelyek nem tartoznak törvényi útra, rendeleti úton kell szabályozni.*” Úgy tűnik, mintha az Alkotmány a Parlamentnek szabna határt, hiszen pontosan meghatározza, hogy mely területen alkothat a Parlament törvényt, azonban az Alkotmánytanács döntéseiből kitűnik, hogy ez koránt sincs így.²⁵ Minden fontos intézkedésnek törvényi alapja kell, hogy legyen.²⁶ Megjegyzendő, hogy az Alkotmány 37. cikke alapján hozott autonóm rendeletek nem a rendeletet tartalmazó tömbbe, hanem a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömbbe tartoznak.²⁷ A Kormány tehát

²² WALINE (2016) *i. m.* 290–291.; Alkotmánytanács döntése: Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*.

²³ Alkotmánytanács döntései: Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*, Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*.

²⁴ Lásd részletesen: a Francia Alkotmány 89. cikkét.

²⁵ Alkotmánytanács döntése: Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*. Államtanács döntése: CÉ, Ass., 3 octobre 2008, *Commune d'Anancy*, n° 297931.

²⁶ STIRN (2011): *i. m.* 83–85.

²⁷ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 191–192.

eredeti jogalkotói hatáskörben alkothat rendeleteket olyan tárgyban, amelyben az Alkotmány nem nevesíti, hogy törvényalkotás tárgya.

2.4. Általános jogelveket tartalmazó tömb (principes généraux de droit, PGD)²⁸

Az általános jogelv kifejezés először az Államtanács 1945-ben hozott, Aramu döntésében jelent meg.²⁹ Az általános jogelveknek három jellemzője van: egyrésztől íratlan szabályok, másrésztől francia jogi hagyományokból levezethetők, harmadrésztől bíró által megállapított, összegyűjtött, de nem a bíró által alkotott elvek.³⁰

Az általános jogelvek jogforrási hierarchiában lévő elhelyezkedése sokáig vitatott volt a francia szakirodalomban. Azt, hogy az általános jogelvek a rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb közigazgatási aktusok szintje felett helyezkednek el, viszonylag hamar megállapították.³¹ Sokáig kérdéses volt azonban az, hogy az általános elvek vajon a törvények felett helyezkednek-e el. Az Alkotmánytanács 1969-es döntésében³² megállapította, hogy vannak úgynevezett alkotmányos értékkel bíró normák, amelyek az alkotmányos normákat tartalmazó tömbbe tartoznak,³³ és vannak olyan általános jogelvek, amelyek a törvényi szintű rendelkezéseket tartalmazó tömb alatt helyezkednek el.³⁴ Ezen utóbbi általános jogelvek azonban kötik a közigazgatást és a közigazgatás által alkotott normákat. Ennek értelmében az autonóm rendeletek³⁵ sem lehetnek ellentétesek az általános jogelvekkel.³⁶

²⁸ Jelen tanulmány nem ismerteti részletesen a bíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatos kérdéseket. A bíróság ítélkezési gyakorlatát az általános jogelvek és az ítélkezési gyakorlatból eredő szabályok alkotják, szintén fontos jogforrásnak minősülnek. Kiemelendő, hogy a francia közigazgatási eljárási jog döntően a közigazgatási bírósági peres eljárással és ítélkezési gyakorlattal foglalkozik. Lásd: PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 701.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 173–176.; BELLESCIZE (2015): *i. m.* 46–48.

²⁹ Államtanács döntése: CÉ, Ass. 26 octobre 1945, Aramu.

³⁰ CHAPUS, René (2000): *Droit administratif général*. (14e éd.). Paris, Montchrestien. 89.; WALINE (2016): *i. m.* 326–331.

³¹ Államtanács döntése: CÉ, Section, du 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, n° 92099.

³² Alkotmánytanács döntése: Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*.

³³ Lásd a tanulmány 2. 1. alpontját.

³⁴ STIRN (2011): *i. m.* 22–24.

³⁵ Államtanács döntése: CE Section, du 26 juin 1959, *Syndicat général des ingénieurs conseils*, n° 92099.

³⁶ CHAPUS, René (1999): *L'administration et son juge*. Paris, PUF. 112.

2.5. A rendeleteket tartalmazó tömb és az egyéb közigazgatási aktusok szintje

A rendelet (réglement) franciául egy gyűjtőfogalom, amely alatt értendő egyrészt a décret, azaz a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök által hozott rendelet; m sr sz, az arr t , azaz a miniszter, a prefektus vagy a polgármester által hozott rendelet.³⁷

Az egyéb közigazgatási aktusok szintje a rendeleteket tartalmazó tömb alatt helyezkedik el. E blokkba sorolhatók a körlevelek és az iránymutatások is. A körlevelekben az egyes közigazgatási hatóságok (miniszterek, prefektusok) tájékoztatják egymást munkájukról. Leggyakrabban avégből hozzák a körleveleket, hogy a közigazgatási szervezetrendszeri hierarchiában lévő felső vezető – általában a miniszter – egy feladat, szolgáltatás végrehajtásának megvalos t s ra vonatkozó lényeges pontokat, vagy egy új jogszabály értelmezését ismeresse.³⁸ Az  j francia Közigazgatási Elj r si Kódex R312-8 cikke alapján a miniszter által hozott körleveleket a miniszterelnök honlapján fel kell tüntetni, hogy mindenki megismerhesse.

A másik aktus, a francia közigazgatásban dolgozók által az Európai Unió irányelvével sokszor  s szekevert aktus volt, tekintettel arra, hogy az  llamtan cs az 1970-es d nt s ben³⁹ először irányelvként (*directive*), miniszteri irányelvként utalt rá.⁴⁰ épp emiatt is, az  llamtan cs legutóbbi döntésében átkeresztelte az irányelveket iránymutatásra (*lignes directrices*).⁴¹ Ezen aktusok célja, hogy általános iránymutatást, útmutatást adjanak a közigazgatási szerveknek a törvények és rendeletek értelmezésében kifejezetten akkor, ha a közigazgatási szervek mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Az iránymutatások meghatározzák azon általános pontokat, amelyek alapján a közigazgatási szerv mérlegelési jogkörben eljárva a döntését meghozhatja.⁴²

A francia jogforrási hierarchia rövid áttekintését követően, a tanulmány következő része a törvényerejű kormányrendelet kodifikációs szerepét, és a jogi helyzetével kapcsolatos dilemmákat ismerteti.

³⁷ A rendeleteket tartalmazó tömbben az egyes rendeletek közt is hierarchia található. Jelen tanulmány keretei közt e hierarchia átfogó kifejtésére nincs lehetőségünk. Ezzel kapcsolatban lásd: WALINE (2016): *i. m.* 331–336.; STIRN (2011): *i. m.* 93–103.

³⁸ WALINE (2016): *i. m.* 434.

³⁹  llamtan cs döntése: C , Section, du 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader*, n  78880.

⁴⁰ WALINE (2016) *i. m.* 435–436.

⁴¹  llamtan cs döntése: C , SSR., 19 septembre 2014, *Jousselin*, n  364385

⁴² STIRN (2011): *i. m.* 101–103.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 728–730.

3. A TÖRVÉNYEREJŰ KORMÁNYRENDELET (ORDONNANCE),⁴³ MINT HATÉKONY KODIFIKÁCIÓS ESZKÖZ

Az elmúlt években a francia Kormány leggyakrabban törvényerejű kormányrendeletekkel egyszerűsíti a jogszabályokat, és kodifikál.⁴⁴ A törvényerejű kormányrendelet kapcsán azonban számos kérdés merült és mind a mai napig merül fel, e tanulmányrész ezekre keresi a választ.

3.1. A törvényerejű kormányrendelet fogalma, fajtái, megalkotásának előfeltételei

A törvényerejű kormányrendelet fogalma a következőképp határozható meg: a Kormánynak az Alkotmány és a felhatalmazási törvény alapján hozott azon aktusa, amelyet törvényi útra tartozó tárgykorben hoz.⁴⁵

Napjainkban a törvényerejű kormányrendelet három fajtája különböztethető meg:⁴⁶

1. az Alkotmány 47. cikk (3) bekezdése alapján: abban az esetben, ha a költségvetési törvényjavaslat vonatkozásában a Parlament hetvennapos határidőn belül nem dönt, a törvényjavaslat rendelkezéseit törvényerejű kormányrendelet is hatályba léptetheti. Megjegyzendő, hogy az Alkotmány e cikke alapján még nem fogadtak el törvényerejű kormányrendeletet.
2. az Alkotmány 74-1. cikke alapján, a Kormány az Alkotmány 74. cikkében nevesített tengerentúli területek és Új-Kaledónia tekintetében megfelelő módosításokkal, törvényerejű kormányrendelettel kiterjesztheti az európai kontinensen található

⁴³ Az *ordonnance* szó fordításában számos eltérés mutatkozik: 1. rendelet, rendelkezés 2. kormányrendelet, szabályrendelet 3. törvényerejű rendelet 4. végzés: BÁRDOSI–TRÓCSÁNYI (2001): *i. m.* 311.; rendelet: TRÓCSÁNYI–BADÓ (2005): *i. m.* 388.; törvényerejű kormányrendelet: ÁDÁM (2007): *i. m.* 216.; 1. kormányrendelet törvényi felhatalmazással, 2. utasítás, rendelkezés, végzés: KOVÁCS–PUSZTAI (2011): *i. m.* 200.; törvényerejű rendelet: AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard(1995): *Közjog*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda. 166–167. Álláspontunk szerint, az *ordonnance*-ra a törvényerejű kormányrendelet kifejezés a legmegfelelőbb fordítás és a tanulmányban is ezt használtuk. Úgy véljük, Magyarországon nem túl szerencsés az *ordonnance*-t törvényerejű rendeletként fordítani, mert így névbeli egyezőség áll fenn a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogforrással. Az *ordonnance* kormányrendeletként való fordítása pedig nem adja vissza megfelelően az *ordonnance* jogforrási hierarchiában betöltött szerepét. Ezen érvekre tekintettel a tanulmány következetesen az *ordonnance*-t törvényerejű kormányrendeletnek nevezi.

⁴⁴ WALINE (2016): *i. m.* 319.

⁴⁵ FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 886.

⁴⁶ GUILLAUME, Marc (2005): *Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? Pouvoirs*, 2005. n° 114. 118.; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 886.; CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 164.

Franciaországra vonatkozó törvényi rendelkezéseket.⁴⁷ Az Alkotmány e cikke alapján először 2005-ben hoztak törvényerejű kormányrendeletet.⁴⁸

3. Az Alkotmány 38. cikke kimondja, hogy: „A Kormány programjának végrehajtása végett kérheti a Parlament felhatalmazását, hogy korlátozott időtartamra törvényerejű kormányrendelettel olyan területeken is intézkedéseket hozzon, amelyek törvényi útra tartoznak. A törvényerejű kormányrendeletet illetően az Államtanács véleményezése után a Minisztertanács⁴⁹ dönt. A törvényerejű kormányrendelet kihirdetésekor lép érvénybe, de hatályát veszti, ha a Kormány a ratifikációs törvényt a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül nem terjeszti be a Parlamentben.”⁵⁰

A tanulmány következő része az Alkotmány 38. cikke alapján megalkotott törvényerejű kormányrendeletekre fókuszál. Az Alkotmány 38. cikkének elemeit vizsgálva a következő pontok emelhetők ki, mint a törvényerejű kormányrendeletek megalkotásának előfeltételei:

- A törvényerejű kormányrendelet megalkotását csak a Kormány kérheti,⁵¹
- a Kormány programjának végrehajtása érdekében kérheti törvényerejű kormányrendelet megalkotását. A Kormány programjának jelentését az Alkotmánytanács 1977-es döntésében tisztázta. E döntés alapján a Kormány programját úgy kell értelmezni, mint egy különleges programot, amelyben a Kormány köteles a törvényerejű kormányrendelet megalkotásának igazolásaként a felhatalmazási törvényjavaslatkor pontosan megjelölni az általa megtenni javasolt intézkedések végső célját, beavatkozásának területét, terjedelmét.⁵²

⁴⁷ JENNEQUIN, Anne (2008): Les ordonnances de l'art 74-1. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 920.; MAUGÜÉ, Christine (2002): Le contrôle des ordonnances de codification: le cas des territoires d'outre-mer. Conclusions sur Conseil d'Etat, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 73.

⁴⁸ A Szenátus 2007-es elemzése alapján: 2005-ben két törvényerejű kormányrendelet született e jogalapon. Lásd a Szenátus honlapján: *Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007. Études Juridiques*. Mars 2008. 34. Elérhető: www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56 (Letöltés dátuma: 2017. 01. 01.)

⁴⁹ A Minisztertanács (Conseil des ministres) elnöke a Köztársasági elnök (a francia Alkotmány 8. cikke alapján). Ha a Kormány ülést a Köztársasági elnök vezeti, akkor Minisztertanácsnak (Conseil des ministres), ha az ülést a Miniszterelnök vezeti, akkor Kabinetnek (Conseil de Cabinet) nevezzük. Lásd: LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL et al. szerk.: *Az Európa Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. 253.; TÓTH Károly (2006): A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex. 154.

⁵⁰ E harmadik csoportba tartozó törvényerejű kormányrendeletek előzményének tekinthetők a III. és IV. francia Köztársaságban elfogadott rendelet-törvények (*décrets-lois*).; FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 827–829.

⁵¹ Az Alkotmánytanács elismerte, hogy a Kormány nemcsak Kormány által előterjesztett törvényjavaslatban (*projet de loi*) kérheti ezt, hanem parlamenti képviselő által előterjesztett törvényjavaslatra (*proposition de loi*) benyújtott módosító javaslat alapján is kérheti törvényerejű kormányrendelet alkotását. Lásd az Alkotmánytanács döntését: Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*.

⁵² Az Alkotmánytanács több döntésében vizsgálta e kérdéskört. Lásd az Alkotmánytanács döntéseit: Décision n° 86-207 DC du 25-26 juin 1986, *Privatisations*; Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977 *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés*

- Az Alkotmány 38. cikkében két határidő található: egyrészt az a határidő, amely alatt a Parlament felhatalmazza a Kormányt, hogy törvényerejű kormányrendeletet alkoss; másrészt az a határidő, amely alatt a közzétett törvényerejű kormányrendeletre vonatkozó ratifikációs törvényjavaslatot elő kell terjeszteni. E határidőket a Kormánynak kell betartania a törvényerejű kormányrendelet megalkotása során.⁵³
- A Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslat kizárólagos céljaként nem lehet megjelölni azt, hogy a Kormány törvényerejű kormányrendeletet kíván alkotni, hiszen a törvényerejű kormányrendelet megalkotása nem cél, hanem eszköz.⁵⁴

3.2. A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának folyamata

A Parlament a törvényerejű kormányrendelet megalkotására vonatkozó, Kormány által előterjesztett felhatalmazási törvényjavaslatot elfogadja. A felhatalmazási törvénynek is vannak korlátai: felhatalmazási törvényben nem lehet olyan törvényerejű kormányrendelet megalkotását kérni, amelynek tárgya organikus törvények hatálya alá tartozik; a felhatalmazási törvény nem lehet Alkotmányellenes.⁵⁵

Ezt követően, a törvényerejű kormányrendeletet a Kormány kidolgozza. Az Államtanács véleményének kikérését követően, a törvényerejű kormányrendeletet a Minisztertanács fogadja el. Az Alkotmány 13. cikke értelmében a törvényerejű kormányrendeletet a Köztársasági elnök írja alá. A törvényerejű kormányrendeletet a Francia Köztársaság Hivatalos Közlönyében (*Journal Officiel*) teszik közzé. Kiemelendő, hogy a törvényerejű kormányrendeletet a törvénytől eltérően nem kell kihirdetni.⁵⁶

Végül a Kormány a törvényerejű kormányrendelet vonatkozásában ratifikációs törvényjavaslatot készít elő, a felhatalmazási törvényben előírt határidőn belül. Ha ezt a Kormány elmulasztja, a törvényerejű kormányrendelet hatályát veszti. A 2008-as alkotmánymódosítást követően,⁵⁷ a ratifikáció nem lehetséges hallgatólagosan,⁵⁸ annak kifejezettnek, törvényben kimondottnak kell lennie.⁵⁹

du territoire Français des Afars et des Issas. Lásd továbbá: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 888–889.; CHAPUS, René (1986): *Droit administratif général.* (2e éd.) Paris, Editions Montchrestien. 475.

⁵³ FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 887–888.

⁵⁴ További kritériumok vonatkozásában lásd: FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 890.

⁵⁵ CHAPUS (1986): *i. m.* 477.

⁵⁶ FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 891.

⁵⁷ Lásd: *Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.*

⁵⁸ Korábban a bírói gyakorlat a hallgatólagos ratifikációt is elismerte, de ez számos bizonytalanságot okozott. Lásd az Államtanács döntését: CE, 10 juillet 1972, *Cie Air Inter*, n° 77961; az Alkotmánytanács döntése: Décision n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, *Conseil de la Concurrence*; CASTAING, Cécile (2004): La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion». *Revue française de droit constitutionnel*, n° 58. 275.

⁵⁹ FAVOREU et al. (2017): *i. m.* 891–892.

3.3. A törvényerejű kormányrendelet Janus-arca

A törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában lévő helye vonatkozásában a szakirodalomban eltérő álláspontokat találunk. Míg Marcel Waline azt hangsúlyozta, hogy a törvényerejű kormányrendelet aláírásától számítva törvényi szintű jogszabálynak minősül, addig Georges Vedel azt az álláspontot képviselte, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet rendeleti szintű jogszabály, a rendeleteket tartalmazó tömbbe tartozik.⁶⁰ E dilemmát az Államtanács Damiani döntésében zárta le,⁶¹ amelyben hangsúlyozta, hogy a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet a ratifikációig közigazgatási aktusnak minősül.⁶² Ezek alapján azt feltételezhetnénk, hogy a törvényerejű kormányrendelet jogforrási hierarchiában betöltött helye igen könnyen meghatározható, hisz a nem ratifikált törvényerejű kormányrendelet mindaddig rendeleti szintű jogforrás, ameddig nem ratifikálják, vagy hatályát nem veszti. A ratifikált törvényerejű kormányrendeletek pedig megalkotásukra visszamenőleg törvényi szintű jogszabályok. Igen ám, de míg 2008-ig nem került bele az Alkotmányba, hogy a törvényerejű kormányrendeletet nem lehet hallgatólagosan ratifikálni, addig számtalan törvényerejű kormányrendelet került hallgatólagosan is ratifikálásra. Ennek megállapítása pedig esetenként a bíróságok feladata.⁶³

Tovább árnyalja e képet az, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben törvényi szintű jogszabály, hogy törvényi rendelkezéseket módosíthat és helyezhet hatályon kívül, illetve e törvényerejű kormányrendeletet csak törvény módosíthat és helyezhet hatályon kívül.⁶⁴

Végül kiemelendő, hogy a nem ratifikált, de még a felhatalmazási törvény által meghatározott határidőn belül lévő törvényerejű kormányrendelet a tekintetben viszont rendeleti szintű jogszabálynak minősül, hogy mind a felhatalmazási törvénynek,⁶⁵ mind az Alkotmánynak, mind az általános jogelveknek való megfelelőségük vizsgálata az Államtanács – és nem az Alkotmánytanács – hatáskörébe tartozik.⁶⁶ Az Államtanács az elmúlt

⁶⁰ FAVOREU et al. (2017): i. m. 893.

⁶¹ Államtanács döntése: CE Sect., 3 novembre 1961, Damiani.

⁶² Ezt az álláspontot ismerte el az Alkotmánytanács is. Lásd az Alkotmánytanács döntését: Décision n° 72-73 L 29. février 1972., *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises.*

⁶³ FAVOREU et al. (2017): i. m. 894.

⁶⁴ Megjegyzendő, hogyha a nem ratifikált törvényerejű kormányrendeletben olyan rendelkezés is található, amely rendeleti szabályozás tárgya, akkor ezt rendelet is módosíthatja, ha a rendeletet az Államtanács véleményezése után a Minisztertanács hozta. Lásd az Államtanács döntését: CE, 30 juin 2003, *Fédération régionale ovine du Sud Est: modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000.*

⁶⁵ Államtanács döntése: CE 26 nov. 2001 *Association Liberté, Information, Santé*, n° 222741; BOISSARD, Sophie (2002): *Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, Conclusions sur Conseil d'Etat*, 26 novembre 2001, *Association Liberté Information Santé et autres. Revue Française de Droit Administratif*, 65.

⁶⁶ Megjegyzendő, hogy a felhatalmazási törvényben néha azonban a Kormány megkaphatja a felhatalmazást, hogy az általános jogelveket figyelmen kívül hagyja. Lásd az Államtanács döntését: CE 4 nov. 1996. *Association*

években pedig igen jelentős kontrollt gyakorolt a törvényerejű kormányrendeletek tekintetében.⁶⁷

3.4. A törvényerejű kormányrendelet megalkotásának célja, alkalmazásának gyakorisága és előnyei

A törvényerejű kormányrendelet-alkotás több okra vezethető vissza; így például, arra hogy, egyes esetekben a Kormány nem biztos abban, hogy egy törvényjavaslatot a Parlament többsége támogatna, vagy a Kormánynak olyan döntést kell hoznia, amely előreláthatóan nem lesz túl népszerű. A leggyakrabban a törvényerejű kormányrendelet megalkotása melletti döntő érv azonban az, hogy a törvényerejű kormányrendelet gyorsabban megalkotható, mint a törvény. Ez egyben a legnagyobb előnye is.⁶⁸

1960 és 2000 között viszonylag kevés törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el.⁶⁹ A 2000-es évek elejétől azonban igen kedvelt jogalkotási eszközzé vált a törvényerejű kormányrendelet.⁷⁰ 2003 óta pedig jelentősen megnőtt a törvényerejű kormányrendeletek száma.⁷¹ Igaz, ezzel párhuzamosan, 2004-től nőtt azon törvényerejű kormányrendelet megalkotására felhatalmazó törvények száma is, amelyeket nem használtak fel. A Kormány tehát nem minden esetben alkotta meg a törvényerejű kormányrendeletet, habár volt rá felhatalmazása.⁷²

A Kormány törvényerejű kormányrendeletet igen eltérő céllal alkot. 1986-ig a Kormány törvényerejű kormányrendeletet leginkább Algéria miatti intézkedések, európai uniós szerződések végrehajtása, Franciaország tengerentúli területei jogi helyzetének meghatározása, illetve gazdasági és szociális reformok megvalósítása végett alkotott.⁷³ Napjainkban gyakran fogadnak el törvényerejű kormányrendeleteket kodifikációs célból.⁷⁴ A törvényerejű kormányrendeletek azonban már nemcsak rövid idő alatt megalkotott, nagy reformokat rejtő jogszabályok, hanem jogtechnikai reformokat, korrekciókat is tartalmazó jogforrássá váltak, amelyek néha nem a törvény helyett, hanem a törvény pontosítására,

de défense des sociétés de course des hippodromes de province, n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030.; CHRÉTIEN-CHIFFLOT-TOURBE (2016): i. m. 179.

⁶⁷ FAVOREU et al. (2017): i. m. 895–896.

⁶⁸ CHAPUS (1986): i. m. 475.; SCHOETTL, Jean-Eric (2003): Simplification du droit et Constitution. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1391.

⁶⁹ Szenátus elemzése: *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*. 2014. 9. Elérhető: www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

⁷⁰ 2000 és 2007 között 54 felhatalmazási törvény alapján, 248 törvényerejű kormányrendeletet fogadtak el. Lásd: FAVOREU et al. (2017): i. m. 887.

⁷¹ GUILLAUME (2005): i. m. 119.

⁷² Szenátus elemzése: *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*. 37–42. Elérhető: www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)

⁷³ CHAPUS (1986): i. m. 475.

⁷⁴ CHRÉTIEN-CHIFFLOT-TOURBE (2016): i. m. 164.

végrehajtására születnek.⁷⁵ A törvényerejű kormányrendelet törvényt módosíthat, illetve új törvényi rendelkezést határozhat meg.⁷⁶

A szakirodalomban a törvényerejű kormányrendeleteket számos kritika érte, így például a törvényerejű kormányrendeletek a jogforrások közt „rendetlenséget” okoznak,⁷⁷ az Alkotmány 38. cikke lehetőséget biztosít arra, hogy a törvény és a rendelet közti hatáskörmegosztást figyelmen kívül hagyja, így a Kormány törvényalkotási tárgykörben olyan gyors döntést hozhat, amely esetében nem tartja be a törvényalkotási eljárást, nem kéri ki a polgárok véleményét.⁷⁸ Ezzel szemben, Marc Guillaume-mal értünk egyet abban, hogy a törvényerejű kormányrendeletek nem a törvények ellenfelei, hanem szükséges kiegészítői,⁷⁹ hisz a törvényerejű kormányrendeletet ratifikáló törvényt végső soron rendes törvényalkotási eljárásban kell elfogadni.

4. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmány először a francia jogforrási hierarchia felépítését vette górcső alá. A tanulmányból kitűnik, hogy a francia jogforrási hierarchia igen összetett, amellyel kapcsolatban az elmúlt évtizedek során számos kérdés (így különösen a törvényerejű kormányrendelet, az általános jogelveket tartalmazó tömb, a rendeleteket tartalmazó tömb és egyéb közigazgatási aktusok szintje kapcsán) merült fel. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánytanács és az Államtanács kiemelkedő szerepet játszott, és mind a mai napig játszik a francia jogforrási hierarchia egyes elemeinek és azok jellemzőinek pontosításában. Végezetül megállapítható, hogy a magyar jogforrási hierarchiától⁸⁰ részint eltérnek a francia jogforrási hierarchia tömbjeinek egyes elemei: ezek közül is külön kiemelését érdemel a törvényerejű kormányrendelet, mint jogtechnikai megoldás, amely a Kormány jogalkotását, a rendeletek szerepét erősíti.⁸¹ A törvényerejű kormányrendeletek igen eredményes kodifikációs eszköznek is minősülnek, ahogy ezt legutóbb az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex kapcsán is láthattuk.⁸²

⁷⁵ DELVOLVÉ, Pierre (2005): L'état des ordonnances. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 917.

⁷⁶ Államtanács döntése: CE 26 nov. 2001 *Association Liberté, Information, Santé*, n° 222741.

⁷⁷ CHRÉTIEN–CHIFFLOT–TOURBE (2016): *i. m.* 164.

⁷⁸ GUYOMAR, Mattias (2006): Codification à droit constant par ordonnance: qu'est-ce qu'une disposition devenue sans objet? *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 38. 2119.; RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Recueil Dalloz. 425.

⁷⁹ GUILLAUME (2005): *i. m.* 129.

⁸⁰ A magyar jogforrási hierarchiát és az ezzel kapcsolatos dilemmákat lásd többek közt: SÁRI János et al. (1995): *Jogforrások az új Alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogtudományi Intézet.; PAPP Imre – SÁRI János (2007): *A jogforrások*. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris.; JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.; JAKAB András (2015): *A jogforrási rendszer*. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.

⁸¹ JAKAB (2007): *i. m.* 146.; JAKAB (2015): *i. m.* 160.

⁸² VIALETES, Maud – BARROIS de SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 4.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Péter (2007): *Franciaország alkotmányos rendje és politikai intézményei*. Budapest, Corvina.
2. AUBY, Jean-Marie – AUBY, Jean-Bernard (1995): *Közjog*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.
3. BÁRDOSI Vilmos – TRÓCSÁNYI László (2001): *Magyar-francia-magyar jogi szótár*. Budapest, KJK-Kerszöv.
4. BELLESCIZE, Ramu de (2015): *Droit administratif général*. Issy-les-Moulineaux, Gualino–L’extenso Éditions.
5. BOISSARD, Sophie (2002): Le contentieux des ordonnances de codification. Le cas général, Conclusions sur Conseil d’Etat, 26 novembre 2001, Association Liberté Information Santé et autres. *Revue Française de Droit Administratif*, 65.
6. CAPITANI, Amandine (2005): La Charte de l’environnement, un leurre constitutionnel? *Revue française de droit constitutionnel*, No. 63.
7. CASTAING, Cécile (2004): La ratification implicite des ordonnances de codification. Haro sur «La grande illusion». *Revue française de droit constitutionnel*, No. 58.
8. CHAPUS, René (1986): *Droit administratif général*. (2e éd.) Paris, Editions Montchrestien.
9. CHAPUS, René (1999): *L’administration et son juge*. Paris, PUF.
10. CHAPUS, René (2000): *Droit administratif général*. (14e éd.). Paris, Montchrestien.
11. CHRÉTIEN, Patrice – CHIFFLOT, Nicolas – TOURBE, Maxime (2016): *Droit administratif*. (15e). Paris, Sirey – Dalloz.
12. CONAC, Gérard – PRÉTOT, Xavier – TEBOUL, Gérard (2001): *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*. Paris, Dalloz.
13. DELVOLVÉ, Pierre (2005): L’été des ordonnances. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5.
14. FAVOREU, Louis – GAÏA, Patrick – GHEVONTIAN, Richard – MESTRE, Jean-Louis – PFERSMANN, Otto – ROUX, André – SCOFFONI, Guy (2017): *Droit constitutionnel*. Edition 2017–19e Ed. Paris, Dalloz.
15. GUILLAUME, Marc (2005): Les ordonnances: tuer ou sauver la loi? *Pouvoirs*, No. 114., 118.
16. GUYOMAR, Mattias (2006): Codification à droit constant par ordonnance: qu’est-ce qu’une disposition devenue sans objet? *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 38. 2119–2122.
17. HEKA László szerk. (2016): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, Wolters Kluwer.
18. JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
19. JAKAB András (2015): A jogforrási rendszer. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC.
20. JENNEQUIN, Anne (2008): Les ordonnances de l’art 74-1. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 5. 920.

21. KILÉNYI Géza (2012): Összehasonlító alkotmányjog, államszervezet. Budapest, Pázmány Press.
22. KOVÁCS Zsuzsanna – PUSZTAI Zsuzsanna (2011): *Francia-magyar jogi szótár*. Budapest, Wolters Kluwer.
23. LŐRINCZ Lajos (2011): Franciaország közigazgatása. In SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk.: *Az Európa Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
24. MAGNON, Xavier (2013): Sur un pont aux âmes? L'autorité des décisions du Conseil Constitutionnel, pour une distinction entre autorité et force de chose jugée. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 4. 859–868.
25. MAUGÜÉ, Christine (2002): Le contrôle des ordonnances de codification: le cas des territoires d'outre-mer. Conclusions sur Conseil d'Etat, 24 octobre 2001, Gouvernement de la Polynésie française. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1. 73–76.
26. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand – PACTET, Pierre (2016): *Droit constitutionnel*. (35e édition). Paris, Sirey–Daloz.
27. PAPP Imre – SÁRI János (2007): A jogforrások. In KUKORELLI István szerk.: *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris.
28. PATYI András (2007): A közigazgatási eljárásjog Franciaországban. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
29. PLUEN, Olivier (2015): *Constitution de la Ve République. De sa rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*. Institut Universitaire Varenne.
30. POLLÁK Kitti (2016): KET. „francia módra” – Az új francia Közigazgatási Eljárási Kódex. *Eljárásjogi Szemle*, 3. sz. 26–31.
31. POLLÁK Kitti (2017): Történeti vázlat a francia közigazgatási eljárásjogi kodifikáció mérföldköveiről. *Eljárásjogi Szemle*, 1. sz. 43–48.
32. RIBES, Didier (2000): *Codification par ordonnances*. Paris, Recueil Dalloz.
33. SÁRI János – PESCHKA Vilmos – KISS László – SZAMEL Katalin (1995): *Jogforrások az új Alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Jogtudományi Intézet.
34. SCHOETTL, Jean-Eric (2003): Simplification du droit et Constitution. *Actualité Juridique Droit Administratif*, No. 26. 1391.
35. STIRN, Bernard (2011): *Les sources constitutionnelles du droit administratif. Introduction au droit public*. (7e édition) Paris, LGDJ.
36. TÓTH Károly (2006): A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata. In TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián szerk.: *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest, Complex.
37. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (2005): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv.
38. TRUCHET, Didier (2008): *Droit Administratif*. Paris, Presses Universitaires de France.
39. VIALETES, Maud – BARROIS de SARIGNY, Cécile (2016): La fabrique d'un code. *Revue Française de Droit Administratif*, No. 1.
40. WALINE, Jean (2016): *Droit administratif*. (26e édition). Paris, Dalloz.

Francia jogforrások

1. Francia Alkotmány
2. *Les ordonnances, Bilan au 31 décembre 2007*. Elérhető: www.senat.fr/ej/ej_ordonnance/ej_ordonnance1.html#toc56 (Letöltés dátuma: 2017. 01. 01.)
3. *Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution*. Elérhető: www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances.html (Letöltés dátuma: 2018. 01. 01.)
4. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République
5. Ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration

Francia Alkotmánytanács döntései

1. Décision n° 62-18 L du 16 janvier 1962, *Nature juridique des dispositions de l'article 31 (alinéa 2) de la loi n° 60-808 du 5 août 1960 d'orientation agricole*
2. Décision n° 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation*
3. Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*
4. Décision n° 72-73 L 29. février 1972., *Nature juridique de certaines dispositions des articles 5 et 16 de l'ordonnance, modifiée, du 17 août 1967 relative à la participation des salariés aux fruits de l'expansion des entreprises*
5. Décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Loi autorisant le Gouvernement à modifier par ordonnances les circonscriptions pour l'élection des membres de la chambre des députés du territoire Français des Afars et des Issas*
6. Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*
7. Décision n° 79-110 DC du 24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*
8. Décision n° 86-207 DC du 25-26 juin 1986, *Privatisations*
9. Décision n° 86-224 DC, du 23 janvier 1987, *Conseil de la Concurrence*
10. Décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992, *Traité sur l'Union européenne*
11. Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*
12. Décision n° 98-400 DC du 20 mai 1998, *Loi organique déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994*
13. Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*
14. Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*

15. Décision n° 2006-534 DC du 16 mars 2006. *Loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux*

Francia Államtanács döntései

1. CE 4 nov. 1996. Association de défense des sociétés de course des hippodromes de province, n° 177162, 177402, 177807, 178874, 179030
2. CE, 10 juillet 1972, Cie Air Inter, n° 77961
3. CE 26 nov. 2001 Association Liberté, Information, Santé, n° 222741
4. CE, 30 juin 2003, Fédération régionale ovine du Sud Est: modification par décret des modalités d'exercice de la police de la chasse insérées à l'article L. 427-6 du code de l'environnement par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000
5. CÉ, Ass., 26 octobre 1945, Aramu
6. CÉ Ass., 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931
7. CÉ, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres, n° 200286, 200287
8. CÉ, Section, 12 février 1960, Société Eky, n° 46922
9. CE Section, 3 novembre 1961, Damiani
10. CÉ, Section, du 11 décembre 1970, Crédit foncier de France c/ Mlle Gaupillat et Mme Ader, n° 78880
11. CÉ, Section, du 26 juin 1959, Syndicat général des ingénieurs conseils, n° 92099
12. CÉ, SSR., 19 septembre 2014, Jousselin, n° 364385

Francia Semmítőszék döntése

1. Arrêt Me Pauline Fraisse, Cour de Cassation, Assemblée plénière, du 2 juin 2000, 99-60.274

Dr. Pollák Kitti a Nemzeti Közszerzői Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet egyetemi tanársegédje, kúriai főtanácsadó, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar francia és angol mesterképzéseinek megbízott oktatója. Jogi egyetemi végzettségét igazoló oklevelét 2012-ben, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerezte summa cum laude minősítéssel. Ezzel egyidejűleg francia nyelvű Európai Unió joga mesterdiplomát (Master 1. de Droit Européen) kapott a Lyoni Egyetemtől. 2014-ben jogász–közgazdászként végzett a Szegedi Tudományegyetem Gazdaságtudományi Karán. Franciául és angolul felsőfokon, olaszul és németül társalgási szinten beszél. Kutatási területe a közigazgatási eljárásjog, a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszere, az Európai Unió és Franciaország közigazgatási eljárásjoga.

Behringer Zsuzsanna – Kulcsár Noémi

AZ ÖNKORMÁNYZAT SZEREPE A TURIZMUSBAN

The Role of Local Governments in Tourism

Dr. Behringer Zsuzsanna főiskolai docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, Turizmus és Marketing Intézet, zbehringer@metropolitan.hu

Dr. Kulcsár Noémi egyetemi docens, Budapesti Metropolitan Egyetem, Turizmus és Marketing Intézet, nkulcsar@metropolitan.hu

A helyi önkormányzatok szerepe kritikus egy település vagy desztináció turizmusában, hiszen közvetlen hatásuk van az oda érkező turisták megszerzett élményeire. A desztinációk, települések vonzerejét és versenyképességét pedig meghatározza az igénybe vehető termékek és szolgáltatások diverzitása, komplexitása és minősége. Jelen tanulmány a Jó állam értékelési rendszer (JÁX) kereteibe illeszkedve, a Jó önkormányzat értékelési rendszer (JÖX) kialakítása érdekében, strukturált formában mutatja be a helyi önkormányzatoknak a turisztikai desztinációk fejlesztésében való kiemelkedő szerepét.

KULCSSZAVAK:

jó önkormányzat, aktorok, turizmus, desztináció, település, versenyképesség

The role of local governments is critical in the tourism of a settlement or destination, as it has a direct impact on the experiences of the tourists arriving there. The attractiveness and competitiveness of the destinations and settlements is determined by the diversity, complexity and quality of the products and services available. This paper presents in a structured way the role of local governments in developing tourism destinations. In order to create the Good Local Governance Assessment System (GLGAS), we apply the framework of the Good State Assessment System (GSAS).

KEYWORDS:

good local government, actors, tourism, destination, settlement, competitiveness

1. BEVEZETÉS

A 2011-ben elfogadott új önkormányzati törvény az önkormányzati rendszert alkalmassá kívánta tenni a megújult társadalmi–gazdasági struktúrák befogadására és működtetésére, ezáltal újradefiniálta az önkormányzatok szerepét, és rögzítette az önkormányzatok kötelező és önként vállalt feladatait, amelyből utóbbiak finanszírozása a saját bevételek, illetve az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. Az állam a kormányhivatalok és a járási hivatalok útján átvette a klasszikus közhatalmi feladatok többségét, így az önkormányzatok tevékenységében hangsúlyosabbá válhat a lokális szolgáltató, közösségfejlesztő karakter. Ezzel összefüggésben pedig hangsúlyossá válik a településfejlesztés feladat, amelynek az arra alkalmas településeken meghatározó eleme a turisztikai tevékenység folytatása. A turisztikai szolgáltatások fizikai és jogi környezete az adott település által kialakított és fenntartott közösségi infrastruktúra. A jó turisztikai adottságokkal rendelkező települések fejlődése szempontjából meghatározó, hogy a helyi önkormányzat miként viszonyul a turizmushoz, annak igényeihez, milyen helyet foglal el a turizmus az önkormányzatok stratégiájában.

Településeink sikerének egyik kulcsa, hogy miként tudnak élni a *Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030* kínálta lehetőségekkel. Hazánkban a turisztikai fejlesztések tervezésének alapegysége a térségi szintű desztináció. Fontos azonban, hogy a kormány által kijelölt, és a jövőben várhatóan kijelölendő térségi desztinációk határain kívül található települések is megtalálják a szerepüket Magyarország turisztikai térképén, ami feltételezi kompetenciáik erősítését az innováció, illetve a helyi és térségi szintű kooperáció terén.

2. TELJESÍTMÉNYEK

2.1. Kik a szakterület érintettjei?

Magánszektor: turisztikai szolgáltatók (jellemzően kkv-k: szálláshely-szolgáltatók, vendéglátó- és szórakozóegységek üzemeltetői, utazási irodák, látogatóközpontok, élmény- és gyógyfürdők, strandok, idegenvezetők, vonzerőgazdák)

Közfélra: önkormányzat, Tourinform iroda, kormányzat és annak szakterületi szervezete, a Magyar Turisztikai Ügynökség (a továbbiakban: Ügynökség, MTÜ), ami egyben a turisztikai ágazat csúcsszerve. Az Ügynökség fő feladatai közé tartozik a turizmusfejlesztés irányítása és stratégiájának meghatározása a turisztikai térségek fejlesztésének állami feladatairól szóló törvény alapján, desztinációs megközelítésben. Emellett országos szinten koordinálja a turizmusmarketinget, beleértve a magyarországi turisztikai márkarendszer kialakításával kapcsolatos feladatokat, valamint a marketing- és kommunikációs tevékenységet is. A helyi önkormányzatoknak az MTÜ által kijelölt stratégiai irányok

mentén célszerű meghatározniuk a desztinációra, településre vonatkozó turizmusfejlesztési célokat és eszközöket.¹

Civilszféra: Helyi, területi vagy regionális turisztikai desztinációmenedzsment szervezetek, amelyek hazánkban jellemzően non-profit kft. vagy egyesületi formában működnek, finanszírozásuk pályázatok, tagdíjak és/vagy önkormányzati hozzájárulás útján történik.

