

# PRO PUBLICO BONO



ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

	<i>Lectori salutem! • Beköszöntő • A közjóról – a Pro Publico Bono elé</i>	3
tanulmány	TAMÁS ANDRÁS • Közigazgatás és rendeletalkotás	17
	IMRE MIKLÓS • A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe	29
	SZALAI ANDRÁS • Egyensúly helyett ellensúly I. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya	39
	SZABÓ MÁTÉ CSABA • A kaktuszfüggönyön túl. A guantánamói amerikai haditengerészeti támaszpont története	50
	TÖRÖK GÁBOR • A lenézés ára. Kereskedelmi jog és globalizáció	62
szemle	†LÓRINCZ LAJOS • A közigazgatás átrendezésének aktuális kérdései	67
	GYÖRGY ISTVÁN • A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában	72
szakmai fórum	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • A közigazgatási modernizáció „hívószavai”	77
kitekintés	TÓTH MIHÁLY • Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése	85
dokumentum	A jó közigazgatás. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke	97
	SZEGEDI LÁSZLÓ • Az Európa Tanács jó közigazgatásról szóló ajánlásának magyar szövegéhez	105
képzés	DOBOS ÁGOTA • Közszolgálati akadémia az Amerikai Egyesült Államokban	109
recenzió	BOROS ANITA • A magyar közigazgatás története egy német jogtudós szemével	116
	STIPTA ISTVÁN • A Habsburg Monarchia a jogállamiság útján?	128
hírek	„E-közigazgatás” – karközi előadói nap • „Alkotmányozás a szomszédoknál” konferenciák • Könyvbemutató a BCE Közigazgatás-tudományi Karán	132
	<i>Az illusztrációkról • E számunk szerzői • Szerzőinkhez</i>	140

2011.1

# PRO PUBLICO BONO

Állam- és közigazgatás-tudományi szemle

A BCE KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KARÁNAK FOLYÓIRATA

## szerkesztőbizottság

A szerkesztőbizottság társelnökei: *Máthé Gábor* • *Tamás András*

A szerkesztőbizottság tagjai: az alapító intézmény képviselőjeként *Imre Miklós* dékán |

Az alapító intézmény tanszékeinek vezetőjeként *Horváth Katalin* • *Jenei Ágnes* • *Kánai Mariann* • *Maiyalehné Gregóczky Etelka* • *P. Szabó Sándor* • *Takács Albert* • *Tózsza István* • *Török Gábor* |

A társfinanszírozó képviselőjeként *Bordás Mária*, a Corvinus Alapítvány elnöke

Az alapító intézmény által felkért külső szakemberek: *Jan Bárta*, Prága (Cseh Tudományos Akadémia) • *Daniel Klimovský*, Kassa (Szlovák Műszaki Egyetem) • *Zdenek Koudelka*, Brno

(Masaryk Egyetem) • *Herbert Küpper*, Regensburg (Institut für Ostrecht) • *Walter Maier*, Ludwigsburg (Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola) • *Daniel Szergej*

*Naumov*, Szaratov (P. A. Sztolipin Volga-menti Közszolgálati Akadémia) • *Igor Paluš*, Kassa (Pavol Jozef Safárik Egyetem) • *Ewa Poplawska*, Varsó (Lengyel Tudományos Akadémia) •

*Tóth Mihály*, Kijev (Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia) • *Jan Ziekow*, Speyer (Német Közigazgatási Kutatóintézet)

## szerkesztőség

Felelős szerkesztő: *Takács Péter*

Szerkesztők: *Boros Anita* • *Egedy Gergely* • *Halász Iván* • *Hollán Miklós*

Olvasószerkesztő: *Bodnár Kriszta*

Dokumentáció: *Orosz Ágnes* | Szerkesztőségi titkár: *Kristó Katalin*

## a szerkesztőség címe

Pro Publico Bono Szerkesztősége

BCE Közigazgatás-tudományi Kar | Budapest, XI. kerület, Ménesi út 5.

*Levelezési cím* • 1519 Budapest, Pf. 275. | *Közvetlenül* • BCE Közigazgatás-tudományi Kar,

1118 Budapest, Ménesi út 5. IV. em. 415. | *E-mail* • [propublicobono2011@gmail.com](mailto:propublicobono2011@gmail.com)

*Digitális változat* • Pro Publico Bono Online | [www.propublicobono.hu](http://www.propublicobono.hu)

A borító Ambrogio Lorenzetti *A jó kormányzat allegóriája* című freskója (Siena, Városháza [Palazzo Publico], 1337–1340) felhasználásával készült

Felelős kiadó: Imre Miklós, a BCE Közigazgatás-tudományi Karának dékánja

A lap tipográfiai arculatát Környei Anikó tervezte

Tördelő: Lipót Éva

Nyomdai munkálatok: Robinco Kft.

ISSN 2062-7165

## Lectori salutem!

---

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara nevében üdvözljük az Olvasót! Amikor karunk úgy döntött, hogy folyóiratot alapít, a következőket tartotta szem előtt.

Egy egyetemi kar oktatási intézmény, amelynek elsődleges feladata az, hogy szakembereket képezzen. Magyarországon a közigazgatási szakemberképzés vezető intézménye karunk (ahogy nevezni szokták, a „Corvinus közig kara”), ahol – figyelembe véve az egykori „Állig”, vagyis a jogelőd Államigazgatási Főiskola huszonhárom éves működését is – az elmúlt három évtizedben harmincezernél is több hallgató szerzett diplomát. Amint az közismert, ez a kar 2012. január 1-jétől egy új egyetem, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem részeként működik majd, de tevékenységének középpontjában továbbra is a szakemberképzés áll.

Oktatóink ugyanakkor – amint az a humboldti egyetemesszémény alapján természetes – mindig is folytattak és jelenleg is folytatnak a közigazgatással összefüggő tudományos kutatásokat. Jó szakembereket csak az tud képezni, aki műveli is azokat a tudományokat, amelyek eredményeit továbbadja. Az egyetemi szintű oktatásnak, állítják még ma is Wilhelm von Humboldt nyomán, a kutatáson kell alapulnia. A kutatások karunkon részben egyéni módon, részben intézményi keretek között zajlanak. Az utóbbiak körében – s csak példaként utalva itt a 2007-ben elfogadott, de ma is érvényes ún. középtávú intézményfejlesztési koncepcióra – olyan kutatási témák szerepelnek, mint „az állam feladatai a XXI. században”, a „közigazgatás megújításának lehetőségei”, az „elektronikus közigazgatás fejlesztése”, a „válsághelyzetek kezelésével összefüggő állami feladatok” és a „közsféra gazdasági versenyképességet befolyásoló szerepe”. Fontos kari érdek, hogy az e kutatások során született eredmények, miközben széles körben hasznosulnak, a *mi eredményeinkként* jelenjenek meg; tudományról lévén szó, nyilvánvalóan a nézetek ütköztetését is lehetővé tévő formában és módon. Ezt a célt a különböző konferenciák és kutatási programok mellett leghatékonyabban az szolgálja, ha az intézmény ösztönzi és támogatja oktatói publikációs tevékenységét, és lehetőséget biztosít a kutatás eredményeinek megjelentetésére. Ennek bevett eszköze egy rendszeresen megjelenő kari folyóirat kiadása.

A most újtára bocsátott *Pro Publico Bono* című lap tehát elsősorban azt a célt szolgálja, hogy fórumot biztosítson a közigazgatás-tudománnyal és más államtudományokkal kapcsolatos kutatásokhoz. A folyóirat elsősorban a kar oktatóinak és kutatóinak biztosít megjelenési lehetőséget, de örömmel várja és közzéteszi az intézményen kívül dolgozó szakemberek publikációit is. Egy ilyen kari folyóiratnak ezen túl számos más feladata is van. Például beszámol a kar tudományos rendezvényeiről, ápolja az intézményre jellemző tudományos hagyományokat, például azzal, hogy megemlékezik az iskolateremtő professzorok munkásságáról, valamint kapcsolatot teremt a tudományos kérdések iránt érdeklődő hallgatók és az azokkal foglalkozó oktatók között, amivel segíthet abban is, hogy az egykori hallgatók és a kar közötti kapcsolatok fennmaradjanak. Megköszönve azok munkáját, akik előkészítették az első számot és akik tanulmányokkal és más írásokkal jelentkeznek benne, azzal a reménnyel alapítottuk és indítjuk meg tehát e lapot, hogy mindezek a célok teljesülnek.

Biztos vagyok abban, hogy karunk kutató oktatói és az e lap hasábjain publikálni kívánó külső szakemberek együttműködéséből szakmailag érdekes, tudományos értelemben színvonalas, irányultságát illetően pedig – amit azt a cím is sugallja – a közjavát szolgáló folyóirat születik. *Dixi et salvavi animam meam.*

IMRE MIKLÓS  
*a Budapesti Corvinus Egyetem  
Közigazgatás-tudományi Karának dékánja*



## Beköszöntő

---

Egy folyóirat megalapítása mindig öröm, s az azt kísérő – gyakran kapkodással vegyülő – átszellemült lelkesültség alkalmat ad bölcs megállapításokra, s még *bonmot*-k megfogalmazására is ösztönöz. „Lapot 23 évesen kell alapítani” – mondta például 1887-ben az az egyetemi hallgató, aki a massachusetts-i Cambridge-ben felkereste professzorát, hogy segítsen neki létrehozni egy folyóiratot. Mint az közismert, a később legendássá vált harvardi egyetemi *review* azóta is megjelenik. Mások Antoine de Saint-Exupéry szellemes gondolatát idézgetik, mely szerint „csak az fog hozzá a hajóépítéshez, akiben felébred az óceán iráni vágy”. Harmadik példaként álljon itt egy sikeres mai, kora szerint 32 éves hazai lapfundáló üzenete. Új szakmai folyóiratot „akkor érdemes alapítani – fogalmazott az illető, egyesekben talán Liszickij *vörös ékét* idéző, de azt *fehér* oldalról is megközelítő módon –, ha a szerkesztők tematikusan vagy módszertanilag szeretnének *hozzáadni* [valamit] az intellektuális kínálatához és ha erre *érdeklődés* is mutatkozik”. Hát persze – mondhatjuk mindezekkel egyetértve, de azért mindannyian tudjuk, hogy folyóiratot ezernyi más okból és módon is alapítanak; amerikaiak és magyarok, franciák és oroszok, fiatalok és idősek egyaránt. Ezért szellemes bölcsességek helyett e beköszöntőben tényekről és tervekről számolunk be.

Azt a lapot, amelynek első számát a kezében tartja a tisztelt Olvasó, a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara alapította – azzal a céllal, hogy fórumot teremtsen az itt oktatott tudományok műveléséhez, hogy megjelenítse kutatási eredményeit, hogy segítsen fenntartani a kapcsolatot oktatói és a közigazgatási szakmát művelő volt hallgatói között; egyszóval, hogy élhetőbbé és komfortosabbá tegye mindennapjait. Egy kutatást is folytató felsőoktatási intézménynek ugyanis manapság a tudományos eszmecsere számára fórumot biztosító hagyományos formákban, például folyóiratok révén is meg kell jelenítenie önmagát. Ahogyan azt mondják: „ha nem vagy fenn az interneten, akkor nem is létezel”, úgy akár az is kijelenthető: nem is igazi egyetemi kar az, amelyiknek nincs (legalább) egy (rendes) folyóirata. Az ilyen lapok fórumot biztosítanak saját oktatóik és az általuk művelt tudományok más képviselői számára nézeteik kifejtéséhez és ütköztetéséhez. A *Pro Publico Bono* mindenekelőtt ezt célozza. Ez a folyóirat tehát ún. intézményi, egyszerűbben kari lap, amely az alapító kar profilját tükrözi, de nem a hagyományos értelemben vett kari *acta*, s intézményhez kötött volta ellenére

a külső szerzők előtt is nyitott. A szerkesztőség tehát a lap profiljába tartozó témakörökben örömmel vár írásokat az alapító kar munkatársaitól és külső szerzőktől egyaránt. Megtiszteltetésnek tartjuk majd, ha a jelenlegi olvasók – a későbbi szerzők – mind szélesebb köre itt kívánja közzétenni folyóiratunk témaköreiben készült írásait.

Terveink szerint a lap elsősorban általános államtudományi és közigazgatás-tudományi írásokat közöl, ideértve természetesen az ezekhez társuló, valamint az alapító karon oktatót és kutatót egyéb tudományokat is. Bízunk benne, hogy e területeken – az elmúlt években megindított országos szakmai lapok mellett – nálunk is hozzá fognak szólni a fontosabb kérdésekhez, s amit mondanak, az elsősorban annak tartalma, másodsorban megjelenési helye okán mértékadónak számít majd. A szakmai színvonal biztosítása érdekében a közölni kívánt írásokat lektoráltatjuk, tanulmányok esetében az egyik ajánlást mindig külső szakértőtől kérve. A tervek szerint lapunk évente két alkalommal jelenik majd meg, bár számolunk tematikus különszámok lehetőségével is. A lapszámok anyaga – a megjelenés után némi szándékolt késedelemmel, de (a mai trendekkel szembeállva) ingyenesen letölthető módon – olvasható lesz az interneten is. Az online kiadás ugyanakkor bővebb lesz a papíron megjelenőnél, egyes cikkek csak ott lesznek hozzáférhetők.

Mindezek után persze a szkeptikusok még mindig megkérdézhetik: a közjogi intézményrendszer jelentős átrendeződése idején szabad-e közigazgatás- és államtudományi lapot alapítani. A mi válaszuk tárgyyszerű, legalábbis abban az értelemben, hogy fizikailag is testet ölt: az olvasó kezében lévő pár lapnyi papír és az interneten látott kicsiny, *html* formátumú virtuális valóság tudatja, hogy szerintünk szabad és érdemes. Akármennyire is átalakulóban van közjogi intézményrendszerünk vagy közszolgálatunk, lapot most is lehet alapítani. Sőt, hogy mindezt *legyen hol* megbeszélni, most érdemes igazán!

Lapunk rovatai – most, az induláskor legalábbis így gondoljuk – igencsak változatosak lesznek, hogy lehetővé tegyék a felmerülő igényekhez való rugalmas alkalmazkodást. A *Tanulmányok* rovatban jellegzetesen tudományos elemzéseket közlünk a szokásos egy szerzői ív körüli terjedelemben, a *Szemle* pedig a rövidebb, de valamilyen szempontból fontos vagy érdekes tudományos közlemények helye. A *Szakmai fórum*-ban olyan írások lesznek olvashatók, amelyek a lap által képviselt területeken vegyítik a valóság leírását és alakítását, az elméletet és a gyakorlatot, a tudományos és a praktikus ismereteket. A *Kitekintés* más országok gyakorlatának egyes jelenségeit mutatja be vagy a lap profilja szempontjából határterületi írásokat közöl; a *Dokumentumok* pedig – amint azt a rovat neve eltéveszthetetlenül sugallja – olyan rögzített, visszakereshető információkat kíván közzétenni, amelyek az állam és a közigazgatás szempontjából fontosak. Tervezünk még *Disszertáció* és *Habilitáció* rovatot, amely publikálhatóvá átdolgozott PhD-téziseket vagy dolgozatrészleteket, valamint rövidített habilitációs előadásokat tartalmaz majd; valamint alkalmi jelleggel *Interjú* és *Vita* rovatot is, ahol szakmai szempontból fontos beszélgetések, körkérdésekre kapott válaszok vagy a lapban megjelent írásokkal kapcsolatos intellektuális pengeváltások lesznek olvashatók. A *Képzés* rovatban értelemszerűen a közigazgatási szakember-képzésről szóló elvi jellegű cikkeket teszünk közzé, és örülünk, hogy fórumot biztosíthatunk azoknak, akik a közszolgálati képzés fejlesztésének lehetőségeit kutatják. *Szakirodalom* rovatunk könyvismertetéseket, recenziókat és könyvszemléket közöl, *Új könyvek* cím alatt



Justitia comutativa. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete

pedig a BCE Közigazgatás-tudományi Kara oktatóinak újabb munkáiról tudósítunk. *A Hírek a tudományos életből* című rovat írásai – amelyek (figyelemmel a féléves megjelenési gyakoriságra) inkább utólagos beszámolót jelentenek, semmint előzetes hírvérést – a kar tudományos és szakmai rendezvényeiről számolnak be.

Az egyes lapszámok természetesen nem tartalmazzák majd minden egyes alkalommal az összes rovatot, s hogy a fentiekből egy-egy számban mi jelenik meg, azt a konkrét helyzet, az alkalom és a beérkezett írások döntenek el.

A lapunkat tematikusan válogatott klasszikus és kortárs festmények reprodukcióival illusztráljuk. Ezt abban bízva tesszük, hogy az olvasó így szívesebben veszi kezébe, amikor – egy idilli helyzetet felidézve – a vasárnapi ebéd után letelepszik kedvelt karosszékebe, nyáron az árnyékos teraszon, télen pedig a nappaliban, a kandalló mellé. Hisz végtére is egy szakmailag magas színvonalú, gondosan szerkesztett és képekkel díszített, szép folyóirattal a kézben még szundikálni is kellemes.

*A szerkesztőség*

## A közjóról – a *Pro Publico Bono* elé

---

A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara régi jelmondatát választotta újonnan alapított folyóirata címéül: *Pro Publico Bono* – a közjőért. Emelkedett cím, ha nem is a legkönnyebben megjegyezhető. Ez utóbbi nehézséget azonban bőven ellensúlyozza az a gazdag tartalom, amelyet a közjó eszméje kifejez. A közigazgatásban dolgozók számára a kifejezés ráadásul ismerősen is csenghet, hiszen a modern állam születése során sokszor hivatkoztak rá. Például II. József gyakran mondotta, hogy az állam szolgálainak *pro publico bono* kell tevékenykedniük.<sup>1</sup>

A lap első számában ezért talán nem felesleges felidézni a jelmondat mögötti fogalom – a közjó – mélyebb értelmét és lehetséges jelentéseit. Nem valamiféle programcikk gyanánt, hisz a folyóiratok alapításakor megfogalmazott és harsogva bejelentett programok többnyire nem szoktak megvalósulni, hanem inkább meditatív jelleggel és csupán utalva a lap lehetséges profiljára. A közjó eszméjének felmutatása azt is elősegítheti, legalábbis e sorok írója ebben bíz, hogy könnyebben kialakuljon a folyóirat olvasói, szerzői és szerkesztői közötti kommunikáció.

A lap címének apropóján öt kérdést vizsgállok meg itt.<sup>2</sup> Mit jelent a közjó? Milyen elemei vannak? Mi a viszonya az egyéni jóhoz? Hogyan kapcsolódik össze a közérdekkel és a közakarrattal? S végül: az efféle reflexiók milyen tanulsággal szolgálnak egy folyóirat alapításakor?

1. A latin eredetű kifejezés egyébként minden nyelvi kultúrában elterjedt. Az angolszász országokban – *pro bono publico* alakban vagy *pro bono* formára rövidítve – a közösségért végzett önkéntes, ellenszolgáltatás nélküli szakmai munkára utal, rendszerint az orvosok és a jogászok körében. Az utóbbiaknál az ingyenes jogsegély egy sajátos változatáról van szó. Mind külföldön, mind Magyarországon számos *pro bono* alapítvány, egyesület és egyetemi diákcsoport létezik. A kifejezés széles körű használatát talán elég itt két jellegzetes példával érzékeltetni. Így az Oxfordi Egyetem egyik diákokat és oktatókat összefogó, a *közérdek* előmozdítani törekvő egyesülete, a *Public Interest Lawyers*, néhány éve *Oxford Pro Bono Publico*-ra változtatta a nevét; nálunk pedig az elmúlt hónapokban egy internetes blogger azzal hívta fel magára a figyelmet, hogy *pro publico bono* nicknév alatt szól hozzá a közéleti vitákhoz. Az illető nem szerkesztőségünk munkatársa, de nem kizárt, hogy a BCE Közigazgatás-tudományi Karának egykori vagy mai hallgatója, esetleg oktatója.

2. Nem tartom feleslegesnek megjegyezni, hogy e szöveg néhány részlete már megjelent; a korábban publikált részeket azonban átdolgoztam és a körülményekhez igazítottam.

1. *A közjó eszméje.* A közjó (*bonum commune, bonum publicum*) eszméjének alapja az a gondolat, hogy az emberek társulása és együttműködése szükségképpen létrehozza a javak egy sajátos csoportját, ami döntő módon befolyásolja kapcsolataik rendjét is. Lehetséges, hogy az e javakról alkotott elképzelés valamiféle célként már a közösségé válás *előtt* megfogalmazódik, ahogy azt a régi filozófusok gondolták: „minden közösség – írta Arisztotelész – nyilván valami közjó megvalósítására alakult (mert hiszen az emberek mindent a jónak látszó cél érdekében tesznek).” Lehetséges azonban az is, hogy e javak az emberek spontán együttműködése során jönnek létre, ahogy azt a modern – XVII. század utáni – európai gondolkodók vélték. Szerintük egyfajta „lát-hatatlan kéz” hangolja össze az egyéni jó elérésére irányuló törekvéseket: a közérdek tudata, állította például David Hume, csak az után kapcsolódik össze a köz javát célzó szabályoknak megfelelő viselkedéssel, ha „mesterséges megegyezés” jött létre a szabályok rögzítését illetően. Akárhogy is legyen, ha e javak létrejöttek, parancsoló módon befolyásolják a közösségi élet legalapvetőbb kérdéseit.

A közjóra gyakran utalunk Cicero szavaival: *salus publica suprema lex esto*. Ezt mondják úgy is, hogy a „közösség java”, az újabb időkben pedig úgy is, hogy „az állam jóléte” legyen a legfőbb törvény. Utóbbi esetben nyilvánvaló, hogy a közjó ilyen megfogalmazása – a mi Széchenyink *Stádiumát* idézve – minden „józan országglás vég-czélja”, vagyis politikai cél, bizonyos értelemben tehát *államcél* is. A közjó fogalma így – noha bármely társulásnak lehet valami közös java – az emberek legátfogóbb politikai társulásához, az államhoz s az annak rendjét kialakító joghoz kötődik. E vonatkozásban számos kérdésben meghatározó jelentőségű lehet. A klasszikus gondolkodók szerint döntő szerepe van például az állam formáját illetően, s fontossága nyilvánvaló a törvények megalkotása során is. A törvény, fogalmazott Aquinói Szent Tamás, fogalma szerint a közjóra irányul.

Mi a tartalma az állami közösségben egyesült emberek e közös javának? A fogalom legáltalánosabb értelemben azokra a javakra utal, amelyek az egyének számára *indokolttá* – s egyéni törekvéseik szempontjából engedmények tételére és áldozatok meghozatalára is *érdemessé* – teszik a másokkal való tartós együttműködést. Ebben az értelemben a közjó az egyes emberek céljaival, illetve azok elérésének módjával áll kapcsolatban. Miközben az emberek elsősorban a saját céljaikat követik, belátják, hogy csak másokkal társulva és együttműködve érhetik el azokat. Ezen együttműködés érdekében azonban el kell fogadniuk bizonyos feltételeket.

2. *A közjó elemei.* Melyek azok a javak, amelyeket a közjó fogalma magában foglal vagy amelyekre utal?

A közjó, először is, azokat a *feltételeket* jelenti, amelyek lehetővé teszik a másokkal való együttműködést. Ilyen feltétel egyebek mellett a közösség békéje és rendje, valamint a rend felbontására irányuló belső törekvésekkel és külső támadásokkal szembeni védelme. Hisz mindenki számára jó, vagyis *közös* jó az, ha rendezett, kiszámítható és biztonságos körülmények között törekedhet céljai felé. E feltételek biztosításában az államnak és a jognak kitüntetett szerepe van, ám azokat távolról sem az állam vagy a jog hozza létre. Valamely tágabb közösség békéjét és tartós rendjét az erkölcsök és a szokások, a család és a politikához csak közvetve kapcsolódó társadalmi intézmények



alakítják ki; az állam ehhez csupán kényszerítő hatalmát adja. Már ebben az értelemben is igaz, hogy az állam – mint *defensor pacis* (a béke védelmezője) – csupán *őrzi* a közjót, s nem maga teremti meg.

A közjó fogalma azonban többet jelent a pusztá rendezettségénél; utal a *kívánatos rend* bizonyos jellemzőire is. Ebben az értelemben a közösségi együttélés során megfogalmazódó és részben megvalósuló *értékeket* jelenti, amelyek már meghatározott módon szabályozzák az emberek kapcsolatait. Ezek az értékek nem egyszerűen a rendezettség megteremtését célozzák, hanem egy *sajátos rend* felé mutatnak. A *rend rendezést* feltételez, ez pedig az egész egyes részei közötti viszonyok kialakítását és a részek valamilyen *célra irányítását* kívánja meg. A közjó fogalma tehát, másodszor, arra is utal, hogy a közösség tagjai osztoznak bizonyos értékekben, amelyek egy meghatározott cél felé irányítják törekvéseiket.

Az e fogalomban összevont értékeknek két fő jellemzőjük van. Egyrészt utalnak ugyan a kívánatos rend legfőbb jellemzőire, ám annak csak a *körvonalait* jelölik ki. Nem mondják meg, hogy konkrétan mi legyen egy meghatározott törvény tartalma vagy egy adott államban kinek kell uralkodnia. Arra azonban alkalmasak, hogy bizonyos berendezkedéseket mint helyteleneket kizárjanak a megvalósítandók közül. Vagyis gyakran csak azt határozzák meg, ami összeegyeztethetetlen a közösség javával. Ha pedig pozitív előírásokat tartalmaznak, azokat hozzávetőleges módon fogalmazzák meg. E hozzávetőlegesség nem valami hiba, hanem a dolog természetéből következik: az államtudományi és az erkölcsi vizsgálódások során – jegyzete meg már Arisztotelész – a művelt embert az jellemzi, hogy csak olyan fokú szabatoságot vár el, amekkorát az adott tárgy természete megenged.

Másrészt az ilyen értékek csupán megközelíthetők, ám teljesen sosem elérhetők vagy kimeríthetők. Ezért a tartós együttműködéssel kapcsolatban többé-kevésbé mindenki által osztott *eszmények* síkján is megfogalmazódnak. Az ilyen eszmények tartalma koronként változik ugyan, mégis van néhány „időtlen” elemük. Ilyen korszakokon átívelő eszmény például az államhatalom jogszerűsége vagy az újabb időkben a közigazgatás alkotmányossága. Hisz mindenki számára közös *jót* jelent az, ha az állami közösségben a jog uralkodik, ha a hatalom gyakorlóit nem sértik meg a természetes jog parancsait, s ha a kormányzók az alkotmányosság keretei között is érvényesíteni tudják a hatékonyság szempontjait. Az állam és a jog kapcsán ezeket az értékeket és eszményeket leggyakrabban az igazságosság fogalmában vonjuk össze. Bár az igazságosság elvei számos módon meghatározhatók, legáltalánosabb parancsa – „add meg mindenkinek a magáét és ne bánts a másét” – kellő módon képes kijelölni a közjó irányát és határait. Ezért hangsúlyozta Aquinói Szent Tamás, hogy a közjó képződésének szabályozója az egyetemes igazságosság, mely azt szabja meg, hogy az egyén mivel tartozik a közösségnek. Amikor pedig az igazságosság e fajtáját alkalmilag *iustitia legalisként* jelölte meg, ezzel feltehetőleg arra kívánt utalni, hogy a közösség iránti kötelezettségek jogi formákban is megfogalmazódnak.

S végül, a közösségi együttműködés során létrejönnek olyan *szellemi, erkölcsi és anyagi javak* is, amelyek ugyancsak közjónak (mai kifejezéssel: közjavaknak) tekintethetők. Ilyen például a közösség mint egész műveltsége, erkölcsének szilárdsága vagy anyagi javainak kellő bősége. Az efféle javak oszthatatlanok: azért és addig részei a

közjónak, mert és ameddig mindenki számára elérhető. Miután létrejöttek, csakis az együttműködés sajátos elveit szem előtt tartó rendben tarthatók fenn. E javakat sem az állam teremti meg, de fenntartásuk és mindenki számára való hozzáférhetőségük biztosítása állami feladatnak tekinthető.

Az ilyen javakat továbbá az jellemzi, hogy a „használat” során *nem fogynak el*: kimeríthetetlenül sokan és kimeríthetetlenül sokféle módon részesedhetnek belőlük. XX. századi példákkal élve ebben az értelemben tekinthető közös jónak egy szép és tiszta város, ahol minden lakója örömmel él; egy égbe nyúló tornyú katedrális, ahol a hívő találkozhat Istennel, a hitetlen, vagy inkább így fogalmazok: a hit nélküli pedig megnyugvást, lelki békét, esztétikai élményt, esetleg egy forró nyári turistaút során hús pihenőt talál. Ilyen értelemben közös jó, vagyis közjó egy toleráns társadalom, amelyben senkinek sem kell attól tartania, hogy hátrány éri nézetei és véleménye mi-

Communitas. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete



att, esetleg megverik pusztán azért, mert cigány vagy mert nem cigány. Az efféle javak a használat során nem csupán nem fogynak el, de pusztán *használatuk* és mindenki által való *használhatóságuk révén* létezhetnek közös javakként.

3. *Közjó és egyéni jó.* Miként viszonyul egymáshoz a közös és az egyéni jó? A filozófia, az etika, az államelmélet klasszikusai e tekintetben két szempontot hangsúlyoznak. Egyfelől azt, hogy a közjó elválaszthatatlan az egyén szempontjaitól, hisz az egyéni jó elérésének nélkülözhetetlen feltétele. Tehát elképzelhetetlen a közjó olyan fogalma, amely az egyéni jóval ellentétben állna. Talán ebben az értelemben mondja Cicero a maga felületes módján, hogy „az emberiség közös java és az egyes emberek java egy és ugyanaz”. Ez azonban, másfelől, nem jelenti azt, hogy a közjó minden egyes esetben biztosítaná az egyéni jó elérését. Innen ered az az általánosan elfogadott elv, amely szerint konfliktus esetén az előbbit kell előnyben részesíteni. Elsőbbségének alapja azonban nem egy lehetséges konfliktus, s elsődlegessége nem csupán és nem is első-sorban konfliktusok esetén nyilvánvaló. Elsőbbsége inkább azon alapul, hogy a közjó *mindenki számára jó*, ezért *mindenkinek oka van nagyra tartani*. Mint mindenki által okkal becslendő, fontosabb az egyéni jónál, előmozdítása ezért az egyén szempont-jából erkölcsi kötelességek alapjaként is megfogalmazható.

Abban a kérdésben azonban, hogy miként válhat a közjó előmozdítása erkölcsi kötelességgé, a régi és a modern szerzők álláspontja lényegesen különbözik. A modernnek azt hangsúlyozzák, hogy ha mindenki korlátozások nélkül törekedhetne saját java elérésére, akkor – túl azon, hogy a közjó létre sem jönne – bizonyára akadnának olyanok, akik anélkül akarnák élvezni a közös javak előnyeit, hogy vállalják a létrehozásuk érdekében szükséges terheket. A közjó érvényesülése eszerint az egyéni magatartások kölcsönös korlátozását követeli, s az ezzel együtt járó szabályokhoz, valamint az ezt biztosító intézményekhez és szankciókhoz később erkölcsi érzések társulnak. A magatartások kölcsönös korlátozásának rendje így lassanként erkölcsi renddéválik. A közjó előmozdítása ebben az értelemben az egyes emberektől nem kíván sokat: „*csak annyit kell tenniük*, hogy nem ölnek, nem hazudnak, nem lopnak és megfizetik adósságaikat. Ha kell, euróban is. S ha már ilyesmiket említek, akkor pontosabban fogalmazok: a közjó azt is megköveteli, hogy senki se vetessen, vetethessen fel másokkal felelőtlen hiteleket, meg azt is, hogy ha valaki felelőtlenül felvett ilyeneket, azokat akkor is fizesse vissza. Így felfogva a közjó – az esetek többségében – nem követel önfeláldozást, hősiességet pedig egyáltalán nem. Ez azt jelenti, hogy azok is előmozdíthatják, akik egyszerűen betartják az együttműködés legalapvetőbb – gyakran az erkölcsösség és az igazságosság eszméjéhez társított – szabályait. Egyebek mellett talán erre a lehetőségre is utalt Kant híres, az állam és az ördögök viszonyával kapcsolatos mondása: ti. hogy az igazságos társadalmi rend és állam megalapításának problémája még egy ördögökből álló nemzet számára is megoldható.

Kant kifejezetten modern gondolkodó volt. Vele szemben a „régiek” úgy vélték, hogy a közjó valami általánosabb jó (*bonum universale*) része, amely már önmagában is *érdemes* arra, hogy az ember áldozatokat hozzon érte. Ez az általános jó a társadalmi, vagyis a társulással együtt járó jó (*bonum in communi*) teljes és végső formája. Mint ilyen, a világban részleg megjelenő, ám attól elkülönült jó (*bonum separatum*),



amely minden jó összegzése. Ez a jó nyer politikai jelentést a közjóban (*bonum commune, bonum publicum*), s ez jelenik meg a jó jogászai fogalmában (*res publica*) is. Az általános jó – Arisztotelészt idézve – minden létezés és tevékenység végső oka, mely a világban csak részleg van jelen, ám teljesen valóságos; mint a *Metafizika* latin szövegében olvasható: *ipsum bonum subsistens*. Nyilvánvaló, hogy Aquinói Szent Tamás e ponton Arisztotelészt követte. Az ő felfogásuk szerint a jó emberi cselekedetek révén való megvalósítása csak *tudatos törekvés* – az előre kijelölt kötelességek teljesítése – eredménye lehet. Ezért aki így törekszik a jóra, az valamilyen mértékben szent, hős, vagy legalábbis kiváló. Kiválósága nem csupán *képességein* alapul, hanem azon, hogy tisztában van *kötelességeivel* és hajlandó *áldozatot* hozni másokért.

De vajon *milyen mértékben* kell megtennie ezt? Másként fogalmazva: a közösséggel szembeni kötelességeinek van-e valamilyen kijelölhető határa? Mindannyiunknak szentnek, hősnak vagy legalábbis kiválóknak kell lennie? A régiek és a modernek felfogása ebben is különbözik.

A régiek – így Arisztotelész és Aquinói Szent Tamás – nem féltek kimondani: az ember kötelessége, hogy akár egyéni javának feláldozása révén is előmozdítsa a köz javát. „Nyilvánvaló, hogy akik valamely közösséghez tartoznak – olvasható a *Summa theologiae*-ban –, úgy viszonyulnak a közösséghez, mint részek az egészhez. A rész pedig, amint van, az egészé, ezért a résznek minden javát az egész javára kell irányítania”. Az egyénnek, ha *nem is feltétlenül*, de *korlátozás nélkül* kell alárendelődnie a közösségnek, amelynek része és amely elismeri őt. Vagyis annak a közösségnek, amelynek állami formája jogszerű és amelynek törvényei a közjót mozdítják elő. Szent Tamás szerint az ilyen közösségért az egyénnek akár az életét és a javait is fel kell áldoznia. Erre utal legalábbis az, hogy az egyetemes igazságosságnak nála nincs mértéke és szabályozó elve, szemben az osztó igazságossággal, amely az arányosság alapján mér, vagy a kölcsönös igazságossággal, amelynek területén az egyenlőség és az egyes ember méltósága a mérték.

A közjónak a modern állam elméletében kialakult felfogása e ponton megint csak eltér a régiek elképzelésétől. Az egyéni jót a modern elméletek is alárendelik a közjóban, ám az alárendeltség feltételeit illetően szigorúbban fogalmazzák, s azokat az egyén világához kötik. Feltételeket persze már Szent Tamás is szabott, hisz elismerte, hogy az alattvalói engedelmességnek vannak határai: az igazságtalan törvényeknek a lelkiismeret alapján nem kell engedelmeskedni – állította. Az általános szabály alól azonban kivételt is tett: az igazságtalan törvények „a lelkiismeret színe előtt nem köteleznek – írta –, kivéve talán azt az esetet, amikor a bomlasztó példát (*scandalum*) vagy a polgári rend felbomlását (*turbatio*) kell elkerülni”. Ezek elkerülése végett ugyanis „az embernek engednie kell a jogból”.

Ám a modernek, szemben a régiekkel, nem kívánnak engedni a jogból. John Locke például úgy vélte, hogy az egyéni jónak vannak olyan elemei, amelyek semmilyen körülmények között nem áldozhatók fel a közösség javára. Ezeket az elemeket ma is az *egyéni jogok* eszméjében foglalják össze és az államhatalom intézményi korlátaiként fogalmazzák meg. „Legvégső határait tekintve – állította Locke – a törvényhozók hatalma a közjóra korlátozódik a társadalomban.” Ebben is igaza volt.

De azért többről van itt szó: arról, hogy az egyéni jogok a közjó megkerülhetetlen feltételei. Az egyéni jogok ilyen megfogalmazódása arra utalt, hogy az újkor kezdetén

felvetődött és általánosan elfogadottá vált egy roppant különös gondolat. Nevezetesen az, hogy előadódhatnak olyan helyzetek, amikor az egyént a saját közösségével s annak jogszerű formát öltő államrendjével szemben kell megvédeni. E gondolat két axiómán alapult. Egyrészt azon, hogy a közösség rendje – állami berendezkedése és joga – szabadon *alakítható*, másrészt azon, hogy a közjó megfogalmazója *tévedhet*, sőt *visszaélhet* helyzetével: a közjó nevében vagy arra hivatkozva esetleg saját egyéni javát kívánja előmozdítani.

4. *Közjó – közakarat – közérdek*. A régiek elméletében ez a veszély, ebben a formában, nem jelent meg. Azt elfogadták, hogy a hatalom gyakorlója esetleg téved vagy önző célokat követ, de eszükbe sem jutott, hogy a tévedés vagy az önzés bármilyen formában kapcsolatban állhat a közjó fogalmával. Éppen ellenkezőleg, az ilyesmit a közjó ellenére való dolognak tekintették, s ezt azért teheték, mert a közjó fogalmát nem hozták kapcsolatba sem az akarattal, sem az érdekekkel. A közösség rendjét, állami berendezkedését és jogát nem tekintették szabadon alakíthatónak. A közjó számukra inkább egy *magasabb értelem* rendjével függött össze.

Arisztotelész nem tett ugyan mindig különbséget közérdek (*koinon sympheron*) és közjó (*koinon agathon*) között, mégis nyilvánvalóan tudta, hogy a jó az érdeknél magasabb rendű fogalom. Cicero úgy fogalmazott, hogy „az emberiség közös javának őrzője és védője” a *természeti törvény*, amelyet közismert módon egy magasabb – személyhez nem kötött – értelmes rendhez kapcsolt. Szent Tamás pedig határozottan azt állította, hogy a közjó a törvények által szabályozott *ésszerű rend* eszméjével áll összefüggésben: a törvény – hangsúlyozta – „*az értelem rendelkezése a közjó érdekében*, melyet az fogalmaz meg, aki a közösség gondját viseli, és amelyet kihirdetnek”. Az emberi közösség ésszerű rendje nála csak részben emberi alkotás; valójában egy átfogó világrend része, amelyet egy magasabb értelem – a személyes Isten – alkotott és kormányoz. Ugyanígy: a természeti s ennek alapján az emberi törvény – ellentétben Duns Scotus tanaival – Tamás szerint az isteni *értelmet*, s nem az isteni *akaratot* tükrözi.

Az újkori gondolkodásban ezzel szemben a közjó részben a *közakarat*, részben a *közérdek* függvényévé vált. A döntő fordulatot a francia Jean-Jacques Rousseau és az angol Jeremy Bentham elméletei jelentették.

Rousseau szerint a törvények megalkotásában – hogy mindenkire egyformán vonatkozhassanak – *mindenkinek* részt kell vennie. A közösség tagjának azonban nem akárhogyan, hanem egy meghatározott elv szem előtt tartásával kell szavaznia a törvényről: arra kell törekednie, hogy a megalkotott törvény az ő *valódi érdekét* mozdítsa elő, tehát *valódi akaratát* fejezze ki. Erről szerinte a köz akarat, vagyis az általános akarat (*volonté general*) gondoskodik. Az ember – vetette fel Rousseau a modern politikai gondolkodás egyik legtöbbet vitatott kérdését – „mindig a maga javát akarja ugyan, de nem mindig látja, hogy mi az”. Azaz tudatlansága vagy önmaga iránti elfogultsága okán nem ismeri az igazi érdekét. Ráadásul, tette hozzá, a közösség tagjai nem csupán egyénileg, hanem többségükben és összességükben is tévedhetnek. Az általános akarat ezért annak biztosítéka, hogy a törvény ésszerű lesz és a szabadságot szolgálja. Vagyis azt biztosítja, hogy az egyéni és közösségi érdekeknek a törvények-

ben való kifejezése során a közösség ne tévedhessen, s hogy a kifejezett közakarat ne térhessen el a közérdektől. E két körülményre tekintettel úgy vélte, hogy az általános akarat alapján az egyén kényszeríthető is: „aki nem hajlandó követni az általános akaratot – írta –, azt az egész alakulat fogja engedelmességre kényszeríteni.” Azaz: kényszeríteni fogják, hogy szabad legyen. E félelmetes gondolat alapja az, hogy az általános akarat nem a *többségi* akarat, de nem is egyszerűen *mindenki* akarata, hanem az állam valamennyi tagjának az állandó, a közérdeket kifejező és a szabadságot megvalósító akarata. Bizonyos fokig és bizonyos feltételekkel a nép akarata. A „nép” azonban, amint az köztudott, nem mindig tartja tiszteletben az őt alkotó egyesek legalapvetőbb jogait; a szegény többség például sokszor hajlandó volt elvenni a nála gazdagabbak javait. Az egyéni jogok eszméjéből kiinduló elmélet így saját ellentétévé változott, s a közjó eszméje azóta sem szabadult ki a közakarat halálos öleléséből.

A Bentham által hangoztatott haszonelvűség látszólag békésebb módon vezetett ugyanehhez az eredményhez. Ennek alapján mindent a *közösség haszna* – vagy ahogy (Helvetiustól kölcsönzött fordulattal) Bentham fogalmazott: a „lehető legnagyobb szám lehető legnagyobb boldogsága” – alapján kell megítélni. Az államformák, a törvények és az egyes állami intézkedések legfőbb mércéje az, hogy mennyire mozdítják elő a köz érdekét. Ha a közösség mint egész valamivel jobban jár, akkor azok jónak tekinthetők. E gondolkodásmód hívét azonban nem érdekli, hogy a közös jó *miként oszlik meg* a közösség egyes tagjai között. Ezért az összesség érdekére tekintettel könnyen szem elől téveszti, hogy annak *érdeke* és *java* esetleg csak egyesek jogainak sérelmével vagy feláldozásával volt előmozdítható. A közérdek oltárán így feláldozhatóvá válik az egyéni jó jogokban megjelenő formája. Ha a közösség érdekei azt kívánják, a haszonelvűség híve hajlandó elfogadni akár a legalapvetőbb egyéni jogok korlátozását is. Ezért valóban kijelenthető, hogy e gondolkodásmód képviselői „nem veszik komolyan a jogokat”, mert csak az egésszel törődnek.

A közakaratra és a közérdekre alapozott szemlélet az elmúlt kétszáz évben számos gondolati áramlat alapja lett és szinte uralkodóvá vált. A lehető legkülönbözőbb – mérsékelt és radikális, jobb- és baloldali, emberi és embertelen – teóriák hangosan hirdették, hogy az a köz java, amit a közösség akar vagy ami az összességnek érdekében áll. Természetesen megváltozott a közjó értelmezésének társadalmi és szellemi közege is: kialakultak a modern tömegettársadalmak, elterjedtek az egymással konkuráló „uralkodó eszmék” és létrejöttek a jóléti államok. A közjó egyre szorosabban összefonódott az e társadalmakat igazgató és annak minimális jólétéről gondoskodó állam eszméjével. Szinte általánossá vált a gondolat, hogy az államnak nem pusztán őriznie vagy előmozdítania kell a közjót, hanem *akaratként megfogalmazni és közös érdekként érvényesíteni*.

5. *Mai tanulságok*. A fentiek alapján legalább két dolog nyilvánvaló, s mind a kettő a közjóval kapcsolatos diskurzus *ideális jellegével* áll kapcsolatban. Abban bízom – s ezt az okfejtést azért adtam itt elő –, hogy a most induló *Pro Publico Bono* című lap, ha szerény mértékben is, egy ilyen diskurzus része lehet.

Az egyik vitathatatlan következtetés ez: ha a közjó fogalmát a közakarattal vagy a közérdekkel kötjük össze, akkor könnyen elfelejtjük, hogy a közjó nem olyasmi, amit

egy adott pillanatban valaki *hatalmi szóval* megfogalmazhatna és másokkal *normatív módon* közölhetne. Nincs olyan helytartó és helynök, miniszter és miniszterelnök, szenátor és gubernátor, intendáns és komisszár, prefektus és prokurátor, kormányzó és államelnök, aki pusztán pozíciója okán másoknál jobban tudná, hogy egy adott esetben mi a közjó. Hatalmi pozíciójuk miatt a *közakarat* megfogalmazását illetően ők nyilvánvalóan hatékonyabbak, a *közérdek* érvényesítését illetően pedig – szerencsés esetben – eredményesebbek lehetnek másoknál, ám a közjó mibenlétéről ugyanannyit tudnak, mint mások. Vagyis meglehetősen keveset. Ez a sok *kevés* azonban – az övék is, a másoké is – egy folyamatos *diskurzus* keretében *összeadódik*, vagy inkább úgy mondom: összeadódhat.

Azaz, s ez a fentiekből levonható másik vitathatatlan következtetés, a közjó mibenléte csak *értelmes* és *nyílt diskurzusban* állapítható meg. Ebben a diskurzusban mindannyian elmondhatjuk, hogy szerintünk az miben áll. Ilyenkor a társadalmi béke adott körülmények közötti feltételeire, a jogszerű és igazságos rend adott körülmények közötti körvonalaira vagy a közjavak fenntartásának az adott körülmények között leghelyesebb módjára utalunk. Nem feltételeket szabunk, nem parancsolunk, de még csak praktikus tanácsokat sem adunk gyakorló államférfiaknak vagy alattvalóknak. Arra törekszünk, hogy e három fontos kérdésben megpróbáljuk megtalálni az értelem magasabb rendje által sugallt, ám talán csak megközelíthető és végérvényesen sosem elérhető helyes megoldásokat. Ezért van az, hogy e diskurzus során senki sincs olyan pozícióban, melyben álláspontja kizárólagos érvényességére tarthatna igényt.

Ennek tudatosítása miatt volt érdemes a „régiekhez” fordulni, akik sok mindent tudtak, ami mára részben elfelejtődött. Szerintük például, mint említettem, a törvény fogalmilag a közjóra *irányul*, a hatalom birtokosának pedig a közjót kell *előmozdítania*. S amikor így fogalmaztak, akkor – s ezt ma is érdemes szem előtt tartani – nagyon jól tudták: nem a törvényhozó mondja meg, hogy e jó miben áll, hiszen az számára is adott. Az államhatalom és annak részeként a közigazgatás nem birtokosa, megfogalmazója vagy garanciája, hanem *őre* és lehetőségeihez képest *előmozdítója* a közjónak. Az uralkodók és a hatalmat gyakorlók uralmának alapja e tekintetben legfeljebb az, hogy nekik másoknál több lehetőségük van előmozdítani azt. Nos, a magam részről ezekkel a gondolatokkal szeretném útjára indítani e folyóiratot, mely címéül a kar régi jelmondatát választotta: *Pro Publico Bono* – a közjóért.

TAKÁCS PÉTER  
a folyóirat felelős szerkesztőjeként

Tamás András

## KÖZIGAZGATÁS ÉS RENDELETALKOTÁS\*

Álom és valóság nem ugyanaz. Egy eszme és annak gyakorlati alkalmazása sem, mi-ként valamely elképzelés és az annak megfeleltethető cselekvés sem. A gondolattalan-ság lehet kártékony, s olykor még inkább az a gondolatgazdag elképzelés. Megtalálha-tók ezek az államiságban és a politikai életben is.

1. Tegyük fel, hogy a *közigazgatás* a közérdekű ügyekben jogszerű és általánosan ér-vényes cselekvés, amelyet jogállamban a jogrend és a jogrendszer szabályoz. Közér-dekű ügy az, amelynek alakulása másokra tekintettel, közvetve vagy közvetlenül egy vagy több, esetleg valamennyi állampolgár jogi helyzetét érintheti, s a jogi normati-vitás alapján megítélhető és minősíthető, nyilvánvalóan vagy jogszerűnek, vagy jog-ellenesnek.

A jogi normativitás – azaz jogi szabályosság – vélhetően minden közérdekű ügy-re irányadó: e szerint kell eljárni, s az így általánosan érvényes. A szabályosságot – a jogalkotást és jogalkalmazást – a *jogrend* képezi, a szabályok pedig összességükben *jogrendszer*t alkotnak. A szabályosság tehát egyfelől *eljárás* (amely jogszabályok al-kotásából, alkalmazásából, továbbá megtartásából vagy megszegéséből áll), másfelől szabályokban előírt *elvárás* (amely jogszabályokban rendezett magatartások, helyze-tek általános meghatározásából áll). A jog eljárásrendszerként tevékenységek és té-nyek összessége, amelynek szabályosságát az elvárásrendszer adja.

A jogrend szabályalapja a jogrendszer, amely a hatályos joggal (pontosabban a va-lóságos joggal) azonosítható. A jogrendszer a jogrendben keletkezik, érvényesül vagy nem érvényesül, rendszerint úgy, hogy a jogrendre is érvényesek a jogrendszer szabá-lyai. Szinte szükségtelen szóvá tenni, hogy a jogrend nem azonos a jogfilozófiai érte-lemben használatos *Seinnel*, bár a jogrendszer szabályösszességként eléggé hasonló a *Sollen* kategóriához.

\* A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán a *Magyar Tudomány Ünnepe* alkal-mából 2010. november 17-én elhangzott előadás szerkesztett szövege.

E bevezető előfeltevések nyilvánvalóan hervasztók: gyakorló közigazgatási jogászok egészséges életöztönből irtóznak az elméleties kijelentésektől, az elméleti jogászok – pláne a jog filozófusai! – pedig végtelenül egyszerűnek, sőt leegyszerűsítőnek minősíthetik ugyanazt. Mindezek ellenére elvi kiindulásként használható a jogrend és a jogrendszer fogalma, kiváltképpen a rendeletalkotás és közigazgatás tárgykörben, még akkor is, ha egyetlen előadásban ennek csak néhány összefüggése említhető.

2. Szép és régi megfontolás eredménye a jog vagy a jogszabály *akaratkijelentésként* való magyarázata: *Sollen*, sőt *imperativus* az. Mert ha egy jogszabály azt írja elő, hogy mit *kell* vagy mit *nem kell* tenni, úgy akaratot közöl; nyilvánvalóan a *jogalkotó* akarátát. E jogszabályt a jogesetben kötelezően alkalmazza a bíróság vagy a közigazgatási hatóság. Ezek a jogalkalmazói döntések is *imperativusok*, egyúttal a jogszabályban foglalt akarat kijelentésnek az érvényesítései. Továbbá a *bíróság* vagy a *jogalkalmazó hatóság* akaratának kifejezései. (Természetesen azzal a szűkítéssel, hogy a jogalkalmazó bíróság vagy hatóság rendszerint csak olyat akarhat, amit jogalkotói akaratként már jogszabályi alakban kifejeztek.) Folytatva, ha a bíróság a keresetnek helyt ad, az a *felperes akaratának* érvényesülése, ha pedig a bíróság elutasítja a keresetet, az értelmezhető az *alperes akaratának* érvényesüléseként. Végül a *jogalanyok* akarata a lényeges, ha egymással *szereződnek* magánjogi alapon. A kölcsönös, egybehangzó akaratnyilvánítás érvényes szerződést keletkeztet, ha az – egyéb feltételek mellett – nem jogellenes. Ebben az értelemben jog bármilyen jogszabály lehet.

A jog magyarázataként ismeretesek „akaratemlétek”. Nem szükséges e tárgykörben elmerülni, mert anélkül is nyilvánvaló, hogy a jogszabályok *akaratot* érintő, akaratra alapozott, akarattól keletkező, megtartható és megtartatható szabályok; egy akaratos társadalom öntudatos akarnokainak szabályai, amelyeket bizonyára mások is akarnak. Egyúttal főleg *magatartásszabályok* is, elvégre a jog magatartásokat, továbbá helyzeteket rendez, magától értetődően tudatosan (akaratosan), s nem véletlenszerűen. Ha a jogot *eljárásként* értjük – vagyis a jogalkotás, jogalkalmazás, jogkövetés vagy jog nem követés eljárásaként –, úgy is akarathoz kötött, a magatartás tudatosságához, amelyet akarat irányít, mint bármely emberi magatartást, kivéve az ún. reflexcselekményeket, s a tudatilag nem beszámíthatókat (amelyekről elképzelhető, hogy szintén reflexcselekmények).

Tegyük fel, hogy mind a közigazgatás, mind a rendeletalkotás szigorúan *tudatos* cselekvés. Ez elfogadható, ugyanis az ellenkezője többnyire nehezen lenne igazolható. (Az például, hogy a hatóság határozatának meghozatalakor nincs magánál vagy a jogszabályalkotó nem tudja, mit cselekszik.) Tegyük fel továbbá, hogy e *tudatos* cselekvés nem tetszőleges, nem korlátozatlan. Ezt sem nehéz elképzelni, mert ténylegesen az az akarat, amely például a közigazgatást vagy a rendeletalkotást vezeti, nem „abszolút”, hanem korlátozott vagy korlátos, vagyis relatív.

Az itt következők arra szűkítettek, hogy a közigazgatásban s az annak szabályait meghatározó rendeletalkotásban megnyilvánuló akarat mennyiben szabad vagy mennyiben korlátozott. Mit szabad akarni? Mit lehetséges? Mit érdemes?



3. A régi időkben egy japán festőtől kérdezték, mit könnyebb rajzolni, kutyát vagy szellemet. A mester válasza: szellemet. Mert kutyát mindenki látott már, de ki látott szellemet? A mai időkben előfordulhat, hogy ez a szellemes válasz szellemtelen, mert egy „modern” képről még Japánban sem lehet megállapítani, hogy az mit ábrázol, kutyát, szellemet, esetleg mást. E stiláris értékű metafora alkalmazásával kérdezhető, mi könnyebb: a rendeletalkotás vagy a rendeletek végrehajtása? A *kormányzati* vagy a *hatósági* tevékenység gyakorlása könnyebb? A kérdés – így feltéve – szokatlan. Lehetőséges, hogy az arra adható válasz szintén az, sőt akár botrányos is lehet, de a legkevesebb, hogy szakszerűtlen.

Mert szakszerűen a *jog mítosza* az alap. E szerint a rendeletalkotás jogalkotás, a közigazgatás pedig főleg jogalkalmazás. A jogalkotás általánosan érvényes szabályozás; a mai időkben az valamiképp a nép akaratára vezethető vissza. Törvényalkotás a képviseleti demokrácia rendszerében, és rendeletalkotás további közvetítésekkel, amelyekben a „nép akarata” halványabban mutatkozik meg. Ha közigazgatásnak tekintjük a hatósági jogalkalmazást, a közigazgatási szervek regisztratív és szervezési tevékenységét, valamint általában mindazt, ami nem hatósági tevékenység, akkor ezekben a népképviselet még közvetetten is alig mutatható ki; a népakarat többszörösen áttételes. Törvényt a népképviseleti testület alkot, s azzal rendelet nem lehet ellentétes, így közvetve a rendeletekben is a nép akarata érvényesül. A bíróságok törvények alapján ítéleznek, s a közigazgatási hatóságok is megtartják azokat. Kormányzás nem lehet törvényekkel ellentétes, valamennyi állami hatáskört törvények alapján gyakorolnak. A „nép” tehát *nyugodt lehet*: akarata érvényesül a törvényalkotásban. Akarata szerint döntenek a bíróságok, a közigazgatási hatóságok, meg a központi és a helyi kormányzás is. Minden a nép akarata és érdeke szerint történik a népuralomban, azaz a *demokráciában*. (Továbbá a *köztársaságban*, mert az is demokrácia. Ezek egyesek szerint melléknév módjára fokozhatók – például „középfokként” demokratikus köztársaság, népi demokrácia, népköztársaság –, a felsőfok, mint legdemokratikusabb demokrácia, azaz „kommunizmus” pedig most mellőzhető, mert épp nem időszerű Európában szinte sehol.)

Melyik állami hatáskörben könnyebb a nép akaratát érvényre juttatni: a rendeletalkotásban vagy a jogalkalmazásban? Ha a kutya és a szellem ábrázolásának ésszerűségét követjük, nyilvánvalóan könnyebb rendeletet kiadni, mint rendeletet végrehajtani, azaz hatósági döntést hozni. Mert mindenki tudja, hogy egy hatósági döntés milyen lehet – sőt annak alapját, a hatályos jogot mindenki köteles ismerni –, ám azt, hogy milyen alapon lehet valamit jogszabályban megfelelően előírni, korántsem ugyanúgy. Aligha általánosan ismert egy jogszabály kiadásának tényleges oka, indíttatása, célja, összefüggései, a szándékok, az érdekek stb., bár gyakran ezek közismertségével indokolják a szabályozást. A szabályozást, amely a jövő időre érvényes, megalkotásakor tehát „előre látják” a jövőt. A jogalkalmazói és a jogalkotói döntések *felülvizsgálatával* is hasonló a helyzet. A jogalkalmazói döntés a hatályos jogszabályok alapján felülbíráható, a jogalkotói döntés legfeljebb alkotmányossága szempontjából.

A kutya- és szellemábrázolás párhuzama ezúttal mégsem meggyőző. Szinte mindenki úgy tartja, hogy komolyabb szellemi teljesítményt igényel egy jogszabály megalkotása, mint annak alkalmazása. Csakugyan, sok közigazgatási területen ma is felső-



Cipészmuhely. A jó kormányzat hatása a városra című freskó részlete

fokú végzettség nélkül lehet döntést hozni, a jogszabálytervezetek készítését pedig az abban nagy gyakorlattal, tapasztalatokkal rendelkező, képzett jogászokra szokták bízni. Mindenesetre – ikonográfiától függetlenül – a szemlélőnek *el kell hinnie* azt, hogy amit mutatnak neki, az „szellem”, azaz jogszabály. A jogalany, akinek esetleg csak halvány fogalma van arról, hogy a jövőben bizonyos helyzetekben mi lehetne a helyes eljárás és elvárás, valamilyen magyarázatra számít. Annak hiányában nem biztos, hogy például kizárólag tekintélytiszteletből azt el is fogadja. Ezért a *jogalkotó* rendszerint indokolja, magyarázza az általa kiadni szándékolt vagy kiadott szabályt. A *jogalkalmazó* a maga döntését indokolja. Döntése indokolásaként egyrészt nem mutathat be olyan érvelést, amely az alkalmazandó jogszabály igénytelenségét, szakszerűtlenségét, tarthatatlanságát, igazságtalanságát stb. igazolja, másrészt azt sem magyarázhatja, hogy a jogszabály – amelyet az ügy el-

döntéséhez alkalmaz – mennyire kiváló, szakszerű, tévedhetetlenül igazságos stb., mert mindkét esetben hatáskörét lépné túl (*ultra vires*). A jog mítosza – esetleg dogmatikája – szerint mindenki a maga mesterségét folytatja. Tehát a kovács kovácsol, a szabó szab, a jogalkotó jogszabályt alkot, a jogalkalmazó a jogszabály alapján dönt, azaz – miként a rómaiak nem mondták – *ne canis ultra crepidulam*. [Utalás a latin *Ne sutor ultra crepidam* (a szuster maradjon a kaptafánál) mondásra. A latin *canis* alapjelentése 'kutya', ennek a szövegben később még jelentősége lesz. (A szerk.)]