Helyi lakosság: a településen bejelentett lakcímmel rendelkezők, ott életvitelszerűen élők

Turisták: akik turisztikai célból (pihenés, rokonlátogatás, egészségmegőrzés) legalább 1 vendégéjszakát eltöltenek az adott településen.²

2.2. Milyen elvárásokat támasztanak az érintettek?

Magánszektor: a turisztikai szolgáltatók jellemzően kis- és középvállalkozások, ennek megfelelő kompetenciákkal, kínálatuk (a szálloda, az étterem, az attrakció) önálló értékesítése nehézkes, leginkább ezek dinamikus csomagolásában elképzelhető. Ahhoz, hogy e „csomagok”, azaz a termékek és szolgáltatások komplex kínálata létrejöhessen, a szolgáltatók helyi szintű segítségre: turizmus stratégiai iránymutatásra, támogató hozzáállásra, elfogadásra, ÁFA befizetési kötelezettségük csökkentésére, az idegenforgalmi adó visszaforgatására és nagymértékű kooperációra van szükségük leginkább a helyi önkormányzattal, illetve a turizmus helyi koordinációját végző szervezettel és természetesen a helyi lakosokkal.

Közzsféra: az állami szervezet leginkább hatékonyságot, a helyismeretből adódó speciális kínálat és kommunikáció kialakítását, annak a nemzeti turizmusfejlesztési stratégiához való alkalmazkodását várja el. Az önkormányzat számára a helyi turizmus gazdaság-, terület- és vidékfejlesztő pozitív hatása az elsődleges elvárás, oly módon, hogy a helyi lakosság érdekei ne csorbuljanak, a turisták őket ne irritálják. A turisztikai desztinációk, települések megfelelő turisztikai tevékenységének hazánkban láthatóan az egyik legnagyobb korlátja, ha az önkormányzatok kevésbé mutatnak nyitottságot erre a kooperációra, kevésbé látják a turizmus pozitív gazdasági–társadalmi hatásait, esetlegesen nem forgatják vissza az idegenforgalmi adót.

Civilszféra: Megfelelő turisztikai rálátással rendelkeznek, elhivatottak, vannak ötleteik, programjaik. Nagyobb nyitottságot, együttműködési hajlandóságot, érdeklődést és támogatást várnak a többi érintettől tevékenységük hatékonyságának növelése érdekében.

Helyi lakosság: Elvárásuk a turizmus pozitív hatásainak érezhető megjelenése (munkahelyteremtés, jövedelemnövekedés, szép és élhető települési környezet kialakítása, személyes fejlődés), valamint a turisták optimális számának fenntartása, amely még nem zavaró, irritáló számukra, nincs hatással napi életvitelükre és életritmusukra.

¹ Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030 (2017). Budapest, Magyar Turisztikai Ügynökség.

² PUCZKÓ László – RÁTZ Tamara (2002): *A turizmus hatásai*. Budapest, Aula.

Turisták: élményt keresnek, olyan desztinációra vágnak, ami számukra valami egyedit, különlegeset, helyi specialitást nyújt, ahol minden jól szervezett, komplex, a kínálat professzionális, megfelelő ár-érték arányú, a kommunikáció átlátható, professzionális, kompetens a turisztikai irányítás és kedvesek, segítőkészek a helyiek.³

2.3. Milyen teljesítményekben fejeződnek ki az érintettek elvárásai?

Az önkormányzatnak mindenekelőtt meg kell értenie a turizmus lényegét, hasznosítani annak pozitív, és kezelni annak esetleges negatív gazdasági-, társadalmi- és természeti hatásait. Ennek alapja a pozitív társadalmi és szakmai párbeszéd, a turizmus érintettjeinek kooperációja, a közös célkialakítás, a közös munkálkodás és fejlődés.

Az önkormányzat tevékenysége megjelenik abban, hogy elfogadja és elismeri a település turisztikai tevékenységét (amennyiben az releváns), arra büszke, azt támogatja (anyagilag, erkölcsileg, szakmailag), a település infrastruktúráját szükség esetén rendelkezésre bocsátja, turisztikai eseményeken reprezentációs feladatot vállal, ezekről megfelelő tájékoztatást ad a médiában, a helyi lakosokat bevonja az együttműködésbe, őket megfelelően és rendszeresen tájékoztatja az aktualitásokról.

Az önkormányzat felelős a helyi vendégszeretet kialakításáért és megtartásáért, valamint a település kellemes atmoszférájáért.

Az önkormányzatnak érdemes elkészítenie turisztikai stratégiáját, másrészt kijelölnie e stratégia megvalósításához szükséges turisztikai feladatait, például turisztikai tervezés, fejlesztés és ellenőrzés, turisztikai értékek felkutatása, megőrzése és ismertetése, turisztikai marketingtevékenység folytatása, turisztikai információs kiadvány készítése, részvétel turisztikai programokban, eseményeken, képzések szervezése, illetve környezetvédelem.⁴

Idegenforgalmi adó kivetése esetén az önkormányzatnak pontos kimutatást kell készítenie az IFA (idegenforgalmi adó) mértékéről (Ft/nap vagy szállásdíj %-a), a beszedett IFA összegéről, valamint az IFA és a hozzá kapott állami támogatás (minden befolyt adóforint után 1 Ft támogatás) felhasználásának módjáról, mértékéről, annak érdekében, hogy a turizmusból keletkező önkormányzati bevételeket a turizmus fejlesztése érdekében használják fel.⁵ A turizmus fejlesztése érdekében visszaforgatott IFA felhasználható többek között kereskedelmi és magánzálláshelyek, egyéb turisztikai célra hasznosított ingatlanok korszerűsítésére, turisztikai szolgáltatások bővítésére, turisztikai célú pályázatok önrészenek finanszírozására, turisztikai egyesületek és/vagy TDM-szervezetek működésének támogatására.⁶

³ PUCZKÓ-RÁTZ (2002): *i. m.*

⁴ LENGYEL Márton (2008): *TDM Működési kézikönyv*. Budapest, Heller Farkas Főiskola.

⁵ *Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól* (2016). Magyar Államkincstár. Elérhető: <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)

⁶ DARABOS Éva (2016): A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában. *Köztes-Európa*, 8. évf. 1–2. sz. 125–136.

2.4. Milyen indikátorok fejezik ki legjellemzőbben a megfelelést a legfontosabb teljesítményelvárásoknak?

Az önkormányzatok számára az előzőekben említett teljesítményelvárásokhoz való megfelelés kifejezésére a teljesség igénye nélkül a következő indikátorokat javasoljuk alkalmazni:

- Információnyújtás: pontos és naprakész tájékoztatás a település turisztikai kínálatáról, árakról, nyitvatartásról (professzionális online megjelenés kritikus),
- turizmus keresleti statisztikák kialakítása (belföldi és külföldi vendégszám, vendégéjszaka szám, átlagos költség, motiváció, fogyasztói érték felmérés), értékelése, következtetések levonása, visszacsatolás,
- turizmus kínálati statisztikák kialakítása (szuprastruktúra kategóriái, minősége, ára; attrakciók jellege, élményértéke, ára; kiegészítő szolgáltatások típusa, ára), értékelése, következtetések levonása, visszacsatolás,
- a turizmus gazdaságra gyakorolt hatásainak mérése (például helyi bevételek, jövedelmek, munkahelyek számának növekedése a turisztikai tevékenység következtében, jövedelemmultiplikátor számítás, IFA bevétel mértéke és felhasználása),
- a turizmus társadalomra gyakorolt hatásainak mérése (például foglalkoztatási multiplikátor számítás, retrospektív hatásmérés, társadalmi hatáselemzés – SIP, turisztikai hatás attitűd skála – TIAS),⁷
- a turizmus természeti környezetre gyakorolt hatásainak mérése (hatásmátrix, levegő összetételének vizsgálata, zajszennyezés mérése, felszíni és felszín alatti vizek vizsgálata, erózióvizsgálat, ökológiai lábnyom kiszámítása, hulladéktömeg mérése, örökségvédelem),⁸
- turisztikai fejlesztések, beruházások és turisztikai szervezetek támogatási mértékének és hasznának vizsgálata,
- rendszeres közösségi/szakmai összejövetelek, stratégia-alakító és értékelő értekezletek, konzultációk tartása,
- helyi vonzerőleltár elkészítése, fejlesztése,
- az önkormányzat képviselőinek, a polgármesternek a megjelenése a település turisztikai rendezvényein,
- médiamegjelenés, turisztikai kisfilm elkészítése vagy abban való részvétel,
- folyamatos monitoring tevékenység, turisták véleményfelmérése, azok kiértékelése és arra való reagálás.

⁷ LANKFORD, Samuel V. – HOWARD, Dennis R. (1994): Developing a tourism impact attitude scale. *Annals of Tourism Research*, Vol. 21, No. 1. 121–139.

⁸ PUCZKÓ–RÁTZ (2002): *i. m.*

3. MENEDZSMENT

3.1. Kik a szakterület aktorai, akik aktív cselekvésükkel befolyásolják a teljesítmények alakulását?

A turizmus olyan összetett, sokszínű és komplex iparág, ahol minden egyes szereplő tevékenysége összefügg a többi szereplő megnyilvánulásával/cselekvésével, illetve kihatással van a folyamat egészére, azaz az önkormányzat területére érkező, illetve ott tartózkodó turista (aki 24 órát meghaladó ideig tartózkodik a településen) és kiránduló (aki kevesebb, mint 24 órát tartózkodik a településen) elégedettségi szintjére. Ezért a turizmusban érintett szereplők közti versengést minden esetben felülírja az együttműködés és partnerség, mivel végső cél a vendégek pozitív élményben részesülése, illetve részesítése, és ezt csak az egyes résztvevők közös erőfeszítése, és mindenki által maximális teljesítmény nyújtásával lehetséges elérni.

Mindenekelőtt kiemelendő maga az önkormányzat pozitív, támogató és vendégszerető hozzáállása, mind a turisztikai vállalkozások megtelepedését és működését ösztönző, elősegítő, kiszámítható és stabil közgazdasági és jogi keretfeltétel-rendszer kialakításával, mind a non-profit szféra, illetve civil szervezetek tevékenységét támogató magatartásával, a turisták felé megnyilvánuló hozzáállásával és a komplex élményben részesítésre való törekvésével. Az önkormányzat vendégbarát hozzáállása függ a potenciális látogatók előzetes tájékoztatásának információátadási módjától, az alapinfrastruktúra kiépítésétől, illetve biztosításától, valamint a meglévő turisztikai adottságok, a teljes kínálat színvonalának megőrzésétől/szinten tartásától és folyamatos fejlesztésétől. E házigazda szerepet leginkább a TDM-szervezeteken keresztül tudja gyakorolni, amelyeknek segítségével olyan előremutató turizmus stratégiai tervet, koncepciót dolgoz ki, ami elősegíti a településen tevékenykedő és turizmusban érdekelt szereplők tevékenységét.⁹ Továbbá figyelembe veszi a helyi lakosság érdekeit, sőt, az ő boldogulásukat, és a turizmus jelenlétéből következő pozitív gazdasági, társadalmi, környezeti hatásokat is elsősorban számukra teszi kézzelfoghatóvá, amely a lakosság barátságos, vendégszerető viselkedését segíti elő az oda érkező vendégekkel szemben, ami az ő elégedettségi szintjüket is emeli. Ezenkívül az idegenforgalmi adó kivetésével nem csak saját bevételeit növeli, hanem annak az iparág fejlődését elősegítő visszaforgatásával minden egyes szereplő érdektségét és jólétét is növelni tudja.¹⁰

Mindezek mellett kiemelkedő bármely, a turistákkal, illetve vendégekkel kapcsolatba lépő munkatársak szerepe, szaktudása, viselkedése és hozzáállása, akiken a turisztikai szolgáltatások igénybevételének sikere és elégedettségi szintje múlik, ezáltal az ő magatartásuk, motiváltságuk kulcsfontosságú a teljesítmények alakításában. Itt elsősorban a turisztikai

⁹ LENGYEL (2008): *i. m.*

¹⁰ BROKAJ, Rezarta (2014): Local Government's role in the Sustainable Tourism Development of a Destination. *European Scientific Journal*, Vol. 10, No. 31. Elérhető: <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/4571> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)

szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások szerepe meghatározó (például szálláshelyek, utazási irodák, vendéglátó- és szórakozóhelyek, látogatóközpontok, élmény- és gyógyfürdők, strandok, Tourinform irodák munkatársai, idegenvezetők). Tágabb értelemben ide tartoznak a kulturális, sport és természeti vonzerők, illetve attrakciók üzemeltetői, és a vendégekkel kapcsolatba kerülő munkatársai is. Sőt, bármilyen hivatal és egészségügyi intézmény is, amely adott esetben szintén kapcsolatba kerülhet bármikor a településen tartózkodó vendéggel/turistával. Ezáltal az ő motiválásuk, érdekeltté tételük szintén kiemelkedő fontosságú a teljesítmények kedvező alakítása szempontjából.

3.2. Milyen konkrét szerepekben jelennek meg az aktorok a szakterület által lefedett működési területeken?

Az önkormányzat elsősorban a működési keretek, és az ösztönző, pozitív jogi és gazdasági környezet kialakításában, megteremtésében és folyamatos, stabil fenntartásában játszik fontos szerepet, és hatással van a turizmus iparág teljesítményének alakulására és sikeres működésére. Ez teremti meg a feltételt annak, hogy minden résztvevő – azaz a helyi lakosok, a területen tevékenykedő üzleti vállalkozások, cégek (legyenek azok kisvállalkozások vagy multinacionális cégek), valamint civil szervezetek vagy egyéb non-profit intézmények, és mindenekelőtt maga a turista/vendég – egyaránt elégedett legyen. Nemcsak szabályozókkal és adókkal, hanem a fizikai környezet közvetlen alakításával is befolyást gyakorolnak a vendégek és minden egyes lakos és cég közérzetére a tiszta, rendezett, gondozott és biztonságos környezet kialakításával.

Az önkormányzat a turizmusban közvetlenül az úgynevezett TDMSZ-eken (Turisztikai Desztinációs Menedzsment Szervezeteken) keresztül tud befolyást gyakorolni, ahol tagsága révén lehetősége nyílik pénzügyi forrás (tagdíj és az idegenforgalmi adó) biztosításával elősegíteni az iparág fejlesztését, másrészt a többi, turizmusban szerepet játszó tag érdekeit összehangolni, egyeztetni, és a környezet többi szereplője, illetve az állam felé érdekeiket képviselni. Itt tehát az önkormányzatnak ösztönző és koordináló, illetve egyeztető és érdekképviselői funkciója van, amit sikeresen csak a többiek egyetértésével tud gyakorolni/megvalósítani. A TDM-szervezetnek már speciális szakmai tudásra, és képzettségre is szüksége van, hogy professzionálisan el tudja látni feladatait, és az érdekelteket meg tudja győzni álláspontjáról, ők tehát szakértői, szakmai szerepben vannak jelen, de ugyanakkor a tagság számára tanácsadói, és technikai segítő szerepkörben is helyt kell állniuk, akár pályázatok, akár szakmai továbbképzés szervezése esetében. A turisták felé viszont egyértelműen tájékoztató, eligazító, informáló, és szakmai szerepkörben jelennek meg: előzetes és helyszíni formában információt adva, illetve a konkrét turisztikai termékeiket (kínálatukat) ajánlva.

A turisztikai cégek, vállalkozások szerepe a legaktívabb, ők azok, akik az odaérkező vendégeket, turistákat kiszolgálják, magukat a szolgáltatásokat nyújtják, és pozitív hozzáállásuk mellett professzionális szinten kell gyakorolniuk szakmájukat, hogy a vendégek elégedettségi szintje, és pozitív élményben részesülése maximális legyen. A vendégekkel

közvetlenül kapcsolatba kerülő munkatársak szerepe kiemelkedő, ezért az ő motiváltságuk nélkülözhetetlen.

A turizmusban passzívabb szerepet töltenek be azok az intézmények, szervezetek, hivatalok és cégek, akikhez a vendégek csak ritkán, alkalmyszerűen kerülnek (például rendőrség, kórház), de az ő felvilágosításuk, és érdekeltté tételük is elengedhetetlen a sikeres teljesítmény eléréséhez. Összességében viszont nincsen olyan szereplő, aki teljesen passzív szerepet töltene be, éppen a turisztikai szakma összetettségéből és a szolgáltatások komplexitásából adódóan.

3.3. Mely önkormányzati funkciók és feladatok keretében működnek, teljeseznek ki az aktorok szerepei az adott szakterületen?

Az önkormányzat elsődleges feladata a településfejlesztés és az ezzel együtt járó településmarketing gyakorlása. E komplex feladatát akkor teljesíti, ha képes ösztönözni a településen többek között az innovációs gazdasági tevékenységeket, a helyi munkaerő kvalifikációjának növelését, a helyi és helyközi közlekedés fejlesztését, a kvaterner (tudományos, felsőoktatási, kulturális, művelődési) szolgáltatások fejlődését, a helyi ICT (információ- és kommunikációtechnológia) fejlesztését és a helyi adóbevételek növelését.¹¹ Az önkormányzatok számára lehetőséget biztosít a terület fejlődéséhez a turizmus ösztönzése, egyfajta kitérési pontként szolgál, és annak fejlődése révén, elsősorban saját lakosainak életkörülményei javulnak, emelkedik az életszínvonal, és ez pozitív hatással van az egész település fejlődésére. A lakosság elégedett, helyben keresi további boldogulási lehetőségeit, és pozitívan áll a településre érkező vendégekhez is, mivel tudja, hogy az ő fogyasztásuk, és ott tartózkodásuk alatti tevékenységük biztosítja a további foglalkoztatásukat, munkalehetőségeiket, jövedelem- és életszínvonal-emelkedésüket, vagyis barátságos, vendégszerető fogadtatásban részesítik őket.

A turizmus – élőmunka-igényes ágazatként – sok helyi lakosnak tud munkalehetőséget biztosítani, ösztönzi az önkormányzatot a környezet teljes körű fejlesztésére (alapinfrastruktúra, gazdasági és kulturális fejlesztések, turisztikai szolgáltatások kiépítése, befektetők ösztönzése), plusz pénzügyi források felkutatása akár az idegenforgalmi adó kivetésével és turizmusba történő visszaforgatásával, akár pályázati lehetőségek kihasználása által. A turizmus iparág – komplex jellege miatt – integráló funkciót is betölt, mivel szerepe van az összes szereplő érdekeinek összehangolásában, és valamilyen szintű együttműködés kiépítésében, valamint a tervezés, fejlesztés, megvalósítás, és monitoring szakaszában/fázisában is a folyamatos kommunikációt és tárgyalókészséget, alkalmazkodást és érdekérvényesítést segíti elő.

¹¹ Tózsza István (2014): A településmarketing elmélete. In Tózsza István szerk.: *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövőkutatás Tanszék.

Kiemelkedő funkciója van a helyi identitástudat növelésében, kulturális és természeti értékek megőrzésében és bemutatásában, valamint helyi termékek értékesítésével további megélhetési lehetőségeket biztosít a lakosság számára.¹²

Az idegenforgalmi adó kivetésének lehetőségével az önkormányzatok úgy jutnak plusz bevételi forráshoz, hogy ez az adó nem a helyieket terheli, és ezt az összeget szabadon fel is használhatják akár az iparágba történő visszaforgatással, akár más, forráshiányos területek fejlesztésével, de a helyi lakosság és vállalkozások mindenképpen csak az előnyét élvezik, bármelyik megoldáshoz is folyamodik az önkormányzat.¹³

Az önkormányzatok a TDM-szervezeteiken vagy a Tourinform irodákon keresztül közvetlenül kommunikálnak és kapcsolatot teremtenek a hozzájuk érkező turistákkal, akiket minden információval ellátnak, az utazás előtt és az ott tartózkodásuk alatt, amely kapcsolatnak a minőségét aktívan befolyásolhatják munkatársaik közvetlen kiválasztásával.

3.4. Milyen személyi, szervezeti és közösségi kompetenciák szükségesek a funkciók jó színvonalú ellátásához az adott szereplők közreműködésével?

1. táblázat • A turisztikai terület aktorainak szükséges kompetenciái (Forrás: saját szerkesztés)

Kompetenciák/ szereplők	szakmai/ jogi	etikai	pszicho- lógiai	kommuni- kációs	szervezési	informa- tikai/tech- nikai
polgármester	magas szintű	segítő	ösztönző	kiváló	magas szintű	felhasználói
képviselőtestület	általános	segítő	nyitottság	nyitottság	rugalmas	általános
önkormányzat	általános	segítő	nyitottság	rugalmasság	magas szintű	professzió- nális gépek
TDMSZ/ Tourinform iroda	kiváló	feddhetetlen	segítőképz	empátia	koordinálás	magas szintű
TDM-menedzser	kiváló	feddhetetlen	koordináló	kompro- misszum- kész	meggyőző/ érdek- képviselő	magas szintű
informátor	kiváló	feddhetetlen	hiteles, meggyőző	empatikus, nyitott	rugalmas	magas szintű
turisztikai cég vezetője	magas szintű	feddhetetlen	érvelés	meggyőzés	koordináló	felhasználói
turisztikai cég munkatársa	magas szintű	feddhetetlen	rugalmasság	empátia	lebonyolítás	felhasználói

¹² KULCSÁR, Noémi (2017): *Analyzing the Consumer Value Dimensions of Rural Tourism*. Saarbrücken, Lambert Academic Publishing.

¹³ M. BARNA Katalin – PAPP Zsófia (2017): Az idegenforgalmi adó volumenének és felhasználásának területi különbségei, 2000–2013. *Területi Statisztika*, 20. évf. 2. sz. 224–243.

Az 1. táblázatban olvasható, hogy az önkormányzatok, illetve azon belül mind a polgármester, mind a képviselőtestület részéről legfontosabb a pozitív hozzáállás a turizmus iparághoz, a rugalmasság és nyitottság, hogy megismerje és elismerje a szakma specifikumait, és azokat érdemben kamatoztatni is tudja majd a közösség javára, ha elhatározza annak fejlesztését. Fontos a vállalkozószellem, kezdeményezőkézség, kockázatvállalás, és a meggyőzés képessége. Általános szakmai tudás, illetve egy-egy szakterületen kiváló képzettség, vezetői készségek, illetve jó kommunikációs készség.¹⁴

A TDM-szervezetnek, annak vezetőjének és munkatársainak kiváló szakmai tudással és kommunikációs képességekkel kell rendelkezniük. Érveléstechnikájuknak, meggyőzőképességüknek és koordinációs készségüknek kiválónak kell lennie, hiszen nekik kell tudniuk a sokféle szereplő érdekeit összehangolni, és motiválni őket. Kiváló rendszerezőképeséggel és szintetizálókészséggel is jó rendelkezniük, mivel nekik kell átlátni az egyes szakterületek közti összefüggéseket, és felismerni az érdekazonosságokat.

A turisztikai cégek esetében legfontosabb külön kezelni a vendégekkel közvetlen kapcsolatban álló és a háttérben dolgozó munkatársakat. Előbbinél legfontosabb a kiváló emberismeret, empátia, kedvesség, udvariasság, nyitottság, pozitív hozzáállás, és emellett a kiváló szakmai tudás és felkészültség. A turistákkal kapcsolatba kerülő munkatársaknál ugyanis minden az emberi viselkedésen múlik, hogy milyennek fogja tartani a turista a szolgáltatásnyújtást, és egyetlen hiba is csalódottságot, elégedetlenséget vált ki belőle, amit aztán hazatérve sok embernek fog elújságotlani.

3.5. A jelen és jövő mely technológiáival lehet, kell elvben számolni az önkormányzatok működésében?

A turizmus területén kettősség érvényesül a modern technológiákhoz való viszonyt illetően. A gépek, az automatizálás, és az e-gazdaság elterjedése meglehetősen sok feladatot át tud venni az embertől, de mindennek következtében sem csökken az iparágban az élőmunka igénye – amely meglehetősen magas –, hanem éppen ellenkezőleg. A gépesítés, és főként a számítógépek, megkönnyítik az ember munkáját, és ezáltal a turizmusban dolgozó munkatárs méginkább tud koncentrálni/fókuszálni a vendég igényeire, és ezt még gyorsabban, hatékonyabban és sikeresebben tudja teljesíteni, ha a számítógépek segítik a munkájában.

A turizmus iparágban teljes mértékben megvalósult az online foglalások lehetősége minden területen, és a fogyasztók maximálisan élnek is ezzel a lehetőséggel. Ma már minden önkormányzatnak elemi érdeke, hogy kiváló minőségű online elérhetőségű honlapot üzemeltessen, a különféle véleménynyilvánító és utazási élményt tárgyáló utazási

¹⁴ JAVIER, Aser B. – ELAZIGUE, Dulce B. (2011): *Opportunities and Challenges in Tourism Development Roles of Local Government Units in the Philippines*. Elérhető: www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/files/2011/08/5-rolesjaviere38080.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 11.)

fórumokon a kínálat bőségével küzd a fogyasztó, de sokan még mindig igénylik a személyes kapcsolatot valamilyen szervezettel, személlyel, céggel, hogy csökkentsék a vásárlási döntés meghozatalánál jelentkező bizonytalansági faktorokat, és bizalmukat erősítsék egy adott szolgáltató felé, annak hiteles kommunikációja által.

A turizmusban a marketingkommunikáció egyre gyakrabban használt formái közé tartoznak az e-marketing és m-marketing eszközök, illetve a szolgáltatások nyújtásánál is mind népszerűbbek lesznek az úgynevezett virtuálisvalóság-bemutatók, és mesterséges intelligenciák alkalmazásai. A turisztikai cégek is előszeretettel használják értékesítő és elemző munkájuk során a CRM (Customer Relationship Management) rendszereket, és legújabbban az elektronikus városkártyák terjedése figyelhető meg, amelynek keretében több időszakra érvényesen igen sokféle turisztikai szolgáltatást lehet igénybe venni kedvezményesen. Ezekre a kártyákra ma már egyre sokrétűbb szolgáltatás-információt rátesznek, és virtuális, interaktív elemekkel egészítik ki a népszerűség fokozása érdekében.

3.6. Mennyire relevánsak az egyes technológiák az adott szakterületen?

Milyen konkrét technológia-alkalmazások tudják elősegíteni az önkormányzatok jobb teljesítményeinek elérését, az ehhez szükséges kompetenciák fejlesztését?

A turizmus területén különösen kiemelten érvényesülnek a legmodernebb technológiai megoldások, amelyek egyaránt kiszolgálják a turisták, és a szolgáltatást nyújtók szükségleteit, igényeit. Az utazás megtervezésétől indulva, amikor is számtalan formában és felületről kaphatunk információkat a kiválasztandó célterületekről, egészen az online foglaláson át a helyszínen történő interaktív alkalmazásokig, egészen sokféle formációt vehetünk igénybe.

Ezekből két megjelenési formát kiemelve, egyrészt az e-városkártyát és az úgynevezett városrejtvényeket tartalmazó applikációkat részletezve megállapítható, hogy mindegyikük alkalmazása nagyon népszerű a települési önkormányzatok körében, mivel újszerű formában működnek, és a fiatal generációk igényeit hivatottak kielégíteni. A városkártyák elterjedése napjainkra tehető, és még bőven tartogat kiaknázatlan lehetőségeket, de ahol már alkalmazzák, ott rendkívül népszerű, és növeli a közvetlen bevételeket az önkormányzatoknál. A kártyákra a hagyományos, kedvezményes jegyvásárlási lehetőségek mellett már egyre több újdonságot töltenek rá, és akár termék, akár célcsoport-specifikus különlegességeket próbálhatunk ki. Jó például szolgál a Miskolci TDM-szervezet által kibocsátott MIDMAR-városkártya, amelynél külön gyermekverzió is létezik, sőt az irodában néhány perc alatt virtuálisan is bejárhatjuk a VR szemüveg segítségével a város nevezetes helyeit, még belülről is megcsodálva – ha nincsen időnk a több órás városnézésre.¹⁵

¹⁵ MIDMAR – Miskolci Idegenforgalmi Marketing Nonprofit Kft. Elérhető: www.hellomiskolc.hu/miskolcpass (Letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)

Egész más kiindulási céllal, de végső soron hasonló élménynyújtási eredménnyel fejlesztette ki néhány cég az úgynevezett e-városnéző alkalmazásokat, ahol nemcsak egy hagyományos körutat mutatnak nekünk végig, hanem közben játékos rejtvényeket kell megoldanunk, tematikus bontásban, miközben kincseket is kereshetünk, és krimiben nyomozhatunk, mindezt a barátainkkal, családjainkkal együtt, és a végén komplex élményben részesülünk. Ma már egyre több település rendel ilyen úgynevezett city-puzzles alkalmazásokat, amellyel elősegíthetik településük népszerűségének növelését. Például a 9. kerületben létezik egy Pál utcai fiúk nyomában és József Attila emléktúra is – mobiltelefonos applikáció formájában.¹⁶

A klasszikus autóbuzos, hajós városnéző túrákon már megszokott dolog a fülbe illeszthető, és sok nyelven beszélő „idegenvezető”, de a szolgáltatások személyes jellegének megőrzése miatt mind a mai napig megmaradtak a hagyományos személyes idegenvezetések is, csak éppen különleges témákban, és nem a megszokott útvonalakon. Ilyenek például a főváros adott stílusú épületeit, rejtélyes bűneseteit vagy éppen a kenyér útját feltáró témakörök, amelyeket sokszor a helyi lakosságnak találnak ki, hogy még közelebb hozzák a települést emocionálisan is a belföldi vendégek számára.

A Magyar Turisztikai Ügynökség is kifejezetten modern marketingkommunikációs eszközökkel kívánja lebonyolítani kampányai jelentősebb részét, és egy-egy jelentősebb esemény alkalmából az úgynevezett flashmob megmozdulásoktól kezdve a közösségi oldalakon történő intenzív kampányokig sokféle megoldás található a palettájukon, sőt, a nemzetközi turisztikai vásárokon virtuálisan is bejárható Magyarország legszebb épületeinek belseje és helyei a kínált megoldásokkal.

A turizmus területén az önkormányzatok hatékonyan tudják alkalmazni a modern IT adta lehetőségeket, mivel a website készítéstől kiindulva az utazási fórumokon megjelenő vélemények nyomom követésén át, a bloggerek úti beszámolójáig, és az online foglalási lehetőségekig sokféle megoldás kínálkozik. Az úgynevezett városkártyák bevezetésével pedig újabb promóciós lehetőség nyílt meg számukra, hogy saját bevételeik növelését ezzel is elősegítsék.

3.7. A korszerű technológiák mely funkciókat, feladatokat vihetik közelebb a jobb teljesítményekhez, a jó önkormányzáshoz?

Az előző pontokban ismertetett technológiák jó működésének, és ezzel együtt a jó önkormányzati tevékenységnek is előfeltétele a desztinációban (településen, turisztikai területen) meglévő jó kínálati, kommunikációs és szervezeti kompetencia. A turisztikai kártyarendszer, az interaktív weboldalak, vagy a mobilapplikációk is a turisták pozitív élményét fogják növelni – informáló és szórakoztató funkciójuk által – abban az esetben, ha ezen

¹⁶ *Eimstand* – A Pál utcai fiúk nyomában. Budapesti Séták. Elérhető: www.budapestisetak.hu/varosnezo-turak/eimstand-pal-utcai-fiuk-nyomaban/ (Letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)

technológiák mögött egy erős és céltudatos turisztikai koncepció, az aktorok kooperációja, valamint egy jól kialakított márka áll (hazai pozitív példaként lásd, Miskolc MIDMAR, külföldi pozitív példaként lásd, Dél-Tirol TDMSZ). E tekintetben az említett technológiák rásegítő funkciót látnak el, közelebb viszik és egyértelműsítik a fogyasztók (turisták) számára nyújtott információkat, valamint hozzájárulnak az élményszerzési folyamat leegyszerűsítéséhez, felgyorsításához.

4. KONKLÚZIÓ

Az önkormányzatok szerepe kritikus a térségek és települések hatékony turizmusszervezési és -fejlesztési kérdéseiben, olyannyira, hogy együttműködésük nélkül láthatóan nem tud hosszú távú turisztikai fejlődés kialakulni. Az önkormányzatok turisztikai szerepét vizsgáló kutatások és tanulmányok száma ennek ellenére kevés, hazai és nemzetközi viszonylatban egyaránt, a téma részletes és több aspektusból történő kutatása ezért is öröndetes.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BROKAJ, Rezarta (2014): Local Government's role in the Sustainable Tourism Development of a Destination. *European Scientific Journal*, Vol. 10, No. 31. Elérhető: <http://eu-journal.org/index.php/esj/article/view/4571> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)
2. DARABOS Éva (2016): A helyi adók szerepe az önkormányzatok gazdálkodásában. *Köztes-Európa*, 8. évf. 1–2. sz. 125–136.
3. *Einstand – A Pál utcai fiúk nyomában*. Budapesti Séták. Elérhető: www.budapestisetak.hu/varosnezo-turak/einstand-pal-utcai-fiuk-nyomaban/ (Letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)
4. JAVIER, Aser B. – ELAZIGUE, Dulce B. (2011): Opportunities and Challenges in Tourism Development Roles of Local Government Units in the Philippines. Elérhető: www2.gsid.nagoya-u.ac.jp/blog/anda/files/2011/08/5-rolesjaviere38080.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 03. 11.)
5. KULCSÁR, Noémi (2017): *Analyzing the Consumer Value Dimensions of Rural Tourism*. Saarbrücken, Lambert Academic Publishing.
6. LANKFORD, Samuel V. – HOWARD, Dennis R. (1994): Developing a tourism impact attitude scale. *Annals of Tourism Research*, Vol. 21, No. 1. 121–139.
7. LENGYEL Márton (2008): *TDM Működési kézikönyv*. Budapest, Heller Farkas Főiskola.
8. M. BARNA Katalin – PAPP Zsófia (2017): Az idegenforgalmi adó volumenének és felhasználásának területi különbségei, 2000–2013. *Területi Statisztika*, 20. évf. 2. sz. 224–243.
9. MIDMAR – *Miskolci Idegenforgalmi Marketing Nonprofit Kft.* Elérhető: www.hello-miskolc.hu/miskolcpass (Letöltés dátuma: 2018. 04. 01.)
10. *Nemzeti Turizmusfejlesztési Stratégia 2030* (2017). Budapest, Magyar Turisztikai Ügynekség.
11. PUCZKÓ László – RÁTZ Tamara (2002): *A turizmus hatásai*. Budapest, Aula.
12. *Tájékoztató a bevezetett helyi adók szabályairól* (2016). Magyar Államkincstár. Elérhető: <https://hakka.allamkincstar.gov.hu/> (Letöltés dátuma: 2018. 03. 16.)
13. TÓZSA István (2014): A településmarketing elmélete. In TÓZSA István szerk.: *Turizmus és településmarketing*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem Gazdaságföldrajz és Jövő kutatás Tanszék.

Dr. Behringer Zsuzsanna főiskolai docens, a Budapesti Metropolitan Egyetem Turizmus és Marketing Intézetének oktatója, ahol turizmus-vendéglátás alapszakon, és turizmus-menedzsment mesterszakon oktat, nappali és levelező tagozaton, mind a budapesti, mind a hódmezővásárhelyi székhelyen, és egyúttal az egyetem Turizmus Kutatóműhelyének (TKM) vezetője. Egyetemi doktori fokozatát a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen szerezte meg 1991-ben, és jelenleg a Pécsi Tudományegyetem Földtudományok Doktori Iskola PhD-jelöltje. Fő kutatási területei elsősorban a turizmus marketingterületéhez kapcsolódnak, kiemelten a desztinációk marketingtevékenységét vizsgálva, valamint a fogyasztói magatartás és utazási szokások változásainak okait feltárva, illetve a kínálat erre történő reagálását vizsgálva attrakció- és látogatómenedzsment szempontjából, valamint a kulturális turizmus trendjei és fejlesztési lehetőségei. A TKM keretében a hallgatókkal együtt rendszeresen részt vesznek iparági kutatásokban és projektekben, amelyek eredményeit lehetőség szerint publikálják is.

Dr. Kulcsár Noémi egyetemi docens, a Budapesti Metropolitan Egyetem Turizmus és Marketing Intézetének oktatója, a turizmus-vendéglátás alapszak és a turizmus-menedzsment mesterszak vezetője. PhD-fokozatot a Budapesti Corvinus Egyetemen szerzett 2013-ban. Fő kutatási témái: a fogyasztói érték- és élményteremtés vizsgálata a falusi turizmusban, a VFR turizmusban és szállodákban, a turisztikai desztinációmenedzsment szervezetek hatékonyságának vizsgálata, valamint a fenntarthatóság és turizmus kapcsolatának elemzése hazai és nemzetközi esetek mentén. Kutatási eredményeit rendszeresen publikálja, azokat hazai és nemzetközi konferenciákon is rendszeresen ismerteti.

Bencsik András

A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY LÉTESÍTÉSÉRŐL¹

On the Establishment of a Civil Service

Dr. habil. Bencsik András, PhD, tanszékvezető egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, bencsik.andras@ajk.pte.hu

A tanulmány a közszolgálati jogviszony létesítésének tárgykörét teszi vizsgálat tárgyává. Ennek keretében előbb a kiválasztási rendszerrel kapcsolatban deklarált jogalkotói célkitűzések kerülnek terítékre, majd ezt követően kerül sor a hatályos hazai szabályozás bemutatására és értékelésére. A szerző a munkájában vegyíti az összehasonlító (különböző államokban érvényesülő modelleket említő), a történeti (a korábbi szakirodalmi eredményeket bemutató), valamint a leíró-értékelő (a hatályos szabályozást elemző) módszereket. Ennek keretében szó esik a közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos alapkérdésekről (így a nyitott és a zárt közszolgálatról), a klasszikus típusok fejlődéséről, majd ennek keretében következik a mai magyar reguláció értékelő bemutatása.

KULCSSZAVAK:

bizalom, felelősség, kinevezés, közigazgatás, közszolgálat

The study examines the subject of establishing a public service relationship. First, the legislative objectives and declared principles for the selection system will be presented, followed by the presentation and evaluation of the existing domestic legislation. The author's work combines the comparative (international models), the historical (previous literature), and the description-evaluation (the existing regulation analysis) methods. This includes the basic issues related to the establishment of a public service relationship (open and closed public service), the development of classic types, and in this context, the presentation of today's Hungarian regulation is evaluated.

KEYWORDS:

appointment, civil service, public administration, responsibility, trust

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Napjaink jogalkotásának tendenciáiról kétségkívül megállapítható a dinamizmus, közelebről az a változási-változtatási szükséghelyzet, amely Magyarország államszervezetének felépítésével, működésével kapcsolatban megnyilvánul.² Ebben a körben nem szorul igazolásra az, miszerint a közigazgatás egy komplex rendszer, amelynek – Lőrincz Lajos megfogalmazása szerint – három alrendszerét különböztethetjük meg: a szervezetet, a személyzetet és a működést.³

A tanulmány terjedelmi korlátai miatt jelzem, hogy nem törekszem a közigazgatás világát ért módosítások átfogó áttekintésére, a továbbiakban kizárólag a közigazgatás személyi állományában bekövetkezett, a közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatban realizálódó főbb változásokról szólok. A közszolgálattal kapcsolatos jogalkotás alapvető jelentőségűnek tekinthető, mivel – Szamel Lajos gondolatait kölcsönözve – a személyzetnek meghatározó szerepe van a közigazgatás működ(tet)ésében, mivel a „*gyatra személyzet [...] a legkedvezőbb egyéb feltételeket is lerontja, sőt esetleg hatástalanítja, a kiváló személyzet pedig képes a kedvezőtlen feltételek hátrányait jelentős mértékben közömbösíteni*”.⁴

Ezt a jogalkotó már az 1990. évi gazdasági-társadalmi-politikai változásokat követően felismerte és – lényegében egy úgynevezett monista koncepciót követve – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény elfogadásával teljesítette ilyen irányú penzumát. Megállapítható ezzel összefüggésben az is, hogy a munkakapcsolat egyben személyes kapcsolat is, amely különleges, bizalmi jegyekkel átszőtt relációvá teszi a munkavégzésre irányuló jogviszonyokat.⁵ Ez a felismerés vezetett odáig, hogy – több lépcsőben – a törvényhozó újraszabályozta a közszolgálati- és a magánmunkajog világát is az elmúlt években. A közigazgatás személyi állományába tartozó tisztviselők jogállását a jogalkotó mára differenciálttá tette, elegendő ebben a körben a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényre, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény elfogadására vagy éppen – a legújabb fejleménynek tekinthető – az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényre gondolni.

Látható tehát, hogy a jogalkotó többlépcsős újratervezést hajtott végre a közszolgálati jog hazai rendszerében. Az alapvető fejlesztési irányokat a Magyar Zoltán

² Jól érzékeltetik ezt azok a számszerűsíthető adatok, amelyek az 1990 és 2010 közötti, valamint a 2010 utáni időszakban realizálódó jogalkotási (törvényalkotási) hajlandóságot mutatják.

³ LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC. 19–20.

⁴ SZAMEL Lajos (1996): *A közigazgatás személyzete*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem. 1.; idézi FÁBIÁN Adrián (2016): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 29.

⁵ Ezzel összefüggésben lásd bővebben: MÉLYPATAKI Gábor (2015): A közszolgálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz. 7.

Közigazgatás-fejlesztési Programban (a továbbiakban: MP) foglalta össze a jogalkotó, amelynek értelmében a kormányzat új alapokra kívánta helyezni a magyar közigazgatást.⁶

2. A KIVÁLASZTÁS JELENTŐSÉGÉNEK MEGJELENÉSE A MAGYARY PROGRAMBAN

Magyary Zoltán 1942-ben megjelent *Magyar közigazgatás* című alapművében azzal a megkérdőjelezhetetlen állítással kezdi a közszolgálat tárgyalását, hogy „[a] közigazgatás szervezetében kiváló jelentősége van annak, hogy kik azok az emberek, akikből a szervezet alakul és azokat milyen kapcsok fűzik a közigazgatáshoz”.⁷ A Magyary Program – a közigazgatás személyzete vonatkozásában – mindenekelőtt fogalmi alapkérdéssel kezdi a közigazgatási reformfolyamatok vonatkozó prioritásainak tárgyalását, előbb törekszik kijelölni a közszolgálat „hatókörét”, közelebről azokat a személyeket, amelyekre a kormányzat ki kívánja terjeszteni a közigazgatási személyzetet érintő rezsimet. Kiemelésre érdemes ezzel összefüggésben, hogy a Magyary Program kiterjesztően értelmezi a közszolgálat fogalmát, mivel beleérti mind a szűk értelemben vett közigazgatásban tevékenykedő kormánytisztviselőket (köztisztviselőket, állami tisztviselőket), ezenkívül a katonákat és rendőröket (fegyveres, illetve más hivatásos állomány tagjait), továbbá mindenkit, aki bármilyen jogviszony keretében rendszeresen, személyesen foglalkoztatva munkát végez a közigazgatás számára.

A közigazgatást érintően megfogalmazott stratégiai fejlesztési prioritások meghatározásakor komoly érvek hozhatók fel a személyi kör ily tágan történő kijelölése mellett, a jelzett kormányzati alapállást azonban maga a Magyary Program is alá kívánja támasztani. A közszolgálat tág értelmezését a dokumentum azért tartja követendő útnak, mivel „az erős állam elvét leginkább az szolgálja, ha a meghatározott közjogi alapokon álló említett életpályák (és az alapjaikat képező törvények) fejlesztése közös elvek és értékek mentén történik. Ennek képezheti alapját a több ponton is egymással érintkező életutak egységes kidolgozása.”⁸ Az idézett rendelkezéssel összefüggésben két kormányzati cél látszik kikristályosodni.

Egyrészt stratégiai célként rögzíti a dokumentum az átjárhatóság biztosítását, közelebről azt, hogy a több ponton is egymással érintkező életutak között legyenek kapcsolódási pontok, a közszolgálaton belül nyíljon – a jelenleginél nagyobb mértékben – lehetőség a mobilitásra. Másrészt kiolvasható a megfogalmazásból egy úgynevezett jogalkotói alapállás is, amelynek a lényegét abban ragadja meg a Magyary Program, hogy „a magyar közigazgatás szoros belső együttműködésének elvárása megköveteli, hogy az önkormányzatoknál, illetve az ún. autonóm szerveknél alkalmazásban állók, köztisztviselők jogállását

⁶ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2016. 12. 06.)

⁷ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 129.

⁸ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 42.

érintően is a személyzeti fejlesztés azonos elveket kövessen, és csak indokolt mértékben és helyen térjenek el az életpályák”. Ez az elgondolás szoros összefüggésben áll azzal, hogy a közigazgatás személyi állományának egészét azonos szabályozási és fejlesztési elvek mentén kívánja a jogalkotó „újratervezni”, ezzel egységes közszolgálati szabályozást teremtve. Tekintettel arra, hogy a fenti alapvetést követően a dokumentum alapvetően két területre koncentrál: az úgynevezett személyzeti igazgatásra, valamint a közszolgálati életpályára, az alábbiakban ezt a szerkezeti felosztást követve tárgyalom én is a közszolgálat átalakításával összefüggésben deklarált stratégiai elgondolásokat.

3. A KIVÁLASZTÁSI RENDSZER ALAPKÉRDÉSE: A SZEMÉLYZETI IGAZGATÁS

A személyzeti igazgatás tekintetében elkerülhetetlen az állami személyzeti politika elmúlt évtizedeinek áttekintése és értékelése. Ezzel összefüggésben a Magyary Program éles kritikával illeti a rendszerváltás után végbement, a közszolgálatra vonatkozó átalakítási kísérleteket, rögzíti továbbá azt, hogy „[a] közigazgatási személyzetpolitika alapja a legalább középtávra szóló személyzetfejlesztési stratégia. A közszolgálatról való gondolkodás az elmúlt időszakban a jogi szabályozás megújításában merült ki, a szabályozás-centrikus megközelítés [pedig] háttérbe szorította a stratégiai szemléletet és fejlesztést.”⁹

Kétségtelen tény, hogy az elmúlt években úgynevezett szabályozásközpontú aspektusból közelített a jogalkotó a közigazgatás személyi állományára vonatkozó jogi rezsimhez, amely önmagában a szabályozási környezet átalakításától várta a hatékony és igazságos személyzeti jog kiépítését. Megfelelően érzékelteti ezt az a számszerűsíthető tény, amely szerint a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvényhez (a továbbiakban: Ktv.) hatálybalépését követően közel nyolcvan alkalommal nyúlt hozzá a törvényhozó.¹⁰

Ugyancsak fejlesztési irányként utal a Magyary Program az egységes személyzeti politika alakításának realizálására, amelynek zálogát egy úgynevezett koordinációs központi szint kiépítésében látja a dokumentum. Kétségtelen tényként vagyunk kénytelenek elfogadni azt, hogy az egységes elveket nélkülöző, párhuzamosan futó személyzeti döntések rendkívül homogén életpályákat eredményeztek, ebből fakadóan a program célként határozza meg azt, hogy központi szinten kell összehangolni a minisztériumok, illetve az önkormányzatok és az egyéb szervek személyzeti tevékenységét, valamint meghatározni az egységes személyzetpolitikai elveket kifejező jogszabályi rendelkezéseket. A fent említett koordinációs szint küldetése egyrészt alapvetően a közigazgatási személyzetpolitika irányának és elveinek kidolgozása, másrészt annak megvalósítása, az ágazati érdekeken felülemelkedve, a különböző szálakon futó személyzetpolitikai elemeket összehangolva.

⁹ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 43.

¹⁰ A korábbi módosítások mögött meghúzódó esetenkénti ötletszerűség érhető tetten abban is, hogy 13 alkalommal a költségvetési törvénnyel, 27 alkalommal pedig valamely törvénymódosítás záró rendelkezései között elbújthatva került sor a Ktv. módosítására.

Ezzel összefüggésben indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy az elmúlt években kétségtelenül történtek olyan egységesítést célzó törvénymódosítások, amelyek alkalmasak a jelzett célok elérésére, az ezáltal a szabályozásba került jogintézmények közül azonban vannak olyanok is (például a vezető kifogásolási joga), amelyek kontraproduktívak, mivel nem csupán az egységes személyzeti politika kialakítására, hanem a szakmaiságon kívüli szempontok széles körű érvényesítésére is alkalmasak lehetnek.¹¹

A személyzeti igazgatás kulcskérdéseként emelhető ki továbbá a „*megfelelő munkáltatói képesség*”, közelebbről az, hogy „*az állam s annak részeként az egyes munkáltatók milyen színvonalú személyzetpolitikát folytatnak*”.¹² Itt lényegében a tanulmány elején idézett, Szamel Lajostól származó megállapításnak a(z) (f)elismeréséről van szó, amelynek lényege abban foglalható össze, miszerint „[a] *leghatékonyabban kialakított szervezet- és feladatrendszer sem képes pótolni a személyi állományban meglévő hiányosságokat, ugyanakkor a jól irányított és hivatásukat magas színvonalon teljesíteni képes tisztviselőkkel az esetlegesen előforduló szervezeti és működési nehézségeket is meg tudja oldani a közigazgatás*”. Ezenkívül prioritásként jelenik meg a közigazgatás olyan irányú képességének kialakítása is, amely a feladattömeg tagolásával és tudatos ütemezésével lehetővé teszi az állomány egyenlő terhelését, így különösen az eseti feladatvégrehajtásra az állományon belül az erőforrások mozgósítását, átcsoportosítását.

A Magyar Program végrehajtásának konkretizálása céljából kibocsátott Magyar Program 12.0 a kormányzati személyzeti rendszer négy szintje között tesz különbséget, ezzel kijelölve a rendszerirányítás dimenzióit:

- stratégiai központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, ma: Miniszterelnökség),
- módszertani központ (2012-ben: Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, ma: Miniszterelnökség),
- „önbecsülési központ” (Magyar Kormánytisztviselői Kar),
- képzési központ (Nemzeti Közszolgálati Egyetem).¹³

A stratégiai központ funkciója a kormányzati személyzeti stratégia fő irányainak kidolgozása, valamint a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás előkészítése; a módszertani központ feladata a kiválasztással, a toborzással, kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a közigazgatási továbbképzési-, vezetőképzési- és vizsgarendszer módszertani kialakítása; míg a képzési központ a közszolgálati tisztviselők képzésével, továbbképzésével, átképzésével, valamint a közigazgatási vezetőképzéssel kapcsolatos feladatokat látja el 2012. január 1-je óta. A Magyar Kormánytisztviselői Kar profilját alapvetően a tisztviselői érdekvédelem,

¹¹ A fenti kormányzati elképzelések realizálása érdekében került sor egyebek mellett a feszes létszámgazdálkodás megvalósítására, továbbá egyes (javadalmazást és szabadságot érintő) munkáltatói intézkedések összehangolására.

¹² Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 44.

¹³ Magyar Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (12.0) 57–59.

valamint a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex kialakítása jelenti, ennek jelentőségére később – a közszolgálati etikával összefüggésben – visszatérek.

4. A KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONY „LÉTSZAKASZAI”: A KÖZSZOLGÁLATI ÉLETPÁLYA

A Magyary Program – az eddig írtakból következően – alapvetően konzekvens logika szerint közelít az ügynevezett beavatkozási területekhez (tudniillik a szervezethez, a hatáskörhöz, az eljáráshoz és a személyzethez): előbb értékeli az adott szegmens vonatkozásában 1990 óta realizálódó gyakorlatot, majd kijelöli az alapvető fejlesztési irányokat, amelyeket pedig összekapcsol a helyesnek vélt intézkedési „csomaggal”. Ez a megközelítés jellemzi a közszolgálati életpálya tárgyalását is, amellyel összefüggésben a dokumentum arra az álláspontra helyezkedik, hogy korábban merev közszolgálati rendszert hozott létre a jogalkotó, ennél fogva a gyakorlatban nem egy stabil, kiszámítható életpálya valósul meg.

A Magyary Program alapvetően egyes munkáltatói intézkedésekkel összefüggésben fogalmaz meg kritikákat a korábbi szabályozást illetően:

- „a kinevezés, az előmenetel és a tisztviselőkkel kapcsolatos lehetséges intézkedések szabályozása nagyon szűk mozgástérben teszik csak lehetővé a vezetői mérlegelést”,
- „az illetményrendszer a javadalmazást nem a kifejtett tényleges teljesítményhez és felelősséghez köti”,
- „[a javadalmazási rendszer] nem sarkallja a tisztviselőt jobb teljesítményre, ami ugyan nem nélkülözhetetlen, de fontos eleme az ösztönzésnek”,
- „a megfelelő szakmai karrier láttatása az állomány meghatározó részénél alapvető igényt jelent”.¹⁴

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás egyik sarkalatos kérdése a javadalmazás kérdésköre, jól mutatja ezt az a jogalkotói aktivitás, amely a jogintézményt kíséri. Ezzel összefüggésben kiemelendők Magyary szavai azzal kapcsolatban, hogy az illetményrendszer nem képezte mindig immanens részét a személyzeti jognak: „[a] közszolgálati megbízás jó ideig nem jelentett mást, mint hatáskört, azaz hatalmat és annak kijáró tiszteletet, de nem járt fizetéssel, vagy más ellenszolgáltatással”.¹⁵ Csupán a 17–18. század óta vált általánossá az ügynevezett állandó alkalmazás, amely egy idő után szoros kapcsolatot mutatott a vagyoni jellegű juttatásokkal, a megfelelő feladatmegosztás érdekében a szakértelem és a tapasztalat megszerzésével, amely lényegében az alkalmazás feltételét jelentette a különböző államok jogi szabályozásában.

A fenti megállapítások alapján a dokumentum egy új közszolgálati életpályamodell kialakítására tesz javaslatot. Az MP 11.0 szóhasználatával élve „az erős, de az indokolthoz

¹⁴ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program*. (11.0) 44.

¹⁵ MAGYARY (1942): i. m. 130.

képest nem nagyobb, a változásokhoz gyorsan és rugalmasan alkalmazkodni képes – a nemzeti érdekeket előtérbe helyező – állam egy olyan közszolgálati etikai alapvetésre épülhet, amely az életpályamodell értékei mellett a hatékonyság és a teljesítmény értékeit is megtestesíti". A hivatkozott fejlesztési irány a közszolgálati életpályára vonatkozó szabályozás tekintetében alapvetően három sarkalatos pontot nevesít: a stabilitás biztosítását, a teljesítmény számbavételét, valamint az etikai alapvetésre épülő közszolgálatot.

A deklarált jogalkotói célkitűzések közül az első kettő – kiindulását tekintve – egymással ellentétes szabályozási megoldásokat igényel, így a dokumentum szellemének értelmében egy olyan „vegyes” modell kialakítása indokolt, amely megőrzi a stabilitást garantálni képes karrierrendszer értékeit, ugyanakkor lehetőséget teremt a változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodásra is. A program megfogalmazása szerint a hatékony munkavégzés három feltétel egyidejű fennállása mellett érvényesülhet, ezek

- a szakmai tudás („tudja”),
- az elkötelezettség („akarja”), valamint
- a bizalom („hagyják”).

Anélkül, hogy a fenti, hangzatos feltételek részletesebb tárgyalásába bocsátkoznánk, annyit indokoltnak mutatkozik rögzíteni, hogy a szakmai tudás alapvetően a kiválasztási rendszerhez, valamint a képzés (képeség- és készségfejlesztés) témaköréhez; míg az elkötelezettség a tételezett célrendszer ismeretéhez és az azzal való tényleges azonosuláshoz kapcsolódik, amely jellegénél fogva a közszolgálati tisztviselők kötelezettségeiként, illetve a hivatásetikai elvárások között jeleníthetők meg a közszolgálati jogviszonyban. A bizalom kérdésköre ezzel szemben akár ellentétes irányú elvárásként is megfogalmazható, lényegében a közszolgák védelmét realizálja a „főnökkel” szemben, amely egyszerre jelenti a szükséges végrehajtói mozgástér rendelkezésre bocsátásának szükségességét, valamint az állam nevében eljáró tisztviselők befolyásmentességének és „*érintheletlenségének*” jogi értelemben vett biztosítását. Magyary Zoltán szavaival élve „[a] *feljebbvaló egyrészt barát legyen, aki megéri az alantasát, másfelől azonban tudja azt munkára szorítani*”. A vezető és a beosztottak közötti viszonnal kapcsolatban elvi élel rögzíthető az az elvárás, „*hogy az alárendelt négy szemközt mindent megmondhasson neki, de a nyilvánosság előtt a főnökét feltétlenül védje*”.¹⁶

A Magyary Program elvi élel juttatja kifejezésre azt, hogy a jövőbeli cél – szemben a korábbi jogalkotási gyakorlattal – nem az egymás mellett, elszigetelten futó életutak fenntartása, hanem közös kapcsolódási pontok kialakítása annak érdekében, hogy „*a karrier ne csak egyirányú előmenetelt jelentsen, hanem az életutak közötti mozgást, váltást is*”. A dokumentum ilyen kapcsolódási pontként tekint a hivatásetikai normákra, a munkaköralapú rendszerre, a kiválasztási rendszerre, az értékelésre, az előmenetel és a javadalmazás szabályozására, a képzési- és vizsgarendszer átalakítására, valamint a rendszerirányításra és az „állami gondoskodásra” egyaránt. Kiemelendő, hogy e tanulmány terjedelmi keretei

¹⁶ MAGYARY (1942): i. m. 132.

nem teszik lehetővé a közzszolgálati jogviszony összes itt jelzett komponensének részletekbe menő tárgyalását, így a továbbiakban a hivatásetikai normákkal kapcsolatos kérdéseket természetesen vizsgálat tárgyává arra is tekintettel, hogy talán ez az érintkezési pont fejezi ki leginkább az „akarja” és a „hagyják” közötti korrelációt.

5. A HIVATÁSOS KÖZZSZOLGÁLAT JELENTŐSÉGE

A hivatásos közzszolgálat léte – mint a közigazgatás szervezési elveinek egyike – jelenlegi formájában a 18. században alakult ki, megjelenése I. Frigyes Vilmos és Nagy Frigyes porosz királyok nevéhez köthető. A jogintézmény értékelése több rész kérdés tekintetében erősen megosztottá teszi a személyzeti joggal foglalkozók körét, abban azonban egyetértés mutatkozik, hogy a hivatásszerű közzszolgálati struktúra fenntartásának kétségtelen előnyei vannak a nobile officium korábban uralkodó „dilettáns” rendszeréhez képest.¹⁷ Ebből fakadóan kiemelhető az is, hogy a hivatásos közzszolgálat nem csupán előnyös, hanem nélkülözhetetlen szervezeti megoldásnak (is) tekinthető.

A kialakulás körülményeinek áttekintéséhez – Magyary Zoltán szemléletmódját követve – célszerűnek mutatkozik két, ellentétes államfejlődést mutató ország, közelebbről az Amerikai Egyesült Államok (a továbbiakban: USA) és a korábbi Szovjetunió (lényegében a mai Oroszország) kapcsolódó történéseinek a felidézése. Közös vonásként kiemelhető, miszerint mindkét vizsgált ország komoly ellenérzéseket táplált a hivatásos közzszolgálat bevezetésével szemben: az USA-ban a demokrácia veszélyét látta a jogalkotó a vizsgált rendszerben, ezért 1829-től kezdődően áttértek a négyéves megbízaton alapuló rendszerre, a Szovjetunióban pedig a proletárforradalom egyik fő céljának tekintették a hadsereg és a hivatásos közzszolgálat szétverését.

A kezdeti fenntartások mindkét államban – igaz eltérő előjellel – eltűntek és a hivatásos közzszolgálat nélkülözhetetlennek bizonyult. Az USA-ban 1883-ban a jogalkotó létrehozta a Civil Service Commissiont, amely lényegében az úgynevezett merit systemnek a bevezetését jelentette versenyvizsgálattal és állandó alkalmazással, majd 1921-ben a többi országhoz képest példaértékű mozgalom indult be a közigazgatás tökéletesítésére. Magyary Zoltán 1944-ben elhangzott előadásának néhány gondolatát kölcsön véve úgy is fogalmazhatunk, hogy „a hivatásos közzszolgálat rendszerét elkerülhetetlennek és a vele járó előnyöket oly nagyoknak tartották, hogy azoknak a demokrácia féltéséből származó aggodalmaikat is alávetették”.¹⁸ A Szovjetunióban – a végeredmény tekintetében – hasonló fejlemények körvonalazódtak, mivel minden korábbit meghaladó méretű közigazgatási apparátus jött létre, megtartották továbbá mindazokat a vezetőket és beosztottakat, akik beváltották

¹⁷ MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közzszolgálat megoldatlan kérdései*. Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület. 3.

¹⁸ MAGYARY (1944): *i. m.* 4.

a munkájukhoz fűzött reményeket, ugyanis „ők sem rendelkeztek párhuzamos garnitúrával a periodikus leváltásra”.¹⁹

6. A KÖZSZOLGÁLATI SZABÁLYOZÁS MODELLEI

A közzolgálat szabályozása szoros kapcsolatban áll az állami irányítás filozófiájával, ennek megfelelően különbség tehető – a közzolgálati jogviszonnyal kapcsolatos kiválasztási konstrukció szempontjából – az úgynevezett közzolgálati modellek között. Az egyes megoldások megjelenése a modern közigazgatás kialakulásához köthető. Az általánosság szintjén kiemelhető, hogy Európában a karrier jellegű vagy zárt modell lett az uralkodó, még az USA-ban egy dinamikusabb, nyílt rendszer alakult ki.

A kontinentális jogrendszerekben meggyökeresedett, tiszta formában csak megjelenésekor, a 19. században létező karrierrendszer máig meghatározó mintát nyújt a közzolgálati struktúráknak.²⁰ A modell az élethivatásszerű közzolgálat alap gondolatára épül, amelynek alapvető célja egy olyan szisztéma kiépítése, hogy a szakképzettségét megszerzett személy fiatalon kerüljön a rendszerbe, és ott önmagát folyamatosan fejlesztve, a szükséges szaktudást és tapasztalatot megszerzve idővel a szervezeti hierarchiában folyamatosan haladjon előre. A kiválasztás az – általában pályakezdő – fiatalok toborzásával kezdődik meg, ennél fogva a karrierrendszerű közzolgálatokban nagy hangsúlyt fektetnek az utánpótlás nevelésre és a tehetséggondozásra. Hasonló fontossággal bír a kiválasztás folyamata is, mivel a karrier lényege pontosan a stabilitáson alapul, kifejezetten veszélyesnek tekinthető ezzel összefüggésben a magas fluktuáció. A kiválasztáson megfelelt, és így közzolgálati jogviszonyt létesített munkavállaló általában a „számárlétra” legalján kezdi pályafutását (gyakornoki, fogalmazó besorolásban), majd az idő múlásával léphet feljebb egy előre meghatározott ütemterv alapján.²¹

A karrierrendszer esetleges hátrányaival összefüggésben kiemelésre érdemes az a jellegzetesség is, miszerint a nagyfokú stabilitás nehézkessé, lassan alkalmazkodóvá teheti a közzolgálati rendszert, fennáll a veszélye annak is, hogy a hivatalnokok elkényelmesednek a megszokott biztonságban. A nehezen motiválhatóság problémája reális egy olyan térben, ahol az előmenetel csak idő kérdése, és egyébként a jogszabályokkal körülbástyázott közzolgálati jogviszony megfelelő védelmet nyújt a politikai viharoktól. Mindezekre tekintettel a karrierrendszer jellemzői közé sorolható az életpályaszerű munkavégzés, a stabilitás, az előre tervezhetőség, a folyamatos képzés lehetősége, az alulmotiváltság veszélye, valamint az egyéni megvalósítás lehetőségének szűk köre.

¹⁹ Uo.

²⁰ A közzolgálati karrierrendszer kialakulásával összefüggésben lásd bővebben: MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közzolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közzolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII. 177–180.

²¹ CZÉKMANN ZSOLT (2013): A közigazgatás személyzete: a közzolgálat. In TORMA ANDRÁS szerk.: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 129–130.

A közszolgálati modellek másik köre az Egyesült Államokban megjelent zsákmányrendszer. Az amerikai szisztéma meghatározó eleme a választás, ebből következően a hatalomra került politikusok elsődleges feladata a hozzájuk hűséges tisztviselői kar pozícióhoz juttatása. Ez arra az eredményre vezet, hogy a tisztviselő osztozik a politikus sorsán, ebből kifolyólag ebben a konstrukcióban politikai semlegességről nem beszélhetünk.

Az amerikai modell a mintát a gazdasági életből merítette, ennél fogva a hivatali struktúra felépítése és a humánpolitikai gazdálkodás alapelvei a vállalatok működésére emlékeztetnek, amelyeknek célja a hatékonyság előmozdítása. Itt is fontos szerepet kap a kiválasztás, de célpontja már nemcsak a pályakezdekők, hanem az adott poszt betöltésére legalkalmasabb személy „megtalálása”. A rendszert a dinamika jellemzi, akár a rendszeren belüli rugalmas átszervezés, személycserre tekintetében, akár a szervezetrendszeren kívülről (esetenként egyből magas szintű besorolásba) érkező személy bevonásával, ami miatt a zárt rendszerhez hasonló stabilitásról nem beszélhetünk.

Megjegyzendő, hogy a zsákmányrendszerben nem a szolgálatban eltöltött idő képezi az előmenetel alapját, hanem a munkavégzés folyamán tanúsított magatartás és elért eredmények. Ugyanakkor a teljesítmény elmaradása az elvárttól nemcsak gátolhatja az előmenetelt, de egyben könnyen a közszolgálati jogviszony végét is jelentheti.²² A zsákmányrendszer jellemzői mindezek alapulvételével az alábbiakban foglalhatók össze: szoros kötődés a politikához, nagy rotáció a személyi állományban, a dinamikus rendszer gyorsabb alkalmazkodást eredményez, illetve nincs igazi hivatalnoki réteg.

A fentiek előrebocsátását követően kiemelésre érdemes, hogy a két modell tiszta formában csak a 19. században létezett, azóta folyamatos kölcsönhatást gyakorolnak egymásra. Ennek eredménye volt a zsákmányrendszer stabilitásának megteremtése (a politika által érintett réteg szűkítése), és – egyebek mellett – a karrierrendszerben a minősítés, teljesítményértékelés bevezetése (és az ehhez kapcsolódó következmények, mint például a bértelítés lehetősége).

7. AZ EGYÉN EREDMÉNYESSÉGÉNEK GARANCIÁJA: A KIVÁLASZTÁSI RENDSZER JELENTŐSÉGE

A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás kialakításának egyik mozgatórugója az eredményesség, közelebbről az egyén és a szervezet eredményességének garantálása különböző jogi (és nem jogi) instrumentumok által. Ma is helytállóan tekinthetők Magyary Zoltán 1944-ben megfogalmazott gondolatai, miszerint *„ha egy alkalmazott munkája nem eredményes, az nem szükségképpen az egyén alkalmatlanságából, vagy hibájából folyik, hanem áldozata lehet olyan munkafeltételeknek, amelyek akadályozzák képességeinek legjobb kifejtését, a tőle telhető eredményesség elérését.”*²³ Ebből következik – Magyary gondolatme-

²² CZÉKMANN (2013): i. m. 130–131.

²³ MAGYARY (1944): i. m. 8.

netét követve – az is, hogy a szervezet eredményessége nem az abban működők egyéni képességeinek az összege, hanem annál több vagy kevesebb is lehet.

Megkerülhetetlen ennek megfelelően az eredményességre törekvés érvényesítése a szervezetben és ezen keresztül az egész közszolgálati személyzeti rezsimben. Indokoltnak mutatkozik azonban azt is jelezni, hogy a kontinentális államokban a hatékonyság és az eredményesség elve gyakran konfliktusba kerül a jogállamiság követelményével, így a tisztviselői kar egyes tagjai a társadalmi igények által támasztott hatékonysági és eredményességi követelmények miatt olyan kényszerhelyzetbe kerülhetnek, amely keretek között cselekedeteik a fennálló jogrend keretei közé nehezen illeszthetők.²⁴

A fent írtakra tekintettel rögzítendő, hogy kiemelkedő jelentősége van a kiválasztási rendszernek, mivel a közigazgatás eredményessége számos vonatkozásban a tisztviselők személyében rejlő okokra vezethető vissza. A hazai szabályozás történetét alapul véve sarkalatos kérdésként fogalmazható meg az a jogalkotói dilemma, hogy a kiválasztás módja a kinevezés vagy a választás legyen. Ezzel összefüggésben Magyary elvi élel mutat rá arra a jelenségre, hogy nem a két megoldás értékelése áll a döntés középpontjában, hanem a hatalom alanyának problematikája.²⁵

A kiválasztási rendszer tökéletesítése folyamatosan napirenden lévő kérdés a jogalkotó részéről. Ezzel összefüggésben – a hazai szabályozást nemzetközi kontextusba helyezve – indokoltnak mutatkozik az amerikai és a francia megoldásról megemlékezni. Az USA-ban – egyebek mellett – az alábbi eszközök alkalmazásától reméli a jogalkotó a megfelelő kiválasztási rendszer intézményesítését: nyilvános pályázatok kötelező előírása, a kinevezések hivatalos lapban történő közzétételének érvényességi kellékként történő felfogása, a jelöltek minősítése képességvizsgáló módszerekkel, valamint felvételi vizsga letétele. Annyit azért érdemes hozzátenni, hogy az ugyancsak a tárgykörrel összefüggésbe hozható versenyvizsga rendszere azonban Franciaországban rendelkezik komoly hagyományokkal, amely a véglegesítés előfeltételként előírt próbaszolgálatot és a gyakorlati vizsga letételét éppúgy magában foglalja, mint a továbbképző tanfolyamok hallgatásának kötelezővé tételét. A hatályos szabályozásban a kiválasztási eljárás alapját a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 45–46. §-ában foglalt rendelkezések adják, ez képezi a közszolgálati jogviszony létesítésével kapcsolatos reguláció bázisát.

A hatályos szabályozás értelmében jogszabály vagy az államigazgatási szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet. Ezzel összefüggésben a Kttv. 45. § (1) bekezdésének második fordulata azt is egyértelművé teszi, hogy pályázati eljárás esetén kinevezést adni csak olyan személynek lehet, aki a pályázaton részt vett és a pályázati feltételeknek megfelelt. A történeti hűség kedvéért annyit indokoltnak

²⁴ Ezzel összefüggésben lásd bővebben: JENEI György (2005): *Közszolgálati közgazdaságtan, egészség-gazdaságtan, Európai Unió követelmények*. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. 14. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszozg_kozgazdasagtan_2005.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 20.)

²⁵ MAGYARY (1944): *i. m.* 10.

mutatkozik rögzíteni, hogy a meghívásos kinevezés tág értelmezését sugallja az a gyakorlat, amelynek értelmében általában pályázat nélkül betölthetők a közigazgatási állások.

Az utánpótlás biztosításának realizálása szempontjából garanciális jelentősége van a szabályozás ama elemének, amely szerint a személyügyi központ toborzási adatbázist működtet a kiválasztás, a lehetséges pályázók tájékoztatásának elősegítésére, amelybe az a magyar állampolgár kérheti felvételét, aki büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább érettségi végzettséggel rendelkezik.²⁶ Az államigazgatási szerv vezetője a betöltetlen álláshely betöltése céljából a toborzási adatbázisban nyilvántartott személyek egyéni azonosításra alkalmas módon nyilvántartott adataihoz közvetlenül hozzáférhet. Adatkezelési szempontból garanciális jelentősége van az (5) bekezdésben foglalt rendelkezésnek, amely szerint a pályázó érintett személyes adatait az államigazgatási szerv a kormányzati szolgálati jogviszony létesítéséről meghozott döntés időpontjáig vagy – kormányzati szolgálati jogviszony létesítése és fennállása esetén – a kormányzati szolgálati jogviszony megszűnéséig (megszüntetéséig) kezeli.

Egységességet céloz a Kttv. 45. § (4) bekezdésében foglalt rendelkezés, amely akként rendelkezik, hogy a pályázó által benyújtott önéletrajz tartalmazza a törvény külön mellékletében meghatározott kötelező adatköröket, valamint az önéletrajzhoz csatolandó, az önéletrajzban foglaltakat igazoló mellékleteket, illetve tartalmazhat egyéb kiegészítő információkra vonatkozó adatokat is.

Az államigazgatási szerv vezetője számára – a közszolgálati jogviszony létesítésével összefüggésben – kellő mozgásteret biztosít az a felhatalmazás, amelynek értelmében a kiválasztás során, a munkakör betöltéséhez előírt szakmai végzettséggel, szakképzettséggel, szakképesítéssel, tapasztalattal, képességgel egyformán rendelkező jelöltek esetén előnyben lehet részesíteni azt a személyt, aki több gyermeket nevel, valamint előnyben kell részesíteni az önkéntes tartalékos szolgálati viszonyban állókat.

A fentebb említetteknek megfelelően a francia modellben érvényesülő próbaszolgálathoz hasonlóan – főszabály szerint – kötelező jelleggel rögzíti a szabályozás azt, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony létesítésekor legalább három, de legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kell kikötni, amely azonban nem hosszabbítható meg. Kiemelésre érdemes a gyakorlati idő joghatásaival összefüggésben az is, hogy a próbaidő tartamát a pályakezdőnél a gyakornoki időbe be kell számítani, valamint a próbaidő alatt a kormányzati szolgálati jogviszonyt bármelyik fél indoklás nélkül azonnali hatállyal megszüntetheti.²⁷

A személyzeti jogra vonatkozó szabályozás mai rendszerével összefüggésben korábban említettük a jogalkotó által a differenciált jogi szabályozás érdekében tett jogalkotói lépést, amely az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) elfogadásában és az – kormánytisztviselői és köztisztviselői státusz melletti – állami tisztviselői jogállás intézményesítésében ragadható meg. Az Áttv. alapvetően szubszidiárius

²⁶ Kttv. 45. § (2) bek.

²⁷ Kttv. 46. § (1)–(3) bek.

joganyagként támaszkodik a Kttv. rendelkezéseire, néhány ponton azonban eltérő szabályokat rendel alkalmazni az állami tisztviselői jogviszony létesítése tekintetében.

Ebben a tekintetben kiemelésre érdemes az Áttv. 5. § (2) bekezdésében foglalt többlet ki nevezési feltétel, amely szerint állami szolgálati jogviszony csak olyan személlyel létesíthető, aki közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséggel rendelkezik, vagy vállalja, hogy kinevezésétől számított két éven belül közigazgatási tanulmányok szakirányú továbbképzés során közigazgatási tanulmányok szakirányú szakképzettséget szerez. A (3) bekezdés arra is lehetőséget ad, hogy a munkáltató az állami szolgálati jogviszony létesítéséhez a jogszabályban meghatározott egyéb feltételeken túlmenően előírja azt, hogy az állami tisztviselő államtudományi és közigazgatási felsőfokú képzésben, az NKE képzése keretében megszerzett szakképzettséggel rendelkezzen, vagy vállalja a szakképzettségnek a munkáltató által meghatározott időtartamon belüli megszerzését azzal, hogy a munkáltató által meghatározott időtartam legfeljebb a kinevezés időpontjától számított hetedik év végéig terjedhet.

A kiválasztási eljárás folyamán a munkáltató egyéb szempontjainak érvényesítése érdekében az Áttv. 5. § (6)–(8) bekezdéseiben foglalt rendelkezések értelmében a jelzett kötelezettség alól mentesül az államtudományi mesterszintű szakképzettséggel, a közigazgatás-szervező alap- vagy mesterszintű szakképzettséggel rendelkező, illetve a kinevezését megelőzően közigazgatási szakvizsgát vagy jogszabály által azzal egyenértékűként elfogadott vizsgát, vagy az állam- és jogtudományok területén tudományos fokozatot szerzett állami tisztviselő. Végezetül kiemelendő az a lényegében diszkrecionális jogkört telepítő rendelkezés is, amelynek értelmében állami szolgálati jogviszony létesíthető vagy fenntartható olyan személlyel is, aki a hivatkozott feltételeknek nem felel meg, ha az a munkáltató hivatali érdekeit szolgálja és a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter a foglalkoztatást előzetesen jóváhagyta.

8. ÖSSZEGZÉS

Jelen tanulmányban a közszolgálati jogviszony létesítésére vonatkozó szabályozás továbbfejlesztésének egyes aspektusait tettem vizsgálat tárgyává, ennek keretében a Magyary Zoltán Közigazgatás-Fejlesztési Programban foglalt célkitűzéseket vettem össze azok gyakorlati érvényesülésével, valamint – elméleti dimenzióba helyezve a vizsgálatot – a Magyary Zoltán által a közszolgálattal kapcsolatban korábban lefektetett megállapításokkal.

A szabályozás tökéletesítése és véglegesítése vonatkozásában érdemes két megállapítás erejéig visszatérni a névadó (Magyary Zoltán) gondolataihoz. A közszolgálati jogviszony egyik legalapvetőbb jellemvonása kristályosodik ki a következő megfogalmazásban: „[a] közigazgatás tagjának lenni mindig azt jelenti, hogy valaki olyan szerepet tölt be, amit nem önjelöltől lát el, hanem amelyet más bízott rá [...] ezért számon lehet kérni, tehát felelősséggel jár, azaz szolgálatot jelent”. Ehhez kapcsolódóan fontos kiemelni azt az evidenciát

is, miszerint „a szolgálat a közigazgatás minden tagjára nézve áll, nemcsak az alárendeltekre, hanem a főnökökre is”.²⁸

Kiemelkedő jelentősége van továbbá a közszolgálati státusz kiszámíthatóságának, a közszolgák stabilitásának is. A témakör ugyancsak nem újkeletű, mivel Magyary Zoltán sokat citált művében ezzel kapcsolatban is tett néhány, napjainkban is helytálló megállapítást: „[p]arlamentáris államokban [...] a hivatásos közszolgálati alkalmazottak a különböző pártállású kormányok alatt változatlanul ellátják feladatukat”. A folyamatos alkalmazás és ezen keresztül a stabilitás Magyary szerint két törvényszerűségből kell, hogy fakadjon. Egyrészt abból, hogy „a kormánynak nincs jogi lehetősége, jogalapja az elbocsátásukra”, másrészt pedig abból, hogy az állandó alkalmazottak működését túlnyomórészt a jog, valamint technikai szempontok irányítják „így a kormánynak nincs is szüksége az elbocsátásukra”. Az idézett gondolatok után annyit azért talán érdemes kifejezésre juttatni, hogy egyes felmentési tényállások igen tág, határozatlan jogfogalmakkal körülírt meghatározása olyan mértékű mozgásteret ad(hat) a munkáltatói jogkört gyakorlók számára, amelyek – például a bizalomvesztés vagy a méltatlanság esetén – csökkentik a Magyary által fontosnak tartott kiszámíthatóságot, amely a hatályos szabályozás egyik kritikájaként említhető.

²⁸ Bővebben lásd: MAGYARY (1944): *i. m.* 129–130.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. CZÉKMANN Zsolt (2013): A közigazgatás személyzete: a közszolgálat. In TORMA András szerk.: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó.
2. FÁBIÁN Adrián (2016): *Vezetők és beosztottak a magyar közigazgatásban.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
3. JENEI György (2005): *Közszolgálati közgazdaságtan, egészség-gazdaságtan, Európai Unió követelmények.* Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. Elérhető: http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/387/1/kozszolg_kozgazdasagtan_2005.pdf (Letöltés dátuma: 2018. 02. 20.)
4. LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC.
5. MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
6. MAGYARY Zoltán (1944): *A hivatásos közszolgálat megoldatlan kérdései.* Kolozsvár, Erdélyi Múzeum-Egyesület.
7. *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program.* (11.0) Elérhető: <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (Letöltés dátuma: 2016. 12. 06.)
8. MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közszolgálati- és a munkajog szerepének, jogrendszerbeli helyének változása és hatása a jogviszony szereplőire a mindennapokban. Ki méltó a bizalomra? A bizalomvesztés és a méltatlanság több szempontú munkajogi vizsgálata. *MTA Law Working Papers*, 23. sz.
9. MÉLYPATAKI GÁBOR (2015): A közszolgálati jog történetének állomásai – a hivatásos közszolgálat megjelenésétől a XX. század első feléig. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII. 175–191.
10. SZAMEL Lajos (1996): *A közigazgatás személyzete.* Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.

Dr. habil. Bencsik András, PhD, tanszékvezető, egyetemi docens, a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszékének oktatója. Kutatási területei közé tartoznak különösen a közigazgatási hatósági eljárás, a közigazgatási bíráskodás, a közigazgatási működés törvényességének biztosítása, valamint a gazdasági közigazgatás (versenyjog, fogyasztóvédelem) témakörei. E tárgykörökben több pályázati kutatási és szakértői projektben vett részt kutatóként. Számos hazai és külföldi (angol nyelvű) publikáció szerzője. 2015-ben jelent meg *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig* című monográfiája. 2015 januárja és 2016 januárja között az Általános Közigazgatási Rendtartásról szóló törvényt előkészítő Kodifikációs Bizottság tagja volt. Tagja a Public Governance, Administration and Finances Law Review bíráló bizottságának. Az MTA köztestületi tagja. Tagja a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesületnek.

Koi Gyula¹

CONCHA GYŐZŐ ELMÉLETE A HATALOMMEGOSZTÁSRÓL²

Győző Concha's Theory on the Separation of Powers

Dr. Koi Gyula, PhD, tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet; tudományos munkatárs, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet, Piacgazdaság Polgári-, Büntető-, és Közigazgatási Jogi Garanciái Kutatásának Osztálya, Közigazgatási Jogi Kutatócsoport, koi.gyula@uni-nke.hu

E tanulmány Concha Győző, a német típusú alkotmánytan (Verfassungslehre) és közigazgatástan (Verwaltungslehre) egyik legfontosabb hazai művelője két fontos munkája tükrében kíván bemutatni egy atipikus hatalommegosztás elméletet. A dolgozat a témakör legnagyobb hatású elméleteinek egyes általános kérdéseit kívánja bemutatni elsőként (az angol Locke, Blackstone; a francia és francia svájci Montesquieu, Vattel, Constant, Berriat Saint-Prix; illetve a német Mohl, Stein és Gneist tevékenységét illetően), és figyelmet fordít a hatalommegosztás egyes kérdéseire, valamint etimológiai problémáira az eltérő nagy és kevésbé jelentékeny jogi kultúrákban (latin politica trias; angol separation of powers; francia séparation de pouvoirs; német Gewaltenteilung, valamint Gewaltentrennung [a második kifejezés az osztrák és svájci német jogi nyelvben használatos]; olasz separazione dei poteri; spanyol separación de poderes; portugál separação de poderes; illetőleg a román separația puterilor; továbbá az orosz разделение властеи (razdelenije vlastej) egyaránt. A cikk az etimológia, a fogalomtörténet (Begriffsgeschichte), az eszmetörténet (Ideengeschichte), valamint a szokásos jogdogmatikai (Rechtsdogmatik) elemzés eltérő módszertanait alkalmazza. Az esszé bemutatja Concha Győző munkásságának főbb jellemzőit. Írásunk

¹ A 2016. november 1–25. között írt, korábban publikálatlan kézirat jelentősen bővített, átfogóan kiegészített és átdolgozott, véglegesen 2019. január 30-án lezárt változata. Konferencialadás formájában az írás egy kezdeti változata az NKE Molnár Tamás Kutatóközpont által rendezett 2016. november 25-i A hatalommegosztásos eszmerendszer elnevezésű tudományos szimpozionján hangzott el.