4. Lássuk a „cipőcskéket” – avagy kaptafákat –, amelyeknél maradni kell, ha tiszteljük a jog mítoszáat a hatáskörök terjedelmeként (*intra vires*). A *jogalkotás* rendeletalkotói kormányzati tevékenységként is *eszméknek, elveknek* feleltethető meg, ismert magyarázatokkal. Elképzelhető, hogy adott helyzetben érdekek érvényesíthetősége az alap, ám szebb ennél a tudományos megállapítások és a külföldi példák követése. A magyarázatok fontosak; a szabályok, azaz jogi elvárások *hihetőségét*, *credibilitását* alapozzák meg. Általánosan értelmező szempontok például az ideológiai, államfilozófiai, szociológiai aspektusok, vagy mértékváltással *etikai, jogi és szociológiai összefüggések*. (Önálló szempontként nem szükséges kiemelni a kultúrát, az említettek egyben kulturális jelenségek is.) Ha a kormány rendeletet alkot, elvileg ezekben az értelmezési tartományokban szemlélhető az eljárása és jogi szabálytá tett elvárásai. Az említett értelmezési tartományokban lehet intézkedéseinek jelentősége, meggyőző és mozgósító ereje, *credibilitása*.



A *hatósági tevékenység* legtöbbször egyedi esetekre vonatkozik. Általános szempontjai hozzávetőlegesen egyeznek a jogalkotásával, tehát magyarázhatók etikai, jogi, szociológiai értelemben is. Amire a *típus* és az *eset* megítélése irányul, lényegében ugyanolyan. Tevékenységként azonban egyáltalán nem megegyezők: a jogalkotás (kormányzás) *diktál* a közigazgatásnak, amely *szolgálja* a kormányzást. A kormányzás úgy teljesíti feladatait, hogy feladatokkal látja el az adminisztrációt.

Vagyis ha a kormányzás általános etikai, jogi, szociológiai szempontok szerint szabályoz, ugyanilyen szempontokat közvetít vagy hárít át feladatként a közigazgatásra, amely jogállamban jogszabályok alapján láthatja el munkáját. Ezzel ismét mintegy a kutya szerepében tündökölhet, immáron nem a képi ábrázolás lehetőségei folytán, hanem csak azért, mert a kutya azt teszi, amit gazdája parancsol (eltekintve az ostoba gazdától, aki képtelen a kutyájának parancsolni, s az veszi át az irányítást). A kormányzás mint irányítás és rendeletalkotás, továbbá az adminisztráció mint jogalkalmazás élesen különül el egymástól: a kormányzás során rendeletek készülnek, amelyeket az igazgatási szervezeteknek kell alkalmazniuk.

A rendeletalkotónak rendszerint nincs alkalma a gyakorlatban kipróbálni jogszabálynak nevezett műalkotását. (Ellentétben például a pókkal, amelynek hálójában sok minden fennakadhat, kivéve magát a pókot.) Jogállamban a jogalkotói hatáskör *elválasztott* a jogalkalmazóitól. Nem elfogadott, hogy az alkothassa a szabályt, aki azt alkalmazni tartozik. Lehetnek kivételek, amelyeket nem szoktak mintaértékűnek tekinteni, vagyis *a kormányzás nem „igazgat”*. A jogalkotónak nincs közvetlen tapasztalata arról, hogy milyen jogszabályt adott ki s az ténylegesen hogyan alkalmazható. A törvényi szabályozást is ez jellemzi. Viszonylag új jelenség nálunk, hogy jogszabályokban olyan elintézési módok, határidők stb. jelennek meg, amelyek nem teljesíthetők vagy aránytalan feladatnövekedéssel járnak. A jogszabályok tehát olykor tetszőleges követelmények; feltételezhető, hogy aki azt alkotta, soha nem volt jogalkalmazó, nem látott még ügyiratot, talán arra sem gondolt, hogy egy ember például egy óra alatt hány oldal iratot képes elolvasni. (Újabban „ügyfélbarát” közigazgatásnak nevezik azt az eljárást, amelynek szabályai „megtáncoltatják” az ügyintézőt, bár emiatt az ügyfél jogi helyzete vagy a „közérzete” nem javul. Vagyis némely jogalkotó szerint az, ami az ügyintéző életét megkeseríti, az feltétlenül „ügyfélbarát”. E szó fogalomként sem valami jó; a közigazgatásnak a *feladatait* kell teljesítenie, s nem „barátkozni” vagy „ellenségeskedni” ügyfeleivel.)

Az imént említettek – akár etikai, jogi, szociológiai szempontként – a XIX. század jogállami eszmeköréből ismertek. Létezik *újabb*, bővített változatuk, például a jó kormányzás (*good governance*) jegyében, s *fő szempontjai* a társadalmi egyetértés, a társadalmi részvétel, a törvényesség, a felelősség, az áttekinthetőség, a hatékonyság, az igazságosság, a hozzáférhetőség. Megfeleltethetők a demokratikus jogállam bizonyos kritériumainak, ugyanakkor mindegyik magyarázatot igényel, s valamennyinek *többféle* értelmezése létezik; többségük szinte kizárja az egyetlen helyes megoldást, vagy azt, hogy igazán komolyan vehetők legyenek.

5. A *társadalmi egyetértés* – az előbb elsőként említett szempont – célnak, illetve célképnek igazán jónak látszik; a mai államokban azonban korántsem egyértelmű, hogy mi lenne az, például közvetlen vagy közvetett véleménynyilvánítás eredménye volna-e.

A fontos kormányzati döntéseket előzze meg népszavazás, esetleg közvélemény-kutatás, vagy az is elegendő, ha a kormányzópárt tagjai vagy vezetősége állást foglal arról (természetesen „szigorúan áttekinthetően”)? Szükséges-e a társadalmi egyetértéshez, hogy az állampolgárok és szervezeteik előbb megvitassák, véleményezzék a tervezett kormányzati döntést, továbbá foglaljanak állást annak szükségességéről valamilyen „jogi” egyetértéssel? Ezek lehetnének akár *előzetes* eljárási feltételek? Lehetséges-e társadalmi egyetértés például egy rendelettel, annak kihirdetése, hatálybalépése *után*? Miért ne lehetne ez elegendő, ha a rendelet kiadásának egyáltalán nem alaki feltétele az *előzetes* társadalmi egyetértés, de az utólagos „jóváhagyás” sem? Feltétele-e a társadalmi egyetértésnek, hogy egy kormányrendelet vagy miniszteri rendelet megalkotása előtt ellenzéki pártokkal is tárgyaljon a jogalkotó? Ezek és hasonló kérdések csaknem abszurd gondolatok, amelyek a valóságban szinte semmilyen gyakorlattal nem alapozhatók meg.

A társadalmi egyetértés, *konszenzus* magyarázható úgy is, hogy a kormányzat azt választási győzelmével alapozza meg, „politikai” egyetértésként. E győzelem – ha átütő erejű – szónoki fordulattal „forradalminak” nevezhető, képes beszédként szavazófülkében végbement forradalomnak. Ezzel szemben a forradalom – legalábbis köznapi fogalma szerint – olyan helyzetkezelés, amelyre a szavazófülke alkalmatlan; forradalomban nem a szavazólapra, a megfelelő helyre húznak egy x-et, inkább a megfelelő helyre lönek, *s megszakad a jogrend folytonossága*. (Az elmulasztott alkalommal elillan a lehetőség – mint nálunk a „rendszerátalakítás” –, s lesz megszakítás *helyett* kontinuitás.) Átvitt értelemben azonban a minősített többség megszerzése a választásokon „forradalmasíthatja” az állami irányítást. Ez természetesen *nem felhatalmazás bárminire*, nem a társadalom egyetértése bármivel, amit a győztes párt a hatalom megszerzése *után* elgondol. A „felhatalmazás” vagy egyetértés a választási győzelem alapján csak arra vonatkozhat, amit választási programjában kifejezetten megjelölt. Lehetnek más céljai is, ám azokra nézve *nem vélelmezhető* eleve egyetértés: amit a választáskor nem ismerünk, azzal később nem kell feltétlenül egyetérteni; ez bizonyára bizonytalan bizalom. A választási győzelem után a kormány politikája jegyében nem azt tehet, amit akar, még akkor sem, ha egyes jogi szakértők húsz éve úgy tartják, hogy a választáson (akár egyszerű többséggel) győztes párt a maga kormányával és országgyűlési többségével a következő választásokig gyakorlatilag azt tehet, amit akar, mert törvényesen szerzett hatalma folytán jogállami akkor is, ha például mindent elad, elzálogosít, kigúnyolja az ország tradícióit, hatósági jogköröket szüntet meg, teljesíthetetlen kötelezettségeket vállal, jogról lemondó nyilatkozatot tesz stb.

Társadalmi egyetértés, politikai konszenzus *ellenzéki pártok oldalán* nincs, vagy az csekély, ha azt a társadalom *egészére* vonatkoztatjuk. Kisebbségben maradt párt mögött a választók kisebbsége áll. Az magától értetődően *része* a társadalomnak, de semmiképpen sem a társadalom egésze. Mindenképp számít, mert megmutatja, hogy valaminő „teljes” társadalmi egyetértésből mennyi és mi hiányzik. Az ellenzékben maradtoknak nincs olyan „társadalmi egyetértésük”, s még inkább nincs „fölhatalmazásuk” arra, hogy a kormány és a közigazgatás működését megakadályozzák, bénítsák, arra pedig végképpen nincs, hogy az állam, a kormány, az országgyűlés, a lakosság ellen külföldön tudatos aknamunkát folytassanak, ellenszenvet, idegenkedést, leckéztető fölényeskedést stb. idézzenek elő, jövőbeli hatalomszerzésük előkészítése

érdekében. Az „ellenzékiesség” *belpolitikai*, azaz országos és nem nemzetközi kategória, kifejezetten belpolitikai pozíció. Fóruma elsősorban az országgyűlés és a helyi önkormányzatok. Aki a küzdelmet úgy szeretné megoldani, hogy ahhoz *külföldön* keres támogatókat, külföldiekkel szövetkezik céljai elérésére, az aligha találkozhat komoly társadalmi egyetértéssel. Megemlíthető, hogy az utóbbi hatvan évben meglehetősen elterjedt bizonyos körökben Magyarországon „pártmunkaként” egy képzelt „felsőbb” fórum vagy a „világ” elé tárni a politikai ellenfél félreállításának „szükségességét”.

A társadalom politikai egyetértése nehezen alakul ki, ha a politikai pártok többsége főleg annak a módját érti, hogy egy másik párt elképzeléseit, tevékenységét hogyan lehet ellenszenvessé, nevetségessé, sőt gyűlöletessé tenni a lakosság körében és külföldön, sajátját pedig az egyetlen, igaz és legjobb mértéknek bármire és bárkire. Gyűlölet ritkán tart egybe államot, s kivételesen sem tartósan. Az értelemnek és a szolidaritásnak – miként ezt egy hazai szerző már régen megírta – erősebbnek kell lennie az ösztönök rémuralmánál. Az egyetértés hiánya *erkölcsi nihilizmushoz* vezethet. Elkerülése, a társadalmi egyetértés kialakítása persze a „jó kormányzás” feladata lenne, s nem közvetlenül például a jó közigazgatásé. A közigazgatás ugyanis nem politizál, de köteles a jogszabályokat és a mindenkori kormányzati politikát követni. A társadalmi egyetértés jogi, politikai, erkölcsi értelemben eléggé összetett kérdés. Közismert értelmezései többnyire bonyolultságát aknázzák ki, szinte csak abban elmélyülve, hogy minél kevesebb egységesítő szempont legyen bemutatható.

6. A jó kormányzásnak eredménye és egyben feltétele lehet a jó közigazgatás. (A *good administration* azonban korántsem fogalom a mostani magyarzatokban, annál inkább a *maladministration*.) A kormányzást nálunk legalább száz éve foglalkoztatja a közigazgatás *reformálása*. Ez akár közigazgatás-történetként megírható volna „megvalósult és elképzelésnek maradt közigazgatási reformok” címmel. Az elképzelések időszakonként szinte ismétlődnek. Így például az, hogy a közigazgatás a közérdeket szolgálhatja, az igazgatás közérdekű ügyekben a jogszerű és általánosan érvényes cselekvés, s ehhez a kiindulási alap, hogy kikből áll az ország, kiknek az érdekében kell irányítani, közigazgatást végezni a mindenkori társadalmi kapcsolatok, élethelyzetek *megértő és elfogadható* kezeléseként. Ez nem minden további nélkül azonos valamely eseti vagy állandósult részek – érdekcsoportok, nyomást kifejtő szervezetek, pártok, lobbisták, klikkek, önjelölt



Justitia distributiva. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete

referenciacsoportok stb. – beszámíthatóságával, amelyek inkább akadályozhatják a közigazgatás jogszerű működését, semmint elősegíthetnék azt.

A közigazgatás képzelhető „semlegesnek”, persze politikai értelemben, ám az nem adottság vagy magától értetődő tulajdonság. A közigazgatás, amely a jogrendszer alapján tevékeny, kénytelen megküzdeni a tevékenységére nehezedő befolyásolással, mint a nyomás (*pressure*), kijárási (*lobbi*), informális politikai vagy egyéb érdekvédelem (protekciónak), vesztegetés (*korruptió*). A közigazgatás tisztasága, ésszerűsége, szakszerszerűsége, hatékonysága, társadalmi elfogadhatósága szoros kapcsolatban áll egymással. Közös azonban, hogy eljárását a jog szabályaira alapítja mint a közérdek érvényesítésének általánosan kötelező és elfogadható mechanizmusára. A jogi szabályozás uralkomba vétele a befolyás igazi érvényesítése.

A jogi szabályozás megfelelősége, helyessége egyik alapfeltétele a jó közigazgatásnak. Ez ugyan közhely, de valószínű, hogy ma is helytálló. Közigazgatás a *hatályos jog* szerint látható el. Szabályai folyamatosan keletkeznek és változnak. Mennyiségük miatt sem lehetséges tömeges és egyszerre történő átalakításuk. Pedig ezt szeretné a legtöbb kormány, amely korábban ellenzék volt, kiváltképp, ha az előző kormányzattal ellentétesek a politikai elképzelései, más az erkölcsi értékrendje, és másféle szociológiai szempontokat méltányolna. A jog viharos gyorsasággal nem változtatható; törvények és rendeletek nem írhatók újra egy csapásra választási ciklusok kezdetén vagy kormányváltással. Ráadásul a jogot jelen idejűen és a jövőre érvényesen lehet alkotni. *Visszaható jogalkotás* jogállamban vagy joguralomban *nem* folyhat.

Ettől eltérő „a *negatív jogalkotás*” lehetősége, amelyet – ha erre jogosult – alkotmánybíróság gyakorolhat, úgy, hogy jogszabályt akár kihirdetésének napjától, azaz *visszamenőlegesen* is megsemmisíthet. Jogalkotói hatáskörben a szabályozás időrendben is folyamatos, az előző szabályozás hibái a jövőre nézve korrigálhatók.

A rendeletalkotás a korábban alkotott rendeleteket természetesen módosíthatja tömegesen is, de nem tetszés szerint, hanem *a jogrendszer keretei között*. Jogalkotási szempontból nem egyszerű feladat az előző kormányzás „oltárterítőjéből lábtörölt készíteni” és *vice versa*, még abban az esetben sem, ha a korábbi „oltárterítőköről” már készítésükkor is lehetett tudni, hogy arra alkalmatlanok. A rendeletek változtatásának további szempontja az, hogy a *közigazgatás* mint jogalkalmazás nem mechanikus gép, amely bármikor tetszés szerint állítható át más és más vezérlő programra, azaz ami tegnap tilos volt, az ma megengedett, sőt épp azt kell elvárni. A rendeletalkotás erre ugyan rendszerint kevésbé érzékeny, s az ebből bekövetkező zavarokat hajlamos nagyvonalúan a közigazgatásra hárítani.

7. A rendeletalkotás – mint általában a jogalkotás – az állam irányítása, kormányzása számára korszerűnek képzelt *eszméket, ideákat, célokat, egyetemes társadalommagyarázatokat* vesz figyelembe a maga érdekei szerint; ezek egyúttal tevékenységének magyarázatai is. E magyarázatoknak képzelt alapot adhat, ha azokhoz hozzáfűzhető, hogy „tudományosan” is megalapozottak. A kormányzás valójában nem tudományos tevékenység, nem „alkalmazó tudomány”, az viszont nyilvánvaló, hogy a kormányzás előszeretettel hivatkozik a tudományra szinte mindenhol. A kormányzás módszeréhez tartozik a rendeletalkotás. Ez gyakran *irányítási* technika, és korántsem a klasz-

szikus értelemben vehető alanyi jogosultságok és kötelezettségek köre. A kormányzati irányításnak aligha a legjellegzetesebb tulajdonsága a jogi *igazságosság*, inkább *ésszerűsége*, célszerűsége, hasznossága fontos.

Az utóbbi két évszázadban alapvetően változtak az állami működéssel kapcsolatos elképzelések. A XIX. század eszméi az államot *jogilag* értelmezhető jelenségnek mutatták be. A XX. századtól mind erőteljesebbé vált annak *gazdasági* szempontú értelmezése. Az ipari forradalom kibontakozásától, és különösen a XX. századtól, Európa és Észak-Amerika gondolkodását lenyűgözte a gyors haszon- és hatalomszerzés módja, a gazdálkodás. Ez átírta a korábbi társadalmi értékeket s az államfelfogást is. Ebben a jog, a jogszerűség (esetleg igazságosság) másodlagos a gazdasághoz képest; a gazdaságosság mintegy előfeltétele annak. Az állam tehát képzelhető egyetlen gigantikus vállalkozásnak, akkor is, ha nem tulajdonosként foglalkoztatja a népet, továbbá a gazdasági termelés tényezői a „*piac*” viszonyaiban állnak kapcsolatban egymással, s azt az állam legfőbb szabályozná, s így is piaci tényező. Az állam szervezete viszont – értve ezen a törvényhozást, a kormányzást, az adminisztrációt és a bíróságot – a központi állami költségvetésből működik, s olyan tevékenységeket folytat, amelyeknek legfeljebb közvetetten van közük a „*piachoz*”, a gazdasági versenyhez. A piac, piaci verseny más szféra vagy kultúrkör. Még az sem kizárt, hogy egy állam központi költségvetése kifogástalan – tehát csak olyan költségei vannak, amelyeknek megvan a fedezetük is –, az ország „*gazdasági élete*” pedig csapnivaló, mert például az ott folyó termelésből nem képes eltartani magát az ország lakossága. Csak nem itt és most.

Mindkét témakör érinti a kormányzást. Az egyik kérdés az *állami költségvetés* kialakítása, a másik a *gazdasági termelés, kereskedelem és banki működés* állami szabályozása. Végtelenül egyszerűen: miből tartható fenn az államszervezet és miből élhet meg a lakosság. Ezek nem azonos és nem is azonos jelentőségű kérdések, bár magától értetődő lehet az, hogy ha deficit uralja az állam költségvetését, akkor az ország gazdasági élete sincs rendben.

A jól működő állam költségvetése fedezi indokolt kiadásait, feladatait pénzügyi forrásaival arányosan teljesíti, tartózkodik az ésszerűtlen közfinanszírozástól, a pazarlástól, megőrzi fizetőképességét stb., vagyis „addig nyújtózkodik, ameddig a takaró ér”. A modern államok feladataikat az elosztás (*disztribúció*) rendezésével látják el, azaz szociális, egészségügyi, oktatási, kulturális, tudományos stb. tevékenységek támogatásával, amelyek egy része csak kiadással jár, más részük pedig időbeli eltolódással, „*fáziskéséssel*” lehet hasznos.

Az állam politikai működését a XX. századtól olyan gazdasági elképzelések befolyásolják – szinte politikai divatokként –, amelyek eredendően a *magángazdálkodásnak az ésszerűségei*, de nem feltétlenül azok az állam számára is. A magángazdálkodás számára nyilvánvaló, hogy csak *kifizetődő*, hasznot hajtó tevékenységet érdemes folytatni. Az ezt zavaró konkurenciát a *verseny* eszközeivel háttérbe kell szorítani. A kockázat lehetséges hátrányait a *biztosítás* intézményével célszerű elhárítani. Ha a termelés máshol kifizetődőbb, *máshol kell* kiépíteni a vállalkozást. Egy állam – bármennyire is fogékony a magángazdálkodás ésszerűségeire – nem képzelheti magát „*vállalkozásnak*”. Az állam a piac szabályait követve nem dönthet úgy, hogy a ráfizetéses feladatokat törli feladatkörei közül. Nem mondhatja ki csődjét, megszűnését



gazdasági alapon, továbbá nem hozhat létre máshol új államot, mert ott kedvezőbbek a feltételek. Az effélék most még bizonyára képtelenségek. A gazdasági szempont azonban mind erőteljesebben – akár képtelenségként – jelenik meg az államok működésében.

Az 1980-as évek legvégétől, a szocialista állam gazdálkodásának megszüntetéseként került előtérbe nálunk a *privatizáció*, körülbelül abban az időben, amikor Nyugat-Európa országai is „privatizáltak”, egészen más helyzetben és más okból. Az a minta nem idevaló volt. Nem itt eldöntendő a kérdés, hogy a haszonszerzésre kínálkozó alkalom gátlátalan és céltudatos kihasználásaként vagy tudatlanságból, de tény, hogy a hazai privatizáció nyugati *eszmékre* hivatkozással, idegen divatok követésével szinte minden téren kétes vagy rossz megoldással járt. Következmenyei gazdasági, szociális, jogi és erkölcsi értelemben egyaránt megmutatkoztak. A *gazdasági* életet nem lendítette fel a külföldi tőke beáramlása – amelyhez az állam túlságosan sok kedvezményt adott –, fő célja csak külföldi piacszerzés volt. *Szociális* értelemben az ország lakosságának szegényekre és gazdagokra szakadása, a közöttük egyre mélyülő szakadék kialakulása tény, miként az is, hogy e konfliktust egyre nehezebb kezelni. A *jog* liberalizálása – a tulajdon és a vállalkozás szabadsága jegyében – redukálta a hatósági engedélyezési rendszert, „deregulációval”, külföldi vállalkozók kirívó adókedvezményével, dekriminalizációval stb. tette szinte követelmény nélkülivé a közjogot, következmények nélkülivé az állami működést. *Erkölcsi* értelemben pedig olyan társadalmi értékrendek hangoztatásával, amelyeknek alig van találkozásuk, „közös nevezőjük” – eltekintve az irigykedéstől –, vagyis egymás kölcsönös kizárásával a semmihez (*nihilizmushoz*) vezetnek.

8. Európa országainak új szerveződése *gazdasági* ésszerűségek alapul vételével tény. Nem a Kánaán, s nem minden részes államnak az „ígéret földje” ez. Minél nagyobb a naiv remény iránta, annál nagyobb lesz a tényleges csalódás benne. Eredetileg a *gazdálkodás* új rendjének kialakítása, jelenleg *az államok új rendje*. Jól mutatja ezt egyfelől a (*magán*)*gazdálkodás* alapvető céljainak, szabályainak *közjogi szintre* emelése, másfelől a *gazdálkodásban* lényeges egységesítő tényező, a *közös pénz*, az euró bevezetése. Az EU-ban *közjogi alapelv* a tőke és a munkaerő szabad áramlása, a vállalkozás szabadsága stb. Ezek magángazdasági és magánjogi alapozottságú tételek. Szabályok sokkal szélesebb és többféleképpen értelmezhető horizonton, mint ami a jogban szokásos. Mármost az önálló állam vagy nemzetállam jogrendszerében. Az új felfogás szélesebb értelemben jelöli ki az államiságot, az állami függetlenséget, a jogot, az állampolgárságot, a kultúrát, a politikai-társadalmi-szervezeti összetartozást, a regionalizmust stb., a nemzetállam hanyatlásaként.

Az EU – Európa új gazdasági, politikai, jogi rendje – változékony ma is. Befolyásolja, orientálja, meghatározza valamilyen terjedelemben részes államainak működését, több összefüggésben rendezi is azt. A mindenkori magyar kormányzás erre hivatkozva – a csatlakozási szándék bejelentése óta – sok szabályt írt elő eddig, amely *liberalizálta* a korábbi jogot. Előírt olyan szabályokat is, amelyek nem feltétlenül az uniós jogból következnek, de arra való hivatkozással vezették be azokat. Az olykor megtévesztő félreértelmességek nem írhatók közvetlenül az EU terhére. Számos szabály első-

sorban bizonyos transznacionális, egyéni haszonszerzés miatt támogatott eszméknek, vállalatoknak és bankoknak kedvez, s nem közvetlenül az EU országainak. Vagyis a kormányzás és rendeletei alkalmazásával a magyar közigazgatás sokszor döntött úgy, hogy az nem az ország lakosságának vagy a lakosság többségének az érdekeit szolgálta, s korántsem az élethelyzetek megértő és elfogadható kezeléseiként. Inkább kötődtek a mindenkori kormány politikájához, a gazdasági doktrína érdekcsoportoknak megfelelő alkalmazásához, egyéni haszonszerzésből támogatott eszmékhez, eredményeképpen eseti, *ad hoc* jogalkotáshoz, miközben a társadalmi egyenlőtlenség elmélyült; a *csökkenő* stabilitást *növekvő* politizálás egyensúlyozta volna, félrevezetve az állampolgárokat és tévútra vezetve egyúttal a közigazgatást.

Ezek nyomán nemcsak a hazai, de az uniós kormányzás iránt is *kétkedés* alakul ki. Az európai integráció – gazdasági elvek bevezetése a jogi elvek helyén – jelenleg korántsem fölényesen meggyőző. Ez *alapjogokat* határozott meg és *jogintézményeket* értelmezett újjá a közös államisághoz. Úgy tűnik, nemegyszer *neoliberális* közgazdászok és szociológusok teoretikus-spekulatív műhelymunkái alapján; ennek eredményeképpen a magyar nemzetgazdaság bizonyos egységei, alapjai (például a mezőgazdaság, az agrárfeldolgozó ipar) katasztrófálisan beszűkültek. Pillanatnyilag a szolidaritást kifejezni szándékolt közös piac és közös pénz alapja válságban van. Az alapvető uniós állampolgári és gazdasági jogok ebben az integrációban nemegyszer a joggal való visszaélés lehetőségét teremtik meg; társadalmilag deviáns elemeket, bűnözőket és maffiákat védenek, amelyek a liberalizált jogalkotás révén érvényesülnek, és szinte akadálytalanul szövik át a társadalmat, akár a közéletet is. Ezek a kormányzásra nehezítő tényezők sajátos megvilágításba helyezik a kormányzati rendeletalkotást és a közigazgatási jogalkalmazást az EU-ban és nálunk is.

A magyar kormány és közigazgatás időszerű problémáit az EU nem oldja meg; annak nem ez a célja és feladata, saját megoldásainkat – „*nemzetállami*”, „*patrióta*” jelzőkkel ellátva – viszont nehezítheti. Lehetséges, hogy húsz év alatt nem sikerült kellőképpen megértenünk azt, hogy e gazdasági közösségnek mi a lényege, s hogy a hazai érdekek érvényesítéséért mit lehet s mit nem lehet tenni az EU-ban. E helyett gyakran különféle eszmék, filozofikus spekulációk, „gondolatgazdag” elméletek felmutatása terjedt el, amelyekre lehet, hogy az EU-ban senki sem kíváncsi; a nemzeti délibábok kergetése és az európai privátérdekű „állameszmének” behódoló nemzetietlen tranzigencia egyaránt lehet *kártékony* számunkra. Ugyanúgy, mint a „tudománynak” nevezett divatok.

•

*A kormányzás és a közigazgatás összefüggése bizonyos értelemben a fő állami hatáskörök – törvényhozás, kormányzás, közigazgatás és bírói ítélezés – egyensúlya. Egyensúly, ha ezek egymást kiegészítik, s nem egymással versenyeznek. Az állami fő hatáskörök nem versenyeznek egymással. A hatáskör gyakorlásából nem „termék” lesz, azoknak „piacuk” sincs. Sok elképzelés készíthető államfilozófiaként, állami-gazdasági elméletként, továbbá arról, hogy az EU mindezeket hogyan értheti. Ténylegesen a mindenkori gyakorlat számít, s nem az, hogy valamit még hányféleképpen lehetne máshogy magyarázni. Vagyis – a japán festő módjára – a (mindenki által is-*



Virágzó ipar és kereskedelem. A jó kormányzás hatása a városra című freskó részlete

mert) kutyát kellene látni, s nem a fantázia szülöttjét (amit mindenki úgy képzel el, ahogy akar), a szellemet – avagy az eszmét –, amely lehet épp az is, amit egyáltalán el tudunk vagy szeretnénk képzelni. A kormányzati rendeletalkotás és a közigazgatás számára az EU szabályai főleg kötöttségek, s nem tetszőlegességek. Még akkor is, ha ezek a szabályok számunkra nem mindig – vagy többnyire nem – tetszetősek. A kutyá – bizonyára – itt van elásva.



## A TÁRSADALMI KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK VÁLTOZÁSA ÉS AZ ÁLLAM GAZDASÁGI SZEREPE

A 2008-as globális pénzügyi és gazdasági válságnak ma már gazdag és rendkívül szer-  
teágazó irodalma van. Színvonalas művek elemzik a világgazdasági krízis kialakulá-  
sának okait és következményeit.<sup>1</sup> A korábbi évtizedekben a közgazdasági elméletek  
jelentős része válságszorongató hatást tulajdonított a globalizációnak, ez a feltételezés  
azonban már az 1990-es évek gazdasági válságaival kapcsolatban sem igazolódott be.  
A 2008-as válság azt is bebizonyította, hogy a globalizáció rendkívül sérülékeny-  
tette a fejlett államok pénzügyi piacait, s ezeken mint válsággócokon keresztül egész  
gazdaságukat.<sup>2</sup> Egyértelművé vált, hogy a globális gazdaság körülményei között nem  
működnek a piac önszabályozó, diszfunkciókat kiküszöbölő mechanizmusai.<sup>3</sup>

Megállapítható az is, hogy a globális válságot a piacgazdaság jelenlegi szakaszának  
„rendszerhibái” okozták. E megállapítás nem ellentétes azzal a ténnyel, hogy a folya-  
mat közvetlen elindító a multinacionális gazdasági szereplők – elsősorban a pénz- és  
tőkepiaci társaságok – döntéshozóinak hibás, irracionálisan magas kockázattartalmú,  
nemritkán jogellenes döntései voltak.

A jelzőalaghitel-válságból kialakult globális gazdasági krízist és az azt kísérő pánik-  
jelenségeket fokozták azok az etikátlan, később állami nyomásra szankcionált esemé-  
nyek, amelyek a gazdasági szervezetek vezetői egy részének felelőtlenségét szimboli-  
zálták. Például a pénzügyi szervezetek vezetőinek az állami „segélycsomagból” történő  
premizálása nyilvánvalóan nem segítette a válságból való kilábalás egyik kulcsfontos-  
ságú elemének tekintett lélektani hatások kiegyensúlyozottságát.

A 2008-as globális pénzügyi-gazdasági krízis legfontosabb tanulságai – egyebek  
mellett – a következők: *a)* A globális válságot a piacgazdaság rendszertani problémái  
okozták. *b)* A globalizáció nem csillapítja, hanem erősíti a válságjelenségek terjedését.  
*c)* A világgazdaság legsebezhetőbb „láncszeme” a pénz- és tőkepiac. *d)* Újra kell gon-  
dolni az állam és a közigazgatás gazdasági szerepét, s pontosan meg kell határozni az  
állam, valamint a közigazgatás funkcióit és feladatait.

A piacgazdaság rendszertani problémáinak vizsgálata szükségessé teszi a társa-  
dalmi koordinációs mechanizmusok interakciókra tekintettel lévő elemzését.<sup>4</sup> A tár-

1. Lásd például Brian KEELEY – Patrick LOVE: *From Crisis to Recovery. The Causes, Course and Con-  
sequences of the Great Recession* (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development  
[OECD] 2010).

2. Lásd erről GÁL Zoltán: *Pénzügyi piacok a globális térben* (Budapest: Akadémiai 2010).

3. SOROS György: *A 2008-as összeomlás és következményei* (Budapest: Scholar 2010).

4. Lásd erről részletesen IMRE Miklós – PAPP Zsigmond: *A társadalmi kapcsolatok formális analízise*  
(Budapest: Unió 2010).

sadalmi viszonyokban részt vevő személyek és szervezetek integrálódása, tevékenységeiknek akár a folyamatokban, akár a szervezetekben történő összekapcsolása együttműködést, vagyis a tevékenységek egybekapcsolását feltételezi, ami pedig interakció és azon alapuló koordinációt. Ennek alapján döntő jelentőségűvé válik az együttműködési mechanizmusok feltárása.

## A TÁRSADALMI KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK INTERAKCIÓS TÍPUSOK SZERINTI FAJTÁI

A személyeket és szervezeteket kapcsolatteremtéseikben különböző megfontolások vezetnek és különböző tényezők motiválják azt, kapcsolataik fenntartása során pedig különböző mélységű és mértékű alá-, fölé-, illetve mellérendeltségi relációk alakulnak ki és rögzülnek közöttük. A motivációk és a kapcsolati viszonyok meghatározzák a kooperáció szilárdságát és hatékonyságát. Francis Fukuyama társadalomelemzését, valamint Kornai János és Chikán Attila e témakörbe vágó gazdasági elemzéseit<sup>5</sup> hasznosítva megkülönböztethetjük a kölcsönös érdekeltségen alapuló (más elnevezéssel piaci), az értékkövető (Kornai fogalmi rendszerében: etikai), az altruista, kölcsönös altruista, bürokratikus, autokratikus (vagy agresszív) és nem szándékolt interakció-típusokat.

1. A KÖLCSÖNÖS ÉRDEKELTSÉGEN ALAPULÓ (PIACI) EGYÜTTMŰKÖDÉS • A kölcsönös érdekeltségen alapuló együttműködést az abban részt vevő felek autonóm elhatározással hozzák létre. Nincs olyan koordinátor, akinek ebben meghatározó szerepe lenne, de ügynök vagy közvetítő léte a felek összehozásában nem kizárt. A partnerek jogilag mellérendeltségben álló, egyenrangú felek. A kapcsolatok jellemzően monetarizáltak, azaz pénzügyi alapon szervezettek. A kooperáció szimmetrikus, létesítését és fenntartását a tényleges vagy a remélt előnyök motiválják. Ez a helyzet a szabadpiaci ügyleteknél, azokban az esetekben, amikor a kapcsolatban a felek haszna, nyeresége egymáshoz viszonyítva általában egyenértékű. Amikor az arányosság tartósan felborul, a kölcsönöség átalakul az egyik fél által kihasznált vagy diktált aszimmetrikus kapcsolattá. Közel kerülhet az autokratikus kapcsolathoz, gazdasági autokratizmust valósíthat meg. Nem igaz tehát, hogy a piaci forma önmagában minden szereplő számára mellérendeltséget és azonos versenyfeltételeket biztosít. Adott esetben takarhatja a legkönnyörtelenebb egyenlőtlenségeket is. A verseny tisztasága és tisztessége, a piac barátságossága, akár csak társadalmi hatékonysága, a koordináció konkrét szerkezetén múlik.

2. AZ ÉRTÉKKÖVETŐ EGYÜTTMŰKÖDÉS • Az értékkövető együttműködést valamilyen erkölcsi normával, politikai, vallási vagy más társadalmi értékkel, például művészi törekvéssel való azonosulás és az annak megfelelő magatartás tanúsításának elhatáro-

5. Vö. FRANCIS FUKUYAMA: *A nagy szétbomlás* [ford. M. NAGY Miklós] (Budapest: Európa 2000) 229–253; KORNAI János: „Bürokratikus és piaci koordináció” *Közgazdasági Szemle* 1986/3. 1025–1038; CHIKÁN Attila: *Vállalatgazdaságtan* (Budapest: Aula 2008) 89–105.

zása hozza létre. Az ilyen együttműködés az érték társadalmi elterjesztésére irányuló szándékkal párosul. Az interakcióban részt vevő felek viszonya lehet aszimmetrikus: támogatott és támogató, mester és tanítvány kapcsolata, amikor a mester nem vár el kötelezettséget a tanítványtól; de lehet szimmetrikus is, ha például a mester elvárja, hogy a tanítvány folytassa az általa vallott értékek terjesztését, a hittérítő a megtérttől megkívánja mások térítését. Az együttműködésben szerepe lehet az érték vagy a norma közvetítőjének, vagyis annak a személynek, aki az erkölcsi meggyőződést vagy érték előállítására irányuló vágyat kialakítja és szándékosan ápolja, például a gurunak vagy annak, aki valakit karitatív adakozásra inspirál. Koordinátori szerepe lehet közvetlen vagy mögöttes, de érvényesülése mindenkor a követő vagy az adakozó belső meggyőződésének függvénye.

Ennek a kapcsolati formának is megvannak a maga veszélyei. Minden a követett értékek tartalmán és a koordinátorok tisztességén múlik. Tartalmuktól függően az értékek elősegíthetik a társadalom felvirágzását, de romba dőlését is. Sőt, ami egyes társadalmi körülmények között hasznos érték, más körülmények között romboló lehet. Napjainkban például fel kell ismerni, hogy amíg a vállalkozók hasznának növelésére törekvés az árupiac uralma idején elősegítette a társadalom többsége jólétének növekedését, ma már egyrészt a fenntarthatóságot, a környezetet veszélyezteti, másrészt – a pénzügyi dominánsá válásával – nagy kockázatú, értékteremtésnek alig nevezhető pénzügyi termékek eladását célozza.

3. EGYOLDALÚ ALTRUIZMUS • Az egyoldalú altruizmus esetében a kapcsolatba kerülő felek egyike a viszonzás elvárása nélkül nyújt segítséget (támogatást) a másik félnek, amelyet az önként elfogad. Ilyen például az önkéntes életmentés, a hajléktalanok támogatása. A kapcsolatlétesítés motiváló tényezője valamilyen pozitív érzélem, morális megfontolás vagy beidegződés: együttérzés, szimpátia, vonzalom, szájalom, vagy egyszerűen az emberi tisztességről alkotott meggyőződés.

4. KÖLCSÖNÖS ALTRUIZMUS • Kölcsönös altruizmus esetében a kapcsolatba kerülők egyike is, másika is a viszonzás elvárása nélkül nyújt segítséget (támogatást) a másik félnek, amelyet egymástól önként elfogadnak. Ez a helyzet például az önkéntes életmentő és a hálaajándékot adó viszonyában. A kapcsolatlétesítés motiváló tényezője – hasonlóan az egyoldalú altruizmushoz – valamilyen pozitív érzélem, morális megfontolás vagy beidegződés: hála, együttérzés, szimpátia, vonzalom, szájalom, vagy egyszerűen az emberi tisztességről alkotott elképzelés. A kölcsönös altruizmus körébe sorolható speciális esetként az is, ha az egyoldalú adakozás azzal az indítékkal történik, hogy az jó reklámfogás az üzleti reputáció növelésére.

A piaci csere és a kölcsönös altruizmus elhatárolásához megfontolandók Fukuyama érvei. „Érzékelhető némi hanyagság – fogalmazott – a kölcsönösség és a kölcsönös altruizmus kifejezések használatában; vannak, akik szerint ezek ugyanazt fejezik ki, mint a piaci csere. Szó sincs róla! Piaci csereügylet esetén az áru és a pénz egyszerre cserél gazdát, és mind a vevők, mind az eladók gondosan figyelik az árakat. Kölcsönös altruizmus esetén a csere kétfázisú; az egyik fél adhat valamit anélkül, hogy azonnali viszonzást várna, és azt sem várja el, hogy a viszonzás pontosan egyenértékű legyen

azzal, amit ő adott. A kölcsönös altruizmus sokkal közelebb van ahhoz, amit egy közösségen belüli erkölcsi csereügyletnek nevezhetnénk, és mint ilyen, egészen más érzelmi tartalommal bír, mint a piaci csere.”<sup>6</sup>

5. BÜROKRATIKUS INTERAKCIÓ • A bürokratikus interakciót valamilyen szervezési, igazgatási intézkedés, jogszabályi előírás vagy jogalkalmazói aktus hozza létre. A koordinátor (a jogalkotó vagy a jogalkalmazó, a szervezeti felettes vagy más igazgató alany) elfoglalja az egyik alany pozícióját vagy a felekkel szemben domináns pozícióban áll. A felek egymás közti viszonya is rendszerint aszimmetrikus vagy mesterségesen kiegyensúlyozott. Az egyik fél jogosult, a másik kötelezett, illetve az egyik fél egyfajta jogokkal és kötelességekkel, a másik másfajtaakkal rendelkezik. Az így épített kapcsolat társadalmi hasznosságát is annak konkrét tartalma és környezetébe illeszkedése határozza meg.

6. AUTOKRATIKUS INTERAKCIÓ • Az interakciót autokratikusnak, súlyosabb esetben agresszívnek nevezzük, ha azt a kapcsolatban részt vevő valamelyik alany egyoldalú magatartása hozza létre vagy formálja. Az ehhez felhasznált eszköz lehet fizikai vagy lelki kényszer. A kapcsolatban az autokrata betöltheti a partner (az egyik póluson helyet foglaló fél) vagy a koordinátor szerepét. Az autokrata és a másik fél vagy felek viszonya minden esetben, az autokrata által koordinált többi fél viszonya rendszerint aszimmetrikus: az egyik kedvezményezett, a másik kötelezett vagy kényszerített. Az autokrata – főként, ha kedvezményezett is – a kötelezettel szemben domináns helyzetben van. Ha nem ő a kedvezményezett, akkor is domináns pozíciót élvez, és ez fennállhat a kedvezményezettel szemben is.

Ebben az interakcióban a kényszer jogilag vagy nem hitelesített, vagy ha formális jogszabály hitelesíti, akkor az esetek túlnyomó részében annak társadalmi elfogadottsága (legitimációja) igen csekély vagy teljesen hiányzik. Éppen ezért sokkal kevésbé azonosulnak vele a felek, főként a kötelezett, aki inkább eltúri, mint elfogadja azt. Minden igyekezete a kötelezettségtől való szabadulásra irányul. Hasonló a helyzet, ha az interakciót olyan jogszabály intézményesíti, amelyet nem kísér társadalmi legitimáció.

## AZ INTERAKCIÓS-KOORDINÁCIÓS MECHANIZMUSOK ÉS A GLOBALIZÁCIÓ

A társadalomban működő koordinációs mechanizmusok célja a társadalom működőképességének, egyensúlyi állapotának, harmóniájának és a társadalom tagjai megfelelő életminőségének biztosítása. Meghatározó jelentőségű az interakciós mechanizmusok egymáshoz való viszonya és azok belső tartalma. Bármely társadalomban a kooperációs kapcsolatok valamilyen keveréke jelenik meg. A felsorolt interakciós mechanizmusok adott társadalmi közösségen belül állhatnak egymás mellett vagy

6. FUKUYAMA (5. l.) 236–237.

kombinálódhatnak: valamilyen „koordinációs egyveleg” keretében erősíthetik, kiegészíthetik egymást, vagy időben váltakozhatnak, akár egyazon célra vonatkozóan is.

Egy társadalom élhetőségét minősíti, hogy a működését meghatározó „koordinációs egyveleg” keretében a fenti modellek milyen arányban vesznek részt, a kapcsolatok zömét a kölcsönösség, a bürokratizmus vagy az autokratizmus jellemzi-e; az alanyok magatartásában mennyire érvényesül az értékkövetés, s konkrétan milyen értékek hatnak. Ha az együttműködés nem kölcsönös megegyezésre épül, akkor a résztvevők valamelyike kényszer hatására vesz részt benne, ami rontja az együttműködés hatékonyságát. A kényszerített a célmegvalósításhoz sohasem járul hozzá olyan odaadással, mint aki önszántából cselekszik. Az erőszak rövid távon hozhat elfogadható eredményt, hosszú távon azonban hatékonyságromláshoz és csődhez vezet, mert többletenergát kell pazarolni a kisebb aktivitás miatt.

A társadalomban azonban – mint azt Chikán Attila hangsúlyozza – mindig létezik egy domináns interakció. A modern társadalmakban a piaci és/vagy a bürokratikus mechanizmus tekinthető meghatározónak és stabil szabályozónak.<sup>7</sup> Koordinációs vákuum nincs, hiszen abban az esetben, ha egyik interakció sem működik, megjelenik az agresszív koordináció.

A globalizáció következményeként a gazdaság területén lényegében megvalósult a teljes piaci koordináció egységesülése. Az új helyzetre a nemzetállamok elsősorban kormányközi szervezetek létrehozásával reagáltak. Ezek között éppúgy találunk formális organizációkat (ENSZ, OECD stb.), mint informálisakat (például G8-találkozó.) Egyre erőteljesebb a nemzetközi nem kormányzati szervezetek (*International Non Governmental Organisations*, INGO) szerepe (mint amilyen például az *Amnesty International*, a *Greenpeace* stb.). Ezek száma kb. harmincezerre tehető. Az utóbbi időszakban egyre erőteljesebb az agresszív koordináció globális megjelenése is.

A globalizációnak az információs és technológiai forradalom által létrehozott jelenlegi szakaszában a piaci koordináció teljesen új ismérveket mutat. A globalizáció számos pozitív jellemzője nem vitatható. Elemzésünkben azonban a folyamat negatív következményeire koncentrálnunk. Megállapításaink néhol kissé sarkítottak, a jellemző folyamatokat azonban mindenképpen tükrözik.

Egyértelműen megállapítható, hogy a multinacionális gazdasági szereplők dominánssá váltak a közérdek és a közjó képviselőire hivatott és alkalmas nemzetállamokhoz és azok közigazgatásaihoz képest. A gyakran kormányzati döntéseket is meghatározó vállalatok azonban tevékenységük jellegéből adódóan nem alkalmasak a társadalmi-gazdasági egyensúly biztosítására, a komplex fenntarthatósági szempontok érvényesítésére. Ez még akkor is így van, ha a vállalkozások társadalmi felelősségvállalása (CSR) területén komoly változásokat tapasztalhatunk. A fenntarthatóságot természetesen komplex fogalomnak tekintjük, amely magában foglalja a kiegyensúlyozott gazdasági, ökológiai és társadalmi fejlődést is. A fenntarthatóság tartalmát leginkább talán Herman Daly definíciója fejezi ki. Ennek értelmében a fenntartható

7. CHIKÁN (5. l.) 91.

fejlődés „a folytonos szociális jólét megvalósítása, anélkül, hogy az ökológiai eltartóképességet veszélyeztetnénk”<sup>8</sup>

A globális gazdasági növekedés helyrehozhatatlanul pazarló erőforrás-felhasználás mellett valósítható meg. A piaci koordináció szereplői a profitmaximalizálási szempontok érdekében nemritkán agresszív koordinációs eszközöket is alkalmaznak. A piaci interakció résztvevőinek versengése erőteljesen rombolja az etikai koordinációs mechanizmusokat; a társadalmi szolidaritás, segítségnyújtás stb. értékei relativizálódnak.

A gazdasági tevékenység az informatikai eszközök segítségével jelentős részben a virtuális térben zajlik. Így a gazdasági folyamatok a nemzetállami közigazgatási szervek számára már alig-alig követhetők. A globalizáció tehát jelentősen lecsökkentette, néhol megszüntette a nemzetállami határok jelentőségét. A gazdasági verseny a valószínűségi szükségletek kielégítése mellett gyakran a vállalatok által generált mesterséges igények teljesítésére irányul.

A multinacionális gazdasági szereplők közül meghatározó jelentőségűvé váltak a pénz- és tőkepiaci vállalatok; ezek uralják a reálgazdaságot, gyakran „rátelepedve” arra. A pénz- és tőkepiaci szereplők virtuális térben folytatott tevékenysége az államok számára még az árupiaci versenyben részt vevő vállalatokénál is nehezebben kontrollálható. A pénzpiaci verseny tovább erősíti a jövedelemkoncentrációt, ugyanakkor fokozza a társadalom tagjai és az egyes államok közötti gazdasági-vagyoni különbségeket. A Világbank 2002-es adatai szerint 1820-ban a világ leggazdagabb államában az egy főre eső jövedelem 4,5-szer több volt, mint a legszegényebb országban.<sup>9</sup> Ez az arány 1913-ban 15:1, 1950-ben 26:1, 1973-ban 41:1 és 2000-ben 71:1 volt. Az egy főre eső jövedelmek 1960 és 1990 között globálisan megháromszorozódtak. Ugyanakkor száz országban az 1980-as évek óta folyamatos csökkenés tapasztalható.<sup>10</sup> A pénzpiaci verseny ugyan alkalmas egyre nagyobb társadalmi erőforrások aktivizálására, de ezek zömét a pénzpiacra integrálja. Így egyre nagyobb tömegű pénz koncentrálódik egyre kevesebb személy és szervezet kezében. A jóléti javakat termelő árupiacra a megmozgatott erőforrásoknak csak töredéke jut. Mérvadó közgazdasági számítások szerint ez napjainkban a mobilizált pénztőke 10%-át jelenti.<sup>11</sup> A társadalom szociális szerkezetében néhány „szerencsés” kezében csillagászati vagyontömeg halmozódik fel. A túlnyomó többség anyagi eszközei viszont egyre zsugorodnak, nemcsak relatív, de abszolút értelemben is. Egyre közelebb kerülünk a Susan Strange által vizionált kaszinógazdasághoz.<sup>12</sup>

A pénz- és tőkepiaci vállalatok sokszor igen nagy kockázatú, ún. innovatív termékekkel jelennek meg a piacon. Az elmúlt évtizedek deregulációs, liberalizációs és pri-

8. Herman E. DALY: *Steady-State Economics* (Washington DC: Island Press 1991).

9. World Bank: *World Development Indicators* (Washington 2002).

10. PALÁNKAI Tibor: „Megjegyzések Joseph E. Stiglitz és Amartya Sen »A gazdasági teljesítmények és a szociális haladás mérése« című jelentéséhez” *Közgazdaság* 2010/5. 11–19; <http://unipub.lib.uni-corvinus.hu> [269].

11. Robert WENT: *Globalizáció. Neoliberális feladatok, radikális válaszok* [ford. PÁLVÖLGYI Balázs – RÖVID Márton László] (Budapest: Perfekt 2002) 36.

12. Susan STRANGE: *Casino Capitalism* (Manchester: Manchester University Press 1986).



vatizációs folyamatai rendkívüli mértékben felerősítették a pénzügyi rendszer szereplői – az államok, a vállalatok és az állampolgárok – kölcsönös függőségét, egymásra utaltságát, számos állam esetében: kiszolgáltatottságát. Ennek az *interdependenciának* nevezett jelenségnek a következtében valamely pénz- vagy tőkepiaci cég csődje láncreakciószerűen nemzetállami, regionális vagy globális gazdasági válságot indíthat el.<sup>13</sup> A 2008-as világgazdasági krízis jól mutatja ez a folyamatot.

## GLOBALIZÁCIÓ ÉS ÁLLAM

A pénz- és tőkepiac által vezérelt globális gazdaságban a multinacionális vállalatok dominanciája jelentős egyensúlytalanságot idézett elő, mind a piaci kapcsolatokon belül, mind pedig a társadalom működésének egészét illetően. Az igényelt harmónia csak a – globalizáció logikájából következően meggyengített – állam és a közigazgatás aktív szerepvállalása, társadalmat koordináló státusza mellett állítható helyre. Teljes mértékben egyetértünk Francis Fukuyama és Joseph E. Stiglitz azon értékelésével, amelynek értelmében *az állam nem oka* a piac tökéletlen működésének, hanem a problémák megoldásának kulcsfontosságú *szereplője*.<sup>14</sup> Aktív állami és közigazgatási szerepvállalás nélkül nincs esély működőképes társadalom fenntartására. A szakirodalomban is oly sokat emlegetett hatékony, egyszerű, olcsó és korlátozott (csak az indokolt területeken és mértékben aktív) állam víziója csupán a nemzetállamok közötti szoros együttműködés keretében valósítható meg. Az erőforrásokat gyakran visszafordíthatatlanul pazarló módon felhasználó multinacionális gazdasági szereplők ellensúlyát csak a nemzetállamok és az ezek együttműködésének alapján létrejött transz- és szupranacionális szervezetek képezhetik. Csupán a nemzetállamok és ezek kooperációs képesek a közjó és a közérdek érvényesítésére.<sup>15</sup>

Ugyanakkor paradoxnak tűnhet, de az államok és ezek közigazgatási szervezetei által megvalósítani kívánt célok gyakran csak transznacionális-szupranacionális szervezetek sikeres működésével biztosíthatók. Ez a folyamat elengedhetetlenül a nemzetállami szuverenitás részleges feladását kényszeríti ki, amely gyakran az érintettek erőteljes ellenállásába ütközik. Az ellenkezés teljesen érthető. Az elmúlt évek eseményei azonban bizonyítják, hogy globális válsághelyzetben a közérdek és a közjó sokszor nem értelmezhető nemzetállami keretek között. Egyre erőteljesebb a *globális közjó*, azaz a fenntarthatóság biztosítása iránti igény.<sup>16</sup> A globális eladósodottság, a munkanélküliség, a migrációs problémák, az élelmiszerhiány, a nemzetközi biztonsági és környezetvédelmi gondok, az egyes államok drámai népességfogyatkozása vagy más

13. GÁL (2. lj.) 2010.

14. Vö. Francis FUKUYAMA: *Államépítés. Kormányzás és világtrend a XXI. században* [ford. KITTA Gergely] (Budapest: Századvég 2005) és Joseph E. STIGLITZ: *A globalizáció és visszasságai* (Budapest: Napvilág 2003).

15. A közérdek fogalmáról lásd részletesen SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2008).

16. Lásd STIGLITZ (14. lj.) 240.



A tevékeny város. A jó kormányzat hatása a városra című freskó részlete

országok lakosságának kezelhetetlen növekedése csak egy új együttműködési forma, az ún. *komplex fenntarthatósági koordináció* keretei között kezelhető eséllyel.

A fenntarthatóság biztosítása tehát az egyes államok részéről együttműködési kényszert jelent. Ugyanakkor az országok folyamatos gazdasági versenyben állnak egymással.<sup>17</sup> A komplex fenntarthatósági koordinációhoz vezető út tehát nem írható le egyenes vonalú mozgások mentén. A relatív jólétben élő társadalmak a fenntarthatóság követelményeit könnyebben veszik tudomásul, mint a szegénységben élők.

Mindebből következik, hogy szakítani kell azzal a – 2008-as világgazdasági válság által egyébként is megcáfolt – felfogással, amely szerint a közérdeket és a közjót érvényesítő állam a gazdasági versenyképesség „szolgálólánya”. A valóságban ennek a fordítottja igaz. Az államok koordinációjával megfogalmazott közérdek és közjó (a globális közjó) érvényesítésének csupán egyik szegmense a gazdaság versenyképessége. A multinacionális társaságok dominanciája mellett működő gazdaság kétségtelenül a növekedés motorját jelenti. Azonban lényeges annak hangsúlyozása, hogy a fenntarthatóság szempontjaira egyáltalán nem – vagy kevés – figyelmet fordító gazdasági növekedés nem egyenlő az életminőség javulásával, azaz a közérdek és a közjó érvényesülésével.

17. CHIKÁN Attila – CZÁKÓ Erzsébet: *Versenyben a világgal* (Budapest: Akadémiai 2009).



Az a szakértői csoport, amely Joseph E. Stiglitz és Amartya Sen vezetésével megfogalmazta *A gazdasági teljesítmények és a szociális haladás mérése* című jelentést,<sup>18</sup> e tekintetben több megállapítást is tett. Egyik kulcsfontosságú üzenetük az, hogy a mérési rendszerben a hangsúlyt át kell helyezni a termelésről a *társadalmi jólét* mérésére. A bizottság az élet minőségével kapcsolatosan is számos javaslatot fogalmazott meg. A jelentés külön fejezetben foglalkozik a szubjektív tényezőkkel, így a boldogsággal is. A tanulmány hangsúlyozza a *bruttó nemzeti boldogság* (*Gross National Happiness*) jelentőségét. A fenntarthatóság értelmezése és mérése a bizottság egyik központi törekvése volt.<sup>19</sup> Külön vizsgálatot érdemel a nemzetállamok érdekeinek viszonya a regionális (például az európai uniós) és a globális közérdekhez és közjóhoz. Az egyes országok érdekei és a globális fenntarthatósági érdekek között nemritkán meglehetősen erőteljes ellentmondás feszül. Példa erre az egyes államoknak a Kyotói Egyezményhez és az európai gazdasági kormányzáshoz való viszonya.

A feltörekvő államok, köztük (angol rövidítéssel) az ún. BRIC-országok (Brazília, Oroszország, India, Kína) gazdasági versenyképességeinek eredményei jelentős részben abból erednek, hogy nem fordítanak elég figyelmet a fenntarthatósági szempontokra, így a társadalomvédelmi és biztonsági követelményekre. A gazdasági szereplőkkel szemben a közigazgatás „puha feltételeket” támaszt. E tendencia tarthatatlanságát olyan dolgok jelzik, mint a bányászerecséltenségek, ipari katasztrófák, az élelmiszerminőség gondjai stb. Az ún. feltörekvő államok egyébként nem alkotnak homogén csoportot. Közöttük éppúgy megtalálhatók autoriter országok (például Száúd-Arábia), mint demokráciák (így Brazília vagy India), valamint államkapitalista országok (Kína és Vietnam). Az általuk megvalósított gazdasági növekedés figyelemre méltó eredményeket produkált. Feltétlenül szükség van megoldásaik tanulmányozására; példák követése azonban a fenntarthatósági szempontok miatt nem vállalható.

Véleményünk szerint az államoknak a jelenleg még csak mozaikszerűen működő, komplex fenntarthatósági interakcióban való részvételét a globális problémák kényszerítik majd ki.

A fenntarthatósági koordináció komplexitása alanyi oldalról is megnyilvánul. Az interakció résztvevői az állami szervek (ideértve a közigazgatást is), az állampolgárok, a civilszervezetek és a vállalatok egyaránt. Amint arra már utaltunk, az együttműködés koordinátori feladatait az állami szervek látják el. Ezek a szervezetek alkalmasak a többi résztvevő álláspontjának megismerését követően a közérdekű, a köz javát szolgáló álláspontok megfogalmazására.<sup>20</sup> A koordináció sikerének egyik záloga az állami és közigazgatási funkciók és feladatok teljes körű áttekintése, egy releváns feladat-kataszter elkészítése.