² A kézirat az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete Közigazgatási Jogi Kutatócsoportján belül a *magyar jogrendszer reakcióképessége 2010–2018* elnevezésű NKFIH kutatási főirány (2018–2021) keretében készült.

egybeveti a *Politika: Alkotmánytan/Közigazgatástan különféle kiadásokban fellelhető, hatalommegosztás tematikájú eltérő szövegváltozatait (1891, 1893, 1895/1905), valamint rövidebb, Az államhatalmak megosztásának elvei (1892) című munkáját. Véggöveketzetésünk szerint Concha kárhoztatta (kritikával illetve) a hatalommegosztással foglalkozó zavaros német jogirodalmat (és olykor a francia irodalmat is), és saját elméletét Stein teóriájának erősen módosított, a magyar történeti alkotmány (közjog) korábbi fejleményeire támaszkodó inventív változataként építette ki.*

KULCSSZAVAK:

alkotmánytan, eszmetörténet, etimológia, francia alkotmányjog, hatalommegosztás, komparatiztika, közigazgatástan, német alkotmányjog, Rechtsstaat, Rule of Law

*This paper tries to present a theory of separation of powers that is not typical in the mirror of two important works of the one of the most important Hungarian scholars of German type constitutional theory (Verfassungslehre) and administration theory (Verwaltungslehre), Győző Concha. The study presents some general questions and the most influential theories of the topic (the British Locke, Blackstone; the French and Swiss–French Montesquieu, Vattel, Constant, Berriat Saint-Prix; the German Mohl, Stein, and Gneist, too) and pays attention to the etymological problems and question of separation of powers in the different major and less major legal cultures (Latin politica trias; English separation of powers; French séparation des pouvoirs; German Gewaltenteilung, and Gewaltentrennung (the second version in Austria and German-speaking territories of Switzerland); Italian separazione dei poteri; Spanish separación de poderes; Portuguese separação de poderes; just as the Romanian separația puterilor; and Russian разделение властеi (razdelenije vlastej), too. Our article applies various methodologies of etymology, conceptual history (Begriffsgeschichte), and history of ideas (Ideengeschichte), and a typical analysis of Legal Doctrines (Rechtsdogmatik). This essay demonstrates the most important characteristics of Győző Concha's life-work. Our paper compares the different variations of separation of powers related to adequate parts of Concha's *Politica: Constitutional Theory – Administration Theory* from 1891, 1893, and 1895/1905; and a shorter study entitled *The Principles of the Separation of Powers* (1892). We concluded that Concha criticised the mistakes of the confused separation of powers-related German legal literature (and sometimes the French one, too), and constructed his own theory of a strongly modified, inventive (original) version on Stein's theory, based on the previous antecedents of the Hungarian Historical Constitution (and constitutional law).*

KEYWORDS:

administration theory, comparatistics, constitutional theory, etymology, French Constitutional Law, German Constitutional Law, history of ideas, Rechtsstaat, the rule of law, separation of powers

1. ELŐZETES FOGALMI KÉRDÉSEK ÉS SZAKIRODALOM

A hatalommegosztás modern (újkori és jelenkori) eszmerendszere egy sokágú gyökér képét vetíti elénk. Csak röviden utalva érdemes itt felsorolni pár klasszikus eszmetörténeti támpontot. Az újkori tudományos viták angol *Rule of Law* jelentette kiindulópontjai John Locke (1632–1704) munkásságára utalnak vissza.³ Ez a *King in Parliament* elv és a föderatív hatalom angolszász bázisú világa, a *splendid isolation* alkotmányjogias szegmента. Olyan fogalmakat használ, mint *representative government* vagy *ruling power*. Valamelyest William Blackstone alapműve is világot vet az eszmerendszere,⁴ de majd a német Rudolf Gneist mutat rá arra, hogy lehetséges akár az is, hogy az angol eszmék körében az angol alkotmányjog tételei a külhoni jogtudósok számára csupán William Blackstone (1723–1780), először 1765-ben megjelent angol jogi alapműve által váltak hozzáférhetővé. A francia „orákulum”, Charles Montesquieu (1689–1755) műve a maga hatalmi triászával – az elmélet legismertebb manifesztációjaként – azonban már 1748-ban megjelent, és e műben a maga teljességében igyekezett elemezni a korábbi hatalomkoncepciókat.⁵ Bár tény, hogy Montesquieu angol elveket továbbfejlesztő gondolatiságát a mélység tekintetében olykor viták övezik. Emerich (Emer) de Vattel (1714–1767) svájci franciaként dolgozta ki az alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*) elméletét (a diplomáciai védelem nemzetközi elve mellett).⁶ A következő állomás szintén a francia nyelvű, ám svájci területen megfogant jogi kultúrkörből a semleges hatalom (*pouvoir neutre*) elmélete, Benjamin Constanttól (1767–1830),⁷ aki még sokban a William Blackstone-i gondolatiságig nyúlik vissza. Figyelemreméltók a Concha által is vizsgált Joseph Fiévée (1767–1839), valamint Jacques Berriat-Saint Prix (1769–1845) megfigyelései is. A francia konstitucionalizmus ellentétéként szánt német jogállam (*Rechtsstaat*) eszmeisége Robert von Mohltól (1799–1875)⁸ Lorenz Steinon (1815–1890)⁹ keresztül Rudolf Gneistig (1816–1895)¹⁰ vezet. A német út

³ LOCKE, John (1690): *Two Treatises of Government: In the Former, the False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*. London, Awansham Churchill. 132–153.

⁴ BLACKSTONE, William (1765): *The Commentaries on Laws of England*. Oxford, Clarendon Press.

⁵ A kötet első megjelenésekor (1748) a címben a mai helyesírás szerinti „lois” helyett a régies helyesírású „loix” szóalak állt. A filológiailag és bibliográfiailag pontos címléírás: MONTESQUIEU, Charles-Louis Secondat (1748): *De l'esprit des loix I.–II.* Genf, Barillot et Fils. 522., 564. Hozzá kell tenni, hogy Montesquieu 1749-ben javított kiadást tett közzé, amely hamar népszerű lett.

⁶ VATTEL, Emerich de (1758): *Est-il permis en certaines circonstances d'attenter à la vie du chef de l'État? Dialogue*. Paris, Rey et Gravier.

⁷ CONSTANT, Benjamin (1796): *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*. Paris, Flammarion.

⁸ MOHL, Robert von (1832): *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates I.–II.* Tübingen, Laupp.

⁹ Stein hét (alkötetekkel együtt nyolc) kötetes fő művének érdekfeszítő részlete: STEIN, Lorenz (1869): *Die Verwaltungslehre II. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland*. Stuttgart, Cotta. 292–300.

¹⁰ GNEIST, Rudolf (1872): *Der Rechtsstaat*. Berlin, Julius Springer. IV., 202.; Első magyar kiadása: GNEIST, Rudolf (1875): *A jogi állam*. Budapest, MTA. 275. Reprint kiadása előtanulmánnyal (Varga Zs. András) és életrajzzal

a *Rechtsstaat* fogalmi bizonytalanságai miatt a 19–20. század fordulójáig számos zavart lehetett érzékelni a hatalommegosztás felfogásában. Concha Győző alapvetően e nézeteket kritizálva, alapkérdéseket felvetve jut el Stein elméletének „javított kiadásáig”, számos érdekes kérdést és problémát megoldani kísérelve mindeközben.

Röviden itt utalunk arra, hogy Concha óta sok minden változott a hatalommegosztás elméleti felfogása terén, elég annak csupán szovjet elmélet általi tagadására utalni (a hatalomkoncentráció elvét tekintette már Joszif Sztálin [1878–1953] is a szovjet jog legnagyobb sajátosságának 1932-es művében), ahol „*a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egyetlen organizációban olvad össze*”.¹¹ Ma a hatalommegosztásnak sok iránya él egymás mellett, számos különbséggel, de sok átfedéssel.

A hatalommegosztás szavunk fogalmi leegyszerűsítés, bizonyos értelemben a körülírás mellőzése szóösszevonás (szemantikai szimplifikáció) útján. Először is nem bármely hatalom tartozik ide, hanem klasszikus megfogalmazásban az államhatalom. Valamint nemcsak a „megosztás”, hanem az „elválasztás” kifejezés is használatban van. Ennek nyomán az államhatalmak (államhatalmi ágak) megosztása (elválasztása)¹² opciók használhatók a hatalommegosztás kifejezés teljesebb alakjaként. A fogalomban az államhatalmak (annak ágainak) korlátok közé szorítása, mint elvi mag, vagyis a hatalomkorlátozás különféle módjai rejlenek, így tehát a hatalommal történő visszaélés gátjául szolgál maga a *conceptus*.

Az idegen nyelvű ekvivalensek megvizsgálása is figyelmet érdemel. A latin *politica trias* kifejezésben a „hatalmi triász” rejlik. A kifejezés csupán fennállást igazol, de nem kíván megoldást kínálni sem elválasztás, sem megosztás formájában. Közelebb áll azonban a hazai fogalomhasználathoz az angol *separation of powers*. Hasonló nyelvi gondolkodást tükröz a francia *séparation des pouvoirs* (illetve az olasz *separazione dei poteri*, a spanyol *separación de poderes*, a portugál *separação de poderes*, valamint a román *separația puterilor*). Ezek mind az elkülönítést (szeparálást), vagyis elválasztást, *separatio*-t támasztják alá a hatalom, hatalmak vonatkozásában. A német nyelv esetében eltér a németországi, valamint az osztrák és a svájci szóhasználat. A németországi irodalom a *Gewaltenteilung*, míg az osztrák és a svájci dialektus a *Gewaltentrennung* kifejezést használja. Ritkán előfordul a *Gewaltengliederung* is. A *Gewalt* főnév egyfelől a hatalom (másfelől erő, harmadfelől erőszak,¹³ kényszer) jelentést hordozza. A *Teilung* az általános és a jogi értelemben vett megosztást is jelenti (például az örökség feletti osztozkodás, azaz a hagyatéék megosztása – *Teilung des Nachlasses*; illetve a kármegosztás *Teilung des Schadens* példák említhetők). A *Trennung* szó használata ennél már korlátozottabb. A szótagok elválasztása értelemben használják, jogi értelme pedig az ágytól és asztaltól való elválás (latinul *separatio a toro et*

(Koi Gyula): GNEIST, Rudolf (2018) [1875]: *A jogi állam*. (Varga Zs. András bevezető tanulmányával és Koi Gyula Gneist-életrajzával) Budapest, MTA. 275.

¹¹ STALIN, Josif Vissarionovič (1946) [1932]: *Вопросы ленинизма*. (*Voprosi Leninizma*). Moskva, Ogiz. 52–53.

¹² Magam a „hatalmi ágak szétválasztása” kifejezést kevésbé tartom szerencsés vagy sikerült szóalkotásnak.

¹³ Érdekes, hogy a japán nyelv a tüntetések alkalmazott erőszakra a *Gewalt* szó eljapánosításával képzett *gebaru* szót használja. A hatalom szót a *boryoku* ekvivalens fejezi ki.

mensa) az az különélés, különválás, vagyis a házasság (házastársi jogok és kötelezettségek) lényeges tartalmának (jelentős részének) felfüggesztése (az együttélés szüneteltetésénél több) – *Trennung von Tisch und Bett*. A *Gliederung* szó tagoltságot, tagolást, tagolódást, tagozódást jelent, azaz a hatalom tagozódása a hatalommegosztás rokonszava. Az oroszban a *разделение властеи* (*razdelenije vlastej*)¹⁴ jelenti a hatalommegosztást. A *razdelit'* ige az elválasztani és a megosztani értelmet is hordozza. A *разделить наследство* (*razdelit' nasledstvo*) az örökség megosztását jelenti. A *vlast* szó nemcsak hatalmat, de hatóságot (sőt egyes kifejezésekben hatáskört) is jelent. Az idegen nyelvű ekvivalensek vizsgálata alapvetően egységes képet mutat. A latin más irányú gondolkodása mellett a német kissé eltérő (dialektológiai gyökerű) kettős fogalomhasználata „lóg ki” a sorból, míg a magyarban körülírásban és rövidebben is megjelenik a kifejezés, több módon is. A továbbiakban az egyszerűség kedvéért (a véleményem szerint kissé pontatlan) hatalommegosztás kifejezéssel fogok hivatkozni a fogalomra.

A szakirodalom nyelvisége tekintetében gyakran ad eligazítást az a tény, hogy egy adott jogfogalmat melyik jogághoz tartozónak tekintenek. A jogági tudományművelés és a jogtudomány közismereti gerincét alkotó nem tételes jogi vagy tételes jogi jelleggel számon kért, ám nem élő jogi tárgyak esetében az adott területen irányadóként használt nyelvek eltérnek. (Itt most csak az euroatlanti jogi kultúrköröket vesszük figyelembe).¹⁵

¹⁴ Az orosz szavak közzététele során a Kniezsa-féle nemzetközi szlavisztikai átírást használjuk.

¹⁵ Tudva, hogy minden ilyen megállapításnak csak hozzávetőleges értéke lehet, az angol és a német a fő nyelv a főszövegbeli megszorításokkal az állam- és jogelmélet (vagy jogfilozófia, továbbá jogi alaptan vagy bevezetés a jogba diszciplínák és tantárgyak), valamint a büntető tudományok területén. Alapvetően ez igaz a közép-európai és kelet-európai alkotmányjogra, úgy azonban, hogy esetenként kiegészülhet a francia nyelvvel is a felsorolás. Az angol, a francia és a német nyelv az uralkodó a közigazgatási jog művelésében, úgy azonban, hogy az angolszász területen a közigazgatási jog külön jogágisága későbbi fejlemény, ám a tágabb értelemben közigazgatás-tudomány szervezés-vezetéstani megközelítését az angol nyelv dominanciája jellemzi, csekély német ellensúllyal. A klasszikus közigazgatási jog francia és német gyökerű. A két jogi kultúra egymásra hatása kezdettől fogva kimutatható. A civilisztikában is érezhető a három nagy nyelv hatása. Hasonló a helyzet az EU-jogban, valamint az európai (összehasonlító) jogtörténetben. Az angol és a francia nyelv az elsődleges a nemzetközi közjogban. Az olasz és a német nyelvű tudományművelés minősíthető legerősebbnek a római jog területén. A fenti felsorolás klasszikus euroatlanti (Európa és az USA, valamint Kanada, Ausztrália és Új-Zéland) helyzetet tükrözi, és többé-kevésbé érvényesül Afrika vonatkozásában is. Eltéréseket valamelyest Ázsia területe mutat. A keleti kereszténység jogát példának okáért főként német (valamint olasz) és csak kisebb részben angol nyelvű szakirodalmak tárják fel. Angol és német nyelvű az ókori keleti jogok, az iszlám jog nemzetközi irodalma. A hindu jog és a japán jog estében az angol a *lingua franca*. A kínai jog vonatkozásában – saját megfigyelésem szerint – az angol nyelv dominanciája mellett főleg korábról igen erőteljes a francia *magnum opusok* száma. (Erre René David és Henri Maspero, továbbá a magyar származású, és francia, angol és német nyelven is publikáló Étienne (Stefan) Balazs a példa, míg a német szerzők általános és történeti sinológiában dominánsabbak). Angol nyelven publikált jogi sinológiai témákról a magyar gyökerű Laszlo Ladany. Hagyományosan erős az orosz sinológia is (elég itt arra a tényre utalni, hogy a legnagyobb kínai kétnyelvű szótár kínai–orosz nyelvpárú), így az orosz jogi sinológia tanulmányozása is haszonnal kecsegtetne, mivel az orosz kutatók kevésbé szoktak angol vagy más idegen nyelven publikálni.

Az ázsiai helyzetre: JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában. Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok*. Budapest, Typotex. 10–32., 672–705.; A legnagyobb kínai–más nyelvű szótár: OSANIN, Ilja Mihajlovič szerk. (1983–1984): *Большой китайско-русский словарь по русской графической системе в 4 томах. Около 250 000 слов и выражений I-IV. (Bolšoj kitajsko-russkij slovar' po russkoj grafičeskoj sisteme v 4 tomah. Okolo 250 000 slov vyraženij I-IV.)*. Moskva, Akademii Nauk SSSR – Glavnaja Redakcija Vostočnoj Literatury. 552.,

A szakirodalom sajátossága, hogy a témakört különféle alkotmányjogi és politikaelméleti munkákban fejtik ki. Az relatíve nem túl gyakori vállalkozás, hogy valaki kifejezetten, külön a hatalommegosztásnak szenteljen monográfiát (vagy tanulmánykötetet). Emiatt az ilyen irányú munkákat érdemes külön is kiemelni. E körben angol,¹⁶ francia,¹⁷ német,¹⁸ magyar¹⁹ nyelvű források említhetők (a szakirodalmakat időrendben soroltuk fel).

2. CONCHA GYŐZŐ MUNKÁSSÁGÁNAK NÉHÁNY JELLEMZŐJE

Concha Győző (1846–1933) a dualizmus korának és a Horthy-korszak első felének első számú közjogásza volt, aki a közigazgatási jog és a közigazgatástan mellett az alkotmányjognak és az alkotmánytannak is jelentős művelője volt.²⁰ Ekkor, a dualizmus idején volt a vertikális hatalommegosztás magyarországi kialakulásának egyik fontos állomása. Concha a Magyar Tudományos Akadémia levelező (1886), rendes (1900), igazgatósági (1914), majd tiszteleti tagja (1931), a köztisztviselők társaságának elnöke volt (1922–1925).²¹

1100., 1103., 1061. A 3800 oldalas mű 15 505 írásjegy és írásjegykombináció felvételével 250 000 szót és kifejezést (jelentést) tartalmaz. A keleti keresztény egyházjog olasz nyelvű forrásaira: ERDŐ Péter (2014): *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat. 894., 846–847.

¹⁶ VILE, M. J. C. (1967): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Fund. 467.; HARRIGER, Katy J. (2003): *Separation of Powers. Documents and Commentary*. Washington, CQ Press. 410.; CAMPBELL, Thomas (2004): *Separation of Powers in Practice*. Stanford (CA), Stanford University Press. 248.

¹⁷ AUCOC, Léon (1879): *Rapport sur le concours relatif à la séparation des pouvoirs*. Paris, E. Colas. 30.; TROPER, Michel (1980): *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Paris, LGDJ. 250.; PARIENTE, Alain (2006): *La séparation des pouvoirs: Théorie contestée et pratique renouvelée*. Paris, Dalloz. 160.

¹⁸ SEILER, Hansjörg (1994): *Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern, Stämpfli Verlag. 210.; STEFFANI, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften. 320.; BAUMANN, Robert (2002): *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung*. Zürich, Schulthess. Elérhető: <http://julianenueudorf.tk/download/uCfPAAAACAAJ-der-einfluss-des-volkerrechts-auf-die-gewaltenteilung> (Letöltés dátuma: 2019. 01. 30.); MÁTHÉ, Gábor (2004): *Die Problematik der Gewaltentrennung*. Budapest, Gondolat. 289.; MÖLLERS, Christoph (2005): *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*. Tübingen, Mohr Siebeck. 515.

¹⁹ SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris. 254.; MEZEY Barna szerk. (1998): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 353.

²⁰ Tevékenységre lásd az alábbi újabb műveket (és az ott található további szakirodalmat). KOI Gyula (2013): Concha Győző (1846–1933). In KOI Gyula: *Évszázadok megszgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*. Budapest, NKE. 178., 73–106.; KOI Gyula (2014): A közigazgatástan érett korszaka: Concha Győző. In KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKE. 487., 211–223.; KOI Gyula (2015): Concha Győző (1846–1933). In HAMZA Gábor – SIKLÓSI Iván szerk.: *Magyar jogtudósok ötödik kötet. Ungarische Rechtsgelehrte fünfter Band*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 189., 61–80.

²¹ Az MTA húsz elölülője (elnöke) közül két jogtudóst említhetünk meg: Eötvös Józsefet, aki 1866 és 1871 között a tudós társaság harmadik, illetve Moór Gyulát, aki 1945 és 1946 között tizedik elnöke volt. A másodelnök (kezdetben: másodelőülöl; 1948-tól: alelnök) tisztségét a jelenkorig hatvanhatan töltötték be, közülük jogtudós az alábbi tíz személy: Eötvös József (1855–1866); Pauler Tivadar (1880–1886); Wlassics Gyula (1898–1901); Kautz Gyula (1904–1907); Plósz Sándor (1913–1916); Concha Győző (1922–1925); Balogh Jenő (1940–1943); Szabó Imre (1970–1976); Harmath Attila (1996–1999); Vékás Lajos (2014–). Az MTA 26 titoknoka (főtit-

Éppen jelen dolgozat írása közben sikerült rálelni eddig a tudományos irodalomban fel nem tárt és nem elemzett, jogi doktorálásakor készült vizsgatézis-nyomatványára.²² Hasonló váratlan eredményt hozott egy elsőre jelentéktelen kiállításának tűnő, de igen értékes tartalmiságú, a Budapesti Királyi Magyar Tudományegyetemmel kapcsolatos kismenyomtatvány²³ felfedezése, amely gyarapodást jelentett az általunk újabban összeállított, az eddigi ismeretekhez képest 30 ismeretlen nyomatványt feltáró műhöz képest,²⁴ amely az eddigi Concha bibliográfiákon túlmutatva gazdagította az életművet.

Gazdag életművének egyik jellemzője, hogy a korabeli (némileg eufemisztikus) mondás szerint „az egész MTA a [formális] tanítványa volt”. Azonban abban egyetérthetünk Jakab Andrással, hogy önálló tudományos iskolát nem hozott létre.²⁵ Ehhez hozzá kell tenni azonban, hogy a közigazgatástan későbbi jelentős művelőire (Haendel Vilmos [1874–1955], Krisztics Sándor [1890–1966]) nagyon is hatott Concha fő műve.²⁶ Hozzájuk hasonlóan nem-formális (azaz valódi, Concha szellemiségéhez kapcsolódó, későbbi oktató vagy kutató, illetve egyaránt oktató és kutató) tanítvány volt még Balogh Arthur (1866–1951), valamint Tuka Béla (Vojtech Tuka) (1880–1946) is. Tény az is, hogy számos Concha keze alól kikerült valódi tanítványból lett korabeli tudományművelő ajánlotta műveit a tiszteletre méltó professzornak.²⁷

Concha fő közigazgatási műve a *Politika II. kötet első fele: Közigazgatástan* címet viseli. A másodlagos közigazgatás-tudományi irodalom nem vett tudomást a munka négy, helyenként eltérő szövegű kiadásáról (az 1891-es, az 1893-as, az 1905-ös, illetve az 1884-es

kára) közül csupán egy volt jogtudós, Szalay László (1861–1864). A főtitkárhelyettesek (akadémiai titkárok), valamint az MTA Doktori Tanácsa elnökeinek archontológiája teljes körűen nem ismert. Tudomásunk szerint a Doktori Tanács elnökei közül Lőrincz Lajos akadémikus volt jogtudós.

²² CONCHA Győző (1870): *Jog- és államtudományi tételek, melyeket a pesti M.[agyar] Kir.[ályi] Tudom.[ány]egyetemen kiállott szigorlatok után a jogtudori fok elnyerése végett a tekintetes Jogi Kar jóváhagyásával nyilvános vitatkozás alá bocsát –.– 1870. évi július hó 29-én déli 12 órakor*. Buda, Egyetemi Nyomda. 7.

²³ CONCHA Győző – FÖLDES Béla (1904): [Alkotmánypolitikai pályakérdések bírálata] *A Budapesti királyi magyar Tudományegyetem újjáalakításának CXXIV. évfordulója alkalmából 1904. évi május hó 13-án tartott ünnep*. Budapest, Egyetemi Nyomda. 96., 48–53. (A szögletes zárójelben adott fejezetcím saját ötletünk, mivel a jelzett rész önálló megnevezést nem kapott, a hasonló részekről a szerzők neveinek megadása különíti el.)

²⁴ KOI Gyula (2016a): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 35. sz. 1–20.; Az élete és munkái alcímű (Szinyei József alapművét az elnevezésben megidéző) sorozat újabb eredményekre támaszkodó közjogászai életrajzok és pályaképek mellett az életművekhez kapcsolódó munkásságok hiányos bibliográfiáit próbálja a modern kor eszközeinek felhasználásával a teljesség felé vinni. Egyéb életművek: KOI Gyula (2016b): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 12. sz. 1–12.; KOI Gyula (2017): Lőrincz Lajos élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 4. sz. 1–23.; KOI Gyula (2018): Ereky István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz. 1–11.

²⁵ JAKAB András (2015): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 925., 193–217. Lásd különösen a 197. oldalon írtakat.

²⁶ Ezen álláspontunkkal ellentétés nézetre lásd: SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 412., 55–57.

²⁷ Időrendi sorrendben: BALOGH Arthur (1901): *A magyar államjog alaptanai*. Budapest, Franklin. 400.; KAAS Albert (1926): *Az alkotmányfejlődés tényezői*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. (4), 128.; KRISZTICS Sándor (1931): *Politika I. Alapvetés–Társadalomtan–Államtan–Alkotmánytan*. Franklin. 495.; Az első két művet ilyenként említi: JAKAB (2015): *i. m.* 197. 37. lábjegyzet.

valószínűsíthető „ős kiadás” szövege egyelőre csak Kolozsvárott hozzáférhető).²⁸ A fő munka szintén tartalmaz a hatalommegosztás szempontjából releváns szöveghelyeket.

Munkássága az államtudomány, a közigazgatástan, a közigazgatási jog, az alkotmánytan, az alkotmányjog, a politikaelmélet és az eszmetörténet művelői számára rendkívül jelentékeny és megkerülhetetlen.

3. A HATALOMMEGOSZTÁS KÉRDÉSE AZ ÁLLAMHATALMAK MEGOSZTÁSÁNAK ELVEI CÍMŰ MUNKÁJÁBAN, ÉS A POLITIKA CÍMŰ MŰ KÜLÖNFÉLE KIADÁSAIBAN FELLEMLHETŐ SZÖVEGVÁLTOZATOKBAN

Sokat töprengtünk az elemzés módszertanát illetően. Végül a szövegegyeség érzékelhetősége miatt *Az államhatalmak megosztásának elvei* című előadást tekintjük alapnak. Ehhez képest a *Politika* 1891-es, hallgatók által lejegyzetelt kiadása nyilván előzmény (önmagában is érdekes a gondolatiság változásait ilyenképpen figyelni), míg a szintén hallgatók által jegyzetelt 1893-as változat az alapvetően vizsgált textushoz képest utólagos. Az 1895/1905-ös „legjobb kiadás” pedig már világosan Concha által lejegyzett, valamint alapjaiban erősen továbbfejlesztett *magnum opus*. (Az alkotmánytani I. kötet 1907-es kiadása ehhez képest csupán [közel] változatlan lenyomatnak minősül [néhány, más témakörben megfogalmazott kiegészítéssel, kisebb stilizálásokkal], az itteni gondolatiságot külön tehát nem vizsgáljuk.)

A hatalommegosztás problémáit a fenti című, Magyar Jogászegylet keretei között prelegált előadás felolvasásáról készült 1892-es nyomtatvány²⁹ tárja elénk. Miként Sári János alappal rámutat, hogy Bibó István (1911–1979) igazságtalanul (és meglátásom szerint

²⁸ CONCHA Győző (1884): *Közigazgatástani előadásai*. Kolozsvár, S. n. 424. Ez a nyomtatvány egyedül a kolozsvári Protestáns Teológiai Intézet Könyvtárában található fénymásolatban (véltetően kézirat vagy könyvomas hallgatói előadásjegyzet), beszerezni eddig nem sikerült. A hazai könyvészet és közigazgatási szakirodalom nem ismeri, egyedül a jelzett egyetem Corvina adatbázisában és a Históriaantik Könyvesház honlapján találtunk rá utalást.

CONCHA Győző (1891¹): *Politikai jegyzetek. dr. Concha Győző kolozsvári m. k. tud. egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után jegyezve. Kiadták a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete* által 1891. október hó 27-én és november hó 25-én tartott rendkívüli közgyűlések megbízásából Nyerges Zsigmond e.i. elnök és Harmath Jenő e.i. könyvtárnok, mint a választmány által kiküldött bizottság tagjai. I. rész *Alkotmánytan. II. rész Közigazgatástan*. Kolozsvár, A kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete-Közművelődés Irodalmi és Műnyomdai Rt. 264; 141.

Az általunk ismert másodlagos szakirodalom sehol nem tér ki arra, hogy maga a Közigazgatástan három kiadásban létezik. A második kiadás: CONCHA Győző(1893²): *Politikai jegyzetek Nagys. dr. Concha Győző egyetemi ny. r. tanár úr előadásai nyomán. Jegyezte Semsey Kálmán joghallgató I. rész Alkotmánytan és társadalomtan. Függelék: Társadalomtan. II. rész Közigazgatástan*. Budapest, Politzer. VIII. 374., 65., 163. A közismert kiadás (utalással az első kötet későbbi önálló jelentéktelen módosításokkal bíró) kiadásváriására: CONCHA Győző (1895): *Politika I. Alkotmánytan. II. (első fele) Közigazgatástan*. Budapest, Eggenberger – Grill Károly. [I. köt.] 1907⁴, XII. 619.; [II. köt.] 1905³, VII., 447.

²⁹ CONCHA Győző (1892): *Az államhatalmak megosztásának elvei*. Budapest, Franklin. 48.

kissé leereszkedően – K. Gy.) nevezte Concha hatalommegosztással kapcsolatos elméletét „*kínban fogant elgondolásnak*”.³⁰ Holott sokkalta inkább arról van szó, hogy az 1890 és 1900 közötti, valamint azt ezt követő évtizedben is Concha bátran mert olyasfajta alapkérdéseket friss szemmel, akár megkérdőjelezve, vizsgálni (például a *Politika*³¹ című *magnum opusban* is), amelyeket nem igazán volt szokásos firtatni sem akkor, sem ma. Sári János Conchára vonatkozó, lentebbiekben ismertett meglátásai azért is értékesek, mert a kifejezetten hatalommegosztással foglalkozó hazai tanulmányok inkább a külhoni eszmekörben mozognak,³² vagy honi gyakorlati problémákat világitanak meg.³³

Érdeklődésszámba megy, hogy az értekezés alapjául szolgáló jogászegyleti előadást nem kisebb személyiség, mint a modern magyar büntetőjog vitathatatlan őriása, Csemegi Károly (1826–1899)³⁴ vezette be az 1892. évi ciklus második előadásaként.³⁵ E körben

³⁰ SÁRI (1995): *i. m.* 105.

³¹ Itt a „politika” elnevezésű tantárgy a 18–19. századi, nálunk 1777 és 1829 között tudományos vizsgálat tárgyává tett *scientia politico-cameralis*-t (*Kameral-, Polizei-, und Finanzwissenschaften*-t) jelentette. A *politica* szó 1705-ben Franciaországban Nicolas Delamare által művelten mintegy teljes fegyverzetben pattant ki az atyamester elméjéből (hasonlatosan Zeusz és Pallasz Athéné esetéhez). Ekkoriban a *science de police* kifejezésben a *police* szó nem a rendészetet jelentette, hanem a közigazgatást (szociális–kulturális és gazdasági vetületei már kezdetben erősen jelen voltak, bár valóban a legerősebbnek és legelsőnek induló rendészeti szakigazgatás volt a domináns) akkoriban, amikor az *administration* szó nem volt használatos. Delamare 3 kötetes francia főműve nem talált gall földön követőkre, a germán (*meso*)stratum egyenrangú átvételként (azaz nem *substratum* vagy *superstratum* formájában) tette pezsgő tudománnyá *Polizeiwissenschaft* néven a 18. században, ahol szintén a nyelvből hiányzó *Verwaltung* elődjeként jelentette a közigazgatást. Ennek kései utóda volt (házánkban 1843 és 1948 között művelten) az alkotmánytani és közigazgatástani tartalmú „politika” tantárgy, amely több elemében a mai politikatudományra emlékeztet, de államtudományi alapozású, részben filozófiai gyökerű, helyenként a szociológiát megelőlegező uralkodó eszme volt. Vesd össze a fentiekkel, (amelyek azonban a korábbiakhoz képest néhány új elemmel kiegészültek) egy teljesebb érvkésletet: KOI (2014): *i. m.* 45–52.

³² SÁRI János (1998): A hatalommegosztás eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történeti irányai. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 69–76. Lásd még ilyenként, kismonográfia igényű tanulmányban: TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 94–152.; Továbbá: CSERVÁK, Csaba (2016): The theory of the distribution of powers and its practical implementation, in particular with regard to the United States. *Journal on European History of Law*, Vol. 7, No. 2. 114–122.

³³ CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 1–6.; CSERVÁK Csaba (2017): Gondolatok a hatalommegosztás tényezőiről az alapjogvédelem nézőpontjából. In CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila szerk.: *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica. 60–68.

³⁴ Csemegi Károly életére és munkásságára lásd: SEBESTYÉN István (2006): Csemegi Károly (1826–1899). In HAMZA Gábor – SIKLÓSI Iván szerk.: *Magyar jogtudósok ötödik kötet. Ungarische Rechtsgelehrte dritter Band*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 227., 43–58. NAGY Ferenc (2015): A büntetőjog tudománya. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 925., 261–333. Kifejezetten Csemegiről a 286–288. oldalak szólnak.

³⁵ CONCHA (1892): *i. m.* 3. (A kiadvány a Magyar Jogászegyleti Értekezések VIII. kötet [=évfolyam – K. Gy.] 2. füzeteként jelent meg), erre: CONCHA (1892): *i. m.* 1.; Megjegyzendő, hogy a szerző a forrásokat rövidített címmel és a főszövegben közölte, ezekre történő utalás esetén magunk a jelenkori forráshivatkozás szabályaira támaszkodva utalunk.

hangsúlyozza Concha tudományos tevékenységének kiemelkedő voltát, valamint néhány jelentőségteljes megállapítással formulázza a problémát.³⁶

Az első fejezetben az „*A szuverén akarat önálló főmozzanatai. Államhatalmak*” cím alatt egy pszichológiai alapozású államtani levezetést vetít elénk a szerző. A szuverén akaratot több önálló lelki folyamat (funkció) egységének tekinti. Ezek a folyamatok és funkciók bár önállóak, egymást feltételezik („*egymás nélkül nincs értelmük*”) és egyetlen („*csak is egy*”) akarat egységként valósulnak meg. Az államhatalmat megalapozó önálló (*szuverén*) akaratban három elemét tételezi: a belső elhatározást, a külső cselekvést, valamint a végelhatározást. A belső elhatározás még nem szükségképp külső cselekvés. Ahhoz, hogy a belső elhatározás a külső cselekvés jellegét öltse, szükséges a végelhatározás.³⁷ E hármas fel-

³⁶ „Nagy örömmre szolgál tehát, hogy ezeknek [ti. a közjogi kérdéseknek – K. Gy.] ciklusát a mai napon jeles tánárunk (!) Concha Győző úrnak (!) »Az állami hatalmak megosztásának elveiről« szóló értekezésével szerencsések vagyunk megnyithatni.” „Nem szükség (!) említenem, hogy az államhatalmak elméletének helyes meghatározása, és ebből kifolyólag az államhatalom egyes, organikus tényezői, az egyes állami hatalmak jogkörének és azok egymáshoz való viszonylatának az állam szervezetében való helyes szabályozása: a modern állam – az alkotmányos állam fennállásának, s az ennek az eszméjében rejlő joguralom fenntarthatásának és funkcionálásának létfeltételét képezi.” Rendkívül érdekes, hogy Csemegi itt a „joguralom” kifejezést használja (amelyet ma a *rule of law*-val azonosítunk) a jogállam (*Rechtsstaat*) helyett. (Nem világos, hogy a jogállam szubsztitúciójával vagy tudatos angolos iránnyal, netán a joguralom és a jogállam szembeállításának hiányával avagy épp azonosításával van-e dolgunk). „*Amde tudhatjuk, hogy már magára a hatalom felhasználóságának elméletére nézve is fellette eltérők a nézetek, és a lefolyt évtizedek története mutatja: mily szoros összefüggésbe van e tan helyes formulázása, illetőleg annak egyik vagy másik tételben foglalt tartalom szerinti elfogadása és érvényesítése, az állami intézményeknek a szabadság vezérlő irányzatával összhangzó megvalósításával, vagy pedig a szabadságnak és garanciáinak eltörlésével, illetve megsemmisítésével.*”

Csemegitől idézettekre lásd: CONCHA(1892): i. m. 3.

³⁷ A „végelhatározás” kifejezés a polgári eljárásjogi stúdiumok polgári perre vonatkozó azon történeti részét idézi fel bennünk, mikor is a szemináriumban a *szubtilis disztinkció* (azaz árnyalt megkülönböztetés) intézményét finom humorral ötvözve említették, hogy a magyar történeti polgári eljárásjog „végítélet” fogalmát ne tévesztjük össze a római katolikus teológia által használt végítélet (azaz az utolsó ítélet) konceptusával. A végelhatározás szerintünk Concha fogalomhasználatában nem jelent egyebet, mint a belső elhatározás külső cselekvés formájában manifesztált végző döntést (vagyis az egymással konkuráló legkevesebb két döntési alternatíva közötti lezár, azaz megmásíthatatlan választást), azt az elhatározást tehát, amely az elgondolástól a tettig vezet. A „végítélet” kifejezésre lásd: a Polgári perrendtartásról szóló 1911. évi I. törvény 387–415. §-ait. A törvénykönyvet a nagynevű Plósz Sándor alkotta meg.; Az 1911. évi Polgári perrendtartás jellemzésére lásd: KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris. 66–68.; A római katolikus teológiában a végítélettel az *eszkatológia* tudománya foglalkozik. (Az *eszkatológia* a végső dolgokkal: az üdvösséggel és a túlvilággal foglalkozó tudomány). A végítélet-témáról a klasszikus *theologia dogmatica* szabályai szerint értekezik a hazai egyházi dogmatikatudomány csúcspontján alkotásban: SCHÜTZ Antal (1937): *Dogmatika. A katolikus hitigazságok rendszere I.–II.* Budapest, Szent István Társulat. 1098–1103.; A végítélet azonban nem azonos a külön ítélettel: SCHÜTZ (1937): i. m. 1079–1081.; A modernebb (de talán olykor kisebb magyarázó erejű) teológiai felfogásra: NOCKE, Franz Joseph (1997): *Eszkatológia*. In SCHNEIDER, Theodor szerk.: *A dogmatika kézikönyve II.* Budapest, Vigilia. 636., 397–496. Az itt már csupán ítélet (illetve *egyetemes ítélet*) néven szereplő teológiai fogalomra lásd a 482–485. oldalakat.