A vizsgált interakció komplexitása megnyilvánul abban is, hogy egyesíti magában a bürokratikus és a piaci koordináció eszközeit. Ugyanakkor az etikai jellegű interak-

18. Report by the Commission on Measurement of Economic Performance and Social Progress 2009; <http://www.stiglitz-sem-fitoussi.fr>.

19. Vö. PALÁNKAI (10. l.).

20. Lásd erről IMRE Miklós: „A közigazgatás társadalmi rendeltetése: »Pro Publico Bono«” = GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején* (Budapest: Complex 2010).

ciók szerepe is jelentős. A komplexitás jellemzi a fenntarthatósági interakció hatókörét is. Területi hatálya globális kiterjedésű. Valamennyi állam együttműködési kényszer alapján való aktív részvételét és cselekvését igényli. A komplex fenntarthatósági koordináció meghatározó sajátossága ennek időkorlátos jellege. Az államok kooperációjának elmaradása helyrehozhatatlan fenntarthatósági krízist okozhat, végső esetben – miközben korábbi történelmi korok társadalmi egyensúlyi válságai legfeljebb egy vagy néhány nemzetállam társadalmának krízisét vagy pusztulását eredményezték – globális megsemmisülést is előidézhethet.

A komplex fenntarthatósági interakcióra jellemző az abban részt vevő alanyok hálózatszerű együttműködése. Az egyes nemzetállamok nemcsak önálló entitásként részesei ennek a koordinációs kapcsolatrendszernek, hanem transznacionális és szupranacionális szervezetek alkotórészeként is részt vesznek abban. A gazdasági szereplőknél a hálózatszerű működés már régen kialakult. A civilszervezetek és állampolgárok *network*jei az információs és technológiai folyamatoknak köszönhetően robbanásszerűen fejlődnek. A komplex fenntarthatósági interakció célja a társadalmak egyensúlyi állapotának, fenntarthatóságának biztosítása, a helyrehozhatatlan természeti és társadalmi erőforrások pazarló felhasználásának csökkentése, megszüntetése, a globális krízis elhárítása.

Az elmúlt évtizedek uralkodó felfogásai megkérdőjelezték az állam és a közigazgatás tevékenységének közérdekűségét. Reálisnak tűnt az a koncepció, amelynek értelmében az autonóm társadalmi szereplők, tehát a vállalatok, közösségek és egyének képesek megítélni érdekeiket; ezek összessége alkotja a releváns közérdeket. A tények egyértelműen cáfolták ezt a koncepciót. Bebizonyosodott, hogy szükség van az állami szervek koordinációs szerepére. A döntések előkészítésében – a partnerségi viszony alapján – az interakció valamennyi résztvevője teljes körűen közreműködik. Az állami szervezetek, vállalatok, civilszervezetek és állampolgárok az érdekegyeztetések során a valóságos és virtuális fórumok minden formáját felhasználják. Az informatikai eszközök felgyorsítják, leegyszerűsítik, de garanciák nélkül el is torzíthatják ezeknek az egyeztetéseknek a tartalmát.

Az információs-technológiai forradalom eszközeinek segítségével látszólag minden résztvevő megszerezheti a döntésekhez szükséges szakmai kompetenciákat. Azonban az állami szervek köre jelenti az egyetlen faktort, amely már a döntés-előkészítés során képes komplex, rendszerszemléletű szempontokat érvényesíteni. Vagyis az állam szerepe nélkülözhetetlen a társadalmi-gazdasági egyensúly, a fenntarthatóság komplex követelményeinek biztosításához. Az interakció többi alanya helyzetéből eredően saját érdekei képviselőjére hivatott és képes.

A döntések meghozatalánál és azok végrehajtásánál az állami-közigazgatási szervek már egyértelműen a bürokratikus koordináció logikája szerinti közhatalom birtokában cselekszenek. Az állami aktusok végrehajtásának ellenőrzésénél – monitoringozásánál – újra jelentős szerepet játszanak az állampolgárok, civilszervezetek és a gazdasági szereplők egyaránt.

A komplex fenntarthatósági interakció érvényesülését a már napjainkban is csak nehezen keretek között tartható globális problémák kényszerítik ki. Történelmi lépésekkel mérve az utolsó utáni órákban vagyunk.

## EGYENSÚLY HELYETT ELLENSÚLY I.\*

Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya

## BEVEZETŐ

A hatalmi ágak szétválasztásának jól ismert klasszikus elmélete szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat el kell választani egymástól, mert bármelyik kettő összefonódása zsarnokságot eredményez. Montesquieu elképzelését az Amerikai Egyesült Államokban valósították meg maradéktalanul, ahol a *checks and balances*, vagyis a fékek és egyensúlyok<sup>1</sup> elve az alkotmány egyik alapvető elvének tekinthető. A magyarországi rendszerváltás alkotmányozását kodifikáló 1989. évi XXXI. törvény miniszteri indokolása és az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatai neutrálisnak tekintik az államfői tisztséget, amelynek viselője az államszervezet működésében a hatalmi ágak felett állva kiegyensúlyozó szerepet lát el. A magyar Alkotmánybíróság átvette a fékek és egyensúlyok elvét egy olyan alkotmányból, amely teljesen eltérő kormányformával rendelkezik, és amelyben az államfő a végrehajtó hatalmat kizárólagosan birtokolja.<sup>2</sup> Az Amerikai Egyesült Államok elnökéről közhelyszerűen állítjuk, hogy a legerősebb államfői tisztséggel rendelkezik, de a *checks and balances* megfelelő garancia egy olyan kormányzati modellben, ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között nincs átjárhatóság, tehát nem lehet valaki egyszerre mindkét hatalmi ág részese.

Európában a parlamentáris kormányzati rendszerek megszilárdulásával ez a montesquieu-i elgondolás azonban fikcióvá vált, mert bár a bírói függetlenség alkotmányos alapelve nem kérdőjeleződött meg, de az elválasztás a másik két hatalmi ág, vagyis a parlament és a kormány esetében már nem érvényesült. Kezdetben a törvényhozás és a végrehajtás összefonódása nem okozott hatalomkoncentrációt azokban az országokban, ahol széttöredezett pártrendszer alakult ki és ezért a kormányok gyakran váltották egymást. Ezt láthatjuk Franciaországban a III. és IV. köztársaság idején, de ugyanezt mondhatjuk el jelenkorunk azon országairól is, amelyeket konszenzusos demokráciáknak nevezünk.<sup>3</sup> Nem a túlzott hatalom, hanem annak hiánya vált meghatározóvá ezekben a politikai rendszerekben, mert a parlament „maga alá gyűrte” a

\* A tanulmány második, befejező részét következő lapszámunkban közöljük.

1. Az angol *balance* szó *egyensúlyt* jelent, de a magyar jogi-politikatudományi irodalom és az Alkotmánybíróság egyaránt használja az *ellensúly* kifejezést is.

2. Az USA alkotmánya valójában nem a hatalommegosztás, hanem ezen túllépve a fékek és egyensúlyok rendszerét hozta létre. A két fogalom tehát nem ugyanazt jelenti. Lásd erről SÁRI János: *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája* (Budapest: Osiris 1995) 46–47.

3. Lásd erről Arend LIJPHART: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven – London: Yale University Press 1984).

végrehajtó hatalmat. Ennek ellenére a parlamentáris kormányzati rendszerben, ha a kormánypárt vagy koalíció stabil többséggel rendelkezik, nemcsak a végrehajtást, hanem a törvényhozást is a kezében tartja. A törvényhozó hatalom és a kormány egyfajta fúziójáról van szó, mert különösen olyan országokban, ahol aréna jellegű parlament működik<sup>4</sup> – mint Magyarországon is –, a frakciófegyelem következtében a kormányzati elképzelések különösebb nehézség nélkül törvénné válnak.<sup>5</sup>

Mindezek következtében felértékelődnek azok az alkotmányos tényezők, amelyek ellensúlyt jelenthetnek a kormánnyal szemben. Ebben a tanulmányban megkísérlem áttekinteni az államfő és a kormány közötti alkotmányjogi és gyakorlati politikai viszonyt, vagyis azt, hogy milyen *féket és ellensúlyt* jelent(het) hazánkban a köztársasági elnök a *parlamentáris kormánnyal* szemben. Mivel egy *parlamentáris* kormány ellensúlyaként fogom vizsgálni az államfői tisztséget, ezért az államfőnek nemcsak a végrehajtó hatalommal, hanem az Országgyűléssel való kapcsolatára is tekintettel leszek. Mindezek alapján a *Sein és Sollen* jegyében megvizsgálom – a szükséges nemzetközi összehasonlítással együtt – a köztársasági elnök és a kormányfő közötti viszonyt, az államfő és a végrehajtó hatalom kérdéskörét, az elnök szerepét a kormányalakításban, valamint parlamentfelosztatási és vétőjogát. A hatályos alkotmányos helyzet problémáinak, ellentmondásainak bemutatásán túl *de lege ferenda* javaslatokat kívánok tenni a készülő új alkotmány megalkotásához. [A kézirat október 1-jén zárult – *a szerk.*]

Nem szabad megfeledkeznünk azonban arról sem, hogy bár a demokrácia az 1989–1990-es rendszerváltással született meg hazánkban, a parlamentarizmus már jóval korábban kialakult, ezért először a legfontosabb alkotmánytörténeti vonatkozásokra térek ki az előbb felsorolt szempontok alapján. Elsősorban a dualizmus, a Horthy-kor és a második köztársaság államfőjére fogok fókuszálni, mivel ezek parlamentáris rendszereknek tekinthetők, míg a szocializmus államjoga a hatalmi ágak egységéből indult ki (a Népköztársaság Elnöki Tanácsa mint kollektív államfői testület törvényhozó hatalmat jelentett egyben).<sup>6</sup>

## AZ ÁLLAMFŐ A MAGYAR ALKOTMÁNYTÖRTÉNETBEN

Az államfő szerepe a polgári forradalmakat követően a népszuverenitás (francia), valamint a parlamenti szuverenitás (angol) eszméinek megvalósításával jelentősen csökkent az alkotmányos monarchia megszületésekor. A XIX. században azonban ha-

4. KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) 142.

5. Juan J. LINZ azokat a parlamentáris rendszereket, amelyekben a miniszterelnök stabil többséggel rendelkezik és erős a frakciófegyelem, a prezidenciális kormányzati rendszerhez hasonlónak tartja. LINZ JUAN J.: „Az elnöki rendszer veszélyei” *Politikatudományi Szemle* 1990/1. 153. Ezzel nem értek egyet, mert az USA-ban a hatalmi ágak merev szétválasztása működik, ráadásul transzformatív jellegű a törvényhozó hatalom.

6. Már az Alkotmány előkészítése során is igen bátran fogalmaztak a szerzők: „A NET a magyar állam-szervezet hagyományaitól idegen szervezeti forma, amely létrejötté óta a legutóbbi időkig az Országgyűlés háttérbe szorításának engedelmes eszköze volt.” KILÉNYI Géza (szerk.): „Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai” = BOZÓKI András e. a. (szerk.): *A rendszerváltás forgatókönyve* (Jogi dokumentumok) [CD-ROM] (Budapest: Új Mandátum 2000).

zánkban az alkotmányos monarchia nem volt járható út. Tudjuk jól, Magyarország állam- és kormányformája ugyan a XVI. századtól kezdve mindvégig rendi-képviseleti monarchia maradt, de azáltal, hogy a Habsburg uralkodók mellőzték az országgyűlések összehívását, megvalósították az abszolutizmust. Éppen ezért az 1848-as áprilisi törvényekig az uralkodót a végrehajtó hatalom gyakorlásában szinte semmi nem korlátozta. Az alkotmányos monarchia konstrukciója a Bécsnek felelős kormányt jelentette volna, amely nem szolgálhatta a magyar függetlenségi törekvéseket.<sup>7</sup> Éppen ezért az „áprilisi alkotmánnyal” parlamentáris kormányzati rendszer jött létre,<sup>8</sup> a király a végrehajtó hatalmat csak a kormányon („független magyar ministerium”) keresztül gyakorolhatta. Ha annak megkerülésével tehetné volna mindezt, akkor a kormány parlament előtti felelőssége csak illúzió maradt volna.<sup>9</sup>

A kormány parlament előtti felelőssége tehát megvalósult, ezt annak ellenére fontos kiemelni, hogy nem határozták meg a kormány megbuktatásának eszközeit.<sup>10</sup> A király minden döntésének (rendelet, határozat, kinevezés) érvényességéhez a kormány valamelyik fővárosban székelő tagjának ellenjegyzésére volt szükség.<sup>11</sup> A kormány megalakításában is megváltozott az uralkodó szerepe, hiszen a kormányfőt ugyan ő nevezte ki, de a miniszterek személyét csak megerősítette. A rendi alkotmány szerint az adott országgyűlésben elfogadott törvényeket általában a diéta végén, egy alkalommal szentesítette az uralkodó, ezért a folyamatos jogalkotás érdekében került az áprilisi cikkelyek közé, hogy a törvények az éves ülés alatt is szentesíthetnek.<sup>12</sup> Az államszervezet működésének legfontosabb alapjai az áprilisi törvényekben születtek meg; némi változással, de lényegében ezeket a jogi-szervezeti megoldásokat találjuk meg a következő két korszakban.

## AZ ÁLLAMFŐ A DUALIZMUSBAN ÉS A HORTHY-KORSZAKBAN

A dualizmusban az uralkodó szélesebb jogkört kapott a kormányalakítás folyamatában, 1867 után már ő nevezte ki a minisztereket a miniszterelnök előterjesztésére. A mai alkotmányos szabályainkhoz képest a legalapvetőbb különbség – azon kívül, hogy jelenleg a miniszterelnököt nem nevezi ki az államfő –, hogy mind a dualizmus időszakában, mind a Horthy-korszakban a kormányfőnek egyaránt kellett bírnia a parlament és az államfő bizalmát, vagyis a kettős bizalom alapján miniszterelnök álta-

7. SCHMIDT Péter: „A magyar parlamentarizmus ma” *Politikatudományi Szemle* 1990/1, 167.

8. MEZEY Barna viszont úgy látja, az erős királyi jogkörök a végrehajtó hatalomban azt eredményezték, hogy alkotmányos monarchia jött létre az áprilisi alkotmánnyal. MEZEY Barna: „Alkotmányos vagy parlamentáris monarchia” = FÜRÉSZ Klára – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja alkalmából* (Budapest: Rejtjel 2006) 170.

9. SCHMIDT Péter: „A hatalom megosztása a mai Magyarországon” *Info-társadalomtudomány* 1990/12, 38.

10. SCHMIDT Péter: „A hatalommegosztás és a köztársasági elnök jogállása” *Valóság* 1990/5, 4.

11. A kiegyezést követően és a HORTHY-korszakban a hadügyi kérdésekben az államfő mint legfőbb hadúr miniszteri ellenjegyzés nélkül élhetett ezzel a joggal.

12. RUSZOLY József: „Évenkénti országgyűlést Pesten. Az 1848:IV. tc. létrejötte” = RUSZOLY József: *Újabb magyar alkotmánytörténet 1848–1949* (Budapest: Püski 2002) 31.



lában csak olyan személy lehetett, aki a korona és a parlament támogatásával egyaránt rendelkezett.<sup>13</sup>

Általában elmondható, hogy a dualizmus időszakában az uralkodó figyelembe vette a parlamenti többséget a kormányfő kinevezésekor, de előfordult ettől eltérő királyi döntés is. 1905-ben például a miniszterelnök kinevezése kapcsán kialakult gyakorlatot az uralkodó úgy törte meg, hogy nem a győztes pártból kért fel valakit kormányalakításra, hanem egyik bizalmasát, Fejérvári Gézát nevezte ki miniszterelnöknek.<sup>14</sup> A kettős bizalom fontossága 1909–1910-ben is jól látható, amikor hiába bízta meg az uralkodó többször is Lukács Lászlót kormányalakítással, a miniszterelnök-jelöltnek nem sikerül megfelelő többséget szereznie.<sup>15</sup>

A „király nélküli királyság” időszakában a kormányfő kinevezése Horthy Miklós döntésén alapult,<sup>16</sup> véleményét konzultációk során alakította ki. A kormánypárt és a kormányzó bizalma határozta meg lényegében a miniszterelnök kilétét.<sup>17</sup> Horthy többféle szempont szerint alakította ki véleményét a miniszterelnök személyéről, amelynek kiformalódásában nagy szerepet játszott Bethlen István, később Gömbös Gyula is.<sup>18</sup> A kormányzót és Gömböst összekapcsolta közös katonai múltjuk és gondolkodásuk, mindezek mellett Horthy lekötözöttnek is érezte magát vele szemben, amit jól bizonyít, hogy nem váltotta le miniszterelnöki tisztségéből a betegsége miatt.<sup>19</sup> Mindez persze nem azt jelenti, hogy Horthy könnyen befolyásolható vagy „báb” lett volna tanácsadói kezében, hiszen ez teljesen ellenkezett volna mentalitásával, személyiségével. A kettős bizalom a két világháború között következetesen határozta meg az államfő, a kormányfő és a törvényhozó hatalom viszonyát, a miniszterelnök parla-

13. A kiegyezés utáni időszakban például a miniszterelnök személyének kiválasztásában DEÁK Ferencnek volt nagy befolyása; nem vállalt sem kormányzati pozíciót, sem pártvezéri tisztséget, a háttérből mégis ő segítette a kormány munkáját. ANDRÁSSY Gyulát DEÁK javasolta miniszterelnöknek, mivel a gróf nemcsak itthon volt népszerű politikus, hanem Bécsben is szívesen látták.

14. A február 17-én összeült képviselőház legerősebb pártja a negyvennyolcas elveket valló Függetlenségi Párt lett. FERENC JÓZSEF a törvényhozó testületen kívüli politikust, FEJÉRVÁRI Géza bárót nevezte ki, aki a darabont testőrség parancsnoka volt, ezért a rövid életű kabinetet gúnyosan „darabontkormány” nevezték.

15. BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)* (Budapest: Korona 1999) 11.

16. BOROS–SZABÓ (15. l.) 295.

17. A frankhamisítási ügy kapcsán BETHLEN István felajánlotta lemondását HORTHYNAK, mert úgy érezte, hogy a bizalom meginogni látszott a botrány miatt, de a kormányzó nem fogadta el a miniszterelnök lemondását. BETHLEN a kettős bizalom másik tényezőjének, vagyis a parlamentnek is felajánlotta távozását, de az országgyűlés bizalmat szavazott neki. BOROS–SZABÓ (15. l.) 303.

18. A kormányzó politikai tanácsadója volt a konszolidáció miniszterelnöke, de a harmincas években nem lehet figyelmen kívül hagyni GÖMBÖS Gyulát sem, aki a BETHLENÉTŐL teljesen eltérő elképzeléseket akart megvalósítani, és személyes jó viszonyban volt a kormányzóval közös politikai múltjuk miatt. GÖMBÖS már 1920-tól igyekezett komoly befolyást elérni HORTHYNAK. Próbálta a saját bizalmi embereivel körbevenni a kormányzót, az ellenfeleket pedig „lejártni” HORTHY előtt.

19. „Pedig megtanulhatta volna urától, Ferenc Józseftől a kormányzó, hogy »annak, aki egy emberöltőn át az állam élén áll, kell tudnia hálátlannak is lennie, mert ennél sokkal fontosabb kötelességei vannak, és mert ha nem volna olykor-olykor hálátlan, a hatalomnak túl nagy része csúsznék át kegyencei kezébe.«” GRATZ Gusztáv: *Magyarország a két háború között* (Budapest: Osiris 2001) 178.

menti leszavazása egy esetben történt meg, amikor Imrédy Bélától vonta meg a bizalmat az országgyűlés.<sup>20</sup>

Az uralkodó és a törvényhozás kapcsolatáról elmondhatjuk, hogy a dualizmusban a király és a parlament a jogalkotásban egyenrangú tényező volt. Oly mértékben, hogy a törvény megnevezés csak az államfő által szentesített jogszabályt illette meg, a parlament által elfogadott, aláírás előtt álló törvényjavaslatot országgyűlési határozatnak nevezték (ezen ma mást értünk).<sup>21</sup> A képviselők törvénykezdeményezési jogát az alkotmányjogi szabályok biztosították ugyan, de az volt a tipikus, hogy a parlament a kormány által beterjesztett törvényjavaslatokat vitatta meg. A jogalkotás folyamatában a király megőrizte a törvénykezdeményezés jogát, mert bár a törvényjavaslatok a felelős kormány közbejöttével kerültek a parlament elé, ám ezekhez az államfői hozzájárulás előzetes megszerzése (az előszentesítés) az országgyűlési tárgyalás előfeltétele volt.<sup>22</sup> Az uralkodó tehát továbbra is rendelkezett azokkal a jogkörökkel, amelyek az évszázadok során kialakultak, így a törvénykezdeményezés, a szentesítés és a törvény kihirdetésének jogával. A jelenlegi államfői vétőjog helyett tehát jóval komolyabb jogosítványokkal rendelkezett az uralkodó a törvényhozás terén.

A király az „áprilisi alkotmány” szerint is összehívhatta az országgyűlést, az üléseket elnapolhatta, a tárgyalásokat berekeszthette és fel is oszlathatta. A berekesztésre és a feloszlataásra azonban csak akkor kerülhetett sor, ha a képviselők elfogadták az előző évi zárszámadást és a következő esztendőre szóló költségvetést. Az áprilisi törvények azt a korlátozást is tartalmazták, hogy a feloszlatastól számított három hónapon belül össze kell hívni az országgyűlést. A kiegyezés után az államfői jogkör valamelyest módosult, mivel az 1867. évi X. törvénycikk lehetővé tette a parlament feloszlataását abban az esetben is, ha a költségvetést és az előző évről szóló zárszámadást nem fogadták el, bár a törvény tartalmazta a korábbi szabályt, hogy az országgyűlést három hónapon belül össze kell hívni.

A király nélküli királyságban kezdetben korlátozott volt az államfő jogköre mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomhoz való kapcsolatában. A Horthy-korszak alaptörvénye, az 1920. évi I. törvénycikk az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezését<sup>23</sup> vállalta magára a jogfolytonosság ideológiáját alapul véve.<sup>24</sup> A törvény

20. IMRÉDY Béla politikai terveinek – egy új zsidótörvény és agrárreform – elfogadtatását nem tudta volna elérni a képviselőházban, ezért általános felhatalmazást akart kérni az országgyűléstől egyes törvényhozási körbe tartozó ügyek rendeleti úton történő szabályozásához. A képviselőház többsége azonban 115 szavazattal 94 ellenében a kormányt ellen foglalt állást. A miniszterelnök lemondott, de a kormányzó ezt nem fogadta el. GRATZ (19. l.) 301–303.

21. PESTI Sándor: *Az újkori magyar parlament* (Budapest: Osiris 2002) 59.

22. FÖGLEIN Gizella – MEZEY Barna – RÉVÉSZ T. Mihály: „A magyar polgári állam szervei. Az államfő” = MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet* (Budapest: Osiris 2000) 310.

23. A korabeli közjogi gondolkodás szerint mivel kormányzósági államforma nincs, a kormányzó nem tekinthető államfőnek, az ország továbbra is királyság, és HORTHY-t csak a királyi hatalomban foglalt jogok ideiglenes gyakorlására választották meg, arra az időre, amíg a királykérdést a törvényhozás véglegesen rendezi. ALBRECHT királyi herceg – JÓZSEF királyi herceg – dr. JÓZSEF FERENC királyi herceg (szerk.): *Magyarország Vereckétől napjainkig II.* (Budapest: Franklin Társulat, é. n.) 14.

24. „A politikai rendszer kiépülése és megszilárdulása a jogfolytonosságon, a történeti magyar alkotmány kontinuitására való hivatkozás ideológiáján alapult, mivel elsősorban a dualizmus parlamentáris

nem a kormányzó jogállásának meghatározásából indult ki, hanem előírta, hogy a királyi jogkörökhöz képest az ideiglenes államfő milyen uralkodói jogkörökkel rendelkezik. Az államfői hatalomról azonban a törvény tehát nem csupán mint ideiglenes intézményről szólt, hanem a királyénál szűkebben vonta meg az államfő jogait is.<sup>25</sup>

A törvényhozó hatalomhoz való viszonyát vizsgálva elmondható, hogy továbbra is megillette az államfőt a törvénykezdeményezés joga. Ezt követően nem szentesítette, hanem aláírta a törvényeket az államfő, mivel „a kortársi vélemények szerint az egykori királyi szentesítés teljesítését a kálvinista államfőre bízni meglehetősen bizarr megoldásnak számított volna”.<sup>26</sup> Az előszentesítés jogával nem rendelkezett a kormányzó, de idővel sikerült elérnie a kiegyezésnek ezt az intézményét is, vagyis a kormányfők jóváhagyás végett előzetesen tájékoztatták őt a törvényhozás elé kerülő fontosabb reformokról.<sup>27</sup> A kormányzónak a Nemzetgyűlés által alkotott törvényt legkésőbb hatvan napon belül alá kellett írnia. Az 1920. évi I. törvénycikk szerint egyszeri vétőjog illette meg az államfőt, ugyanis egy alkalommal küldhette vissza a törvényt indokainak közlésével együtt. Ha azonban a Nemzetgyűlés továbbra is fenntartotta álláspontját, a kormányzó köteles volt tizenöt napon belül kihirdetni azt. Az államfő nem kapta meg a Nemzetgyűlés üléseinek elnapolására vonatkozó jogot, mint ahogyan a törvényhozás feloszlásának jogával is csak akkor élhetett, ha az tartósan munkaképtelenné vált.

A kormányzói jogkör azonban fokozatosan bővült.<sup>28</sup> Könnyen elképzelhető, hogy Horthy eleve kifejezetten úgy vállalta el a kormányzói tisztelet, ha jogosítványait jelentősen kibővíti a későbbiek során.<sup>29</sup> Az első módosításra nem is kellett sokat várnia,<sup>30</sup> hiszen az 1920. évi XVII. törvénycikk a szabályozás jelentős kiterjesztését hozta. Nemcsak ebben a kérdésben, de általában is elmondható a korszak parlamenti felszólalásai-

---

működéséhez való fokozatos visszatérést képviselő politikai elit szándéka szerint ment végbe.” BOROS-SZABÓ (15. l.) 283.

25. „Az új rendszer első hónapjaiban a kormányzó jogosítványai, azok terjedelme inkább hasonlított egy prezidenciális köztársaság államfőjének jogállásához, semmint a magyar uralkodó korábbi erős hatalmához.” FÖGLEIN-MEZEY-RÉVÉSZ (22. l.) 313.

26. FÖGLEIN-MEZEY-RÉVÉSZ (22. l.) 314.

27. PÜSKI Levente: *A Horthy-rendszer* (Budapest: Pannonica 2006) 30.

28. 1920. évi XVII. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ának módosításáról; 1926. évi XXII. törvénycikk az országgyűlés felsőházáról; 1933. évi XXIII. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom ideiglenes rendezéséről szóló 1920. I. tc. 13. §-ának újabb módosításáról; 1937. évi XIX. törvénycikk a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról; 1942. évi II. törvénycikk a kormányzóhelyettesről.

29. A megválasztása előtt folytatott tanácskozásról így ír maga HORTHY: „Ezért csak azt kifogásoltam, hogy a leendő államfő számára megállapított jogkör – ahogyan a sajtó közléséből ismerem – teljességgel elégtelen. A kormányzó még el sem napolhatná a nemzetgyűlést, még kevésbé oszlatná fel. E megjegyzéseim után a jelenlévők rövid megbeszélést tartottak, majd Rakovszky István, a nemzetgyűlés elnöke íróasztalához ült és tollal a kezében hozzám fordult: »Kérem, diktálja feltételeit. A nemzetgyűlés teljesíteni fogja.«” HORTHY Miklós: *Emlékirataim* (Buenos Aires: Talleres Gráficos Cagnasso y Cia 1953) 132.

30. Érdekes, hogy 1920 februárjában a kormányzó korlátozott jogköre nem volt különösebben vitás kérdés a Nemzetgyűlésben, ugyanakkor már augusztusban megtörténik a módosítás a „közjogi hagyományokra” hivatkozva.

ról, hogy a képviselők alkotmányjogi érvekkel próbálták alátámasztani javaslatukat, véleményüket. Többnyire a magyar történelem, az ezeréves ősi alkotmány, egyszóval a magyar közjogi tradíciók hangsúlyozása állt a felszólalások középpontjában.<sup>31</sup> A törvény visszaállította a korábbi királyi jogot a Nemzetgyűlés felosztatására, és lehetővé tette az országgyűlés elnapolásának jogát harminc napra.

A következő jogszabály, amely a törvényhozó hatalomhoz fűződő viszonyban állította vissza a királyi jogokat, az 1933. évi XXIII. törvénycikk, amely szerint a kormányzót az országgyűlés elnapolására és felosztatására korlátlan jog illette meg azzal az ismert korlátozással, hogy a felosztatás után az új parlamentet úgy kell összehívni, hogy az az éves költségvetést megtárgyalhassa és szavazhasson róla. A kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló 1937. évi XIX. törvénycikk viszont már túllépett a hagyományos államfői jogkörön, amikor a relatív vétójog helyett szinte korlátlan vétójogot biztosított a kormányzónak.<sup>32</sup> A jogkörbővülés szerint ugyanis a kihirdetés elrendelése előtt a törvényt megfontolás végett visszaküldhette az országgyűlésnek. Amennyiben a parlament változatlanul fenntartotta álláspontját, a kormányzó hat hónapon belül újabb megfontolás végett még egyszer visszaküldhette a törvényt.

Mindezek áttekintése után úgy foglалhatjuk össze az államfő és a két hatalmi ág kapcsolatát ebben a két korszakban, hogy az államfő nem a végrehajtó és törvényhozó hatalom ellensúlya volt, hanem valójában részese mindkettőnek, ezért ebben az időszakban a kérdést éppen fordítva kell megközelíteni: a kormány és a parlament milyen ellensúlyt képviselt az uralkodóval (kormányzóval) szemben? A hegemon pártrendszer<sup>33</sup> következtében ugyanis a parlamentarizmus sajátos működése érvényesült ebben a két korszakban. Ennek ellenére a politikai gyakorlatban Ferenc József és Horthy Miklós is igyekezett viszonylag tág mozgásteret biztosítani a kormányfők számára.

## AZ ÁLLAMFŐ A MÁSODIK KÖZTÁRSASÁGBAN

A köztársasági államformának és így az elnöki tisztségnek nem voltak meg a hagyományos hazánkban. Kizárólag forradalmi időszakokban merült fel a köztársaság eszméje, a királyság államformájának a XI. századtól kezdve nem volt komoly alternatívája. Rendkívüli helyzetben jelent meg a kormányzó elnöki tisztség a Függetlenségi Nyilat-

31. MIKOVINYI Jenő például úgy érvelt a Nemzetgyűlésben, hogy a „magyar lélekből kisugárzó alkotmányos érzés tradíciói magukban hordozzák azt, hogy a magyar állam élén álló államfő birjon azokkal a jogokkal, amelyekkel a törvényhozást ellenőrizheti s annak munkáját ezen ellenőrzés szempontjából állandóan hathatósan is bizonyos hatalmi súllyal figyelemmel kísérje. A törvényhozási és az ezzel párhuzamos fennálló végrehajtó hatalom közti egyensúly tana is megkivánja azt, hogy meglegyen az államfőnek a ház-felosztatási joga.” *Nemzetgyűlési Napló 1920–1922*, IV, 238.

32. A szélsőjobboldali veszély miatt HORTHY számára fontos garanciát jelentett, hogy csak az általa is támogatott törvény léphessen hatályba.

33. BIHARI Mihály: „A politikai pártok” = BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1998) 234.



Nyár. A jó kormányzat allegóriája című freskó szegélyének részlete

kozattal 1849. április 14-én,<sup>34</sup> de az 1919-es népköztársaság államfői intézményét<sup>35</sup> is forradalmi úton hívta életre január 11-én a Nemzeti Tanács Intéző Bizottságának határozata. Mindezek azonban nagyon rövid életűnek bizonyultak. Az első nem ideiglenes köztársasági elnöki tisztséget a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény*, a „kisalkotmány”<sup>36</sup> hozta létre. A kisgazdapárt amerikai mintára prezidenciális jellegű köztársasági elnököt képzelt el, de a Magyar Kommunista Párt a végrehajtó hatalmat ki akarta vonni az államfő befolyása alól, hiszen az egyértelmű volt, hogy a Független Kisgazdapárt jelöltje kerül az államfői székbe.

A korábbi államfői jogállás tehát jelentősen megváltozott, a törvényhozás a Nemzetgyűlésre, a végrehajtó hatalom pedig a kormányra helyeződött át. A törvény

továbbra is tartalmazta azt az 1848-ban is ismert formulát, hogy az államfő a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja, de az elnök minden rendelkezéséhez és intézkedéséhez a kormányfő vagy az illetékes miniszter ellenjegyzése volt szükséges. A kisalkotmány a kormányalakítási jogkör vonatkozásában egyértelműen kimondta, hogy a köztársasági elnök a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával nevezi ki és menti fel a miniszterelnököt.<sup>37</sup> A kormány megbuktatása tehát a parlamenti több-

34. A Függetlenségi Nyilatkozat detronizálta ugyan a Habsburg-házat, de az államformát illetően nem foglalt állást. KOSSUTH nem egyszerűen a királyt helyettesítő kormányzói funkciót töltötte be, mint azt korábban HUNYADI János vagy SZILÁGYI Mihály. A kormányzóelnök elnevezés ugyanis jelentheti a tradicionális királyt helyettesítő szerepet, de a köztársasági elnököt is. Az utóbbit támasztja alá a SZEMEREP program alaptézise: „a kormány respublicai irányú.” FÖGLEIN–MEZEY–RÉVÉSZ (22. l.) 320.

35. Az 1946-os Nemzetgyűlés méltó elődnek tekintette az 1918–19-es népköztársaság államfőjét, hiszen törvénybe iktatta KÁROLYI Mihály érdemeit (1946. évi II. törvény). Általában ezt az időszakot tekinti az alkotmánytörténeti irodalom az első köztársaságnak és az első köztársasági elnöki tisztségnek, azonban van ettől eltérő vélemény is: „Azt lehet, mondani, hogy az alkotmányjogi dokumentumok által használt egyes megoldások – nemzeti tanács, intézőbizottság, népkormány viszonya stb., továbbá az alkalmazott frazeológia – a szovjet kormányformára emlékeztetnek.” SÁRI János: „Magyarország kormányzati rendszerei” = KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2002) 324.

36. A Magyarország államformájáról szóló törvény nem tekinthető alkotmánynak, ennek ellenére így emlegetjük, mert az államforma és a köztársasági elnöki tisztség szabályozása mellett tartalmazza az állampolgárok elidegeníthetetlen jogait, és ezeket a demokratikus államok az alkotmányukban szabályozzák.

37. Eredetileg a kommunista tervezet a miniszterelnök kinevezésének jogát ugyan az államfő hatáskörébe utalta, de feltételül a Nemzetgyűlés Politikai Bizottságának határozatát szabta. RUSZOLY József: „A »Magyarország államformájáról« szóló 1946: I. tc. előzményei és létrejötte” = RUSZOLY József: „És így is a mi korunk.” *Írások és források Magyarország alkotmánytörténetéhez 1944–1949* (Budapest: Püski 2006) 180.



ség döntése alapján történhetett, az államfő jogköre ezen a téren formális volt. Ez a kommunista–szociáldemokrata javaslat a IV. francia köztársaság baloldali pártjainak elképzeléseit tükrözte vissza, amelyek arra törekedtek, hogy a francia miniszterelnök felmentését teljesen a Nemzetgyűlésre ruházzák.<sup>38</sup> A kormányfő személyének kiválasztása tehát már nem az államfő saját elképzelése szerint történhetett, megszűnt a kettős bizalom gyakorlata, mint azt korábban láthattuk a dualizmusban és a két világháború között.

A jelenlegi köztársasági elnöki jogállás sokban hasonlít az 1946-os megoldásra, mivel a kerekasztal-tárgyalásokon – mint látni fogjuk – a kiindulási alap a kisalkotmány volt. A törvényhozó hatalomhoz fűződő viszonyát tekintve elmondhatjuk, hogy a parlament választotta meg az elnököt,<sup>39</sup> aki a törvényhozás folyamatában csak korlátozott vétójoggal vehetett részt, ugyanis tizenöt napon belül alá kellett írnia és a kihirdetést elrendelő záradékkal ellátni a Nemzetgyűlés által alkotott törvényeket. A kihirdetés elrendelése előtt egy alkalommal küldhette vissza a parlamentnek a törvényt megfontolás végett.<sup>40</sup> Jelentős eltérés mutatható ki a második köztársaság elnöke és a jelenlegi államfő parlamentfelosztatási joga között. A törvény nem sorolja fel azokat az eseteket, amikor élhet ezzel a jogával az államfő, csak annyit tartalmaz, hogy a köztársasági elnök jogosult a Nemzetgyűlés felosztatására, ha ez iránt a kormány előterjesztést tesz vagy ha ezt a nemzetgyűlési képviselők legalább kétötöd része felterjesztésben kéri. A törvény a kezdeményezők körére helyezte a hangsúlyt és nem azokra az esetekre, amelyekben szükség lehet a felosztatásra (például kormányválság). Az államfő ezek szerint a parlamenti kisebbség akarata alapján is élhetett a felosztatás jogával, ugyanakkor saját elhatározásából ezt nem tehette meg, még akkor sem, ha indokoltnak tűnt volna.

Az 1946-ban létrejött köztársasági elnöki tisztség gyenge államfői jogállást jelentett, de ez a gyakorlatban még tovább gyengült, mivel a kommunisták a kiszgazda kézbe került köztársasági elnöki pozíció eljelentéktelenítésére törekedtek.<sup>41</sup>

## A RENDSZERVÁLTÁS ÉS A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖKI TISZTSÉG

A rendszerváltás politikai kompromisszumának alkotmányjogi biztosítékát a kétharmados törvényeken kívül eredetileg a köztársasági elnöki tisztség jelentette volna. A békés átmenet egyik pillére ugyanis egy viszonylag erős köztársasági elnöki intézmény alkotmányba emelése lett volna. Az MSZMP a köztársasági elnökben látta a

38. RUSZOLY (12. lj.) 392.

39. A király és a köztársasági elnök közötti alapvető különbséget általában azzal fejezzük ki, hogy a köztársasági elnököt megválasztják, míg a királyok valamilyen öröklési rend alapján nyerik el trónjukat. Ez azonban csak részben igaz, mert az uralkodóház kihalása esetében valójában választás dönti el az uralkodó személyét. Az 1505-ös rákosi végzés is a király megválasztásáról rendelkezett.

40. TILDY Zoltán egy alkalommal élt vétójogával a szövetkezeti törvényjavaslat esetében, SZAKASITS Árpád egyszer sem. FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949* (Budapest: Osiris 2001) 165.

41. FÖGLEIN (40. lj.) 163.

garanciát az egypártrendszer utáni új politikai rendben. Megvolt a jelöltjük is Pozsgay Imre személyében.<sup>42</sup> Az állampárt számára a legfontosabb kérdés valójában nem az államfő megválasztásának módja volt, hanem annak időpontja. Mivel Pozsgay Imre nagy népszerűséggel bírt,<sup>43</sup> a közvetlen választás nem rejtett veszélyeket magában, ahogyan a közvetett választás sem a parlamenti többség biztos támogatásával. Egy megoldás nem kedvezett volna ennek az elképzelésnek: az új országgyűlés megalakulása utáni közvetett elnökválasztás, mert az MSZMP okkal számíthatott rá, hogy elveszíti az első szabad választásokat.

A kerekasztal-tárgyalások egyik központi vitája éppen ezért a köztársasági elnök jogállásához kapcsolódott, amely az egész alkotmányos rendszerváltás szimbolikus jellegű konfliktusává nőtte ki magát. Az államfő jogállásának rendezése vetítette előre ugyanis, hogy radikális rendszerváltás következik-e be (gyenge, reprezentatív államfő), vagy Magyarország politikai rendszere – legalábbis ideiglenesen – átmenetet fog jelenteni a szocializmus és a demokrácia között azáltal, hogy az állampárt általi jelölt betöltötte erős köztársasági elnöki tisztség születik.<sup>44</sup>

Az államfővel kapcsolatos politikai-közjogi diskurzus azonban már korábban elkezdődött. 1987 júniusában a *Beszélő* különszámában jelent meg a *Társadalmi Szerződés*, amely a rendszerváltás előszelének tekinthető. A dokumentum a többpárti plurális demokrácia létrehozását kompromisszum útján, lényegében a hatalom által jelölt viszonylag erős köztársasági elnök személyén keresztül látta megvalósíthatónak. Az állampárt akkor még elutasítóan viszonyult az ellenzéki elképzelésekhez, de 1989 tavaszán már ez a megoldás szerepelt az alkotmánymódosítás terveiben. Az Igazságügyi Minisztérium 1988-as koncepciója is a magyar közjogi hagyományoktól *idegen szervezeti formának* minősítette az Elnöki Tanácsot és javaslatot tett egy egyszemélyi államfő alkotmányba emelésére;<sup>45</sup> az 1989. január 30-án született alkotmányszabályozási koncepció a gyenge, erős vagy közepesen erős államfői jogállás ismertetőjegyeit emelte ki.<sup>46</sup> Az 1989. május 10-i törvénytervezet egyértelműen erős államfői jogkört tárt a nyilvánosság elé.<sup>47</sup> A kormánnyal (minisztertanáccsal) kapcsolatban tartalmazta azt is, hogy az államfő részt vehet és felszólalhat a kormányülésen. Mindez egyértelműen a végrehajtó hatalomban helyezi el az államfőt, bár a tervezetek egyike sem mondta ki *expressis verbis*, hogy az államfő a végrehajtó hatalom csúcsán állna vagy hogy egyáltalán a végrehajtó hatalomhoz tartozna. Ennek ellenére más rendelkezések

42. 1989. június 23–24-én tartott ülésén az MSZMP Központi Bizottsága POZSGAY Imrét javasolta köztársasági elnöknek.

43. MSZMP KB történéz albizottsága népfelkelésnek minősítette az 1956-os eseményeket. 1989. január 28-án GRÓSZ Károly távollétében POZSGAY bejelentette, hogy 1956 nem ellenforradalom, hanem népfelkelés volt. RIPP Zoltán ezt nevezte POZSGAY „nyilvánosságpuccsának”. RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990* (Budapest: Napvilág 2006) 150.

44. VARGA Csaba (Magyar Néppárt) az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásain az egyszemélyi államfő helyett átmenetileg egy második Elnöki Tanács felállítását javasolta az ellenzék részvételével. „Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. július 6-i ülése” = BOZÓKI (6. lj.).

45. „A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30.” = BOZÓKI (6. lj.).

46. „Magyarország Alkotmánya Szabályozási Koncepció, 1989. január 30.” = BOZÓKI (6. lj.).

47. „Törvénytervezet az alkotmány módosításáról” = BOZÓKI (6. lj.).

is azt sugallták, hogy erős államfői tisztséggel lehet számolni. A kormány és a köztársasági elnök közötti információáramlás is az államfő kiemelt szerepét hangsúlyozza, melynek értelmében az elnök jelentést kérhet a kormánytól, valamint javaslatot tehet a Minisztertanácsnak a hatáskörébe tartozó bármely kérdésben.<sup>48</sup> Ehhez képest csak némi finomítást találunk a május végén kelt tervezetben, amely a *tájékoztatót kérhet* fordulatot tartalmazta.<sup>49</sup> A rendszerváltás előestéjén azonban már nyilvánvalóvá vált, hogy megváltoztak a kül- és belpolitikai viszonyok, ezért a kompromisszum kényszerre helyett az ellenzék részéről a teljes polgári átalakulás igénye vált meghatározóvá.<sup>50</sup> Ezt már áprilisban *A rendszerváltás programja*,<sup>51</sup> más néven *Kék könyv* is tükrözte, amely reprezentatív jellegű államfőben gondolkodott.

1989 júliusában kezdődött meg a vita az Ellenzéki Kerekasztal pártjai között az államfői tisztségről. Mivel a kerekasztal résztvevői számára nyilvánvaló volt, hogy az állampárt a békés rendszerváltás kompromisszumaként az államfői tisztséget kéri ellenszolgáltatásként, ezért taktikájuk arra irányult, hogy minél inkább gyengítsék az államfő hatásköreit.<sup>52</sup> Az ellenzéki pártok ugyanazt a stratégiát alkalmazták, mint a kommunisták 1946-ban, hiszen a kisalkotmányra való hivatkozás valójában az államfői tisztség háttérbe szorítására irányult. A magyar közjogi tradícióknak egy erősebb jogkörrel rendelkező köztársasági elnök felelt volna meg, de ez politikai okoknál fogva nem valósulhatott meg.

Több tervezet is született 1989 augusztusa és szeptembere folyamán.<sup>53</sup> Az MSZMP elképzelése tehát egy relatíve erős államfő volt, a reprezentatív és a prezidenciális köztársasági elnök közötti jogállással.<sup>54</sup> Mindezek következtében az *1989. évi XXXI. törvény* egy korlátozott jogkörrel rendelkező államfőt konstruált, akit az Országgyűlés – ekkor még – négy évre választ. A miniszteri indokolás szerint az államfő az Országgyűlés és a kormány között *egyensúlyozó* szerepet tölt be, ezért – a szükségállapot esetét kivéve – az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványaival nem rendelkezik, hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van. Ezt tükrözte az is, hogy az alkotmánymódosító törvény a jelenlegi szabályokhoz képest pontosan meghatározta az elnöknek a kormányalakításban betöltött szerepét – amelyre a későbbiekben még visszatérünk.

48. TORDAI Csaba: „A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig. Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására” *Politikatudományi Szemle* 1998/4. 66.

49. „Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. május 29.” = Bozóki (6. lj.).

50. TORDAI (48. lj.) 63.

51. „Milyen alkotmányt akarunk?” = *A rendszerváltás programja* (Budapest: Szabad Demokraták Szövetsége 1989) 22–39.

52. TORDAI (48. lj.) 69.

53. Augusztus 21, 28, szeptember 4, 12, 22. Lásd Bozóki (6. lj.).

54. „Állásfoglalás Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiről. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléke” = Bozóki (6. lj.).

Szabó Máté Csaba

## A KAKTUSZFÜGGÖNYÖN TÚL

A guantánamói amerikai haditengerészeti támaszpont története

A Guantánamo szó feltehetően igen sokáig sem a széles nagyközönség előtt, sem a biztonságpolitikával foglalkozók számára nem bírt különös jelentőséggel. Az idősebbek számára talán Joseíto Fernández örökzöld slágere, a *Guantanamo* ismerős lehet, ám egy évtizeddel ezelőtt alig találhattunk volna bárkit is, akit komolyabban foglalkoztatott volna a Kuba szigetén lévő amerikai haditengerészeti enklávét.

A támaszpont neve a 2001. évi terrortámadások és az arra adott amerikai reakciók folytán került be a közbeszédbe mint ahol a terrorizmussal vádolt fogvatartottakat őrzik.<sup>1</sup> Noha gyakran olvashatunk a napi sajtóban Guantánamóról, akár a foglyok jogi státusza, akár a napvilágra került fogolygalázások kapcsán, a bázis története és a XX. századi történelemben betöltött szerepe nagyrészt mindmáig feldolgozatlan. Gyakran a hivatalos tudósítások is csak néhány félmondattal intézik el azt az izgalmas kérdést, hogy mit is keres egy amerikai tengerészeti támaszpont a kommunista Kubában. Ezt a magyar szakirodalomban is tapasztalható hiányosságot részben pótlándó ebben az írásban ismertetem az enklávét múltját és bemutatom, milyen eseményeknek volt tanúja a múlt században.

Fontos tudni (miközben Guantánamo a közvélemény számára lassan a foglyokkal szembeni erőszak és jogfosztottság szinonimájává válik), hogy ez nem kizárólag a támaszpont és az öböl neve, hanem a Kuba délkeleti csücskében fekvő egész tartomány és a bázishoz közeli városé is.<sup>2</sup>

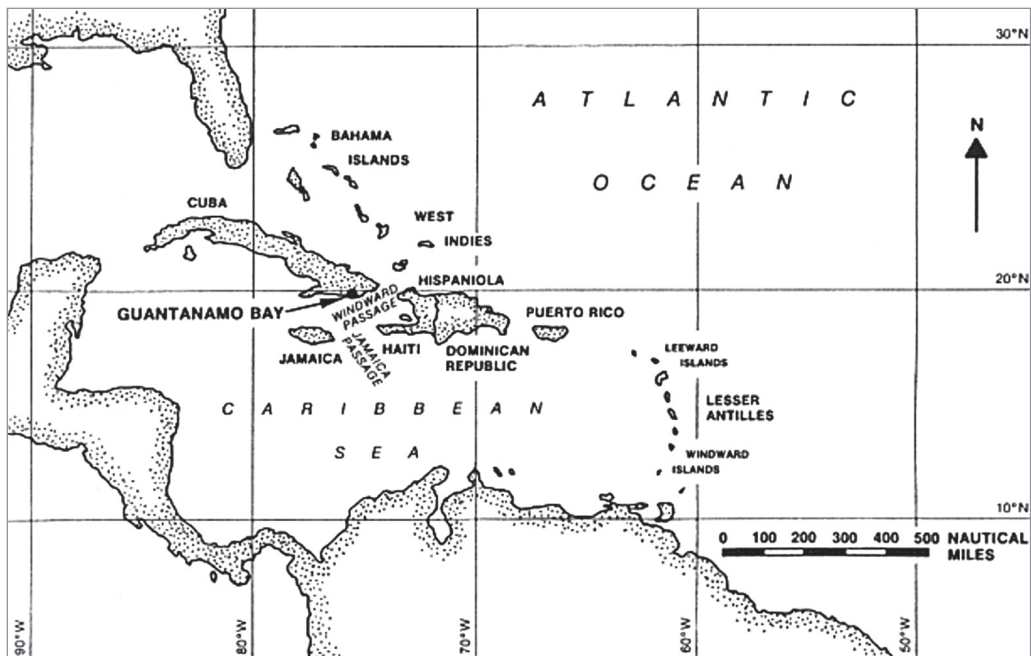
A támaszpont világpolitikai jelentősége nem a tálíb foglyok odaszállításával vette kezdetét; a terület már a spanyol–amerikai háborúban is szerepet játszott, és az elmúlt negyven évben állandó feszültségeket okozott az Amerikai Egyesült Államok és Kuba kapcsolatában.

### GEOPOLITIKA ÉS A NEMZETKÖZI VISZONYOK

Noha az öböl kiváló fekvése Kolumbusz óta ismert, a támaszpont története a XX. század első évében kezdődik. Az Egyesült Államok kongresszusa, még a spanyol–amerikai konfliktus kezdetén, 1898. április 9-én a Teller-határozatban kimondta: „Kuba szigetének népe szabad és független, és jog szerint is annak kell lennie.” E kongresszusi határozat „elutasít minden olyan törekvést és szándékot, hogy a szigeten felségjogot,

1. LATTMANN Tamás: „Fogolytábor a guantánamói támaszponton” *Nemzet és Biztonság* 2009. május, 10–19.

2. PRÓBÁLD Ferenc: *Amerika regionális földrajza* (Budapest: Trefort 2004).



Kuba és a Guantánamói-öböl

igazságszolgáltatást vagy uralmat gyakoroljon”. Ám ehhez hozzátette: „kivéve, ha az a sziget békéjének biztosítását szolgálja.”<sup>3</sup> A Henry Moore Teller szenátor által képviselt, Kuba szuverenitását elismerő álláspont később homályba vesztett.

Az Egyesült Államok hadserege, amely a függetlenségi háború óta először mérette meg magát nemzetközi szinten, könnyedén legyőzte a függetlenséggel való harcban megfáradt spanyol erőket. A Párizsban megkötött békeszerződés nyomán 1899. január 1-jén megszűnt a spanyol uralom a szigeten, ám igen sokatmondó volt, hogy a havannai El Morróban a spanyol zászló helyett az észak-amerikai lobogót húzták fel. Az amerikai külpolitika saját érdekeinek megfelelően alakította a szigetország belső viszonyait, kötelezve az új parlamentet egy alkotmánykiegészítésre, amely súlyosan sértette Kuba szuverenitását.

Ennek az 1901-ben kötött, Platt-kiegészítés néven elhíresült alkotmánymódosításnak a VII. cikkelye így rendelkezik: „Kuba kormánya az ország függetlenségéhez és népe védelméhez, valamint a saját védelméhez szükséges feltételeknek az Egyesült Államok által való megteremtése céljából *elad, illetve bérbe ad* az Egyesült Államoknak néhány meghatározott helyen szénraktárakat és kikötők számára szolgáló területeket, amelyek pontos helyét az Egyesült Államok elnökével egyetértésben fogják megállapítani.” Az I. cikkely pedig arról is intézkedett, megerősítve az USA monopolhelyzetét

3. A Teller-határozat szövege: [http://www.historyofcuba.com \[/history/teller.htm\]](http://www.historyofcuba.com [/history/teller.htm]).



a szigeten, hogy Kuba más hatalmaknak nem engedheti át területét katonai bázisok létesítésére.<sup>4</sup>

Az amerikaiak két helyszínt tartottak alkalmasnak: az egyik a Havannától keletre található Honda-öböl, a másik a Guantánamói-öböl volt. 1912-ben annak fejében, hogy az USA által stratégiai szempontból sokkal értékesebbnek tartott, a Panama-csatornával szemközti guantánamói támaszpont területét 116 négyzetkilométerre növelhette, lemondott a Honda-öbölről. Ez utóbbinak a jelentőségét amúgy is lényegesen csökkentette az amerikai hadihajók szabad ki- és bejárása a havannai kikötőbe, valamint a floridai félszigeten található haditengerészeti bázisok közelsége. Az amerikaiaknak nem volt ismeretlen ez a terep, már a függetlenségi háborúban is zajlottak itt ütközetek.

Guantánamo jelentőségét előnyös földrajzi helyzete adja. Kuba harmadik legnagyobb öbléről van szó, amelynek mélysége, jó védhetősége hatalmas flotta állomásoztatását teszi lehetővé, egyszóval az Antillák legjobb adottságú haditengerészeti támaszpontja. Vele szemben mintegy 1600 kilométerre található a térség legfontosabb stratégiai pontja, a Panama-szoros, mintegy annak előretolt védőbástyájaként.<sup>5</sup> Innen ellenőrizni lehet a Szél felőli csatornát (*Windward Passage*), amely az Európába vezető tengeri útvonalak legfontosabbika. Guantánamo értéke még azzal is fokozódott, hogy a Havanna és Santiago de Cuba, valamint a bázisok közötti vasútvonal a floridai szorost áthidaló kompok közbeiktatásával közvetlenül kapcsolódott az Egyesült Államok vasúti infrastruktúrájához, ezáltal biztosítva a legfontosabb karib-tengeri támaszpont utánpótlási vonalát. Guantánamo kiválasztása mellett szólt az is, hogy a kubai függetlenségi küzdelmek centrumában, a Sierra Maestra lábainál, Orientében, annak fővárosa, Santiago de Cuba mellett található (amely egyben a második legnagyobb kubai város). Ahogy Fischer Ferenc rámutat, e támaszpont mint Damoklész kardja függött állandóan Kuba felett, s fontos szerepet játszott az 1906-os, 1912-es, 1917-es újabb intervenciók során, de gyakran felhasználták más karibi népek ellen is.<sup>6</sup>

Guantánamo az Egyesült Államok legelső külföldön létrehozott katonai támaszpontja lett. A századforduló utáni évtizedekben az USA igen sűrű bázishálózatot alakított ki a Karib-térségben, ennek első állomása éppen Kuba volt. A Karib-tengert a nyílt óceántól a Nagy- és Kis-Antillák szigetláncja zárja el, illetve köti össze azzal. Ennek a Yucatán-félszigettől a venezuelai partokig húzódó ívnek, „szigetláncnak” a kiindulópontja Kuba. Az Egyesült Államok hagyományosan arra törekedett, hogy e stratégiai ív teljes egésze a kezébe kerüljön, s Miami-tól Trinidadig valóban zárt védelmi rendszert képezzen. Mindez Kubával kezdődött 1898-ban, s 1940-ben fejeződött be.<sup>7</sup>

4. A Platt-kiegészítés szövege: [http://www.fordham.edu/\[halsall/mod/1901platt.html\]](http://www.fordham.edu/[halsall/mod/1901platt.html]).

5. Antonio Nunez JIMENEZ: *Kuba földrajza* (Budapest: Gondolat 1966) 99.

6. FISCHER FERENC: „Az Amerikai Egyesült Államok katonai jelenléte és stratégiája a Karib-térségben a XX. század elején” (Szeged: Hispania 1985).

7. Ekkor ugyanis a nehéz helyzetben lévő Nagy-Britanniától megszerezte a katonai bázisok létesítésének jogát az addig angol kézen lévő szigeteken (Bahama-szigetek, Bermuda, Trinidad, Jamaica, Antigua, St. Lucia).

Noha a bázist hivatalosan csak 1903-ban alapították, az amerikai haditengerészet már az 1898-as háborúban történt partraszállás óta itt állomásozott. A támaszpontról szóló szerződést 1903. február 16-án írta alá Estrada Palmá kubai elnök, Theodore Roosevelt pedig 1903. február 23-án.<sup>8</sup>

A szerződés alapján a bázis területét egy közös amerikai–kubai bizottság jelölte ki. Ugyanakkor kijelentették, hogy Kuba szuverenitása véglegesen megmarad a bérbé adott területek felett. Még ebben az évben egy kiegészítő egyezményt is aláírtak a felek, amelyben részletesen szabályozták a bázisra vonatkozó kötelezettségvállalásokat.<sup>9</sup> A kiegészítő szerződést Havannában írták alá 1903. július 2-án, Rooseveltnél elnök október 2-án fogadta el. Ennek főbb pontjai:

- A területért az USA 2000 dollárt fizet Kubának aranyban évente.
- Anyagilag kárpótolják azokat, akiknek esetleg a magánterülete a bérbé adott területen lenne.
- Sem természetes, sem jogi személyeknek (cégeknek) nem engedélyezik, hogy bármiféle kereskedelmi, ipari vagy más szervezetet alapítsanak.
- Azokat a bűnözőket és gyanúsítottakat, akiket itt vesznek őrizetbe vagy ide szöknek, ki kell szolgáltatni a kubai hatóságoknak.
- Kikötötték, a Guantánamói-öböl vámmentes terület, de egyes termékeket (például fegyvereket) nem szállítanak innen kubai területekre.
- Miután a határokat kijelölték, kerítést állítanak föl, melynek költségeit az USA állja.
- Az USA vállalta, hogy átenged minden olyan hajót, amely Kuba kereskedelmét szolgálja, kivéve háború esetén.

Fontos megjegyezni, hogy a szerződés egyértelműen kimondja: a bérbé adott területek véglegesen kubai szuverenitás alatt maradnak. E szerződések az öblöt zárt kikötővé tették, a megfogalmazott kivételeken túl más hajó és repülő nem léphetett be a területre. Vagyis a vészhelyzetek kivételével a Guantánamói-öböl zárva van a nemzetközi kereskedelem és polgári hajók, repülők előtt.

A bázis első évtizedei békés építkezésekkel teltek, azonban a mostoha helyi körülmények igencsak megnehezítették az építkezők dolgát. Az itt állomásozó legénység az első években még hajókon lakott, mivel időbe telt, mire megfelelő legénységi szállásokat alakítottak ki. Sok gondot okozott az is, hogy bár tervbe vették egy szárazdoki építést, az sokáig nem készült el, mivel a korabeli technikával nem tudták megoldani, hogy a mészköves talajból teljesen kiszivattyúzzák a tengervizet. 1906-ban épült az első kezdetleges szárazföldi állomás. Az új bázison nemcsak a parancsnoknak, hanem a legénység bizonyos tagjainak is szállást tudtak biztosítani. Az idő múltával a támaszpont folyamatosan bővült, raktárépületekkel, a legénység tagjai önálló házaival, raktározóházakkal, s igény támadt egy nagy haditengerészeti kikötő létesítésére is.

8. Az egyezmény szövege: [http://avalon.law.yale.edu/\[20th\\_century/dip\\_cuba002.asp\]](http://avalon.law.yale.edu/[20th_century/dip_cuba002.asp]).

9. Az egyezmény szövege: [http://avalon.law.yale.edu/\[20th\\_century/dip\\_cuba003.asp\]](http://avalon.law.yale.edu/[20th_century/dip_cuba003.asp]).

Az építkezések kezdetben csak az öböl keleti (Windward Point-i) oldalán folytak, az itt épülő támaszpont rész a korábbi bázisparancsnokról kapta a nevét (McCalla Field). A partok mentén több világítótorony segíti a hajók közlekedését, ezek közül az elsőt még a spanyolok építették, és már a terület kijelölésénél is vonatkoztatási pontként kezelték. 1908-ban egy amerikai vállalkozó áruházat nyitott az állomáson. Ez egyértelműen megsértette az egyezményt, mely szerint a haditengerészeti támaszpont területén semmiféle üzleti vállalkozás nem létesülhet. 1911-től nagyarányú építkezés kezdődött. Számos épület készült el: kaszárnyák, üzletek, raktárak. E területet akkor még *Main Station*nek nevezték. Az épületek többsége ide összpontosult, itt volt például a hullámtörő gát, a hajójavító üzem, a hadianyagok raktára, távközlési és egészségügyi célokat szolgáló létesítmények stb. Az első állandó fegyverraktárt 1913-ban adták át. Emellett egyre égetőbb probléma lett az üzemanyag-ellátás, ezért egy 215.000 gallonos olajtárolót is építettek, mivel a gőzhajók már kezdték átadni helyüket az olajjal működtetett hajóknak. Szintén ekkor épült fel egy rádióállomás, két hatalmas adótoronnyal.

1916-ra elkészült a legtöbb tiszti és katonai szálláshely, ezt a részt napjainkban *Hospital Point*nek nevezik. A tengerészeket a *Fisherman's Point*ra helyezték át. Néhány évvel később áramfejlesztő dieselgenerátorok is épültek, ugyanakkor sokáig komoly gondként jelentkezett a bázis vízigénye, amelyre véglegesnek tűnő megoldást csak 1939-ben találtak, amikor a közeli Yateras-folyó vizét a támaszpontra vezették. Az amerikai kormány havi 14.000 dollárt fizetett a körülbelül napi 2,5 millió gallonnyi felhasznált vízért.<sup>10</sup>

Az első repülőter, noha korábban is működött, csak az 1940-es évekre épült ki teljesen. Ettől kezdve nemcsak a haditengerészet használta, hanem a közép-amerikai térség egyik fontos légi bázisaként is szolgálta az Amerikai Légierőt.

Ezeket az építkezéseket szinte mindig kubai munkaerővel végeztették, és a bázis civil kiszolgáló személyzetét (takarítók, kertészek stb.) is a környékbeli kubaiakból verbuválták. Ennek megfelelően igen jó viszony alakult ki a környékbeliek és a bázis lakosai között, ami nem is meglepő, hisz az amerikaiak biztos munkahelyeket nyújtottak Kuba egy igen alulfejlett provinciájában.

Bár az első világháború nem volt jelentős hatással a bázisra, nem sokkal az előtt, hogy az USA hadba lépett volna, 1917 februárjában helyi zavargások kötötték le a támaszpont és akkori parancsnoka figyelmét. A polgárháború az 1916-os kampányból, az elcsalt választásokból és az annak eredményét megkérdőjelező vitákból nőtt ki. A santiagoói amerikai konzul a tengerészgyalogság bevetését követelte, hogy fenntartsák a rendet és biztosítsák az USA-érdekeltségeket. A támaszpont parancsnoka komoly dilemmával nézett szembe, mivel ez nem tartozott hivatali kötelességei közé, másrészt nem volt alárendelve a konzulnak, ám nem kívánt ujjat húzni a jó washingtoni kapcsolatokkal rendelkező politikussal. Mivel a korszakban a kommunikáció az Atlanti Flotta parancsnokságával igen kaotikus és megbízhatatlan volt, ezért kelletlenül felajánlotta segítségét és egy ott állomásozó régi ágyúaszád szolgálatait. A katonailag

10. Forrás: <https://www.cnmc.navy.mil/> [Guantanamo/AboutGTMO].

elhanyagolható értékű hajó parancsnoka azonban kitűnő diplomatának bizonyult, és egy darabig sikerrel közvetített a konzul és a lázadók között. Nemsokára viszont megérkeztek Menocal kubai elnök rendfenntartó erői, németbarátsággal vádolták a felkelőket és a liberálisokat, és levették a felkelést.

Mivel az éghajlat megfelelő volt, az 1910-es évektől az öböl lett az Atlanti Flotta téli szállása és gyakorlatozó helye. Minden télen, amikor a flotta a támaszponton állomásozott, próbáltak minden szolgáltatásból, lehetőségből a lehető legjobbat, legtöbbet nyújtani, hogy ezzel is minél jobb képet fessenek az amúgy nem túl vonzó bázisról. A kubai városok szórakozást biztosítottak, barátságos hozzáállást tanúsítottak, az amerikaiak pedig elég pénzt és lehetőséget a helyi ipar felvirágzásához. Sok környékbeli kubai ezekben az időkben hatalmas vagyona tett szert a támaszpontra alapozva. Voltak viszont olyanok, akik nem találták megfelelőnek az itteni viszonyokat: a tisztfeleségek folyton panaszlevelekkel bombázták a parancsnokságot. Egy tengerészfeleség még cikket is írt egy újságba a támaszpont életéről, melyben elég elszomorító képet festett a guantánamói életéről, hangsúlyozva az állandó ivászatot és a szomszédos kubai városokban virágzó, a szabadságos katonákra alapozott prostitúciót.<sup>11</sup> A szesztilalom idején még jellemzőbbek lettek ezek a jelenségek.

Megemlítenéd, hogy 1928-ban, amikor Kubában került megrendezésre a VI. Pán-amerikai Értekezlet, Calvin Coolidge Havanna után meglátogatta a támaszpontot is, ezzel ő lett az első amerikai elnök, aki a bázison járt.

A harmincas évek elejétől egyre inkább a rendcsinálás szándéka volt jellemző a támaszpont parancsnokaira. Ennek elsősorban politikai okai voltak, mivel 1933 augusztusában a Machado-rendszert megdöntötték Kubában, és kisebbfajta menekültáradat zúdult a bázisra. A rendszerben fontos pozíciókat betöltő magas rangú hivatalnokok és korrupt kubai pénzemberek szervienseikkel együtt találhattak menedéket a támaszponton, mivel jó kapcsolatokat ápoltak magas amerikai körökkel. Ezzel kezdetben nem is lett volna gond, ám a bázisra bejáró kubaiakkal állandóan összetűzésbe keveredtek, sőt gyilkosságok is előfordultak. A tarthatatlan állapotoknak hamar véget vetettek. Ekkortól jellemző, hogy a támaszpont parancsnokai egyre komolyabban vették a biztonságot, felújították a bázis határán álló kerítést, felülvizsgálták a kiadott engedélyeket, szigorították a belépést.<sup>12</sup>

1934-ben az USA úgy látta, hogy a kubai politikai helyzet alakulásával veszélybe kerültek az érdekeltségei. Az új miniszterelnök, Grau San Martín élesen szembe helyezkedett az Egyesült Államokkal. Nemsokára azonban Batista vette át az irányítást, mindenben kiszolgálva az északi szomszédot, ám bizonyos washingtoni katonapolitikai körök tovább kívánták erősíteni a guantánamói bázis helyzetét, ezért új szerződést erőltettek Kubára. Az egyezménynek, amelyet 1934. május 29-én írtak alá Washingtonban, a leglényegesebb III. cikkelye úgy rendelkezik, hogy ameddig az Egyesült Államok *el nem hagyja* a guantánamói támaszpontot vagy a két ország között erre

11. Idézi Marion Emerson MURPHY: „The History of Guantanamo Bay 1494–1964” *U.S. Navy: Liberty magazine* (1912, April 1930 issue).

12. Forrás: [https://www.cnic.navy.mil/\[Guantanamo/AboutGTMO\]](https://www.cnic.navy.mil/[Guantanamo/AboutGTMO]).

vonatkozólag *megállapodás nem születik*, az továbbra is az Egyesült Államok birtokában marad.<sup>13</sup> Az egyezmény többi része kevésbé releváns témákkal foglalkozik, mint például a járvány esetén követendő magatartás.

Ezzel a szerződéssel az USA tulajdonképpen örökre szóló bérleti jogot szerzett az öbölben. Geopolitikai megfontolások miatt kevésbé valószínű, hogy az Egyesült Államok szerződésben mondana le a területről, ugyanezen okból az itt állomásozó csapatokat sem valószínű, hogy kivonnák. A területen élő személyek az USA-nak felelősek, és az ő jogszabályait kell betartani. Ebben a szerződésben már nem szerepel a Honda-öböl.

Fel kell hívni a figyelmet néhány olyan tényre a támaszponttal kapcsolatban, amely már lassan evidenciaként forog közszájon, még tudományos (vagy annak szánt) tudósításokban is, ennek ellenre tévedés. Tehát a bázist, mint azt a hivatkozott szerződések is bizonyítják, 1903-ban alapították, ám nem volt semmiféle időbeli korlát kikötve. Azt a sok helyütt tévesen idézett ténytet, hogy ötven, kilencvenkilenc vagy száz évre szól a szerződés, cáfolni kell. Annál is inkább, mivel a Platt-kiegészítés III. cikkelye értelmében – annak visszavonásáig – az Egyesült Államok *bármikor* élhetett az intervenció jogával, ezért értelme sem lett volna. Az 1934-es szerződés pedig, mint láttuk, megint csak nem időhöz köti a bérleti szerződés hatályát, hanem két lehetséges eseményhez: a közös akarattal felmondáshoz, valamint a terület elhagyásához-kiürítéséhez az amerikai fél részéről. Ezek nem életbevágóan lényeges ténybeli tévedések, de nem árt velük tisztában lenni.

#### A GUANTÁNAMÓI TÁMASZPONT A XX. SZÁZAD MÁSODIK FELÉBEN<sup>14</sup>

A guantánamói haditengerészeti bázis a második világháború alatt nem töltött be komoly szerepet, csupán az utánpótlás állomáshelyeként, üzemanyagtöltő állomásként és kiképzőtámaszpontként szolgált. A második világháború befejezése és a bipoláris világ új kihívásai egyértelművé tették, hogy a haditengerészetet át kell alakítani és professzionalizálni kell, ami magába foglalta az újfajta harci kiképzést és a teljesítményarányok megváltoztatását is. A háború utáni időszakban a katonáknak képesnek kellett lenniük arra, hogy a megváltozott hadviselési keretek között a különböző és egyben újfajta eszközöket magas szinten tudják kezelni. Az idők folyamán további fegyvereszközök jelentek meg, köztük például a rakéta-hadviselés, amely további kiképzést és szakértelmet igényelt. 1950-ben, a koreai háború kitörésekor az atomkor szak kihívásainak megfelelő, újfajta kiképzést indítottak, amelyben Guantánamónak komoly szerep jutott. Körülbelül húsz-negyven hajó személyzetét képezték ki ebben az időben a bázison, és 1954. május 8-án elindították a tengeralattjárók elleni harcászati kiképzést.

13. Az egyezmény szövege: [http://avalon.law.yale.edu/\[20th\\_century/dip\\_cuba001.asp\]](http://avalon.law.yale.edu/[20th_century/dip_cuba001.asp]).

14. Ez a fejezet MURPHY munkáján alapul (11. l.), valamint az utóbbi évek eseményeit tekintve a guantánamói bázis weblapjának információin; [https://www.cnmc.navy.mil/\[Guantanamo/AboutGTMO\]](https://www.cnmc.navy.mil/[Guantanamo/AboutGTMO]).



Ezzel párhuzamosan 1953-ban felállítottak egy speciális egységet, a Haditengerészeti Sürgősségi Szárazföldi Védelmi Erőt (*Naval Emergency Ground Defense Force*, NEGDEF). A hatékonyság érdekében időszakosan tartottak kiképző gyakorlatokat, és a létszámot folyamatosan növelték újonnan érkező katonákkal. 1954. június 26-án, hogy teszteljék az NEGDEF készségét, katasztrófa körülményeket, hurrikánt és atomcsapást szimuláltak. Ezek a gyakorlatok különös fontossággal bírtak abból a szempontból, hogy megszilárdították a tömeges evakuálás folyamatait rendkívüli esemény esetére. Az ekkor megszerzett gyakorlat később igen jól jött...

Az ötvenes évek elején még semmi sem utalt arra, milyen változások fognak bekövetkezni a szigeten és a bázis életében egyaránt. 1953-ban magas rangú katonatisztek jelenlétében megünnepezték a támaszpont fennállásának 50. évfordulóját.

A McCalla reptér, amely korábban motoros repülőgépek és léghajók számára lett tervezve, a negyvenes évektől egyre szűkösebbnek bizonyult. Az öböl nyugati oldalán kezdetben csak néhány ideiglenes épület állt, ám éppen a terület magasabb fekvése és viszonylagos érintetlensége folytán alkalmas volt egy szuperszonikus repülőtér és az azt kiszolgáló épületek kiépítésére. A 8000 láb hosszú kifutópálya *Leeward Point*-i megépítésével és 1953 januárjában az új repülőtér átadásával Gitmo belépett a szuperszonikus korba, megfelelve a kor sugárhajtású vadászgépei által támasztott elvárásoknak. Guantánamo légikikötője bázisul szolgált az összes közép-amerikai tengerészeti hadművelethez. 1954 folyamán új hangár és irányítótorony épült, mellette boltokkal és irodákkal. *Leeward Point* kiépítése szükségessé tette a pihenést és az ellátást szolgáló létesítmények fejlesztését. 1955–57 folyamán további létesítmények épültek a kiszolgáló személyzet ellátására és szórakoztatására, például beteggondozó és színház is.

Kuba és az USA szoros kapcsolatainak újabb jele volt az Egyesült Államok és Kuba kormánya között 1956. január 10-én megkötött kétoldalú egyezmény. Ez támogatást biztosított mindkét ország tengerészeti egységei számára, továbbá pénzügyi tranzakciókat fedezett, utánpótlást és szervizelés biztosított naszádok számára.<sup>15</sup>

Kubában a politikai légkör egyre kritikusabbá vált, amelyet csak tetőzött, hogy lázadó csapatok megbuktatták a kormányt, a szárazföldi védelmi erő egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A *US Army* és Castro forradalmának viszonyát előre jelezte egy azóta elfeledett eset: 1958. június 27-én huszonkilenc tengerészt és tengerészgyalogost, akik eltávozáson voltak Kubában, foglyul ejtett és a hegyekbe hurcolt egy kubai lázadó csapat, amelyet Fidel Castro testvére, Raul Castro vezetett. 1958. július 18-án a diplomáciai erőfeszítéseknek köszönhetően végül elengedték őket és sértetlenül visszatérhettek a bázisra, ám a hadsereg ekkortól komoly gyanakvással tekintett a forradalmárokra.<sup>16</sup>

A világ figyelmét soha nem vonta olyan intenzíven magára a Guantánamói-öböl, mint az 1950-es évek vége felé. Fidel Castro 1959-es hatalomátvételével olyan események láncolata indult el, amelyek közvetlen hatással voltak a támaszpontra nézve. Az

15. ANDERLE Ádám: *Kuba története* (Budapest: Akkord 2004) 107.

16. Brian LATELL: *Kuba Fidel Castro után* (Budapest: HVG 2008) 149.

amerikai–kubai kapcsolatok Castro 1960. május 1-jei beszéde után kezdtek hanyatlani, amikor az elnök nyilvánosan deklarálta marxista kötődését és megkezdte a kubai társadalom és gazdaság kommunista átalakítását. Ettől fogva nagyobb biztonsági hangsúlyt fektettek a kerítésre, növelték az őrszolgák számát és egyéb finomított biztonsági intézkedéseket is életbe léptettek.

Dwight D. Eisenhower elnök a következő nyilatkozatot adta ki, amikor az amerikai–kubai kapcsolatok formálisan megszakadtak 1961. január 4-én: „A diplomáciai és konzuláris kapcsolataink megszűnése Kubával nincs hatással a guantánamói tengerészeti bázisunk státuszára. A szerződési jogot, amely alatt Tengerészeti Bázist tartunk fenn, nem lehet megszüntetni az Egyesült Államok beleegyezése nélkül.”<sup>17</sup>

Ezzel a tengerészeti bázis egy egészen új biztonsági fogalommal vált. A kubai kormányzat fiatal, tapasztalatlan milicistákat telepített a kerítés kubai oldalára, hogy őrként szolgáljanak ott. Bár a propaganda mindkét oldalról igen aktív volt, az amerikaiak nem igazán tekintettek ellenségként a szegényesen felöltöztetett, rosszul felszerelt és nyilvánvalóan tapasztalatlan milicistákra.

A Disznó-öbölbeli invázió idején, 1961. április 17-én a tengerészeti bázis elővigyázatosságból további biztonsági intézkedéseket léptetett életbe. A néhány száz mérföldre Guantánamótól észak-nyugatra véghezvitt akció semmiféle szokatlan eseménnyel nem járt. Habár szóbeszéd terjengett a személyzet (hozzátartozók, nem katonai alkalmazottak) evakuálásáról, illetve aggódtak, hogy a kubai kormányzat esetleg elzárna a bázis vízutánpótlását a Yateras-folyóból, egyik sem történt meg.

A nyugtalanság erősödött Kubában, és megszámlálhatatlan kubai menekült keresett menedéket a támaszponton. Fidel Castro, hogy elriassa a menekülni vágyókat, 1961 őszén a milíciával több mint tíz mérföld hosszú kaktuszmezőt ültetett végig a kerítés északkeleti részén. Így a „kaktuszfüggöny” vált a kommunisták uralta országok másik szimbolikus falává. A kaktuszfüggönyt taposóknakkal is kiegészítették, kb. 55.000 darabot helyeztek el a szembenálló felek a területen, amely a két Korea közötti határsáv után a második legnagyobb a világon.

Mivel a bázis élete nagymértékben függött az ott dolgozó kubaiaktól, ezért a forradalmi kormányzat azok életének nehezítésével próbálta a bázist ellehetetleníteni. A kubai kormányzat 1960 novemberében elhatározta, hogy az észak-keleti kapu elé bankot épít. A cél az volt, hogy a kubai munkások kötelezően pezóra váltsák dollárjaikat, ahogy kubai területre lépnek. Habár az épület elkészült, nem töltötte be a neki szánt funkciót – ahogy az intézkedés sem ért el eredményeket –, és hamarosan a kubai milicisták őrházává vált, majd a kubai hadsereg reguláris csapatai vették birtokba. A kapuk járműforgalom előli lezárásától kezdve 1964 februárjáig a kubaiakat, akik munka után elhagyták a bázis területét, átkutatták az amerikai őrszolgák néhány yardos körzetén belül. A női alkalmazottak gyakran estek át megalázó motozáson. 1962 szeptemberében a kubai kormányzat leállította azokat a kis személyszállító hajókat, amelyek Caimaneráról és Boquerónról szállítottak utasokat a Bravo-mólónál lévő főkapuhoz. Ezt követően ezeknek a munkásoknak kerülniük kellett a Guantánamói-öböl

17. MURPHY (11. l.).

felső része felé, hogy az észak-keleti kapun át léphessenek be a bázis területére – ez is az egyike volt azon kísérleteknek, amelyekkel sok bosszúságot okoztak azoknak, akik hűségesen munkába jártak az amerikai haditengerészethez nap mint nap. Végül a kubai kormányzat megtiltotta új munkavállalók felvételét, de a már foglalkoztatottak számára engedélyezte a további munkavégzést.<sup>18</sup>

A rakétaválság idején a támaszpont rendkívüli helyzetbe került. Még mielőtt a segédmunkaerőt evakuálták volna 1962. október 22-én, hogy megerősítsék a bázis helyi védőit, egy nappal korábban további tengerészgyalogos egységek érkeztek a Guantánamói-öbölbe. Az új csapatok érkezése komoly megterhelést jelentett az ellátást biztosító részlegnek, amíg meg nem kezdték a hozzátartozók evakuálását. Nagy segítséget jelentettek a *SeaBee*-nek nevezett IV. Mobil Mérnöki Zászlóalj katonái, akik épp a szokásos kiképzésükön tartózkodtak a bázison 1962 júniusa óta. A válság első két hete alatt a *SeaBee*-k a tengerészgyalogosok segítségével több mint 20 mérföldnyi új utat építettek. Emellett egy nagyszabású védelmi építkezési terv kivitelezéséhez is hozzáfogtak, melynek során tömör, megerősített bunkerek százait építették fel rekordidő alatt a Guantánamói-öböl dombokkal tarkított területén. A helyzetre való tekintettel az egész állományt harckészültségbe helyezték és rendkívüli rendszabályokat léptettek életbe. A körülbelül kétezer-nyolcszáz hozzátartozót október 22-én reggel kezdték evakuálni, főleg hajókon, ám a betegeteket és az állapotos asszonyokat légi úton. A válság elmúltával a hozzátartozók 1962 decemberétől térhettek vissza a Guantánamói-öbölbe. Tekintettel a támaszpont földrajzi helyzetére, a válság során innen nem terveztek támadó hadműveletet kubai területek ellen, legalábbis eddig nem bukkant fel erre utaló dokumentum.

1964 februárjában harminchat kubai halászt tartóztattak le a floridai vizeken történő illegális halászatért. A halászokat bírósági eljárás után bűnösnek találták, majd kiutasították őket Kubába. Mintegy megtorlásul a kubai kormányzat 1964. február 6-án elrendelte a tengerészeti bázis vízutánpótlásának elvágását. Ez rendkívül kellemetlen helyzetbe hozta a támaszpontot. A Guantánamói-öböl saját vízforrásának szükségességét már régen felismerték. Mivel 1939 óta a kubai kormányzat biztosította a vizet a Yateras-folyóból, nem volt sürgető egy ilyen terv életbe léptetése. Időről időre végeztek fúrásokat víz után kutatva a bázis különböző pontjain, de nem sok sikerrel jártak, a víz sós volt, emberi fogyasztásra alkalmatlan.<sup>19</sup>

Mikor a vízutánpótlás megszűnt, kb. 14 millió gallon víz volt tartalékban. Azonnal szigorú vízkorlátozást rendeltek el. Minden vízfelhasználást megtiltottak, ami nem volt létszükséglet, így a mosodák, a vízűtéses légkondicionálók működését, a gyp öntözését, és bezárták az uszodákat. Először Jamaicából, majd Floridából hozattak vizet tankerekkel. 1964 februárjában sikerült hozzájutniuk egy sótalánító üzemhez Point Lomából a Belügyminisztérium segítségével. Az üzemet teljes egészében leszerelték és megkezdték annak átszállítását Kubába. A szállítmány április közepén ér-

18. MURPHY (11. lj.).

19. Bővebben: [https://www.cnicy.navy.mil/AboutGTMO/gtmohistgeneral/gtmohistmurphy/gtmohistmurphyvol2/gtmohistmurphyvol2ch1/CNIC\\_047247](https://www.cnicy.navy.mil/AboutGTMO/gtmohistgeneral/gtmohistmurphy/gtmohistmurphyvol2/gtmohistmurphyvol2ch1/CNIC_047247).

kezett meg 600 tonna felszereléssel. Friss vizet először július 26-án állítottak elő, ami rekordidőnek számít. Ezt követően még két desztilláló egységet helyeztek üzembe, amellyel napi 2,25 millió gallon tengervíz tudnak ihatóvá tenni. A vízátalakító rendszer mellett két turbinagenerátor is működik, amelyek képesek 15.000 kilowatt áram megtermelésére, így ezek felválthatták az elavult diesलगenerátorokat.

A vízkrízis idején Lyndon B. Johnson elnök deklarálta, hogy a guantánamói bázisnak, amennyire csak lehetséges, önfenntartóvá kell válnia. Ez magában foglalta a kubai alkalmazottak elbocsátását is. Az elnöki rendelet értelmében 1964 februárjától a bázis több mint kétezer kubai alkalmazottjától volt kénytelen megválni. A munkaerő hiányának pótlására további tengerészeket vezényeltek a bázisra és hétszáz jamaicai férfit is felfogadtak. Ezt követően a bázis élete visszatért a normális kerékvágásba, békes építkezések és további fejlesztések kezdődhettek.

Bár a kubai válságot lezáró tárgyalások során Castróék követelték a támaszpont bezárását, ez Moszkva számára nem volt lényeges kérdés, ezért hamarosan elvetették ezt a lehetőséget. Guantánamo feladásának gondolata nem veszett el a rakétaválság lezárulásával, a hetvenes években több amerikai szenátor is sürgette a viszony rendezését Kubával, amely magában foglalta volna a bázis átadását is. Először, 1972 áprilisában, Edward M. Kennedy szenátor szólította fel az amerikai kormányzatot, hogy kezdje meg a kubai kapcsolatok normalizálását. Hat hónappal később szovjet ajánlatról érkezett jelentés, mely szerint csökkentenék kubai jelenlétüket, ha Kuba megkapja Guantánamót. Az ajánlat soha nem öltött hivatalos formát. 1973 márciusában Charles Porter korábbi kongresszusi képviselő sürgette az Egyesült Államokat, hogy adja el a Panama-csatornát és adja vissza Guantánamót.<sup>20</sup> Ugyanebben az évben az el nem kötelezettek mozgalma is ugyanígy foglalt állást a támaszpont ügyében. Ezeknek természetesen semmilyen hatásuk nem lett a bázisra nézve. 1981-ben egy washingtoni lap arról cikkezett, hogy felmerült a bázis bezárásának lehetősége is, ám az elnök végül úgy döntött, hogy Guantánamo a záloga a karibi amerikai jelenlétnek.<sup>21</sup>

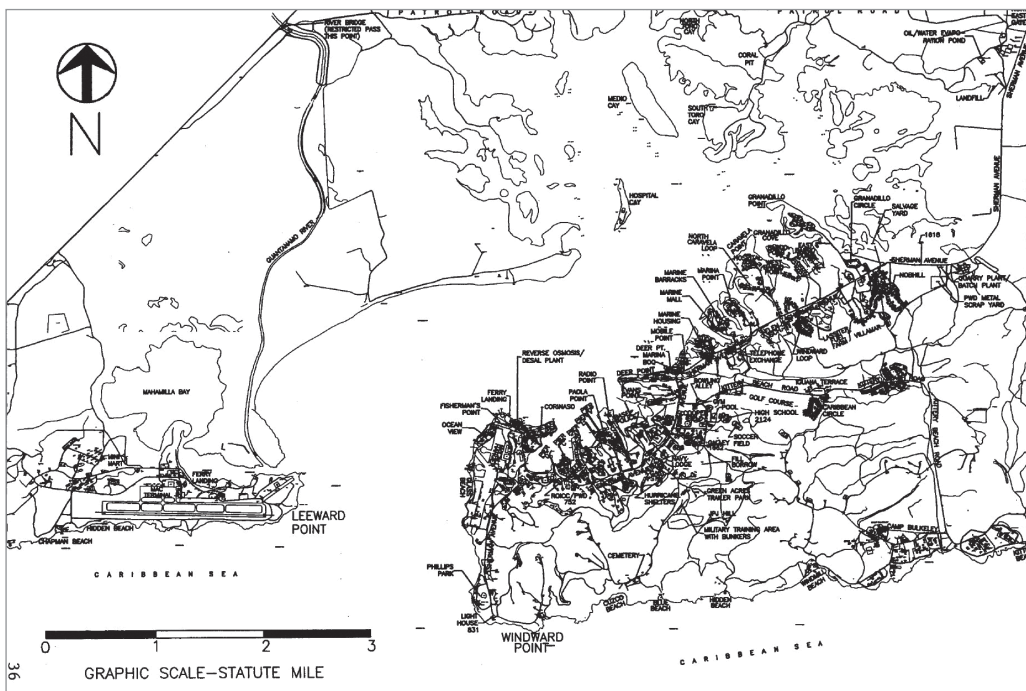
A támaszpont a kilencvenes évek elejétől jelentős szerephez jutott a Karib-tenger térségében zajló drogcsempészet elleni küzdelemben.

1991-ben a Haitiben zajló politikai és társadalmi események miatt közel 34.000 személy kelt át a tengeren és kért menedékjogot az öbölben. A támaszpont az ekkor tanúsított magatartásért megkapta a *Navy Unit Commendation* kitüntetést. Ehhez hasonló szerepet kellett betöltenie a bázisnak 1994-ben is, mikor a kubai menekültek több tízezres áradata megindult az USA felé.<sup>22</sup> Az év augusztusában az ott szolgálók háromezer-háromszáz családtagját és civil dolgozókat evakuáltak a támaszpont területéről, hogy legyen hely a menekülteknek. A Pentagon felkészült rá, hogy szállást adjon további hatvanezer bevándorlónak a bázison, de erre nem került sor. A krízis lezárultával, 1995-ben a családtagok visszatérhettek, ekkor bővült a bázis egy sor szociális épülettel (óvoda, iskola stb.). Az eset óta az öböl egyensúlyban tartja a be-

20. LATELL (16. lj.) 212.

21. Forrás: *Washington Star*, July 4 1981, idézi MURPHY (11. lj.).

22. Julia E. SWEIG: *Cuba – What Everyone Needs To Know* (Oxford: Oxford University Press 2009) 165.



A Guantánamói-öböl részletes térképe

vándorlók számát, nagyban segítve a hatóságok munkáját az embercsempészek elleni küzdelemben.

A támaszponton található egy haditengerészeti kórház, meteorológiai és oceanográfiai központ, és számos egyéb létesítmény is a tejfarmtól a tévéadóig.

Legutóbb 2001-től került az újságok címlapjára a bázis, amikor az amerikai kormány úgy döntött, hogy ide szállítják az Afganisztánban elfogott, terrorizmussal vádolt személyeket, s ezzel új korszakot nyitott a támaszpont történetében.

Castro kormánya mindent elkövet, hogy törvénytelennek állítsa be az amerikai jelenlétet, törnek nevezve azt, melyet Kuba szívének szegeznek. A retorikai elemekkel telítődött beszédek után azonban nem kockáztathat meg Kuba valamiféle egyéb, fegyveres akciót a bázis ellen. Ahogy ő maga is fogalmazott: „Guantánamót soha nem fogjuk erővel elvenni, de ez egy olyan földdarab, amit soha sem fogunk földadni.”

Munkámban szándékosan nem foglalkoztam a közelmúlt eseményeivel, a foglyok ideérkezése után kialakult helyzettel, mivel annak tárgyalása jelenleg kevésbé történelmi, sokkal inkább jogi-politikai kérdés.



Török Gábor

## A LENÉZÉS ÁRA

Kereskedelmi jog és globalizáció

A globalizációval sokan és sokféle értelemben foglalkoztak már. Érthető módon elsősorban a közgazdaságtan szemszögéből jelentek meg komoly elemző munkák, de a kérdéssel az államtudomány is foglalkozik. Ez érthető, hiszen a multinacionális vállalatok mára már mindenképpen kormányzati szerepbe kerültek, ha épp egy-egy esetben nem nőttek az adott kormányzat feje fölé. A szakirodalmat tekintve tehát úgy tűnik, hogy a globalizáció mint jelenség az említett tudományok területére tartozik, s ezt a képzetet még az is erősíti, hogy a magánjog szakirodalmi szinten<sup>1</sup> viszonylag szerényebb mértékben képviselteti magát.

A magam részéről úgy vélem, hogy a jelenség megértéséhez elsősorban a kialakulás okait kell szemügyre vennünk, mégpedig nem szigorú jogági elhatárolás alapján – mindenáron ragaszkodva a magánjogi dogmatikához –, hanem társadalmi komplexitásában kell vizsgálni a kérdést. Ha ezzel a szemléletmóddal felvértezve kezdjük el kutatásainkat, viszonylag gyorsan meglepő eredményre juthatunk. Ez pedig nem más, mint az a tény, hogy a globalizáció tulajdonképpen jogi megjelenési formáját tekintve száz százalékosan kereskedelmi jogi jelenség, s így valójában a széles értelemben vett magánjog területére tartozik. Ezt támasztja alá egyebek között az is, hogy a kereskedelem már igen korán kialakította saját jogát (lásd például a különböző kereskedelmi szokásokat), kihasználva azt aényt, hogy az országhatárokon átnyúló kereskedelmi tevékenység természeténél fogva függetlenedett az adott országok nemzeti jogától. Így óhatatlanul nemzetközi méretekben is hamar kialakult egy olyan szabályanyag, amelyet az e tevékenységet folytatók önmagukra nézve kötelezőnek fogadnak el, s ahogy a kereskedelem gazdasági jelentősége egyre növekszik, úgy válik – válhat – ez a normarendszer az adott állami jogforrásokkal egyenrangúvá, sőt globalizált világunkban már azt meghaladóvá.

De vajon hogyan s főleg miért alakult ki ez a helyzet? Vajon tényleg szükségszerű volt-e, vagy pedig az emberiség korábbi történeti időszakában követett magatartásával idézte ezt elő? A válaszhoz megítélésem szerint elsősorban azt kell röviden áttekintenünk, hogy a különböző korokban az uralkodó társadalmi felfogás miként tekintett magára a kereskedelemre mint tevékenységre.

A felfogás változása alapján álláspontom szerint három jól elkülöníthető periódus tapintható ki. Az első szakasz a kezdetektől a reformációig tartott; a második a reformációtól 1973-ig, a Bretton Woods-i egyezmény felmondásáig, a harmadik pedig 1973-ban kezdődött, az 1980–90-es években teljesedett ki s napjaink valóságaként éljük meg. Ez utóbbi nem más, mint „a globalizáció kora”.

1. Lásd például Francesco GALGANO: *Globalizáció a jog tükrében* (Budapest: HVG-Orac 2006).

A görög-római korra – mint a felfogásom szerinti első szakaszra – a kereskedelem teljes elutasítása, lenézése volt jellemző. Platónnál például a tulajdonnak és így a kereskedelemnek mint káros dolognak nincs helye az ideális államban. Vele ellentétben Arisztotelész részletesen foglalkozott a kérdéssel: „Van aztán a vagyonszerzésnek egy másik fajtája – írta –, melyet, és pedig joggal, pénzkeresésnek nevezünk; ez az, ami azt a látszatot kelti, hogy a gazdaságnak és a vagyonnak nincs határa. Ezt sokan az előbb említetttel egy és ugyanazon jelenségnek tartják, mert vele rokon; ám se nem azonos az előbbivel, se nagyon messze nem esik tőle. Az egyik természettől való, a másik nem, hanem inkább bizonyos gyakorlat és ügyesség eredménye. Erre vonatkozólag induljunk ki a következőkből; minden vagyontárgynak kétféle használati módja van, s mindkettő magával az illető tárggyal áll vonatkozásban, de nem ugyanazon értelemben, hanem míg az egyik annak sajátos lényegén alapul, a másik azon kívül esik; pl. a lábbelit lehet használni és el lehet cserélni. Íme két mód a lábbeli felhasználására; mert ha valaki pénzért vagy élelmiszerért cserél lábbelit olyannal, akinek arra szüksége van, a lábbelit akkor is csak mint lábbelit használhatja föl, csak éppen, hogy nem a természete szerinti célra.”<sup>2</sup>

Arisztotelész szerint a csere nem alkalmazható általános és meghatározó jelleggel, hiszen a csere maga úgy keletkezett, hogy az egyes embernek valamely szükségleti cikkből több vagy kevesebb áll rendelkezésére. Erről az elvi alapról jut arra a következtetésre, hogy a kereskedelem nem természetes tartozéka a pénzkeresésnek; végső következtetése aztán az, hogy a kereskedelem, mivel árucserén alapszik, joggal gáncsolható (mert így már nem természetszerű, hanem valaki kárára van alapítva). Mondja is, hogy teljesen érthető, ha az uzoráságot gyűlölik, hisz az magából a pénzből szerzi a vagyont, s a pénzt nem arra használja, amire az eredetileg rendeltetett. E felfogás alapja tehát az, hogy értékteremtésnek kizárólag új érték fizikai előállítását tartja, s a pénzt csak és kizárólag mint a cserekereskedelmet kisegítő eszközként fogja fel. Ennek következtében Arisztotelész szerint a pénz önmagában nem jelent értéket.<sup>3</sup>

Ez a felfogás vonul végig a római gondolkodáson is. Például az idősebb Cato a földművelésről szóló munkájában a kereskedelmet a római szellemtől távol állónak minősíti, és leszögezi, hogy az igazi rómainak ez a tevékenység nem való.<sup>4</sup>

A helyzet alapvetően nem változik a kora középkorban sem. Ennek okát ragyogóan világítja meg Bertrand Russell: „A görög időkől napjainkig az emberiség, vagy legalábbis annak gazdaságilag fejlettebb része adósokra és hitelezőkre oszlik. Az adósok mindig is helytelenítették a kamatot, a hitelezők pedig támogatták. Az adósok többnyire a földbirtokosok közül kerültek ki, míg a hitelezők többnyire kereskedelemmel foglalkoztak. A filozófusok véleménye ebben a kérdésben – egész kevés kivételtől eltekintve – megegyezett saját társadalmi osztályukéval. A görög filozófusok vagy a birtokos osztály tagjai közül kerültek ki, vagy annak szolgálatában álltak, tehát helytelenítették a kamatot. A középkori filozófusok egyházi emberek voltak, s mivel az

2. ARISZTOTELÉSZ: *Politika* [ford. SZABÓ Miklós] (Budapest: Gondolat 1984) 85.

3. ARISZTOTELÉSZ (2. lj.) 89.

4. CATO: *A földművelésről* [ford. KUN József] (Budapest: Akadémiai 1966) 87.

egyház vagyona nagyrészt ugyancsak földbirtokban állt, nem láttak okot Arisztotelész ide vonatkozó nézeteinek revidálására.”<sup>5</sup>

A reformáció s különösen a reformáció kálvini ágának megjelenésével a helyzet gyökeresen megváltozott. Ekkor alapvetően alakult át a kereskedelem megítélése. A paradigmaváltást az jelentette, hogy újra lehetővé tették, elfogadták a kamatot. Ezt is megvilágító erővel magyarázza Russell: „A legelkötelezettebb protestánsok közül sokan maguk is üzlemberek voltak, így számukra elengedhetetlen volt a kamatos kölcsönzés. Esőként Kálvin, majd később más protestáns teoretikusok is szentesítették a kamatot; végül a katolikus egyház is arra kényszerült, hogy alkalmazkodjék a helyzethez, mert a régi tiltás elavulttá vált. Azok a filozófusok, akiknek jövedelmei az egyetemek befektetéseiből származtak, már azóta támogatták a kamat intézményét, amióta levetették a barát-csuhát és a földbirtokossághoz csatlakoztak. A kérdés minden korszakában gazdag elméleti érvrendszer állt rendelkezésre a gazdaságilag célszerű nézet alátámasztására.”<sup>6</sup>

Az ekkor uralkodó felfogás teljesen megváltozott, s a kereskedelem már a gazdaság egyik legfontosabb területeként jelent meg. Jól illusztrálja ezt a váltást Európa legelső kereskedelmi törvénykönyve, az 1673-ban kiadott *Code Savary*<sup>7</sup> előszava: „Mint hogy a kereskedelem a forrása a közjólétnek, évek óta azon vagyunk, hogy azt virágzóvá tegyük királyságunkban. Ez az, ami arra vezet minket, hogy hadsereget létesítsünk, felszerelve hajókkal, s felhasználjuk hadseregünk erejét tengeren és szárazföldön, hogy fenntartsuk a biztonságot. Arra vagyunk kötelezve, hogy megfelelő szabályozással fenntartsuk tartósságát, hogy biztosítsa a szerződő felek között az adott szó szentségét, szemben a csalással, és eltávolítsuk az akadályokat a hivatás elől.”<sup>8</sup>

E felfogásbeli váltás egyenes következménye, hogy az államok elkezdtek felhasználni a kereskedelmi jogot, adott esetben saját céljaikra. Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a XVII–XVIII. században a kereskedelem és az ipar nem alanyi jogon gyakorolt tevékenység volt, hanem az uralkodók esetről esetre, privilégiumként biztosították azt. Itt persze a legnagyobb társaságokra kell gondolnunk. Az állam mint szervezet jól kihasználta az abból adódó lehetőségeket, politikai szempontból is, hogy ezek a cégek magántársaságok voltak – gondoljunk csak arra, hogy az egész indiai szubkontinens kezdetben az brit Kelet-Indiai Társaság tulajdonában állt, s csak a szipolyázadás leverését követően lett a brit korona része.<sup>9</sup> Viszont az uralmat a társaság időszakában is az angol hadsereg garantálta, amely „jogilag” csak a társaságnak tarto-

5. Bertrand RUSSEL: *A nyugati filozófia története* [ford. Kovács Mihály] (Budapest: Göncöl 1997) 174.

6. RUSSEL (5. lj.) 174.

7. A francia *Code Savary* (1673) a belkereskedelmet szabályozta a több évszázados múltra visszatekintő területi szokásjogtól (*coutume*) eltérő módon, a merkantilizmus szellemében. Számos rendelkezésre később beépült a francia kereskedelmi törvénykönyvbe.

8. Vö. Nagyné SZEGVÁRI Katalin: *Jog és gazdaság* (Budapest: HVG-Orac 1999) 43. A törvénykönyv 12 fejezetből és mintegy 120 szakaszból állt, legfontosabb témakörei a kereskedőkről szóló rendelkezések, a kereskedelmi és bankügyletek tana, valamint a kereskedelmi bíraskodásról szóló rész.

9. A szipolyázadást véglegesen az 1858. június 19-i, brit győzelemmel végződött ütközet zárja le. A politika viszont okult a társaság túlkapásaiból, s ezért 1858. augusztus 2-án, az ún. új indiai törvény megszüntette a Kelet-Indiai Társaság uralmát, és India kormányzását 1858. november 1-jétől az angol királynő vette át. Ekkor vették be az indiai főkormányzó címébe az alkirály megnevezést.

zott engedelmességgel. A gyarmatosítás e technikája egyébként általánosnak mondható és közkedvelt volt az egyes államokban. A császári Németország például még a legutolsó gyarmatosítási hullámban is e módszer segítségével szerezte meg Német Kelet-Afrikát és Német Dél-Nyugat-Afrikát.<sup>10</sup> Egyébként a koncessziós-engedélyezési rendszer Angliában csak 1844-ben, Franciaországban 1867-ben, míg Németországban 1870-ben szűnt meg.

A XIX. századra megszülettek a klaszikus kereskedelmi törvénykönyvek, ezáltal a kereskedelem szabályanyaga nemzeti joggá vált. Itt azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy ez a tény önmagában nem szüntette meg a nemzetközi kereskedelemben kialakult szokásjogot.

Ebben az időszakban tehát már állami jogról beszélhetünk ugyan a kereskedelmi szabályozás tekintetében, de ez egyrészt nem jelentette a kereskedelmi cégek államosítását, másrészt nem jelentette a nemzeti jogalkotói beavatkozást a nemzetközi kereskedelmet szabályozó szokásjogba. A nemzetközi kereskedelmi szokásjogban a súlypont – különösen a határidős ügyletek elterjedésével – lassan, de folyamatosan áttolódott a materiálisan nem létező dolgok kereskedelmére. E folyamat nem állt meg, és lassan, de biztosan átvezette a világot a globalizáció korába. Az államok számára az utolsó védőbástya a dollár aranyra váltásának lehetősége volt; ennek megszüntetése után a globalizáció pénzügytechnikailag is uralkodóvá vált. Ez az ún. új *lex mercatoria*<sup>11</sup> volt.

Kialakulásának okait meggyőzően foglalja össze Francesco Galgano. „Az egyik ok az üzleti világ szerződéses gyakorlatának nemzetközi elterjedése, ami időnként spontán módon megy végbe. a) Az államok sokféle olyan szerződéses modellt – mint a lízing, a faktoring, a jól teljesítési bankgarancia (*performance bond*) stb. – vettek át a szerződéses szabadság elve alapján, amit valamely másik állam gazdasági szereplői találtak ki, és így



A gondterhelt király. A *Toulouse-i Szent Lajos fogadalomtétele* című kép részlete

10. 1883-ban egy német dohányáru-kereskedő a mai Namíbia területén megvásárolt egy tengerparti birtokot, majd felajánlotta azt a német államnak. Bismarck 1884-ben protektorátust létesített a területen, s 1890-re Namíbia egésze német fennhatóság alá került, ekkor kapta Német Dél-Nyugat-Afrika elnevezést. A másik területileg jelentős afrikai német gyarmat Német Kelet-Afrika volt. Itt a gyarmatosítás ugyanezzel a „technikával” zajlott. 1885-ben az e célból létrehozott Német Kelet-Afrika Társaság kisebb területeket vásárolt, amelyek az 1890-es brit–német egyezményvel váltak hivatalosan is német gyarmattá.

11. A középkori eredetű kifejezés azokra a modern szabályokra utal, amelyek a nemzetközi kereskedelmi gyakorlatban alakulnak ki s a nemzetközi bírói fórumok jogérvényesítése révén válnak jogi szabállyá.

nemzetközileg egységes szerződéses megoldások alakultak ki. b) Az egységes nemzetközi szerződéses gyakorlat másik – az előbbinél jellemzőbb – oka a nemzetközi kereskedelmi szokásokban rejlik. A kereskedelmi szokás nem más, mint valamely gyakorlat ismétlődő és egységes követelése meghatározott gazdasági ágazatban működő vállalatok részéről, abban a meggyőződésben, hogy a követett gyakorlat jogi előírásokat takar. c) A *lex mercatoria* anyaga a nemzetközi választott bíróságok ítélkezési gyakorlatának is köszönhető. A nemzetközi választott bírák által egy adott jogvita eldöntésénél alkalmazott *ratio decidendi* precedens erőt nyerhet, mert későbbi ítéletekben sem szoktak attól eltérni. Ilyenképpen jogszabályok (*regulae iuris*) szilárdulnak meg, amelyeket a gazdasági szereplők abból a megfontolásból tartanak be, hogy egy majdani jogvita esetén azokat az ő kereskedelmi jogviszonyaikra is alkalmazni fogják.<sup>12</sup>

A nemzetközi pénzügyi lobbis – amint látjuk – egyre erősödött, és érthető módon egyre jobban kezdte őket zavarni a nemzeti szabályoknak még a léte is. Tehát megindult ezek gyakorlati lebontása. Mára úgy tűnik, a globalizáció megállíthatatlanná vált, és még a legerősebb államok sem képesek érdemben befolyásolni. Ennek okát így foglalja össze Inotai András: „Ami a legnagyobb változás – írja –, az a nemzetközi tőkeforgalom gyakorlatilag teljes liberalizáltsága. Ebben épp úgy szerepet játszott a nemzetközi pénzpiacok öntevékeny és öntörvényű mozgása, mint a kommunikációs forradalom, ami lehetővé tette ezt a fajta nemzetközi tőkemozgást, gyakorlatilag, úgy, hogy 24 órán keresztül nyitva vannak a tőzsdék. Tehát ha az európai bezár, a New York-i nyitva van, vagy a New York-i bezár, kinyitott már a tokiói és a sanghaji. A nemzetközi pénzpiacon ismertek olyan számítások, amelyek szerint három nap alatt akkora a világ tőzsdéinek a forgalma, mint az egyéves teljes világkereskedelem. Az árufolyamatok, a reálfolyamatok és a pénzügyi folyamatok elszakadtak egymástól. Természetesen ez is hozzájárult a jelenlegi pénzügyi válság kialakulásához.”<sup>13</sup>

Közgazdaságilag nyilvánvaló, hogy állami beavatkozás nélkül a 2008-as pénzügyi válsághoz hasonló válságok periodikusan követni fogják egymást. Megítélésem szerint az olyan politikai-kormányzati intézkedéseken kívül, mint amilyen a bankok megadóztatása, a pénzügyi felügyeleti rendszer hatékonyabbá tétele volt, az igazán hatékony és hosszú távú megoldás az egyes magánjogok dogmatikai alapjának erősítésében, de főleg konzekvens betartásában rejlik. A magyar jogalkotó jogtechnikailag itt előnyös helyzetben van, hiszen a társasági jognak az új Polgári törvénykönyvbe való bekerülésével a magánjogi dogmatikai alapok automatikusan hathatnak a kereskedelmi jogra.

Végezetül feltehető persze a kérdés, hogy a világ talán kisebb árat fizetett-e volna, ha a kereskedelemmel szembeni – írásom címében jelzett – lenézés helyett azt értékként kezeli. A kérdés persze költői, a szellemet viszont nem most engedték ki a palackból, s már eddig is nagy árat fizetett az emberiség e téves felfogása miatt. Csak remélhetjük, hogy a folyamat még megállítható.

12. GALGANO (1. lj.) 59–60.

13. „Mozgástér, reformkényszer, kohézió. Interjú Inotai Andrással” *Közgazdaság* 2008/2. 6.



†Lőrincz Lajos

## A KÖZIGAZGATÁS ÁTRENDEZÉSÉNEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI\*

1. Előadásomat egy terminológiai kérdés magyarázatával kezdeném. Az eredeti cím az, hogy a közigazgatás fejlesztésének aktuális kérdései. Ezt a címet átigazítanám, nem fejlesztésről beszélnék, hanem átrendezésről. A fejlesztés azt jelenti, hogy korábban nem létező, új megoldásokat vezetünk be a korábbi helyett. A közigazgatási jog, a közigazgatás-tudomány művelői ilyen nemigen tudnak mondani, mert ha áttekintjük ebből a szempontból az állami berendezkedések történetét, azt látjuk, az emberiségnek nincs olyan fantáziája, hogy képes lenne minden politikai, gazdasági változás után újonnan kifejlesztett megoldásokat a közigazgatásba bevezetni. Mozgástere – minden országban és minden időben – arra szűkül, hogy a létezőt valamilyen korábban már létezővel felcserélje, s ebben a tekintetben a választási lehetőség igen szűkös.

Említenék néhány példát a „fejlesztéseknek”, sőt a szocialista rezsimben „tökéletesítésnek” nevezett megoldásokra. Az első „fejlesztő” lépés általában a névcsere. A *kormány* elnevezést felváltja a *minisztertanács*, majd a minisztertanács átkeresztelődik ismét *kormány*nyá. A *helyhatóságból tanács* lesz, a *tanácsból önkormányzat*, a *miniszterhelyettesből államtitkár*, a *községi vezető bíróból végrehajtó bizottsági elnök*, az *elnökből polgármester* stb. stb. A másik általános fejlesztési forma a közigazgatás intézményeinek összevonása vagy szétdarabolása. Magyarországon az ötvenes évek elején a korábbi tíz-tizenkét minisztériumot huszonhatra darabolták szét, a 2010 áprilisában meglévő tizenkettőt májusra nyolccá vonták össze. Az egyes intézmények belső szervezetében végbemenő változásokról, szét- és összevonásokról most nem is beszélek. Nem csak a szervezet alakításában figyelhető meg ez a módszer, a közigazgatás működtetési elveinek alakulásában ugyanez figyelhető meg. A hatáskörök hol lentről fel, hol fentről le vándorolnak attól függően, hogy a centralizáció szükségessége látszik

\* Az itt közölt szöveg a *Modern állam, hatékony közigazgatás* című tudományos ülésen (Budapest, BCE Közigazgatás-tudományi Kar, 2010. november 17.) elhangzott előadásnak a szerző által szerkesztett változata. A szöveget a szerző a Tamás András 70. születésnapjára megjelenő ünnepi kötethez – *Ratio legis – ratio iuris* (Budapest: Szent István Társulat 2011) – adta le azzal, hogy a konferencia anyagait megjelentető kiadványban is közölhető, ha lesz ilyen. A tudományos ülésen az előadás *A közigazgatás fejlesztésének aktuális kérdései* címmel lett meghirdetve. (A szerk.)

indokoltnak vagy éppen a decentralizációé a meg nem határozott tartalmú hatékonyság növelésének reményében. A személyzet tekintetében ugyanez a helyzet. Hol az a jelszó, hogy jogállása ne különbözzön a más területeken dolgozókéétól, hol az, hogy sajátos funkciójukat az általánostól eltérő munkaviszony szabályozásával kell kifejezésre juttatni, majd fordul a kocka, ismét az első elv győzedelmeskedik.

A fentiekből az következik, hogy a közigazgatás sikeresebb vagy elfogadhatóbb elrendezéséhez kétféle ismeretanyaggal kell rendelkezni: az egyik a történelmi. Ismerni kell, hogy az adott kérdéskörben milyen megoldásokat alkalmaztak eddig, s azok a maguk idejében sikeresnek vagy sikertelennek bizonyultak-e, s vizsgálni kell, hogy a jelenkorba átültethetők-e vagy milyen átalakítással alkalmazhatók. Legalább ilyen fontos a jelenkori, más országbeli megoldások összegyűjtése, értékelési, átültetési lehetőségének elemzése. Magyary Zoltán 1930-ban, nyolcvan évvel ezelőtt írt egy könyvecskét, megrendelésre, az akkori kormány szükségesnek tartott átrendezéséről, munkája hatékonyságának növelése céljából. Magyary részben az általa sikeresnek tartott korábbi magyar és az abban az időben széles körben elterjedt vezető külföldi államok megoldásait gyűjtötte össze. A munka ma is aktuális, legtöbb ajánlása egy az egyben alkalmazható lenne jelenleg is, ha ismernék az illetékesek. De vigasztalásul mondom, bemutatásának idejében nem voltak kíváncsiak rá, nem is alkalmazták a javaslatokból semmit. E tekintetben sorstársunknak tarthatjuk Magyaryt.

Van azonban egy terület, ahol az általam értelmezett *fejlesztés* szó alkalmazható, ez az informatika alkalmazása, az *e-government*nek a jelenleginél alaposabb berögzülése a közigazgatásba. Erről nem kívánok beszélni, külön előadást fogunk hallani róla, de annyit el kell mondanom, hogy minden területen, ahol a korábbi gyakorlat képezi a vizsgálat alapját, ugyanez a helyzet. A gyógyítást hozom fel példaként, ahol az igazi fejlesztést nem az orvosok végzik, hanem a fizikusok, mérnökök, vegyészek, kémikusok, informatikusok. Az orvosoknak egyelőre más területeken van szerepük; ez a kidolgozott módszerek alkalmazására szorítkozik, egyelőre, mert az automaták elterjedésével ők is kiszorulnak a gyógyítás közvetlen folyamatából: a műszerek, automaták pontosabban, hibátlanabban operálnak például, mint a fáradékony, remegő kezű orvosok. Nos, ugyanez várható egy bizonyos idő múlva a közigazgatásban: a közigazgatás akkor lesz igazán politikamentes, részrehajlás nélküli, gyors és pontos, csak a jogszabályok előírásai szerint működő, ha az emberi ügyintézés a minimálisra szorul.

2. De ez még messze van, egyelőre az a dolgunk, hogy az országunk előtt álló feladatok megoldásához megtaláljuk a közigazgatás átrendezéséhez szóba jöhető formákat és eszközöket s az alapjaikként szolgáló elméleteket. Ha áttekintjük napjaink közigazgatási világát, azt látjuk, hogy az 1980-tól 2008-ig általánosan uralkodó felfogást és az ahhoz igazodó berendezést mindenhol felváltották, tulajdonképpen felújították a korábbi elveket és módszereket, tehát egyelőre törlik a közigazgatásnak azt a liberális felfogását, amelyet az első világháború előtti korszak alakított ki egy még korábbi időpontban működő rendszer átvételével, s visszaállítják a második világháború utáni korszakot, amely tulajdonképpen mása a felvilágosult abszolutizmus korszakában uralkodó felfogásnak. Az átalakítások, a változások, láthatjuk, mindig egy már alkalmazott, de felváltott módszer újrakipróbálásából állnak.

A változások lényegében mindig a *hatékony*ság eltérő felfogásából fakadnak. Az ugyanis cáfolhatatlan, hogy minden korszak állama és kormányzata mindenhol a világon *hatékony közigazgatást* akar. Vannak azonban olyan időszakok, amikor a gyenge, karcsú, éjjeliőr szerepet betöltő állam tűnik ideálisnak, mert úgy vélik, ilyenkor az állam gazdasága különösebb akadályok nélkül fejlődhet, s a társadalom egészének ez a leggyümölcsözőbb. Legutóbb 2008-ig ez a felfogás volt uralkodó, s ez konkrétan azt eredményezte, hogy a gazdaság, a bank- és pénzügyvilág szemmel tartása kiesett az állam, a kormányzat feladatköréből, az állam tulajdonának nagy részét átadta a versenyszférának abban a hitben, hogy az jobban, gyümölcsözőbben gondozza; a kormányzás korábbi elveit és módszereit kezdték felváltani az üzleti világ elvei és módszerei, s ezt a folyamatot elvileg alátámasztotta egy teória, a *New Public Management*. A 2008-ban bekövetkezett pénzügyi és az utána jövő gazdasági válság, majd annak kivédése azt a tételt erősítette meg, hogy akkor hatékony egy állam, ha képes kézben tartani és irányítani a pénzügyi és gazdasági folyamatokat, mert – nem először a történelemben – ez teszi lehetővé a totális összezsugorodás elkerülését. Napjainkban tehát a hatékony állam az erős közigazgatással rendelkező állam fogalmával azonosul, akárcsak az 1929–33-as válság után szerte a világon. Az államot, annak közigazgatását azonban többféleképpen lehet erősíteni; lehet úgy, ahogy Németországban és a Szovjetunióban, vagyis egy kézbe összevonni az irányítást, szigorú hierarchiát érvényesítve, az akaratátvitel útjában álló jogi akadályok felszámolásával; s lehet úgy, ahogy az Egyesült Államokban, az alkotmányos előírások betartásával, ám az elnöki hatalom növelésével.