A „szubtilis” kifejezés polgári anyagi jogi használatára: CSEHI Zoltán (2015): Méltányosság és az új Polgári Törvénykönyv. In KESERÜ Barna Arnold – KŐHIDI Ákos szerk.: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére*. Budapest–Győr, Eötvös József Kiadó – Széchenyi Egyetem DFK. 630., 24–44. A méltányosság kérdését a civilizisztika valamennyi részterületén vizsgáló egészen kivételes tanulmány a 25. oldalon a méltányosságot, mint szubtilis eszményt egészen Grosschmid Béniig vezeti vissza, akinek felfogását Lábady Tamás hozta be a jelenkori magánjogi diskurzusba.

osztás – magyarázat nélkül –, már 1891-ben is fellelhető volt Concha munkásságában.³⁸ Az 1893-as magyarázatban már ezen 1892-es tanulmányában írtakat változatlan formában jelentette meg.³⁹ Az 1895/1905-ös verzióban ez a gondolat a fentiekkel közel szövegazonosan szerepel.⁴⁰

Amint a bevezetőben utal rá, az állami alkotmány a szuverén akarat részfunkcióinak és (az állam) főszerveinek viszonya, illetve a szuverén akarat saját beavatkozási tárgyai, és a beavatkozás mértékére vonatkozó határok összessége. Az államhatalmak megosztása – mutat rá Concha – az alkotmány első oldalával (azaz a részfunkciókkal – K. Gy.) foglalkozik. Ez tehát a szuverén akaratban foglalt funkciók kifejtését, valamint ezek egymáshoz való viszonyának fő elveinek kifejtését jelenti, az elvekből levonható kérdések tárgyalása azonban csak a kérdés dogmatörténeti (azaz *A tan története* címet viselő) kifejtése során kerül elő.⁴¹ Concha arra is rámutat, hogy az államhatalmak tárgy-, anyag-, valamint cél szerinti megkülönböztetése nem kapcsolható össze az államhatalmak fenti, formai–lélektani megkülönböztetésével.⁴²

Az elvi magyarázatokat követi az egyes hatalmi ágak fentebb vázolt speciális koordinárendszerben történő helyének kijelölése. De miként határozza meg Concha az államhatalmakat? Nézete szerint az államhatalom a szuverén akarat azon iránya, funkciója, azon (állami) szervek (tevékenysége), amelyek a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósulásához önállóan hozzájárulnak.⁴³

Concha alapvetően törvényalkotói (törvényhozói), államfői, és végrehajtó hatalmat ismer. Ezt felsoroló (*enumeratív*) jelleggel az 1891-es munkában emeli ki csupán.⁴⁴ Az érvelés nagyjából mindenütt hasonló. A törvényhozó hatalom a szuverén akarat belső, elhatározó mozzanatát alkotja.⁴⁵ Az állam egészére alkot szabályokat „önálló joggal”.⁴⁶ A szerző rámutat, hogy a törvényhozó hatalom elnevezés nem egészen fejezi ki a jogintézmény teljességét, mivel vannak bizonyos úgynevezett belső szuverén elhatározások, amelyek nem

³⁸ CONCHA (1891¹): i. m. 145.

³⁹ CONCHA (1893²): i. m. 158–159. A 158. oldal 2. (csillaggal jelzett) lábjegyzete az 1892-es tanulmányhoz utasítja a bővebb kifejtés iránt érdeklődőket.

⁴⁰ CONCHA (1895/1905³): i. m. I. 272–273.

⁴¹ CONCHA (1892): i. m. 3.

⁴² CONCHA (1892): i. m. 9. A többi műben a fenti megállapítás így nem szerepel. Az államhatalmak anyagi- és alaki szempontú megkülönböztetését pontosabban csak az alábbi műve részletezi: CONCHA (1893²): i. m. 162–163.

⁴³ CONCHA (1892): i. m. 6. Korábbi formában az államhatalom fogalma csupán azon állami szervet jelentette Conchánál, amely az állam szuverén akaratának létrehozásában vagy megvalósításában önállóan közrehat. CONCHA (1891¹): i. m. 146. A későbbi verzióban: „Az államhatalmak a szuverén akaratnak azon különböző irányai, részfunkciói, amelyek a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósulásához önállóan, azaz a szuverén akaratképződés egyik lényeges folyamatának megteremtése által hozzájárulnak.” Erre: CONCHA (1893²): i. m. 159.; Végső formában: „Államhatalmak alatt a szuverén akaratnak azokat az irányait, funkcióit, illetőleg azokat a szerveit értjük, amelyek a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósulásához önállóan, azaz a szuverén akaratképződés egyik mozzanatának megteremtése által hozzájárulnak.” CONCHA (1895/1905³): i. m. I. 273.

⁴⁴ CONCHA (1891¹): i. m. 146.

⁴⁵ CONCHA (1893²): i. m. 159.; CONCHA (1892): i. m. 6.; CONCHA (1895/1905³): i. m. I. 273.

⁴⁶ CONCHA (1891¹): i. m. 146.

törvények (fejedelmválasztás, költségvetés, hadüzenet, békekötés, államvallás megváltoztatása). Ugyanis ezek „tárgyilag os jogot” (azaz *norma agendi*-t – K. Gy.) nem teremtenek.⁴⁷

Vannak ugyanakkor olyanok, akik csupán két hatalmi ágat ismernek el: a törvényhozó, valamint a végrehajtó hatalmat, és ezt illetik összefoglalóan „kormányhatalom” elnevezéssel. Ilyenkor azonban hiányzik az államélet egy lényeges szerve, amely a funkciókat gyakorolja (ilyen lehet a közigazgatás – K. Gy.), és tovább egyszerűsítve Concha gondolatait, ez a hiány a két „power” a törvényhozó és a végrehajtó hatalom vetélkedését, ellenséges szembenállását hozza magával. Az állam ilyenkor csak „mechanice” él. A végrehajtó hatalom felülkerekedésével azonban önmagát lehetetleníti el, míg a törvényhozó hatalom triumfálása az államot egy olyan kezdetleges állapotba veti vissza, amikor még szervei sincsenek elkülönülve.

Ugyanakkor a háromnál több államhatalmat feltételezőket gyakorlatilag az államhatalom devalválóiként jellemzi, hiszen ha (akár csak) a fontos funkciókat tesszük önálló hatalmakká akkor „hossza-vége nem lesz” az államhatalmoknak – és ami a legfontosabb – soha nem fogjuk megérteni az állam alapszervezetét.⁴⁸ Ilyenként érhető tetten a fegyveres erő önálló hatalmisága.⁴⁹ (Említ igazgató hatalmat, bírói hatalmat és katonai hatalmat is).⁵⁰ Ámbár azt is látnunk kell, hogy az általános fejtegetésekhez képest a szerző a legjobb szövegváltozatban „különös részi” jelleggel és kifejtő módon, a mai politikatudományra emlékeztető irányokat is hordozva vizsgálja a három hatalmi ágat.⁵¹ Ami mai szemmel sajátos a hatalommegosztással kapcsolatos általános nézőpontjai között, az a törvényhozó (bírói) hatalom negálása és a közigazgatás államhatalmi szerepének vizsgálata (erre Sári János is utal).⁵²

A törvényhozói (bírói) hatalom önállósága bár montesquieu-i elv, de ez különösbben nem hatja meg szerzőnket, aki szerint a bíróságnak nem szabad, hogy akarata legyen, csak ítélete. Az akaratot ugyanis a törvényhozótól, vagy ha a szabályalkotásra a végrehajtó hatalom jogosult, akkor attól eredezteti. Ugyanis a bíróság a szuverén akarathoz nem ad semmit, feladata a szuverén akarat megvalósítása. Ha a szuverén akaratot a bíróság működése pótolná, az könnyen oda vezetne, hogy az egyes (jog)esetek ötletéből adódó törvénykiegészítések válnának jogszabállyá, és ha a szabályalkotás joga a bíróságnak megadatnék,

⁴⁷ CONCHA (1891¹): *i. m.* 147.; CONCHA (1893²): *i. m.* 161–162. (eltérő példakészlettel); CONCHA (1892): *i. m.* 7.; CONCHA (1895/1905³): *i. m.* I. 273–274.

⁴⁸ CONCHA (1891¹): *i. m.* 147–148.

⁴⁹ CONCHA (1893²): *i. m.* 164.

⁵⁰ CONCHA (1892): *i. m.* 10.

⁵¹ Az *állam alkotmánya* című részben kifejtetten (azaz az alkotmánytan részeként!) vizsgálja a törvényhozó hatalmat (CONCHA [1895/1905³]: *i. m.* I. 405–479.); a végrehajtó hatalmat (CONCHA [1895/1905³]: *i. m.* I. 480–520.); valamint az államfői (fejedelmi) hatalmat (CONCHA [1895/1905³]: *i. m.* I. 521–550.). A törvényhozó hatalom körében fejt ki többek között a törvényhozó szerv képviseleti jellegét és működését, valamint a választójogra és a választási eljárásra vonatkozó tételeket (általános választójog, női választójog, kisebbségi képviselet, vagyoni és műveltségi cenzus), illetve a pártok szerepének kérdését. A végrehajtó hatalom körében az általános végrehajtó hatalmat, a bíraskodást, valamint az önkormányzatokat szerepelteti. Az államfői hatalom körében a szervezeti és a funkcionális alapokat ragadja meg.

⁵² SÁRI (1995): *i. m.* 106–107.

ott is hajlamot érezne erre, ahol a szuverén akarata hibátlan.⁵³ (Azaz valójában itt a szerző a *common law* jogrendszerek joglogikáját kritizálja anélkül, hogy ezt közvetlenül kimondaná). A különféle időszakokban a fentebbi alapvetéshez különféle más érvek járulnak. A fenti, 1892-es államhatalom-tanulmányt megelőző 1891-es kiadású *Politika* még inkább aláhúzza, hogy a bíróságnak azért nincsen saját akarata „mert neki csak a törvényt szabad akarnia,” mert a bírói akarat soha az egész államot nem szabályozza, és így szuverén akaratot nem teremt (nyilván alkotmánybíráskodás ekkor még nem létezett, bár az több ponton nyilván nem azonos az ítélőbírói tevékenységgel – K. Gy.). Mivel a bírói hatalom (bármely nevezetes ügyben döntsön is), mindig csak egy esetre nézve alkot szabályt, és éppen emiatt csupán részleges hatalom. A bíróság célja, hogy a végrehajtás meg egyezzen a törvénnyel. A bíróság is a végrehajtó hatalom része ebben a konstellációban, de célja nem a külső siker. A végrehajtó hatalom többi része azonban a külső sikerért is dolgozik, ha nem ezt tenné, annyi lenne csak a hivatása, hogy szó szerint megvalósítsa a törvényt. Ebben a szövegvariánsban Concha a bíróság némileg önálló hatalmi jellegként látja a bírósági gyakorlat általi szokásszerű törvénytől. Ez azonban nem egyszerre, nem a semmiből keletkezik általános szabályként, hanem az egyes esetek ismétlődése során. Elutasítja a municipális hatalmat és az alkotmányozó hatalmat is. (Utóbbinak csak Franciaországban van értelme „*ahol húszévenként felforgatják az államot.*”)⁵⁴

A közigazgatás önálló hatalmi ágként való értelmezése már Joseph Fievéé-nél is megjelent,⁵⁵ nála az igazgatási hatalom (*pouvoir qui administre*) a kormányzó/irányító hatalom (*pouvoir qui gouverne*) mellett tűnt fel. Jacques Berriat-Saint-Prix (1769–1845)⁵⁶ pedig egyenesen negyedik hatalmi ágként feltételezi (és az ő nyomán Eötvös is felveti ezt a lehetőséget). Concha is utal rá, hogy azon az alapon, ahogy a bíróságot önálló hatalmi ággá tették, ugyanúgy lehetne a közigazgatást is.⁵⁷ Más helyütt a Benjamin Constant-féle királyi hatalom-értelmű *pouvoir neutre* mellett említi a közigazgatási hatalmat.⁵⁸ A szuverén akarat szervek és funkciók szerinti merev elválasztása vitte Concha szerint a közigazgatási jogtudomány egyik atyjaként tisztelt Otto Mayert (1846–1924)⁵⁹ téves gondolatok irányába. A francia közigazgatási jogról németül írt munkájában Mayer szerint a bírói

⁵³ CONCHA (1892): i. m. 11.; Hasonló érvekkel: CONCHA (1893²): i. m. 164.

⁵⁴ CONCHA: (1891¹) i. m. 148–149.; A bíróságok Montesquieu hatalomelméletében elfoglalt helyére: CONCHA (1895/1905³): i. m. II. 141–142.

⁵⁵ A korabeli forráshivatkozások eléggé hiányosak voltak (nem volt elfogadott egységes hivatkozási gyakorlat – valójában ma sincs a jogtudományban ilyesmi sem a kontinentális, sem az angolszász jogban, legfeljebb szilárdabb *hivatkozási gyakorlatok* vannak), ez a hiány igaz mai szemmel nagyjából Conchára is. Fievéé művét nem jelzi világos címleirással, a Correspond. rövidítésből kiindulva vélhetően az alábbi műről van szó: FIEVÉÉ, Joseph (1816): *Correspondance politique et administrative commencée au moi de mai 1814 I-V*. Paris, Le Normand.

E körben még utal Schmitthener Fievéé-vel is foglalkozó munkásságára. Ez vélhetően az alábbi munkát jelenti: SCHMITTHENER, Friedrich Jacob (1843): *Zwölf Bücher vom Staate oder Systematische Encyclopädie der Staatswissenschaften I.–III.* S. n. Giessen, Georg Friedrich Meyer's Verlag.

⁵⁶ BERRIAT-SAINT-PRIX, Jacques (1803): *Précis du cours de législation*. Grenoble, Allier.

⁵⁷ CONCHA (1892): i. m. 14.

⁵⁸ CONCHA (1892): i. m. 42.

⁵⁹ MAYER, Otto (1886): *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, Trübner. 727.

hatalom a végrehajtó hatalom közegei fölött nem ítélt, nemcsak a kormányzati tényeket, de a közigazgatási tényeket sem bírálhatja. A hatalmak elválasztását úgy értelmezte a bírói és a végrehajtó hatalom között Mayer, hogy „*egyikük sem gyakorolhatja hatáskörét, ha azzal a másik hatásköre lenne érintve.*”⁶⁰

Maga Concha sem tagadja, hogy elméletképzését német minta (főképp Lorenz Stein elmélete) alapján koncipiálja.⁶¹ (Bár egyes eszméket mind a németek, mind a franciák esetében bírál. A francia közigazgatási bíráskodás azon tételének bírálatából kiindulva, hogy a közigazgatás és a bíráskodás elválasztása adja az alapot a közigazgatási tények feletti bíráskodáshoz, jut el odáig, hogy az effajta francia államhatalom-elválasztást hamisnak nevezi.)⁶² Csak egyetérteni tudunk Sárival, aki a hatalmak kettős felosztásának németországi elmélete magyar intézményrendszerre történő adaptálását látja Concha államhatalom-elválasztási elméletében⁶³ (ami nyilván egy csekély, ám nem jelentékenység nélkül való szál az ezerágú közjogászai, közigazgatástani és alkotmánytani alapozású, komparatív irányultságú kivételes életmű szövedékében).

Concha ugyan a hatalommegosztás kérdését szokásához híven lélegzetelállító forrásbázison keresztül vizsgálja, jelen tanulmányban magunk csak a német közjogászokkal szembeni kritikáit emeljük ki. (Amennyire hajlamos a másodlagos irodalom eltúlozni Stein vagy Friedrich Hegel (1770–1831) szerepét Concha vonatkozásában, ugyanannyira képes megfelelni mind a német, mind francia, angolszász, olasz és más szerzőkkel szembeni – tudományosan értékes – kritikáiról).⁶⁴ Már Johann Klüber (1762–1837)⁶⁵ rámutat az államhatalmak elválasztásának nehéz és hátrányos voltára. Szerinte a monarchikus német államokban mindenütt az államhatalomnak az államfőben kell egyesülnie. Johann Aretin (1772–1824)⁶⁶ méginkább hangsúlyozza az államhatalmak egységét, mivel ezek elválasztása számtalan nehézséggel és veszéllyel járna. (Lenin és Sztálin alatt a hatalom egységének doktrínája a Szovjetunióban ezekre az elméletekre megy vissza). Az államhatalmak elválasztását tanító német szerzők sem tudták az állam egységét Concha szerint kellően megmagyarázni, ugyanis a nemzetet és a kormányt külön személynek tekintették

⁶⁰ CONCHA (1892): *i. m.* 35.

⁶¹ „A Stein-féle elmélet kiegészítése a miénk, s a magyar közjogi fejleményekre támaszkodik.” CONCHA (1892): *i. m.* 30.

⁶² CONCHA (1895/1905³): *i. m.* II. 127.

⁶³ SÁRI (1995): *i. m.* 107.

⁶⁴ Párhuzamként elég a rövid életű, de rendkívüli tudományos értékkel bíró Jog- és Államtudományi Folyóirat hasábjain, a csupán 25 esztendőes Concha német közjogtudományi könyvbírálataira utalnunk: CONCHA Győző (1871b): *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft* [25. ünnepi folyóirat-évfolyam „Jubelband” ismertetése]. *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 1. évf. 1. sz. 181–184.; CONCHA Győző (1871a): *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr. Obelappellationsrath in Cassel* [BÄHR, Otto (1864): *Der Rechtsstaat: eine publicistische Skizze. Cassel-Göttingen, Wigand. 194.*]. *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 1. évf. 2. sz. 373–397.

⁶⁵ KLÜBER, Johann Ludwig (1817): *Öffentliches Recht der deutschen Bundes und der Bundesstaaten*. Frankfurt am Main, Andrea.

⁶⁶ ARETIN, Johann Christoph (1828): *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie I.–II.* S. n. Altenburg, Literatur-Comptoir. (Aretin halála után Karl Rotteck fejezte be a művet.)

(Rotteck). Schmitthenner⁶⁷ próbálta a szuverenitás funkciói és szervei közötti különbségtétellel feloldani a német jogirodalom tanácstalanságát.⁶⁸ Az újabb német teória „valóságos káosz”, amely messze az amúgy „egyoldalú és merev” francia mögött marad. Paul Laband (1838–1918)⁶⁹ szerint például az állam szuverenitása nem a törvény tartalmának megállapításában, hanem szentesítésében nyilatkozott meg. Az államhatalmak elválasztását, megosztását ugyanakkor bukott elméletnek minősítette. A francia eredetű *exekutíva* kifejezéstől annyira irtózott, hogy a végrehajtó hatalom helyett csupán közigazgatást írt.⁷⁰ Concha szerint Georg Jellinek (1851–1911) (is) csak összezavarta az államhatalmak tanát államcél-elméletével. A szuverén akarat funkcióit és orgánumait ugyan kifejti, de nem jut eredményre abban a kérdésben, hogy mit tekintünk ezek közül lényegesnek. A fő államcélokat (Concha szerint Franz Holtzendorf [1829–1889] nyomán) az állam önállóságából, a jog és a művelődés fenntartásának eszményéből vezeti le. Ezek alapján elkülöníti a jogalkotást, a jogalkalmazást, valamint a közigazgatást. Concha rámutat, hogy az állami önfenntartás (diplomáciai és nemzetközi érdekek) hiányzik ebből a képletből, ugyanakkor a jogi funkciókból rögtön van kettő is, és itt pont a cél az, amely nem különbözik.⁷¹

Concha, a maga államtudósi, közjogászai, politikatudósi, és filozófiai gondolkodásában vizsgálta a hatalommegosztás nem is egyszerű kérdését egy adott korszak szellemi horizontján, széles földrajzi bázison alapuló tudományművelők nézeteit figyelembe véve. Concha erősen kritizálja a német jogirodalom tévedéseit, ugyanakkor saját hatalommegosztásos eszmerendszerét Stein elméletének egy modifikált, erősen átalakított, invenciózus, magyar közjogi alapokon nyugvó változatára építi. Gondolatai a mai napig figyelemreméltók, kérdésfelvetései olykor merészek, eredetiek. Elmélete semmiképp sem „kínban fogant”, maga a korszak volt túlzottan átmeneti, így az építő kritikáinkat is csak takarékosan fogalmaztuk meg összetett, színes meglátásaival szemben.

⁶⁷ SCHMITTHENNER, Friedrich Jacob (1845): *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*. S. n. Giessen, Georg Friedrich Meyer's Verlag.

⁶⁸ CONCHA (1892): *i. m.* 31.

⁶⁹ LABAND, Paul (1876): *Das Staatsrecht des deutschen Reichs I.–III.* Tübingen, Laupp.

⁷⁰ CONCHA (1892): *i. m.* 32–34.

⁷¹ JELLINEK, Georg (1887): *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*. Freiburg im Breisgau, Mohr.; CONCHA (1892): *i. m.* 33–34.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ARETIN, Johann Christoph (1828): *Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie I.–II.* S. n. Altenburg, Literatur-Comptoir.
2. AUCOC, Léon (1879): *Rapport sur le concours relatif à la séparation des pouvoirs.* Paris, E. Colas.
3. BALOGH Arthur (1901): *A magyar államjog alaptanai.* Budapest, Franklin.
4. BERRIAT-SAINT-PRIX, Jacques (1803): *Précis du cours de législation.* Grenoble, Allier.
5. BLACKSTONE, William (1765): *The Commentaries on Laws of England.* Oxford, Clarendon Press.
6. BAUMANN, Robert (2002): *Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung.* Zürich, Schulthess. (Elektronikus PDF dokumentum)
7. CAMPBELL, Thomas (2004): *Separation of Powers in Practice.* Stanford (CA), Stanford University Press.
8. CONCHA Győző (1870): *Jog- és államtudományi tételek, melyeket a pesti M.[agyar] Kir.[ályi] Tudom.[ány]egyetemen kiállott szigorlatok után a jogtudori fok elnyerése végett a tekintetes Jogi Kar jóváhagyásával nyilvános vitatkozás alá bocsát –.– 1870. évi július hó 29-én déli 12 órakor.* Buda, Egyetemi Nyomda.
9. CONCHA Győző (1871a): *Der Rechtsstaat. Eine publicistische Skizze von Dr. O. Bähr.* Obelappellationsrath in Cassel [BÄHR, Otto (1864): *Der Rechtsstaasche Skizze.* Cassel-Göttingen, Wigand. 194.]. *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 1. évf. 2. sz. 373–397.
10. CONCHA Győző (1871b): *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft [25. ünnepi folyóirat-évfolyam „Jubelband” ismertetése].* *Jog- és Államtudományi Folyóirat*, 1. évf. 1. sz. 181–184.
11. CONCHA Győző (1884): *Közigazgatástani előadásai.* Kolozsvár, S. n.
12. CONCHA Győző (1891¹): *Politikai jegyzetek. dr. Concha Győző kolozsvári m. k. tud. egyetemi ny. r. tanár úr előadásai után jegyezve.* Kiadták a kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete által 1891. október hó 27-én és november hó 25-én tartott rendkívüli közgyűlések megbízásából Nyerges Zsigmond e.i. elnök és Harmath Jenő e.i. könyvtárnok, mint a választmány által kiküldött bizottság tagjai. *I. rész Alkotmánytan. II. rész Közigazgatástan.* Kolozsvár, A kolozsvári m. kir. Ferenc József Tudományegyetemi joghallgatók segélyező egylete-Közművelődés Irodalmi és Műnyomdai Rt.
13. CONCHA Győző (1892): *Az államhatalmak megoszlásának elvei.* Budapest, Franklin.
14. CONCHA Győző(1893²): *Politikai jegyzetek Nagys. dr. Concha Győző egyetemi ny. r. tanár úr előadásai nyomán. Jegyezte Semsey Kálmán joghallgató I. rész Alkotmánytan és társadalomtan. Független: Társadalomtan. II. rész Közigazgatástan.* Budapest, Politzer.
15. CONCHA Győző (1895/1905): *Politika I. Alkotmánytan. II. (első fele) Közigazgatástan.* Budapest, Grill Károly.

16. CONCHA Győző – FÖLDES Béla (1904): [Alkotmánypolitikai pályakérdések bírálata] *A Budapesti királyi magyar Tudományegyetem újjáalakításának CXXIV. évfordulója alkalmából 1904. évi május hó 13-án tartott ünnep.* Budapest, Egyetemi Nyomda.
17. CONSTANT, Benjamin (1796): *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier.* Paris, Flammarion.
18. CSERVÁK Csaba (2002): A hatalommegosztás elmélete és gyakorlati megvalósulása. *Jogelméleti Szemle*, 1. sz. 1–6.
19. CSERVÁK, Csaba (2016): The theory of the distribution of powers and its practical implementation, in particular with regard to the United States. *Journal on European History of Law*, Vol. 7, No. 2. 114–122.
20. CSERVÁK Csaba (2017): Gondolatok a hatalommegosztás tényezőiről az alapjogvédelem nézőpontjából. In CSERVÁK Csaba – HORVÁTH Attila szerk.: *Az adekvát alapjogvédelem.* Budapest, Porta Historica. 60–68.
21. CSEHI Zoltán (2015): Méltányosság és az új Polgári Törvénykönyv. In KESERÜ Barna Arnold – KÖHIDI Ákos szerk.: *Tanulmányok a 65 éves Lenkovich Barnabás tiszteletére.* Budapest–Győr, Eötvös József Kiadó–Széchenyi Egyetem DFK. 644., 24–44.
22. ERDŐ Péter (2014): *Egyházjog.* Budapest, Szent István Társulat. 894., 846–847.
23. FIEVÉE, Joseph (1816): *Correspondance politique et administrative commencée au moi de mai 1814 I-V.* Paris, Le Normand.
24. GNEIST, Rudolf (1872): *Der Rechtsstaat.* Berlin, Julius Springer. IV. 275.
25. GNEIST, Rudolf (2018) [1875]: *A jogi állam.* (Varga Zs. András bevezető tanulmányával és Koi Gyula Gneist életrajzával) Budapest, MTA. 275.
26. HARRIGER, Katy J. (2003): *Separation of Powers. Documents and Commentary.* Washington, CQ Press. 410.
27. JAKAB András (2015): A közigazgatási jog tudománya és oktatása Magyarországon. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal.* Budapest, HVG-ORAC. 925., 193–217.
28. JANY János (2016): *Jogi kultúrák Ázsiában. Kultúrtörténet, jogtudomány, mindennapok.* Budapest, Typotex.
29. JELLINEK, Georg (1887): *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage.* Freiburg im Breisgau, Mohr.
30. KAAS Albert (1926): *Az alkotmányfejlődés tényezői.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
31. KENGYEL Miklós (2003): *Magyar polgári eljárásjog.* Budapest, Osiris. 651.
32. KLÜBER, Johann Ludwig (1817): *Öffentliches Recht der deutschen Bundes und der Bundesstaaten.* Frankfurt am Main, Andreä.
33. KOI Gyula (2013): Concha Győző (1846–1933). In Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája.* Budapest, NKE. 178., 73–106.

34. KOI Gyula (2014): A közigazgatásban érett korszaka: Concha Győző. In KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatásban művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, NKE. 487., 211–223.
35. KOI Gyula (2015): Concha Győző (1846–1933). In HAMZA Gábor – SIKLÓSI Iván szerk.: *Magyar jogtudósok ötödik kötet. Ungarische Rechtsgelehrte fünfter Band*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 189., 61–80.
36. KOI Gyula (2016a): Concha Győző élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 35. sz. 1–20.
37. KOI Gyula (2016b): Egyed István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 12. sz. 1–12.
38. KOI Gyula (2017): Lőrincz Lajos élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 4. sz. 1–23.
39. KOI Gyula (2018): Ereky István élete és munkái. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz. 1–11.
40. KRISZTICS Sándor (1931): *Politika I. Alapvetés–Társadalomtan–Államtan–Alkotmánytan*. Franklin. 495.
41. LABAND, Paul (1876): *Das Staatsrecht des deutschen Reichs I.–III.* Tübingen, Laupp.
42. LOCKE, John (1690): *Two Treatises of Government: In the Former, the False Principles, and Foundation of Sir Robert Filmer, and His Followers, Are Detected and Overthrown. The Latter Is an Essay Concerning the True Original, Extent, and End of Civil Government*. London, Awansham Churchill. 132–153.
43. MAYER, Otto (1886): *Theorie des französischen Verwaltungsrecht*. Strassburg, Trübner. 727.
44. MÁTHÉ, Gábor (2004): *Die Problematik der Gewaltentrennung*. Budapest, Gondolat.
45. MEZEY Barna szerk. (1998): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 353.
46. MOHL, Robert von (1832): *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates I.–II.* Tübingen, Laupp.
47. MONTESQUIEU, Charles-Louis Secondat (1748): *De l'esprit des lois I.–II.* Genf, Barillot et Fils.
48. MÖLLERS, Christoph (2005): *Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich*. Tübingen, Mohr Siebeck.
49. NAGY Ferenc (2015): A büntetőjog tudománya. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila szerk.: *A jog tudománya. Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC. 925., 261–333.
50. NOCKE, Franz Joseph (1997): Eszkatológia. In SCHNEIDER, Theodor szerk.: *A dogmatika kézikönyve II.* Budapest, Vigilia. 636., 397–496.
51. OSANIN, Ilja Mihajlovič szerk. (1983–1984): Большой китайско-русский словарь по русской графической системе в 4 томах. Около 250 000 слов и выражений I–IV. (*Bol'soj kitajsko-russkij slovar' po russkoj grafičeskoj sisteme v 4 tomah. Okolo 250 000 slov vyraženij I–IV.*) Moskva, Akademii Nauk SSSR – Glavnaja Redakcija Vostočnoj Literatury.

52. PARIENTE, Alain (2006): *La séparation des pouvoirs: Théorie contestée et pratique renouvelée*. Paris, Dalloz.
53. SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris.
54. SÁRI János (1998): A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történeti irányai. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 69–76.
55. SCHMITTHENNER, Friedrich Jacob (1843): *Zwölf Bücher vom Staate oder Systematische Encyklopädie der Staatswissenschaften I.–III.* S. n. Giessen, Georg Friedrich Meyer's Verlag.
56. SCHMITTHENNER, Friedrich Jacob (1845): *Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechtes*. S. n. Giessen, Georg Friedrich Meyer's Verlag.
57. SCHÜTZ Antal (1937): *Dogmatika. A katolikus hitigazságok rendszere I.–II.* Budapest, Szent István Társulat. 1157., 1098–1103.
58. SEBESTYÉN István (2006): Csemegi Károly (1826–1899). In HAMZA Gábor – SIKLÓSI Iván szerk.: *Magyar jogtudósok ötödik kötet. Ungarische Rechtsgelehrte dritter Band*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 227., 43–58.
59. SEILER, Hansjörg (1994): *Gewaltenteilung. Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung*. Bern, Stämpfli Verlag.
60. STALIN, Josif Vissarionovič (1946) [1932]: *Вопросы ленинизма. (Voprosi Leninizma)*. Moskva, Ogiz.
61. STEFFANI, Winfried (1997): *Gewaltenteilung und Parteien im Wandel*. Opladen, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
62. STEIN, Lorenz (1869): *Die Verwaltungslehre II. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. Mit Vergleichung der Rechtszustände, der Gesetzgebung und Literatur in England, Frankreich und Deutschland*. Stuttgart, Cotta.
63. SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatás-tudomány*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 412.
64. TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 94–152.
65. TROPER, Michel (1980): *La Séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*. Paris, LGDJ.
66. VATTEL, Emerich de (1758): *Est-il permis en certaines circonstances d'attenter à la vie du chef de l'État? Dialogue*. Paris, Rey et Gravier.
67. VILE, M. J. C. (1967): *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Fund.

Dr. Koi Gyula, PhD tudományos főmunkatárs a Nemzeti Közszerológati Egyetem Állam-tudományi és Közigazgatási Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézetnél, tudományos munkatárs a Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetében. Okleveles igazgatásszervező, állam- és jogtudományi doktor, kínai szakos vendéghallgató az Eötvös Loránd Tudományegyetemen, 2014 óta az állam- és jogtudományok PhD-doktora (summa cum laude). PhD-doktori tudományos fokozatát közigazgatás-tudományi és összehasonlító közigazgatás-elméleti tárgyú doktori dolgozattal szerezte. Kutatási- és szakterületei a közigazgatás-elmélet (magyar és külföldi közigazgatási jog és közigazgatástan, a Magyary-iskola, Magyary Zoltán életművének feldolgozása és összes munkáinak szövegkritikai kiadása) és az összehasonlító közigazgatási jog (kínai közigazgatási- és alkotmányjog; orosz közigazgatási- és alkotmányjog; kínai-orosz kapcsolatok).

Nagy Péter

A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS IRODALMA 1945 UTÁN

The Literature of the Administrative Jurisdiction from 1945

Dr. Nagy Péter egyetemi tanársegéd, doktorandusz, Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházi jogi Tanszék, nagy.peter@kre.hu

A tanulmány a magyar közigazgatási bíráskodás témájában megjelent szakirodalmat vizsgálja 1945-től napjainkig. A történettudomány korszakolását követve rendszerezzük a vonatkozó tudományos közleményeket. Csak a tudományos módszerrel írt műveket gyűjtöttük össze, a különböző publicisztikák, napilapokban megjelenő cikkek ebből az összefoglalásból kimaradtak.

A második világháborút követő két évben a közigazgatási bíráskodásról szóló tudományos diskurzus folytatódott, azonban a téma további tárgyalását a kialakuló új rendszer nem támogatta. A szocializmus ideje alatti bírói kontroll újra a jogrendszerbe történő beépítését követően a tudományos diskurzus lassan újra megindult. Jelentős léptékváltozás csak a rendszerváltás éveitől figyelhető meg. A tudományos munkák száma az új évezredben tovább növekedett, több monográfia, konferenciakötet, tanulmánykötet és szacikk is napvilágot látott. A gyors ütemű publikáció-dömping előidézte azt a jelenséget, hogy sok helyütt csak kisebb számú preferált munka lett a hivatkozási alap, a részben azonos eredményeket hozó tanulmányok száma pedig növekedett.

KULCSSZAVAK:

bibliográfia, jogtörténet, közigazgatási bíróság, közigazgatás, közjogtörténet, szakirodalom

The study examines different scientific literatures published on the Hungarian administrative jurisdiction from 1945 to the present day. The relevant scientific publications about this topic can be systemised by following the chronology of historical science. Only scientific works were inspected, the variety of different publications and newspaper articles were left out from this summary. In the next two years following the Second World War the scientific discourse about administrative jurisdiction continued, however, the subject of the discussion was not supported by the new emerging power structure. The scientific discourse started slowly again after the judicial

control was legally adopted into the legal system under the time of socialism. However, significant fluctuation could be observed after 1989. In the new millennium the number of scientific works increased further, more than ever before. This “rapid-publication” effect generated the phenomenon that only a smaller number of (preferred) works has become basic reference.

KEYWORDS:

bibliography, history of law, administrative court, public history, scientific literature

1. MÓDSZERTANI KÉRDÉSEK

A második világháborút követő időszak közigazgatási bíráskodáshoz kapcsolódó irodalmának összegyűjtése számos módszertani kérdést vet fel.

Az első fontos probléma a korszakok meghatározásánál adódik. Az egyik kérdés, hogy az általános történettudomány korszakbeosztását használjuk, vagy a jogtudomány, a közigazgatástudomány vagy a tárgyalt szakirodalom tematikai vagy közleményeiben felfedezhető változásai legyenek irányadók. Jelen esetben az általános történettudományi korszakolást tartom célszerűnek követni, mivel a politikai rendszerek hullámzásai a magyar közjogi berendezkedést számos alkalommal változtatták meg gyökeresen, amelynek egyik fontos kérdésköre a közigazgatás bírói ellenőrzése, másrészt pedig az adott kurzus által meghatározott ideológiai keretek is jelentős szerepet játszottak, amelyek a főbb kutatók résztemákat kijelölték, végeredményben pedig a tudomány szabadságát is nagymértékben korlátozták. Ezeknek a többrétegű, párhuzamos hatásoknak a közigazgatási bíráskodás szakirodalmára gyakorolt hatásainak követését – noha nem tökéletesen – leginkább a magyar történettudományban elfogadott korszakhatárok teszik lehetővé.

Az elemzett szakirodalom köre mind a közlemény jellege, mind a tematikát illetően pontosításra szorul. Csak a tudományos módszerrel írt műveket gyűjtöttük össze, tehát a különböző publicisztikák, napilapokban megjelenő cikkek ebből az összefoglalásból ki-maradtak. Ez alól kivételt képeznek a tudományos folyóiratokban megjelent konferencia-beszámolók.

A tematikai meghatározásnál az az elv volt irányadó, hogy a közigazgatás bírói ellenőrzéséről szóló szakirodalmat gyűjtsük össze, tehát azok a művek, amelyek a kérdést csak érintőlegesen vagy áttételesen tartalmazták, nem soroljuk fel.

2. A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁN: A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÓSÁG MEGSZÜNTETÉSE

A második világháborút követő években még számos vonatkozó mű született. A Csizmadia Andor, Karcsay Sándor által készített, a magyar közigazgatás egészét ismertető munka is tárgyalta a közigazgatási bíróságot.¹

Szabó József 1946-ban jelentette meg *Demokrácia és közjogi bíráskodás* című munkáját.² A majd 280 oldalas dolgozatot három nagy szerkezeti egységre bontotta. Elsőként a politikai alapokat ismertette, a második – és egyben legterjedelmesebb – részben pedig a közjogi bíráskodás rendszereit osztályozta. Megkülönböztetett angolszász, francia és átmeneti rendszereket. Utóbbi két nagy egységre osztotta, úgymint belga rendszer (Belgium, Svájc, Spanyolország) és germán rendszer (Németország, Ausztria, Magyarország, Románia).

¹ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézet. 164–165.

² SZABÓ József (1946): *Demokrácia és közjogi bíráskodás*. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat. 274.

A harmadik részben pedig a szervezetet, hatáskört és eljárást illető kérdéseket vette górcső alá. A magyar, angol, német, francia és olasz nyelvű szakirodalom széles körét felhasználta.

Az 1947-es év – tematikáját tekintve – egyértelműen a Közigazgatási Bíróság ötven éves fennállása jegyében telt. A jeles alkalomból számos helyen megemlékeztek. A legjelentősebb írásos emléket a Közigazgatási Bíróság által megjelentetett kötet jelenti,³ amely számos tanulmányt foglal magában közigazgatási bírák tollából,⁴ nemcsak szervezeti kérdéseket tárgyalva, hanem a hatásköröket, egy-egy téma joggyakorlatát is elemezték.

A jeles évfordulót ünneplendő számos beszámoló, tisztelgő írás jelent meg több jogtudományi folyóiratban is. Nagy Dezső Bálint a Közigazgatási Bíróság hatáskörének problematikáját tárgyalta,⁵ Kullman Lajos az ítélkezézőforum ötvenévi működésének hatását vizsgálta a társulati adójogra,⁶ Martonyi János pedig egy megemlékező tanulmányt tett közzé.⁷ Folytatódott az – eddigre nagy presztízszt kivívó – évnovitóbeszédék hagyománya is.⁸

Csorba János az 1947-ben induló *Pénzügy és Közigazgatás* című folyóirat megindulásának alkalmából nyilatkozatot tett közzé,⁹ majd ugyanezen periodika második számában az általa vezetett bíróság állásfoglalást fogalmazott meg az emberi jogok védelmében.¹⁰ Ugyanebben az évben adták ki a Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztályának döntvényeit, jogegységi és elvi jelentőségű határozatait tartalmazó kötetet is.¹¹

³ MÁRFFY Albin (1947): *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve: 1897–1947*. Budapest, Máté Ny. 366.

⁴ Tanulmányok közül: GÁL Jenő: *A közigazgatási bíráskodás*. 8–12.; CSEKŐ Gyula: *A Közigazgatási Bíróságról szóló 1896: XXVI. törvénycikk*. 27–49.; PÁKEY Lajos: *A Közigazgatási Bíróság előtti eljárásról*. 50–59.; OSVÁTH Pál: *A Közigazgatási Bíróság által az állami és önkormányzati alkalmazottak járandóságai ügyében hozott elvi határozatok ismertetése*. 110–131.; MATTYASOVSZKY Pál: *A Közigazgatási Bíróság hatáskörébe utalt különféle ügyek*. 132–151.; KOVÁTS Dezső, BÉLAFALVY István: *A Közigazgatási Bíróság jelenlegi és volt ítélőbíráinak irodalmi munkássága*. 320–340.; BIRÓ Balázs: *A Közigazgatási Bíróság működésének hatása a forgalmiadóra*. 242–256.; BORSOS Endre: *Közjogi jelentőségű ügyek*. 65–67.; JAKAB László: *Jövedelem- és vagyoadó*. 232–241.; KENESSEY Pongrác: *A censustól az általános jövedelem- és vagyoadóig*. 155–161.; KOZOCSA Jenő – SOYKA Kornél: *A Közigazgatási Bíróság hatáskörét érintő jogszabályok*. (1896. évtől 1947. május 1-ig). 273–297.; KULLMANN Lajos: *Társulati adó*. 192–232.; MOLNÁR Gyula: *A Közigazgatási Bíróság feladatköre vallási és népoktatási ügyekben*. 88–100.; PILISY Lajos: *A pénzügyi közigazgatási bíróság*. 13–24.; PORKOLÁB Richárd: *Földadó és házadó*. 163–168.; SÁRFY Aladár: *Illetékek*. 257–269.; TOMKA János: *Közszégi és törvényhatósági ügyek*. 101–109.

⁵ NAGY Dezső Bálint (1947): *A Közigazgatási Bíróság hatáskörének problémája az osztálybesorozás rendszerénél*. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1. évf. 9. sz. 541–544.

⁶ KULLMANN Lajos (1947): *Közigazgatási bíróság 50 évi működésének hatása a magyar társulati adójog fejlődésére*. Budapest, Máté Ny. 50

⁷ MARTONYI János id. (1947): *Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság*. *Városi Szemle*, 33. évf. 3–4. sz. 187–201. Különlenyomatban megjelent: MARTONYI János id.: *Az ötvenéves közigazgatási bíróság*. Budapest, Szekesföv. Ny. 16.

⁸ KEREREKES István (1947): *Felsőbíróóságok elnökeinek évnovitó beszédei*. *Jogtudományi Közlöny*, 2. évf. 6. sz. 90–92.

⁹ Csorba János, a Magyar Közigazgatási Bíróság elnökének nyilatkozata (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 5–6.

¹⁰ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 2. sz. 96–97.