Ma, az Európai Unió tagjaként, a szovjet megoldás negatív következményeit saját bőrünkön érezve csak az a megoldás jöhet számításba, amely megpróbálja összeegyeztetni a jogállamiság követelményeit az erős állam elképzeléseivel. Megpróbálja, mondtam, mert a két szempont számos tekintetben üti egymást. A hatékonyság igen gyakran gyors cselekvést igényel, olykor olyat, amelyet jogszabály nem engedélyez; az alkotmányosság szempontjai viszont a gyorsaságra hivatkozó végrehajtó hatalom esetleges visszaéléseit akadályozzák meg. Igazi, minden szempontból hibátlan jogállamban a gazdasági igazgató által támasztott hatékonysági követelményeknek (gyorsaság, olcsóság, minőség) lehetetlen megfelelni, a hatékonyságnak más tartalmát kell elfogadni; nevezetesen: körültekintő, jól előkészített döntéshozatal, jól felkészült személyi állomány, a jogellenes állapotok gyors felszámolása, a döntések végrehajtásnak megtervezése és a döntések érvényre juttatása.

Nem szabad abban a hitben ringatni magunkat, hogy a *szervezet átrendezése* a jobb, *eredményesebb közigazgatás* legfontosabb eszköze. A szervezeti anomáliák, például azonos feladat ellátására két vagy több szervezeti egység működtetése, az ellenőrzési funkció ellátását végző szerv(ek) hiánya természetesen felszámolandók, de bejáratott, évtizedek, évszázadok óta elfogadhatóan működő szervezetek szubjektív elgondolások realizálása céljából összevonni, szétválasztani nagyon kockázatos. Az átszervezés garantáltan hosszú ideig tartó tétovaságot, zavart, kiszámíthatatlan hibákat eredményez, a remélt pozitívum bekövetkezése pedig bizonytalan, az esetek nagy részében reménytelen.

Az idén nyáron [2010-ben – *a szerk.*] elfogadott rendeletek és átszervezések közül ebből a szempontból a magam részéről s témám szempontjából egyet tartok vita



Kőművesek a magasban. A *jó kormányzat hatása a városra* című freskó részlete

létszám. Állandó, permanens terve minden kormánynak, a jelenleginek is, a létszámcsökkentés. Az okok többnyire ugyanazok: az állami kiadások csökkentése, a helyenkénti felesleges létszámtól való megszabadulás, a feleslegesbe beleértve a kormányváltások idején a politikai irányváltás hívének nem tartott személyek eltávolítását is. A létszám azonban, mint ahogy a közigazgatás, lényegében nem változik. A százezres létszám, noha a rendszerváltás óta mindegyik kormány minden évben létszámcsökkentést rendelt el, változatlan maradt. Ennek oka az, hogy a magyar közigazgatásnak,

nélkül jónak és pozitívnak: a *közigazgatás fejlesztéséért felelős minisztérium* létrehozását és miniszter kinevezését. (Zárójelben jegyzem meg, hogy az igazságügyi-szekkel való társulás már erősen vitatható, a teljesen megmagyarázatlan érvekkel létrehozott Országos Igazságszolgáltatási Tanács felszámolásával helyreállítható lenne az így elegendő feladatkörrel rendelkező Igazságügyi Minisztérium különállósága és önállósága.) A magyar közigazgatásnak, amely pedig az állami ügyek intézésében kiemelten döntő szerepet játszik és játszott a magyar történelemben, eddig soha nem volt főhivatású gazdája. Mellékfeladatként hol a pénzügyminisztériumok, hol a kormány valamelyik hivatala figyelt alkalmanként a közigazgatásra. A minisztérium remélhetően komolyan veszi ezt a feladatát, s a feladat megoldásába bevonja a témával foglalkozó oktatási és kutatási intézményeket, személyeket.

3. A közigazgatási tevékenység javításának kulcsa azonban nem a szervezeti variációk kipróbálása – ezt már több ezer éve hangoztatja minden érett és tapasztalt államvezető, politikus és elméleti szakember –, hanem a *személyi állomány*. A leg-racionálisabban felépült szervezet is inkompetens, eredmény nélküli, ha nincs jól képzett, hozzáértő, az ügyek ésszerű és jogszerű intézésében érdekelt személyzet, s fordítva: az összecsapott, hézagosan felépített struktúra is működőképes lesz felkészült személyi állománnyal. E tekintetben több gond is jelentkezik. Először is a

ha nem akar darabokra hullani, ennyi köztisztviselőre van szüksége. A lakosság 1%-a dolgozik itt, ennyi dolgozik szinte a világ valamennyi államában, noha az összehasonlítás nagyon nehéz. A cserélgetés (az egyik évben elbocsátunk tízezeret, a másik évben visszaszívárog tízezer) rendkívüli mértékben elbizonytalanítja a személyi állományt s rontja minőségét. Hosszú távon, ha bármikor indoklás nélkül elbocsáthatjuk, az értelmiség krémje nem megy a közigazgatásba, márpedig a közügyek, az ország ügyeinek intézésére a legképzettebb szakemberek kellenének.

Mindenhol törekszenek a közszolgálatba a legjobban felkészült szakembereket bevonni, a szakértelem a döntő tényező, kivéve a legfelsőbb politikai funkciókat. A minőségi kiválasztást kötelező pályázati kiírás és a versenyvizsga biztosítja, amit mi is bevezettünk, de a jelenlegi kormány felfüggesztette alkalmazását. Ez a lépés remélhetően ideiglenes, mert különben cáfolhatatlan lesz a vád, hogy a politikai harcostársak akadálytalan bevonása miatt történt.

A köztisztviselők képzésének és továbbképzésének problematikája a teremben lévőket is közvetlenül érinti, de erről most csak annyit, hogy a képzés eldeformálódott azzal, hogy a jogi karok melléktevékenységként kiharcolták a képzési jogosultságot, s ezzel a minőség is jelentősen csökkent, az elegendő számú, de jól felkészített igazgatás-szervezők helyett ezres létszámú tömeg árasztja el évente az országot. A továbbképzés is eltorzult, egyetemi szintű képzési színterek helyett kiegészítő jövedelemszerzőként fenntartott vállalkozó társulások dominálnak a továbbképzési folyamatban.

4. Egy gondolat erejéig szólni kell a működés javításáról. Arról a leglényegesebb feladatról, amelyet már említettem, s amelyet a fejlesztés, a modernizálás tényleges eszközeinek neveztem, nem beszélnek, hiszen lesz róla külön előadás. A működés szabályait az *eljárásjogi szabályok* tartalmazzák. Ezt újabban évenként módosítják, ezzel ismét csak teljes bizonytalanságot idéznek elő mind a köztisztviselőknél, mind az állampolgároknál. Mindez a tökéletesítés jegyében történik, de az eredmény ezt nem igazolja. Az állandó változtatások helyett ezen a területen is a stabilitásra, a begyakoroltságra, a rutinszerű eljárás kialakítására kellene törekedni, mert a működési zavarok talán legjelentősebb forrása az állandó változtatás. A változtatás, ami a korábbi állapotok olykor – de csak olykor – megalapozott kritikája, az esetek nagy részében azonban átgondolatlan próbálkozás valamilyen célkitűzés elérésére.

5. A közigazgatást mindenekelőtt *stabillá* kell tenni, hogy képessé váljon a reá hátruló változó feladatok elvégzésére. Számolni kell azzal, ezt a közelmúlt történelme is igazolja, hogy szilárd, bejáratott üzemelésű közigazgatás nélkül, ahol a személyzet kiválasztása a képességeken nyugszik, a legjobb politikai elképzelés realizálása is kudarcra van ítélve.



György István

## A KÖZSZOLGÁLAT LŐRINCZ LAJOS MUNKÁSSÁGÁBAN\*

Minden szerencsés korszaknak megvannak a maguk Magyary Zoltánjai. Azok, akik a saját területükön a korszak meghatározó személyiségei a tudományban, az oktatásban és az oktatásszervezésben, vagyis az általuk művelt terület fejlődésében. Olyan emberek, akik befolyásolják a tanítványok, a kollégák felfogását, személyiségét, világlátását. Ők írják azokat az átfogó műveket, amelyekből generációk tanulnak, amelyekre százak hivatkoznak, s még a bírálók is elismerik erényeiket. Róluk mondjuk, hogy *iskolát teremtettek*.

Lőrincz Lajos a hallgatók, fiatalabb pályatársak és gyakorlati szakemberek ezreivel értette meg, hogy a közigazgatás három eleme – szervezet, funkció, személyi állomány – közül miért a *személyi állomány* a legfontosabb. Hogy a legjobban felépített, a feladatokat legjobban elosztó szervezet is miért működik rosszul, vagyis nem kellő hatékonysággal szakértő, motivált, politikailag semleges személyi állomány nélkül. És fordítva: miért tud egy professzionális, hivatástudattal bíró köztisztviselői kar még akkor is jó eredményeket felmutatni, ha a közigazgatási szervezetrendszer nem hibátlanul felépített s feladatokkal nem a legjobban ellátott.

Az 1980-as évek elejétől napjainkig Lőrincz Lajos a közigazgatás személyi állománya tárgy körében tucatnyi igen jelentős tanulmányt publikált. Minden művére jellemző, hogy azokban egyszerre van jelen az elméleti háttér, sokszor a nemzetközi gyakorlat, s az adott korszak közigazgatásának szóló, olykor burkolt, de többnyire teljesen nyílt, egyértelmű üzenet és javaslat.

A Magyary Zoltán emlékére rendezett konferenciánál mi sem alkalmasabb arra, hogy a témához kapcsolódó munkássága felvillantásával emlékezzünk a csak néhány hónapja eltávozott Lőrincz professzorra. A közszolgálatra vonatkozó gondolatait némileg önkényesen kialakított pontokba foglaljuk; ha ezek a témában jártas szakemberek számára ismerősek, annak mindenképp az az oka, hogy Lőrincz Lajos munkássága a közigazgatási kultúra részévé vált.

1. *A közigazgatás személyi állományának általános jellemzéséről.* Lőrincz Lajos volt minden bizonnyal az első, aki irodalmunkban rámutatott: a közigazgatás személyi állománya maga roppant összetett. Pontosán elemezte a politikus, a szakértő és az igazgatási réteg jellemzőit, majd később bevezette a generalista/specialista tagolást.

\* A második Magyary Zoltán emlékkonferencián (Budapest, BCE Közigazgatás-tudományi Kar, 2011. március 24.) elhangzott előadás szerkesztett változata.

Nézete szerint a közigazgatásban a meghatározó szereplő az igazgatási szakember, vagyis a „generalista”. *Generalista* az, aki széles körű igazgatási, jogi, szervezési, informatikai, szociológiai stb. ismeretei birtokában a közigazgatási tevékenységek irányítója és vezérője. Ő felel a hatósági, a szervezési, irányítási, felügyeleti, ellenőrzési feladatok ellátásáért, a közszolgáltatások nyújtásáért. A *specialista* alapvető feladata az, hogy a generalista szükségszerűen létező hiányosságait pótolja. Vagyis feladata az, hogy úgy oldjon meg szakmai kérdéseket, hogy közben szabaduljon meg az igazgatás-technikai terhektől, hiszen azok ellátása a generalista feladata.

Okszerű, s Lőrincz Lajos közszolgálattal kapcsolatos munkásságának része, hogy elvállalta az alakuló Államigazgatási Főiskola főigazgató-helyettesi megbízását, az Államigazgatási Tanszék vezetésével együtt. Mint közismert, később volt a főiskola főigazgatója is, a tanszéket pedig a jogszabályi korlátot jelentő 65 éves koráig irányította. Meghatározó szerepet vállalt így a hazai felsőoktatás első s máig egyetlen, kifejezetten a közigazgatás számára képző intézmény alapításában, a tantárgyi struktúra kialakításában, a tananyagok megalkotásában s a tudományos kutatás beindításában.

2. *A személyi állomány létszámkérdéseiről.* Korszakoktól és rendszerektől függetlenül örök vitatéma a személyi állomány mérete. A kormányok örökösen kísérleteket tesznek az állomány csökkentésére. Lőrincz Lajos e kérdésben is higgadt álláspontot képviselt. Kifejtette, hogy a magyar közigazgatás személyi állományának nagysága csak a nemzetközi trendek bemutatásával és a közszolgálati kategóriák értelmezési kereteinek meghatározásával értékelhető. Anélkül ugyanis, hogy ismernénk más országok közszolgálatának méreteit, valamint az összes foglalkoztatotthoz mért arányát, anélkül, hogy tudnánk, kit tekintenek az egyes országokban köztisztviselőnek, nem tudunk megfontoltan állást foglalni a hazai közszolgálat volumenéről.

A lényegét tárta fel, amikor kifejtette, hogy a személyi állomány nagyságáról – arról ugyanis, hogy kicsi, elegendő vagy eltúlzott-e – csak akkor tudunk véleményt alkotni, ha egyetértésre jutunk a közigazgatás társadalmi szerepének megítélésében. Ha elfogadjuk, hogy a közigazgatás társadalmilag hasznos tevékenységet fejt ki s ha egyetértünk abban, hogy az általa ellátott feladatok nélkülözhetetlenek, akkor a létszám kérdését is másként ítéljük meg, mintha megkérdőjeleznénk társadalmi szükségességét.

Rögzítette, hogy nemzetközileg reális tendenciának a személyi állomány növekedése, de legalábbis stagnálása tekinthető, a csökkentés pedig olyan óhajnak, amelynek az egyes kormányok általában nem tudnak érvényt szerezni. A létszám ugyanis összefügg az állam fejlettségével és a közigazgatás által ellátandó feladatok mennyiségével, amelyek állandó növekedést mutatnak. Lőrincz Lajos végkövetkeztetése pedig mindig ez volt: nem igaz, hogy a közszféra létszáma és aránya, s ezen belül a közigazgatás személyi állományának létszáma és aránya túlságosan magas lenne Magyarországon.

3. *A személyi állomány és a politika kapcsolatáról.* Lőrincz Lajos részletesen elemezte műveiben a közigazgatás személyi állománya és a politika kapcsolatának három klasszikus modelljét, az amerikai zsákmányrendszert, a brit depolitizált és a francia mérsekelt semlegességi rendszert. Leírta és bizonyította, hogy a zsákmányrendszer, amely



Securitas. A jó kormányzat hatása a vidékre című freskó részlete

a szocialista országokban speciális formában ugyan, de tovább élt a második világháborút követően, s a közigazgatási állások betöltésénél a legfontosabb kritériumnak a politikai megbízhatóságot tekintette, mára tarthatatlanná vált. Azért vált tarthatatlanná, mert az alapja dőlt meg, mely szerint a közigazgatás olyan egyszerű adminisztrációs tevékenység, amely elemeire, egyszerű nyilvántartásra és kötelezésre bontható, így az állampolgárok bármelyikével ellátható. Emlékezetes, mily szellemesen idézte a tárgykörben az amerikai elnök, Andrew Jackson és a szovjet állam megteremtője, Vlagyimir Iljics Lenin egymáséhoz sokban hasonló vélekedését.

A fentieket a hazai helyzetre adaptálva kimutatta, hogy a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény hatálybalépését követően elvált egymástól a szándék és a tett. Ugyan a politika és a törvény elvei politikasemleges közszolgálatról szólnak, ennek mégsem épülnek ki az intézményi keretei, jogi normákban rögzített garanciái. Így hiányolta annak a választóvonalnak a meghúzását, amely alatt a köztisztviselők a semlegesség, így a politikai védettség zónájába kerülnek.

Bírálta, hogy a köztisztviselők szabadon lehetnek párt tagjai, hiányolta a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényből azt a Nyugat-Európában elfogadott és bevett szabályt, amely szerint a köztisztviselő hivatali tevékenysége során semmilyen pártelvre, pártszempontra nem lehet figyelemmel. Ugyanakkor mindig hangsúlyozta, hogy a politikai semlegesség szükségszerű velejárója a köztisztviselő *lojalitása* a legitim kormányzati-politikai hatalommal szemben. Minden ezzel ellentétes magatartás összeférhetetlen és etikátlan – állította.

4. *A közigazgatási személyzeti politikáról.* Előjáróban megjegyzem: Lőrincz Lajos meglehetősen konzervatív volt a kifejezések használatában; akkor is személyzeti politikáról és igazgatásról beszélt, amikor mások az emberi erőforrás menedzsment vagy a *human resource policy* kifejezést használták.

Talán tőle olvashattunk először részletesen magyarul a személyzeti politika két nagy klasszikus modelljéről, a nyílt és a zárt rendszerről, valamint ezek moderáltabb változatairól. Kifejtésüket itt mellőzve csak arra utalok, miként vélekedett a modellválasztásról közvetlenül a rendszerváltozást megelőzően. A karrierrendszer szélesebb körű alkalmazását igényelte, mert úgy vélte, ez eredményezheti a minőségi fejlesztést, ez tudja a generációváltás előtt álló közigazgatásba vonzani a tehetséges fiatal szakembereket. Ez a rendszer tud olyan biztonságot nyújtani a köztisztviselőknek, amely képes megtartani őket, amely biztosítja az előmenetelt, az illetmény növekedését és esetleg a vezetővé válást.

Így érkezünk el 1990 elejéhez, amely a háború utáni közszolgálatban az áttörés éve. Ekkor született meg a Belügyminisztériumban az *Egy koncepció a közszolgálatról (különös tekintettel az államigazgatásra)* című anyag, amely a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* közvetlen szakmai előzménye. Az anyag – bár köztisztviselők írták – erőteljesen támaszkodik a tudomány, mindenekelőtt Lőrincz Lajos tanulmányaira, s a szerzőknek arra is volt módjuk, hogy konzultáljanak a professzorral. Ebből következően nem meglepő, hogy a koncepció a zárt rendszerű személyzeti politika megvalósítására törekedett, s ilyen lett a rá épülő köztisztviselői törvény tervezete is.

Érdekes, hogy Lőrincz Lajos szerint ez a vállalkozás akkor a bukás lehetőségét is magában hordozta. Ugyanis a törvénytervezet biztonságot, karriert akart nyújtani az előző korszakból „megörökölt” személyi állománynak oly módon, hogy a volt államigazgatási dolgozók a törvény hatálybalépésével köztisztviselőkké váltak volna, élvezve az új törvény zárt rendszeréből fakadó biztonságot. Történt ez akkor, amikor a politika „tavaszi nagytakarítást” ígért, s a takarítás érinteni kívánta az államigazgatási dolgozókat is. Feltehetően emiatt került két évbe, hogy a törvényjavaslatból törvény legyen, ennyi idő kellett a politikának, hogy elfogadja: a régi államigazgatási dolgozók képesek és akarnak is lojálisak lenni az új, demokratikusan megválasztott kormányhoz és önkormányzatokhoz. Legyünk persze tárgyyszerűek, a tavaszi nagytakarítás is elmaradt, a volt államigazgatási dolgozók többségének nem esett semmi bántódása.

Lőrincz Lajos későbbi műveiben is az érdemeken alapuló karrierrendszert ajánlotta a jogalkotók figyelmébe. Aki ismerte, tudja, hogy e körben volt néhány olyan elképzelése, amelyből nem engedett. A korábban már említett politikai semlegesség mellett ilyenek voltak a kiválasztásra és az előmenetelre vonatkozó nézetei.

A kiválasztás vizsgálatokor két elemre fordította figyelmét leginkább: a képesítési előírásokra és a kiválasztás módszereire. A képesítési előírások elemzésekor kimutatta, milyen közvetlen az összefüggés a politikai zsákmányrendszer térhódítása és a képesítési előírások minimalizálása vagy eltörlése, s ezzel párhuzamosan a közigazgatási munka színvonalának drasztikus csökkenése között. Még évekkkel a rendszerváltozás előtt szorgalmazta, hogy a központi államigazgatásban szigorítsák a követelménye-

ket, és bírálta, hogy a személyzeti politikával foglalkozó állami határozatok a párt-határozatokat másolják, s főként a vezetők kiválasztásával foglalkoznak a derékhadra irányuló előírások helyett.

A kiválasztási eljárások, módszerek vizsgálatakor a pályázati rendszer kötelezővé tételét követelte, amelyet a közigazgatási demokratizmus egyik alapkövetelményének tekintett. Az ellenérveket (hogy ugyanis a pályázati eljárás időigényes, drága és fölösleges, mert a közigazgatás elvesztette a vonzerejét stb.) elfogadhatatlannak tartotta. Úgy vélte, a pályázat előnyös a szakmai igényesség növekedésének szempontjából és segít az elvtelen *patronage* visszaszorításában. A pályázati rendszert persze csak akkor tartotta igazán hasznosnak, ha az alapos versenyvizsgálással egészül ki, s a kiválasztás során a vezetőt támogatja a pályázati bíráló bizottság.

Hogy mennyire igaza volt, mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a meghirdetett közigazgatási állások többségére ma több tucatnyian jelentkeznek. Biztos, hogy velünk együtt ő is értetlenül állna a változások előtt: a nemrég még kötelező (igaz, kivételekkel lerontott) pályázati rendszer mára ismét csak lehetőséggé vált.

Az előmenetel kapcsán a széles körű lehetőségek biztosításának híve volt. Műveiben szorgalmazta, hogy a köztisztviselőknek nyíljon lehetőségük horizontális és vertikális előmenetelre, juthassanak magasabbra besorolásban, vezetői megbízásban, címekben, bérezésben és a hierarchikus szervezetrendszerben egyaránt. A karriert – a feltételek teljesítése esetén – nem csupán lehetőségnek, hanem (a vezetői megbízások kivételével) kétségbevonhatatlan jogosultságnak tekintette. Úgy vélte, hogy a karrier a siker érzését kelti, megelégedettséget biztosít és vonzóvá teszi nemcsak az adott munkakört, de a közigazgatási pályát is.

Mint láttuk, a zártabb, karrierrendszerű modell mellett foglalt állást műveiben. Állásfoglalása két érveléssel is alátámasztható. Az egyik: a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény még nincs húszéves. Létrehozott egy rendszert, amelyben mintegy száz-ezren dolgoznak. E rendszert lehet, sőt kell is finomítani vagy a nemzetközi megoldásokra is tekintettel javítani, de gyökeres megváltoztatása olyan törést okozna a közigazgatás működésében, amely évekre vethetné vissza a közigazgatás hatékonyságát. A másik: legújabb kori demokráciánk sem sokkal idősebb a törvénynél. Van még gyermekbetegségei. Az egyik az, hogy bár mindig, minden politikai erő helyesli a politika és a közigazgatás (s annak személyi állománya) szétválasztását, a gyakorlatban főként a másik oldaltól várják el az elv követését. A maguk oldalán a politikával átszőtt személyi döntéseket szükséges korrekcióknak tekintik. Így tehát a köztisztviselőknek biztonságot nyújtó zárt rendszerű modell a demokrácia gyermekbetegségének olyan gyógyszere, amely a szakszerűen és folyamatosan működő közigazgatást roborálja.

Mindezek után talán nem túlzás azt mondani, hogy minden szerencsés kornak megvannak a maguk Magyary Zoltánjai!



# szakmai fórum •

---

Budai Balázs Benjámin

## A KÖZIGAZGATÁSI MODERNIZÁCIÓ „HÍVÓSZAVAI”

A közigazgatási modernizáció hármasszempontrendszer – a hatékonyság, a hatóság és az eredményesség – mentén alakult az elmúlt évekig. Az e-közigazgatási törvényszerezések, az információs társadalom, valamint a szolgáltató állam jelleg azonban felülírta és bővítette e hármast, így napjaink közigazgatásának számtalan szempontnak kell megfelelnie. A következőkben arra teszek kísérletet, hogy megvizsgáljam, milyen tényezők hatására alakulnak az ideális közigazgatást jellemző hívószavak. Először felállítom e hívószavak lehetséges katalógusát, majd valamilyen logikus rendszerbe szervezve csoportosítom őket. A csoportosítást követően pedig felteszem az olyan kérdéseket, amelyekre adekvát választ adva körvonalazódik a közigazgatás fejlesztésének javasolt iránya, amelyre a jövőbeli nemzeti közigazgatás-fejlesztési stratégiák – az ideális közigazgatás elérése érdekében – felfűzhetők.

### „HÁRMAS SZORÍTÁS” ÉS MÁS SZORÍTÓERŐK

A fejlesztés kényszer jellegét hangsúlyozva nem célunk a pozitívumok felsorakoztatása. Azaz – egy képzeletbeli SWOT-elemzés részeként – nem kívánunk teljes képet adni arról, milyen erősségei és lehetőségei vannak a közigazgatásnak, hiszen a kényszerjelleg a veszélyek és fenyegetettségek adják. Azaz a változtatás kötelező ereje a diszfunkcionalitásokból és látens diszfunkcionalitásokból fakad.

Míg hazánk közigazgatását a második világháború előtt a jobbakkövetendő között tartották számon Európában, hiszen bővelkedett jó módszerekben, modernizációs megoldásokban, úgy ma a követők, felzárkózók közé sorolhatjuk. A napjaink hazai közigazgatására jellemző anomáliák egyik csoportja a finanszírozás köré gyűjthető. Megoldatlan társadalmi feszültséget okoz a juttatások gyakori céltévesztése (nem mindig az kap támogatást, aki szükségét szenved), a korrupció és a hatékonyságvesztés, a romló demográfiai mutatók és hatásai, az eddigiekből is fakadó költségvetési nyomás, amely egyre növekvő feladatokhoz egyre kisebb forrást rendel, gyakran sok pénzért kevés és rossz minőségű szolgáltatásról tanúskodik egy-egy hivatal szolgáltatási portfóliója. Ide tartozik a fenntartható fejlődés vala-

mennyi kihívása is, azaz a rendszer üzemeltetésének hosszú távú kérdéseit felvető problémák halmaza.

A második problémakör az ügyféloldali várakozásokban keresendő. Az információs társadalmi jelenségek a virtuális térben is megjelentetik az ügyféloldali igényeket, a többi – kereskedelmi és civil – szolgáltatáshoz hasonló, folyamatosan növekvő mértékű elvárásokkal. Ezzel párhuzamosan a személyiségi jogok kérdése egyre érzékenyebbé válik, valamint a hivatal virtuális térbe helyezésével a biztonsági kockázatok is fokozódnak.

A harmadik problémakör az európai uniós tagsági státuszából fakad. Az Európai Közigazgatási Tér számos közigazgatási, szervezési és informatikai követelményt támaszt. Kiemelendők ezek közül az interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények, amelyek a rendszerek összekapcsolásának és együttműködésének szervezeti, informatikai és nyelvi formalizálását írják elő. A közigazgatás makroszintű (országok közötti) versenyét is az Európai Unió teremti meg, hiszen az EU szabadságjogai teszik lehetővé, hogy a közigazgatási szolgáltatások egyre bővülő körét is tagországi szimpátia szerint vegyük igénybe.

Végül öndefiníciós probléma az, hogy jelenleg észlelhető az állam túlburjánzása, túl sok szerep integrálása; az igazgatásszervezés vezérlőelve az ügyfél-orientáció helyett a hivatalorientáció, az intézmények gyakran nem összehangoltan, hanem redundánsan, olykor egymással szembenelve működnek.

Az első három jellemző nem csupán lefesti a közigazgatás helyzetét, hanem kényszeríti az ágazatot a megújulásra. A képlet igen egyszerű: az a közigazgatási szervezetrendszer, amely zárt rendszerként igyekszik bebetonozni a szervezetben érdekelt komfortzónáját, növeli annak entrópiáját (rendezetlenségét). A *status quo* fenntartása tehát nem járható út, a rendszer végét jelenti. A környezettel, a környezeti követelményekkel szorosan lépést tartó (olykor azokat proaktívan meg is előző) közigazgatás segítheti első körben a rendszer fenntartását, majd ezen túlmutatva a társadalmi prosperitást.

Ezért van arra szükség, hogy újra kitaláljuk a közigazgatást. Nem csupán *ad hoc* ötletektől vezérelve, vagy éppen a korábbi reformintézkedésekkel szembenelő látzatintézkedésként, amellyel új kormányzati erők igyekeznek demonstrálni cselekvőképességüket; nem rekurzív politikai, gazdasági érdekek végrehajtásaként. Tehát nem engedelmeskedve a közigazgatási modernizáció akadályainak,

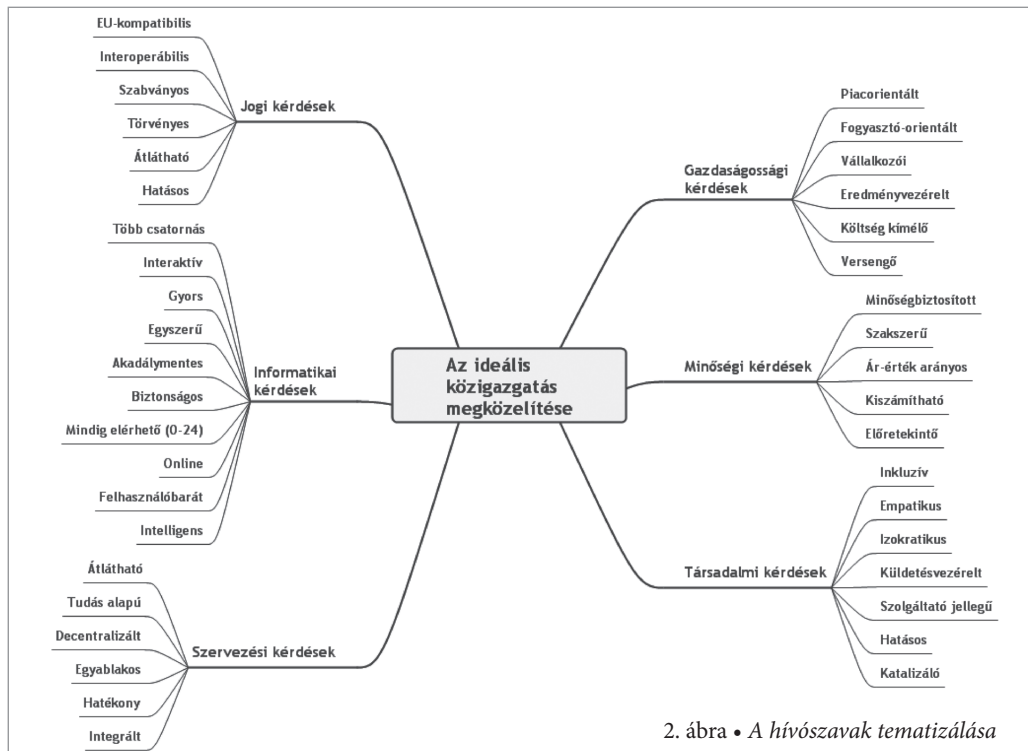
- ki kell térni a politikai hagyományok és kötöttségek elől;
- figyelmen kívül kell hagyni a szervezeti akadályokat, az egyéni értékek és pozíciók védelmét, a változtatáskor ütköző eltérő érdekeket, a változással járó értetlenséget és bizalomhiányt, valamint a változtatással szembeni jellemzően alacsony toleranciaszintet;
- túl kell lépni a finanszírozási hagyományokon;
- el kell tekinteni a kulturális kötöttségektől.

Azaz először fel kell építeni a házat, az után kell azt berendezni.

## HÍVÓSZAVAK ÉS RENDSZERÜK

Tanulmányozva az elmúlt évtized hazai és nemzetközi közigazgatás-fejlesztési (vagy azt érintő) stratégiáit, körvonalazódik az ideális közigazgatás. Az ideális közigazgatás mindazokat az elvárásokat tartalmazza, amelyeket a szorítóerők diktálnak. Ezeket az elvárásokat „hívószavakkal” is leírhatjuk. Azonban e hívószavak üresek maradnak egészen addig, amíg jó, vagyis adekvát kérdéseket nem illesztünk mögéjük. (Ebben is látható a korábbi stratégiák defektusa: a hívószavak gyakran váltak lózungokká, azaz ürültek ki, hiszen nem sikerült azokat valódi tartalommal megtölteni. Ugyanakkor „jó cselegésük” alkalmassá tette őket pillanatnyi érdekek kiszolgálására, „Potenkim-megoldások” víziójának felvillantására.) A hívószavak halmaza az 1. ábrán pontosan a tervezés körvonalait, egyfajta mozgásterét jelöli ki.

1. ábra • A közigazgatási stratégiák hívószavainak halmaza



Azonban a fejlesztés tartalmához először a struktúrát, majd a tartalmat kell kimunkálni. A struktúra kialakításához a hívószavak jellegét elég csak megfigyelni. Jól látszik, hogy hat csomópont köré fűzhetők fel a tárgyalási területek. Ezek a következők: a jogi, az informatikai, a szervezési, a gazdaságossági, a minőségi és a társadalmi kérdések. Érdekes megfigyelni továbbá, hogy ezek a kérdéskörök felidéznek az e-közigazgatást meghatározó tudományterületeket is. Azaz innen is bizonyítottan láthatjuk, hogy a közigazgatás és az e-közigazgatás közötti „paradigmadiffúzió” erős interdiszciplináris hatásra és háttérrel történik. (Lásd erről bővebben BUDAI Balázs: *Az e-közigazgatás elmélete* [Budapest: Akadémiai 2009] 35–37.) Az egyes csoportok ágaira felfűzve a hívószavakat (olykor egy hívószót több ágra is) világos struktúrát kapunk (2. ábra).

Ezek után nincs más feladatunk, mint megtalálni az utat a hívószavak tartalmához, vagy másként: tartalommal tölteni meg a hívószavakat. Ahhoz, hogy adekvát választakat adjunk, jó kérdéseket kell feltennünk.

#### LEGFONTOSABB KÉRDÉSEK – LEGFONTOSABB FELADATOK

Nézzük elsőként a társadalmi kérdések területét, azon belül is csupán a legfontosabbakat (1. táblázat).

1. táblázat • *Társadalmi kérdések és feladatok*

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mik a társadalmi elvárások?</li> <li>o Mit akar a társadalom megfizetni?</li> <li>o Mit akar és mit képes az állam ellátni?</li> <li>o Hol kezdődik és hol végződik a társadalmi funkciók redisztribúciója?</li> <li>o Melyek a valódi, <i>core</i> funkcionálisok?</li> <li>o Milyen partnerségben történjek a feladatellátás?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Feladatkataszter felállítása</li> <li>o A <i>crowdsourcing</i> újragondolása</li> <li>o Kiszervezés vs. <i>inhouse</i> megoldások</li> <li>o (Szubszidiaritás és dekoncentráció)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Kivel történjek a feladatellátás?</li> <li>o Melyek az „új közigazgatási” kompetenciák?</li> <li>o Hogyan történjen az ügyintézők felkészítése?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Zárt (védett) karrierpálya kialakítása, átjárhatóság</li> <li>o Toborzás, képzés, a továbbképzés rendszerének újragondolása</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Milyen feladatokat keletkeztet a digitális egyenlőtlenség? Kinek és mit szeretnénk szolgáltatni?</li> <li>o Kit kell pozitív diszkriminációval kezelni?</li> <li>o Milyen eszközökkel és hogyan küszöbölhető ki a digitális egyenlőtlenség?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Ügyfélképzés, IT-mentorálás, ügysegédlet, inkluzív technikák</li> <li>o A (digitális köz-)bizalom erősítése</li> </ul>

Jól látszik, hogy a kérdések első csoportja a *mit?*, a második a *kivel?*, míg a harmadik csoportja a *kinek?* kérdésre összpontosít. Azaz alapvető kérdésekkel állunk szemben, amelyek megkerülhetetlenek egy új szisztéma kialakításánál. (Talán ebből is kiderül, hogy a felszint akarjuk-e karcolgatni, vagy valódi, mélyreható változtatásokat szeretnénk.)

Régóta aktuális kérdés (de egyre égetőbb sürgösségű választ igényel), hogy vajon a közigazgatási szolgáltatások köszönő viszonyban vannak-e a társadalmi elvárásokkal. Vajon azokat a feladatokat látják el azok a közszolgák azoknak az ügyfeleknek, amelyek és akik valóban indokoltak? Tisztában vagyunk-e a napjainkban joggal elvárt *core* szolgáltatásokkal? Ismerjük-e az ezek professzionális ellátásához szükséges kompetenciákat és ellátási formákat? Ugyanazt a nyelvet beszéljük, mint az ügyfelek?

Azaz arra keressük a válaszokat, hogyan alakítható ki egy inkluzív, empatikus, izokratikus, küldetésvezérelt, szolgáltató jellegű, hatásos, a gazdaságra és a társadalomra nézve katalizáló közigazgatás (2. táblázat).

2. táblázat • Szervezési kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mit jelentenek az egyes szintek? Milyen feladatszervezésben gondolkodunk?</li> <li>○ Hogyan történik a feladatok megosztása?</li> <li>○ Hogyan javítható az infrastruktúra kihasználtsága?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A helyi, kistérségi, megyei, regionális fogalmak valódi tartalommal történő feltöltése.</li> <li>○ ASP-k (SaaS) koncepciójának újragondolása, nem csak informatikai vonatkozásban</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vannak-e, elérhetők-e megfelelő tudásbázisok?</li> <li>○ Hogyan lehetséges a folyamatos – automatikus – tanulási folyamat a közigazgatásban részt vevők számára?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tudásbázisok kialakítása, megosztása, karbantartása</li> <li>○ A disszeminációs tevékenység tervszerű javítása</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Van-e lehetőség a <i>backoffice</i> további integrációjára, a rendszerek közötti együttműködés (adatcsere) hatékonyságának fokozására?</li> <li>○ Van-e mozgáster az adott ügymenetek további rövidítésére, automatizációjára?</li> <li>○ Van-e iránymutatás az intézményi stratégiaalkotáshoz?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ A háttéralkalmazások együttműködési térképének elkészítése</li> <li>○ Szervezetfejlesztési módszertanok kiterjesztése a közigazgatásra</li> <li>○ Az ügyvitelszervezés hatékonyságát fokozó technikák lefuttatása valamennyi szervezeti típuson</li> <li>○ A stratégiaalkotási segítség tisztázása</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hogyan kívánjuk kezelni a többnyelvűség követelményét?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Nyelvi és digitális felzárkóztató programok mind az ügyintézők, mind a tartalmak területén</li> </ul>

A szervezési kérdések többnyire a *hogyan?* kérdést járják körül. Azaz az intézményrendszer, a feladatmegosztás, a módszertan kérdéskörét. Tisztáznunk kell, hogy a közigazgatás strukturálisan hogyan épül fel, hogyan és mi szerint definiáljuk az egyes szinteket. Hogyan kezeljük a szervezetben jelen lévő és keletkező tudást? Hogyan képzeljük a közigazgatás szervezési modernizációját, automatizációját? Mennyiben váltható ki és mennyiben szükséges kiváltani a humán erőforrást?

Összefoglalva: arra vagyunk kíváncsiak, hogyan juthatunk el egy integrált, egyablakos, decentralizált, hatékony és átlátható, tudásalapú közigazgatás felé (3. táblázat).



### 3. táblázat • Jogi kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Milyen követelményeket (milyen határidővel) szab az Európai Unió a közigazgatás vonatkozásában?</li> <li>o Milyen jogszabályok átvételére, megalkotására vagy eltörlésére (hatályon kívül helyezésére) van szükség?</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o A hazai és brüsszeli rendszerek összekapcsolódása szemantikai és szintaktikai vonatkozásban is megfelelő?</li> <li>o Hogyan érhető el a jogszabályok jogkövető alkalmazása a célzottak részéről?</li> <li>o Tisztáztak-e a hatósági és felügyeleti viszonyok?</li> <li>o Hozzáférhetők és kimerítők-e a szabványtárak?</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Átlátható, jól megismerhető-e a hatályos közigazgatásra vonatkozó joganyag?</li> <li>o Hogyan történik a társadalmi egyeztetés?</li> <li>o Hol látható tér a koregulatív jogalkotásra?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Jogszabály-alkotási terv</li> <li>o Deregulációs terv</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Interoperabilitási és interkonnektivitási követelmények megfogalmazása és lefuttatása</li> <li>o Jogszabályok hatásosságának vizsgálata, korrekció</li> <li>o Szabványtárak kialakítása, reformja</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o A szakmai érdekegyeztetés (összedolgozás) kereteinek kimunkálása</li> <li>o Az „államtalanítás” gyakorlati területeinek számbavétele</li> </ul>

A jogi kérdések alapvetően a *mit?* és a *hogyan?* kérdőszavakra vezethetők vissza. Ismerjük-e (jól ismerjük-e) Európa és a nemzetközi élet szabályozási irányát? Mit tettünk és mit kell tennünk azért, hogy közigazgatásunk stabil, kiszámítható és alkotmányos jogszabályrendszerrel dolgozzon? Vajon hatásosak-e a jogszabályaink, elégségesek és követhetők-e szabványaink, mennyire tükrözik a társadalmi és a nemzetközi akaratot a működési és szabályozási keretek?

A jogi kérdések tehát elvezetnek minket egy EU-kompatibilis, interoperábilis, szabványos, törvényes (alkotmányos), átlátható és hatásos jogi háttérrel bíró közigazgatási rendhez (4. táblázat).

### 4. táblázat • Informatikai kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Milyen szolgáltatásokat szeretne a ügyfél?</li> <li>o Hogyan kapja ezt meg az ügyfél?</li> <li>o Mennyire biztosított a többcsatornás elérés az egyes szolgáltatások vonatkozásában?</li> <li>o Mennyire függetlenítettek a szolgáltatások az ügyintézőtől?</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Mennyire felhasználóbarát szolgáltatások jellemzik a közigazgatást?</li> <li>o Mennyire proaktív szolgáltatásokat nyújt a közigazgatást?</li> <li>o Mennyire didaktikus szolgáltatásokat nyújt?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Az ügyféloldali elvárások tisztázása</li> <li>o A többcsatornás ügyintézés biztosításának tervezése</li> <li>o Az automatizálási lehetőségek vizsgálata</li> </ul> <p>.....</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o A használhatóság követelményeinek rögzítése, szabványosítása</li> <li>o A digitális akadálymentesítés stratégiáinak elkészítése</li> </ul>

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mennyire védettek a közigazgatási szolgáltatások?</li> <li>o Mennyiben függenek a megoldások egy-egy szállítótól? (<i>vendor lock-in</i>)</li> <li>o Hogyan gyorsíthatók, egyszerűsíthetők a közigazgatási szolgáltatások?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Adatbiztonsági és adatvédelmi koncepciók készítése a jövő szolgáltatásainak</li> <li>o Nyílt forráskódú szoftverek stratégiájának elkészítése</li> <li>o A szervezési kérdések outputjainak levetítése informatikai területre</li> </ul>

Az informatikai kérdések ismét a *hogyan?*-ra fókuszálnak. (Nem véletlenül e kérdések tekintetében a legfontosabb a *know-how* gyűjtése és disszeminációja.)

Hogyan tudjuk a szolgáltatásokat olyan környezetbe tenni az információs és kommunikációs technológiai (IKT) eszközök segítségével, hogy az információs társadalom netpolgárai a lehető legegyszerűbben, mégis a legkorszerűbben ériék el azokat? (Egyúttal hogyan tudjuk a szolgáltatást biztosítani azoknak, akik a digitális szakadék árnyékos oldalán helyezkednek el?)

Az informatikai kérdésekre adott válaszok megmutatják, hogyan építhető ki a többszatsornás, interaktív, gyors, egyszerű, digitálisan akadálymentes, biztonságos, mindig és minden körülmények között a nap huszonnégy órájában elérhető, felhasználóbarát és intelligens közigazgatási *backoffice* és *frontoffice* (5. táblázat).

5. táblázat • *Minőségi kérdések és feladatok*

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mennyire kiszámítható, szabványos a közigazgatás?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Az ügymenetek minőségi szabványainak rögzítése</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Milyen minőségbiztosítási rendszer szerint működnek az egyes intézmények?</li> <li>o Van-e minőségpolitika?</li> <li>o Vannak-e szolgáltatási charták?</li> <li>o Vannak-e minőségi felelősök?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Az ISO és CAF rendszer elvárásainak és érvényességének tisztázása</li> <li>o Szolgáltatási charták ösztönzése</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Megoldott-e a minőség iránti elkötelezettség az ügyintézőknél?</li> <li>o Kimunkált-e a minőségi iránti érdekeltségi rendszer az ügyintézőknél?</li> <li>o Van-e lehetőség a minőség szempontjainak folyamatos tanulására?</li> <li>o Van-e lehetőség <i>benchlearning</i>re?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Minőség iránti ösztönző rendszerek kialakítása</li> <li>o <i>Benchlearning</i> rendszerek kidolgozása</li> </ul>

A minőségi kérdések is a *hogyan?*-ra összpontosítanak. Tisztázandó, mit jelent a minőség (*mi az érték?*), ki, mit, miért és hogyan tesz, tehet érte. E kérdések megválaszolásával láthatjuk, hogyan jutunk el a minőségi közigazgatásig, amely minőségbiztosított, szakszerű, ár-érték arányos, kiszámítható és előretekinthető (6. táblázat).

6. táblázat • Gazdaságossági kérdések és feladatok

TOVÁBBI KÉRDÉSEK	FELADATOK
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mennyi a keret? Miből fordítjuk rá?</li> <li>o Milyen eredményeket szeretnénk ezért látni?</li> <li>o Megfelelő-e az infrastruktúra a vállaláshoz?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Prioritásszabás</li> <li>o A kimeneti követelmények megfogalmazása</li> <li>o Infrastruktúrafejlesztési stratégiák készítése</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Hol tudunk megtakarítani költséget?</li> <li>o Hogyan mérhető a feladatok (intézmények) hatékonysága?</li> <li>o Melyek a problémás hatékonyságú ügyek?</li> <li>o Milyen ezeknek a problémáknak az időtávja?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Megtakarítási pontok számbavétele</li> <li>o Kemény és lágy indikátorok hozzárendelése az egyes feladatvállalásokhoz</li> <li>o Beavatkozási terv, átalakítási terv, visszacsatolási terv készítése</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Ki tudja a feladatot a leghatékonyabban el látni?</li> <li>o Hol mutatkozik (és milyen) lehetőség a partnerségre (akár a határokon kívül is)?</li> <li>o Mely intézmények fenntartása szükséges?</li> <li>o A feladat kiszervezésével más (látens funkcionalitást) is elérünk-e (például <i>spin off</i> hatás)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o <i>Benchmarking</i></li> <li>o Együttműködési lehetőségek számbavétele</li> <li>o Hatástanulmányok a partnerség különböző változatairól</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mennyi idő alatt térül meg egy fejlesztés?</li> <li>o Hol tud saját bevételre szert tenni az intézmény?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Költséghatékonyság-számítások készítése</li> <li>o Prémium szolgáltatások kidolgozása</li> </ul>

A gazdaságossággal összefüggő kérdések alapvetően a *miből?*, a *hogyan?* és a *mit?* jellegű témákkal foglalkoznak. A közigazgatás forrásainak, transzformációinak és kimeneteinek vizsgálatánál sok gazdasági szemponttal szembesülhetünk. Bár kritikai látásmóddal, de valahol a vállalkozói (üzleti) szempontokat kell követnünk. (Tudva azt, hogy az új közmenedzsment irányzatok adaptáció nélküli átvétele bukásra lenne ítélve.)

A válaszok kijelölik a módszert a piac- és fogyasztóorientált, vállalkozói, eredményvezérelt, költségkímélő, ugyanakkor versengő közigazgatási modellek eléréséhez.

#### ZÁRÓ GONDOLATOK

A kérdések tematikus megválaszolásával érdekes és értékes szinergia jön létre. Az egyik területen jól megválaszolt kérdés hozzásegít minket további jó kérdésekhez, valamint a könnyebb válaszadáshoz más területeken.

Meggyőződésem, hogy a stratégiákat e kérdések mély elemzésével, valós társadalmi vitájával kell kezdeni. Olyan építő munkát kell elkezdenünk, amely alapjaiban változtatja meg a közigazgatást. A közigazgatás épületének, épületeinek toldozása-foldozása, részleges felállványozása (kampányszerű megoldásokkal) ideig-óráig tartja a roskadozó struktúrákat, azonban egyre veszélyesebb lesz ezekben az épületekben tartózkodni. Nehéz megjósolni, melyik kormány alatt omlik össze és okoz károkat. De az idő közeleg...

Tóth Mihály

## AZ 1996. ÉVI UKRÁN ALKOTMÁNY MEGSZÜLETÉSE

### ELŐZMÉNYEK ÉS KÖVETKEZMÉNYEK

Az alkotmányozás szempontjából az ukrán történelmet a következő négy időszakra tagolhatjuk. *a)* 1989–1991: a szovjet egység vége, vagyis a „peresztrojka”, amikor nem a rendszer leporolása, hanem – mindenki számára váratlanul – teljes eróziója következett be. Ezt többek között az jelzi, hogy Ukrajnának két „függetlenségi nyilatkozata” is van. *b)* 1992–1996: az új hatalmi rend kialakulása és az új „társadalmi szerződés” megkötésére való törekvés időszaka, azaz a függetlenedés utáni önálló alkotmány megszövegezése és elfogadása körüli bonyodalmak. *c)* 2004: átmenet a prezidenciális-parlamentari rendszertől a parlamenti-prezidenciális rendszerre. *d)* 2010: az alkotmányos restauráció korszaka.

### AZ ÁLLAMI FÜGGETLENSÉGET MEGELŐZŐ IDŐSZAK (1989–1991)

Az Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság (Ukrán SZSZK) 1922-től 1991-ig tartó időszakában összesen három alkotmány váltotta egymást. Az elsőt 1929-ben, a másodikat 1937-ben fogadták el, az utolsót pedig 1978. április 20-án hagyta jóvá az Ukrán SZSZK Legfelsőbb Tanácsa, azaz parlamentje, ukrán neve szerint a *Verhovna Rada*. Az utóbbi, módosításokkal ugyan, de egészen 1996-ig érvényben volt.

A szocializmusnak nevezett időszak állampártja, a Kommunista Párt helyi tanácsokra és a Legfelső Tanácsra gyakorolt közvetlen befolyása gyengülésének jeleként az alaptörvény első radikális módosítására 1989-ben került sor. Az 1989. évi 8303-11. számú törvény<sup>1</sup> többek között:

1. Закон України 'кoi' RSR „Pro zminy i dopovnennja Konstytucii' (Osnovnogo Zakonu) Ukrain's'koi' RSR” vid 27 zhovtnja 1989 r. № 8303-11. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1989. № 45. st. 624.

- bevezette a többes jelölés, a szabad jelöltállítás intézményét az önkormányzati és parlamenti választások alkalmával, valamint kimondta a végrehajtó hatalmi szerveknek a választott testületek előtti felelősségét;
- alapvetően módosította a *Verhovna Rada* jogállását: szinte minden társadalmilag fontos kérdésben erre a testületre ruházta a döntés jogát, többek között olyan, a függetlenség és a jogállamiság irányába mutató kompetenciákat határozott meg, mint a természeti erőforrások feletti rendelkezés joga és az állampolgárság kérdéseiben való döntés, valamint a népszavazás elrendelésének joga;
- a Legfelső Tanács elnökét emelte a legmagasabb tisztségviselői méltóságba, akit a testület saját tagjai közül választ meg, és aki jogosult képviselni az Ukrán SZSZK-t az országon (a Szovjetunió) belül és külföldön egyaránt;
- államnyelvi státuszt adott az ukrán nyelvnek, az orosz nyelvet a nemzetiségek közötti kommunikáció nyelveként határozta meg, valamint kimondta, hogy azokon a településeken, ahol a nemzeti kisebbségek alkotják a lakosok többségét, az adott kisebbség nyelve hivatalos nyelvként funkcionál.

Már a Szovjetunió időszakában megállíthatatlanul elindult függetlenedési folyamatok eredményeként 1991. július 16-án sor került a független alkotmányozás első, történelmi aktusára, Ukrajna Állami Szuverenitása Deklarációjának elfogadására.<sup>2</sup> Ez a dokumentum kinyilvánította Ukrajna állami szuverenitását, ez alatt azt értve, hogy bár a köztársaság továbbra is a Szovjetunió keretein belül létezik, saját határain belül a köztársaság törvényei a mérvadók, a köztársaság felsőbbbsége, önállósága, teljessége és oszthatatlansága megkérdőjelezhetetlen, a külkapcsolatoknak pedig független és egyenrangú alanya.

A deklaráció preambulumból, kilenc fejezetből és záró rendelkezésekből áll. Az egyes fejezetek címe a következő: 1. Az ukrán nemzet önrendelkezése, 2. Néphatalom, 3. Államhatalom, 4. Állampolgárság, 5. Területi felsőbbbség, 6. Gazdasági önállóság, 7. Gazdasági biztonság, 8. Kulturális fejlődés, 9. Külső és belső biztonság, 10. Nemzetközi kapcsolatok. Struktúráját tekintve a dokumentum nem pusztán politikai nyilatkozat, hanem egy alkotmány vázlatának tekinthető – egyértelműen magán viseli egy alkotmánykoncepció jegyeit is.

A dokumentum az Ukrán SZSZK-t mint szuverén nemzetállamot határozza meg, amely a meglévő államhatárok között, az ukrán nemzet önrendelkezésének elidegeníthetetlen jogán fejlődik. A köztársaság védelmezi az ukrán nép államiságát, vagyis az ukrán nemzetállam létjogosultságát. Ugyanakkor az ukrán népet mint a köztársaság polgárainak összességét határozza meg, függetlenül etnikai hovatartozásuktól. A deklaráció szerint nép a köztársaság államhatalmának egyetlen forrása. A Szovjetunió különböző szegleteiben fellángoló nemzetiségi villongások ráirányítják a figyelmet erre a kérdésre is, így nem véletlen, hogy az önrendelkezési joggal felruházott ukrán népről

2. *Deklaracija pro derzhavnyj suverenitet Ukraïny vid 16 lypnja 1990 r. №55-III.* A dokumentum magyar megnevezésében szereplő két idegen szó arra szolgál, hogy ezt a deklarációt meg lehessen különböztetni az 1991. augusztus 24-én elfogadott, majdnem azonos című (alább, a 4. lábjegyzetben említett) dokumentumtól.



(nemzetről) való gondoskodáson túl a dokumentum nagy hangsúlyt fektet a nemzetiségek jogainak szavatolására, garantálja számukra a szabad nemzeti-kulturális fejlődéshez való jogot.

Sajátos, hogy a dokumentum szerint az Ukrán SZSZK-nak saját állampolgársága van, igaz, emellett szavatolja a jogot a szovjet állampolgárság megőrzésére. A köztársaság biztosítja a polgároknak a törvény előtti egyenlőséget származástól, szociális és vagyoni helyzettől, faji és nemzetiségi hovatartozástól függetlenül, nemre, képzettségre, nyelvre, politikai nézetekre, vallási meggyőződésre, foglalkozásra, lakhelyre való tekintet nélkül.

Az Ukrán SZSZK biztosítja az ukrán alkotmány és az ukrán törvények felsőbbbbségét (értsd: elsőbbségét a szovjet alkotmánnyal és törvényekkel szemben) a saját területén. A köztársaságban az államhatalom a hatalommegosztás elve alapján törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágra való felosztás alapján valósul meg.

A deklaráció ugyan még nem szól a saját fizetőeszköz bevezetéséről, de kinyilatkoztatja a teljes gazdasági szuverenitást, meghatározza az Ukrán Nemzeti Bank – jegybank és központi bank – szerepét, a politikai mellett a gazdasági rendszerváltásra is utal, amikor kimondja a tulajdonformák egyenjogúságát és egyenlő védelmét.

Mivel elfogadásakor viszonylag rövid idő telt el a csernobili atomerőműben 1986-ban bekövetkezett katasztrófa után, a jogalkotók szükségesnek tartották, hogy a deklarációban külön fejezet foglalkozzon a környezetvédelem kérdéseivel. Külpolitikai téren a leghangsúlyosabb a semlegessé válás szándékának kinyilatkoztatása, azaz az ország nem csatlakozik katonai szövetségekhez, és tartja magát az atomfegyvermentesség hármasság elvéhez: nem fogad, nem állít elő és nem szerez nukleáris fegyverzetet. A külkapcsolatokban Ukrajna a nemzetközi jog teljes értékű alanya – elfogadja a nemzetközi jog alapelveinek és előírásainak elsőbbségét saját belső jogszabályi előírásaival szemben. A deklaráció záró rendelkezései tartalmazzák e politikai-jogi dokumentum elfogadásának alapvető céljait:

- a dokumentum szerint a köztársaság kapcsolatai a Szovjetunió más köztársaságaival az egyenlőség, a kölcsönös megbecsülés és a belügyekbe való be nem avatkozás elveire épülnek – ez arra utal, hogy Ukrajna a jövőben nem szándékozik elfogadni a moszkvai központ utasításait;
- a dokumentum megfogalmazza egy új alkotmány alapelveit – ezzel kinyilvánítja azt a szándékot, hogy a hatályos (szocialista) alkotmány helyett új alkotmányt kíván elfogadni;
- ennek a dokumentumnak az alapelveit kell mérvadóak tekinteni a szovjet tagköztársaságok közötti új szövetségi szerződés és minden nemzetközi szerződés megkötésekor – tehát Ukrajna ekkor még nem zárkózik el a szövetségi szerződés lehetőségétől, annak azonban szuverén alanya kíván lenni.

Ukrajna legmagasabb szintű, törvényhozó népképviselői szerve, a *Verhovna Rada* a szuverenitási deklarációban foglalt felhatalmazásánál fogva, valamint az e dokumentumban foglaltak alkotmányba emelésének szándékával 1990 októberében elfogadta az Ukrán SZSZK Alkotmányának kiegészítéséről és módosításáról szóló 404-XII. szá-

mú törvényt.<sup>3</sup> Ezzel a jogállamiság, a többpártrendszeren alapuló demokratikus államberendezkedés és a piacgazdaságra való áttérés elvi alapjait szándékozott az alap-törvénybe foglalni. Erre utalnak többek között az alábbi előírások: e törvény

- úgy rendelkezett, hogy az állam működését választott, a nép előtt felelős intézményeknek kell biztosítaniuk;
- megsemmisítette az alkotmány 6. cikkelyét, amely kimondta a Kommunista Párt irányító és vezető szerepét;
- legalizálta a pártok, társadalmi egyesületek és mozgalmak tevékenységét, és meghatározta szerepüket az állam politikai és társadalmi életében – azaz *de facto* bevezette a többpártrendszert;
- a sorkatonai szolgálat szabályozását köztársasági hatáskörbe vette;
- rendelkezett az alkotmánybíróság felállításáról;
- meghatározta a kormány (miniszteri kabinet), a legfelső bíróság, az ügyészség megalkotásának rendjét;
- a vonatkozó új rendelkezések megalkotásáig felfüggesztette a gazdasági berendezkedéssel, a tervgazdasággal kapcsolatos alkotmányos normákat.

A függetlenség és az új szövetségi szerződés felé való menetelés időszakában a más-ként gondolkodás lehetősége, a vélemény szabadság együtt járt azzal, hogy mindenki a maga szájá íze szerint értelmezte az eseményeket. Személyes emlékeim szerint 1991 elején még a legvérmesebb ukrán hazafiak sem hittek abban, hogy az Ukrán SZSZK egyszer valóban átalakul független ukrán állammá, még hozzá területi egységének megőrzése mellett. Ekkoriban a Vjacseszlav Csornovil vezette Népi Mozgalom a Peresztrojkáért (közkeletű nevén RUH) maximális politikai célkitűzése a föderatív felépítésű, a volt szovjet köztársaságok konföderációjába tagolt ukrán állam volt. A hangsúly részükről a belső föderatív berendezkedésre helyeződött, melynek egyik szubjektuma lett volna a nyugat-ukrán megyéket (ideértve Kárpátalját is) magában foglaló Galíciai Egyesülés (*Galyc'ka Asambleja*). Ezt a fokozatos átmenetet (vagy értékeléstől függően: sodródást) szakította meg és a helyzet hirtelen radikalizálódását idézte elő az 1991. augusztus 19-i sikertelen moszkvai puccskísérlet, amely lényegében a Szovjetunió megszűnését, a tagköztársaságok függetlenedését idézte elő.

1991. augusztus 24-én az Ukrán SZSZK Legfelső Tanácsa elfogadta az Ukrajna függetlenségének kikiáltásáról szóló rendeletét, a Függetlenségi Nyilatkozatot,<sup>4</sup> amely két mondatból állt. Az elsőben Ukrajnát független demokratikus államnak kiáltotta ki, amelynek területén kizárólag a köztársaság alkotmánya és törvényei érvényesek. A másodikban 1991. december 1-jére a függetlenségi nyilatkozatot alátámasztó köztársasági referendumot hirdetett.

3. Zakon Ukrai'ns'koi' RSR „Pro zminy i dopovnennja Konstytucii' (Osnovnogo Zakonu) Ukrai'ns'koi' RSR” vid 24 zhovtnja 1990 r. № 404-III. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1990. № 45. st. 606.

4. Postanova Verhovnoi' Rady Ukrai'ns'koi' RSR „Pro progoloshennja nezalezhnosti Ukrai'ny” vid 24 serpnja 1991 r. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1991. № 38. st. 502.

A Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása és a referendum megtartása között két további alkotmánymódosító törvényt fogadtak el,<sup>5</sup> amelyek a demokratikus rendszerváltás alapelveit, annak intézményrendszerét szabályozták. Ugyancsak ebben a periódusban az ukrán parlament (továbbra is *Verhovna Rada*) – megnyugtatóan az ébredő ukrán nacionalizmus miatt aggodalmaskodó nemzeti kisebbségeket – elfogadta és kihirdette Ukrajna Nemzetiségi Jogainak Deklarációját.<sup>6</sup> Ez az okmány a kinyilatkoztatott jogok tekintetében egyedülálló Közép-Európában. Többek között az országban honos minden nép és nemzetiség számára kilátásba helyezte *a)* az általuk hagyományosan lakott területek megőrzését és e területeken a nemzetiségi-közigazgatási egységek létrehozását; *b)* az anyanyelv szabad használatát a közélet minden területén, különösen az oktatásban, a gazdaságban és a hírközlésben; *c)* leszögezte: az ún. nyelvtörvény<sup>7</sup> vonatkozó normáját úgy kell értelmezni, hogy nemcsak azokban a közigazgatási egységekben lehet az adott nemzetiség nyelvét az államnyelvvvel egyenrangúként használni, ahol valamely nemzetiség többséget alkot, hanem bárhol, ahol hagyományosan vagy egy tömbben él (mi több, ahol több nemzetiség él együtt, és egyik sem alkot többséget, bármilyen nyelv alkalmazható, a helyi közösség akarata szerint); *d)* a nemzeti szimbólumok szabad használatát; végül *e)* a nemzetiségek történelmi örökségének védelmét.

Az 1991. december 1-jén megtartott köztársasági referendumon, amelyen a névjegyzékben szereplő polgárok 84,1%-a vett részt, a szavazók 90,92%-os többsége a függetlenséget támogatta.

#### ÚT A FÜGGETLENSÉGTŐL AZ ÚJ ALKOTMÁNY ELFOGADÁSÁIG (1992–1996)

Mielőtt röviden áttekintենék az ukrán alkotmányozás e periódusát, visszautalok itt az Ukrán SZSZK 1991. május 5-én kelt 1293-XII. számú törvényére,<sup>8</sup> amely – módosítva az alkotmányt – az államelnöki poszt létrehozásáról határozott. Ez azért fontos, mivel a további alkotmányozásnak a mindenkori államelnök kulcsszereplője lesz. E törvénynek megfelelően Ukrajna első államelnökét – Leonyid Kravcsukot – 1991. december 1-jén, a referendummal egy időben megtartott elnökválasztáson választották meg közvetlen szavazással.

Jogi értelemben a függetlenség első napja 1991. december 1-je volt (noha az ország augusztus 24-én, a Függetlenségi Nyilatkozat elfogadása napján ünnepli a függetlenség

5. Zakony Ukrai'ny „Pro zminy i dopovnennja Konstytucii' (Osnovnogo Zakonu) Ukrai'ny” vid 17 veresnja 1991 r. № 1554-HII. – Vidomosti Verhovnoi' Rady № 46. st. 619. ta zakon vid 5 lystopada 1991 r. № 1791-HII. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1992. № 4. (1992) st. 12.

6. Deklaracija prav nacional'nostej Ukrai'ny. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1991. № 53. st. 799.

7. Zakon URSR „Pro movy v Ukrai'ns'kij RSR” – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1989. Dodatok do № 45. st. 631.

8. Zakony Ukrai'ns'koi' RSR „Pro zasnuvannja posta Prezydenta Ukrai'ns'koi' RSR i vnesennja zmin ta dopovnen' do Konstytucii' (Osnovnogo Zakonu) Ukrai'ns'koi' RSR” vid 5 lypnja 1991 r. № 293-HII. – Vidomosti Verhovnoi' Rady. 1991. № 33. st. 445.



A hadsereg. *A jó kormányzat allegóriája* című freskó részlete

- szabályozta az állampolgárság, valamint a polgári jogok és szabadságok kérdését;
- meghatározta a nyelvek használatának, a területi-közigazgatás berendezkedésnek, a népképviseleti rendszernek az alapelveit, a *Verhovna Rada* hatáskörét és működésnek mechanizmusát, valamint beemelte az ország közigazgatási rendszerébe a Krími Autonóm Köztársaságot;
- Ukrajna államelnökét mint államfőt és mint a végrehajtó hatalom fejét (vezetőjét) határozza meg, és megállapította hatáskörét, jogait és kötelezettségeit;
- szabályozta az igazságszolgáltatás szerveinek (a bíróságoknak és az ügyészségeknek) a jogállását, szervezeti felépítésüket, működésük alapelveit.

E dokumentum komplexitása és sajátosság születési folyamata ellenére számos belső ellentmondástól volt terhes, ami különösen a hatalmi ágak körében, ezek között is a parlament–államelnök–kormány háromszögben volt észlelhető, mivel ez volt a belpolitikai csatározások kiemelt frontja.

Egyes források az 1991–1995 közötti periódust „háromaktusos” korszakként tartják nyilván, mikor a jogalkotásban három okmányt – a többszörösen módosított alkotmányt, a Függetlenségi Nyilatkozatot és Ukrajna Állami Szuverenitása Deklarációját – egyaránt jogforrásként alkalmazták. E három okmány közös lényege, hogy véglegesen lezárttá tették Ukrajna közjogi és nemzetközi jogi státuszát. Többé nem volt vita tárgya az állam függetlensége – ám szinte minden más vonalon vitatkoztak.

Közben persze folytatódott az alkotmányozás. A *Verhovna Rada* által életre hívott alkotmányt előkészítő bizottság 1992. január végére elkészült az alkotmány tervezetével, amelyet heves plenáris vita után a parlament „össznépi megvitatásra” bocsátott. Ebben közel kétszáz ezer állampolgár, száznál több társadalmi szervezet és több mint kétszáz vállalati kollektíva vett részt – összesen több mint harminchétezer módosítást és észrevételt fogalmazva meg. A „megvitatás” eredményeként helyenként jelentősen

napját<sup>9)</sup>). 1991. december 1. és 1995. június 8., az ún. Alkotmányos Szerződés aláírása közötti időszakban még tizenöt törvényben került sor az alkotmány módosítására. E módosítások végeredménye egy tizenkilenc fejezetbe rendezett, a korszerű demokratikus alkotmányokkal szemben támasztott feltételeknek lényegében megfelelő szöveg lett. Ez a dokumentum többek között külön fejezetekben

- meghatározta az ország politikai rendszerének lényegét, Ukrajnát mint önszennépi államot határozva meg, amely független, demokratikus jogállam;

9. Vö. 4. lj.



módosított szövegtervezet 1993 májusában kerül ismét a parlament elé, és a vitába külföldi szakértőket is bevontak. Szakértők egybehangzó véleménye szerint ez a tervezet kiegyensúlyozott, az emberi jogi kérdéseket a helyükön kezelő okmány volt, amely parlamenti-prezidenciális berendezkedésű hatalmi struktúrát irányzott volna elő.

Az időközben a hatalomban berendezkedő és saját lehetőségeinek gyarapítását szem előtt tartó államelnök, valamint a gazdasági válságjelenségek következtében megerősödött, az állami szimbólumok kérdésében kompromisszumképtelennek mutatkozó baloldal ellenállása miatt a nehezen megszerkesztett, „össznépien” megvitattott tervezetet végül nem fogadták el. A gazdasági problémák általános hatalmi válsághoz vezettek, amelynek feloldása érdekében döntés született az előrehozott parlamenti és államelnök-választásokról. A kieleződő hatalmi harc az alkotmányozást háttérbe szorította.

Az 1994 tavaszán és nyarán megtartott parlamenti és elnökválasztás után kialakult két hatalmi centrumban – az egyik az államelnök (Leonyid Kucsma) és hivatala, a másik a parlament elnöke (Olekszandr Moroz) és a parlamenti többség – két, a hatalom gyakorlása szempontjából alapvetően eltérő koncepció alapján indul újra az alkotmányozás. Az ellentétek alapvetően a hatalomgyakorlás két kérdésében csúcsosodnak ki. Az egyik kérdés az elnök széles jogköre (prezidenciális köztársaság) *versus* parlamentáris berendezkedés volt. A másik a választott önkormányzatok *versus* a központi végrehajtó hatalom által kinevezett helyi közigazgatás. Ez utóbbi mint „az elkerülhetetlen reformok véghezviteléhez elengedhetetlen hatalmi vertikum kiépítése” körítéssel lett „elmagyarázva” a polgároknak. A fergeteges gyorsasággal kialakuló újjgazdag réteg (amely akkor még többnyire a parlament falain kívül politizált) támogatásának köszönhetően egyre nagyobb médiabefolyással rendelkező államelnöki propaganda e küzdelmet úgy tálalta a külvilág felé mint a progresszív-reformátor államelnök és a retrográd, posztbolshevik parlament szembenállását.

Az eszközökben egyre kevésbé válogató elnöki vonal (fokozatosan bevezetve a már Ukrajnában bevettnek számító politikai szubkultúra eszközeit) végül is 1995 tavaszán megnyerte az első nagy csatát. Mivel „nagy alkotmány” elfogadását a parlamenti



Katona. *A jó kormányzat allegóriája* című freskó részlete



erőviszonyok nem tették lehetővé, ezért 1995. május 18-án – a parlamenti procedúrát figyelmen kívül hagyva, „alírást” szavazással (240 aláírást begyűjtve) – elfogadták az államhatalomról és a helyi önkormányzatiságról szóló törvényt. A törvény alkotmányos szintre emelkedését a szükséges kétharmados támogatás hiánya gátolta meg. Ennek ellenére az államelnök rendeleteivel hozzájárított annak érvényesítéséhez. A politikai beháború ilyen eszkalálódása véleményem szerint teljes egészében kiközöktette az alkotmányozás folyamatát a legitim jogállami kerékvágásból.

Az alkotmányos folyamat újabb fejezete 1995. június 8-án vette kezdetét, amikor – elkerülendő a jogrendszer teljes szétesését – alkotmányos megállapodás megkötésére került sor az államelnök és a *Verhovna Rada* között. Az okmány teljes címe: „Az új alkotmány elfogadásának idejéig szóló *alkotmányos szerződés* a Verhovna Rada és Ukrajna elnöke között az államhatalom és a helyi önkormányzatok szerveződésének és működésének alapelveiről Ukrajnában.”<sup>10</sup> Ezt szintén nem sikerült alkotmányos többséggel megszavazni, de kerülve a konfrontációt, szerződés formájában Olekszandr Moroz házelnök és számos képviselő, összesen mintegy 170 fő aláírta azt, s így, legalább utólagosan, legitímálta az államelnök által már átszervezett államigazgatást és helyi közigazgatást.

A nyolc fejezetre és hatvanegy cikkelyre oszló okmány – a „kisalkotmány” – preambulumban és Általános rendelkezéseiben (I. fejezet) eleget tett a demokratikus jogállamiság deklarálása minimálisan elvárt követelményeinek, további részeiben pedig – így a *Verhovna Rada* (II. fejezet), Ukrajna elnöke (III. fejezet), Ukrajna kormánya (IV. fejezet), Ukrajna bíróságai (V. fejezet), Ukrajna ügyészsége (VI. fejezet), Az állami végrehajtó hatalom helyi szervei és a helyi önkormányzat Ukrajnában (VII. fejezet) – a hatalmi ágak és intézmények jogállását és hatásköreit szabályozta. A Záró rendelkezésekben (VIII. fejezet) az okmány egyebek mellett megállapította, hogy az új alkotmány elfogadásáig van érvényben, hogy Ukrajna jogszabályai csak az ezzel az okmánnyal összeegyeztethető részükben érvényesek, valamint rendelkezett arról, hogy a megállapodást elfogadó felek megteremtik a szükséges feltételeket az alkotmányozási folyamat lezárásához, mégpedig oly módon, hogy az ország új alkotmánya egy éven belül elfogadásra kerüljön.

Bár az „alkotmányos szerződés” az alkotmány elfogadásával érvényét veszítette, a dokumentum főbb elemei gyakorlatilag a mai napig meghatározzák a közhatalom gyakorlásának alapjait Ukrajnában. E hatalomgyakorlást elsősorban, kisebb-nagyobb vargabetűkkel ugyan, de alapvetően a szinte abszolutisztikus államelnöki hatalom kiteljesedése jellemzi.

Az alkotmányos szerződés elfogadását követő egy év az alkotmányszöveg szerkesztésének és az e körüli politikai csatározásoknak az időszaka lett. A parlament és az államelnök által felállított alkotmány-előkészítő bizottság által előterjesztett szöveget a *Verhona Rada* 1996 márciusában elvetette. Sokan ma is az elnöki abszolutizmus be-

10. Konstytucijnij dogovir mizh Verhovnoju Radoju Ukrai'ny ta Prezydentom Ukrai'ny pro osnovni zasady organizacii i funkcionuvannja derzhavnoi' vldy i miscevogo samovrjaduvannja v Ukrai'ni na period do pryjnattja novoi' Konstytucii' Ukrai'ny N° 1k/95-VR vid 08.06. 1995 r. – *Vidomosti Verhovnoi' Rady*. 1995. N° 18. st. 133.

vezetésére tett kísérletként értékelik ezt az elvetelt tervezetet. 1996. június 4-én a parlament első olvasatban elfogadta a parlamenti bizottság által elkészített szövegtervezetet. Az államelnök sem tétlenkedett, június 26-án televíziós beszédben jelentette be, hogy szeptember 25-ére népszavazást ír ki az alkotmány elfogadására. A referendum célja az lett volna, hogy a nép mondjon ítéletet a parlament által elutasított szövegről. Az államelnöknek ez a döntése azonban váratlanul érte még az elnököt támogató képviselők jelentős részét is, és a parlamenten belül politikai irányultságtól független konszolidációt idézett elő. 1996. június 27-én 17 óra 30 perckor 362 képviselő jelenlétében kezdetét vette a parlament plenáris ülése azzal a céllal, hogy végeredményként igent mondjanak az alkotmányra. A zárószavazásra másnap reggel, 9 óra 23 perckor kerül sor, amikor 338 képviselő igen, 18 nem szavazatával és 5 képviselő tartózkodása mellett a testület megszavazta az alkotmány szövegét. E napon, amely azóta Ukrajnában piros betűs ünnep, az *alkotmány napja*, megtörtént tehát a korszerű ukrán állam alkotmányos megerősítése.

#### UKRAJNA ALKOTMÁNYA

Az 1996. évi alkotmány preambulumból és tizennégy fejezetbe rendezett százötvenkilenc cikkelyből épül fel. A 15. fejezet tizenöt pontból (bekezdésből) álló átmeneti rendelkezéseket tartalmaz. Az alkotmányozás – a preambulum szerint – „az Ukrán Nép, Ukrajna minden nemzetiségű állampolgára nevében történik”.

Az I. fejezet az Általános rendelkezések címet viseli. E fejezet többek között megállapítja, hogy Ukrajna szuverén és független, demokratikus, szociális jogállam; az emberi jogok és szabadságok érvényesítése és biztosítása az állam legfőbb kötelessége; Ukrajnában egy állampolgárság van; Ukrajnában érvényesül a jog felsőbbségének elve; Ukrajnában az ukrán az államnyelv, az országban szavatolt az orosz nyelv és más kisebbségi nyelvek szabad fejlődése, használata és védelme. A fejezet rendelkezik arról, hogy Ukrajnában az államhatalom gyakorlása törvényhozói, végrehajtói és bírói hatáskörökre osztva valósul meg. Itt található az állami szimbólumokkal kapcsolatos rendelkezések is.

A II. fejezet az emberi és polgári szabadságjogok és kötelezettségek kinyilatkoztatása (21–68. cikkely). A III. fejezet (69–74. cikkely) a néphatalom gyakorlásának: a választásoknak és a népszavazásoknak az alapelveit rögzíti. A IV. fejezet Ukrajna Legfelső Tanácsáról (75–101. cikkely), az V. fejezet Ukrajna államelnökeéről (102–112. cikkely), a VI. fejezet pedig Ukrajna Miniszteri Kabinetjéről, azaz kormányáról rendelkezik. A végrehajtó hatalom egyéb szervei című rész (113–120. cikkely) a politikai harcok gyűjtőpontját képező hatalmi háromszögön belüli viszonyokat szabályozza. A VII. és a VIII. fejezet az ügyészség és az igazságszolgáltatás szerveinek jogállásáról és hatásköreiről rendelkezik, a XI. az ország területi felépítését, a X. a Krími Autonóm Köztársaság, a XI. az önkormányzatok és az önkormányzatiság jogállását és kompetenciáit taglalja. A XII. fejezet az igazságszolgáltatási rendszertől elkülönülten írja le az alkotmánybíróság jogállásának, létrehozásának és működésének alapelveit. A XIII. fejezet az alaptörvény módosításával kapcsolatos eljárást szabályozza.

Bár az alkotmány rendkívül széles hatásköröket biztosított az államelnök számára, az elnök és környezete a továbbiakban sem hagyott fel a parlamentet és a parlamenti kontrollt gyengítő, valamint az államelnöki hatalmat tovább szilárdító próbálkozásokkal. Mivel az 1998-ban megválasztott parlament sem volt partner ehhez, az elnök – jelentős szervezési előmunkálatok után – 2000. január 15-én „a nép kezdeményezésére” rendeletben referendumot írt ki.<sup>11</sup> A dokumentum alapján a népnek az alábbi négy kérdésben kellett állást foglalnia:

1. Támogatja-e, hogy Ukrajna államelnöke abban az esetben is feloszlathassa a parlamentet, amennyiben az egy hónap leforgása alatt nem tud többséget létrehozni, valamint ha három hónap alatt nem fogadja el a kormány által beterjesztett költségvetést?
2. Egyetért-e a képviselői mentelmi jog korlátozásával?
3. Egyetért-e a képviselők létszámának 450-ről 300-ra való csökkentésével?
4. Támogatja-e kétkamarás parlament létrehozását?

A „jó szervezésnek” köszönhetően (ti. sok helyen a támogató szavazatok száma meghaladta a szavazásban részt vevők számát) a nép támogatott minden „saját maga” által kezdeményezett kérdést, de a parlament számos próbálkozás ellenére sem volt hajlandó implementálni e referendum eredményeit.

Amikor Leonid Kucsma államelnök második (utolsó) elnöki periódusa a végéhez közeledett 2003–2004 folyamán, ismét kiéleződtek a hatalom utódlásával kapcsolatos kérdések. Miután nyilvánvalóvá vált, hogy legitim módon – különösen a külföldi nyomásgyakorlásra tekintettel – a „harmadik periódus” nem oldható meg, az elnök és környezete 180 fokos fordulattal a parlamentáris köztársaság irányába mutató változásokat kezdeményezett. Ezeket végül a 2004. évi viharos elnökválasztás közepette, 2004. december 8-án elfogadta a parlament mint a szembenálló felek egyik politikai kompromisszumát.<sup>12</sup> A *Verhovna Rada* „csomagban”, vagyis egyetlen szavazással döntött az államelnöki hatalom megkurtításáról és az államfőválasztás második fordulójának megismétléséről, megfelelően módosítva ehhez a választási törvényt. Vagyis a megválasztásra esélyes ellenzéki jelölt (Viktor Juscsenko), valamint az őt bel- és külföldről támogatók a választás „harmadik” körének törvényesítéséért cserébe beleegyeztek a soron következő elnök jövődőlő hatalmának mérséklésébe.

Ez „jogszabálycsomag” alkotmánymódosító része 2005 és 2006 folyamán fokozatosan hatályba lépett, s hatályos volt egészen 2010-ig. A jogszabálycsomag lényegesebb elemei a következők voltak:

11. Ukaz Prezydenta Ukrai'ny N° 65/2000 vid 15. 01. 2000 r. „Pro progoloshennja vseukrai'ns'kogo referendumu za narodnoju iniciatyvoju”.

12. Zakon Ukrai'ny N° 2222-IV vid 08. 12. 2004 r. „Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny” – *Vidomosti Verhovnoi' Rady*. 2005. N° 2. st. 44.

- a parlamenti képviselők csak az őket delegált pártfrakciókban fejthetik ki tevékenységüket, a frakció elhagyása mandátumvesztéssel jár;
- a frakciók egy része köteles létrehozni parlamenti többséget, amely indítványt tesz a kormányfő személyére az államelnöknek, aki e személy kinevezését a parlament elé terjeszti;
- a hadügy- és a belügyminiszter kivételével (akiket az államelnök jelöl) a kormánytagok személyére a kormányfő (miniszterelnök) tesz javaslatot, kinevezésükről a parlament dönt;
- megszűnik az államelnök joga a kormányhatározatok hatályon kívül helyezésére, csak alkotmányossági óvással élhet;
- az államelnök feloszthatja a parlamentet, amennyiben az utóbbiban nem alakul meg a „többség” vagy nem fogadja el a költségvetést;
- az államelnök általános érvényű rendeletei – az *ukázok* – csak a miniszterelnök és az illetékes tárcavezető miniszter szignójával emelkednek jogerőre;
- amennyiben a parlament elfogadná a megfelelően módosított önkormányzati törvényt, érvénybe lépnek a regionális önkormányzatokat és a regionális állami közigazgatási szerveket érintő alkotmánymódosítások.

Ez tulajdonképpen visszatérést jelentett a „parlamentáris-prezidenciális” szisztémához, és kilátásba helyezte a végrehajtó hatalom – az államelnöki hatalmi vertikum leépülését.

A regionális (megyei, járási) önkormányzatokról nem született törvény, tehát megyei és járási szinten maradtak a helyi végrehajtó hatalmat helyettesítő helyi állami közigazgatási szervek. A „narancsos” forradalom két emblematikus alakja, Viktor Juscsenko államelnök és az elnöki periódusban (2005–2010) kétszer is a miniszterelnöki tisztséget betöltő Julia Timosenko között kibontakozott hatalmi harc nem tette lehetővé, hogy a bevezetett parlamentáris irányítási formát „békés körülmények” között, gyakorlati síkon „teszteljék”. A kéréllhetetlen szembenállás a prezidenciális, vagyis egy központból történő hatalomgyakorlást szorgalmazók álláspontját látszott alátámasztani.

#### AZ ALKOTMÁNYOS RESTAURÁCIÓ

Az újabb alkotmányos fordulat a 2010. évi elnökválasztással vette kezdetét. Az új államelnök – Viktor Janukovics – hivatalba lépése után számos jel arra mutatott, hogy az elnök és környezete szeretné elérni a korábbi elnöki hatáskör visszaállítását. Mivel az alkotmánymódosításhoz szükséges 300 szavazat nem állt rendelkezésre, ezért a frissen formálódó hatalom más úton érte el az 1996. évi alkotmány eredeti formában való visszaállítását. Történt ugyanis, hogy 252 parlamenti képviselő beadvánnyal fordult Ukrajna alkotmánybíróságához, amelyben arra kérte a taláros testületet, vizsgálja meg a 2004. évi 2222-IV. számú alkotmánymódosító törvény<sup>13</sup> alkotmányosságát.

13. Lásd 12. ljt.

Az alkotmánybíróság, eleget téve a beadványban foglalt kérésnek, 2011 szeptemberében úgy döntött,<sup>14</sup> hogy – az elfogadása során (2004. december 8-án) történt eljárási szabálytalanságok miatt (az elfogadott normaszöveg nem pontosan egyezik az előzetes normakontrollon átesett tervezet szövegével, valamint a szavazás „csomagban” történt, azaz együtt szavazták meg egy másik jogszabállyal) – hatályon kívül helyezi a vitatott jogszabályt és kimondja azt is, hogy ezzel visszaáll az e jogszabály elfogadását megelőző állapot. Azaz az alkotmánybíróság döntése értelmében ismét az 1996. évi alkotmány eredeti szövege van érvényben – együtt az azt magyarázó és értelmező, mára több száz alkotmánybírósági döntéssel.

Mondják, hogy a forradalomnak van kezdete, de nincs vége. Nos, ebbe az irányba mutat az is, hogy 2011 februárjában az államelnök rendeletet adott ki az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívásának előkészítéséről.<sup>15</sup>

#### KÖVETKEZTETÉSEK

A függetlenség elnyerése időszakában és a független államiság első periódusában, vagyis az új alkotmány 1996-os elfogadásáig, egyértelmű trendnek lehettünk tanúi, amely a szovjet típusú centralizált állam lebontásától és egy demokratikus, a tényleges néphatalmat alapul vevő állam kiépítésének az illúziójától vezetett az új hatalomkoncentráció kialakulásáig. Az ezt követő időszakban a belső hatalmi súlyok eltolódásától függő ciklikusságot figyelhetünk meg, ami a parlamentáris és a prezidenciális államforma közötti vetélkedésben öltött testet. Az államhatalom centralizációja, a hatalmi struktúráknak, intézményeknek és személyeknek a társadalom ellenőrzése alóli kivonása az ismert anomáliákhoz vezetett: radikális szociális egyenlőtlenség kialakulása, a tőke és más erőforrások egyes személyeknél és csoportoknál, valamint régiókban és településeken (elsősorban a fővárosban) történő koncentrációja. Ami pedig az alaptörvényben deklarált és az 1996. évi elfogadás óta a normaszövegben változatlan formában rögzített emberi jogokat illeti – nos, e tételek annyit érnek, amennyit a valóságban érvényesíteni lehet belőlük.

14. Rishennja Konstytucijnogo Sudu Ukrai'ny u spravi za konstytucijnym podannjam 252 narodnyh deputativ Ukrai'ny shhodo vidpovidnosti Konstytucii' Ukrai'ny (konstytucijnosti) Zakonu Ukrai'ny „Pro vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny” vid 8 grudnja 2004 roku № 2222-IV (sprava pro doderzhannja procedury vnesennja zmin do Konstytucii' Ukrai'ny). Kyi'v 30 veresnja 2919 roku № 20-rp/2010 Sprava № 1-45/2010.

15. Ukaz Prezidenta Ukrai'ny № 224/2011 „Pro pidtrymku iniciatyvy shhodo stvorennja Konstytucijnoi' Asamblei”; [http://www.president.gov.ua \[documents/13153.html\]](http://www.president.gov.ua [documents/13153.html]).



# dokumentum •

---

## A JÓ KÖZIGAZGATÁS

*Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága CM/Rec(2007)7. számú ajánlása és függeléke\**

### Ajánlás

*Elfogadta a Miniszteri Bizottság a miniszteri küldöttek 2007. június 20-i ülésén*

A Miniszteri Bizottság, az Európa Tanács Alapokmánya 15.b szakaszának rendelkezései alapján,

tekintettel a Parlamenti Közgyűlés 1615 (2003) ajánlására, mely felhívta a Miniszterek Tanácsát a jó közigazgatáshoz való egyéni alapjog minta-szövegtervezetének megfogalmazására, valamint a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására, mely különösen a Miniszteri Bizottság R. (80) 2. és R. (77) 31. számú határozatán, valamint a *Tisztességes eljárás magatartási kódexén* alapul, ezért lehetővé teszi annak hatékony gyakorlati érvényesítését;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (77) 31. számú határozatára az egyének közigazgatási hatóságok határozataival szembeni védelméről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (80) 2. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok mérlegelési jogkörének gyakorlásáról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (81) 19. számú ajánlására a közigazgatási hatóságok által kezelt információkhoz való hozzáférésről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (84) 15. számú ajánlására a hatóságok felelősségéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (87) 16. számú ajánlására a nagyszámú ügyfelet érintő hatósági eljárásokról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (91) 10. számú ajánlására a hatóságok által kezelt személyes adatok harmadik személyeknek történő kiadásáról;

\* Forrás: *Recommendation CM/REC (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*; [https://wcd.coe.int/\[wcd/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM\]](https://wcd.coe.int/[wcd/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM]). Fordította BALOGH Gergely Gyula, GRÓSZ Tamás, MÓNUS Ildikó, SZEGEDI László és TAKÁCS Péter. A magyar szöveg egy PhD-képzésben meghirdetett szakszöveg-fordítói szemináriumon készült a hallgatók és az oktató közös munkájaként.

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2000) 6. számú ajánlására az európai közhivatalnokok jogállásáról;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2000) 10. számú ajánlására a közhivatalnokok magatartási szabályainak kódexéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2002) 2. számú ajánlására a hivatalos iratok hozzáférhetőségéről;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2003) 16. számú ajánlására a közigazgatási és bírói döntések végrehajtásáról a közigazgatási jog területén;

tekintettel a Miniszteri Bizottság R. (2004) 20. számú ajánlására a közigazgatási aktusok bírói felülvizsgálatáról;

figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagok szorosabb egységének elérése;

figyelembe véve, hogy a közigazgatási hatóságok kulcsszerepet játszanak a demokratikus társadalmakban; hogy számos területen fejtenek ki tevékenységet; hogy tevékenységük befolyásolja a magánszemélyek jogait és törvényes érdekeit; hogy a nemzeti jogalkotás és egyéb nemzetközi eszközök – különösen az Európa Tanács eszközei – bizonyos jogokat biztosítanak e személyek számára a közigazgatással szemben; s hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelmét szolgáló egyezményt a magánszemélyeknek a közigazgatással szembeni védelme érdekében alkalmazta;

figyelembe véve, hogy a közigazgatási hatóságoknak az állampolgárok számára bizonyos szolgáltatásokat kell nyújtaniuk, valamint bizonyos útmutatókat és szabályzatokat kell kibocsátaniuk, s amikor e hatóságoknak cselekedniük kell, ezt ésszerű időn belül kell tenniük;

tekintettel arra, hogy a közigazgatás visszasságait – legyenek azok akár a hatóság tétlenségének, késedelmes eljárásának vagy hivatali kötelezettségei megsértésének eredményei – megfelelő eljárás után kiszabott szankcióknak kell követniük, mely eljárások magukban foglalhatják a bírósági eljárást is;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatást olyan minőségi jogalkotásnak kell biztosítani, amely célravezető, egységes, könnyen érthető és alkalmazható;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás azt jelenti, a szolgáltatásoknak ki kell elégténiük a társadalom alapvető szükségleteit;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás sok esetben magában foglalja egyfelől az állami aktusok által érintett jogok és törvényes érdekek, másfelől az általában vett közösség, különösen pedig a gyengék és veszélyeztetettek érdekeinek védelme közötti megfelelő egyensúly megcélzását, valamint annak felismerését, hogy az egyének érdekeit az állammal való kapcsolataikban védő eljárásoknak bizonyos körülmények között védeniük kell mások vagy az egész közösség érdekeit is;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás a jó kormányzás [*good governance*] egyik vonatkozása; azt nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem az a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; hogy meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek; hogy fenn kell tartania, valamint gondoznia és védenie kell a köztulajdont és más közérdeket;

hogy meg kell felelnie a költségvetési követelményeknek s hogy ki kell zárnia a korrupció minden formáját;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatás az alkalmas, a hatóságok számára rendelkezésre álló emberi erőforrásoktól és a közhivatalnokok megfelelő képzésétől függ;

figyelembe véve, hogy feladataik ellátása érdekében a közigazgatási hatóságok közhatalmi jogosítványokat gyakorolnak; s hogy e jogosítványok ugyanakkor, ha nem megfelelő módon vagy túlzó mértékben gyakorolják azokat, sérthetik a magánszemélyek jogait;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatáshoz való jogot kívánatos a hatóságokkal kapcsolatos különböző elismert jogokkal összekapcsolni, tartalmát pedig az Európai Unió *Alapvető jogok kartáját* (2000) követve meghatározni;

figyelembe véve, hogy a jó közigazgatáshoz való jog követelményei általános jogi eszközökkel megerősíthetők; hogy e követelmények a jog uralmának olyan alapvető elveiből erednek, mint a jogszerűség, egyenlőség, pártatlanság, arányosság, jogbiztonság, ésszerű időn belüli eljárás, a részvétel, a magánszféra tisztelete és a hivatalok átláthatósága; s hogy ezek biztosítják a magánszemélyek jogainak és törvényes érdekeinek védelmét szolgáló eljárásokat, tájékoztatják és képessé teszik őket arra, hogy részt vegyenek a közigazgatási döntések alkalmazásában,

ezért a tagállamok kormányainak azt ajánljuk, hogy

- a jog uralmának elvei és a demokrácia keretei között segítsék elő a jó közigazgatást;
- segítsék elő a jó közigazgatást a közhivatalok megszervezésén és működtetésén keresztül, biztosítva a hatékonyságot, a célszerűséget és a szolgáltatások értékárányságát.

Ezek az elvek azt kívánják, hogy a tagállamok:

- biztosítsák a célok megfogalmazását és a teljesítménymutatók alkalmazását, hogy rendszeresen ellenőrizzék és mérjék e céloknek a közigazgatási hatóságok és a közhivatalnokok általi megvalósulását;
- készítsék a közhivatalokat arra, hogy a jog keretei között rendszeresen ellenőrizzék: szolgáltatásaikat megfelelő költségek mellett nyújtják-e, s hogy azokat nem kell-e abbahagyniuk vagy megszüntetniük;
- készítsék a közigazgatást, hogy keresse a legjobb eredményeket biztosító megoldásokat;
- tegyenek megfelelő lépéseket a közigazgatás és a közhivatalnokok tevékenységének megfelelő külső és belső ellenőrzése érdekében;
- mindenki érdekében segítsék elő a jó közigazgatáshoz való jogot, megfelelő módon adaptálva az ezen ajánláshoz csatolt mintaszabályzatban megfogalmazott szabályokat, gondoskodva azoknak a tagállamok hivatalos személyei általi hatékony átültetéséről, s megtéve mindazt, amit a tagállam alkotmányos és jogi rendszere megenged, annak biztosítása érdekében, hogy a regionális és helyi kormányzatok ugyanazon követelményeket [*standards*] fogadják el.

## Függelék

### A JÓ KÖZIGAZGATÁS KÓDEXE

#### 1. cikk: *Hatály*

1. Ez a kódex azokat az elveket és szabályokat határozza meg, amelyeket a közigazgatási hatóságoknak a magánszemélyekkel kapcsolatos viszonyaikban a jó közigazgatás megvalósítása céljából alkalmazniuk kell.
2. E kódex célja szempontjából a „közigazgatási hatóság” a következőket jelenti:
  - a. bármilyen fajta és szintű közjogi személy, ideértve az államot és a közszolgáltatást nyújtó vagy közérdekből eljáró helyi és autonóm hatóságokat is;
  - b. bármilyen magánjogi személy, amelynek közszolgáltatás nyújtása vagy a köz érdekében való fellépés érdekében hatósági jogai vannak.
3. E kódex célja szempontjából a „magánszemély” alatt olyan természetes és magánjogi jogi személyek értendők, akik közigazgatási hatóságok tevékenységének tárgyai lehetnek.

### I. RÉSZ • A JÓ KÖZIGAZGATÁS ALAPELVEI

#### 2. cikk: *A joghoz kötöttség alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok jogszerűen járnak el. Nem tehetnek önkényes intézkedéseket, még mérlegelési jogukat gyakorolva sem.
2. Betartják a nemzeti és a nemzetközi jogot, valamint a szervezetüket, működésüket és tevékenységüket meghatározó jog általános alapelveit.
3. Azon szabályok tiszteletben tartásával járnak el, amelyek a rájuk vonatkozó szabályokban hatáskörüket és eljárásaikat meghatározzák.
4. Hatáskörüket csak akkor gyakorolhatják, ha a megalapozott tények és az alkalmazandó jog feljogosítja őket erre, s kizárólag azon cél érdekében, melynek megvalósítása érdekében azokat rájuk ruházták.

#### 3. cikk: *Az egyenlőség alapelve*

1. A közigazgatási hatóságoknak az egyenlőség alapelvével összhangban kell eljárniuk.
2. Az azonos helyzetű magánszemélyeket azonos módon kell kezelniük. Nem tehetnek hátrányos megkülönböztetést közöttük nemük, etnikai származásuk, vallási vagy egyéb meggyőződésük alapján. Bármely megkülönböztetésnek tárgyi alapon kell igazolhatónak lennie.

#### 4. cikk: *A pártatlanság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok a pártatlanság alapelve szerint járnak el.
2. Tárgyilagosan, kizárólag a releváns tényállásra tekintettel tesznek intézkedéseket.
3. A közigazgatási hatóságok nem járhatnak el elfogult módon.
4. Gondoskodnak arról, hogy tisztségviselőik pártatlanul teljesítsék kötelezettségeiket, tekintet nélkül személyes meggyőződésükre és érdekeikre.



Szerzetesek. A *Toulouse-i Szent Lajos fogadalomtétele* című kép részlete

5. cikk: *Az arányosság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok az arányosság alapelve szerint járnak el.
2. A magánszemélyek jogait vagy érdekeit érintő intézkedéseket csak akkor tehetnek, ha az szükséges, és csak olyan mértékben, amely szükséges a megvalósítandó cél eléréséhez.
3. Mérlegelési jogkörük gyakorlása során megfelelő egyensúlyt tartanak fenn azon ellentétes hatások között, amelyeket döntéseik a magánszemélyek jogaira és érdekeire, valamint az általuk elérni kívánt célra gyakorolnak. Semmilyen intézkedésük nem lehet eltúlzott mértékű.

6. cikk: *A jogbiztonság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok a jogbiztonság alapelve szerint járnak el.
2. Nem tehetnek visszaható hatályú intézkedéseket, kivéve törvényileg igazolt körülmények között.
3. Nem avatkozhatnak be a szerzett jogokba és lezárt jogi helyzetekbe, kivéve, ha azt a közérdek elkerülhetetlenül szükségessé teszi.
4. Bizonyos esetekben, különösen amikor új kötelezettségeket írnak elő, szükséges lehet gondoskodniuk az átmeneti intézkedésekről, vagy e kötelezettségek hatálybalépéséhez ésszerű időt kell biztosítaniuk.

7. cikk: *Az ésszerű időn belüli eljárás alapelve*

A közigazgatási hatóságoknak ésszerű határidőn belül kell eljárniuk és kötelesegeiket teljesíteniük.

8. cikk: *A részvétel alapelve*

A közigazgatási hatóságoknak, kivéve a sürgős intézkedések esetét, megfelelő eszközökkel biztosítaniuk kell a magánszemélyek részvételi lehetőségét azon közigazgatási döntések előkészítésében és végrehajtásában, amelyek érintik jogaikat vagy érdekeiket.

9. cikk: *A magánszféra tiszteletben tartásának alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok tiszteletben tartják a magánszférát, különösen személyes adatok feldolgozása során.



2. A személyes adatok vagy információk különösen elektronikus eszközökkel történő feldolgozására felhatalmazott közigazgatási hatóságok minden szükséges intézkedést megtesznek a magánszféra tiszteletben tartása érdekében.
3. A személyes adatok védelmére – különösen az azokhoz való hozzáférésre, valamint a hibásan vagy jogalap nélkül rögzített adatok törlésének vagy helyesbítésének biztosítására vonatkozó jogra – vonatkozó szabályokat a személyes adatok közigazgatási hatóságok általi feldolgozása során is alkalmazni kell.

10. cikk: *Az átláthatóság alapelve*

1. A közigazgatási hatóságok az átláthatóság alapelve szerint járnak el.
2. A magánszemélyeket megfelelő, a hivatalos iratok nyilvánosságra hozatalát is magába foglaló eszközökkel tájékoztatják intézkedéseikről és döntéseikről.
3. Tiszteletben tartják a hivatalos iratokhoz való hozzáférés jogát, a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok szerint.
4. Az átláthatóság alapelve nem zárja ki a jog által védett titkot.

## II. RÉSZ • A KÖZIGAZGATÁSI DÖNTÉSEKRE VONATKOZÓ SZABÁLYOK

11. cikk: *Meghatározások*

1. E kódex céljai szempontjából a „közigazgatási döntés” a közigazgatási hatóságok által közhatalmi jogosítványaik gyakorlása során hozott normatív vagy nem normatív döntést jelent.
2. A normatív döntések általánosan alkalmazható szabályokból állnak.
3. A nem normatív döntések lehetnek egyedi intézkedések és másfajta döntések. Az egyedi intézkedések azok, amelyek csak egy vagy néhány személynek szólnak.

12. cikk: *A közigazgatási döntések kezdeményezése*

A közigazgatási hatóságok vagy hivatalból, vagy a magánszemélyek kezdeményezése alapján hozhatnak döntést.

13. cikk: *Magánszemélyek kérelme*

1. A magánszemélynek joga van kérelmezni a közigazgatási hatóságtól olyan intézkedés meghozatalát, amely hatáskörébe tartozik.
2. A közigazgatási hatósághoz benyújtott kérelemre reagáló döntést a jog által meghatározható ésszerű időn belül kell meghozni. Azokra az esetekre, amikor e döntéseket nem hozzák meg, jogorvoslati lehetőségeket kell előirányozni.
3. Amikor a kérelem tekintetében a közigazgatási hatóság nem rendelkezik a szükséges hatáskörrel, annak átvevője azt lehetőség szerint továbbítja a hatáskörrel rendelkező hatóságnak és erről tájékoztatja a kérelmezőt.
4. A közigazgatási hatósághoz intézett valamennyi intézkedésre irányuló kérelem esetén a kérelmezővel tudatni kell a döntés meghozatalának várható időtartamát és a döntés elmaradása esetén igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket. Az írásbeli tájékoztatás elmaradhat, ha a hatóság a kérelem kapcsán azonnal intézkedik.

14. cikk: *A magánszemélyek meghallgatáshoz való joga intézkedésekkel összefüggésben*  
Ha a közigazgatási hatóság olyan intézkedést szándékozik meghozni, amely közvetlenül és hátrányosan érinti a magánszemélyek jogait, e személyek számára – feltéve, hogy álláspontjuk kifejtésére még nem volt módjuk – biztosítani kell annak lehetőségét, hogy – ésszerű határidőn belül és a nemzeti jog által meghatározott módon, s ha szükséges, egy általuk választott személy segítségével – kifejezzék véleményüket, amennyiben ez nem nyilvánvalóan szükségtelen.
15. cikk: *A magánszemélyek joga arra, hogy részt vegyenek bizonyos nem normatív döntésekben*
1. Ha a közigazgatási hatóság olyan nem normatív döntés meghozatalát tervezi, amely meg nem határozott számú személyt érint, olyan eljárást kell alkalmaznia, amely lehetővé teszi a döntéshozatalban való részvételüket írásbeli észrevétel, meghallgatás, a hatáskörrel rendelkező hatóság tanácsadó testületében való képviselő, konzultáció és közmeghallgatás útján.
  2. Azokat, akik részt vesznek ezen eljárásokban, egyértelműen tájékoztatni kell a kérdéses indítványokról, s lehetőséget kell biztosítani számukra, hogy teljes mértékben kifejtsek álláspontjukat. Az eljárásnak ésszerű időn belül kell megtörténnie.
16. cikk: *A magánszemélyek hozzájárulása a közigazgatási döntés költségeihez*  
Azon költségeknek, ha vannak ilyenek, amelyeket a közigazgatási döntésekkel összefüggésben magánszemélyek fizetnek a hatóságoknak, méltányosnak és ésszerűnek kell lenniük.
17. cikk: *A közigazgatási döntés formája*
1. A közigazgatási döntést egyszerűen, világosan és érthető módon kell megfogalmazni.
  2. Minden egyedi döntést megfelelő módon meg kell indokolni, rögzítve annak jogi és ténybeli alapját, legalábbis azon esetekben, amelyekben a döntés egyéni jogokat érint.
18. cikk: *A közigazgatási döntések közlése*
1. A közigazgatási döntéseket közölni kell, hogy a döntés által érintettek pontos és átfogó ismerettel bírjanak róla. A közlés történhet személyes értesítés útján, s lehet általános jellegű is.
  2. Az intézkedések által érintetteket a döntésről személyesen kell értesíteni, kivéve azon rendkívüli körülményeket, amikor csak általános közzétételi módszerek lehetségesek. A jogorvoslati eljárás lehetőségét, ideértve annak határidejét is, minden esetben meg kell jelölni.
19. cikk: *A közigazgatási döntések hatálybalépése*
1. A közigazgatási döntésnek nem lehet, kivéve a törvényileg igazolt körülményeket, a döntés meghozatalát vagy a közlést megelőző időre visszaható hatálya.
  2. A közigazgatási döntések, kivéve a halaszthatatlan eseteket, nem lépnek hatályba addig, amíg megfelelő módon nem közzétették azokat.

20. cikk: *A közigazgatási döntések végrehajtása*

1. A közigazgatási hatóságok felelnek a hatáskörükbe tartozó közigazgatási döntések végrehajtásáért.
2. Ki kell alakítani a közigazgatási vagy büntetőjogi szankciók elvi szinten megfelelő rendszerét, annak biztosítása végett, hogy a magánszemélyek eleget tegyenek a közigazgatási hatóságok döntéseinek.
3. A közigazgatási hatóságoknak ésszerű időt kell biztosítaniuk a magánszemélyek számára ahhoz, hogy teljesítsék a rájuk rótt kötelezettségeket, kivéve a sürgős eseteket, amikor kellő módon kifejtik ennek okait.
4. A közigazgatási hatóságok által kikényszerített végrehajtást kifejezetten a jognak kell előírnia. Azon magánszemélyeket, akik alá vannak vetve a döntés végrehajtásának, tájékoztatni kell az eljárásról és annak indokairól. A kikényszerített végrehajtási intézkedéseknek arányosaknak kell lenniük.

21. cikk: *Az intézkedések megváltoztatása*

A közigazgatási hatóságok közérdekből módosíthatják vagy visszavonhatják az intézkedéseket, ha az szükséges, de ebben az esetben tekintettel kell lenniük a magánszemélyek jogaira és érdekeire.

### III. RÉSZ • JOGORVOSLATOK

22. cikk: *Fellebbezés a közigazgatási döntés ellen*

1. A magánszemélyek jogosultak közvetlen vagy kivételesen bírósági felülvizsgálatot kérni azon közigazgatási döntés ellen, amely közvetlenül érinti jogaikat és érdekeiket.
2. A főszabály szerint lehetséges közigazgatási jogorvoslat megelőzi a bírói felülvizsgálatot. Bizonyos esetekben ez kötelező lehet. A jogorvoslati kérelem irányulhat az ügy érdemére vagy a közigazgatási döntés jogszerűségére.
3. A magánszemélyek nem szenvedhetnek semmilyen hátrányos megkülönböztetést a hatóságok részéről azért, mert megfellebbeztek egy közigazgatási döntést.

23. cikk: *Kártalanítás*

1. A közigazgatási hatóságoknak kártalanítaniuk kell azon magánszemélyeket, akik jogellenes közigazgatási döntés vagy a közigazgatás, illetve annak hivatalos személyei részéről tanúsított hanyagság miatt kárt szenvedtek.
2. A magánszemélyek részére előírható, hogy mielőtt a közigazgatási hatóság elleni kártérítési keresettel bírósághoz fordulnak, igényüket először az érintett hatósághoz nyújtsák be.
3. Ha a bíróság a közigazgatási hatóságok számára elrendeli az elszenvedett kár megtérítését, azt ésszerű időn belül végre kell hajtani.
4. Az ellentétes módon érintett közigazgatási hatóságok vagy magánszemélyek számára megfelelő esetben lehetővé kell tenni, hogy a hivatalos személyek ellen személyes minőségükben jogi eljárást kezdeményezzenek.

## AZ EURÓPA TANÁCS JÓ KÖZIGAZGATÁSRÓL SZÓLÓ AJÁNLÁSÁNAK MAGYAR SZÖVEGÉHEZ

Az Európa Tanács olyan területeken fogalmazza meg ajánlásait, amelyekre vonatkozóan a tagállamok „közös politika” követésében állapodtak meg. Ezek az ajánlások nem bírnak jogi kötőerővel a tagállamok számára, ugyanakkor a „Miniszteri Bizottság felkérheti a tagállamok kormányait, szolgáltatassanak információt az ajánlásokkal összefüggésben az általuk foganatosított intézkedésekről”.<sup>1</sup> Az Európa Tanács az utóbbi évtizedekben több közigazgatási, illetve közigazgatási eljárásjogi tárgyú ajánlást fogalmazott meg. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is számos döntésében foglalkozott a közigazgatáshoz, általában a közhatalom gyakorlásához kapcsolódó kérdésekkel, amely gyakorlat ma már esetjogi tanulmányokban foglalható össze.<sup>2</sup> A jó közigazgatásról szóló *Ajánlás* egyedülállóan tekinthető egyrészt tág alkalmazási köre, másrészt a független kidolgozottsága miatt.

A Parlamenti Közgyűlés az 1615. (2003) számú ajánlásában kérte fel a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatás egységes, átfogó és konszolidált mintaszabályzatának megalkotására. A Közgyűlés célja az volt, hogy a korlátozott alkalmazási körű korábbi ajánlásokat foglalják egy átfogó jellegű dokumentumba, amely mérceként szolgálhat mind a tagállamok, mind a köztisztviselők számára. Ennek alapjául az egyének közigazgatási hatósággal szembeni védelméről szóló 77. (31) számú határozat, a mérlegelési jogkör gyakorlásáról szóló 80. (2) számú ajánlás, mindenekelőtt pedig a Tiszteletes eljárás magatartási kódexe (*Model Code of Good Administrative Behaviour*) szolgált. A Miniszteri Bizottság feladatul tűzte a *Közigazgatási jogért felelős munkacsoport (Project Group on Administrative Law)* számára annak megválaszolását, hogy mennyiben megvalósítható egy ajánlás és/vagy egy modellegyezmény megfogalmazása és elfogadása. A munkacsoport arra a következtetésre jutott, hogy mivel az ajánlás elősegíti az alapvető emberi jogok érvényesülését, politikai szempontból mindenképpen az Európa Tanács célkitűzéseinek körébe esik. Jogi szempontból pedig azért támogatandó annak létrehozása, mert egységes formában, minél tágabb alkalmazási körben fektetné le a „jó közigazgatással” összefüggésben megfogalmazott követelményeket. A munkacsoportot 2005-ben bízták meg hivatalosan a tervezet elkészítésével. A megbízás az ajánlás és a modellegyezmény megfogalmazására vonatkozott. Ez két

1. Lásd Council of Europe, Public Relations Service – az Európa Tanács Közkapcsolatokért Felelős Szolgálat: *Az Európa Tanács: 800 millió európai* (Budapest: Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ 2006) 47.

2. Lásd erről bővebben Magdalena KRZYŻANOWSKA-MIERZWESKA: „Good administration and the case law of the European Court of Human Rights” = *Pursuit of Good Administration. European Conference* [Az Európa Tanács által szervezett konferencia (Varsó, 2007. november 29–30.) anyaga: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20law/Conferences/PRESENTATIONS.asp>] 1–6.

szempontból is jelentős döntésnek bizonyult: egyrészt tartalmi szétválasztást jelentett, másrészt kifejezésre jutatta, hogy a függelék rendelkezései nem pusztán deklarációként jelennek meg, hanem minimumkövetelményeket foglalnak magukban.<sup>3</sup> A megszövegezés 2006-ig tartott, s a Miniszteri Bizottság 2007. június 20-án fogadta el a végleges szöveget.

Amint az közismert, a jelenkor két legmeghatározóbb közigazgatás-tudományi irányzata a *Good Governance* (jó kormányzás) és a *New Public Management* (új közmenedzsment). Az *Ajánlás*ban és annak függelékében így megjelenik a *transzparencia* és *participáció* elveit középpontba helyező jó kormányzás és a *hatékonyság* jelentőségét hirdető új közmenedzsment irányzata is.

Az *Ajánlás* szövege szerint a jó közigazgatást tágabb keretek között lehet csak értelmezni, mivel a jó közigazgatás „a jó kormányzás egyik megnyilvánulása”. Azt „nem csupán a jogi eszközök befolyásolják, hanem a szervezés és az irányítás minőségétől is függ; meg kell felelnie a teljesítmény, a hatékonyság és a társadalom szükségletei szempontjából vett jelentőség követelményeinek”. Utóbbi kívánalmak egyértelműen tükrözik a *New Public Management* hatását is. A fentieket egészíti ki az *Ajánlás* azzal, hogy a tagállamok a jó közigazgatást „olyan szervezeti felépítésen és működésen keresztül segítsék elő, amelyek biztosítják a hatékonyságot, a célszerűséget és az értékarányosságot”. Ezek az elvek a célok egyértelmű megfogalmazását, megvalósításuk ellenőrzését, teljesítménymutatók alkalmazását, megfelelő költségen történő szolgáltatásnyújtást, a legjobb eredményeket biztosító megoldások megkeresését követelik meg a tagállamoktól. Egyértelmű, hogy ez utóbbi követelmények teljesülése az eljárásjogon túl az államháztartási, közszolgálati rendelkezések, belső szabályzatok révén érhető el. Thierry Tanquerel óv attól, hogy a teljesítmény, a hatékonyság általános követelménye háttérbe szorítsa a Londoni Statútum alapvető értékei közé tartozó emberi jogok, a jog uralma és a demokrácia fontosságát. Ugyanakkor elismeri, hogy az *Ajánlás* a tagállamok kormányainak azt tanácsolja, hogy a „jog uralmának elvei és a demokrácia” keretei között segítsék elő a jó közigazgatást – megfelelőképpen kezelve azok jelentőségét.<sup>4</sup>

A függelékben egyértelműen tetten érhető a jó kormányzás követelményére vonatkozóan a részvétel és az átláthatóság alapvető rögzítése. Eltérő a megközelítés azonban a *New Public Management*et illetően. Bár a munkacsoport célul tűzte ki, hogy külön részt szenteljenek az új mellett a jó közmenedzsment alapelveinek, ez – egyrészt a függelék jogi jellegű és a menedzsment politikai jellegű elvárásainak különbsége, másrészt az Európai Tanács tagállamai közszolgálati rendszereinek sokszínűsége miatt – elmaradt.<sup>5</sup>

Az *Ajánlás* és a függelék funkciója – túl a deklaratív jellegű kívánalmak megfogalmazásán – (főleg a függelék esetében) olyan sztenderdek lefektetése, amelyekkel az Európa Tanács tagállamai jogrendszerének összhangban kell lennie. Ez nem jelenti

3. Lásd Philippe GERBER: „Recommendation CM/Rec (2007)7 on good administration” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 4.

4. Lásd Thierry TANQUEREL: „Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 5.

5. Lásd GERBER (3. lj.) 9.



annak előírását, hogy szigorú átültetéssel megkettőzzék a nemzeti rendelkezéseket, de felhívják a tagállamokat, hogy biztossítsák az abban foglaltak érvényesülését.<sup>6</sup>

Az *Ajánlással* összefüggésben meg kell vizsgálni, hogy az egyes állampolgárok mennyiben hivatkozhatnak az ún. jó közigazgatáshoz való jogra, hiszen a Parlamenti Közgyűlés 1615. (2003) számú ajánlásában a Miniszteri Bizottságot a jó közigazgatáshoz való jog minta-szövegtervezetének megfogalmazására is felkérte. A Közgyűlés e döntése egyértelműen kapcsolódik az Európai Alapjogi Charta 41. cikkéhez, amely a jó közigazgatáshoz való jogról rendelkezik. Annak az Alapjogi Chartában való megjelenése és a charta sorsának további alakulása egyértelműen összefüggésbe hozható a későbbi *Ajánlás* elfogadásával.<sup>7</sup> Mindemellett az Európai (Unió) Bíróság(a) több döntésében is közvetlenül hivatkozott már a charta 41. cikkére.<sup>8</sup> Az Alapjogi Charta szóhasználata szerinti „megfelelő ügyintézéshez való jog” alapján minden személy ügyét részrehajlás nélkül, tisztességesen, ésszerű időn belül kell elintézni. Ez a jog magában foglalja a meghallgatás, iratbetekintés, nyelvhasználat jogát, az eljáró szervek indoklási kötelezettségét döntéseik meghozatala során és jóvátételi kötelezettségüket a feladatuk teljesítése során okozott károkért.

A munkacsoport tartotta magát Delvolvé professzor véleményéhez, aki szerint, szemben a felsorolt jogosultságokkal, a jó közigazgatáshoz való jog – önmagában – egyénileg nem kényszeríthető ki.<sup>9</sup> A modern közigazgatási jog minimumkövetelményeit foglalja össze, egyes elemei azonban további kidolgozást igényelnek.<sup>10</sup> To-



Justita. A jó kormányzat allegóriája című freskó részlete

6. *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 4.

7. Lásd Diana-Urania GALETTA: „Inhalt und Bedeutung des europäischen Rechts auf eine gute Verwaltung” *Europarecht* 2007/1. 59 és F. ROZSNYAI Krisztina: „A közigazgatási eljárásjog európaizálódása” = FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna (szerk.): *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2010) 127.

8. Lásd T-54/99. sz., max.mobil kontra Bizottság ügyben 2002. január 30-án hozott ítélet (EBHT 2002., II-313. o.); C-141/02. P. sz., Bizottság kontra max.mobil ügyben 2005. február 22-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-1283. o.); T-242/02. sz., Sunrider kontra OHIM ügyben 2005. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2005., II-2793. o.).