¹¹ *Magyar Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztályának Döntvényei, Jogegységi és Elvi Jelentőségű Határozatai*, 1947. Budapest; 1947 előtt számos magas színvonalú és nagy terjedelmű gyűjtemény jelent meg. Lásd: NAGY Péter (2018): *A közigazgatási bíráskodásról szóló irodalom 1945-ig*. *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 4. évf. 3–4. sz. 294–295.

Ugyancsak 1947-ben látott napvilágot a közigazgatási bíróság reformjáról szóló kötet, amely a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott, a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából elhangzott előadásokat és felszólalásokat tartalmazta. Először Harrer Ferenc egyetemi c. ny. r. tanár, a Jogászegylet Közigazgatási jogi szakosztályának elnöke tartott nyitóbeszédet, amelyet követően Mártonffy Károly tartott előadást. Az ankét számára öt kérdést fogalmaztak meg: fenntartható-e a Magyar Közigazgatási Bíróság mai szervezete, mint egyfokú, nagy ítélőbírói létszámú bíróság? Szerveztessék-e kis létszámú, az amerikai Supreme Court mintájára magas egyfokú bíróság? Szerveztessék-e meg a magyar közigazgatási bíráskodás, mint a Magyar Curia egyik önálló tanácsa? Hagyassék-e meg a szervezet és szerveztessék-e meg az alsófokú közigazgatási bíróság? A közigazgatási bíróság hatásköre maradjon-e a mai taxációs rendszerrel, vagy elvi alapon állapítsák-e meg a kivételek taxációjával?¹²

A tanácskozás eredményeképpen a résztvevők többségének egyetértésével azt az álláspontot fogalmazták meg, hogy a közigazgatási bíróság maradjon meg különálló szervezetiében, épüljön ki egy alsó tagozata, hatáskörét pedig elvi alapon határozzák meg a kivételek taxációjával.¹³ Felszólalt még Csorba János, Egyed István, Borsos Endre, Bíró Balázs, Kerekess István, Beér János, Vincenti Gusztáv, Oppler Emil, Glücksthal Andor, Nemes László, Nagy Dezső Bálint, Martonyi János, Szabó József, Szokolay Leó, Homolyai Rezső, Domokos László, Márffy Albin, Altörjay Sándor is.

Az 1947-es év fontos eseménye volt még az Egyed István által publikált, *A magyar közigazgatási jog alaptanai* című tankönyvének megjelenése, amelyet 1948-ban Szontagh Vilmos *A közigazgatási jogtudomány tankönyve* című kötete követett. Mindkét munka a közigazgatás egészére vonatkozik, ennek a rendszernek a részeként mutatja be a közigazgatási bíráskodást.¹⁴

1948-ban még megjelent Csorba János beszéde a közigazgatási bíráskodás lényegéről,¹⁵ illetve Kozocsa Jenő, Szoyka Kornél és Márffy Albin 1948-ban még kiadták különnyomatként a Közigazgatási Bíróság hatáskörét szabályozó jogszabálygyűjteményt (1896-tól

¹² A közigazgatási bíróság reformja a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott ülésén elhangzott, és a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából kiadott előadások és felszólalások Harrer Ferenc, Mártonffy Károly, Csorba János, Egyed István, Borsos Endre, Bíró Balázs, Kerekess István, Beér János, Vincenti Gusztáv, Oppler Emil, Glücksthal Andor, Nemes László, Nagy Dezső, Bálint Martonyi János, Szabó József, Szokolay Leó, Homolyai Rezső, Domokos László, Márffy Albin, Altörjay Sándor (1947). *Jogászegyleti Szemle*, 1. évf. 2. sz. 13–14.

¹³ A közigazgatási bíróság reformja a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott ülésén elhangzott, és a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából kiadott előadások és felszólalások Harrer Ferenc, Mártonffy Károly, Csorba János, Egyed István, Borsos Endre, Bíró Balázs, Kerekess István, Beér János, Vincenti Gusztáv, Oppler Emil, Glücksthal Andor, Nemes László, Nagy Dezső Bálint, Martonyi János, Szabó József, Szokolay Leó, Homolyai Rezső, Domokos László, Márffy Albin, Altörjay Sándor (1947). *Jogászegyleti Szemle*, 1. évf. 2. sz. 74.

¹⁴ EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István-társulat. 65–70. (Reprint kiadás: 2017); SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Ny. 59–63. (Reprint kiadás: 2017)

¹⁵ CSORBA János (1948b): Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság? *Pénzügy és Közigazgatás*, 2. évf. 9. sz. 621–626. Különnyomatban megjelent: CSORBA János (1948a): *Mit dolgozik a közigazgatási bíróság*. Budapest, Hernádi. 14.

1947. okt. 1-ig című részletet) a *Magyar Közigazgatási Bíróság ötven éve. 1897–1947.* című ünnepi kötetből.¹⁶

A második világháborút követő időszakban a Közigazgatási Bíróság folyamatosan erősödő kritikák és támadások között végezte tevékenységét. A kiépülő diktatúra egyik fontos állomása volt 1949-ben a Közigazgatási Bíróság és a Hatásköri Bíróság megszüntetése.

3. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS IRODALMA A SZOCIALIZMUS IDEJÉN

Az uralkodó szovjet típusú kommunista doktrína szerint az állam nem a hatalommegosztáson alapszik, hanem a hatalom egységén, a jogállamot pedig kifejezetten negatív jelenségnek tekintette a hivatalos ideológia. Az állami szervek bírósági kontrollja rendszerelene kívánalom volt.¹⁷

Az 1950-es évek második felében enyhült a rigorózus szemlélet. Szilbereký Jenő 1957-ben tette közzé a *Magyar Jog* hasábjain *Vitás kérdések az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása köréből* című dolgozatát.¹⁸ Szamel Lajos ugyancsak 1957-ben publikálta *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai* című monográfiáját.¹⁹ Saját megfogalmazása szerint a könyv célja, hogy az államigazgatás alapintézményeit – köztük az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata – a szocialista viszonyok közötti a szerepét érzékeltesse.²⁰

Valódi tudományos diskurzus csak az 1960-as években kezdődött a témában. A korábban a közigazgatási bíráskodásról számos tanulmányt publikáló Martonyi János 1960-ban jelentette meg monográfiáját az államigazgatási határozatok bírói felülvizgálatáról.²¹ Martonyi elsőként 1963 novemberében kísérelte meg megvédeni disszertációját, amely *A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában* címet viselte. Óvás folytán másodszer, 1965. május 18-án védte meg sikeresen. Opponensei Búza László, Beér János és Bihari Ottó voltak.²² Ugyanebben az évben publikálta

¹⁶ KOZOCSA Jenő – SZOYKA Kornél – MÁRFFY Albin (1948): *A Közigazgatási Bíróság hatáskörét érintő jogszabályok (1896. évtől 1947. okt. 1-ig)*. Budapest, Hernádi. 83.

¹⁷ KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bíráskodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 4.

¹⁸ SZILBEREKÝ Jenő (1957): *Vitás kérdések az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása köréből*. *Magyar Jog*, 4. évf. 8. sz. 234–237.

¹⁹ SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 219, [1].

²⁰ SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó. 325–326.

²¹ MARTONYI János id. (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 300.

²² Beszámoló: *A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában* (1966). *Az MTA Gazdaság- és Jogtudományi Osztályának Közleményei*, 1. 177.; *Magyar Tudomány* (1966). 11. köt. 399.; *Jogtudományi Közöny* (1967). 22. évf. 3–4. sz. 247.

Toldi Ferenc *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása* című monográfiáját.²³

Gyarmati Sándor a Magyar Jog hasábjain ismertette Hankovics Sándor *Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása és az ezzel kapcsolatos problémák, különös tekintettel a polgári peres eljárás szabályaira* című előadását és az azt követő vitát.²⁴ Balogh Imre pedig az évtized végén tette közzé a tematikába illő gondolatait.²⁵

1966-ban jelent meg *Magyar államigazgatási jog. Általános rész* című, Szamel Lajos, Berényi Sándor, id. Martonyi János és Szatmári Lajos által írt tankönyv,²⁶ amely az államigazgatási határozatok feletti bírósági kontrolljával kapcsolatban a szocialista ideológia szerinti elméletét rögzítette.

Az 1970-es évek tovább enyhülő környezetében publikálta Martonyi János a közigazgatási bíróság bevezetéséről és működéséről szóló tanulmányát, amelyben röviden áttekinti a magyarországi közigazgatási bíraskodás történetét, illetve a Magyarországgal szomszédos országok (Csehszlovákia, Jugoszlávia, Románia) vonatkozó szabályozásait is rögzíti a második világháborúig bezárólag.²⁷ A történeti szempontú elemzések számos helyen kitértek a közigazgatási bíraskodás magyarországi történetére. Csizmadia Andor *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig* című, 1976-ban megjelent munkájában vizsgálta a közigazgatási bíróság létrejöttét,²⁸ illetve Szamel Lajos *A magyar közigazgatástudomány* címet viselő, 1977-es monográfiájában a közigazgatási bíraskodással kapcsolatos igazgatáspolitikai problémákat dolgozta fel.²⁹ Az ezt követő időszakban számos publikáció látott napvilágot, amelyek a közigazgatás bírói kontrolljának kérdésével foglalkoztak, különösen Neigerné Vejkey Klára és Kilényi Géza munkáit kell kiemelni.³⁰

²³ TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó. 291.

²⁴ GYARMATI Sándor (1965): Vitaülés az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdéseiről. *Magyar Jog*, 12. évf. 10. sz. 472–473.

²⁵ BALOGH Imre (1969): Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása. *Állam és Igazgatás*, 19. évf. 2. sz. 109–121.

²⁶ SZAMEL Lajos et al. (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat. 571.

²⁷ MARTONYI János id. (1972): A közigazgatási bíraskodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, Tomus XX. Fasc. 2. Szeged, JATE. 19.; Életét és munkásságát ismerteti: SZÜCS István (1980): A közigazgatási bíraskodás témájának magyar kutatója. *Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tomus XXVII. Fasc. 18. Szeged, JATE. 373–386.

²⁸ CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 239–242.

²⁹ SZAMEL (1977): *i. m.* 280–285.

³⁰ NEIGERNÉ VEJKEY Klára (1978): *Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása*. Pécs, s. n. [1]. 110; KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 36. évf. 8. sz. 653–667.; KILÉNYI Géza (1982): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. In KILÉNYI Géza szerk.: *Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről*. Budapest, Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálata Főirány Programirodájának kiadványa. 67–127.

A kezdődő tudományos diskurzusban ugyanakkor jelen voltak még a szocialista ideológia által meghatározott értékelési elveket valló nézetek is. Sik Ferenc, a Pénzügyminisztérium Ellenőrzési Főigazgatóságának főmunkatársa (későbbi jogtörténész) 1984-ben a Jogtudományi Közlöny hasábjain értekezett a Közigazgatási Bíróság megszüntetéséről.³¹ „A közigazgatási bíróság a felszabadulást követően rosszul mérte fel lehetőségeit, ezzel maga is hozzájárult hatásköre szűkítéséhez, majd a szervezet későbbi felszámolásához. Erdemei felemásak, ideáljai idejétmúltak voltak, az 1946: I. tc. őrzőjeként elképzelt alkotmánybíró-sági aspirációja minden realitást nélkülözött. Megszüntetésével az a bíróság hagyott fel tevékenységével, amely ténylegesen sohasem volt képes az állampolgároknak a közigazgatási túlkapások ellen hatékony jogvédelmet biztosítani. Nem itt kell megválaszolni azt, hogy a lényegét tekintve pénz- és illetményügyi, egy húsz éves periódusban ezenfelül választási bírászkodást is ellátó testület miért volt képtelen arra, hogy működése során bármikor is eleget tegyen azoknak az éppen évszázados elvárásoknak, amelyek a közigazgatás bírói kontrollját, garanciális jelentőségét tulajdonítottak neki. 1949-ben úgy fogalmaztak, hogy csak a közigazgatási bíróság szűnt meg, a közigazgatási bíráskodást új szervek folytatják tovább. Manapság is úgy véljük, hogy a kérdés jogi és politikai jelentősége egyaránt megkívánja, keressük a módját annak, nehogy az igazgatási szervek erőfölénye eltorzíthassa a velük mindennapos kapcsolatba kerülő állampolgárok ügyféli kapcsolatát.”

4. A RENDSZERVÁLTÁS IDŐSZAKÁNAK VONATKOZÓ SZAKIRODALMA

A rendszerváltás időszakának fontos témája volt – az új közjogi rendszer kiépítésének részeként – a közigazgatás feletti bírói kontroll.

Trócsányi László számos összehasonlító jogi tanulmányt tett közzé ebben az időszakban.³² 1988-ban jelent meg *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok* című könyve.³³

Takács Albert még 1987-ben írt recenziót a közigazgatási bíráskodás-tematikus Mengeremlékkönyvről.³⁴

³¹ SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya. 1945–1949. *Jogtudományi Közlöny*, 39. évf. 8. sz. 453–458.

³² TRÓCSÁNYI László ifj. (1988a): A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. *Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 8. sz. 755–765.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1988b): A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése Ausztriában. *Magyar Jog*, 35. évf. 11. sz. 993–997.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1988c): A közigazgatási bíróságok szervezete és működése az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 11. sz. 626–630.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1988e): A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése Olaszországban. *Állam- és Jogtudomány*, 31. évf. 1. sz. 96–121.

³³ TRÓCSÁNYI László ifj. (1988d): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, MTA. 368

³⁴ TAKÁCS Albert (1987): A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere. *Jogtudományi Közlöny*, 42. évf. 12. sz. 675–677.

Számos tanulmány jelent meg ebben az időszakban, amelyeknek főbb témája már nem az egyes országok megoldásainak bemutatása volt, hanem tudományos vita a jövőben követendő új megoldási lehetőségekről.³⁵

A Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Intézete 1988-ban jelentette meg Balázs István, Mihajlov Dobromir és Balogh Zsolt *A közigazgatási bíráskodás* című dolgozatát.³⁶

Ugyanebben az évben látott napvilágot Toldi Ferenc *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*.³⁷ A monográfia két része egyforma terjedelemben tárgyalja a tőkés államok által alkalmazott megoldásokat és a szocialista országok modelljét. „Az egyes rendszereket történetiségükben, jogösszehasonlító módon, a lényeges kérdésekre összpontosítva, a megoldásokat egymással szembe és értékelve mutatja be.” A szocialista országok közigazgatási bíráskodási rendszereinek ismertetése tekintetében a teljességre törekszik. Ahogyan fogalmazott, „A dolgozat két része között az összefüggés nyilvánvaló. A polgári és szocialista intézményeket nem merev fal választja el egymástól. A tapasztalatok áramlása jól megfigyelhető. A szocialista jogrendszer a történetileg kialakult és a szocialista viszonyok szolgálatára alkalmas intézményeket megtartja, vagy éppen átveszi és megfelelően adaptálja.”³⁸

Trócsányi 1990-ben publikálta *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései* című monográfiáját,³⁹ amellyel egyidőben számos tanulmányt adott közre⁴⁰ a téma alapjogokkal és jogállamisággal kapcsolatos védelmének egyes aspektusairól, és a magyar jogrendszerben alkalmazandó új megoldásokról. Trócsányi monográfiája – részben a régebbi tanulmányaira alapozva – öt fő kérdést tárgyalt, úgymint a vonatkozó alapvető jogszabályok, a főbb rendszerek és szervezeti keretek, egyes működési kérdések, mint a közigazgatási bíráskodás célja, hatásköri kérdései, a közigazgatási bíráskodás által gyakorolt normakontroll és az eljárásának kérdése. Ugyancsak 1990-ben jelent meg Rácz Attila *A törvényesség és a közigazgatás* című monográfiája.⁴¹

³⁵ TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján 1989. *Jogtudományi Közlemény*, 44. évf. 9. sz. 443–455.; MOLNÁR Miklós (1988): Közigazgatási bíráskodás a Német Szövetségi Köztársaságban. *Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 2. sz. 183–185.; KILÉNYI Géza (1991): A közigazgatási bíráskodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz. 296–303.; HACK Péter (1991): Közigazgatási bíráskodás. *Beszélő*, 2. évf. 20. sz. 13.; BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.

³⁶ BALÁZS István – MIHAJLOV, Dobromir – BALOGH Zsolt (1988): *A közigazgatási bíráskodás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 90.

³⁷ TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 149.

³⁸ TOLDI (1988): *i. m.* 10–11.

³⁹ TRÓCSÁNYI László ifj. (1990a): *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, MTA. 253.

⁴⁰ TRÓCSÁNYI László ifj. (1989): Jogállamiság, alkotmánybíráskodás és közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlemény*, 44. évf. 4. sz. 183–191.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1990b): A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlemény*, 45. évf. 7–8. sz. 253–263.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1991b): A közigazgatási bíráskodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 5. sz. 408–425.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1991a): A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 2. évf. 4. sz. 39–50.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1991c): Milyen közigazgatási bíráskodás felé? *Társadalmi Szemle*, 46. évf. 7. sz. 59–64.

⁴¹ RÁ CZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 206.

5. A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS JELENKORI TÖRTÉNETE

A rendszerváltást követő évek legfőbb vitapontját a közigazgatási bíráskodásnak az új alkotmányos rendhez való viszonya jelentette, illetve annak hatásköri és eljárási kérdései.⁴² Petrik Ferenc, aki ekkor a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának elnöke volt, a Deák Ferenc Továbbképző Jogakadémia 1996-os tudományos ülésszakának megnyitó előadásában⁴³ úgy összegezte a százéves magyar közigazgatási bíráskodás addig bejárt útját, hogy az államigazgatási határozatok bírósági ellenőrzését az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény tette ismét lehetővé, előbb meglehetősen szűk körben, majd a hatáskört az 1981. évi I. törvény szélesítette. 1989. október 23. óta ismét lett teljes értékű közigazgatási bíráskodás. A Legfelsőbb Bíróságnak attól az időponttól kezdve volt közigazgatási kollégiuma. Az 1991. évi XXVI. törvény teremtette meg a rendszerváltás utáni magyar közigazgatási bíráskodás kereteit. A százéves magyar közigazgatási bíróság hagyománya ellenére Magyarországon nem önálló közigazgatási bíróság jött létre. Állásfoglalása szerint a civilisztikával átszőtt közigazgatási ügyekben – s ez a perek döntő többsége – a legfelsőbb bíróság elvi irányítása jobban biztosítja az egységes jogértelmezést. A témához kötődő diskurzusban a gyakorlati szakemberek is részt vettek, Uttó György nemcsak bírói szemszögből megfogalmazott véleményét osztotta meg, hanem külföldi útjai során felhalmozott tapasztalatait is, amelyek segítségével bemutatta a svájci, német és osztrák közigazgatási bíróságok működését.⁴⁴

⁴² TRÓCSÁNYI László ifj. (1992a): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó. 198.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1992b): A közigazgatási bíráskodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XVI. Fasc. 1–40. 553–564.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1993): A közigazgatási bíráskodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 543–548.; TRÓCSÁNYI László ifj. szerk. (1997): *Francia – magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bíráskodásról*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda. 120.; ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bíráskodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.; GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.; KALTENBACH Jenő (1993): Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In TÓTH Károly szerk. *Emlékkönyv Dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Szeged, József Attila Tudományegyetem (JATE). 181–188.; FLECK Zoltán (1993): Majtényi László: Ombudsman: Állampolgári jogok biztosja; Trócsányi László ifj.: Milyen közigazgatási bíráskodást? *BUKSZ – Budapesti Könyvszemle*, 5. évf. 4. sz. 499–501.; TRÓCSÁNYI László ifj. (1992): *Milyen közigazgatási bíráskodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.; PRUGBERGER Tamás (1993): A közigazgatási bíráskodás újrakezdése Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 48. évf. 3. sz. 125–127.; PATYI András (1995): Az angol közigazgatási bíráskodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 8. sz. 372–383.

⁴³ PETRIK Ferenc (1996): Százéves a közigazgatási bíráskodás. *Jogtudományi Közlöny*, 51. évf. 9. sz. 345–347.

⁴⁴ UTTÓ György (1988): A közigazgatási bíráskodás kialakításáról. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 9. sz. 805–816.; UTTÓ György (1992a): A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 217–221.; UTTÓ György (1995): A magyar köztársasági bíráskodás jelenéről és jövőjéről. *Bírák Lapja*, 5. évf. 1. sz. 47–62.; UTTÓ György (1992b): A svájci közigazgatás törvényességének bírósági ellenőrzéséről. *Magyar Jog*, 39. évf. 12. sz. 749–752.; UTTÓ György (1993): Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. *Magyar Közigazgatás*, 43. évf. 9. sz. 544–546.; UTTÓ György (1991): Teljeskörű és korlátozott közigazgatási bíráskodás. *Bírák Lapja*, 1. évf. 2. sz. 39–45.

1999-ben a Pécssett megtartott tizennegyedik jogász vándorgyűlésen Lomnici Zoltán, a Legfelsőbb Bíróság főtítkára tartott előadást *Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíráskodás jövője* címmel, amelyet Maklári Iván, ügyvéd és Máthé Gábor, az Államigazgatási Főiskola főigazgatója korreferált. Máthé Gábor a témát illető tudományos diskurzusról a következőképpen beszélt: „1991-ben, amikor eldöntetett, az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának körét tágítják, s e tevékenységnek a feltételeit a rendes bírósági szervezetben megteremtik, akkor egy igen intenzív vita alakult ki a szakemberek között. A polémia a nyugat európai és a magyar tradíció analizisére is kiterjedt. A szakirodalom imponáló eredményeket, összegző értékeléseket hozott. Minden lényeges dolog publicitást kapott.”⁴⁵

Az 1990-es évek második felében kezdődött meg a magyar közigazgatási bíráskodás történetének a hivatásos jogtörténészek által történő vizsgálata. A legtöbb vonatkozó tanulmányt Stipta István⁴⁶ jelentette meg, akinek kutatási területe – jelen tanulmány tematikai

⁴⁵ MÁTHÉ GÁBOR – MAKLÁRI IVÁN – LOMNICI ZOLTÁN (1999): Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bíráskodás jövője. In BENISNÉ GYÖRFFY ILONA szerk.: *Tizennegyedik jogász vándorgyűlés*. Pécs, Magyar Jogász Egylet. 21–46.

⁴⁶ STIPTA ISTVÁN (1997): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. *Jogtudományi Közöny*, 52. évf. 3. sz. 117–125.; STIPTA ISTVÁN (1998): Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LIII. Fasc. 1–25. 353–362.; STIPTA ISTVÁN (1999): Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez. (1884–1885). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LVII. Fasc. 9. 22; STIPTA ISTVÁN (2000): Közigazgatási bíróság. In BÁRÁNY LÁSZLÓNÉ főszerk.: *Magyar Nagylexikon XI. kötet (Kir–Lem.)*. Budapest, Magyar Nagylexikon Kiadó. 504.; STIPTA ISTVÁN (2001): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. In MEZEY BARNA – VÖRÖS IMRE szerk.: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténészek 1848-ról*. Budapest, Logod Bt. 125–138.; STIPTA ISTVÁN (2005): Deák Ferenc állambírói koncepciója, „[...] a hazának szent ügye [...]”. In SZABÓ ISTVÁN szerk.: *Emlékkülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 77–98.; STIPTA ISTVÁN (2006a): A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In SZABADALVI JÓZSEF szerk.: *Facultas nata: Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. Miskolc, Bíbor. 347–364.; STIPTA ISTVÁN (2009): A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In HORVÁTH ATTILA – KOLTAY ANDRÁS – MÁTHÉ GÁBOR szerk.: *Sapientii iniuria non potest fieri: ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Gondolat. 263–282.; STIPTA ISTVÁN (2010b): A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság. *Magyar Jog*, 57. évf. 6. sz. 334–338.; STIPTA ISTVÁN (2010a): A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás. In BALOGH ELEMÉR – HOMOKI-NAGY MÁRIA szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 793–810.; STIPTA ISTVÁN (2010c): Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 23–33.; STIPTA ISTVÁN (2010d): Történeti érvek az önálló közigazgatási bírói szervezet mellett. In BENISNÉ GYÖRFFY ILONA szerk.: *Tizedik Magyar Jogászyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet. 279–284.; STIPTA ISTVÁN (2013): A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig. In MÁTHÉ GÁBOR – RÉVÉSZ T. MIHÁLY – GOSZTONYI GERGELY szerk.: *Jogtörténeti Parerga: Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 331–337.; STIPTA ISTVÁN (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 40–45.; STIPTA ISTVÁN (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 10–15.; STIPTA ISTVÁN (2017): Történeti alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás. In CHRONOWSKI NÓRA et al. szerk.: *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 348–357.; STIPTA, ISTVÁN (2014): Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle. *Journal on European History of Law*, Vol. 5, No. 2. 73–79.; STIPTA, ISTVÁN (2006b): *Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen*

határain kívül eső, azonban a felsorolásból ki nem hagyható – különálló pénzügyi közigazgatási bíróság és bírászkodás történetére is kiterjed. E tárgykörben publikált még Máthé Gábor,⁴⁷ Ruszoly József,⁴⁸ Schweitzer Gábor,⁴⁹ Balogh Judit,⁵⁰ Korsós né Delacasse Krisztina⁵¹ és a legújabb generációból Kelemen Roland.⁵² A magyar alkotmánytörténet-oktatás egyetemi tananyagában is megjelent a magyar közigazgatási bírászkodás története.⁵³

Számos jogtörténeti munka született a közigazgatási bírászkodás történetéről a hatályos jogtudományának művelőitől is, többek között Koi Gyula, Till Szabolcs, Rónai László, Horváth E. Írisz és Hulkó Gábor tollából.⁵⁴ Rozsnyai Krisztina e tematika számos részkérdésével foglalkozó munkásságán túl Karl-Peter Sommermann és Bert Schaffarzik

Verwaltungsrechtsschutz. Budapest, Rechtsgeschichtliche Forschungsgruppe der Ungarischen Akademie für Wissenschaften an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös Loránd Universität. 25

⁴⁷ MÁTHÉ Gábor (2001): A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bírászkodásig – dilemmák. In KAJTÁR István – SZEKERES Róbert szerk.: *Jogtörténeti tanulmányok VII.* Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. 279–292.

⁴⁸ RUSZOLY József (2017): A Közigazgatási Bíróság ítéletei a megtámadott zsegedi és miskolci törvényhatósági bizottsági választások ügyében (1930–1932). In PERES Zsuzsanna – Kis Norbert szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-camerarium.* Budapest, Dialóg Campus. 337–351.

⁴⁹ SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bírászkodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz. 21–36.; SCHWEITZER Gábor (2016): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A nagypolitikától a hétköznapiig: A magyar holokauszt 70 év látatából. Tanulmányok.* Budapest, Balassi. 157–169.

⁵⁰ BALOGH Judit (2017): Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogtatásban. In PERES Zsuzsanna – Kis Norbert szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-camerarium.* Budapest, Dialóg Campus. 53–64.

⁵¹ KORSÓS NÉ DELACASSE, Krisztina (2010): Gerichtsverfassung und Justizwesen in Ungarn um die Jahrhundertwende: Kurzer Überblick der tatsächlichen Verwirklichung der Trennung von Justiz und Verwaltung – richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In BARAN, Kazimierz szerk. *Constitutional Developments of the Habsburg Empire in the Last Decades before its Fall: The materials of Polish–Hungarian Conference, Cracow, September 2007.* Cracow, Jagiellonian University Press. 51–59.; KORSÓS NÉ DELACASSE, Krisztina (2009): Gerichtsverfassung und Justizwesen um die Jahrhundertwende: Die tatsächliche Verwirklichung der Trennung vom Justiz und Verwaltung – richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In MALECKI, M szerk.: *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodzickiemu w 80-lecie urodzin.* Cracow, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej. 409–417.

⁵² KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bírászkodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány óra a dualizmusban? *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 27. évf. 2. sz. 95–116.

⁵³ HORVÁTH Attila (1995): A magyar polgári állam szervei: A közigazgatási bírászkodás. In MEZEY Barna szerk. *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, Osiris. 326–328.

⁵⁴ Koi Gyula (2008): A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In SZAMEL Katalin szerk. *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 297–304.; Számos helyen érinti a közigazgatási bírászkodás témáját: Koi Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 487.; Till Szabolcs (1994): A közigazgatási bírászkodás intézményi és esztörténete Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 11. sz. 696–702.; Rónai László (2013): A közigazgatási bírászkodás kialakulásának hazai tapasztalatai. In VARGA István szerk.: *Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János, II.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 345–363.; Horváth E. Írisz (2007): A magyar közigazgatási bírászkodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 3. évf. 2. sz. 161–174.; Hulkó Gábor (2013): A közigazgatási bírászkodás hagyománya és rövid története Csehországban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére.* Győr, Universitas-Győr Non-profit Kft. 247–253.

szerkesztésében megjelenő *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa* című kötetében megjelenő könyvrészletben mutatja be a magyar közigazgatási bírászkodás történetét, összefoglaló jelleggel.⁵⁵

A 2000-es évek elején, amikor a már az 1990-es évek végén megmutatkozó folyamat erőteljes felgyorsulása révén a publikációs szokások és lehetőségek megváltoztak, a közigazgatási bírászkodás szakirodalma számos munkával gazdagodott.⁵⁶

A nagyszámú tanulmány mellett több jelentős kötet is napvilágot látott. Patyi András kétezres évekbeli⁵⁷ nagyszámú vonatkozó tanulmánya mellett 2002-ben adta közre *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról* című doktori disszertációját, monográfia formájában.⁵⁸

⁵⁵ ROZSNYAI, Krisztina (2018): *Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In SOMMERMANN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert szerk.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag.

⁵⁶ TORMA András – ZSALBASZÜREN, Batzandan (2005): *Közigazgatási bírászkodás a Mongol Köztársaságban*. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 9. sz. 561–565.; NAGY Csongor István (2004): *Közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata összehasonlító jogi szempontból*. In NAGY Csongor István szerk.: *Összehasonlító közigazgatási eljárásjogi tanulmányok*. Budapest, Bibó István Szakkollégium. 105–126.; PATYI András (2010b): *Beköszöntő: a külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most*. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz. 1–3.; MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2009): *A közigazgatási bírászkodás aktuális kérdései*. *Jogi Tájékoztató Füzetek*, 198–204.; TAMÁS András (2003): *Közigazgatási bírászkodás avagy hány dudás lehet egy csárdában*. In KOZMA György szerk.: *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. 225–244.; KISS, László (2004): *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin szerk.: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. Wien, Verlag Österreich. 527–549.; PETRÉTEI József (2000): *Der verfassungsrechtlich garantierte Rechtsschutz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn*. In BANASZAK, Bogusław szerk.: *Przeгляд Prawa i Administracji*. Tom. XLIV. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. 29–55.; CSERNY Ákos – PATYI András (2003): *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. *Jogtudományi Közlöny*, 58. évf. 11. sz. 490–492.; BORSA Dominika (2008): *Jogalkotás versus közigazgatási bírászkodás*. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 5. sz. 271–273.; BENCsik András (2009a): *A jogállam és a közigazgatás néhány összefüggése – különös tekintettel a közigazgatási bírászkodásra*. In SMUK Péter szerk.: *A jogállamiság 20 éve*. Győr, Széchenyi István Egyetem. 138–144. *A jogállamiság 20 éve* (A Jog – Állam – Politika CD-ROM melléklete, 2009/3.); BENCsik András (2009b): *A közigazgatási bírászkodás alkotmányi szabályozásáról*. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit szerk.: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány. 545–561.

⁵⁷ PATYI András (2001a): *A magyar közigazgatási bírászkodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében*. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 10. sz. 417–430.; PATYI András (2001b): *Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bírászkodás történeti modelljében*. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 655–667.; PATYI András (2002b): *Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bírászkodásunk hatályos rendszerében*. *Jogtudományi Közlöny*, 57. évf. 3. sz. 125–144.; PATYI András (2004): *Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bírászkodásunk alapjai*. *Leviatán*, 1. sz. 109–146.; PATYI András (20092): *A közigazgatási bírászkodás: az 50. § (2) bekezdés magyarázata*. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Budapest, Századvég. 1756–1787.; PATYI András (2010a): *A közigazgatási bírászkodás alkotmányos háttérének eredete és jelentése*. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk. *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 653–670.; PATYI András (2010c): *Prokrusztesz és Thézeusz: gondolatok a magyar közigazgatási bírászkodásról egy könyv kapcsán*. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 12. sz. 674–676.

⁵⁸ PATYI András (2002a): *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bírászkodásról*. Budapest, Logod Bt. 254.

Csiba Tibor szerkesztésében 2003-ban jelent meg egy döntvénytár, amely a közigazgatási bírósági döntéseket gyűjtötte össze,⁵⁹ 2007-ben pedig egy nagyszámú szerzői gárdát magáénak tudó útmutató a közigazgatási bíráskodás gyakorlati kérdéseiről.⁶⁰ Ugyanebben az évben jelent meg Csiba Tibor, Rothermel Erika és Imre Miklós szerkesztésében a *Közigazgatási bíráskodás* című kötet.⁶¹

2003-ban tartották meg a Tizenkilencedik Jogász Vándorgyűlést, ahol Darák Péter, Csiba Tibor, Haszonicsné Ádám Mária és Patyi András tartottak előadást a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozásáról.⁶²

Rozsnyai Krisztina 2008-ban védte meg *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés továbbfejlesztésének lehetséges irányai: A közigazgatási bíráskodást meghatározó tényezőkről* című doktori értekezését,⁶³ amely két évvel később, 2010-ben monográfia formájában meg is jelent.⁶⁴

A 2010-es évek az új Alaptörvény születésével kezdődve az egész magyar jogrendszer átalakulásának jegyében telik. A közigazgatási perrendtartás megalkotása mellett újra napirendre került a különálló közigazgatási bíróság felállítása, amely heves szakmai viták mellett az általános közvéleményt is nagymértékben foglalkoztatja. A vonatkozó újonnan születő tanulmányok, vitacikkek száma igen nagy.⁶⁵

⁵⁹ CSIBA Tibor szerk. (2003): *Közigazgatási bírósági döntések gyűjteménye*. Budapest, KJK-Kerszöv. 362.

⁶⁰ BEZNICZA Árpád et al. (2006): *A közigazgatási bíráskodás gyakorlati kérdései*. Budapest, Országos Igazságszolgáltatási Hivatal; Perfekt Rt. 353.

⁶¹ CSIBA Tibor – ROTHERMEL Erika – IMRE Miklós szerk. (2007): *Közigazgatási bíráskodás*. Budapest, HVG-ORAC. 150.

⁶² DARÁK Péter et al. (2003): A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozása. In BENISNÉ GYÖRFFY Ilona szerk.: *Tizenkilencedik Jogász Vándorgyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet. 23–74.

⁶³ ROZSNYAI Krisztina (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés továbbfejlesztésének lehetséges irányai: A közigazgatási bíráskodást meghatározó tényezőkről*. Doktori disszertáció. ELTE.

⁶⁴ F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztesz-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 281.

⁶⁵ NYILAS Anna (2016): Az elektronizáció tapasztalatai a francia közigazgatási bíráskodásban – a TéléRecours rendszer. *Pro Publico Bono*, 1. sz. 68–92.; LUGOSI József (2010a): A közigazgatási (határozatok bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett) per és a polgári per összehasonlítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 8. sz. 2–13.; LUGOSI József (2010b): A közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztése (II. – de lege ferenda). *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 9–10. sz. 3–16.; PÁL Emese (2016): A közigazgatási bíráskodás szervezetéről. *JURA*, 22. évf. 1. sz. 100–107.; PÁL Emese (2011): Az átalakuló közigazgatási bíráskodás szervezeti kérdései. In BARABÁS Gergely szerk. *Közigazgatási eljárásjog – a tananyagot túl: Közigazgatási jogi tudományos diákkörök országos konferenciája*. Budapest, ELTE ÁJK. 20–29.; GYERGYÁK Balázs (2015): A közigazgatási bíráskodás reformja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2012–2014. évi ügyforgalmi adatainak tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 102–104.; KÜPPER (2014): *i. m.* 1–29.; PRIBULA László (2016): A közigazgatási bíráskodás szervezeti és személyi feltételei. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 33–36.; RÁTH Olivér – ROZSNYAI Krisztina (2015): A közigazgatási bíráskodás mintakódex. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 3. sz. 65–71.; KOVÁCS András György (2012): Nemzetközi tapasztalatok dióhéjban a közigazgatási bíráskodás hatékonyságáról. *Bírói Határozatok*, 6. évf. 6. sz. 507–509.; KOVÁCS András György (2016): Közigazgatási bíráskodás: erősödő alapjogvédelem? *Fundamentum*, 20. évf. 1. sz. 79–86.; CSÖRE Eszter (2013): A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megszervezése a Budapesti Környéki Törvényszéken. *Themis*, 1. sz. 61–72.; FORGÁCS Anna (2012): Alapelvi bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogi Tanulmányok*, 1. köt. 391–403.; FLECK Zoltán (2016): Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 16–19.; BARTHA Il-dikó (2017): Eljárási kódex vagy szervezeti reform? Vita és döntés a közigazgatási bíráskodásról. *Magyar Tu-*

2010-ben tartották meg a *Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője* című konferenciát,⁶⁶ ahol ebben az évtizedben először járták körbe a különálló közigazgatási bíróság lehetőségét a téma szakértői. Előadást tartott Rétvári Bence, Stumpf István, Kozma György, Patyi András, Stipta István, Zlinszky János, Solt Pál, F. Rozsnyai Krisztina, Navratil Szonja, Kovács István, Varga Zs. András és Szabó István.⁶⁷

2011-ben jelent meg Petrik Ferenc *Közigazgatási Bíróság – közigazgatási jogviszony* című könyve,⁶⁸ 2017-ben pedig az általa szerkesztett új közigazgatási perrendtartás

domány, 178. évf. 9. sz. 1084–1087.; BARTHA Ildikó (2016): (Jog)állami bíróság? A közigazgatási bíráskodás magyarországi reformja 2016-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 11. sz. 575–581.; VADÁL, Ildikó – ZELLER, Judit (2015): Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. *Osteuropa-Recht*, Jg(g). 61. Nr. 3. 298–305.; BENCsik András (2013): A közigazgatási bíráskodás helyzete és jövője – az új Alaptörvény tükrében. In VARGA Norbert szerk. *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar. 35–45.; PATYI András (2011a): A közigazgatási bíráskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat. 183–197.; PATYI András (2011b): Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda. In GERENCsÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat. 234–247.; PATYI András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíráskodás körében. In HACK Péter et al. szerk.: *Gályapadból laboratóriumot: Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 307–316.; PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono*, 3. sz. 8–29.; DARÁK Péter (2012): Közigazgatási Bíróság – előkészületben. In HERICH György szerk.: *Telephelyek, fióktelepek adózási, számviteli kérdései: az Adózás Európában – VI. Nemzetközi Adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok*. Budapest–Pécs, MOKLASZ–Penta Unió. 5–11.; DARÁK Péter (2016): A közigazgatási bíráskodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono*, 4. sz. 45–54.; DARÁK Péter (2014): A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai. In GYERGYÁK Ferenc szerk.: *XXIII. Országos Jegyző–Közigazgatási Konferencia. Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége*. 114–118.; DARÁK Péter (2015): A közigazgatási bíráskodás jövőbeni irányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 55–56.; ROZSNYAI Krisztina (2013a): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana: Hungarian Centre For Human Rights Publications*, 24. évf. 1. sz. 117–130.; ROZSNYAI Krisztina (2013b): A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. *Jogtudományi Közlöny*, 68. évf. 3. sz. 147–153.; ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 3–9.; ROZSNYAI Krisztina (2004c): Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem (Konferencia a közigazgatási bíráskodásról). *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. 6. sz. 213–214.; ROZSNYAI Krisztina (2003): A közigazgatási perek polgári perjog általi szabályozottságának problémái. In HARMATHY Attila szerk.: *10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán*. Budapest, ELTE ÁJK. 283–289.; ROZSNYAI Krisztina (2004a): Függetlenül hatékony bíróságok. *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK. 151–176.; ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újraszabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz. 292–299.; ROZSNYAI Krisztina (2007a): A közigazgatási bíráskodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 9. sz. 383–394.; ROZSNYAI Krisztina (2007b): Közhatalom és szerződés. A közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos felelősség bírói úton való érvényesíthetősége. *Jogi Tanulmányok*, Budapest, ELTE ÁJK. 93–110.; ROZSNYAI Krisztina (2004b): Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Perspektive. *Annalea Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, Tomus XLV. 187–209.

⁶⁶ VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk. (2011): *Közérdekvédelem: A közigazgatási bíráskodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK. 136.

⁶⁷ VARGA–FRÖHLICH szerk. (2011): *i. m.*; Zlinszky János dolgozata második közlésben megjelent: ZLINSZKY János (2011): A hatalomgyakorlás ellensúlyja: közigazgatási bíróság – alkotmánybíró. *Pázmány Law Working Papers*, 1. sz. 1–5.

⁶⁸ PETRIK Ferenc (2011): *Közigazgatási Bíróság – közigazgatási jogviszony*. Budapest, HVG-ORAC. 329.

magyarázata.⁶⁹ Ezenkívül számos további polgári eljárásjogi magyarázat, kommentár és tankönyv látott napvilágot vonatkozó részekkel.⁷⁰

A jogrendszer átalakulása a jogászképzésben azt a követelményt állítja a jog művelői elé, hogy az új szabályokat új tananyag formájában is elérhetővé tegyék a hallgatók számára. Számos jegyzet, tansegédlet, tankönyv látott napvilágot, nemcsak a graduális, hanem a posztgraduális képzésben részt vevők számára, vagy a szakvizsgára készülőknek.⁷¹

6. ÖSSZEZÉS

A második világháborút követő két évben a közigazgatási bíráskodásról szóló tudományos diskurzus folytatódott. 1948-tól azonban a téma további tárgyalását a kialakuló új rendszer nem támogatta.

A szocializmus ideje alatti bírói kontroll újra a jogrendszerbe történő beépítését követően a tudományos diskurzus lassan újraéledt, azonban jelentős léptékváltozás csak a rendszer-váltás éveitől figyelhető meg. A tudományos munkák száma az új évezredben tovább növekedett, több monográfia, konferenciakötet, tanulmánykötet és szakcikk is napvilágot látott. A gyors ütemű publikációdömping – amely a sok esetben a rapid törvényhozással való lépéstartásra vezethető vissza – előidézte azt a jelenséget, hogy sok helyütt csak kisebb számú preferált munka lett a hivatkozási alap, a részben azonos eredményeket hozó tanulmányok száma pedig növekedett.

⁶⁹ PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata: A közigazgatási eljárás szabályai II.* Budapest, HVG-ORAC.

⁷⁰ NÉMETH János – KISS Daisy (2010³): *A Polgári perrendtartás magyarázata 2.* Budapest, Complex. 1235–1341.; SZABÓ Imre szerk.: *A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata, III. kötet.* Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 1327–1397.; SZABÓ Péter szerk. (2011²): *Különleges perek. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Különös részéből.* Budapest, HVG-ORAC. 103–165.; WOPERA Zsuzsa szerk. (2005²): *Polgári perjog. Különös rész.* Budapest, KJK-Kerszöv. 163–190. WOPERA Zsuzsa szerk. (2016): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz.* Budapest, Wolters Kluwer. 955–1021.; OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nagykommentárja.* 1089–1186.

⁷¹ Régebbi tankönyvek közül például: WOPERA Zsuzsa (2009): *A közigazgatási bíráskodás.* Miskolc, Novotni Alapítvány. 131; LŐRINCZ Lajos (2007): *A közigazgatás törvényessége.* In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 48–63.; Az új tankönyvekből, tansegédletekből: VARGA Zs. András (2015): *Közigazgatási bíráskodás.* In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV.* Budapest, Pázmány Press. 96–109.; F. ROZSNYAI Krisztina (2017²): *A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok. Hatáskör és illetékesség: IX. 4.* In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 354–358.; F. ROZSNYAI Krisztina (2017²): *A közigazgatási bíráskodás európai fejlődése: IX. 1.* In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 323–331.; RIXER Ádám – SZILVÁSY György Péter (2013): *Bíróági felülvizsgálat.* In RIXER Ádám szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, Novissima. 236–245.; BALÁZS István (2014²): *A közigazgatási határozatok bíróági felülvizsgálata.* In BALÁZS István szerk.: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész 2.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 131–143.; PAULOVICS Anita et al. szerk. (2016): *Közigazgatási hatósági és bíróági eljárásjog.* 1–92.; ROZSNYAI Krisztina (2017²): *A bíróságok és a közigazgatás alkotmányos kapcsolata.* In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 50–55. o.; PATYI András – VARGA Zs. András (2013²): *Általános közigazgatási jog.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 69–79.; BALÁZS István szerk. (2012): *Közigazgatáselemlet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 63–64.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. A bíróságok szerepe az államigazgatás törvényességének biztosításában (1966). *Az MTA gazdaság- és jogtudományi osztályának közleményei*, 1. sz. 177.
2. A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 2. sz. 96–97.
3. A közigazgatási bíróság reformja a Magyar Jogászegylet közigazgatási jogi szakosztályának 1946. november 8-án, 15-én és 23-án megtartott ülésén elhangzott, és a Közigazgatási Bíróság fennállásának félévszázados évfordulója alkalmából kiadott előadások és felszólalások Harrer Ferenc Mártonffy Károly Csorba János Egyed István Borsos Endre Bíró Balázs Kerekess István Beér János Vincenti Gusztáv Oppler Emil Glücksthal Andor Nemes László Nagy Dezső Bálint Martonyi János Szabó József Szokolay Leó Homolyai Rezső Domokos László Márffy Albin Altorjay Sándor (1947). *Jogászegyleti Szemle*, 1. évf. 2. sz. 13–14.
4. *A Magyar Közigazgatási Bíróság 50 éve: 1897–1947* (1947). Budapest, Máté Ny.
5. ÁDÁM Antal (1996): A közigazgatás és a közigazgatási bírászkodás alkotmányjogi összefüggéseiről. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 12. sz. 705–712.
6. BALÁZS István (1988): Az államigazgatási aktusok bírói felülvizsgálata Franciaországban. *Magyar Jog*, 35. évf. 12. sz. 1081–1085.
7. BALÁZS István (2014²): A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata. In BALÁZS István szerk.: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész 2.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
8. BALÁZS István – MIHAJLOV, Dobromir – BALOGH Zsolt (1988): *A közigazgatási bírászkodás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
9. BALÁZS István szerk. (2012): *Közigazgatáselmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.
10. BALOGH Imre (1969): Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása. *Állam és Igazgatás*, 19 évf. 2. sz. 109–121.
11. BALOGH Judit (2017): Felfogások a közigazgatás feletti bírói kontrollról a két világháború közötti debreceni jogoktatásban. In PERES Zsuzsanna – Kis Norbert szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnium scientiarum politico-cameralium.* Budapest, Dialóg Campus. 53–64.
12. BARTHA Ildikó (2016): (Jog)állami bíróság? A közigazgatási bírászkodás magyarországi reformja 2016-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 71. évf. 11. sz. 575–581.
13. BARTHA Ildikó (2017): Eljárési kódex vagy szervezeti reform? Vita és döntés a közigazgatási bírászkodásról. *Magyar Tudomány*, 178. évf. 9. sz. 1084–1087.
14. BENCSIK András (2009a): A jogállam és a közigazgatás néhány összefüggése – különös tekintettel a közigazgatási bírászkodásra. In SMUK Péter szerk.: *A jogállamiság 20 éve.* Győr, Széchenyi István Egyetem. 138–144. A jogállamiság 20 éve (A Jog – Állam – Politika CD-ROM melléklete, 2009/3.)

15. BENCSIK András (2009b): A közigazgatási bírászkodás alkotmányi szabályozásáról. In KOCSIS Miklós – ZELLER Judit szerk.: *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, Pécsi Alkotmányjogi Műhely Alapítvány.
16. BENCSIK András (2013): A közigazgatási bírászkodás helyzete és jövője – az új Alaptörvény tükrében. In VARGA Norbert szerk.: *Az új Alaptörvény és a jogélet reformja*. Szeged, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar. 35–45.
17. BEZNICZA Árpád – PETRIK Ferenc – SÁRA K. – KOZMA György – BUZINKAY Zoltán – BORSAINÉ TÓTH Erzsébet – LAUDON Beáta – KASZAINÉ MEZEY Katalin – LOMNICI Zoltán – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – ROTHERMEL Erika (2006): *A közigazgatási bírászkodás gyakorlati kérdései*. Budapest, Országos Igazságszolgáltatási Hivatal, Perfekt Rt.
18. BORSA Dominika (2008): Jogalkotás versus közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közlöny*, 63. évf. 5. sz. 271–273.
19. CSERNY Ákos – PATYI András (2003): Közigazgatási bírászkodásunk modelljei. *Jogtudományi Közlöny*, 58. évf. 11. sz. 490–492.
20. CSIBA Tibor – ROTHERMEL Erika – IMRE Miklós szerk. (2007): *Közigazgatási bírászkodás*. Budapest, HVG-ORAC.
21. CSIBA Tibor szerk. (2003): *Közigazgatási bírósági döntések gyűjteménye*. Budapest, KJK-Kerszöv.
22. CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
23. CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfőváros Irodalmi és Művészeti Intézet.
24. CSORBA János, a Magyar Közigazgatási Bíróság elnökének nyilatkozata (1947). *Pénzügy és Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 5–6.
25. CSORBA János (1948a): *Mit dolgozik a közigazgatási bíróság*. Budapest, Hernádi.
26. CSORBA János (1948b): *Mit dolgozik a Közigazgatási Bíróság? Pénzügy és Közigazgatás*, 2. évf. 9. sz.
27. CSÖRE Eszter (2013): A Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megszervezése a Budapesti Környéki Törvényszéken. *Themis*, 1. sz. 61–72.
28. DARÁK Péter (2012): Közigazgatási Bíróság – előkészületben. In HERICH György szerk.: *Telephelyek, fióktelepek adózási, számviteli kérdései: az Adózás Európában – VI. Nemzetközi Adókonferencia előadásainak anyagaiból készült tanulmányok*. Budapest–Pécs, MOKLASZ–Penta Unió.
29. DARÁK Péter (2014): A közigazgatási bírászkodás jövőbeni irányai. In GYERGYÁK Ferenc szerk.: *XXIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia*. Közzolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége. 114–118.
30. DARÁK Péter (2015): A közigazgatási bírászkodás jövőbeni irányai. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 4. sz. 55–56.
31. DARÁK Péter (2016): A közigazgatási bírászkodás Egyed István elemzésében. *Pro Publico Bono*, 4. sz.
32. DARÁK Péter – CSIBA Tibor – HASZONICSNÉ ÁDÁM Mária – PATYI András (2003): A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának új szabályozása. In BENISNÉ

- GYÖRFFY Ilona szerk.: *Tizenkilencedik Jogász Vándorgyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet.
33. EGYED István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István-társulat.
34. F. ROZSNYAI Krisztina (2010): *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban: A közigazgatás feletti bírói kontroll változó körülmények között, változatlan formában*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
35. F. ROZSNYAI Krisztina (2017²): A közigazgatási bíráskodás európai fejlődése: IX. 1. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 323–331.
36. F. ROZSNYAI Krisztina (2017²): A közigazgatási ügyben eljáró bíróságok. Hatáskör és illetékesség: IX. 4. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 354–358.
37. FLECK Zoltán (1993): Majtényi László: Ombudsman: Állampolgári jogok biztosa; Ifj. Trócsányi László: Milyen közigazgatási bíráskodást? *BUKSZ – Budapesti Könyvszemle*, 5. évf. 4. sz. 499–501.
38. FLECK Zoltán (2016): Szakmai és politikai érvek a közigazgatási bíráskodás kapcsán. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 16–19.
39. FORGÁCS Anna (2012): Alapelvei bíráskodás a közigazgatási hatósági eljárásban. *Jogi Tanulmányok*, 1. köt. 391–403.
40. GAÁL Sándor (1996): A közigazgatási bíráskodás néhány szervezeti és hatásköri kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 46. évf. 7. sz. 390–392.
41. GYARMATI Sándor (1965): Vitaülés az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának egyes kérdéseiről. *Magyar Jog*, 12. évf. 10. sz. 472–473.
42. GYERGYÁK Balázs (2015): A közigazgatási bíráskodás reformja a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2012–2014. évi ügyforgalmi adatainak tükrében. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 1. sz. 102–104.
43. HACK Péter (1991): Közigazgatási bíráskodás. *Beszélő*, 2. évf. 20. sz.
44. HORVÁTH Attila (1995): A magyar polgári állam szervei: A közigazgatási bíráskodás. In MEZEY Barna szerk. *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris. 326–328.
45. HORVÁTH E. Írisz (2007): A magyar közigazgatási bíráskodás története. *Iustum Aequum Salutare*, 3. évf. 2. sz. 161–174.
46. HULKÓ Gábor (2013): A közigazgatási bíráskodás hagyománya és rövid története Csehországban. In SZOBOSZLAI-KISS Katalin – DELI Gergely szerk.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr Universitas-Győr Nonprofit Kft. 247–253.
47. KALTENBACH Jenő (1993): Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In TÓTH Károly szerk. *Emlékkönyv Dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Szeged, József Attila Tudományegyetem (JATE).
48. KELEMEN Roland (2016): A közigazgatási bíráskodás és a garanciális panasz szabályozása, avagy ki volt az alkotmány őre a dualizmusban? *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 27. évf. 2. sz.

49. KERÉKESS István (1947): Felsőbíróóságok elnökeinek évnvítő beszédei. *Jogtudományi közlöny*, 2. évf. 6. sz.
50. KILÉNYI Géza (1981): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. *Jogtudományi Közölny*, 36. évf. 8. sz.
51. KILÉNYI Géza (1982): Az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata a szocialista jogfejlődés tükrében. In KILÉNYI Géza szerk.: *Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről*. Budapest, Közigazgatás Komplex Tudományos Vizsgálata Főirány Programirodájának kiadványa.
52. KILÉNYI Géza (1991): A közigazgatási bírászkodás néhány kérdése. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 4. sz.
53. KISS, László (2004): Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In WIESER, Bernd – STOLZ, Armin szerk.: *Vergleichendes Verwaltungsrecht in Ostmitteleuropa: Grundriss der Verwaltungsordnungen Polens, Tschechiens, der Slowakei und Ungarns*. Wien, Verlag Österreich.
54. KOI Gyula (2008): A magyar királyi Közigazgatási Bíróság közérdekkel kapcsolatos joggyakorlata. In SZAMEL Katalin szerk. *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
55. KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt.
56. KORSÓSNÉ DELACASSE, Krisztina (2009): Gerichtsverfassung und Justizwesen um die Jahrhundertwende: Die tatsächliche Verwirklichung der Trennung vom Justiz und Verwaltung – richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In MALECKI, M szerk.: *Świat, Europa, mała ojczyzna. Studia ofiarowane Profesorowi Stanisławowi Grodziskiemu w 80-lecie urodzin*. Cracow, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej.
57. KORSÓSNÉ DELACASSE, Krisztina (2010): Gerichtsverfassung und Justizwesen in Ungarn um die Jahrhundertwende: Kurzer Überblick der tatsächlichen Verwirklichung der Trennung von Justiz und Verwaltung – richterliche Unabhängigkeit und Verwaltungsgerichtsbarkeit. In BARAN, Kazimierz szerk.: *Constitutional Developments of the Habsburg Empire in the Last Decades before its Fall: The materials of Polish-Hungarian Conference, Cracow, September 2007*. Cracow, Jagiellonian University Press.
58. KOVÁCS András György (2012): Nemzetközi tapasztalatok dióhéjban a közigazgatási bírászkodás hatékonyságáról. *Bírósági Határozatok*, 6. évf. 6. sz.
59. KOVÁCS András György (2016): Közigazgatási bírászkodás: erősödő alapjogvédelem? *Fundamentum*, 20. évf. 1. sz.
60. KOZOCSA Jenő – SZOYKA Kornél – MÁRFFY Albin (1948): *A Közigazgatási Bíróság hatáskörét érintő jogszabályok (1896. évtől 1947. okt. 1-ig)*. Budapest, Hernádi.
61. KULLMANN Lajos (1947): *Közigazgatási bíróság 50 évi működésének hatása a magyar társulati adójog fejlődésére*. Budapest, Máté Ny.
62. KÜPPER, Herbert (2014): Magyarország átalakuló közigazgatási bírászkodása. *MTA Law Working Papers*, 59. sz. 1–29.

63. LŐRINCZ Lajos (2007): A közigazgatás törvényessége. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC. 48–63.
64. LUGOSI József (2010a): A közigazgatási (határozatok bírósági felülvizsgálata iránt kezdeményezett) per és a polgári per összehasonlítása. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 8. sz. 2–13.
65. LUGOSI József (2010b): A közigazgatási bírászkodás továbbfejlesztése (II. – de lege ferenda). *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 9–10. sz. 3–16.
66. *Magyar Közigazgatási Bíróság Általános Közigazgatási Osztályának Döntvényei, Jogegységi és Elvi Jelentőségű Határozatai*. Budapest, 1947.
67. *Magyar Tudomány* (1966). 11. köt.
68. MARTONYI János id. (1947): Az ötvenéves Közigazgatási Bíróság. *Városi Szemle*, 33. évf. 3–4. sz. 187–201.
69. MARTONYI János id. (1960): *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
70. MARTONYI János id. (1972): A közigazgatási bírászkodás bevezetése, szervezete és hatékonysága Magyarországon (1867–1949). *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae: Acta Juridica et Politica*, Tomus XX. Fasc. 2. Szeged, JATE.
71. MÁTHÉ Gábor (2001): A Közigazgatási Bíróságtól a közigazgatási bírászkodásig – dilemmák. In KAJTÁR István – SZEKERES Róbert szerk.: *Jogtörténeti tanulmányok VII.* Pécs, PTE Állam- és Jogtudományi Kar. 279–292.
72. MÁTHÉ Gábor – MAKLÁRI Iván – LOMNICI Zoltán (1999): Az ítélőtáblák elhalasztása és a közigazgatási bírászkodás jövője. In BENISNÉ GYÖRFFY Ilona szerk.: *Tizennegyedik jogász vándorgyűlés*. Pécs, Magyar Jogász Egylet. 21–46.
73. MOLNÁR Miklós (1988): Közigazgatási bírászkodás a Német Szövetségi Köztársaságban. *Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 2. sz. 183–185.
74. MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet (2009): A közigazgatási bírászkodás aktuális kérdései. *Jogi Tájékoztató Füzetek*, 198–204.
75. NAGY Csongor István (2004): Közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata összehasonlító jogi szempontból. In NAGY Csongor István szerk.: *Összehasonlító közigazgatási eljárásjogi tanulmányok*. Budapest, Bibó István Szakkollégium. 105–126.
76. NAGY DEZSŐ BÁLINT (1947): A Közigazgatási Bíróság hatáskörének problémája az osztálybesorozás rendszerénél. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1. évf. 9. sz. 541–544.
77. NAGY Péter (2018): A közigazgatási bírászkodásról szóló irodalom 1945-ig. *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 4. évf. 3–4. sz. 294–295.
78. NEIGERNÉ VEJKEY Klára (1978): *Az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása*. Pécs, s. n. [1].
79. NÉMETH János – KISS Daisy (2010³): *A Polgári perrendtartás magyarázata 2*. Budapest, Complex. 1235–1341.
80. NYILAS Anna (2016): Az elektronizáció tapasztalatai a francia közigazgatási bírászkodásban – a TéléRecours rendszer. *Pro Publico Bono*, 1. sz. 68–92.
81. OSZTOVITS András szerk.: *A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény nagykommentárja*. 1089–1186.

82. PÁL Emese (2011): Az átalakuló közigazgatási bíraskodás szervezeti kérdései. In BARABÁS Gergely szerk. *Közigazgatási eljárásjog – a tananyagot túl: Közigazgatási jogi tudományos diákkörök országos konferenciája*. Budapest, ELTE ÁJK. 20–29.
83. PÁL Emese (2016): A közigazgatási bíraskodás szervezetéről. *JURA*, 22. évf. 1. sz. 100–107.
84. PATYI András (1995): Az angol közigazgatási bíraskodásról, néhány történeti aspektussal. *Jogtudományi Közlöny*, 50. évf. 8. sz. 372–383.
85. PATYI András (2001a): A magyar közigazgatási bíraskodás a hatályos magyar alkotmányos rendszerben, az Alkotmánybíróság határozatai tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 56. évf. 10. sz. 417–430.
86. PATYI András (2001b): Hatáskör és eljárás a magyar közigazgatási bíraskodás történeti modelljében. *Magyar Közigazgatás*, 51. évf. 11. sz. 655–667.
87. PATYI András (2002a): *Közigazgatási bíraskodásunk modelljei: Tanulmány a magyar közigazgatási bíraskodásról*. Budapest, Logod Bt.
88. PATYI András (2002b): Szervezet és hatáskör alapkérdései közigazgatási bíraskodásunk hatályos rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 57. évf. 3. sz. 125–144.
89. PATYI András (2004): Velünk élő szocialista jog – avagy közigazgatási bíraskodásunk alapjai. *Leviatán*, 2004. évi 1. sz. 109–146.
90. PATYI András (2009²): A közigazgatási bíraskodás: az 50. § (2) bekezdés magyarázata. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I-II*. Budapest, Századvég. 1756–1787.
91. PATYI András (2010a): A közigazgatási bíraskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk. *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
92. PATYI András (2010b): Beköszöntő: a külön közigazgatási bíróság aktualitása 20 éve és most. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 4. sz.
93. PATYI András (2010c): Prokrusztész és Thézeusz: gondolatok a magyar közigazgatási bíraskodásról egy könyv kapcsán. *Jogtudományi Közlöny*, 65. évf. 12. sz.
94. PATYI András (2011a): A közigazgatási bíraskodás és a közigazgatás külső ellenőrzése. In FAZEKAS Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma: 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*. Budapest, Gondolat.
95. PATYI András (2011b): Közigazgatási bíraskodás de constitutione ferenda. In GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter szerk.: *Ratio legis, ratio iuris: liber amicorum: studia A. Tamás septuagenario dedicata: ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat.
96. PATYI András (2015): Megállapítások és tézisek a magyar közigazgatási bíraskodás körében. In HACK Péter – KIRÁLY Eszter – KORINEK László – PATYI András szerk.: *Gályapadból laboratóriumot: Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

97. PATYI András – VARGA Zs. András (2013³): *Általános közigazgatási jog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
98. PATYI András – KÖBLÖS Adél (2016): A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai. *Pro Publico Bono*, 3. sz.
99. PAULOVICS Anita – POLLÁK Kitti – ROZSNYAI Krisztina – TURKOVICS István – POLLÁK Kitti szerk. (2016): *Közigazgatási hatósági és bírósági eljárásjog*.
100. PETRÉTEI József (2000): Der verfassungsrechtlich garantierte Rechtsschutz und die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In BANASZAK, Bogusław szerk.: *Przegląd Prawa i Administracji*. Tom. XLIV. Wrocław, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
101. PETRIK Ferenc (1996): Százéves a közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közlöny*, 51. évf. 9. sz.
102. PETRIK Ferenc (2011): *Közigazgatási Bíróság – közigazgatási jogviszony*. Budapest, HVG-ORAC.
103. PETRIK Ferenc szerk. (2017): *A közigazgatási perrendtartás magyarázata: A közigazgatási eljárás szabályai II*. Budapest, HVG-ORAC.
104. PRIBULA László (2016): A közigazgatási bírászkodás szervezeti és személyi feltételei. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz.
105. PRUGBERGER Tamás (1993): A közigazgatási bírászkodás újraéléde Magyarországon. *Jogtudományi Közlöny*, 48. évf. 3. sz.
106. RÁCZ Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
107. RÁTH Olivér – ROZSNYAI Krisztina (2015): A közigazgatási bírászkodás mintakódexe. *Közjogi Szemle*, 8. évf. 3. sz.
108. RIXER Ádám – SZILVÁSY György Péter (2013): Bírósági felülvizsgálat. In RIXER Ádám szerk.: *Közigazgatási jog*. Budapest, Novissima.
109. RÓNAI László (2013): A közigazgatási bírászkodás kialakulásának hazai tapasztalatai. In VARGA István szerk.: *Codificatio processualis civilis: studia in honorem Németh János, II*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
110. ROZSNYAI Krisztina (2003): A közigazgatási perek polgári perjog általi szabályozottságának problémái. In HARMATHY Attila szerk.: *10 éves a doktori képzés az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán*. Budapest, ELTE ÁJK.
111. ROZSNYAI Krisztina (2004a): Függetlenül hatékony bíróságok. *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK.
112. ROZSNYAI Krisztina (2004b): Probleme der ungarischen Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Perspektive. *Annalea Universitatis Scientiarum Budapestinensis De Rolando Eötvös Nominatae, Sectio Iuridica*, Tomus XLV.
113. ROZSNYAI Krisztina (2004c): Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem (Konferencia a közigazgatási bírászkodásról). *Jogtudományi Közlöny*, 59. évf. 6. sz.
114. ROZSNYAI Krisztina (2006): Nyitott kérdések a közigazgatási jogorvoslati rendszer újrashabályozásával kapcsolatban. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 7–8. sz.
115. ROZSNYAI Krisztina (2007a): A közigazgatási bírászkodás európai dimenziója. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 9. sz.

116. ROZSNYAI Krisztina (2007b): Közhatalom és szerződés. A közigazgatás szerződéseivel kapcsolatos felelősség bírói úton való érvényesíthetősége. *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK.
117. ROZSNYAI Krisztina (2008): *A közigazgatás feletti bírói ellenőrzés továbbfejlesztésének lehetőségei irányai: A közigazgatási bíráskodást meghatározó tényezőkről*. Doktori disszertáció. ELTE.
118. ROZSNYAI Krisztina (2013a): A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bíráskodásban. *Acta Humana: Hungarian Centre For Human Rights Publications*, 24. évf. 1. sz.
119. ROZSNYAI Krisztina (2013b): A közigazgatási és munkaügyi bíróságok felállításával kapcsolatos törvénymódosítások margójára. *Jogtudományi Közöny*, 68. évf. 3. sz.
120. ROZSNYAI Krisztina (2016): Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz.
121. ROZSNYAI Krisztina (2017³): A bíróságok és a közigazgatás alkotmányos kapcsolata. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
122. ROZSNYAI, Krisztina (2018): Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. In SOMMERMANN, Karl-Peter – SCHAFFARZIK, Bert szerk.: *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin–Heidelberg, Springer Verlag.
123. RUSZOLY József (2017): A Közigazgatási Bíróság ítéletei a megtámadott szegedi és miskolci törvényhatósági bizottsági választások ügyében (1930–1932). In PERES Zsuzsanna – Kis Norbert szerk.: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára: Studia sollemnia scientiarum politico-cameralium*. Budapest, Dialóg Campus.
124. SCHWEITZER Gábor (1996): Közigazgatás – igazságszolgáltatás – jogállamiság, avagy a közigazgatási bíráskodás kezdetei Magyarországon. *Állam- és Jogtudomány*, 38. évf. 1–2. sz.
125. SCHWEITZER Gábor (2016): A „zsidótörvények” a Közigazgatási Bíróság ítélkezési gyakorlatában. In MOLNÁR Judit szerk.: *A nagypolitikától a hétköznapokig: A magyar holokauszt 70 év távlatából. Tanulmányok*. Budapest, Balassi.
126. SIK Ferenc (1984): A Közigazgatási Bíróság alkonya. 1945–1949. *Jogtudományi Közöny*, 39. évf. 8. sz.
127. STIPTA István (1998): Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LIII. Fasc. 1–25.
128. STIPTA István (1999): Adalékok a pénzügyi közigazgatási bíróság működésének történetéhez. (1884–1885). *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus LVII. Fasc. 9.
129. STIPTA István (2000): Közigazgatási bíróság. In BÁRÁNY Lászlóné főszerk.: *Magyar Nagylexikon XI. kötet (Kir–Lem.)*. Budapest, Magyar Nagylexikon Kiadó.

130. STIPTA István (2001): A közigazgatási bíráskodás előzményei Magyarországon. In MEZEY Barna – VÖRÖS Imre szerk.: *A magyar polgári átalakulás alkotmányos forradalma. Jogtörténeteszköz 1848-ról*. Budapest, Logod Bt.
131. STIPTA István (2005): Deák Ferenc állambíróvási koncepciója, „[...] a hazának szent ügye [...]”. In SZABÓ István szerk.: *Emlékkülés Deák Ferenc születésének 200. évfordulója alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat.
132. STIPTA István (2006a): A német közigazgatási bíráskodás kialakulása, és hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre. In SZABADFALVI József szerk.: *Facultas nata: Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára*. Miskolc, Bíbor.
133. STIPTA, István (2006b): *Die Herausbildung und die Wirkung der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit auf den ungarischen Verwaltungsrechtsschutz*. Budapest, Rechtsgeschichtliche Forschungsgruppe der Ungarischen Akademie für Wissenschaften an dem Lehrstuhl für Ungarische Rechtsgeschichte Eötvös Loránd Universität.
134. STIPTA István (2009): A francia közigazgatási bíráskodás hatása a dualizmus kori magyar törvényhozásra. In HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor szerk.: *Sapientia iniuria non potest fieri: ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Gondolat.
135. STIPTA István (2010a): A 19. századi angol közigazgatási jogvédelem és a magyar közigazgatási bíráskodás. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 793–810.
136. STIPTA István (2010b): A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság. *Magyar Jog*, 57. évf. 6. sz. 334–338.
137. STIPTA István (2010c): Tisza Kálmán és a közigazgatási bíráskodás. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 23–33.
138. STIPTA István (2010d): Történeti érvek az önálló közigazgatási bírói szervezet mellett. In BENISNÉ GYÖRFFY Ilona szerk.: *Tizedik Magyar Jogászszyűlés*. Budapest, Magyar Jogász Egylet. 279–284.
139. STIPTA István (2013): A közigazgatási jogviták elbírálásának rendszere 1883-ig. In MÁTHÉ Gábor – RÉVÉSZ T. Mihály – GOSZTONYI Gergely szerk.: *Jogtörténeti Párrerga: Ünnepi Tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 331–337.
140. STIPTA, István (2014): Die Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn und die internationalen Modelle. *Journal on European History of Law*, Vol. 5, No. 2. 73–79.
141. STIPTA István (2015): A közigazgatási bíráskodás történeti modelljei. *Jogtörténeti Szemle*, 3. sz. 40–45.
142. STIPTA István (2016): Egyértelmű modellkapcsolatok? A közigazgatási bíráskodás európai változataihoz. *Közjogi Szemle*, 9. évf. 4. sz. 10–15.
143. STIPTA István (2017): Történeti alkotmányunk és a közigazgatási bíráskodás. In CHRONOWSKI Nóra POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat. 348–357.

144. SZABÓ Imre szerk.: *A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény magyarázata, III. kötet*. Budapest, Magyar Hivatalos Közlönykiadó. 1327–1397.
145. SZABÓ József (1946): *Demokrácia és közjogi bíráskodás*. Budapest, Hernádi Könyvkiadó Vállalat.
146. SZABÓ Péter szerk. (2011²): *Különleges perek. Kérdések és válaszok a Polgári perrendtartás Különös részéből*. Budapest, HVG-ORAC. 103–165.
147. SZAMEL Lajos (1957): *Az államigazgatás törvényességének jogi biztosítékai*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
148. SZAMEL Lajos (1977): *A magyar közigazgatástudomány*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó.
149. SZAMEL Lajos – BERÉNYI Sándor – MARTONYI János id. – SZATMÁRI Lajos (1966): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó Vállalat.
150. SZILBEREKY Jenő (1957): Vítás kérdések az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadása köréből. *Magyar Jog*, 4. évf. 8. sz. 234–237.
151. SZÜCS István (1980): A közigazgatási bíráskodás témájának magyar kutatója. *Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tomus XXVII. Fasc. 18. Szeged, JATE. 373–386.
152. TAKÁCS Albert (1987): A közigazgatási bírósági jogvédelem rendszere. *Jogtudományi Közlöny*, 42. évf. 12. sz. 675–677.
153. TAKÁCS Albert (1989): Az alkotmányosság és a törvényesség védelme bíróságok útján 1989. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 9. sz. 443–455.
154. TAMÁS András (2003): Közigazgatási bíráskodás avagy hány dudás lehet egy csárdában. In KOZMA György szerk.: *Ünnepi tanulmánykötet Petrik Ferenc 70. születésnapjára*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem. 225–244.
155. TILL Szabolcs (1994): A közigazgatási bíráskodás intézményi és eszmetörténete Magyarországon. *Magyar Közigazgatás*, 44. évf. 11. sz. 696–702.
156. TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
157. TOLDI Ferenc (1988): *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
158. TORMA András – ZSALBASZÜREN, Batzandan (2005): Közigazgatási bíráskodás a Mongol Köztársaságban. *Magyar Közigazgatás*, 55. évf. 9. sz. 561–565.
159. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988a): A közigazgatási bíráskodás Franciaországban. *Állam- és Igazgatás*, 38. évf. 8. sz. 755–765.
160. TRÓCSÁNYI László (1988b): A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése Ausztriában. *Magyar Jog*, 35. évf. 11. sz. 993–997.
161. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988c): A közigazgatási bíróságok szervezete és működése az NSZK-ban. *Jogtudományi Közlöny*, 43. évf. 11. sz. 626–630.
162. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988d): *A közigazgatási bíráskodás szervezete és működése egyes európai országokban: A jogintézmény elméleti alapjai és működési tapasztalatai, valamint egyes európai országok közigazgatási bíráskodására vonatkozó jogszabályok*. Budapest, MTA.

163. TRÓCSÁNYI László ifj. (1988e): A közigazgatási bírászkodás szervezete és működése Olaszországban. *Állam- és Jogtudomány*, 31. évf. 1. sz. 96–121.
164. TRÓCSÁNYI László ifj. (1989): Jogállamiság, alkotmánybírászkodás és közigazgatási bírászkodás. *Jogtudományi Közlöny*, 44. évf. 4. sz. 183–191.
165. TRÓCSÁNYI László ifj. (1990a): *A közigazgatási bírászkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*. Budapest, MTA.
166. TRÓCSÁNYI László ifj. (1990b): A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll. *Jogtudományi Közlöny*, 45. évf. 7–8. sz. 253–263.
167. TRÓCSÁNYI László ifj. (1991a): A közigazgatási bírászkodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Humana: Hungarian Centre for Human Rights Publications*, 2. évf. 4. sz. 39–50.
168. TRÓCSÁNYI László ifj. (1991b): A közigazgatási bírászkodás főbb rendszerei és szervezeti kereteik. *Magyar Közigazgatás*, 41. évf. 5. sz. 408–425.
169. TRÓCSÁNYI László ifj. (1991c): Milyen közigazgatási bírászkodás felé? *Társadalmi Szemle*, 46. évf. 7. sz. 59–64.
170. TRÓCSÁNYI László ifj. (1992a): *Milyen közigazgatási bírászkodást?* Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.
171. TRÓCSÁNYI László ifj. (1992b): A közigazgatási bírászkodás és az alapjogok védelmének egyes aspektusai. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica*, Tomus XLI. Fasc. 1–40.
172. TRÓCSÁNYI László ifj. (1993): A közigazgatási bírászkodás hatásköri és szervezeti kérdései. *Magyar Jog*, 40. évf. 9. sz. 543–548.
173. TRÓCSÁNYI László ifj. szerk. (1997): *Francia – magyar közjogi szeminárium a közigazgatási bírászkodásról*. Budapest, Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda.
174. UTTÓ György (1988): A közigazgatási bírászkodás kialakításáról. *Állam és Igazgatás*, 38. évf. 9. sz. 805–816.
175. UTTÓ György (1991): Teljeskörű és korlátozott közigazgatási bírászkodás. *Bírák Lapja*, 1. évf. 2. sz. 39–45.
176. UTTÓ György (1992a): A közigazgatási bíró kezdeti tapasztalataiból. *Magyar közigazgatás*, 42. évf. 4. sz. 217–221.
177. UTTÓ György (1992b): A svájci közigazgatás törvényességének bírósági ellenőrzéséről. *Magyar Jog*, 39. évf. 12. sz. 749–752.
178. UTTÓ György (1993): Ausztria közigazgatásának bírósági ellenőrzése. *Magyar közigazgatás*, 43. évf. 9. sz. 544–546.
179. UTTÓ György (1995): A magyar köztársasági bírászkodás jelenéről és jövőjéről. *Bírák Lapja*, 5. évf. 1. sz. 47–62.
180. VADÁL, Ildikó – ZELLER, Judit (2015): Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Ungarn. *Osteuropa-Recht*, Jg(g). 61. Nr. 3. 298–305.
181. VARGA Zs. András (2015): Közigazgatási bírászkodás. In GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk.: *Összehasonlító és európai uniós közigazgatási jog: Közigazgatási jog IV*. Budapest, Pázmány Press. 96–109.

182. VARGA Zs. András – FRÖHLICH Johanna szerk. (2011): *Közérdekvédelem: A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője*. Budapest, PPKE JÁK.
183. WOPERA Zsuzsa (2009): *A közigazgatási bírászkodás*. Miskolc, Novotni Alapítvány.
184. WOPERA Zsuzsa szerk. (2005²): *Polgári perjog. Különös rész*. Budapest, KJK-Kerszöv.
185. WOPERA Zsuzsa szerk. (2016): *Kommentár a polgári perrendtartáshoz*. Budapest, Wolters Kluwer.
186. ZLINSZKY János (2011): A hatalomgyakorlás ellensúlya: közigazgatási bíróság – alkotmánybíróság. *Pázmány Law Working Papers*, 1. sz.

Dr. Nagy Péter egyetemi tanársegéd, doktorandusz, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam és Jogtudományi Kar Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszékének oktatója. 2016-ban szerzett jogász diplomát a Károli Gáspár Református Egyetemen. Kutatásai kiterjednek a 19. századi erdélyi jogra, magánjogra és a tudománytörténetre. Több, a retrospektív bibliográfiai gyűjtésekre alapuló szakirodalomelemző tanulmány szerzője.

Pusztahelyi Réka

AZ ÜZEMBENTARTÓ POLGÁRI JOGI FOGALMA ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRSÁG „CÍMZETTJE” – GÉPJÁRMŰVEK ÜZEMBEN TARTÁSA¹

Civil Concept for Operators of Motor Vehicles and the Person Subjected to the Objective Administrative Sanctions

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jogi Tanszék, reka.pusztahelyi@gmail.com

Az üzembentartói minőség döntő jelentőséggel bír mind a polgári jogi kártérítési felelősség, mind a szabálysértésért fennálló objektív felelősség területén. Ez az a beszámítási pont, amely köré a polgári jogi kártérítési felelősségi tényálláson kívül a közigazgatási szankció, az objektív bírság is szerveződik. A vonatkozó jogszabályok, a bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlat mind arra mutat, hogy bár a közjogi és a magánjogi üzembentartói minőség két halmaza azonos elemeket is tartalmaz, mégis hiányoznak azok az anyagi jogi „horgonyok”, amelyekkel valódi megfeleltethetőség teremthető a két definíció között. Ennek ellenére jelen tanulmány célja, hogy felvázolja egyrészt a polgári bírósági gyakorlatban fellelhető kapcsolódási pontokat, másrészt pedig megvizsgálja a gépjárművek üzemben tartásából eredő két eltérő jogági felelősség: az objektív közigazgatási bírság és a szigorú veszélyes üzemi felelősség hasonlóságát és eltéréseit, érintve a kötelező felelősségbiztosítás kérdését.

KULCSSZAVAK:

jogági jogellenesség doktrínája, közigazgatási jog és polgári jog interakciója, közigazgatási bírság, kötelező felelősségbiztosítás, objektív és abszolút felelősség, üzembentartó fogalma, veszélyes üzemi felelősség

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Program* keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

The operator's identity has a key role in the field of civil objective liability and also in the field of no-fault responsibility for administrative offences. This is the focus point around which the strict civil liability rule of damages and the objective-based fine as an administrative sanction are organized. Examining the legislative measures, as well as the practice of courts and the constitutional court, one comes to the same results: although both administrative and civil law spheres for the operator's notion contain similar elements, the substantive "anchors" are missing which would create the real cross-compliance between the two notions. Despite that, one of the aims of this essay is to draw up the connection points deduced from the judicial practice. Its other goal is to examine the similarities and the differences between the two differing liability systems, discussing also compulsory insurance issues.

KEYWORDS:

administrative fines, compulsory liability insurance, doctrine of different concepts of unlawfulness in branches of law, interaction between administrative and civil law, liability for highly dangerous activity, objective (strict) or absolute liability, operator of motor vehicles

1. BEVEZETÉS

Az üzembentartói minőség döntő jelentőséggel bír mind a polgári jogi kártérítési felelősség, mind a szabályértésért fennálló objektív felelősség területén. Alábbi tanulmányunkban arra törekszünk, hogy ezt a közös sajátosságot vizsgáljuk meg az egymástól szabályozásukban oly jelentős mértékben különböző két területen, a polgári jogi és a közigazgatási jogi felelősség területén.²

A tanulmány címe annyiban félrevezető, hogy az alábbiakban nem csak egy szempont az, ami alapján a közigazgatási jog és a polgári jog interakcióját e speciális felelősségi területen, a veszélyes üzemi felelősség területén feltárni igyekszünk. További pontosítást igényel abban a tekintetben is, hogy csak a gépjárművek üzemeltetésére vonatkozó azon kérdéseket vizsgáljuk,³ amely a két jogág érintkezési területén lehetők fel. Mégis, talán annyiban indokolt a cím, hogy azt a beszámítási pontot ragadja meg, amely köré a polgári jogi kártérítési felelősségi tényálláson kívül a közigazgatási szankció, az objektív bírság is szerveződik. Ez nem más, mint az üzembentartói minőség.⁴

2. AZ ÜZEMBEN TARTÓ FOGALMÁNAK ELTÉRÉSEI A KÖZIGAZGATÁSI JOG ÉS A POLGÁRI JOGI FELELŐSSÉG TERÜLETÉN

Bár az üzembentartói minőséget⁵ megalapozó körülmények a polgári jog és a közigazgatási jog területén teljes mértékben nem esnek egybe, eltérő jogi tények határozzák meg azokat, de egymást nagyobb részben átfedik.⁶ A *közúti közlekedési nyilvántartásról* szóló 1999. évi LXXXIV. törvény rendelkezése szerint üzemben tartónak minősül az, aki a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyezték.⁷ A *polgári jogi kártérítési felelősség körében* az üzembentartói minőséget megalapozó egyik ok ehhez képest a tulajdonjog.