9. Pierre DELVOLVÉ, az Université Paris II – Panthéon-Assas professzora, a varsói konferencia (lásd 2. lj.) fő *rapporteur*-e. Lásd még Marta HIRSCH-ZIEMBINSKA: „The application of the Code of Good Administrative Behaviour by the European institutions” = *Pursuit of Good Administration* (2. lj.) 8.

10. Vö. GALETTA (7. lj.) 59.

vább erősíti ezt maga az *Ajánlás* is, amely a tagállamok kormányait hívja fel (ajánlja számukra), hogy „mindenki érdekében segítsék elő a jó közigazgatáshoz való jogot” – jelezve annak kollektív jellegét. Emellett jelzésértékű az is, hogy a tagállamokkal szembeni politikai értelemben vett kívánalmak között kerül megemlítésre a jó közigazgatáshoz való jog.

Az általános kikényszeríthetőség kapcsán egyéb kérdéseket vetnek fel az Alapjogi Charta rendelkezései. A jó közigazgatáshoz való jogot képező, a fentiekben felsorolt jogosultságokra az Európai Unió intézményeivel, szerveivel, hivatalaival szemben lehet hivatkozni.<sup>11</sup> Ugyanakkor a tagállamok is a charta rendelkezéseinek címzettjei alkalmazási körének szabályozása alapján, amennyiben az EU jogát hajtják végre (közvetett végrehajtás).<sup>12</sup> A kiterjesztő álláspont szerint a charta helyes alkalmazása megköveteli a különbségtétel mellőzését a közvetlen és közvetett végrehajtás között, így adott körülmények között a charta követelményeinek a túlsordulási hatásból (*spillover effect*) fakadóan a tagállami közigazgatásnak is meg kell felelnie.<sup>13</sup>

Másfajta példaként tekinthetünk – általános jelentősége és alkalmazásának széles körű mivolta miatt – a korábban említett *Tisztességes eljárás magatartási kódexére*, amely az *Ajánlás* alapjául is szolgált. 2001-es elfogadásában nagy szerepe volt az akkori európai ombudsmannak, Jacob Södermannak. A kódex elfogadásának indítványozásakor hangsúlyozta annak szerepét, mivel zsinórmértékül szolgálhat a közösségi hivatalnokok számára, lefektetve, hogy milyen elvárásokat fogalmazhatnak meg velük szemben, valamint a velük kapcsolatba kerülők számára azt, hogy ők mit várhatnak a hivatalnokoktól. Következésképpen alkalmazási köre kiterjed az összes jogviszonyra, amelynek keretében uniós intézmények uniós polgárokkal kerülnek kapcsolatba.<sup>14</sup> Ugyanakkor nem egy általánosan alkalmazott (ombudsmani) kódexről beszélhetünk, hanem azzal összefüggésben kiadott vagy amiatt módosított egyedi szabályzatok összességéről.<sup>15</sup> Bár a fennálló heterogenitás nem feltétlenül támogatandó, ugyanakkor az időközben kialakult gazdag gyakorlat, valamint a kódex meghatározó jelentősége az egyéb szabályzatokkal szemben rávilágít az évtizedes ombudsmani tevékenység jelentőségére, amely szorgalmazta annak folyamatos alkalmazását.

Az *Ajánlás* szerepe a hagyományosan zárt nemzeti közigazgatási (eljárásjogi) szabályozással összefüggésben az, hogy a jó kormányzás keretei között sztenderdeket fektessen le a tagállamok számára, miképp biztosítsák a jó közigazgatást. Az Európa Tanács korábbi közigazgatási (eljárásjogi) tárgyú ajánlásaihoz képest – az egyes államokkal szemben támasztott komplexebb politikai, társadalmi, jogi követelmények megfogalmazása miatt, másrészt a szélesebb körű hatályából fakadóan – jelentősebb előrelépésnek tekinthető. Meghatározó szerepének elnyerését ugyanakkor hátráltatja a modellegyezmény relatív konkrétsága, és annak a közegnek a hiánya, amelyben közvetlen alkalmazásával, értelmezésével folyamatos fejlesztése biztosítva lenne.

11. Alapjogi Charta 41. cikk (1) bekezdés.

12. Alapjogi Charta 51. cikk (1) bekezdés.

13. Lásd GALETTA (7. lj.) 80.

14. Lásd GERBER (3. lj.) 3.

15. Vö. HIRSCH-ZIEMBISKA (9. lj.) 5.

Dobos Ágota

## KÖZSZOLGÁLATI AKADÉMIA AZ AMERIKAI EGYESÜLT ÁLLAMOKBAN\*

*Ne azt kérdezd, hogy mit tehet érted az országod. Azt kérdezd, hogy te mit tehetsz az országodért.* • John F. Kennedy

*United States Public Service Academy (USPSA)* – az Amerikai Egyesült Államok Közszolgálati Akadémiája. Ha valaki számára nem cseng ismerősen ez a név, ne önmagát hibáztassa hiányos ismeretei miatt. Nem egy működő intézmény ez, hanem egy kezdeményezés, amelynek sorsát a jövőbeli folyamatok és a politikai akarat dönti majd el. Amennyiben a Kongresszusban zöld utat kapna, az első amerikai szövetségi finanszírozású közszolgálati képzésre specializálódó felsőoktatási intézmény lenne, ahol a közszféra számára képeznének elkötelezett szakembereket és vezetőket, akik vállalják, hogy a diploma birtokában öt évig kötelezően, de remélhetőleg egy életen át a közszolgálati hivatásnak élnek.

2012-től nálunk is lesz nemzeti közszolgálati egyetem, ennek fényében az amerikai koncepció mögöttes filozófiája és szellemisége, valamint a javasolt gyakorlati megoldások méltán kelthetik fel érdeklődésünket. Így voltam ezzel magam is, amikor 2010 nyarán egy washingtoni kutatóprogram keretében rábukkantam az információóra. Igyekeztem első kézből megismerni a részleteket, és lehetőségem nyílt személyes tapasztalatokat is szerezni az ügy melletti lobbizás sajátosan amerikai gyakorlatáról.

Az intézmény neve önmagában nagy vállalkozást, grandiózus tervet sejtet, hiszen a *public service* fogalomhasználata a közszolgálat tágabb értelmezésére utal, amely magában foglalja a három hatalmi ágban foglalkoztatottakat szövetségi, állami és helyi szinten, kivéve a hadsereget, a politikai kinevezetteket és a választott tisztségviselőket, valamint a magyarországi értelemben vett közalkalmazotti réteget is. Az amerikai szóhasználatban a *közszolgálat* ugyanis kiterjed a *civil service* és a *public service* fogalmára is, a kettő között azonban tartalmi különbség van: míg az előbbi a köztisztviselői karra

\* A cikk megírásához nagyban hozzájárult a *Hungarian-American Enterprise Scholarship Fund (HAESF) Senior Research Fellowship* ösztöndíja.





Kivégzés. A *ferencesek ceutai vértanúsága* című kép részlete

vonatkozik, addig a *public service*, amelyet az intézmény is felvállal, a közszolgálat szélesebb spektrumú megközelítését jelenti.<sup>1</sup>

A koncepció megszületésének körülményei számunkra meglehetősen szokatlannak, hiszen nem a szakma oldaláról jövő megalapozott igény vagy kormányzati elképzelés áll az amerikai közszolgálati képzés ilyen módon történő megreformálási szándékának hátterében, hanem alulról jövő civil kezdeményezés, amely Chris Myers Asch és Shawn Raymond nevéhez fűződik. Ők azok, akik lelkesedésüket és jobbító szándékú tenni akarásukat, munkájukat adják az akadémia ötletéhez. A *Teach for America* program keretében hét évig tanítottak önkéntesként a szegénység sújtotta Mississippi-deltában. Asch ma teljes munkaidőben a projekten dolgozik, Raymond jogi karrierje mellett vállalja fel az akadémia ügyét.

Az első év gyors előrehaladása után mintha megtorpanni látszana a lendület, hiszen lassan öt év telt el a javaslat megfogalmazódása óta, de annyi haszna bizonyosan

1. GAJDUSCHEK György: *A közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében* (Budapest: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ 2008).

volt, hogy ráirányította a figyelmet az amerikai közszoigalat problémáira, elnyerve számos politikai döntéshozó, közszerelő és oktatási szakember támogatását, egyben szakmai vitákat generálva főként az oktatási szféra ellenérdekelte szereplői körében. A javaslat egy központosított képző intézmény létrehozásáról szólt, amelyhez modellként nem titkoltan a katonai akadémiák szolgálnak, ami némiképpen meglepő, hiszen az ország történelmi-társadalmi fejlődésében megmutatkozó tendenciák mind a közigazgatás rendszerében és működésében, mind az oktatás területén ellentmondani látszanak az egységesítési törekvéseknek. Az amerikai közigazgatás wilsoni modellje a szövetségi, állami és helyi szintek közötti hatalommegosztás elvére épülve nagyfokú önállóságot biztosít az egyes szintek működésében, ami hasonlóképpen képeződik le az oktatás irányításában is. Talán nem véletlen, hogy mind a George Washington által egykor felvetett nemzeti állami egyetem eszméje, mind pedig az 1980-ban napvilágot látott hasonló tartalmú bizottsági javaslat feledésbe merült az évek során. Kérdés, milyen eredménnyel végződik a mostani vállalkozás, vajon milyen megfontolások vezettek a nagyszabású elképzeléshez.

A javaslatot egy ötvenfős tanácsadó testület készítette el, amelyben közpolitikai, oktatási, katonai, üzleti és nonprofit szervezetek szakértői vettek részt. A Bush-adminisztráció utolsó évében Hillary Clinton szenátori minőségében terjesztette a tervet a Szenátus elé, James Moran Virginia állambeli képviselő pedig a Képviselőházban keresett támogatókat. A kezdeményezők számára a döntő lépés megtételéhez a motivációt a 2005-ös, hatalmas pusztítást végző Katrina hurrikán jelentette, amely a szeptember 11-i terrortámadást követően ismét ráirányította a figyelmet a különböző kormányzati szintek működésében megmutatkozó anomáliákra, amelyek korábban soha nem tapasztalt módon megingatták az emberek biztonságérzetét. A természeti és társadalmi katasztrófa, a gazdasági válság és a növekvő terrorfenyegetettség légkörében megnőtt a problémaérzékenység és felerősödött a kormányzati munka minőségét bíráló kritikai hangvétel, amely már a kilencvenes évek óta a szakirodalomban is tetten érhető.<sup>2</sup>

Don Tapscott például egy 1993-as felmérésre hivatkozva egyenesen a kormány iránti bizalmi válságról ír. Akkor a válaszadó amerikaiak 80%-a volt elégedetlen a kormány munkájával és sürgetett változásokat. A bizalomvesztés okait elemezve Peter Drucker a rossz teljesítmény mellett a hatalommal való visszaélést, a korrupciót és a rossz döntéseket emeli ki. Rámutat arra, hogy a gazdasági, szociális, kulturális okok szintén befolyásolják az emberek véleményét és viszonyulását, nemcsak a kormányzati munka, de az intézmények (például oktatás, egészségügy) tekintetében is. A versenyképességet veszélyeztető eredménytelenség az oktatásban legalább akkora probléma, mint a pazarlás a közpénzek felhasználásában. Az emberek elégedetlenek, csalódtak a bürokratikus kormányban, amely nem képes a differenciált egyéni igényeket kielé-

2. Lásd e tekintetben a következő munkákat: Don TAPSCOTT: *Digital Economy, Promise and Perils in the Age of Networked Intelligence* (NewYork: McGraw-Hill 1996); Lester M. SALAMON (szerk.): *The Tools of Government* (Oxford: Oxford University Press 2002); Elaine Ciulla KAMARCK: „The End of Government as We Know It” = John D. DONAHUE – Joseph S. NYE (szerk.): *Market-Based Governance. Supply Side, Demand side, Upside and Downside* (Washington DC: Brookings Institution Press 2002) 227–259.



gíteni, nem tud lépést tartani a magánszféra vállalkozásaival, a bankokkal, amelyek az innovatív információs technika segítségével folyamatosan emelik az ügyfeleknek nyújtott szolgáltatásaik színvonalát.<sup>3</sup>

Egyes vélemények szerint Amerikában a több évtizedes hanyatlás után 2001. szeptember 11. jelentette a kormány számára az elvesztett bizalom visszaszerzésének lehetőségét, azóta a megerősödő bizalom légkörében nagyobb az esély a megújulásra. Itt jegyzem meg, hogy a tágabb és szűkebb közösség szolgálata, a *serving the public* eszméje az amerikai emberek gondolkodásában általában, de a közszolgálat kapcsán különösen, sajátos érzelmi színezetet is kap, ami az említett események hatására felerősödött. Erre utal a *Freedom Corps* és a *Peace Corps* keretei között az utóbbi években önkéntes szolgálatra jelentkező fiatalok számának ugrásszerű emelkedése is.

A javaslatot áthatja a hazafias érzelmekre apelláló hangvétel, amelyet a támogatóknak a médiában megjelenő nyilatkozatai is megerősítenek. A kedvező konstellációt igyekszik kihasználni az akadémia mellett érvelő retorika, amely a szenátorokon és képviselőkön kívül elsősorban a fiatal generációt célozza meg, akik számára a közszolgálati karrier visszanyerheti vonzerejét, visszafordítva az utóbbi évtizedek tendenciáit, amikor a magánszektorbeli állások kedvezőbb jövedelmezősége és a közszolgálat presztízsének romlása okán nagyjából a felére csökkent a közszolgálatban elhelyezkedők száma. Ezt tetézi napjainkban a *Baby Boom* generáció (az 1946 és 1964 között születettek) tömeges nyugdíjba vonulása, ami különösen a vezető pozíciók betöltésénél jelent komoly kihívást a felkészült szakemberek biztosítása terén. Az amerikai oktatásügy legalább ilyen nehéz helyzetben van, az adatok szerint kétfélmillió tanárra lenne szükség még ebben az évtizedben.

Nem utolsósorban nyomós érv a tervezett képzés ingyenessége, ami valóban rendkívüli lehetőség lenne sokak számára, akik nem tudják a szokásos tandíjakat megfizetni vagy hatalmas adósságtörlesztéssel a nyakukban kezdik a karrierjüket. A közszolgálati kezdő fizetésekből a kölcsönök törlesztése állítólag csak komoly lemondások árán valósítható meg, így a legtehetségesebb diplomásokat az anyagi kényszer nyomása alatt könnyen felszippantja a jobban jövedelmező magánszféra. Az Egyesült Államokban öt katonai akadémia működik, ahol ingyenes képzésben részesülnek a hallgatók, akikre ennek fejében ötéves kötelező szolgálat vár. Az oktatás anyagi terhei miatt az ingyenes képzés és a biztos foglalkoztatás sokak számára szinte az egyetlen lehetőség a felsőfokú végzettség megszerzésére. Ezt terjesztené ki a javaslat a katonai szolgálat mellett a közszolgálatra, helyzetbe hozva olyan rétegeket, amelyek ebből a kedvezményből nem részesülhettek, azonban vonzónak találják a közszolgálati karriert.

Milyen lenne az akadémia? Az új felsőoktatási intézmény az egész országból fogadná a jelentkezőket. Nem elitképzőt akarnak, épp ellenkezőleg: az ország bármely részéből, bármely társadalmi csoportból érkező pályázó számára biztosítani kívánják a bejutást. A felvételi procedúra számunkra legalább olyan bonyolultnak tűnik, mint az amerikai választási rendszer, azonban működőképességét a katonai akadémiák bizonyítják, ahol hagyományosan hasonló módon lehet felvételt nyerni. A helyeket az

3. Robert D. BEHN: „Government Performance and the Conundrum of Public Trust” = DONAHUE–NYE (2. lj.) 323–342.

államok osztják el egy kongresszusi jelölést követően. Minden szenátor és képviselő maximum öt jelöltet terjeszthet fel, akik a felvételért saját állambeli jelölttársaikkal versenyeznek. A felvételi iroda száz helyet tart fenn külföldi diákok számára, további százat pedig az egyéb, például elnöki jelölteknek. Így összességében 1275 fős évfolyamokkal számolnak a négyévesre tervezett képzésben. A felvett hallgatók az egyes államokat népszerűarányosan képviselnék, a felsőoktatási intézményekben szokatlanul heterogén hallgatói összetételt eredményezve.

Mind a tanulmányi kötelezettségek, mind a hallgatói viselkedés és fegyelem tekintetében magasra helyezik a mércét, inkább katonai, mint civil intézmény elvárásait fogalmazva meg. Kötelező óralátogatás, a közös projektekben, közösségi programokon való kötelező részvétel, és a végén ötéves kötelező közszolgálat. A négyéves képzés széles alapokon nyugvó tantervre épül, amelyben mindenki számára kötelező alapozó kurzusok szerepelnek: amerikai és világtörténelem, kormányzat, közgazdaság és egy idegen nyelv ismerete, valamint a képzés részét alkotja a vezetőképző program is. A tanulmányi munkát a campusban végzett feladatok mellett közösségi szolgálat is kiegészíti, amely során elsajátíthatják a hallgatók a közösségi munkához és a vezetéshez szükséges gyakorlati készségeket, megismerik a helyi közösségek napi problémáit, közvetlen kapcsolatba kerülnek az emberekkel. A második év végén kerül sor a szakválasztásra, amely majd meghatározza, milyen területen fognak dolgozni a diploma megszerzése után. A választási lehetőségek a következők: gazdaság, oktatás, katasztrófavédelem, környezetvédelem, külpolitika, egészségügy, rendvédelem, közellátási infrastruktúra. Az akadémia tanulói minimum nyolchetes tanulmányi időszakot vagy gyakorlatot töltenek külföldön, melynek célja, hogy a világban eligazodni képes szakemberek kerüljenek ki az intézményből, akik személyes tapasztalatok alapján ismerik meg más országok kultúráját. A nemzetközi dimenziót nem csak ez a részképzés jelenti, hiszen a felvételt nyert diákok kb. 8%-a külföldi lesz. Képzési költségeiket saját országuknak kell fedeznie, és rájuk is vonatkozik a közszolgálatban letöltendő kötelező munkavégzés.

Az akadémia a nyarakat is a képzés céljára kívánja hasznosítani, így pontos menetrendet ír elő, hogy melyik évben milyen területen kell összesen nyolc hónap gyakorlati időt letölteniük a hallgatóknak. Az első év után a katasztrófaelhárítás, a második évet követően katonai szolgálat, majd a harmadik év után jótékonyági szolgálat következik. A katonai szolgálat nem feltétlenül jelent fizikai képzést, lehet más jellegű tevékenység is, például katonacsaládok gyerekeinek tervezett nyári programokban való közreműködés; a lényeg az, hogy a résztvevő megismerje a katonai pálya sajátos kihívásait, csökkentve a növekvő szakadékot a katonai és a civil társadalom között.

A végzettek helyi, állami, szövetségi köztisztviselőként vagy nemzetközi szervezetekben nyernek alkalmazást, állami iskolában tanítanak vagy az állami oktatási adminisztrációban, a rendvédelemben vagy a katasztrófaelhárításban dolgoznak. Attól függően, hogy milyen területre szakosodtak, bölcsész vagy természettudományi BA-diploma birtokosaként végeznek. Az ingyenes oktatás kedvezménye és a kiterjesztett szolgálati kötelezettség bővíthető, amennyiben a végzettek további graduális képzésben szeretnének részt venni. Így egy orvosi diploma megszerzése például ebben a konstrukcióban tizenkét év közszolgálati kötelezettséget vonna maga után.

Az intézmény alapításához kongresszusi határozat szükséges és szövetségi anyagi támogatás, hallgatóként megközelítőleg évi 40.000 dollár, amely a négyévfolyamos intézmény esetében a kalkulációk szerint 205 millió dolláros éves költségvetést jelent. A szakmai érvek mellett ez a döntés talán legkritikusabb pontja egy olyan időszakban, amikor a költségvetési megszorítások miatt a működő akadémiák finanszírozását is csökkenteni kellett.

*Mi történt eddig?* 2007-ben a kétpárti törvényjavaslat a Szenátusban 29, a Képviselőházban 123 támogatóra talált. Az időzítés nem volt a legkedvezőbb, hiszen jött az Obama-adminisztráció, és újra kellett kezdeni a lobbizást a támogatás megszerzéséért. 2009-ben Jim Moran képviselő az új összetételű Képviselőházban ismét benyújtotta a törvényjavaslatot, ekkor a korábnál kevesebb, 78 képviselő támogatását szerezte meg, ugyanakkor magánszemélyek és szervezetek jelentős számban adják a nevüket az akadémia ügyéhez.

Vannak persze kritikus ellenzők is, főként a közigazgatási képzésben érdekelt intézmények szempontjait hangsúlyozva, akik egy szövetségi támogatásban részesülő akadémia helyett inkább arra tartanának igényt, hogy a működő több mint százötven akkreditált közigazgatási képzési program kapjon támogatást, hogy növelni tudják az ösztöndíjak számát, ami véleményük szerint megoldaná a tandíjkérdést. A meglévő intézmények profilja egyébként részben eltér az akadémia tágabb értelemben vett közszolgálati programjától, hiszen abban többek között tanárképzés és rendvédelmi szakemberképzés is szerepel. A kritikusok is elismerik, hogy ösztönözni kell a közszolgálati karriert, de az akadémiát nem tartják alkalmas megoldásnak, mivel csak öt évre köti le a végzeteket, utána ki-ki szabadon dönthet, hogy marad-e a közszolgálatban vagy máshol próbál szerencsét. Sokan az anyagi háttér biztosításának kérdését vetik fel aggályként, mások a jelenlegi képzési programok sokszínűségét féltik vagy a felvételi rendszert tartják elavultnak és az egész képzést túlságosan merevnek.

*Személyes reflexiók.* Megismerve a javaslat tervezetét, bennem is az utóbbi fenntartás fogalmazódott meg: vajon mennyire lehet vonzó egy ilyen rigorózus program a mai fiataloknak? Nem véletlen, hogy a potenciális jelentkezők körében a javaslat elsőként a katonai akadémiákról főként fizikai felkészültségük elégtelensége miatt elutasított jelöltek említ, valamint a nőket, akik a katonai intézmények által nyújtott kedvezményekből eleve kisebb mértékben részesülnek.

Az is eszembe jutott, hogy néhány évtizeddel ezelőtt az akkori Államigazgatási Főiskolára is jártak ösztöndíjas szerződéssel hallgatók, akik hasonló szolgálati kötelezettséget vállaltak a támogató szervezetekkel kötött szerződésben. Lehet, hogy a mai gazdasági és elhelyezkedési feltételek mellett már vonzó lenne a felajánlott vidéki szolgálati lakás és a biztos állás, akkor azonban a legtöbben inkább a fővárosi karrierlehetőségeket részesítették előnyben, és vállalták a nem kevés támogatás visszafizetését. Egyébként a gazdasági nehézségek az amerikai munkavállalók körében is növelik a szövetségi karrierlehetőség vonzerejét, miközben éppen költségtakarékossági okokból egyes államokban a köztisztviselői kar létszámának csökkentésével igyekeznek egyensúlyba hozni a költségvetést. A washingtoni Építészeti Múzeum hatalmas előcsarnokában tartott szövetségi állásbörzén 2010 júliusában egy gombostűt sem lehetett volna leejteni, annyian álltak sorba a szövetségi hivatalok standjai előtt, hátha ép-

pen az ott kapott információ segíti őket hozzá az évente 150-200.000 megpályázható szövetségi álláshely egyikéhez. Pedig a pályázati eljárás komoly elszántságot igényel, akár több mint száz lépésből is állhat, és közel egy évet vesz igénybe.<sup>4</sup> Elnöki utasításra nemrég indult meg az eljárás egyszerűsítése, az irreálisan hosszú átfutási időt kívánják jelentősen csökkenteni, ezzel is vonzóbbá téve a szövetségi foglalkoztatást.

Találkoztam amerikai fiatalokkal, akik körében nem merültek fel az aggályaim, legalábbis azon a 2010. júliusi ifjúsági konferencián nem, amelyen Chris Asch meghívására vehettem részt. Az ország különböző államaiból a saját költségükön érkeztek huszoneves egyetemisták és frissen végzettek Washington DC-be, akiket vonzott a lehetőség, hogy lobbizhatnak az akadémiáért. Az első nap az elméleti felkészítése volt, megismertük a koncepció részleteit, előadásokat hallgattunk a lobbizás művészetéről, majd kommunikációs helyzetgyakorlatok következtek. Azt gyakorolták a résztvevők, hogy mit és hogyan lehet a rendelkezésre álló pár percbe sűrítve úgy elmondani, hogy az maradandó nyomot hagyjon a hallgatóságban, jelen esetben a szenátorokban és képviselőkben, akiknek a támogatását akartuk elnyerni.

A lobbizó csoport egyikével töltöttem két napot az amerikai törvényhozás fellegvárának falai között a szenátori és képviselői irodákat járva, ahol lehetőségünk volt elmondani, miért van szükség az akadémiára, mihez kérjük a támogatást. Bár előre megbeszélt időpontban fogadtak minket, többnyire csak a jogi titkárokig jutottunk, akik viszont kellő komolysággal viszonyultak a kérdéshez, jegyzeteltek, és ígérték, hogy továbbítják az információt a szenátor és képviselő hölgyeknek és uraknak. Szomorú aktualitás, hogy az egyik képviselő, akivel személyesen volt alkalmunk találkozni, az a Gabrielle Giffords demokrata képviselő volt, aki 2011 januárjában Arizonában ámokfutó lövöldözés célpontja és egyik áldozata lett.

Mindig volt egy szóvivő, az illetékes államból érkező személyében, akire a későbbiekben is számítanak a szervezők az információ helyi csatornákon való terjesztésében. Imponáló volt a lelkesedés és a büszkeség, ahogy egy-egy jól sikerült találkozó után kattogtak a fényképezőgépek a kongresszusi tagok személyes fotókkal kikapétázott, a képviselt államot reprezentáló tárgyakkal feldíszített irodáiban vagy éppen az illetékes képviselő vagy szenátor névtáblája előtt. Pennsylvania szépe anyukájával és a koronájával együtt érkezett – kérdés, mi motiválta jobban: a közszolgálati képzés ügye vagy az illusztris helyen való megjelenés lehetősége. Akár ez, akár az, a maga módján ő is letette a voksát a nagy projekt mellett, amelyet a konferencia és a lobbizás során szerzett személyes benyomások okán ma már magam sem tudok objektív hűvösséggel kezelni.

4. Paul DINAS – Lynn NORTHRUP – Jan LYNN (szerk.): *The complete idiot's guide to getting government jobs. The Partnership For Public Service* (Indianapolis: Alpha 2010).

# • recenzió

Boros Anita

## A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS TÖRTÉNETE EGY NÉMET JOGTUDÓS SZEMÉVEL\*

A heidelbergi *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 2004-ben Armin von Bogdandy és Peter M. Huber vezetésével széles körű kutatásba kezdett, amely a közösségi jog által meghatározott tagállami közjogot vizsgálja. A kutatás eredményeként megjelenő kiadványok azt az új típusú *ius publicumot* hivatottak bemutatni, amely az Európai Unió kibővülésével a tagállami és közösségi közjogi kölcsönhatás eredményeként alakult ki. Az alkotmányjogi alapelvek és az általános alkotmányjogi kérdések feldolgozására vállalkozó *Ius Publicum Europaeum* első kötete 2007-ben jelent meg.<sup>1</sup> A második kötet az alkotmányjog-tudomány tagállami kérdéseivel foglalkozott,<sup>2</sup> a harmadik pedig – amelyben e könyvszemle tárgya is megjelent – a közigazgatási alapintézményekre koncentrált. A kiadványsorozat negyedik kötete (amely röviddel a harmadikat megelőzve hagyta el a nyomdát) a közigazgatás-tudományi kérdéseket vizsgálja, feltérképezve e tudomány és az európaizálódó közjogi tudományok oktatási vonatkozásait is.<sup>3</sup> A kutatási projekt következő eredményének publikálása 2011 végére várható.

Ennek a terjedelmes kézikönyvnek a harmadik kötete egyebek mellett a magyar közigazgatás és állam történetének legfontosabb kérdéseit is bemutatja. Maga a kötet két részre tagolódik: az első az egyes országok (Ausztria, Németország, Svájc, Franciaország, Nagy-Britannia, Svédország, Olaszország, Spanyolország, Lengyelország és Magyarország) közigazgatás-történetének kérdéseit dolgozza fel, a második rész pedig a jog-összehasonlítás eredményeinek szintetizálására hivatott. Az egyes államok

\* Herbert KÜPPER: „Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Ungarn” [Állam, közigazgatás és közigazgatási jog Magyarországon] = Armin von BOGDANDY – Sabino CASSESE – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*(Heidelberg: C. F. Müller 2011) 399–443.

1. Armin von BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum I. Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts* (Heidelberg: F. C. Müller 2007).

2. Armin von BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum II. Offene Staatlichkeit – Wissenschaft vom Verfassungsrecht* (Heidelberg: F. C. Müller 2008).

3. Armin von BOGDANDY – Pedro Cruz VILLALÓN – Peter M. HUBER (szerk.): *Handbuch Ius Publicum Europaeum IV. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft* (Heidelberg: F. C. Müller 2011).



közigazgatás-történetének feldolgozása során a szerzők azonos szempontrendszert követtek, és mindegyik fejezet szerzője élt a jog-összehasonlítás eszközével, tehát azt is vizsgálta, milyen tényezők vezettek az európai közigazgatási jog kialakulásához és hogyan alakultak a klasszikus értelemben vett közjogi fogalmak, úgy mint az állam- és közigazgatás vagy a közigazgatási jog és az alkotmányjog.

A magyar közigazgatás- és államtörténetről szóló fejezet szerzője Herbert Küpper, aki három részre osztva tárgyalja a témát: a polgári időszak (1848–1948/9), a szocializmus (1948/49–1989) és a rendszerváltást követő korszak közigazgatása. A szerző logikusan, azonos elvek alapján építi fel a tanulmányt: minden történelmi periódus elején ismerteti az adott korszakra vonatkozó történelmi és ideológiai tényezőket, majd kitér a legfontosabb államjogi kérdésekre, a közigazgatási szervezetrendszerre, annak legfontosabb jellemzőire, valamint a végrehajtó hatalom szerveinek más államhatalmi szervekkel és szervezetekkel való kapcsolatára.

1. *A polgári közigazgatás kialakulása.* A magyar közigazgatás fejlődése az 1848. évi márciusi törvények elfogadása előtt a nyugat-európai fejlődésnek volt megfelelő, szögezi le Küpper, összhangban a hazai szakirodalommal.<sup>4</sup> A közigazgatás jogának fejlődését elsőként a nagy jogágak, így a büntető- és a polgári jog egymástól való elválása, majd az ahhoz idomuló anyagi jogi jogszabályok létrejötte determinálta. Miután sikeresen megteremtődtek az egyes jogviszonyok egymástól való elkülönítésének alapjai, elengedhetlenné vált az említett jogviszonyokból eredő jogviták jogszabályi alapjainak megteremtése is.

Az egyes jogágak elkülönülése azonban nem ment egyik napról a másikra, tekintettel arra a jogpolitikai tényezőre, hogy az anyagi jogi jogelvek kialakulása indukálta a fejlett, modern kori bírói tevékenységet. A XIX. századig önálló közigazgatási jogról – sem önálló anyagi jogi, sem pedig eljárásjogi tekintetben – nem beszélhetünk. Európa államaiban valamelyest korábban elkezdődött az önálló közigazgatási jog alapelveinek kimunkálása, ám tekintettel az anyagi és az alaki jog összefonódására, hazánk közigazgatási jogának fejlődését elsősorban más tényezők befolyásolták. Ilyen volt különösen az osztrák–magyar szimbiózis, a hazánkhoz hasonló helyzetű környező államok és Európa nagyhatalmainak ugrásszerű fejlődése.

Tanulmánya első részében Küpper – a centrális állam és a megye közigazgatási kettősségének felvázolása mellett – a feudális kor végének közjogi és magánjogi elemeire is rávilágít: az egységes állam közigazgatásában 1526-ig a király és a királyi tanács töltött be meghatározó szerepet. A XVIII. században Magyarország feudális rendi monarchia volt. Az uralkodó székhelyén önálló kancellária jött létre, s az államfő ezen keresztül bocsátotta ki rendeleteit.<sup>5</sup> A feudális abszolutizmus időszakából kiemelendő, hogy Mária Terézia 1765-től az országgyűlés közreműködése nélkül valósította meg azt a hivatali központosítást, amelyet a *bonum commune* elérésére helyesnek

4. Lásd például GERGELY András (szerk.): *Magyarország története a 19. században.* (Budapest: Osiris 2003) 321–326, 360–384, 490–545.

5. Lásd még ugyanerről CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése* (Budapest: Akadémiai 1976) 32.

vélt. II. József, mint köztudott, egyáltalán nem hívott össze országgyűlést, hanem az „ausztriai örökös tartományokkal” együtt egységes, központosított birodalomba kívánta olvasztani Magyarországot. Ennek keretében átszervezte az egész közigazgatást, megteremtette a feudális monarchia bürokratikus államgépezetét.<sup>6</sup>

A király a XVIII. század első felében a végrehajtó hatalmat az egyedül neki felelős kormánysszervek, a dikasztériumok útján gyakorolta. Ilyen kormánysszerv volt a Magyar Királyi Kancellária, továbbá a pénzügyeket intéző Magyar Királyi Kamara, valamint a belügyeket és egyéb igazgatási ügyeket ellátó Helytartótanács. A Helytartótanács 1848-ig működött, a független felelős minisztérium felállításával megszűnt, majd a kiegyezés előtt (1861) ismét felállították, de a kiegyezési törvények végleg megszüntették.

A központi igazgatási szervek XVIII. században kialakult rendszere a feudális kor végéig megmarad. Az ún. török idők utáni korszak közigazgatásának legfontosabb kérdéseivel a hazai szakirodalomban Csizmadia Andor is foglalkozott. Munkáját<sup>7</sup> Küpper is felhasználja a szakigazgatásra utalva, érdemes azonban megjegyezni, hogy a szakigazgatás problémáját, ti. a szakigazgatási ágazatok folyamatos bővülését és az arra vonatkozó szabályozás fokozatos fejlődését – nyilván egy másik tanulmány keretében – célszerű lenne részletesebben is megvizsgálni.

A központi állam mellett a közjogi szereplők másik nagy csoportjába tartoztak a megyék, amelyek – Küpper megállapítása szerint (407.<sup>8</sup>) – az államalapítás óta folyamatosan növekvő jogkörrel, így többek között a királyéhoz hasonló jogalkotási jogosítványokkal is rendelkeztek.

A XVIII. században a feudális igazgatás alapvető szervezeti egységei Magyarországon a helyi szervek, elsősorban a vármegyék voltak. A negyvenkilenc nemesi vármegye Magyarországon az uralkodó nemesség önkormányzati egysége volt, amely az egész nemesség (*una eademque nobilitas*) érdekvédelmi szerveként működött.<sup>9</sup> A közjogi szervezetek mellett Herbert Küpper kiemeli az egységes nemzet és államhatalom szellemi megtestesítőjét, a Szent Korona-tant, amely sokáig a közjog egyik determináló tényezőjének tekinthető. A később kialakuló parlament kezdetekben csak a nemesi ranggal és előjogokkal rendelkezők gyülekezete volt. Ezzel szemben – amint azt Csizmadia Andortól is tudjuk<sup>10</sup> – a magánjog elsődlegesen szokásjogi elemekre épült.

2. *A polgári korszak állama és közigazgatása 1867 után.* Amint az közismert, hazánk 1849-től 1867-ig közvetlenül az osztrák közigazgatásnak volt alárendelve; az 1867-es kiegyezéssel azonban Magyarország számos önálló hatáskört kapott, és elkezdődött az 1914-ig tartó „aranykor” (408).

Az ún. Bach-korszak viszonylag rövid időszakot jelentett, ez azonban közigazgatási szempontból tagolt volt: 1850-ig a hadsereg diktatúrájára, 1853-ig a *provizórium*,

6. CSIZMADIA (5. lj.) 33.

7. CSIZMADIA Andor: *A bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban* (Budapest: Gondolat 1979).

8. A szövegközi számok a bemutatott mű oldalszámára utalnak.

9. Lásd még erről CSIZMADIA (5. lj.) 37.

10. Vö. CSIZMADIA (5. lj.) 33.

majd 1859-ig a *definitium* korszakára osztható. Bárhogy ítéljük is meg e korszakot politikai szempontból, egyes intézményei közigazgatási aspektusból mégis – mind a szerző, mind a szakirodalom más képviselői<sup>11</sup> szerint – a későbbi polgári közigazgatás alapköveivé váltak. Ilyen volt például a kerületi rendszer kialakítása.

A kiegyezés eredményeként aztán fokozatosan leomlottak a feudális elmaradottság falai, s a német és osztrák jog hatására megjelentek – bár nem olyan gyorsan, mint Nyugat-Európában – azok a közjogi alapelvek, amelyek az alkotmány és a közigazgatás későbbi fejlődésének meghatározó tényezőivé váltak. Ilyen volt a jogállamiság, a hatalmi ágak elválasztása, az állami cselekvés joghoz kötöttsége vagy a független bíróság igénye (409). Ennek köszönhetően olyan előremutató törvények születtek, mint a kisebbségi törvény és a magyar nyelv közigazgatási eljárások során való alkalmazásáról szóló rendelkezés.<sup>12</sup>

A kiegyezés a közigazgatás tagozódására is hatással volt, ugyanis attól kezdve beszélhetünk a közigazgatás kettős tagozódásáról: nevezetesen az államigazgatásról és az önkormányzati igazgatásról (410). A végrehajtó hatalom élén a király állt, a központi közigazgatási feladatokat az ún. felelős magyar minisztériummal együtt látva el. A törvényhozó hatalom az országgyűlést illette, amely az egyházi főméltóságokat és a világi főnemeseket magában foglaló felsőházból és a megyék képviselőiből szerveződött alsóházból állt.<sup>13</sup> A szerző – a hazai szakirodalommal<sup>14</sup> egybecsengően – kiemeli (411.), hogy a király meghatározó befolyást gyakorolt az országgyűlésre, hiszen a törvények csak a király jóváhagyásával váltak érvényessé.

A jogforrások tekintetében Küpper a törvények mellett elemzi a szerepét az alacsonyabb szintű rendeleti jogalkotásnak is, amely 1867 után az addigi szokásjogi alapon nyugvó jogszabályrendszer felváltó jogforrási hierarchiába illeszkedett. A jogalkalmazás vonatkozásában az első mérföldkövet a közigazgatási és a bírósági tevékenység egymástól való elválasztása jelentette. *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* deklarálta, hogy „[a]z igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak.” Az 1875-ben felállított osztrák közigazgatási bíróság mintájára 1883-ban hazánkban is létrehozták a pénzügyi közigazgatási bíróságot (*1883. évi XLIII. törvénycikk*), majd 1896-ban az önálló közigazgatási bíróságot (*1896. évi XXVI. törvénycikk*).<sup>15</sup>

A kiegyezést követően a közigazgatási szervezetrendszer felépítését nem szabályozták egységesen, törvényi szinten. A kormány mellett a miniszternek alárendelt

11. Lásd például Erik STENPIEN: „A Bach-korszak közigazgatása Felső-Magyarországon és a szlovák nemzet reformtervei” *Jogtörténeti Szemle* 2005/4. 16–20.

12. Lásd erről még MÁTHÉ Gábor: *Magyar alkotmány és közigazgatás-történet* (Budapest: HVG-Orac 2007) 46.

13. A végrehajtó és a törvényhozó hatalom elméleti kérdéseivel kapcsolatban lásd BALOGH Arthur: *A magyar államjog alapjai* (Budapest: Franklin 1901) 217–232 és SÁRLÓS Béla: *Közigazgatás és hatalmpolitika a dualizmus rendszerében* (Budapest: Akadémiai 1976) 154–165.

14. Vö. például NAGY Endre – RÁCZ Lajos: *Magyar alkotmány- és közigazgatás-történet* (Budapest: HVG-Orac 2007) 447–499.

15. A történelmi részleteket illetően lásd IVÁNYI Emma (szerk.): *Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918* (Budapest: Akadémiai 1960) 531–542.

közigazgatási szervek játszották a legfontosabb szerepet, bár számuk a szerző kutatásai szerint nem volt jelentős, így a közigazgatási hatáskörök jelentős része a megyékhez vagy néhány esetben a településekhez volt telepítve (415).<sup>16</sup> Herbert Küpper rámutat arra is, hogy a közszolgálatot még nem szabályozzák önállóan. A közigazgatási pozíciókat nagyon sokáig a nemesi családok leszármazottai töltötték be, ám a XX. század legelején a minisztériumi struktúra felállásával megalkotnak bizonyos részlet-szabályokat és kialakul a köztisztviselői és közalkalmazotti kar (415.), amelyen belül még mindig igen meghatározó szerepet játszott a nemesi származás.<sup>17</sup>

A magyar közigazgatás-történet egyik legjelentősebb kérdése a közigazgatási eljárásjog önálló szabályozási igényének felmerülése volt. A közigazgatási jogalkotás kiindulási pontként két jogszabályrendszert vett alapul: egyrészt felhasználta a külföldi jogfejlődés legjelentősebb kodifikációit, másrészt a frissen megalkotott büntető- és polgári eljárásjogi szabályokat (420). E két joganyag együttes összevetésének eredményeként hazánkban is elkezdődött a közigazgatási eljárásjogi kodifikáció előkészítése. Az 1901. évi XX. törvénycikk egyszerűsítette a közigazgatási úton történő jogorvoslat rendszerét, megszüntette az állami és a törvényhatósági (önkormányzati) határozatok jogorvoslati rendjének különbözőségét, a harmadfokú fellebbezéseket kizárta az első- és másodfokú határozat egyezősége esetén. A törvény nemcsak a jogorvoslatok rendszeréről, eszközeikről tartalmazott rendelkezéseket, hanem a rendőri büntetőbíráskodásról, a kézbesítés szabályairól, a közigazgatási ügyvitel, a pénzkezelés és a számvitel egyes kérdéseiről is. Szabályozási megoldásaiban figyelembe vette az 1896-ban létesített Közigazgatási Bíróság hatásköreit és eljárását is. A rendes- és a közigazgatási bíróság közötti hatásköri viták eldöntésére volt hivatott a Hatásköri Bíróság, amelyet 1907-ben állítottak fel. Az eljárásjogi kodifikáció előrehaladását az is nehezítette – ahogyan a szerző is írja (416.) –, hogy a magyar jogalkotás elsődlegesen anyagi jogi jellegű volt, amelyre kifejezett befolyással bírt az osztrák pozitívizmus.

1918-ban az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával létrejött az önálló Osztrák Köztársaság, a Magyar Királyság és még több más állam. A háborús veszteségek és az újjászervezett közigazgatási struktúra egységes közigazgatási eljárási szabályozást kívánt. Ausztriában – Európában egyedülállóan – 1925-ben elkészült az osztrák közigazgatási eljárási kódex (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*). A kodifikáció a hazai szabályozás tekintetében is jelentőséggel bír, hiszen első közigazgatási törvényünk elfogadását is ez a jogszabály determinálta.<sup>18</sup> Egy másik kérdés a megyei és önkormányzati igazgatás. Herbert Küpper is rámutat (417.), hogy a várt nagyívű demokratizálódás ezen a területen annak ellenére is elmaradt, hogy *a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról szóló 1848. évi XVI. törvénycikk* – amely ugyanakkor átmeneti

16. Lásd még erről EREKY István: „Közigazgatás és önkormányzat” = LŐRINCZ Lajos (szerk.): *A közigazgatás-tudomány klasszikusai* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1988) 244–247.

17. Lásd erről CSIZMADIA (5. lj.) 115.

18. Vö. KARL IRRESBERGER: „Länderbericht Österreich” = HERMANN HILL –RAINER PITTSCHAS (szerk.): *Europäisches Verwaltungsverfahrenrecht. Beiträge der 70. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung vom 20. bis 22. März 2002 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Berlin: Duncker und Humblot 2004) 42–43.

jogszabálynak volt tekinthető – számos szervezeti és a hatáskörgyakorláshoz kapcsolódó kérdést szabályozott.<sup>19</sup>

A törvényhatósági rendszer szabályozása kapcsán a szerző a *köztörvényhatóságok rendezéséről szóló 1870. évi XLII. törvénycikk* rendelkezését emeli ki; ennek 1. §-a szerint „[a] vármegyék, székelyszékek, Jász-Kun, Hajdu- és nagyikikindai kerület, Kővár-, Fogaras és Naszód vidéke, a szepesi XVI város kerülete, és a szabad királyi, valamint a 88-ik §-ban elősorolt városok, mint önálló törvényhatóságok, jövőre is gyakorolni fogják a törvény korlátai között: a) az önkormányzatot, b) az állami közigazgatás közvetítését, c) ezeken felül a törvényhatóságok egyéb közérdekű, sőt országos ügyekkel is foglalkozhatnak, azokat megvitathatják, azokra nézve megállapodásaikat kifejezhetik, egymással és a kormánnyal közölhetik, s kérvény alakjában a képviselőházhoz közvetlenül felterjeszhetik.” A 2. § alapján „[ö]nkormányzati jogánál fogva a törvényhatóság saját belügyeiben önállóan intézkedik, határoz és szabály-rendeleteket (*statutumokat*) alkot; határozatait és szabályrendeleteit saját közegei által hajtja végre; tisztviselőit választja; az önkormányzat és közigazgatás költségeit megállapítja, s a fedezetről gondoskodik; a kormánnyal közvetlen érintkezik.”<sup>20</sup> A törvényhatósági rendszer bevezetésével tulajdonképpen a német duális feladatmegosztás honosodott meg itt is, mutat rá Küpper (418.), melynek eredményeként a megyék nemcsak önkormányzati, hanem centrális alárendeltségű államigazgatási feladatokat is elláttak.<sup>21</sup>

A vármegyék és törvényhatósági joggal felruházott városok élén a megyei vagy városi főispánok, a székelyszékek élén a főkirálybírók, a kerületek és vidékek élén a főkapitányok álltak, a szepesi kerület élén pedig a kerületi gróf.<sup>22</sup> A főispán (főkirálybíró stb.) a végrehajtó hatalom képviselője volt, s mint ilyen – a *1870. évi XLII. törvénycikk* 52. §-a alapján – ellenőrizte a törvényhatósági önkormányzatokat. A *vármegyei közigazgatás rendezéséről szóló 1891. évi XXXIII. törvénycikk* a közigazgatás további „államosítását” jelentette,<sup>23</sup> elsődlegesen a törvényhatóságok feletti állami felügyelet megerősítését célozva, és a későbbi jogalkotási tendencia is – ahogyan a szerző is rámutat az oktatásügyi kérdések szabályozása vagy a megyei virilista rendszer bemutatásánál (419.) – elsősorban az erősebb állami beavatkozást példázta.

19. Lásd 1848. évi XVI. törvénycikk a megyei hatóság ideiglenes gyakorlatáról 2. § és 1848. évi XVII. törvénycikk a megyei tisztválasztásokról.

20. A törvényhatóságok hatáskörének szabályozását illetően történeti szempontból fontos jogszabályok voltak még: 1876. évi IV. törvénycikk a dohányjüvedékről szóló 1868. évi XIV. törvénycikk és az érvényben levő dohányjüvedéki szabályok némely intézkedéseinek módosításáról; 1870. évi III. törvénycikk az osztrák-magyar monarchia és Angolország között az 1867. évi XVI. törvénycikk III. Czikke értelmében kötött és Bécsben 1869. évi december 30-án aláírt pótegyezmény miután az az országgyűlés által elfogadott, s utóbb mindkét szerződő fél részéről szokott módon megerősített, ezennel az ország törvényei közé igrtatik; 1886. évi XXI. törvénycikk a törvényhatóságokról; 1892. évi XXVI. törvénycikk törvényhatóságokról szóló 1886:XXI. tc. némely rendelkezéseinek módosításáról; 1874. évi XXXIX. törvénycikk az 1870. évi XLII. tc. 52. §-ának módosításáról; 1876. évi VII. törvénycikk az 1870:XLII. és 1872. évi XXXVI. törvénycikkekben szabályozott fegyelmi eljárás módosításáról és kiegészítéséről.

21. Lásd még erről CSIZMADIA (5. lj.) 119 és STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására* (Budapest: Osiris 1995) 125–168.

22. 1870. évi XLII. törvénycikk 51. §.

23. Lásd e tekintetben a 1891. évi XXXIII. törvénycikkhez fűzött részletet indokolást, 1. §.



A községi igazgatás fejlődésének első jelentősebb állomásaként Herbert Küpper *a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikket* emeli ki. E törvény 1. §-a alapján „[a] községek: a) városok, melyek [...] rendezett tanáccsal bírnak; b) nagy községek (mezővárosok és nagy faluk), melyek rendezett tanáccsal nem bírnak ugyan, de a törvény által rájuk ruházott teendőket saját erejükből teljesíteni képesek; c) kis községek, melyek a törvény által a községekre ruházott teendőket korlátolt anyagi viszonyaik miatt saját erejükből teljesíteni nem képesek és e végből más községekkel kell szövethatniük.” A törvény 3. és 64. §-a szerint közigazgatási ügyekben a községek fellebbviteli hatósága első fokon a törvényhatóság, másodfokon a kormány.<sup>24</sup> A községi képviselő-testület mellett kiemelendő az elöljáróság szerepe, amely a kisközségekben a bíróból és helyetteséből (másod- vagy törvénybíróból), legalább két tanácsbeliből (esküdt, hites) és a körjegyzőből állt, míg nagyközségekben a bíróból és helyetteséből (másod- vagy törvénybíró), legalább négy tanácsbeliből, pénztárnokból, községi jegyzőből, valamint jegyzőkből, közgyámból, és ahol volt, a községi orvosból állt.

3. *A két világháború közötti időszak közigazgatása.* Az első világháborút követően a trianoni béke számos negatív következménnyel járt a háborús vesztes magyarság számára. Már maga a háború is változtatásokat igényelt a közigazgatásban. Ekkor állították fel például központi hatóságként az Országos Hadigondozó Hivatalt, és a háborús közigazgatási feladatok ellátásában nagy szerepük volt az országos hatáskörű kormánybiztosoknak is: egyik csoportjuk a háború idején a katonai parancsnokok mellett tevékenykedett, másik csoportjukat a törvényhatóságok területére neveztek ki.<sup>25</sup> A háború után a trianoni békeszerződés okozta területi változások is számos következménnyel jártak.

A korszak közigazgatásának alakulását meghatározó alapintézményként Küpper *az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. törvénycikket*, az ún. kisalkotmányt emeli ki (422). Ennek 2. §-a alapján a nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviselőjének nyilvánította magát, amely a törvényhozó hatalmat gyakorolja (4. §). Addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és annak alapján az államfő tényleg átveszi tisztét, a nemzetgyűlés az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választott (12. §), amit törvénybe is iktatott.<sup>26</sup> A végrehajtó hatalmat a kormányzói tisztség betöltéséig egyedül a nemzetgyűlésnek felelős minisztérium gyakorolhatta, a bírói hatalmat pedig a szervezett bíróságok (7. §). Ezzel párhuzamosan megkezdődött a választójog demokratizálódásának folyamata is.

A szerző számos helyes és fontos következtetést von le a korszak közigazgatási berendezkedését illetően. A közigazgatás továbbra is, mint mondja (423.), „hipercentrális jellegű”. Rámutat, hogy *a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. törvénycikk*, majd az azt módosító *1933. évi XVI. törvénycikk* tovább egyszerűsítette a jogorvoslati

24. 1871. évi XVIII. törvénycikk 3. §.

25. Lásd erről CSIZMADIA (5. lj.) 300.

26. Vö. 1920. évi II. törvénycikk Nagybányai Horthy Miklós úrnak kormányzóvá történt megválasztásáról.

rendszer. A centralizációt némileg ellensúlyozta, hogy a központi, miniszteriális hatóságoknak ezt követően a közigazgatási hatósági ügyekben már nem volt ügydöntő jogkörük; az eljárások az alsóbb – középfokú – szinteken lezárultak. A harmincas évek elejétől a közigazgatás hatékonyságára vonatkozóan szemléletváltás történt, ez fogalmazódott meg hivatalosan a közigazgatást racionalizáló kormányprogramban, amely elsősorban Magyary Zoltán nevéhez kötődik. A már említett osztrák és az annak nyomán elfogadott közép-európai eljárásjogi törvények hatására a program célul tűzte ki az eljárás és az eljárásjog korszerűsítését. A program keretében 1937-ben Valló József, a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet eljárásjogásza dolgozta ki az első közigazgatási eljárási törvény tervezetét, indokolással ellátva. Munkája során merített az osztrák törvény szabályozási megoldásaiból is. Később, 1939-ben Sztítás Jenő munkásságának eredményeként látott napvilágot a *Közigazgatási eljárás* című törvénytervezet, majd 1942-ben a *Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról*.

4. *Az 1944/45 és 1948/49 közötti átmeneti időszak közigazgatása.* Herbert Küpper a magyar közigazgatás-történet első nagy periódusa lezárásaként a második világháborút követő időszak közigazgatásának jellegzetességeivel foglalkozik. Kiemeli a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény* rendelkezéseit, amely a legtöbb nyugat-európai alkotmányos alapvetelést átültette a hazai jogba. 1945-ben a Vörös Hadsereg magyarországi bevonulásával azonban megkezdődött a szocialista időszak előkészítése. Ennek egyik jellegzetességeként mutat rá a *közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény* rendelkezéseire (424).

5. *Az állam és a közigazgatás a szocializmus időszakában.* A szocialista időszakot Küpper két periódusra osztja: megkülönbözteti az 1948/49–1963 közötti kemény és a 1963–1989 közötti puha diktatúra időszakát. A szocialista ideológia alapjainak bemutatását követően az állami berendezkedés legfontosabb kérdéseire helyezi a hangsúlyt: azt állítja, hogy az új állami és önkormányzati igazgatás a demokratikus centralizmus jegyében épült ki. A szocialista országok közül – állítja a szerző – Magyarország recipiálta leghamarabb a szovjet államszervezet legfontosabb jegyeit. Ez szakítást jelentett az addigi tradíciókkal (427). Az *1946. évi I. törvény* 1. §-a szerint „[a]z államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép. A magyar nép a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja”. Magyarország államformája köztársaság, élén elnök áll, akit négy évre a Nemzetgyűlés választ (2. §). A 13. § (1) bekezdése szerint a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja.

A *Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény*, vagyis a szocialista alkotmány az 1936-os szovjet alkotmány átültetését jelentette. Az Alkotmány 10. §-a szerint a Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi szerve az Országgyűlés, amely a népszuverenitásból folyó összes jogot gyakorolja, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Az államigazgatás legfelső szerve a Magyar Népköztársaság Minisztertanácsa, amely elnökből, elnökhelyettesből és elnökhelyettesekből, az államminiszterből, államminiszterekből és a minisztériumokat vezető miniszterekből állt (22–23. §). A Minisztertanács irányította a minisztériumok és a



Türannosz. A rossz kormányzat allegóriája című freskó részlete

közvetlen alárendeltségükben működő egyéb szervek munkáját, biztosította a törvények és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa rendeleteinek végrehajtását, a népgazdasági tervek megvalósítását, s feladatainak ellátása körében rendeleteket bocsáthatott ki. A Minisztertanács minden más államigazgatási szerv vagy az államhatalom helyi szervei által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthetett vagy megváltoztathatott, amely az Alkotmányba ütközött vagy „a dolgozó nép érdekeit sérti” (25. §).

A helyi önkormányzati rendszer kapcsán a szerző kiemeli, hogy a helyi önkormányzatok önállósága szinte teljesen megszűnt, állami felügyelet alá kerültek (427). Az Alkotmány a Magyar Népköztársaság területét államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre osztotta fel. Az egyes igazgatási szervek területi változatait a Minisztertanács határozta meg. Az államhatalom helyi szerve volt a megyei, a járási, a városi, a községi és a városi kerületi tanács. A helyi tanácsok tagjait az illető terület választópolgárai négy év időtartamra – az országgyűlési képviselők választására megállapított alapelvek szerint – választották.

1957-ben fogadták el az *államigazgatási eljárás általános szabályairól* szóló 1957. évi IV. törvény. Küpper szerint ez a maga idejében rendkívüli előrelépést jelentett a magyar közigazgatási eljárásjog fejlődésben, dacára, hogy szocialista rezsimben született (428). Így nem véletlen, hogy közel fél évszázadon át még akkor is jól kimunkált jogszabályként funkcionált, ha az 1981. évi I. törvénnyel sor került átfogó felülvizsgálatára. A felülvizsgálat elsősorban az általános és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyának problematikájára, az eljárás egyszerűsítésére, gyorsítására, korszerűsítésére irányult. Ahogyan azt már láttuk, az 1957. évi IV. törvény elsődlegesen az 1925-ös osztrák *Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz* rendelkezéseinek recipiálását tűzte céljául, ám más szabályozási modellt követett, mint az osztrák törvény, hiszen a „rugalmasan elsődleges” szabályozás kívánt lenni. Ennek megfelelően a szabályozási koncepció egyik legfontosabb tulajdonsága az volt, hogy a törvény rendelkezéseinek többségétől a különös eljárási normák nem térhettek el – kivéve ott, ahol az eljárási törvény lehetőséget adott arra, hogy a maga egészében szubszidiárius legyen, vagy lehetővé tette az általa szabályozott egyes kérdésekben foglaltaktól való eltérést.<sup>27</sup>

A hatvanas évek végétől a politikában némi enyhülés következett be, az 1968-as gazdasági reformok, az 1972-es bírósági reform, majd az Alkotmány módosítása megnyitotta az utat a későbbi demokratizálódás előkészítéséhez.

A módosított Alkotmány rendelkezése szerint a legfőbb államhatalmi és népképviseleti szerv az Országgyűlés lett, amely első ülésén tagjai sorából megválasztotta a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsát: annak elnökét, két helyettes elnökét, titkárát és tizenhét tagját. Az Elnöki Tanács „örkődött” az Alkotmány végrehajtásán, e jogkörében megsemmisíthetett és megváltoztathatott minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az Alkotmányba ütközött. Emellett az Elnöki Tanács alkotmányossági felügyeletet gyakorolt a tanácsok fölött: kitzúzte a tanácsok általános választását, gondoskodott jogaik védelméről, feloszlathatta azt a tanácsot, amelynek működése az Alkotmányba ütközött vagy a nép érdekeit súlyosan veszélyeztette.

A Minisztertanács, vagyis a kormány annak elnökéből, elnökhelyettesekből, államminiszterekből, a minisztériumokat vezető miniszterekből és az Országos Tervhivatal elnökéből állt. A Minisztertanácsot, annak elnökét és tagjait az Országgyűlés az Elnöki Tanács javaslatára választotta meg és mentette fel. Az alkotmánymódosítás értelmében a Magyar Népköztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra, községekre tagozódott,<sup>28</sup> a településeken tanács működött, tagjait négy évre választották. A tanács az Alkotmány felhatalmazása alapján végrehajtó bizottságot hozott létre, bizottságokat, szakigazgatási szerveket alakíthatott, vállalatokat és intézményeket alapíthatott. Mindezt azonban – teszi hozzá a jogi elemzéshez Küpper (430.) – messzemenőig behatárolta az egypártrendszerből adódó utasítási rendszer és a bürokratikus berendezkedés.

27. Lásd erről BOROS Anita: „Koncepcionális javaslatok a Ket. felülvizsgálatához” *Közjogi Szemle* 2010/9, 1. és 6.

28. Lásd erről BORBÁNDI János: „25 évesek a tanácsok” *Állam és Igazgatás* 1975/11, 961–964; TAKÁCS Imre: „A harmadik tanácstörvény” *Állam és Igazgatás* 1975/11, 972–980 és KOVÁCS Tibor: „A második tanácstörvény egyes jellemzői” *Állam és Igazgatás* 1975/8, 673–683.



6. Az állam és a közigazgatás megújult „polgárosodása” 1989 után. Ami az 1987 és 1990 között végbemenő rendszerváltás természetét vagy jellegét illeti, azt a szerző az „elitek projektjének” nevezi (431.), amely a demokratizálódás, a jogállamiság és az egypárt-rendszert felváltó pluralista pártrendszer kialakításának eszköze volt.

Az új, demokratikus alkotmány elfogadása szempontjából Herbert Küpper szerint annak van sajátos jelentősége, hogy az alkotmányos szabályok megalkotása során az alkotmányozók milyen modell átültetésére vállalkoznak. Az első szabad választás nyomán megalakult kormány elsődleges feladata a nyugati rendszerek felé való nyitás és a demokratikus jogállam alapintézményeinek megteremtése volt. Ennek része volt az Alkotmánybíróság felállítása, a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadása, az államigazgatási hatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának ismételt lehetővé tétele, az 1997-es bírósági reform, az ombudsmani intézmény átvétele a skandináv jogrendszerből és a kommunikációs alapjogok szabályozása (437). Külön szól a szerző a közigazgatási szervezetrendszerrel és a közigazgatási eljárásjogról, valamint a közigazgatási bíróságról is.

Az 1989/90-től kezdődően kialakult demokratikus rendszerben a közigazgatási szervezetrendszert a kormány és a kormánynak alárendelt szervek alkotják, élén a kormány áll a végrehajtó hatalom fejeként. A központi szerveknek a rendszerváltást követően különböző típusai alakultak ki, amelyek közül a Küpper külön is kiemeli az általános államigazgatási hatósági jogkörrel rendelkező, a helyi önkormányzatok fölött törvényességi ellenőrzést gyakorló közigazgatási hivatalok jelentőségét. A közigazgatási hatósági eljárás fejlődését illetően kiemelendő, hogy a rendszerváltás utáni években, elsősorban az Alkotmánybíróság határozatai nyomán, többször módosították az államigazgatási eljárásról szóló törvényt. Az 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat előírta az 1957. évi IV. törvény módosítását és az előkészítő munkálatokat végző kodifikációs bizottság létrehozását, amely javaslatot tesz a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre. A bizottság 2002. június 30-ra kidolgozta az új törvény normaszövegét, majd 2005. november 1-jén hatályba lépett a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.). Ez az új eljárási törvény – mutat rá Herbert Küpper másokkal egyezően (441.) – számos olyan kérdés szabályozása tekintetében előremutató rendelkezéseket tartalmazott, amely a nyugat-európai eljárási jogi kodifikációknak már a részét képezte. Ilyen volt a hatósági szerződés, az egyezség, az újrafelvételi eljárás szabályozása vagy a végrehajtás szabályainak újragondolása. Az új törvényről azonban hamar kiderült, hogy ezer sebből vérzik, ezért a hatálybalépése után néhány hónappal megpróbálták korrigálni és legnagyobb hiányosságait orvosolni a „salátatörvényként” elfogadott 2005. évi LXXXIII. törvénnyel. Ez azonban nem volt elegendő: ezen kívül még közel tucatnyi alkalommal került sor a törvény módosítására, így 2009-ben megérett az idő az átfogó átalakítására. Az ún. Ket.-novella, vagyis a 2008. évi CXI. törvény feladata elsősorban az volt, hogy a három esztendő alatt életképtelenné vált rendelkezéseket deregulálja, valamint egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tegye a közigazgatási eljárást.<sup>29</sup> A Ket. módosításának másik jogforrása a *belső piaci szol-*

29. E kérdésekről lásd egyebek mellett Boros Anita: „A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései”.



gáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény volt. Érdekes még utalni itt a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvényre, amely nyolcvanhat másik törvény mellett a Ket. szabályait is módosította.

A közszolgálat 1990 utáni szabályozása vonatkozásában a szerző külön kiemeli – ugyancsak a hazai szakirodalommal<sup>30</sup> egybehangzó módon –, hogy a köztisztviselői és közalkalmazotti (s a kötet anyagának lezárása óta hozzátehetjük: ezek mellett a kormánytisztviselői) jogviszony szabályozása tartalmi értelemben a magyar jog egyik sajátos megoldása (442).

Herbert Küpper<sup>31</sup> tanulmánya tehát figyelemre méltó írás, széles körű kutatómunka eredménye, mely elegáns szintézise a hazai és a nemzetközi szakirodalomnak.

A magyar közigazgatás történetéről természetesen számos munka született, elsősorban magyar, de idegen nyelveken is, de a teljes, több száz éves folyamatot áttekintő, ugyanakkor az elmúlt két évtized fejleményeit is számba vevő írás mindaddig hiányzott a történeti szakirodalomból.

Érdekes külön is kiemelni, hogy a szóban forgó kötet nem általában szól az egyes országok közigazgatásának és közigazgatási jogának fejlődéséről, hanem azokat az európai közösségi jog kontextusába helyezve mutatja be. Így jár el Herbert Küpper is. Közismert, hogy a közösségi jog fejlődése a tagállami közigazgatás fejlődését is meghatározza és fordítva. E két jogterület viszonya bonyolult és összetett, amint azt egyik tanulmányában Lőrincz Lajos megfogalmazta: „Az Európai Uniónak úgy kellett felvételi követelményeit megfogalmaznia – írta Lőrincz professzor 2005-ben –, hogy először is ne valamelyik tagországnak közigazgatását képezze le, nemzetek feletti intézmény lévén nem tüntetheti ki egyik nemzeti rendszert sem, másrészt: ne zárja ki az általa megfogalmazott elvek rugalmas értelmezésének a lehetőségét. Nem könnyű feladat, mert hiába igyekszik az Unió igazgatási struktúrája a nemzeti elemet kikapcsolni, mégis olyan igazgatási mixtúrát alakított ki, amelyben a nemzeti eredet jól észlelhető.”<sup>32</sup>

kezései” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/12, 3 és BOROS Anita: „Nyitott kérdések, joghézagok, értelmezési problémák a hatályos közigazgatási eljárásjogi törvényben” *Önkormányzati Hírlevél* 2010/11–12, 19.

30. Lásd erről például MÁTHÉ Gábor – LŐRINCZ Lajos – KAJTÁR István – BAKA András: *A magyar közszolgálat. Közigazgatási szakemberképzés a XX. században* (Budapest: Államigazgatási Főiskola 1996).

31. Bár a magyar jogtudomány képviselői egyre inkább ismerik és elismerik Herbert Küpper szakirodalmi tevékenységét, talán nem felesleges itt megjegyezni, hogy a magyar nyelvet idegen nyelvként elsajátító német jogtudósról van szó, aki jogi tanulmányait a Kölni Egyetemen és a londoni *King's College*-ban végezte. A kölni joggyakornoki idejét követően a magyar Belügyminisztérium választójogi munkatársa volt. 1997-ben Kölnben – a magyar származású Georg Brunner irányítása mellett – szerzett doktori fokozatot, majd 2002-ben habilitált. Jelenleg a regensburgi székhelyű *Institut für Ostrecht* (Kelet-Európai Jogi Intézet) tudományos munkatársa és az Andrassy Gyula Budapesti Nyelvű Egyetem tiszteletbeli professzora. Oktat továbbá a pécsi és a szegedi tudományegyetem doktori iskolájában, valamint Bécsben és Münchenben is. Átfogó munkája a kelet-európai jogfejlődésről: HERBERT KÜPPER: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas* (Frankfurt am Main: Lang Studien des Instituts für Ostrecht 2005).

32. LŐRINCZ Lajos: *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban* (Budapest: Unió 2005) 18.

Stipta István

## A HABSBERG MONARCHIA A JOGÁLLAMISÁG ÚTJÁN?\*

A tanulmánykötet a 2008. május 5-én és 6-án tartott bécsi nemzetközi jogtörténeti konferencia előadásainak szerkesztett változatát közli. A kétközpontú monarchia alkotmányjogi arculatának kérdése napjainkban is élénk vita tárgya jogtörténeti és általános történeti szempontból egyaránt. A rendezvény, amelyet az Osztrák Tudományos Akadémia Jogtörténeti Bizottsága és az MTA–ELTE Jogtörténeti Kutatócsoportja szervezett, az utóbbi évek egyik legtöbb érdeklődőt vonzó, legjobban sikerült szakmai tanácskozása volt a jogtörténet terén. A konferencia a részét képezi annak a munkának, amelyet Máthé Gábor és Mezey Barna évek óta végez az osztrák–magyar tudományos kapcsolatok felszínén tartása érdekében.

A kötetet Máthé Gábor és Werner Ogris szerkesztette, a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó adta ki formás kivitelben, könyvészetileg korrekt formában, – a kétközpontú Monarchia hagyományait idézve – Budapestet és Bécszet jelölve meg a kiadás helyeként. A könyv címe tudatosan provokatív, vitára ösztönző. A tanulmányok többsége valóban azt feszegeti, hogy jogállami karakterű volt-e a nagyhatalmak érdekeinek megfelelően, konzervatív jellemzőkkel létrejött közép-európai monarchia. A kérdőjel újrainyit egy vitát, hiszen Wilhelm Brauner híres, magyarra is lefordított tankönyve<sup>1</sup> az 1867-től 1918-ig terjedő osztrák időszakot kétely nélkül jogállami periódusnak tekinti. Könyvében Brauner utalt arra is, hogy a kiegyezési tárgyalások feltétele magyar részről az alkotmányosság osztrák területen történő bevezetése volt, de ezt a követelményt később a Lajtán túl hatékonyabban érvényesítették, mint Magyarországon. A tudományos vita izgalmasabb lehetett volna, ha ez a felfogás élesebben felszínre jut és osztrák részről most is megfogalmazódik. Ez ugyan nem történt meg, de azt kifejezetten előnyösnek tarthatjuk, hogy a diskurzus nem a szokásos „perszonálunió-reálunió” kérdése körül zajlott, s nélkülözte a jogtörténeten túli politikai kérdésfelvetéseket is.

A jól szerkesztett kötet tíz olyan tanulmányt tartalmaz, amelyet a tanácskozás résztvevői eredeti felszólalásukat és a vitát követően öntöttek végleges formába. A konferencia résztvevőinek köre tükrözi az egykori Osztrák–Magyar Monarchia nemzetiségi arányait és belső egyensúlytalanságát is. A tanácskozás után négy bécsi, három magyar, két prágai és egy krakkói jogtörténész adta oda a kötet számára tanulmánnyá formált előadását. A szerkesztő bevezetője is említi, hogy ideális lett volna a Monarchiát egy-

\* MÁTHÉ Gábor – WERNER OGRIS (szerk.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* (Budapest–Bécs: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 328 oldal.

1. WILHELM BRAUNER: *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig* [ford. KAJTÁR István] (Pécs: JPTE Állam- és Jogtudományi Kar 1994).

kor alkotó valamennyi ország, országgrész képviselőjét szerepeltetni. Különösen tanulságos lehetett volna a horvát tudományos nézőpont megismerése.

A *Der Rechtsstaat – eine Einführung* című tanulmányában a szerkesztő Werner Ogris foglalkozik a jogállam kifejezés keletkezéstörténetével. Emlékeztet rá, hogy maga a kifejezés egy német tudományos műszó, amelyről egykoron Bismarck is úgy vélekedett, hogy a német jogi kultúra terméke, más nyelvre le sem lehet fordítani. Maga a legendás kancellár is azt ajánlotta, hogy nyelvtani értelme helyett inkább a tartalmát kell vizsgálni. A szerző elemzéséből kiderül, hogy már Robert Mohl és Otto Bähr alapműveinek megjelenése előtt része volt a korabeli jogi kategóriakészletnek, hiszen a *Rechtsstaat* fogalmát Adam Müller már 1809-ben használta az *Elemente der Staatskunst*-ban.<sup>2</sup> A jogállam korai fogalma a korabeli politikai liberalizmus jegyében fogant. A XIX. századi német jogtudomány fokozatosan szűkítette a körét, és kezdte úgy értelmezni, mintha csupán a közigazgatás joghoz kötöttségét jelentené, és végső

eredményében a hatalmi ágak megosztásának és a közigazgatási bíráskodás létesítésének követelményét foglalná magában. A jelenkori értelme sem zárt; Werner Ogris a törvényhozás alkotmányos meghatározottságát, a végrehajtás törvényi alárendeltségét, a független bírói hatalmat, a hatalommegosztást, a visszamenőleges hatály lehetőség szerinti tilalmát, a súlyosítási tilalmat, a jogi normák érthető fogalmazásának és nyilvánossá tételének követelményét érti alatta. Módszertanilag is érdekes, hogy a szerző nem zárja le áttekintését a XIX. századdal. Részben jelenkori amerikai példák nyomán utal arra, hogy a jogállamot nem csupán az alkotmányos konstrukció teljes összeomlása fenyegeti, hanem a követelmény- és intézményrendszer lopakodó aláaknázása, fokról-fokra történő kiüresítése és az alapvető jogok hanyag semmibevétele is veszélyezteti.

Barna Attila a Batthyány Lajos elleni pert, az eljárás magyar és osztrák normáit tekintette át. Megállapítja, hogy a hadijog alkalmazása az egykori magyar miniszterelnök esetében számos jogállami garanciális kérdést vet fel. A jogi normák súlyos sé-



Szerzetesek. A Toulouse-i Szent Lajos fogadalomtétele című kép részlete

2. Vö. Adam H. MÜLLER: *Die Elemente der Staatskunst* [1809] (Bécs-Lipcse 1922; legutóbb Waltrop: Manuscriptum 2011).

relmét jelentette, hogy a katonai hatóság nem volt tekintettel a kiadott rendelkezések időbeli hatályára, tehát figyelmen kívül hagyta az osztrákoknál is érvényes *nullum crimen sine lege* elvét. A szerző szerint a per megtorló jellegű volt: a Habsburg politika elrettentő példát kívánt statuálni. Ebben az érzékeny kérdésben maga Ogris professzor is úgy nyilatkozott, hogy ez a felségárulási per nem kerül fel a bécsi központi igazgatás dicsőségtáblájára. Fontos üzenet ez, hiszen a miniszterelnök elleni eljárást a vezető osztrák jogtörténész sem igazságszolgáltatási, hanem kormányzati-politikai revánsnak tekinti.

Máthé Gábor a magyar dualista állam jogállami intézményrendszeréről írt. Áttekintette a dualizmus magyar törvényhozási, végrehajtási és igazságszolgáltatási rendszerét, kiegészítve az Ogris-féle jogállami követelményeket a horizontális és vertikális hatalommegosztással. Az Adam Wandruszka szerkesztette híres Monarchia-történetben Georg Barany írta a közigazgatásról szóló fejezetet. A jelen kötet ötven oldala lényeges pontokon egészíti ki ezt az alaplúnak tekintett összefoglalást, és meg is haladja azt tárgyilagosságával, szélesebb szellemi horizontjával és a legújabb irodalmat is magában foglaló forráskörből való merítésével is. A szerző tartalmilag kiáll a magyar intézményrendszer jogállami jellege mellett. Az utolsó bekezdés utal a Monarchia és az Európai Unió viszonyára, emlékeztetve idézve azt a (közel ötvenéves) tudományos tézist, mely szerint az Osztrák–Magyar Monarchia az első életképes uniós képződmény volt Európában.

Mezey Barna a büntetés-végrehajtás hazai modernizációjáról, közelebről a kiegyezés kori börtönügyi szabályozásról értekezett. Munkájából kiderül, hogy a tárgyi magyar szabályozás az európai jogállamiság követelményeinek megfelelő, unikális rendszerű és progresszív jellegű volt. Börtönügyi rendszerünk 1852-től osztrák szabályokra épült ugyan, de a kiegyezést követő időszakban Horvát Boldizsár és Csemegi Károly reformjai meghaladták az átvett modell szakmai nivóját. Fontos megállapítás, hogy a börtönügyi reform a kiegyezés utáni Magyarországon már nem emberességi kérdés, hanem tudatosan számba vett és jelentős részben teljesített alapjogi követelmény volt. Ebben szerepet játszott az a körülmény, hogy a korabeli magyarországi reformok előkészítésében az igazságügyi tárca nagyobb szerepet kapott, mint Tisza Kálmán korszakában.

A lengyel jogtörténész, Andrej Dziadzio a Habsburg Monarchia legfelső bíróságait és azok ítélkezési gyakorlatát tekintette át. Tanulmányát azzal a (túlzásnak ható) megállapítással kezdte, hogy a XIX. század második felében egyetlen európai állam sem rendelkezett több jogállami intézménnyel, mint Ausztria. Szerinte az összmonarchia volt az első liberális jogállam Európában. Az tény, hogy a Lajtán túl már 1867-ben rögzítették az alapjogokat, 1869-től működött alkotmánybíróság, és 1876-ban különálló közigazgatási bíróságot hoztak létre. A szerző végső következtetése szerint Ferenc József kiegyensúlyozott hatalmi rendszert épített ki, tartós egyensúlyt teremtett a lakosság különböző felfogású vallási, nemzetiségi rétegei és rendkívül tagolt politikai csoportjai között.

Stefan Malfér bécsi jogász tanulmányának címében azt a kérdést vetette fel, hogy jogosan tekinthetjük-e az Októberi Diplomát a politikai kibontakozás és a jogállamiság felé tett lépésnek. A szerző új felfogásban tárgyalja a szabályegyüttest, mert – el-

lentében a magyar közjogi állásponttal – nem birodalmi alkotmánynak, hanem jogállamiságot deklaráló politikai-közjogi programnak minősíti. Rámutat az egyes szám használatának pontatlanságára, hiszen a diploma nem egy dokumentum, hanem hűsz különböző szintű jogi norma (manifesztum, császári leirat), amelyek tartalmi egységet képeznek. Összegzése szerint az októberi rendelkezések az uralkodó által kínált alkotmányos jogállamiság dokumentumai voltak. A szerző szerint politikailag is jelentős alkotmányjogi direktíváknak is tekinthetők, hiszen a birodalom politikai stabilitását és a pénzügyi konszolidációt kívánták elősegíteni. Közvetve Malfér is kárhóztatja a korabeli magyar politikát, amely elutasította ezt a törekvést. Ehhez kapcsolódik Thomas Olechowsky *Az alapjogok és védelmük a Habsburg-monarchiában* címmel írt tanulmánya, amelyben a szerző a sajtószabadság terjedelméről és érvényesüléséről írt. Összegzésként megállapítja, hogy a Monarchiában (modern értelemben, ahogyan azt az unió alapszerződés második pontja meghatározza) nem volt teljes a jogvédelem, de a rendszer a jogállamiság útján járt. Az utódállamok felhasználhatták az itt kialakított mintákat.

Karel Maly prágai professzor az osztrák–magyar kiegyezés és az állampolgári jogok viszonyát elemezte. Részletesen idézte a pillersdorfi alaptörvény és az 1867-es decemberi alkotmány szabadságjogokkal foglalkozó szakaszait. Országa nézőpontjából végzetesnek tartotta, hogy a közösségből kiszorultak a csehek, ezért a szeparatizmust, amelyet tanúsítottak, történetileg indokoltnak tartja. A cseh gazdasági és kereskedelmi emancipációra irányuló törekvéseket Petra Skřejpková tekintette át. Ehhez a kérdéshez kapcsolódik Anatol Schmid-Kowarziknak a gazdasági kiegyezést taglaló tanulmánya.

Összességében megállapítható, hogy közös monarchiánk történetéről tengernyi tudományos munka született ugyan, ez a kötet azonban (a recensens által ismert művek közül) új abból a szempontból, hogy szerzői egységes fogalmi közelítéssel, közel azonos jogtörténeti szemléletmóddal, tehát összehasonlításra alkalmas módon elemezték választott tárgyköreiket. A kötet azért is tudományos újdonság, mert nagyobb történelmi és topográfiai távlatból vizsgálja a jogállamiság gyakorlatát és az együttélés XIX. században kínált esélyeit. Nem titkolható azonban az a hiányérzet, amely a hivatkozások kölcsönösségének vizsgálata során támad. A kötet nem magyar szerzői közül – e közös történelmi sorsunkat leginkább érintő közjogi kérdésben – egyik sem hivatkozott magyar jogtörténész tárgybeli munkájára. Reméljük, hogy ezt a hiányt a remekbe sikerült kötet enyhíti, és a mű magyar tanulmányai befolyással lesznek az utódállamok jogtörténészeinek a Monarchiával kapcsolatos gondolkodására.



# • hírek a tudományos életből

---

## „E-KÖZIGAZGATÁS” – KARKÖZI ELŐADÓI NAP

A *Magyar Tudomány Ünnepe* rendezvények keretében 2010. november 18-án a BCE Közigazgatás-tudományi Karának Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszéke és Gazdálkodástudományi Karának Információrendszerek Tanszéke *E-government 2* címmel karközi műhelykonferenciát tartott. Az elektronikus közigazgatás-szervezés terén kutatómunkát folytató két tanszék együttműködési megállapodása szerint minden szemeszterben rendeznek egy-egy tudományos előadói napot, illetve műhelykonferenciát.

A műhelykonferencia első blokkjának moderátora Racskó Péter, az Informatikai Intézet igazgatója volt. Az első előadást Jenei Ágnes, a Közigazgatás-tudományi Kar Kommunikációs tanszékének adjunktusa tartotta a *televízió kommunikációtörténetének szemléletes bemutatásával*. A televíziózás történeti áttekintése során a legfrissebb, interaktív, ún. részvételi televízió az, amelyik többek között a közszolgáltatások igénybevételére is lehetőséget biztosít. Ez a televíziózásról szóló előadás adott keretet a következőnek, amely a *digitális interaktív televízió igazgatási tartalomfejlesztésére* koncentrált. Tóza István, a Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszék vezetője a többszatsornás közigazgatás egyik legújabb lehetőségéről, az interaktív televízióról beszélt, bemutatva néhány lehetséges közszolgálati megoldást: itthoni vetületben terveket, angliai vetületben megvalósított alkalmazásokat. A harmadik előadást az Információrendszerek Tanszék vezető munkatársai – Gábor András professzor, Kő Andrea egyetemi docens és Szabó Zoltán tanszékvezető – jegyezték. Ők a tanszék egyik folyamatban lévő, nagyszabású nemzetközi projektjét, az UbiPOLt mutatták be, amely e-kormányzati szolgáltatások kiépítését és tesztelését valósítja meg.

A második blokkot Tóza István moderálta. Elsőként Molnár Bálint, az Információrendszerek Tanszék docense tartott előadást az e-kormányzati rendszerek *informatikai architektúrájáról* egy referenciamodell részletes elemzésével. Ezt követően Sik Zoltán Nándor információbiztonsági szakértő beszélt a kritikus infrastruktúra védelméről, az információs hadviselés speciális területeiről *E-biztonság és közigazgatás* címmel. Végül Rupp Zoltán, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz tartozó, az e-közigazgatásért felelős helyettes államtitkárság főosztályvezetője számolt be az *ASP (application service provider) központok* kialakításának helyzetéről, az ezen munkálkodó projektek sikerességéről és a közeljövő terveiről.

Az előadói délutánon a két tanszék oktatóin túl a gazdaságinformatikus mester szak hallgatósága is szép számmal megjelent. A tanszékek bíznak benne, hogy a két

műhelykonferencia megrendezése már elég a „hágyományteremtéshez”, s ez a gyakorlat – egymás kutatási tevékenységének a megismerése – a következő szemeszterekben folytatódni fog. Az érdeklődők számára az elhangzott előadások anyaga letölthető a BCE Gazdálkodástudományi Kar Információrendszerek Tanszék honlapjáról (<http://informatika.bke.hu>). ••• TÓZSA ISTVÁN

## „ALKOTMÁNYOZÁS A SZOMSZÉDOKNÁL” KONFERENCIÁK

A 2010 nyara és 2011 tavasza közötti időszakban a magyar közjogászok egyik központi témája az új magyar alaptörvény előkészítése és elfogadása volt. Ezzel kapcsolatban számtalan olyan szakmai tanácskozássra és konferenciára került sor, ahol a résztvevők megvitatták a jelenlegi magyar alkotmányozás különböző aspektusait. Ezekről a rendezvényekről a BCE Közigazgatás-tudományi Karának oktatói sem hiányoztak. Karunk ugyanakkor egy kisebb önálló rendezvénysorozatot is elindított a témakörhöz kapcsolódóan *Alkotmányozás a szomszédoknál* címmel.

E sorozat eredeti célja az volt, hogy a szomszédos, valamint a történelmileg hazánkhoz közel álló más közép-európai országokból érkezett vendégek segítségével meg lehessen vitatni a náluk hatályos alkotmányok elfogadásához vezető utat. Cél volt az is, hogy a résztvevők megismerjék azokat a koncepcionális kiindulópontokat és dilemmákat, amelyek meghatározták az ottani alkotmányozási folyamatokat. A szervezők olyan előadók meghívására törekedtek, akiknek – túl azon, hogy alkotmányjogászok – közvetlen parlamenti vagy egyéb politikai tapasztalatuk is volt, amelynek révén hitelesebben tudták felvázolni jelenlegi közjogi rendszerük megszületésének körülményeit.

Az első vendég *Zdenek Koudelka* volt a Cseh Köztársaságból. A morvaországi Brnóban működő Masaryk Egyetem jogi arának egyetemi docense, de az 1990-es években több éven keresztül tagja volt a cseh parlament képviselőházának, később a legfőbb ügyész helyettese lett. A 2010 októberében karunkon tartott előadásában részletesen kitért arra a szellemi-politikai helyzetre, amely a most hatályos cseh alkotmány megszületését jellemezte. Nem szabad elfelejteni, hogy a cseh alaptörvény a szövetségi Csehszlovákia fennállásának utolsó hónapjában született, alig néhány nappal a csehszlovák föderáció „párnák között” bekövetkezett halála előtt.

Az új alkotmány megszövegezési folyamatára komolyan kihatottak azok az államjogi viták, amelyek a cseh és a szlovák jogászok és politikusok között zajlottak 1990 és 1992 között. Miután ennek az időszaknak az egyik központi témája volt a szlovákok nemzeti emancipálódási törekvései, az 1990-es évek elején a cseh politika meglehetősen gyanakvó lett mindennel szemben, ami a nemzeti jelzőt viselte. Emiatt aztán az 1992-ben született cseh alkotmányban ez a szó egyáltalán nem szerepel. A preambulum is úgy határozta meg az alkotmányozás alanyát, hogy „a Cseh Köztársaságnak a Csehországban, Morvaországban és Sziléziában élő állampolgárai”. A három történelmi tartomány felsorolása gesztus kívánt lenni a tartományi hagyományok és főleg a morvaországi életérzés iránt. Ennél tovább azonban az új alkotmány e tekintetben nem ment.

Koudelka kolléga ezek után kimerítően bemutatta azokat a vitás pontokat, amelyekről a viszonylag heterogén cseh alkotmányozó koalíciónak meg kellett egyeznie. Az akkori hárompárti jobbközép kormánykoalíció ugyanis önmagában nem rendelkezett az alkotmányozáshoz szükséges háromötödös többséggel. Ezért kénytelen volt megállapodni az ellenzéki szociáldemokratákkal. Az alkotmányozási folyamat során a részt vevő négy párt között különböző szövetségek és kompromisszumok születtek. Az ellenzéki szociáldemokraták egyébként leggyakrabban a mérleg nyelvének szerepét játszó kereszténydemokratákkal találták magukat hasonló platformon.

A cseh alkotmányozás legneuralgikusabb pontjai a következők voltak: *a)* a második és a harmadik generációs emberi jogok beemelése az új alkotmányba; *b)* az országos népszavazás intézményének szabályozása, pontosabban annak tudatosan vállalt hiánya; *c)* a második kamara és szervezőelveinek kérdése; *d)* a középszintű regionális önkormányzatok visszaállításának problémája. A folyamat végül érthető módon többszörösen tagolt kompromisszummal zárult. A gazdasági és szociális jogok úgy tudták megőrizni a cseh közjogban addig betöltött pozíciójukat, hogy az alkotmányozó kimondta az 1991. évi csehszlovák alapjogi alkotmánylevélnak a cseh alkotmányos

Kecskepásztor és vízfordó lány. *A jó kormányzat hatása a városra* című freskó részlete



rendbe való beemelését. A közvetlen hatalomgyakorlás lehetősége elvileg, azaz absztrakt szinten bekerült ugyan a cseh alaptörvénybe, de az országos népszavazás intézményéről azóta is mélyen hallgat a cseh jogrend. Egyetlen kivétel az *ad hoc* módon megszervezett uniós csatlakozási referendum volt, amelynél azonban a polgári demokraták kikötötték, hogy ez csak egyszeri és megismételhetetlen alkalom lehet.

Hasonlóképpen zárult le a középszintű önkormányzatokról szóló vita. Az alkotmány elvileg lehetővé tette azok létrehozását, de a konkrétumok meghatározását a jövőre bízta. A tartományi vagy kerületi berendezkedés kérdését is nyitva hagyta. Mindez csak az 1990-es évek végén dőlt el, amikor a régi tartományi határokat figyelmen kívül hagyó kerületi rendszer megszületett. Az új rendszerben konkrétan a tizenhárom önkormányzati kerületről és az önálló kerületi státussal rendelkező Prága fővárosról volt szó.

Nagyon összetettnek bizonyult a második kamara kérdése. Bár a volt szövetségi képviselők közül tervezett ideiglenes szenátus soha nem jött létre, a cseh politikai erőnek végül sikerült megállapodniuk a Szenátusról. A cseh aszimmetrikus bikameralizmus második kamaráját a képviselőházi választásoktól eltérő (azaz többségi) modellben kell megválasztani, mandátumuk nem négy-, hanem hatéves, és a szenátorok egyharmadát két évente újra kell választani. A Szenátus csak néhány fontos kérdésben megkerülhetetlen, ilyen például az államfőválasztás, az alkotmánybírói posztokról való döntés vagy a választási jogszabályok meghatározása, egyebekben gyengébb a pozíciója. Abban az esetben viszont, amikor nincs Képviselőház, fontos helyettesítő szerephez juthat a második kamara.

Ezek a kérdéseken túlmenően Zdenek Koudelka előadásában, majd az azt követő vitában szó volt még a cseh választójogi szabályozás sajátosságairól, a különböző fontos bírói és jogvédő szervek Brnóban történő elhelyezéséről, amelyben egyébként az erősen morvaországi kötődésű és lokálpatrióta előadó is tevékeny szerepet vállalt még képviselőként, valamint a cseh politikának a szimbolikus politizáláshoz való viszonyáról is. Ennek az utolsó témának nincs különösebb rezonanciája a Cseh Köztársaságban.

A második előadó Kijevből érkezett. *Tóth Mihály* jelenleg a kijevi székhelyű Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia V. M. Koreckij Állam- és Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa, de 1996-ban, a most is hatályos ukrán alkotmány elfogadása idején a *Verhovnaja Rada*, azaz az egykamarás ukrán parlament választott képviselője volt. 2011 márciusában tartott előadásában az 1996-os ukrán alkotmány megszületésének előzményeiről és következményeiről beszélt. Ukrajna a rendszerváltás óta nehéz és bonyolult közjogi fejlődésen ment keresztül. Paradox módon e folyamatnak a legoptimistább szakasza az 1990-es évek elejére esett, amikor még komoly elvárások éltek a polgári-demokratikus alkotmányos fejlődéssel kapcsolatban. Az ukrán lakosság akkori hangulatát jól tükrözte az a tény, hogy az 1991-es függetlenségi népszavazáson az urnákhoz járulók több mint 90%-a a függetlenségre voksolt. Pedig 1990-ben még a legradikálisabb ukrán nemzeti-demokrata csoportosulások (nevezetesen a Nyugat-Ukrajnában erős Népi Mozgalom a Peresztrojkáért) is inkább csak a Szovjetunió konföderációvá való átalakítását tudták volna elképzelni, mintsem a teljes függetlenséget és a nemzetközi semlegességet. Az 1991-es év mozgalmas hónapjai, különösen az augusztusi rendpárti



puccskísérlet kudarca azonban teljesen más távlatokat nyitott a volt szovjet tagköztársaságok előtt.

Tóth Mihály előadása lépésről lépésre bemutatta azt az utat, amely az 1978-ban elfogadott Ukrán Szovjet Szocialista Köztársaság alkotmányának megszületése óta jellemezte Ukrainát egészen napjainkig. Különösen sok figyelmet szentelt az előadó az 1990-ben kezdődött folyamatnak, amelyet két fontos nyilatkozat elfogadása fémjelzett. Az első a 1990-ben elfogadott Szuverenitási Deklaráció, a másik az 1991-es Függetlenségi Nyilatkozat volt. Az előadó részletesen bemutatta és elemezte azt a folyamatot, amely e nyilatkozatoktól az 1992-es alkotmánytervezettől az elnöki hatalom és a törvényhozás közötti 1995-ös „kétoldalú megállapodáson” át az 1996-os új alkotmány elfogadásáig tartott. Mint ismeretes, 2004-ben módosították ugyan az alkotmányt, de 2010-ben – egy jelentős politikai fordulat után – az ukrán alkotmánybíróság eljárási hibákra hivatkozva végül megsemmisítette ezeket a változtatásokat. Jelenleg ezért a 2004. december előtti szöveg tekintendő hatályosnak. Igaz, most úgy tűnik, újraindul az alkotmányos útkeresés. Ezek a fordulatok és válságok is jelzik, milyen nehéz körülmények között vergődik a modern ukrán alkotmányosság. Ebben a kontextusban

A királynő kilovagol. A jó kormányzat hatása a városra című freskó részlete





néha a jól kigondolt struktúrák is rosszul működnek. A fenti folyamatokat a parlamenti választási rendszer folyamatos változtatása is kísérte. Ez természetesen kihat az ukrán pártrendszerre, amelyről szintén szó volt az előadás során, ugyanúgy, mint érintőlegesen a kárpátaljai autonómia kérdéséről, amely azonban 1994 után gyakorlatilag lekerült a napirendről. (Tóth Mihály alkotmányozásról szóló írását folyóiratunk első száma a *Kitekintés* rovatban közli.)

Az eddig, azaz 2011 áprilisáig bemutatott két alkotmányozási modell az eltérő kiindulópontok és következmények ellenére is tanulságos lehet Magyarország számára. Bár a körülmények nálunk teljesen mások, a tendenciákat mindig célszerű figyelni és elemezni. A később tervezett előadásoknak is az a fő céljuk, hogy úgymond első kézből származó komoly elméleti és gyakorlati bepillantást nyújtsanak a környező országok alkotmányos fejlődésébe a magyarországi érdeklődőknek. • • •

HALÁSZ IVÁN

## KÖNYVBEMUTATÓ A BCE KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI KARÁN

Szívélyes hangulat, jó könyvek – ez jellemezte azt a könyvbemutatót, ahol a BCE Közigazgatás-tudományi Kar oktatóinak tavaly megjelent munkáit vették számba 2011. április 5-én. A rendezvény keretében tíz művet mutattak be (felsorolásukat lásd alább), többségük egyaránt szól a hallgatóknak és a szakmai közönségnek. A programot Imre Miklós dékán nyitotta meg, köszönve az alkotóknak, hogy szakmailag ilyen termékeny évet zárt a kar, s reményét fejezte ki, hogy az esemény hagyományt teremtet.

Elsőként Boros Anita *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás* című könyve került terítékre, amelyet Back András főiskolai docens méltatott. A *közigazgatási eljárás* című tárgy hiánypótló tananyagot nyert a művel – hangsúlyozta –, felváltva a már elavult tanszéki jegyzetet. A kötet egyszerre kézikönyv, munkafüzet, rendszerező példatár és jogesettár, amely ellenőrző kérdésekkel is segíti a tanulást. A könyv azonban nemcsak a hallgatók számára könnyíti meg a vonatkozó törvény elsajátítását, hanem a jogalkalmazók is bátran forgathatják munkájuk során, hiszen segítheti őket az eljárási jog értelmezésében.

Máthé Gábor társszerkesztőként és szerzőként is közreműködött a *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* című német nyelvű kötet munkálataiban. A tanulmánykötetet az Osztrák–Magyar Monarchia osztrák részének 1867 és 1917 közötti jogállamiságáról rendezett nemzetközi konferencia anyagából szerkesztették. Stipta István jogtörténész, a Miskolci Egyetem tanára elismerően nyilatkozott a két cseh (Karel Malý, Petra Skrejková), egy lengyel (Andrzej Dziadzio), négy osztrák (Stefan Malfer, Werner Ogris, Thomas Olechowski, Anatol Schmid-Kowarzik) és három magyar (Mezey Barna, Barna Attila, Máthé Gábor) kutató munkáját összegző kötetéről. A mű egyaránt tartalmaz fogalmi meghatározásokat és történelmi áttekintést, s a korszak eseményeit többféle nézőpontból ismerteti. Máthé Gábor a dualizmus kori magyar történelem államszervezeti leírására vállalkozott, amely régóta kutatásra érett területe volt a magyar jog- és közigazgatás-történetnek. Méltatója szerint a mű végkicsengése, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia tekinthető Európa első gazdasági- és politikai integrációjának.

Takács Péter *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből* című könyvét Tamás András mutatta be. A mű szerinte jól olvasható, érthető, terjedelmileg és tartalmilag is kifejezetten korrekt összefoglalása az államtan összetett és nehéz tudományának, a diákok tankönyvként használhatják majd. A szerző többféle értelmezést és megközelítést is felsorakoztat, álláspontokat ütköztet, saját véleményével kísérve. Az államtan területén a könyv alapműnek számíthat, kiegészülve a szerző szerkesztésében megjelent *Államelmélet* című kötettel, továbbá kiadás alatt álló következő művével.

Tamás András mint méltatott szerző is szerepelt a könyvbemutatóon. A *Közigazgatási jog elmélete* című művét, amelynek negyedik, átdolgozott kiadása jelent meg 2010-ben, Szamel Katalin értékelte. Véleménye szerint Tamás András munkája a jog-állam-jogelmélet hármasszempontrendszerén keresztül fogja át a témát, széles horizontot kínálva olvasójának. Történeti megközelítésben mutatja be a közigazgatás szervezetét, kritikai attitűddel.

A rendezvény Török Gábor *A magyar társasági jog alapjai* című kötetének bemutatásával folytatódott. Méhes Tamás tartalmában és terjedelmében is „hallgatóbarát” tankönyvként jellemezte a művel, ezzel együtt felhívta a figyelmet arra, hogy „hosszan bárki tud írni, de sommásan csak az, aki írni tud”. A könyv olvasmányos és közérthető, tartalmilag mégis teljes és alapos. Az író célja a polgári jogias szemlélet közvetítése, a tudományterület keretében való gondolkodás elősegítése és a társasági jog megértésének megkönnyítésében fogható meg, amit teljességgel teljesít is könyvével.

Méhes Tamás személyes hangvétellő, humorral fűszerezett előadásmódját Tózsza István is követte Imre Miklós és Papp Zsigmond *A társadalmi kapcsolatok formális analízise. A Leviatán gép alá szelídítése* című művének bemutatása során. A könyv a jogszabályok matematikai, hazalméleti leírásának lehetőségét mutatja be, amely számos jogalkalmazási és akár jogalkotási hiba kiszűrésére is alkalmassá válhat. A mű az elektronikus közigazgatás és az elektronikus bíróság számítástechnikai alapjait fekteti le, s Papp Zsigmond *A jogi informatika és az e-közigazgatás rendszerelméleti alapjai* című könyve folytatásaként is tekinthető.

Rövid szünetet követően a Fogarasi József szerkesztésében készült, *A helyi ön-*

#### A BEMUTATOTT KÖNYVEK

- BOROS Anita: *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás: a Ket. szabályai egyszerűen. Jogesetek, példák, ellenőrző kérdések, feladatok* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 271 oldal.
- FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok* (Budapest: HVG-Orac 2010) 682 oldal.
- HALÁSZ Iván: *Diplomácia és diplomaták. A diplomácia intézménytörténeti és civilizációs meghatározottsága* (Budapest: Aula 2010) 318 oldal.
- IMRE Miklós – PAPP Zsigmond: *A társadalmi kapcsolatok formális analízise. Leviatán gép alá szelídítése* (Budapest: Unió 2010) 387 oldal.
- MÁTHÉ Gábor – WERNER OGRIS (szerk.): *Die Habsburgermonarchie auf dem Wege zum Rechtsstaat?* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2010) 328 oldal.
- NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó 2010) 270 oldal.
- TAKÁCS Péter: *Államtan. Fejezetek az állam általános elmélete köréből* (Budapest: BCE KIK 2010) 317 oldal.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete* (Budapest: Szent István Társulat 2010) 512 oldal.
- TÓZSA István: *Regional Geography and Economy of the European Countries* (Budapest: Aula 2010) 170 oldal.
- TÖRÖK Gábor: *A magyar társasági jog alapjai* (Budapest: HVG-Orac 2010) 156 oldal.

*kormányzatok* című könyvet méltatta Zongor Gábor, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége főtitkára. A mű alapvetően az elmúlt húsz év summázata; olyan történeti összefoglaló, amely az Alkotmánybíróság határozataira, bírósági döntésekre és törvényességi ellenőrzési tapasztalatokra is épít. Bemutatja az önkormányzás alapvető problémáját: a feladat- és hatáskör, a méretek és a finanszírozás inkonzisztenciáját, és ezzel együtt felhívja a figyelmet az önkormányzásra mint értékre. A könyv hallgatók és gyakorló önkormányzók számára is jól használható, segíti a tanulást és a tájékozódást.

Halász Iván *Diplomácia és diplomaták. A diplomácia intézménytörténeti és civilizációs meghatározottsága* című könyvét Jeszenszky Géza volt külügyminiszter mutatta be a hallgatóságnak. A szerző szakmai pályájának méltatását követően kiemelte a mű hiánypótló jellegét és azt, hogy nem vész el a nemzetközi kapcsolatok tudományában, hanem kifejezetten a keveset kutatott diplomáciai igazgatásra koncentrálna. A könyv egyszerre hasznos diákoknak és akár aktív diplomatáknak, konzuloknak is; bemutatja a nemzetközi szervezetek intézménytörténetét, diplomáciakultúrát közvetít, történeti áttekintést ad, valamint feldolgozza az aktuális problémákat is.

A kilencedik bemutatott kötet Nyikos Györgyi *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában* című könyve volt. A magyar *New Public Management*, valamint a köz- és magánszféra együttműködése területén hiánypótló mű megjelenése óta több egyetemen – így a BCE Közigazgatás-tudományi Karán is – tankönyvként funkcionál. Maiyalehné Gregóczki Etelka méltatásában üdvözölte a könyv megjelenését, hiszen azt bizonyítja, hogy már hazánkban is létezik az ún. PPP-k működtetésének eredményes és hatékony közpénzfelhasználással együtt járó módszere, utalt ugyanakkor arra is, hogy a gyakorlat sajnos még nem a könyvben foglaltaknak megfelelően működik.

Zárásként Tózsza István *Regional Geography and Economy of the European Countries* című, angol nyelvű, elsősorban a hazánkban tanuló külföldi diákoknak készült tankönyvét mutatta be Murányi Péter könnyed, a fáradó közönséget sokszor felüdítő stílusban. A könyv ötvenkét európai országot mutat be térképek, adatok, gazdasági elemzések és országleírások segítségével. Ezen felül az egész kontinenst érintő problémákra hívja fel a figyelmet, így az 1980–90-es évek gazdasági átalakulásának hatására, Európa regionális aránytalanságaira – nemcsak az Európai Unió, hanem az összes európai állam tekintetében, továbbá az információs társadalom által létrehozott európai különbségekre.

A programot Halász Iván mint oktatási dékánhelyettes zárta be, kifejezve abbéli reményét, hogy az oktatók szakmai termékenysége a jövőben sem csökken, így jövőre is megrendezhető az ideihez hasonló könyvbemutató. • • • REMETE ZSUZSA

## Az illusztrációkról

---

Számunkat Ambrogio Lorenzetti freskóinak részleteivel illusztráltuk. Ambrogio, a Lorenzetti testvérek fiatalabbika az itáliai *trecento* alkotója volt. Festészetének legismertebb darabjai azok a freskók, amelyeket a sienai városháza, a *Palazzo Pubblico* nagytermének falaira készített. A négy világi jellegű kép a kormányzás kérdéseit ábrázolja allegorikus módon. Számos vallási tárgyú műve mellett egyházi témájú képeket is alkotott. Ilyen *A ferencesek vértanúsága*, valamint a *Toulouse-i Szent Lajos fogadalmtétele* című freskó, amelyek a sienai ferences kolostorban láthatók. Az utóbbi azt a jelenetet örökítette meg, amikor II. Károly nápolyi király és magyarországi Mária fia, Toulouse-i Lajos a trónról lemondva ferences fogalmat tett VIII. Bonifác pápa előtt.

Siena vezetői, az ún. Kilencek 1338-ban bízták meg Ambrogiót azzal, hogy díszítse képekkel a *Sala della Pace* (Béke terme), más néven *Sala dei Nove* (Kilencek terme) négy falát. Ekkor festette azokat a képeket, amelyek a jó és a rossz kormányzást jelenítik meg, valamint a jó kormányzás áldásos városi és vidéki következményeit mutatják be. A képek a hatalmi reprezentáció és a köztársasági erények megjelenítésének mesterművei.

*A jó kormányzat allegóriája* jobb oldali középpontjában egy erőt és hatalmat sugárzó, fehér hajú, szakállas férfi látható, aki palástot viselve ül egy trónuson, kezében jogar és pajzs. Ő *Communitas*, a közösség, egyes értelmezések szerint a *Bonum Commune*, azaz a közjó. A felirat – *C·S·C·V* – a sienaiak közösségére utal. *Communitas* felett a három „teológiai” erény alakja lebeg – *Fides*, *Spes*, *Caritas* (hit, remény, szeretet) –, mellette pedig kétoldalt a jó kormányzást jellemző erények nőalakjai: *Prudentia*, a gyakorlatban is kifejeződő okosság, *Fortitudo*, a lelki erősség, *Temperantia*, a mértékletesség és *Justitia*, az igazságosság (vagyis a négy „sarkalatos erény”), a másik oldalon pedig *Magnanimitas*, a nagylelkűség és *Pax*, a béke. A kép bal oldali középpontjába a művész egy másik *Justitiát* is festett, *Sapientiával*, vagyis a bölcsesség és *Concordiával*, az egyetértés perszonifikációjával. Mellette külön is kiemelte a *Justitia distributiva*, az osztó és a *Justitia comutativa*, a kölcsönös igazságosság szerepét.

*A rossz kormányzat allegóriája* című kép középpontjában egy *Türannosz*, vagyis zsarnok látható, különböző bűnöket megszemélyesítő nőalakok körében. A három teológiai erényt *Avaritia*, *Vanagloria* és *Superbia* (fösvénység, hiúság és gőg) ellenté-





Hiúság. A rossz kormányzat allegóriája című freskó részlete

telezi, s a festő szerint a rossz kormányzatot *Crudelitas*, vagyis kegyetlenség, *Proditio*, hazaárulás, *Fraus*, csalás, *Furor*, düh, *Divisio*, széthúzás és *Guerra*, háborúskodás kíséri. Amíg *A jó kormányzás hatása a vidékre* című freskón *Securitas*, a biztonság szelleme látható, addig *A rossz kormányzat allegóriáján* *Timor*, a félelem szelleme lebeg a vidék felett.

A szakirodalomban gyakori téma, hogy az egy egységet alkotó négy allegóriával – függetlenül a XIV. századi toszkán város tényleges hatalmi viszonyaitól (amelyek egyébként a valóságban oligarchikusak voltak) – a festő Szent Ágoston, Arisztotelész, Cicero, esetleg Sallustius, vagy kortársa, Pádúai Marsilius gondolatait kívánja-e megjeleníteni. Bárhogy is legyen, az 1338 és 1341 között készült képek az állam legfőbb értékeként az igazságosságot és a közösség javát mutatják fel. Az egyik felirat ki is mondja, amit a freskók sugallnak: *Diligite Justitiam qui Judicatis Terram*, vagyis szeressétek az igazságosságot, ti, akik a Földet kormányozzátok!

F. B.



## E számunk szerzői

---

- BOROS ANITA • igazgatásszervező, jogász, adjunktus • BCE KIK • anita.boros@uni-corvinus.hu
- BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • igazgatásszervező, jogász, mérnök-informatikus, adjunktus • BCE KIK • balazs.budai@uni-corvinus.hu
- DOBOS ÁGOTA • nyelvszakos bölcsész, igazgató • BCE Idegen Nyelvi Oktató- és Kutató Központ • agota.dobos@uni-corvinus.hu
- GYÖRGY ISTVÁN • jogász, főiskolai docens • BCE KIK • istvan.gyorgy@uni-corvinus.hu
- HALÁSZ IVÁN • jogász, történész, egyetemi docens • BCE KIK, MTA JTI • ivan.halasz@uni-corvinus.hu, halasz@jog.mta.hu
- IMRE MIKLÓS • jogász, főiskolai tanár • BCE KIK • kik.dekan@uni-corvinus.hu
- †LŐRINCZ LAJOS • (1935–2010) jogász, az MTA rendes tagja, professzor emeritus • BCE KIK
- REMETE ZSUZSA • igazgatásszervező, kutatási asszisztens • BCE KIK • remete.zsuzsa@gmail.com
- STIPTA ISTVÁN • jogász, egyetemi tanár • Miskolci Egyetem ÁJK • jogstipt@uni-miskolc.hu
- SZABÓ MÁTÉ CSABA • okleveles közigazgatási szakértő, tanársegéd • BCE KIK • mate.csaba.szabo@uni-corvinus.hu
- SZALAI ANDRÁS • igazgatásszervező, jogász, politológus, tanársegéd • BCE KIK • andras.szalai@uni-corvinus.hu
- SZEGEDI LÁSZLÓ • jogász, PhD-hallgató • ELTE ÁJK • laszlo.szegedi.85@goolemail.com
- TAKÁCS PÉTER • jogász, egyetemi tanár • BCE KIK • peter.takacs@uni-corvinus.hu
- TAMÁS ANDRÁS • jogász, egyetemi tanár • BCE KIK • andras.tamas@uni-corvinus.hu
- TÓTH MIHÁLY • jogász, tudományos főmunkatárs • Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia V. Koreckij Koreckij Állam- és Jogtudományi Intézet • tothmihaly@meta.ua
- TÓZSA ISTVÁN • földrajz és nyelvszakos tanár, egyetemi docens • BCE KIK • istvan.tozsa@uni-corvinus.hu
- TÖRÖK GÁBOR • jogász, egyetemi tanár • BCE KIK • gabor.torok@uni-corvinus.hu

### KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A szerkesztők ezúton mondanak köszönetet a BCE Közigazgatás-tudományi Kara vezetésének azért a támogatásért, amely lehetővé tette a folyóirat első számának létrehozását. Így azért, hogy biztosították a lap megjelenését lehetővé tévő pénzügyi forrásokat, s hogy a szerkesztőséget szellemileg független műhelynek tekintették, amely szabadon és felelősen dönthetett minden szakmai kérdésben. Köszönettel tartozunk az első szám szerzőinek is, akiknek az íásaival jelezni tudtuk a lap profilját. Végül köszönet illeti a szerkesztőbizottság társelnökeit és tagjait, valamint a kar mindazon belső és külső munkatársát, akik segítettek a kiadvány előkészítését. • • • *A szerkesztőség*

## Szerzőinkhez

---

A *Pro Publico Bono* című folyóirat a BCE Közigazgatás-tudományi Karának tudományos kiadványa, amely évente két alkalommal jelenik meg magyar nyelven. Eseti jelleggel a lap különszámokat is megjelentet magyar vagy idegen nyelven. A folyóirat elsősorban az általános államtudomány, a közigazgatás-tudomány és az ahhoz kapcsolódó jogtudományok, valamint a BCE Közigazgatás-tudományi Karán művelt és oktatott egyéb tudományok területéről közöl írásokat. A lap a profiljába tartozó tárgykörben, az alábbi feltételek mellett, bárkitől elfogad közölni kívánt írásokat.

A *Pro Publico Bono* referált folyóirat: a közölni kívánt írásokat a szerkesztőség szakmai véleményeztetés (*hagyományos lektorálás*) vagy szakreferensi kiadási ajánlás (*single/double blind peer-review*) után közli. A beérkezett és formailag megfelelő kéziratokat a szerkesztőség – előzetes értékelés után, a szerzők nevének feltüntetése nélkül és a személyükre utaló esetleges utalások ideiglenes eltávolítása mellett – anonim szakreferens(ek)nek küldi meg. Az általuk javítandónak értékelt kéziratokat a szerkesztőség a szerzőhöz átdolgozásra visszajuttatja; egybehangzó elutasításuk esetén a lap azokat nem publikálja. Írásokat csak szakreferensi támogató vélemények alapján közlünk; a közlés kérdésében a szerkesztőség javaslata alapján a szerkesztőbizottság dönt. Tanulmányoknál a szerkesztőség az egyik kiadási ajánlást mindig külső szakértőtől kéri.

Kérjük leendő szerzőinket, hogy kézírataikat az alábbiakra tekintettel küldjék be a szerkesztőséghez. A tanulmányok terjedelme maximum 40.000 karakter (1 szerzői ív), a rövidebb írásoké maximum 20.000 karakter (fél szerzői ív) legyen. A szöveget kétféle módon adják le: 1. *papírra nyomtatva*, lehetőleg A/4-es méretű lapokon, két példányban, s egyúttal 2. szövegszerkesztővel készített *elektronikus dokumentumként* (az MS Word bármelyik változatában szerkesztve és elmentve), *e-mail*hez csatolt fájlként megküldve. Kérjük, hogy szövegek közötti kiemelésként csak dőlt betűt (kurzíválást) alkalmazzanak, tehát ritkítást, aláhúzást, vastag betűt, folyamatos nagybetűt vagy kis-kapitálist ne.

A szakirodalmi hivatkozásokat *lapalji lábjegyzetként* kérjük elhelyezni; a konkrét hivatkozásokat oldalszám-megjelöléssel együtt. Kérjük, hogy ún. szövegek közötti jegyzetelési technikát (szöveg végi bibliográfiával kiegészítve) ne alkalmazzanak. A hivat-

kozásban kérjük feltüntetni 1. *önálló szerzői mű* esetén a szerző(k) nevét, a címet, a megjelenés helyét, a kiadót és a kiadás évét (a második vagy későbbi kiadás esetén a kiadás számát az évszám előtt indexálva) és a hivatkozott oldalszámot (az oldalszám-megjelölés nélküli hivatkozásokat kerüljük); 2. *folyóiratcikk* esetén a szerző nevét, az írás címét, a folyóirat címét, a megjelenés évét és a lap számát, valamint a hivatkozott oldalszámot; 3. *gyűjteményes kötetben megjelent* írás esetében pedig a tanulmány szerzőjének nevét, az írás címét, „=” (egyenlőségjel) után a kötet címét, annak szerkesztőjét, valamint a megjelenés helyét, a kiadót, a kiadás évét és a hivatkozott oldalszámot. A hivatkozásokban azt kérjük kiemelni (dőlt betűvel szedni, kurziválni), amit az olvasó egy könyvtárban általában először szokott keresni: a *címeket*, a folyóiratban megjelent tanulmány esetében pedig a *folyóirat címét*. Kérjük, hogy irodalomjegyzéket ne helyezzenek el az írások végén. A fentieknél részletesebb és az egyéb esetekre vonatkozó hivatkozási szabályok honlapunkon találhatóak.

A közlésre beküldött írásokat a papíralapú megjelenést követően, ám ahhoz képest szándékoltan némi késéssel – a szerző kifejezetten ellenkező tartalmú esetleges kikötése hiányában – lapunk internetes honlapján is megjeleníti. (Az esetleges szerzői fenntartást a szerkesztőség címére külön, papíralapú levélben, aláírtan kérjük elküldeni.) A honlapon is közzétett lapszámok továbbá a papíron megjelent változathoz képest, számonként eltérő mértékben, egyéb írásokat is tartalmaznak.

A megjelent lapszámokban közölt cikkekért a lap alapítója és kiadója – a BCE Közigazgatás-tudományi Kara – anyagi lehetőségeinek függvényében honoráriumot fizet. Pénzügyi helyzetére tekintettel ugyanakkor az alapító jelenleg (további értesítésig) a honorárium-kifizetést szünetelteti.

A lap sem *abstractokat*, sem idegen nyelvű ún. *resume*-ket nem közöl. A lapszámok honlapunkon közzétett változatában ugyanakkor – a jobb internetes kereshetőség érdekében – a tartalomjegyzéket *angol és/vagy német és/vagy francia* nyelven is megjelenítjük, s ehhez kérjük a szerzőktől, hogy írásaik *címét és alcímét* angol és/vagy német nyelven is küldjék meg. Az internetes közlés továbbá módot ad az írás tárgyának három-négy mondatban vagy rövid tárgyszavakkal való részletesebb megjelölésére is, ami ugyancsak a jobb internetes kereshetőséget szolgálja. Kérjük szerzőinket, hogy közölni kívánt írásuk *címét*, valamint e rövid, három-négy mondatból álló ún. *tárgymeghatározását*, illetőleg tárgyszó-jegyzékét *angol és/vagy német és/vagy francia* nyelven is szíveskedjenek megküldeni.

Kérjük szerzőinket, hogy az olvasó számára való azonosíthatóság érdekében adják meg *foglalkozásukat, munkahelyüket*; ha ez egyetem, *egyetemi beosztásukat* vagy *tudományos fokozatukat*, valamint azt az *elérhetőségüket*, lehetőleg azt az e-mail címet (ha ilyet nem használnak, postacímet), amelyen az olvasó keresheti őket. Ezeket az adatokat az „E számunk szerzői” rovatban közöljük. Kérjük továbbá, hogy közöljék a szerkesztőséggel egyéb elérhetőségeiket; így telefonszámukat vagy mobiltelefonszámukat; ezeket az adatokat a lapban nem tesszük közzé, de a kapcsolattartás érdekében szükségesek.

*A szerkesztőség*