² Bár a közlekedési bűncselekmények területén a büntetőjogi szankciók általában a jármű vezetőjét, nem pedig az üzemben tartót sújtják, a Btk. 2018. augusztus 7-én hatályba lépett módosítása alapján a 239/A. § (3) bekezdésének rendelkezése elzárással azt bünteti, aki a járművet engedély nélkül átalakítja vagy átalakíttatja. A hatósági engedélyezésre szorosan felfűzött büntetőjogi normában ekként jelenik meg a hatósági üzemben tartói minőség.

³ Az üzemben tartói minőség további vegyes közjogi–magánjogi relevanciájára szolgál példaként a parkolási díj és pótdíj megfizetésére kötelezett személye. Vö. 2/2006. Polgári jogegységi határozat a parkolási díj, valamint pótdíj befizetési kötelezettségéről.

⁴ Az üzembentartó polgári jogi fogalmának valamennyi szegmensével itt nem kívánunk foglalkozni.

⁵ A polgári jogi és a közigazgatási fogalom megjelölésére a törvényi szóhasználatban is alkalmazott eltérő írásmód – üzembentartó és üzemben tartó – használatával is utalni kívánunk, de ez nem bír kellő megkülönböztető erővel.

⁶ KSH adatok. Magyarországon nyilvántartott gépjárműállomány (2008–2016). A közel 4 millió személygépjárműből kevesebb mint 650 ezer üzembentartója jogi személy. Ebből következtetésként azt kívánjuk levonni, hogy az esetek nagy többségében a nyilvántartás szerinti üzemben tartó személye megegyezik a gépjárművet ténylegesen használó, polgári jogi értelemben vett üzembentartóval.

⁷ Viszont lehet olyan tulajdonostárs, aki a nyilvántartásba be nem jegyzett üzembentartó.

Alaphelyzetben a tulajdonos jogosult a fokozott veszélyforrást működtetni, azzal rendelkezni. Hozzá kell azonban tenni, hogy a régi Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) alapján kialakult bírói gyakorlatban sem ez volt az elsődleges vagy egyetlen szempont.⁸ Itt csak utalni kívánunk arra, hogy a Ptk. kiemeli az érdekszempontot, miszerint üzembentartónak az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. Ez a szabályozásbeli változás a Ptk.-kommentárok⁹ megállapítása szerint azt eredményezi, hogy a házastárs pusztán érdekeltsége okán üzembentartónak fog minősülni.

A későbbiekben még említendő 60/2009. (V. 28.) AB határozat szintén különbséget tesz a veszélyes üzem üzembentartója és a közigazgatási bírsággal sújtandó üzemben tartó között. Előbbit úgy határozza meg, mint azt a személyt, „akinek a fokozott veszélyforrás tartósan a rendelkezése alatt van. Ő az a rendelkezésre jogosult, akinek az elhatározásától függ, hogy a veszélyforrás működjék-e, és ha igen, milyen külső és belső feltételek mellett.”¹⁰ Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a közigazgatási jogi fogalom ettől szűkebb, mert kizárólag a nyilvántartásba üzembentartóként bejegyzett személyt/személyeket jelentheti.

A polgári jogi fogalom arra is rámutat, hogy a tartós használat üzembentartói minőséget eredményez önmagában, szerződéses megállapodás vagy más jogcím hiányában is. Ezzel szemben a tulajdonoson kívül más személy a közúti járműnyilvántartásba kizárólag szerződésen vagy más jogcímen alapuló jogszerű üzemeltetés igazolásával kérheti a regisztrálást. További problémákat vet fel az üzembentartói minőség átszállása is.¹¹

A felvázoltak alapján egyértelműen kirajzolódik előttünk, hogy a közjogi és a magánjogi üzembentartói minőség két halmaza egymásnak megfeleltethető elemeket hiába tartalmaz, nem esnek egybe, külön sikon lebegnek, hiányoznak azok az anyagi jogi „horgonyok”, amelyekkel valódi megfeleltethetőség teremthető a két definíció között. Mégis, tanulságosnak találjuk áttekinteni a polgári bírói gyakorlatban fellelhető eseteket.

⁸ Fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának (üzembentartónak) azt kellett tekinteni, aki a veszélyes üzemet fenntartja, tartósan üzemelteti, és akinek felügyelete, irányítása, ellenőrzése és a veszélyforrás elleni különleges védekezésre való kötelezettsége mellett a veszélyes üzemi tevékenység megvalósul.

⁹ LÁBADY Tamás (2014): Hatodik Könyv Negyedik Rész. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz II. köt.* Budapest, Wolters Kluwer. 2274.

¹⁰ 60/2009. (V. 28.) AB hat. IV. rész 2.1. pont.

¹¹ Kevésbé a témához tartozó kérdés, ezért csak utalni kívánunk arra, hogy a gépjármű, mint ingó dolog tulajdonjoga akár szóbeli szerződés alapján és a dolog birtokának átruházásával a szerzőre átszáll. Tehát a regisztrált tulajdonos és a tényleges tulajdonos (polgári jogi üzembentartó) személye ezáltal is különbözhet. Továbbá a 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet meghatározza azokat a további tartalmi elemeket és alaki feltételeket, amelyek teljesülése hiányában, bár a szerződés polgári jogi joghatással jár, de a tulajdonosváltás nyilvántartásbeli átvezetésére alkalmatlan. Előállhat sajnós olyan helyzet is, hogy a szerződő felek az átruházást leplezik, és ehelyett, vagy annak hiányosságait korrigálандó az üzemeltetés átengedésére kötnek szerződést, hogy a közjogi üzembentartói minőséget hozzáigazítsák a valós tulajdoni állapothoz.

3. A KÖZJOGI ÜZEMBEN TARTÓI MINŐSÉG MEGJELENÉSE A POLGÁRI BÍRÓI GYAKORLATBAN

Egy viszonylag frissen publikált egyedi határozat irányadó tényállása a következő volt. Az alperes eladta felperesnek a gépjárművét, azonban a gépjármű „átírására” nem került sor, az iránt sem az alperes, sem a felperes nem intézkedett. A gépjármű nem rendelkezett műszaki engedéllyel, és a forgalmi engedélye sem volt meg. Mivel a nyilvántartásban továbbra is az alperes szerepelt tulajdonosként, ezért a jármű levizsgáztatása érdekében ideiglenes forgalomba helyezési engedélyen az alperest tüntették fel, hiszen ő volt a nyilvántartásban szereplő tulajdonos. A gépjárművel a felperes balesetet okozott. Mivel felelősségbiztosítás sem volt kötve a gépkocsira, ezért a Magyar Biztosítók Szövetsége (a továbbiakban: MABISZ) a megtérített károkra nézve visszereseti igényt érvényesített. A felperes ezt követően kérte annak megállapítását, hogy továbbra is az alperes minősül a gépjármű üzemeltetőjének, és így, az akkor hatályos kötelező felelősségbiztosításról szóló kormányrendelet értelmében, mint a nyilvántartás szerinti üzemeltető volt köteles a felelősségbiztosítási szerződés megkötésére, így a MABISZ-nak a visszereseti igényt vele szemben kell érvényesítenie. Hivatkozott az ideiglenes forgalomba helyezési engedélyre is, amelyen engedélyesként szintén az alperes neve volt feltüntetve. A bíróság a felperes keresetének nem adott helyt. Indokolásában megállapította, hogy a járműnyilvántartásban valóban az alperes volt tulajdonosként és üzemeltetőként is regisztrálva, tehát a nyilvántartás szerint nem különült el a tulajdonos és az üzemeltető személye. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a tulajdonjog átruházásával értelemszerűen az üzemeltetői minőség is átszállt. Eddig a pontig úgy tűnik, a regisztrált tartalom, a közjogi üzemeltetői minőség úgy hat a polgári jogi tartalomra, mintha a közjogi szempontból el nem választott tulajdonosi és üzemeltetői minőség tenné lehetővé azt, hogy a konkrét ügyben a tulajdonátruházás miatt szállhatna át az üzemeltetői minőség is. Viszont a felülvizsgálati eljárásban a Kúria már tisztázta ezt a kérdést is: *„Ha a hatósági nyilvántartások a tényleges helyzettől eltérő adatokat tartalmaznak, abból nem következik az, hogy a gépjármű üzemeltetésével okozott károkért való felelősség kérdésében nem a polgári jogi kártérítési felelősség szabályainak alkalmazásával és nem a valóságos tulajdoni és használati viszonyok figyelembevételével kell döntenie.”* Hozzáfüzte továbbá, a nyilvántartás valóságtól eltérő adataira a felperes egyébként is annak érdekében hivatkozott, hogy mentesüljön az általa okozott károk megtérítésének kötelezettsége alól, ez pedig ellentmond a jóhiszemű joggyakorlás követelményének.¹²

A gépjármű felelősségbiztosítási szerződés megkötésére a kötelezettség közjogi eredetű, a jogszerű gépjárműhasználat egyik feltétele. Ezt támasztja alá elsősorban a 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról (a továbbiakban: Gfvt.) 4. § (1) bekezdése: *„Minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles – a külön jogszabály alapján mentesített gépjárművek kivételével – az e törvény*

¹² Kúria Pfv. V. 20.128/2015/3. sz. határozat.

szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, az e törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani (biztosítási kötelezettség).” Az üzemben tartó fogalma e törvény 3. § 35. pontja szerint: „a gépjármű telephelye szerinti ország hatóságai által kibocsátott okiratba bejegyzett üzemben tartó (engedélyes, engedély jogosultja), ennek hiányában a tulajdonos”. A formális szabályból az tűnik ki, hogy a hatósági nyilvántartásban rögzített üzemben tartó, illetve tulajdonos a felelősségbiztosítási szerződés alanyaként meghatározott személy, de oly módon, hogy az okiratba bejegyzett üzembentartó a preferált, és csak ennek hiányában lép elő a tulajdonos.¹³

Figyelemmel kell azonban lennünk arra, hogy ez a határozat még a gépjármű üzembentartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet alapján született, amely a szerződéskötési kötelezettséggel terhelt üzembentartó személyét ekként határozta meg: „a gépjármű tulajdonosa, vagy akit a telephely szerinti ország hatóságai által kibocsátott okiratba bejegyeztek.” Nem véletlen, hiszen a közúti közlekedési nyilvántartást az 1999. évi LXXXIV. törvénnyel vezették be, azt megelőzően a regisztrált üzembentartói fogalom nem létezett. Ugyanezen jogszabályra hivatkozó másik eseti döntésben a bíróság egyértelműen kimondta, hogy a biztosítási érdek a tulajdonjoghoz vagy az üzembentartói minőséghez kötődik, ezért a szerződés megkötésére a tulajdonos vagy a forgalmi engedélybe bejegyzett üzembentartó jogosult, illetve kötelezett.¹⁴

A közúti közlekedési nyilvántartás bevezetése és a kötelező felelősségbiztosítási szerződésre vonatkozó jogszabályváltozások ellenére a polgári bírói gyakorlat úgy tűnik, töretlen abban, hogy a valódi tulajdoni viszonyokra, és nem az egyébként közhitelesnek¹⁵ nevezett nyilvántartásbeli adatokra hagyatkozva állapítsa meg a szerződő fél, pontosabban a szerződéskötésre kötelezett személyét, akivel szemben a MABISZ visszereseti igényt támaszthat.

Az alábbiakban ismertetett esetben szintén elmaradt a felelősségbiztosítási szerződés megkötése. A forgalmi engedélyben tulajdonosként és üzembentartóként B. S., bangladesi állampolgár szerepelt. A gépkocsit budapesti telephelyén B. Kft. kínálta eladásra. Az alperesek (a vevők) az autót itt tekintették meg, és úgy állapodtak meg az autókereskedővel, hogy a foglalón túl további vételár-részlet kifizetése ellenében az autót birtokba vehetik és használhatják, de a teljes összeg kifizetéséig B. Kft. nem járult hozzá az átíráshoz. A másodrendű alperes halálos közúti balesetet okozott az autóval. A balesetben sérült személyek kárát és az elhunyt személyek hozzátartozóinak kárát a MABISZ (felperes) megtérítette, majd ezt követően visszereseti igényt érvényesített az alperesekkel szemben. Az alperesek sikertelenül hivatkoztak a perben arra, hogy a nyilvántartás szerint a gépjármű tulajdonosa még a B. Kft. volt, ugyanis az autókereskedő jogi személy a tulajdonjogát írásban nem

¹³ Ezzel részben ellentétes: EBH2007.1688.

¹⁴ BH2000.59.

¹⁵ Messzire elvezet az a kérdés, hogy mit is jelent az egyes hatósági nyilvántartások esetében (például ingatlan-nyilvántartás, hitelbiztosítéki nyilvántartás vagy akár a közúti közlekedési nyilvántartás) a közhitelesség kifejezés. A témában összefoglaló tanulmányt készített KISFALUDY András (2003): Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog*, 11. évf. 7–8. sz. 3–15.

tartotta fenn, így mivel a tulajdonjog fenntartás érvénytelen volt, a régi Ptk. rendelkezése szerint a birtokba adással a tulajdonjog a másodrendű alperesre szállt. Másodrendű alperes tulajdonosi minősége megalapozta üzembentartói minőségét a gépjármű által okozott károk vonatkozásában, és az irányadó szabályok szerint a felperes alappal érvényesítette vele szemben a megtérítési igényét.¹⁶

A nyilvántartásbeli regisztrációhoz fűződő közérdek és a gépjárművek szabályszerű használatának feltételét képező közjogi kötelezettség, a felelősségbiztosítási kötelezettség fennállása azt indokolná, hogy a szerződésalkötési kötelezettség vonatkozásában is tényleges prioritást a nyilvántartás tartalma kapjon. A felelősségbiztosító helytállása azonban a kárért felelős személyhez kötődik, a polgári bíróság szerint megállapított üzembentartóval szemben érvényesített kártérítési igény az, amely a biztosító helytállási kötelezettségét kiváltja. Az Alkotmánybíróság is a felelősségbiztosítási szerződés polgári jogi beágyazottsága mellett foglalt állást: „*Gépjárművek esetén a veszélyes üzem működésében rejlő fokozott kockázatok miatt döntött úgy a jogalkotó, hogy a szerződés megkötését kötelezővé teszi. A kogencia azonban nem változtat azon, hogy továbbra is kárkötelmi igények szerződéses rendezéséről van szó, aminek lényege az azonos kárveszélyek okozói és (egyre gyakrabban) elszenvedői között egy – az érintettek kölcsönös és kiegyensúlyozott érdekein alapuló – kockázat- és kárközösség létrehozása. A felelősségbiztosítás tehát egy, a károkozó felelősségét meg nem szüntető, a károkozó és a károsult közötti kárkötelmet lebonyolító, törvényi alapú szerződéses megállapodás.*”¹⁷

4. AZ OBJEKTÍV BÍRSÁG ÉS AZ OBJEKTÍV KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG HASONLÓSÁGA ÉS ELTÉRÉSEI

A jogalkotó 2007-ben zéró toleranciát¹⁸ hirdetve bevezette az objektív bírságot, ezzel szankcionálva egyes közlekedési szabályszegéseket, a mellékletben meghatározott, különböző súlyú szabályszegésekhez fix tételeket kapcsolva.¹⁹ Heves vita övezte a közlekedési szabályszegések közigazgatási szankciórendszerének ezen megújítását.²⁰ Létezett már

¹⁶ Kúria Pfv. III. 20.616/2013/3. Érdekes a bíróság levezetése abból a szempontból is, hogy az üzembentartói minőség átszállását eredményező, a használat tartós, sőt végleges átengedésével kifejezetten nem kívánt törődni, megelégedett a korábbi tulajdonjog megszűnésével.

¹⁷ 83/2011. (XI. 10.) AB határozat.

¹⁸ Magyarország zéró tolerancia közlekedésbiztonsági programja, amely a személyi sérülések és halálos közlekedési balesetek számának drasztikus csökkentését tűzte ki célul a 2003–2015 közötti időszakban.

¹⁹ 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről.

²⁰ Kovács Kázmér szigorú kritikával illette: Kovács Kázmér (2009): Az objektív felelősség első féléve. *Magyar Jog*, 56. évf. 3. sz. 152–155.

Szintén rávilágított a szankció szabályozásbeli hibáira NAGY Marianna (2008): NAGY Marianna: Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.

korábban is szakhatósági területeken úgynevezett felügyeleti bírság, mint objektív szankció, azonban ennek általános bevezetése, amely elsősorban nem gazdálkodó szervezeteket vagy jogi személyeket, hanem magánszemélyeket sújt, előzmény nélküli volt. A szankció bevezetése mögött meghúzódó jogpolitikai megfontolások és tudományos álláspontok közül különösen meggyőző Nagy Marianna álláspontja, aki szerint „*az objektív felelősség intézménye a polgári jogból került át a közigazgatási jog eszköztárába, mégpedig a veszélyes üzemi felelősség »közjogiasítása« révén*”.²¹ Az alábbiakban e gondolati szálon elindulva vizsgáljuk meg, milyen összefüggés áll fenn a veszélyes üzemi felelősség és a közigazgatási objektív bírság között.

Az első, legmarkánsabb kapcsolódási pont itt áll előttünk. A veszélyes üzemi felelősséghez hasonlóan közigazgatási jogi objektív felelősség is épít a jogalkotó által a keletkezett károk viselésére kötelezhető személyre, az üzembentartóra, mint a felelősségre vonás beszámítási pontjára. Ez a személy az, aki a leggyakoribb és legszorosabb kapcsolatba hozható a fokozott veszélyforrás működésével. Ezzel összefüggésben a két felelősségi tényállás között további hasonlóságok is észlelhetők.

Nagy Marianna említi, hogy az objektív bírság egyik funkciója a *kártelepítés*. A kártelepítő funkció előtérbe lép a jogérvényesítési funkcióval szemben, az első objektív bírságokat is (például építésrendészeti bírság) kármentési, kártelepítési célból szabályozták.²² Párhuzamként ide vonhatjuk a veszélyes üzemi felelősség mögött húzódó kártelepítési funkciót: az viselje a kárt, aki abból a tevékenységből a hasznot húzza. Azonban különbségként észleljük, hogy az üzembentartót terhelő kockázatviselés tényleges kártérítési kötelezettséggel, nem pedig pusztán kárviselési kötelezettséggel jár. Véleményünk az, hogy a közigazgatási bírság, mint a tevékenység (jogsértő!) folytatásával együtt járó teher, amely az üzembentartót a tényleges jogsértő személyétől esetleg függetlenül sújtja – ahogyan a veszélyes üzemi felelősség is, úgy ez is –, a casus nocet domino tükörszabályaként áll elő.²³

Bíró Gyula statisztikai adatokkal igazolta a bevezetés indokoltságát és hatását: BÍRÓ Gyula (2010): A szabálysértés története hazánkban, különös tekintettel a közlekedési szabálysértésekre és az objektív felelősségre. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta: *Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, SZTE ÁJK. 169–187.

Hasonló problémákra mutatott rá Andrik Szilárd és Román Róbert, miközben a közlekedési szabályszegések egyes esetszámjait vizsgálják az objektív felelősséget: ANDRIK Szilárd – ROMÁN Róbert (2011): Az objektív felelősség intézménye a KRESZ-szabályok tükrében. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 5–17.

Nyerges Éva egyenesen Hungarikumnak nevezi a magyar jogi szabályozásban bevett objektív bírságot, amely európai viszonylatban idegen megoldás: NYERGES Éva (2016): Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz. 11.

²¹ NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 43.

²² NAGY (2010): *i. m.* 44.

²³ A kártelepítési funkció következne abból, hogy a bírság jelentős hányada védett érdekek orvoslását, károk helyreállítását szolgálná, hiszen a költségvetési törvény által meghatározottak szerint a jogsértő magánszemély lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzatokat illeti meg a közigazgatási bírság behajtásából, illetve végrehajtásából származó bevétel 40%-a. Emelkedő mértékére ellenére azonban kevésbé kártelepítésre, mint inkább repressziós célra szolgál az objektív bírság.

Szintén hasonlóságot eredményez az üzembentartó, mint beszámítási pont kiképzése folytán az, hogy e típusú közigazgatási jogi felelősség *sem áthárítható*, hiszen a veszélyes üzemi felelősség is független attól a kérdéstől, valójában ki volt a károkozó. Az objektív bírság esetében a jogalkotó döntését itt az is alakította, hogy a bírsággal sújtható személy meghatározására szubjektív körülményeket nem engedhetett érvényesülni, a kivételes szabályok körét tovább nem tágíthatta. Objektív, kvázi mentesülési okként (lásd lejjebb) az üzembentartó igazolhatja, hogy a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és a jogellenességgel összefüggésben már korábban kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását. Vagy igazolhatja azt is, hogy a szabályszegést megelőzően más természetes személy vagy nem természetes személy használatába adta a gépjárművet, és ezt olyan teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozattal, menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja, amelyek a használatba vevő személy meghatározott adatait tartalmazzák. Ez utóbbi esetben a közigazgatási bírságot e személlyel szemben kell kiszabni.²⁴ Szigorúan meghatározottak tehát azok az esetek, ahol a gépjármű üzemeltetése során tanúsított szabályszegésért nem a bejegyzett üzembentartó, hanem a használatba vevő vagy azt jogellenesen birtokba vevő személy tartozik felelősséggel.

Az objektív bírság vitán felül a közlekedésbiztonság erősítését szolgálta és szolgálja ma is. További kapcsolódási pontot jelent az objektív bírsággal sújtott szabálysértő magatartások által hordozott nagyfokú veszélyhelyzet. Azonban a sebességkorlátozások nem minden esetben közlekedésbiztonsági okból meghatározottak, lehetnek például az út rossz minőségének a következményei, vagy akár olyanok is, amelyek különösebb védelmi célt nem szolgálnak.²⁵ Ezzel szemben a polgári jogi objektív felelősség a bekövetkezett kárra és a károsodáshoz vezető nagyfokú veszélyhelyzetre koncentrálnak. Retrospektív módszerrel visszatekint és akaratlanul is értékeli a nagyfokú károsodásra tekintettel a veszélyhelyzet súlyosságát, amely magára az üzembentartóra, másra, illetve az emberi környezetre hatást gyakorol.

A hasonló jegyeken túlmenően néhány alapvető eltérés is észlelhető. Az első kérdés újra csak a felelősség objektív vagy abszolút jellege. A 60/2009. (V. 28.) AB határozat (a továbbiakban: AB határozat) részletesen feltárta a közigazgatási bírság kiszabásáról szóló 410/2007. Korm. rendelet alkotmányellenes megoldásait és hiányosságait – a temérdek és ossztűzként lesújtó, alkotmányellenesség utólagos megállapítására irányuló indítvány nyomására. E határozat rögzíti, hogy a közigazgatási bírság, mint objektív bírság alkalmazása alapesetben négy jellemzővel bírt: korábban kizárólag jogi személyekkel szemben volt kiszabható, a kiszabható összegek az átlagos bírságmértéket meghaladták, elkülönült alapokba folytak be, és elegendő volt a jogsértés tényét bizonyítani, a jogsértő vétkeisége és egyéb körülményei figyelmen kívül maradtak. A közlekedési szabálysértés miatt kiszabható közigazgatási bírság e jellemzőktől több vonatkozásban is eltér: tipikusan természetes személyeket, nem jogi személyeket sújt és nem is valamely speciális, netán üzletszerűen űzött tevékenység negatív folyamányaként. Nem sorolhatók egyértelműen a közigazgatási

²⁴ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről 21/A.§.

²⁵ ANDRIK–ROMÁN (2011): *i. m.* 10–13.

bírságok az úgynevezett felügyeleti bírságok kategóriájába sem, és ágazati bírságnak sem tekinthetők.²⁶ Az AB határozat a felügyeleti bírságok kategóriájába sorolja a közlekedési szabályszegések esetére kiszabott bírságot is.

A felügyeleti bírság és a hatósági engedéllyel végzett tevékenységek kapcsolódása egyébként rámutat arra a sajátosságra, hogy maga a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatása nem jogellenes, pedig másokat bizonyos mértékű kockázatnak, veszélynek tesz ki. A polgári jog területén ez azzal a következménnyel jár, hogy a károsodás veszélyére hivatkozva a veszélynek kitett személy nem kérheti a tevékenység folytatásának abbahagyását a Ptk. 6:523. §-a alapján. A potenciális károkozó tevékenység folytatása azonban szigorú, kevésbé magánjogi, sokkal inkább ösztársadalmi érdekek védelmére hivatott közigazgatási szabályok alá tartozik, amelyek tipikus elemei a tevékenység folytatására szabott szigorú engedélyezési eljárás és anyagi, személyi feltételek (képzettség, személyi kvalitások), a szigorú ellenőrzés és a szintén szigorú és következetes szankcionálás.²⁷

Objektív felelősségnek nevezzük a veszélyes üzemi felelősséget is, azonban nem felejtethetjük el, hogy van tulajdonképpeni értelemben vett kimentési lehetőség a felelősség alól, amely magára az üzembentartó által kifejtett magatartásra koncentrál. Nagy Marianna ezt jelzi is: veszélyes üzemi objektív felelősséggel szemben közigazgatási abszolút felelősségről beszél.²⁸ Mentésül a bírságfizetés alól akkor is valaki, ha számára a szabályszegést más törvény lehetővé teszi, de a törvény indokolása itt is kifejezetten a rendőrségi törvény és a közlekedési törvény koherenciájára utal, nem hívja fel a jogellenességet általában kizáró körülményeket.

A mentesülés kérdésével összefüggésben érdemes itt szólni a jogsértés súlyának értékelhetőségéről is, mint szintén eltérő sajátosságról. Amíg a bírság összege a szabályszegés súlyához mért, addig a kártérítés összege a keletkezett kárhoz igazodik, hiszen a polgári jogi kártérítési felelősség olyan represszív szankció, amelynek szintén feladata a bekövetkezett kár kompenzálása, tehát a reparáció. Önmagában azonban az objektív bírság magas összege sem bír visszatartó erővel, ha a közlekedési szabályszegések feltáratlanul és büntetlenül maradnak, mutat rá Kovács Kázmér.²⁹ Ugyanezt hangsúlyozza Gajdusчек György is: az ellenőrzésnek van meghatározó jelentősége a jogérvényesítés szempontjából.³⁰ Véleményünk tehát az, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség különösebb preventív funkciót betölteni nem képes, de ugyanez a közigazgatási jogi szankciókra is hasonlóan igaz, ha a közigazgatási jogérvényesítést és a kiszabott szankció végrehajtását szolgáló egyéb gyors és hatékony eszközök nem lépnek működésbe. A magatartás társadalomra veszélyessége is

²⁶ NAGY Marianna (2016): A közigazgatási jogi szankció. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási Jog Általános Rész III. köt.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 290–293.

²⁷ PUSZTAHELYI Réka: *Hatósági előírások betartása és az üzembentartó mentesülése a kártérítési felelősség alól – a bírói gyakorlat tükrében.* Kézirat.

²⁸ NAGY (2010): *i. m.* 44. Az abszolút felelősség határait egy jogszabálmódosítás időközben szűkebbre is szabtta: mentesül a bírságfizetés alól akkor is valaki, ha számára a szabályszegést más törvény lehetővé teszi.

²⁹ KOVÁCS (2009). *i. m.* 153–154.

³⁰ GAJDUSCHEK György (2007): A közigazgatási bírságolás modellezése. *Jogtudományi Közöny*, 62. évf. 12. sz. 547–558.

eltérő módon mérődik meg a polgári jog és a közigazgatási jog területén. Mivel a polgári jog a bekövetkezett kárra koncentrál – hiszen Eörsi meghatározása szerint a kárkötelem reparációs célzatú szankciókötelem –, ezért a veszéllyel járó tevékenység a kártérítési felelősség tekintetében szinte kivétel nélkül csak a károsodás bekövetkezésével válik relevánssá. Ezzel szemben a közjogi szabályok magára a tevékenység szabályszerűségére koncentrálhatnak, és már a másokat veszélyeztető magatartással szembeni fellépést szolgálhatják. Eörsi rávilágított arra, hogy minden jogág tehát maga határozza meg, mely magatartás és milyen mértékben veszélyes a társadalomra: *„Adott jogágazat által szabályozott társadalmi viszonyok köre és a szabályozás jogi eszközei határozzák meg tehát azt, hogy a társadalomra általi kényszerít igénylelő mértékben veszélyes magatartások közül melyek minősülnek jogellenessé az illető jogágazat szabályai szerint.”*³¹

5. KÖVETKEZTETÉSEK

Az objektív közigazgatási bírság és az objektív kártérítési felelősség kapcsolatára Nagy Marianna munkája és az Alkotmánybíróság 60/2009. sz. határozata is rámutatott. Jelen tanulmányban az volt a célunk, hogy a közös beszámítási pont, az üzembentartói fogalomból kiindulva megvizsgáljuk, a fokozottan veszélyes tevékenység végzésért fennálló felelősségnek e két területe milyen viszonyban áll egymással. Vajon valóban a polgári jogi veszélyes üzemi felelősségből eredeztethető-e az objektív bírság szankciója? Véleményünk szerint nem. Sokkal inkább tűnik úgy, hogy mind a polgári jogi, mind a közigazgatási jogi felelősség ugyanazon közös elméleti alapon gyökerezik, és kevésbé igaz, hogy a közigazgatási jog a mintát a polgári jogi felelősség területéről kölcsönözte. Meg lehet tehát keresni azokat a tényezőket, amelyek a veszélyes üzemi felelősség polgári jogi kártérítési alakzatához képest absztraktabb, elvontabb szinten állnak, és meghatározzák azt a jelenséget, fokozott veszéllyel járó tevékenységet, amelyre reagál többek között a polgári jog és a közigazgatási jog (többek között a jelen esetben vizsgált szankcióval).

Ennek a felfogásnak a magját észleljük a fenti AB határozatban is, ahol utalt az Alkotmánybíróság az Emberi Jogok Európai Bíróság gyakorlatára³². A gépjármű tulajdonosa, illetve használója meghatározott szabályrendszernek veti alá magát, a használat komplex felelősséggel jár együtt, amelynek része a közlekedési szabálysértésért járó objektív felelősség is, és a veszélyes üzemi polgári jogi felelősség is. Ilyen fokozott gondossággal tartozik azért, hogy másnak kárt ne okozzon, és azért is, hogy a közlekedési szabályokat betartsa. Szorosan egybekapcsolódik ezzel a felelősség másra át nem hárítható természete: a polgári jogban a tényleges károkozó személyét, a közigazgatási jogban a tényleges szabálysértő személyét fogja az üzembentartói minőség eltakarni.

³¹ EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái. A polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémia Kiadó. 73.

³² O. Halloran és Francis vs. Egyesült Királyság.

A jogági jogellenesség doktrínájának kiindulópontja az a tény, hogy a különböző jogágak szabályozási céljaiknak és módjaiknak megfelelően, egymástól eltérően reagálnak az egyes, társadalomra veszélyes magatartásokra, eltérően határozzák meg azokat a tényállás elemeket is, amelyek a felelősségre vonást eredményezik. Ilyen dogmatikai alapokon és széttöredettség mellett nehezen képzelhetjük el, hogy a jövőben, például a gépjárműhasználat viszonylagosan szűk területén felállítható-e olyan komplex szabályozás, amely egyesíteni képes magában az egyes jogági szabályokat és szankciókat. Véleményünk az, hogy ennek alapvető feltétele, hogy az egyes alkotóelemek, üzembentartói és üzembentartói fogalom, fokozott veszéllyel járó tevékenység és a gépjármű üzemeltetésével okozott kár egységesen legyenek meghatározottak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ANDRIK Szilárd – ROMÁN Róbert (2011): Az objektív felelősség intézménye a KRESZ-szabályok tükrében. *Belügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 5–17.
2. BÍRÓ Gyula (2010): A szabálysértés története hazánkban, különös tekintettel a közlekedési szabálysértésekre és az objektív felelősségre. In BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Márta szerk.: *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Acta Universitatis Szegediensis, Tomus LXXIII. 169–187.
3. EÖRSI Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái: A polgári jogi felelősség*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
4. GAJDUSCHEK György (2007): A közigazgatási bírságolás modellezése. *Jogtudományi Közlöny*, 62. évf. 12. sz. 547–558.
5. KISFALUDY András (2003): Mitől közhiteles a közhiteles nyilvántartás? *Gazdaság és Jog*, 11. évf. 7–8. sz. 3–15.
6. KOVÁCS Kázmér (2009): Az objektív felelősség első féléve. *Magyar Jog*, 56. évf. 3. sz. 152–155.
7. LÁBADY Tamás (2014): Hatodik Könyv. Negyedik Rész. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter szerk.: *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz II. köt.* Budapest, Wolters Kluwer.
8. NAGY Marianna (2008): Objektíven a közigazgatási objektív felelősségről – az üzembentartó objektív felelőssége apropóján. *Közigazgatási Szemle*, 2. évf. 2. sz. 2–14.
9. NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
10. NYERGES Éva (2016): Az anyagi jogi bírság a közigazgatási szankciórendszerben. *Államtudományi Műhelytanulmányok*, 11. sz.

Jogi források

1. 1999. évi LXXXIV. törvény a közúti közlekedési nyilvántartásról
2. 2009. évi LXII. törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról
3. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
4. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
5. 304/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet
6. 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet
7. 60/2009. (V. 28.) AB határozat
8. 83/2011. (XI. 10.) AB határozat
9. Kúria Pfv. V. 20.128/2015/3. sz. határozat
10. O'halloran and Francis v United Kingdom: ECHR 29 Jun 2007

Dr. Pusztahelyi Réka, PhD egyetemi docens, 2004 óta a Miskolci Egyetem Polgári Jogi Tanszékének oktatója. Fő kutatási területe jelenleg a veszélyes üzemi felelősség, de tudományos munkássága érinti a dologi jog – ingatlan-nyilvántartási jog, a szellemi alkotások joga – védjegyjog területét, továbbá a kötelmi jog egyes területeit is. PhD-fokozatát 2013-ban szerezte. Doktori értekezését *A magánjogi elévülés* címen, átdolgozott formában, az MTA könyvkiadási pályázata támogatásával 2015-ben publikálta.

Publikációs felhívás

A Nemzeti Közszolgálati 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 eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat 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 konferencia-beszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. Időszakonként egyes magyar és angol nyelvű tanulmányok is megjelennek egy-egy számban, illetve évente egyszer angol nyelvű különszámmal is jelentkezik a lap. A tartalomjegyzék angol 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:
ppb.mk.uni-nke.hu

Table of contents

Welcoming address	GYÖRGY KISS	3
Scientific publications/ Studies	EMESE FAZEKASNÉ PÁL • Thoughts on the Theory of Governance and Supervision in Public Administration	4
	LAJOS ANDRÁS KISS • Alexander Dugin’s Political and State Theory – Vision of a Multipolar World Order	22
	MÁTÉ PÉTERVÁRI • The Office of the District Administrator on the Basis of Act 42 of 1870 in Hungary	56
	LÁSZLÓ SZEGEDI • The European Union’s Civil Service Staff Regulations and the Direct Implementation of the EU Law	78
International outlook	BRANISLAV MALAGURSKI • The Establishment and Registration Process of Companies in Serbia and its Influence on Competitiveness	96
	KITTI POLLÁK • The Role of the “Ordonnance” in the Hierarchy of Legal Norms in France	116
Forum	ZSUZSANNA BEHRINGER – NOÉMI KULCSÁR • The Role of Local Governments in Tourism	136
	ANDRÁS BENCsik • On the Establishment of a Civil Service	152
	GYULA KOI • Győző Concha’s Theory on the Separation of Powers	168
	PÉTER NAGY • The Literature of the Administrative Jurisdiction from 1945	188
Professional forum	RÉKA PUSZTAHELYI • Civil Concept for Operators of Motor Vehicles and the Person Subjected to the Objective Administrative Sanctions	216

Table of contents

Publication notice	230
Table of contents in foreign language	232
Editorial Committee	234
Imprint	236

Szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Prof. Dr. Balázs István tanszékvezető, egyetemi tanár (Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Biró Marcell* közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kormányiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cservák Csaba* tanszékvezető, egyetemi docens (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Emberi Erőforrás Intézet) • *Prof. Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* egyetemi docens (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* ny. r. vezérőrnagy, főtitkár (Magyar Rendészettudományi Társaság) • *Prof. Dr. Kis Norbert* dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar) • *Dr. Lapsánszky András* tanszékvezető, egyetemi docens (Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék) • *Prof. Dr. Máthé Gábor* prof. emeritus (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Magyar Állam- és Jogtörténeti Intézet) • *Dr. Orbán Balázs* miniszterhelyettes, parlamenti és stratégiai államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Papp Tekla* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Civilisztikai Intézet) • *Prof. Dr. Patyi András* prorektor, tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közszerológati Egyetem, Rendészettudományi Kar, Közjogi és Rendészetelméleti Intézet, Alkotmányjogi és Rendészetelméleti Tanszék) • *Prof. Dr. Rixer Ádám* tanszékvezető, egyetemi tanár (Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék) • *Dr. Salgó László Péter* helyettes államtitkár (Igazságügyi Minisztérium) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Dr. Tuzson Bence* államtitkár (Miniszterelnökség) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* egyetemi tanár, alkotmánybíró (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI, TISZTELETBELI TAGOK:

Anabelén Casares Marcos Universidad de León (León, Spanyolország) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Németország) • *Alexander Livshin* M. V. Lomonoszov Moszkvai Állami Egyetem (Moszkva, Oroszország) • *Ajmal Waheed* Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakisztán) • *Jan Ziekow* Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Németország)

Editorial Committee

CHAIR OF THE EDITORIAL COMMITTEE:

Prof. Dr. György Kiss, Professor (National University of Public Service, Faculty of Political Sciences and Public Administration)

EDITORIAL BOARD:

Prof. Dr. István Balázs, Professor, Head of Department (University of Debrecen, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Service Law) • *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. Csaba Cservák*, Associate Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Constitutional Law) • *Dr. Zoltán Hazafi*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Human Resources) • *Prof. Dr. Attila Horváth*, Head of the Institute of Constitutional and Legal History, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. Miklós Imre*, Associate Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of State Governance and Public Policy) • *Dr. Frigyes Janza*, Secretary General (Hungarian Association of Police Science) • *Prof. Dr. Norbert Kis*, Dean (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration) • *Dr. András Lapsánszky*, Associate Professor, Head of Department (Széchenyi István University, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Administrative and Financial Law) • *Prof. Em. Dr. Gábor Máthé*, (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Constitutional and Legal History) • *Dr. Balázs Orbán*, Parliamentary and Strategic State Secretary of the Prime Minister's Office (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. Tekla Papp*, Professor (National University of Public Service, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Head of the Institute of Civilistics) • *Prof. Dr. András Patyi*, Prorector, Professor, Head of Department (National University of Public Service, Faculty of Law Enforcement, Faculty of Science of Public Governance and Administration, Institute of Strategic and Defence Studies) • *Prof. Dr. Ádám Rixer*, Professor, Head of Department (Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law and Political Sciences, Department of Public Administration) • *Dr. László Péter Salgó*, Deputy Under-secretary (Ministry of Justice) • *Prof. Dr. András Torma*, Rector, Professor (University of Miskolc) • *Dr. Bence Tuzson*, Under-secretary (Prime Minister's Office) • *Prof. Dr. András Varga Zs.*, Professor, Judge of the Constitutional Court (Pázmány Péter Catholic University, Faculty of Law)

FOREIGN HONORARY MEMBERS:

Anabelén Casares Marcos, Universidad de León (León, Spain) • *Herbert Küpper*, Institut für Ostrecht München e. V., Wissenschaftszentrum Ost- und Südosteuropa Regensburg (Regensburg, Germany) • *Alexander Livshin*, M. V. Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia) • *Ajmal Waheed*, Quaid-i-Azam University (Islamabad, Pakistan) • *Jan Ziekow*, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (Speyer, Germany)

Impresszum

PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

Szerkesztőség

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, egyetemi tanár (NKE ÁKK)
A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI

ELNÖKE: Prof. Emer. Dr. Tamás András

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Dr. Dúl János

Cím: Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar,
NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

POSTACÍM: 1441 Budapest, Pf. 60.

E-MAIL: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: ppb.mk.uni-nke.hu

Impresszum

KIADÓ: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

A KIADÁSÉRT FELEL: Petró Ildikó ügyvezető

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

E-MAIL: kiado@uni-nke.hu

WEBOLDAL: www.dialogcampus.hu

OLVASÓSZERKESZTŐ: Resofszki Ágnes, Gergely Zsuzsánna

TÖRDELŐ: Kőrösi László

NYOMDAI MUNKÁK: Pátria Nyomda Zrt.

FELELŐS VEZETŐ: Simon László vezérigazgató

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!

Prof. Dr. Kiss György
NKE ÁKK, egyetemi tanár

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

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: NKE ÁKK, 1083 Budapest, Üllői út 82.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2.-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE