

# PRO PUBLICO BONO



ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

tanulmány	RÁCZ LAJOS • <i>Corona angelica</i> . Megjegyzések a szent koronás címer pajzstartó angyalairól	3
	HERBERT KÜPPER • A demokrácia közvetlen gyakorlása során hozott döntések minőségének ellenőrzése és megőrzése	25
	TEMESI ISTVÁN • A középszintű közigazgatási rendszerek nemzetközi összehasonlítása. Regionalizáció és regionalizmus	43
	SZEGEDI LÁSZLÓ • Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tükrében	57
	SZALAI ANDRÁS • Egyensúly helyett ellensúly II. Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya	77
	HORVÁTH ATTILA • Az illetménydifferenciálás lehetőségei és problémái a köztisztviselői és a kormánytisztviselői törvényben	99
szemle	ANTAL ZSOLT • A közjó értelmezése a tájékoztatásban: a közszolgálatosság	115
	PRUZSINSZKY SÁNDOR • A cenzúra és a közjó – a jozefinista látomás	131
kitekintés	P. SZABÓ SÁNDOR • A „pekingi konszenzus” – közigazgatás és gazdaságirányítás a Kínai Népköztársaságban	149
	KOVÁCS ÉVA MARGIT • A világgazdasági válság hatása az európai migrációs folyamatokra	163
dokumentum	Magyary Zoltán kormánybiztosi tevékenysége	173
	FAZEKAS MARIANNA • A közigazgatás racionalizálása. A Magyary Zoltán racionalizálási kormánybiztosi tevékenységével kapcsolatos dokumentumokhoz	178
recenzió	H. SZILÁGYI ISTVÁN • A megkésetttség előnyei. Gondolatok Szabadfalvi József könyvéről	182
	KOROM ÁGOSTON • A Tamás András ünnepi kötet	187
hírek	<i>Az illusztrációkról • E számunk szerzői • Szerzőinkhez</i>	198

2011.2

# PRO PUBLICO BONO

Állam- és közigazgatás-tudományi szemle

A BCE KÖZIGAZGATÁSTUDOMÁNYI 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 Gregóczy Etelka* • *P. Szabó Sándor* • *Takács Albert* • *Tózsá István* • *Török Gábor* |

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 Palúš*, 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 Közigazgatástudományi 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)

Ez a lapszám – egyéb írások mellett – a Budapesti Corvinus Egyetem

TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének

„Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében készült tanulmányokat közöl, és annak támogatásával jelent meg.

A borító Simone Martini *Guidoriccio da Folignano képmása* című freskójának

(Siena, Palazzo Pubblico, 1330) felhasználásával készült. A borító belső oldalán

Simone Martini *Toulouse-i Szent Lajos képmása* (Nápoly, Capodimonte Képtár, 1317)

című táblaképeinek részlete

Felelős kiadó: Imre Miklós, a BCE Közigazgatástudományi Karának dékánja

A lap tipográfiai arculatát Környei Anikó tervezte

Tördelő: Lipót Éva

Nyomdai munkálatok: Gondolat Kiadó

ISSN 2062-7165

# tanulmány •

---

Rácz Lajos

## CORONA ANGELICA

Megjegyzések a szent koronás címer pajzstartó angyalairól

*Regnum a gente in gentem transfertur.*<sup>1</sup>

CORONA SACRA – CORONA ANGELICA

Közismert, hogy a magyar királyi korona nemcsak régiségénél fogva emelkedik ki az európai uralkodói jelvények közül, hanem különleges, mondhatni, állandó jelzőjével is, mely szerint *szent* korona – *sacra corona*. Ennek az állandósuló jelzőnek a konzekvens használata bizonyosan csak az 1200-as évek második felétől igazolható. Különlegessége, hogy mindig csak arra az egy bizonyos, a hagyomány szerint Szent Istvánnak tulajdonított koronára vonatkoztatták. Azaz kialakult egy állandó és – a nyugati szokásoktól eltérően – közzogiasuló gyakorlat, mely szerint csak *ez* a korona, vagyis a *sacra corona* bír legitimáló erővel, az ezzel koronázott uralkodó lehet a törvényes magyar király.

Nem foglalkozom itt azzal a régi történelmi vitával, hogy a magyar korona eredetileg milyen formájú ötvösmunka volt vagy milyen szerepe lehet a bizánci császári koronára emlékeztető megjelenítésének, s hogy valóban két önálló részből – *corona graeca*, *corona latina* – áll-e.<sup>2</sup> Talán éppen az ötvösművészeti kutatások fényében látszik elfogadhatónak az a feltevés, hogy a magyar korona *szent* jelzője nem vagy nem csak Szent Istvánhoz kötődik. Tehát nem kizárólag azért tekinthető ez a korona szentnek, mert egy szent emberé volt.

A koronán felfedezhető átalakításnyomok alapján elképzelhető, hogy eredetileg tartalmazott valamilyen ereklyét.<sup>3</sup> Nyugat-európai példák mutatják, hogy olykor ereklyét applikálnak az uralkodói felségjelvényekbe – elegendő itt a Szent Móric-lándzsára, a német császárok által használt *hasta dominicára* utalni, amely Krisztus keresztyének

1. Az egyik népről a másikra száll át a hatalom (Iészus Szirakh). Idézi Leo A. OPPENHEIM: *Az ókori Mezopotámia* [ford. GÖDÉNY Endre] (Budapest: Gondolat 1982) 186.

2. CSOMOR Lajos: *Őfelsége, a Magyar Szent Korona* (Székesfehérvár: k. n. 1996).

3. CSOMOR (2. l.) 40.

egy szegét rejtette magában, vagy a francia királyok koronájára, amelyben Krisztus töviskoronának szilánkját helyezték el.

Arra viszont szintén érdemes figyelmeztetni, hogy a korabeli adatok szerint – s Merseburgi Thietmar nyomán a nyugati történetírás is így tudja – Géza fia, István kvázi III. Ottó császár „nyomásának” engedve koronáztatta meg magát *imperatoris gratia et hortatu* királlyá. Ehhez Ferdinandy hozzát teszi, hogy „[u]ralkodói jelvényei Rómából származtak, de elküldeni a császár kezdeményezésére küldték el őket”.<sup>4</sup> Az ő előadása alapján még a legenda azon tudósítása is idekapcsolódni látszik, hogy a pápa eredetileg a lengyeleknek szánta a magyar koronát. Ugyanis az 1000. év tavaszán, amikor a gnieznói érsekséget megalapították – pápai bullával, de III. Ottó közreműködésével –, Vitéz Boleszlávnak, a lengyelek fejedelmének a korábban megígért királyi címmel való felruházása elmaradt. Állítólag a császár – III. Ottó – feltűnő kedveskedésével, mintegy vigasztalásul azt igyekezett sugallni, hogy „a királyi rangra emelést csupán elhalasztották”. Ennek feltételezett indoka, hogy a német fejedelmek valószínűleg tiltakoztak a királyi rangra emelés ellen. Meglehet, hogy ezért, illetve ennek ellensúlyozására történt, hogy III. Ottó az ünnepi lakomán „az egész fényes gyülekezet szeme láttára saját koronáját helyezte Boleszláv fejére, annak jeléül, hogy a császári jogok gyakorlását a lengyel egyház felett »barátjára és szövetségésére« (*populi Romani amicus et socius*), »fivérére és a birodalom munkatársára« (*frater et cooperator imperii*) ruházza át”.<sup>5</sup>

Hogy mi volt a rejtett politikai szándék – gyakorlatilag Boleszláv ellenében – Szent István királyi címmel való felruházásában, azt Ferdinandy Mihály úgy indokolja, hogy akkortájt a német-római birodalom urának egy átfogó koncepció keretében kellett megoldania a birodalom keleti határainak stabilizálását. „Amikor (III. Ottó) a lengyel fejedelmet patriciusává nevezte ki, annak magyar sógorát pedig hozzá segítette a királyi koronához, tulajdonképpen Európa keleti bástyáját építette fel és továbbadta nekik a kereszténység védelmezésének feladatát.” Majd hozzát teszi: „...és az egykori sztyepei-nomád magyarság abba a sajátságos helyzetbe került, hogy a *kereszténység védősánca* (*propugnaculum ac antemurale Christianitatis*) legyen a vele eredetileg rokon keleti népek évszázadokon át ismétlődő betöréseivel szemben.”<sup>6</sup> *Nota bene* ennek a „keleti védőfalnak” korábban már volt egy kissé misztikusabb értelmezése is: állítólag éppen az első millennium közeledtével erősödnek fel a szinte chaliasztikus jóslatok. Egy másik forrásban I. Henrik német királyról (919–936) beszélnek úgy egy a leányának ajánlott könyvben – midőn megveri a pogány magyarokat Riadénál – mint „Góg és Magóg hadai legyőzőjéről”. Ugyanakkor újabb jóslatok és próféciák jelennek meg az 1000. év közeledtével: „ismét kirajzanak Góg és Magóg seregei, a »szenny-népek«, amelyeket Nagy Sándor egykor a »Porta Aquilonis«, Észak kapuja mögé zárt, és megzavarják a béke fejedelmének uralkodását.”<sup>7</sup> A fentiek alapján mégis joggal feltételezhető a pápai koronaküldés, s az is valószínűsíthető, hogy ekkor már volt egy – a

4. FERDINANDY Mihály: *III. Ottó, a szent császár* (Budapest: Balassi 2000) 295. és 344., 22. lj.

5. FERDINANDY (4. lj.) 294. és 344., 20. lj.

6. FERDINANDY (4. lj.) 296. és 297.

7. FERDINANDY (4. lj.) 283.



legenda szerint a lengyelek számára elkészített – korona. Így a pápa álma, az „angyali üdvözlet”, bőven beleillik a kor keresztény-teológiai felfogásába. Ezek után valóban érthetővé válhat, miért is van a *sacra coronának* évszázadokon át párhuzamosan egy másik neve is: *corona angelica*.

Megjegyezném, hogy az a Révay Péter koronaórtól származó, az első magyar közjogi munkának tekinthető írás, amely a magyar Szent Koronát és annak történetét elemzi, szintén úgy tudja, hogy a lengyel Miciszláv még „Lampert krakkói püspök követsége révén felkereste Hetedik Benedek római főpapot, királyi címet és jelvényt kérve magának és utódainak. *Isteni szellem égi sugallatára* azonban a főpap, szándékát megváltoztatta, a neki szánt Koronát a keresztyén időszámítás ezredik évében a kalocsai érsek útján Istvánnak küldte el egy kettős kereszttel együtt, hogy azt Magyarország királya előtt hordozzák.”<sup>8</sup>

## CORONA ANGELICA

A *corona angelica* kifejezés eredetét ugyanakkor más adatok tovább árnyalhatják. Később antik forrásokból tudjuk, hogy a római császárok feje körül is megjelennek a Victoria alakok, amelyeket a keresztény korszakban már angyalok váltanak fel. II. Henrik *sacramentarium*ában a császári méltóságra emelkedő uralkodót ugyan a felette megjelenő Krisztus koronázza meg, de a „sasként az égből lecsapó angyalok hozzák neki a hadijelvényeit: a lándzsát és a kardot.”<sup>9</sup> Ezzel nyilván azt akarták kifejezni, hogy II. Henrik isteni akaratból (*Deo ordinante*) vagy Isten rendeléséből kerül a hatalomba, ami tökéletes összhangban áll a kereszténység azon hatalomfelfogásával, amelyet Pál apostol fogalmazott meg a rómaiakhoz írt levelében: „*omnis potestas a Deo*” – minden hatalom Istentől való. Ezt fejezi ki a hatalmi jelvények Isten küldöttei által való átadása is.

A Hartvik püspök féle legenda nyomán Magyarországon az a hagyomány őrződött meg, hogy a lengyeleknek készített koronát a pápa égi sugallatra, „angyali üdvözlet hatására” adta a magyaroknak. A hazai történeti forrásokban a Hartvik-féle legendát, amelyet 1116 táján írhatott a püspök,<sup>10</sup> időben megelőzi két másik – az általunk vizsgált „angyali üdvözlet” szempontjából érdekes – legenda.

8. Petrus de REWAY [RÉVAY Péter]: *De sacrae coronae regni Hungariae ortu, virtute, victoria, fortuna, annos ultra DC clarissimae, brevis commentarius* (Viennae 1652; első kiadás: Augsburg, 1613). Magyarul lásd KATONA Tamás (vál., szerk.): *A korona kilenc évszázada* [ford.: BÓNIS György] (Budapest: Európa 1979) 303. Révay Péter még megjegyzi, hogy „[e]z a kereszt – a bekövetkező viszontagságok előjátéka- és jelképeként –, nem tudom, az idők mostohasága vagy inkább az emberek gondatlansága következtében elveszett, helyébe léptek a mindeddig egyre sűrűsödő csapások, úgyhogy nem minden alap nélkül nevezte valaki Ungariát (Magyarország) Angariának (Nyomorország), mint aminek folytonos nyomorúság alatt kell sínylődni.”

9. FERDINANDY (4. l.) 268.

10. KLANICZAY GÁBOR: *Az uralkodók szentsége a középkorban* (Budapest: Balassi 2000) 305–306. Érdekesége, hogy a három legendából ez a legutolsó, a Hartvik-féle került be az *Acta Sanctorumba*.

Az egyik, az úgynevezett *Szent István nagyobbik legendája* 1077 körülre datálható, míg a másik, a *Szent István kisebbik legendájának* nevezett az 1109 utáni években készült, tehát mintegy tíz évvel korábbi Hartvik püspökénél.<sup>11</sup> E legendák érdekessége, hogy nem szerepel bennük az a motívum, hogy a magyar koronát angyali intésre küldi a pápa; ez először a Hartvik-féle legendában bukkan fel, a következőképpen: A pápa Mieszko kérésére koronát készített a lengyelek fejedelmének. „Tehát a kijelölt napon, melyen a már elkészített koronát a lengyelek fejedelmének el kellett volna küldeni, illetve a megelőző éjszakán, a *pápa látomásában* megjelent *Isten küldöttje*, és ezt mondta: »Tudd meg, hogy a holnapi napon, a nap első órájában hozzád ismeretlen nemzet követői jönnek [...]. A koronát hát, melyet csináltattál, fejedelmüknek, miként kéri, eljuttatni ne habozzál. [...]« E látomás rendje szerint a következő nap megszabott órájában Asrik püspök a pápához ért, a rárótt feladatot bölcsen ellátva.” Asztrik kérésre a pápa valóban a magyaroknak küldte a koronát. Sőt, „[a]zonfelül *keresztet* küldetett a királynak, mintegy az *apostolság* jeleként”. A legenda így folytatódik: „Elhozták hát az apostoli áldás levelét a koronával és kereszttel együtt [...] István királyt az olajkenettel felkenve a királyi méltóság diadémjával szerencsésen megkoronázták.”<sup>12</sup>

Külön érdekessége a Hartvik-legendának, hogy az Árpád-házat már jóval az István által Rómába küldött követség előtt összeköttetésbe hozza az angyalokkal. Hartvik maga úgy tudta, hogy Géza fejedelemnek álmában megjelent egy égi küldött („az Úr egy gyönyörű külsejű ifjat állított elébe”), és megjövendölte fiának a születését, aki majd a kereszténység megszervezését és talán az állam alapítást is elvégzi: „Tőled származik a születendő fiú, kire az úr mindezek elrendezését az isteni terveinek megfelelően rábízta.” Majd így folytatja: „Közben megszületett a fejedelem *Istentől megjövendölt* fia, akit ismert az Úr, még mielőtt a méhében fogant volna.”<sup>13</sup> Ez a textus nagyon is rimel az Ótestamentum-beli Dávid–Salamon uralkodópárossal kapcsolatos szövegekre, ahol Dávid szintén nem építheti fel a tervezett templomot, mert kezéhez vér tapadt (itt Géza nem építhet egyházszerkezetet ugyanezen okból), de majd fiára, Salamonra vár ez a dicsősség (itt pedig Istvánra), valamint részben Jézus születésének megjövendölésére is emlékeztet az Újtestamentumból. Hasonlóan megjelennek majd az égi küldöttek Hartvik legendájában több alkalommal magánál István királynál is. Így „egy éjszaka aztán *lelki intéstől* illetve” megy egyedül alamizsnát osztani a szegényeknek, akik összeveszekednek az adományozóval, sőt még a szakállát is megtépik. De István, aki „Isten embere”, ezen nem bánkodik, mert ekkor jön rá, hogy „*égi kegyelem* látogatta meg”. Más alkalommal álmából serken fel, majd „*valamely titkos sugallattól* felriasztva megparancsolta”, hogy az erdélyi Fehérvár környékén élőket tereljék be a város falai mögé, mert ellenség támadja meg őket, de „Isten *kinyilatkoztatása* révén, a boldog férfi érdemeiért mindannyiuk lelke a falak menedékében megmene-

11. *Nagyobbik legenda, Kisebbik legenda, Hartvik püspök legendaszerkesztménye* [ford. Kurcz Ágnes] = GyÖRFFY György (szerk.): *István király emlékezete* (Budapest: Magyar Helikon 1971) 41–53, 55–63, 65–85.

12. *Hartvik püspök legendaszerkesztménye* (11. lj.) 70–71.

13. *Hartvik püspök legendaszerkesztménye* (11. lj.) 66–67.



Angyali üdvözlés

kült”. Egy következő alkalommal pedig István király éjjel sátorában felébredve buzgón Istenhez imádkozott: „már hosszasan kitartóan könyörgött Urának, az örök királynak szolgálai eljöttek, hogy kéréseit elfogadják, s a fölötté kifeszített sátor felemelkedve a földről addig függött a levegőben, míg Isten embere magához tért az elrívülésből, s lelkét eloldozta a könyörgéstől.” Maga a jelenség pedig elsősorban az Isten „rejtelseibe *beavatott angyaloknak* jutott tudomására”. Halála alkalmával pedig István király, aki ekkor már „Isten kedveltje”, az utolsó kenet felvétele után „*szent lelkét* [...] az örök-szűz és a *szent angyalok* kezébe letette”.<sup>14</sup> Hasonlóan majd szentté avatásakor, amikor a testét rejtő szarkofág fedelét nem tudták elmozdítani, és egy Karitas nevű bakonyosmlyói apáca, aki „igen híres életű volt, *égi kinyilatkoztatásban* részesülvén értesítette a királyt”, hogy csak akkor nyithatják meg a szarkofágot, ha a király (Szent László) kiengedi börtönéből unokatestvérét, Salamon királyt.<sup>15</sup>

14. Hartvik püspök *legendaszerkesztménye* (11. lj.) 80.

15. Hartvik püspök *legendaszerkesztménye* (11. lj.) 81.

A Hartvik-legenda szerint tehát csak maga István király legalább öt alkalommal került az égi szférával feljegyzésre méltó kapcsolatba. De már születését is angyal jelenti be előre apjának. Mindezekben pedig nincs is mit csodálkoznunk, hiszen a történetírás szerint Hartvik püspök uralkodói megrendelésre, Szent László vagy talán Könyves Kálmán kérésére készítette legendáját, s a cél egyértelműen István szentté avatásának biztosítása volt. Az viszont már inkább feltűnő, hogy sem a *Nagyobbik legenda*, sem a *Kisebbik legenda* nem tartalmazta még a pápai koronaküldést. (Pedig a történelmi vélemény szerint már a *Nagyobbik legenda* is annak köszönheti elkészültét, hogy jóval 1083 előtt szentté kívánták avatni a Vazul ágbeli királyok Istvánt, s így az ő lélektisztségét volt hivatott bemutatni a mű. E mellett Györffy György szerint fontos az is, hogy a *Nagyobbik legenda* „még a kortársak visszaemlékezéseit tartalmazza”, és a *Kisebbik legendát* ő inkább a *Nagyobbik* kiegészítőjének látja, sőt úgy fogalmaz: „a jóval tájékozatlanabb író az vezette, hogy Könyves Kálmán keménykezű uralkodását Szent István-i példaképpel igazolja.”<sup>16</sup> A *Nagyobbik legenda* csak annyit írt, hogy „[a]tyja halála után az ötödik évben – így akarta az isteni kegyelem – elhozták az apostoli áldás levelét [...]. István királlyá választott, s az olajkenettel felkenve a királyi méltóság diadémájával szerencsésen megkoronáztatott.”<sup>17</sup> Tehát Hartvik püspök itt láthatóan kibővítette az eredeti legenda szövegét a pápa álmában való angyali jelenéssel, valamint a keresztküldéssel. Néhány esetben viszont a Hartvikot megelőző két legenda szintén egyfajta „angyali üdvözletről” ad hírt István családjával kapcsolatban. Így a *Nagyobbik legenda* azt mondja, hogy a kereszténnyé lett Géza nevű fejedelem korábban „belesüppedt [ugyan] a pogány életmódba”, de végül aztán „háza népével együtt hitt és megkeresztelkedett”. Ezek után pedig „egy éjjel csodálatos látomással vigasztalta meg az Úr, gyönyörű külsejű ifjat állított elébe, aki így szólt hozzá: »[...] Tőled származik a születendő fiú [...]. Ő az Úrtól választott királyoknak egyike lesz, a földi élet koronáját majd az örökkévalóval fogja felcserélni.” Tehát István születésének „angyali” jelzése már jóval Hartvik előtt jelen volt a magyar királyi udvar hagyományában. Mivel a magyar keresztény térítést a *Nagyobbik legendában* Adalbert porosz földre menetele és ott elszenvedett mártíromsága követi, nem lehetetlen, hogy ez a Géza-féle jelenés a – vértanúnak kijáró – Adalbert-hagyományból került át a magyar legendába. Érdekes viszont, hogy a későbbi *Kisebbik legenda* nem tud erről a Géza-féle látomásról.<sup>18</sup>

Mind a *Nagyobbik*, mind a *Kisebbik legendában* szerepel viszont az a szintén égi intés, amikor az ellenség támadását előre jelzik Istvánnak, s így meg tudja menteni alattvalóit az ellenségtől. A *Nagyobbik legenda* szerint éjjeli „titkos sugallattól felriasztva” adta ki a parancsot, hogy az erdélyi Fehérvár környékének lakóit tereljék be a mindjárt megérkező ellenség elől a város falai közé.<sup>19</sup> A *Kisebbik legenda* információi ezzel kapcsolatban egyfelől szűkszavúbbak, másfelől bővebbek. Egyrészt konkrétan

16. GYÖRFFY György: „István király” = KIRÁLY László – GYÖRFFY György – DERCSÉNYI Dezső (szerk.): *István király emlékezete* (Bratislava–Budapest: Madách–Európa 31987) 14.

17. *Nagyobbik legenda* (11. l.).

18. *Kisebbik legenda* (11. l.) 56.

19. *Nagyobbik legenda* (11. l.) 48–49.



állítja, hogy szerinte a besenyők támadták meg ekkortájt Magyarországot.<sup>20</sup> Az éppen vadászgató István „a déli órákban álomra hajtotta fejét, *Isten akaratából*, ki a *jövőt szellemlátás* útján nyilvánítja ki és tudatja híveivel, úgy tetszett neki, mintha szemtől szembe tárgyalna a haza elébe álló ellenségeivel”. Az álomból felszerkenő király azonnal kiadja a parancsot a támadás visszaverésére, ami sikerrel is járt.<sup>21</sup> A *Kisebbik legenda* erre jegyzi meg, hogy „úgy hisszük, kétségtelenül *égi kegyelem látogatta meg őt*, hogy az ellenség körül ne vegye [...]. Mert miként Isten az ő felkentjét, Dávidot egykor *angyala pártfogásával* szabadította meg a filiszteusoktól, őt is így ragadta ki üldözőinek kezéből, kivezetve és elvezetve az üdvözülésre.”<sup>22</sup> A *Nagyobbik legenda* tudósít arról is, hogy amikor Henrik császár halála után az új német-római császár, Konrád, Magyarországra támadt, István király a hadsereg felkészítésén túl elsősorban Máriához fohászzkodott segítségért.<sup>23</sup> (De már egy korábbi helyen írt arról, hogy István király országát Máriának ajánlotta fel.) Ez után az ellenség látványosan visszavonul, s István, „a szent felismerte, hogy Isten irgalmának oltalma *látogatta meg*”, azaz segítette a győzelemhez. A legenda szerint Konrád császár is így vélekedett veresége után: „belátta, hogy *ez Isten szándékából* történt a leghívebb király reményének megerősítésére, és azontúl országának megtámadásától tartózkodott”.<sup>24</sup> A valóság természetesen más volt.<sup>25</sup>

Kiegészítésül jegyezzük meg, hogy István fiáról, a szintén szentségre emeltetett Imre hercegről a legenda szintén őriz csodatételei mellett olyan eseményt, amely hasonlóan angyalokkal, illetve az égi szférákkal való közvetlen kapcsolatáról árulkodik. A feltehetőleg Szent László idején készült *Szent Imre herceg legendája*<sup>26</sup> szerint amikor Imre herceg a veszprémi ősi Szent György-templomban imádkozott, „hirtelen nagy ragyogással világosság árasztotta el az egész templomot. *Isteni hang* fent a magasban így szólt: »A legkiválóbb dolog a szüzesség.«”<sup>27</sup> Ezt követően ajánlotta fel Imre herceg szüzességét Istennek. Még misztikusabb történetet őrzött meg ez a legenda Imre haláláról, amelyet a szerző – Álmos herceg kíséretében – Konstantinápolyban jártában jegyzett fel. Szent Eusebiosz, Caesarea érseke éppen körmenetet tartott, amikor „*angyalok kellemes hangját* hallotta a magasban. Szívét egészen kitérve Pannónia első

20. *Kisebbik legenda* (11. l.) 58.

21. BOGYAY Tamás: *Stephanus rex* (Budapest: Ecclesia 1988) 104.

22. *Kisebbik legenda* (11. l.) 58–59.

23. BOGYAY (21. l.) 109. Ennek külföldi nyoma is maradt. A szerző szerint Konrád császár udvari káplánja jegyezte fel, hogy „István azonban gyengébb lévén a császárnál, egész országában imádságot és böjtöt rendelt el és csak az Úrhoz könyörgött oltalomért”. Majd hozzáteszi: „Ilyenfajta egyházi-vallásos hadi készülődés és az égi segítség mozgósítása akkoriban természetesen egyáltalában nem volt szokatlan, feltűnő azonban, hogy épp az ellenfél történetírója emelte ki a magyar király magatartását.”

24. *Nagyobbik legenda* (11. l.) 49.

25. BOGYAY (21. l.) 110. A bajorországi Niederaltaich kolostorának évkönyve, ahol a császár menet közben megszállt, így írt erről: „A császár pedig Magyarországról katonák nélkül jött vissza és anélkül, hogy bármit is elérhetett volna, mert a sereget éhínség fenyegette és a magyarok elfoglalták Bécset.” Bogay szerint bár némelyek ezt úgy magyarázták, hogy „Konrád serege Bécsben magyar fogságba esett”, valójában „[a]z éhségtől fenyegetett sereg demoralizálódott és az urak cserben hagyták császárukat”. Csak nálunk tud a legenda a *miraculumról*, azaz az égiek és Mária oltalmáról.

26. *Szent Imre herceg legendája* [ford. CSÓKA J. Gáspár] = KIRÁLY–GYÖRFFY–DERCSÉNYI (16. l.) 63–70.

27. *Szent Imre herceg legendája* (26. l.) 65.

királyának, Szent István fiának, *Szent Imrének a lelkét látta felfelé vitetni*.”<sup>28</sup> Majd így folytatja: „Ugyanez a látomás és kellemes dallam is Szent Euszebiosz imádságára egy esperesnek is megmutatkozott.”<sup>29</sup>

Az Árpád-ház következő, István utáni nemzedékei sem nélkülözik az égi szférákkal való, gyakorta angyalok útján történő kapcsolattartást, éppen a főhatalom megszerzése kapcsán. Különösen ilyen a *Szent László legenda*.<sup>30</sup> Bár ez a Szent István-legendákhoz képest jóval kevesebbet mond el a szent király életéről, inkább a halála utáni csodatételeit tartalmazza. Ugyanakkor a legenda László születését, akárcsak Istvánét, égi jelnek tartja: „csillagok közül támadt új csillag”, s benne „*Isten kegyelmének szándékát*” nyilvánította. Egy alkalommal Váradon éjjel imádkozott Szent László, míg inasa „az időt elunva felkelt és bepillantott, s meglátta, hogy ura megdicsőült testtel csudálatosan a levegőbe emelkedett”.<sup>31</sup> Ez az extatikus elragadtatás, amint fent említettük, már Szent István legendájában is megjelenik, így nem lehetetlen egyfajta eszmei kontinuitás feltételezése, azaz tulajdonképpen ez egy hagiografikus toposz is lehet.

Ezek a legendák azért fontosak, mert az 1200-as évek folyamán a szent királyok látványosan kibontakozó tisztelete elősegítette a köztudatban való elterjedésüket. Ugyanis Szent István, Szent László és valószínűleg Szent Imre herceg emléknapján a misekánonok során ezeket a legendákat fel is olvasták a templomi közönségnek, így módon szerezhettek lényeges ismereteket érdemeikről. A „tömeg” befolyásolásának lehetőségét, sőt erejét mi sem bizonyítja jobban, mint az a IV. Ince-féle pápai levél az 1200-as évekből, amely megtiltotta, hogy Szent István legendája felolvasásakor azt a passzust is elmondják, hogy a szent király a magyar egyházat mindkét jog (ti. kánoni és világi, azaz *utrumque ius*) alapján rendezte be.

E legendák egy része azután óhatatlanul bekerült a magyar krónikás irodalomba is, sőt a korábbi romlott szövegeket olykor a valamilyen oknál fogva helyesebb textust megőrző és átörökítő Thuróczy János-féle krónika alapján tudták rekonstruálni. Viszont már Thuróczyt megelőzően egy XII. századi anyagból kompilált *Magyar krónika* (a XIV. századra teszik) Szent László történetei<sup>32</sup> kapcsán számos mirákulumot jegyez fel, ahol angyalok működnek közre. „Míg itt tanácskoztunk, íme *leszállt az égből az Úr angyala, arany koronát hozott a kezében*, és fejedre illesztette, ebből bizonyosra veszem, hogy bennünket győzelemmel ajándékoznak meg. A királyságot és koronát

28. KLANICZAY (10. l.) 309. A Szent Imre-legendában igen érdekes hagiográfiai jelenet, amikor Szent Imre lelkének mennybevitelére kapcsán először az ördögök veszekednek az angyalokkal. Klaniczay szerint ez „Imre legendájának nagybátyja, II. Henrik kultuszával való kapcsolatára utalhat, hogy haláluk után mindkettőjük lelkéért az ördögök és angyalok küzdenek egymással.” *Uo.* 24. l.

29. *Szent Imre herceg legendája* (26. l.) 66. Bár e legendahely szerint Imre feljutása a mennyekbe kis akadályba ütközött. A caesareai érsek szerint ugyanis „[d]e ott volt az ördögök sokasága is, mintha valamit még felfedezhetnének benne, hogy ennek a nagy hitvallónak valami akadályt állíthassanak. És amikor Szent Euszebiosz ezen a látomáson elcsodálkozott, ugyanebben az órában hallotta felülről, hogy Szent Imre lelke nagy ujjongással vitetett a mennybe.”

30. *Legenda Szent Lászlóról, Magyarország királyáról* [ford. KURCZ Ágnes] = KATONA Tamás et al. (szerk.): *László király emlékezete* (Budapest: Magyar Helikon 1977) 50–59.

31. *Legenda Szent Lászlóról* (30. l.) 53.

32. *László király a krónikákban* [ford. KURCZ Ágnes] = KATONA et al. (szerk.) (30. l.) 35–47.

pedig az Úr neked adja”<sup>33</sup> – mondja László bátyjának, Gézának egy ütközet előtt. Hasonló látomásról számol be a krónika a váci székesegyház alapítása kapcsán is. Talán mind képanyagában, mind szövegében a legmeggyőzőbb a híres *Chronicon Pictum*, azaz a *Képes krónika*, hiszen nagy valószínűséggel Nagy Lajos udvarában készült, némely feltevés szerint a királyfiak számára.<sup>34</sup> A *Képes krónika* különlegessége, hogy gyakran a szövegen túlterjeszkedő mondanivaló is megjelenik a miniatúrákban.<sup>35</sup>

Az angyalok szerepeltetése a magyar korona kapcsán később is megőrződik. Thuróczy János írja krónikájában, hogy amikor Ottó herceg Magyarországra érkezik III. András halála után mint trónkövetelő, magával hozza egy fából esztergált tokban a Szent Koronát is. Út közben valamilyen figyelmetlenség okán elveszítik a nyeregbe kötött tokot, de a csodával határos módon visszaútjukban megtalálják, teljesen sértetlenül. Ennél az eseménynél jegyzi meg a krónikaíró Thuróczy: „Mit értsek azon, hogy a korona leesett – ha nem azt, hogy a herceg nem viselhette élete végéig a koronát. Hát az mit jelent, hogy senki sem találta meg, csak azok, akik vitték – ha nem azt, hogy Pannónia nem vesztheti el angyal adta koronáját.”<sup>36</sup>

A magyar korona angyalokkal való gyakori szerepeltetése eredményezte tehát a *corona angelica* nevet. A kapcsolat kialakulását elősegíthette, hogy a Szent Koronán, éppen a szemben lévő, tehát az úgynevezett homlokzati főoldalon a mindmáig megőrződött eredeti zománcclemezeken (amelyek talán még az eredeti helyükön is vannak) két arkangyal képe látható: Szent Mihály és Gábriel, s fölöttük trónol az ítélkező Krisztus zománcképe, a Pantokrátor.<sup>37</sup> A kutatások szerint az „utólag” felszerelt, a bizánci császárt és talán egy magyar uralkodót ábrázoló képek helyén eredetileg szintén arkangyalképeknek kellett lenniük,<sup>38</sup> mégpedig Mihály arkangyal párjaként Uriel arkangyalé, hátul pedig (ti. ahol a koronán átalakítás nyomai látszanak) Szűz Mária képe állhatott. „Szűz Mária két képi kísérője Gábriel és Raffael arkangyal volt” – írja Csomor Lajos.<sup>39</sup> Ha ez az eredeti konstrukció, akkor az valóban kifejezhette, hogy „Isten Szűz Mária és az arkangyalok közvetítésével ad koronát, illetve földi hatalmat az uralkodónak”, ez tehát a már említett keresztény hatalomátruházási elmélet látványos manifesztációja.

33. *László király a krónikákban* (32. lj.) 39.

34. *Képes krónika* I–II. (hasonmás kiadás) [ford. BELLUS Ibolya, kísérő tanulmányok: DERCSENYI Dezső – KRISTÓ Gyula – CSAPODINÉ GÁRDONYI Klára] (Budapest: Helikon 1987).

35. HITSEKER Mária (szerk.): *A Képes Krónika könyve* (Budapest: Kossuth–OSZK 2009).

36. THURÓCZY János: *A magyarok krónikája* [ford. HORVÁTH János] = KATONA Tamás (szerk.): *A korona kilenc évszázada* (Budapest: Magyar Helikon 1979) 67.

37. CSOMOR (2. lj.) 18.

38. CSOMOR (2. lj.) 24–25. és 350. A Gábriel alatti képaláírás: „A kép jellegéből, Gábriel jobbra fordulásából az következik, hogy ezt megelőző helye a mai Geobicász-kép helyén kellett hogy legyen – vagyis a Magyar Szent Korona elején. Gábriel előtt egy harmadik, hátul, Konstantin képe előtt pedig egy negyedik arkangyal képe kellett hogy legyen. A magyar Szent Koronán eredetileg tehát négy arkangyalkép kellett hogy legyen.” *Nota bene* az arkangyalok száma az egyes vallások szerint eltérő: amíg a keresztény csak négy arkangyalt tart számon, akárcsak a mohamedán hit, ugyanakkor az ősi zsidó vallás szerint legalább három a számuk (de lehet akár hét is).

39. CSOMOR (2. lj.) 209.

Az ősi keleti kultuszok szinte mindegyikének a kozmogóniájában megjelennek az angyalok. Az európai felfogás(oka)t leginkább a kereszténység tanításai határozzák meg, különösen az Ótestamentum. Angyalokkal találkozhatunk Mózes könyveiben több helyen, a Királyok könyvében, a Zsoltárok könyvében, a Bírák könyvében, Dánielnél, aki említést tesz a „perzsák és a görögök angyaláról”, nemkülönben az Újtestamentumban Máténál, Lukácsnál vagy az Apostolok cselekedeteiben is. Az ókeresztény teológia a niceai hitvallásra hivatkozva mondja – mely Istent minden dolgok teremtőjének nevezi –, hogy ez a zsinati doktrína „e kifejezésbe a láthatatlan dolgokat is belefoglalja”.<sup>40</sup> Tehát így az angyalokat és ördögöt vagy ördögöket is mint Isten teremtményeit kell számon tartanunk. Azt is hangoztatja a szentírásstudomány, hogy az angyalok „Istennek az ő parancsai végrehajtására rendelt szolgálói”. Sőt, „[l]épten-nyomon olvassuk a Szentírásban, hogy angyalok oly égi lelkek, kiknek készséges szolgálatát Isten felhasználja mindannak végrehajtásánál, amit elhatározott”.<sup>41</sup>

Még a reformáció utáni protestáns teológia is, amint az előbbi hivatkozásokból kitűnik, figyelemmel van az angyalokra mint Isten közvetítőire. Ám amíg a középkori skolasztika már akár az angyalok kilenc karát is megkülönböztette, ami talán Dionysios mesternek a *Coelestis hierarchia*, azaz *Égi szent uralom* című művére vezethető vissza, addig a protestáns teológia már óvatosabb. Kálvin név szerint két, illetve három angyalt ismer el: Mihályt, Gábrielt és esetleg Rafaelt mint tulajdonképpeni főangyalokat. (Figyelemre méltó, hogy a bizánci császárkultuszban a császár égi mandátumát úgy ábrázolják, hogy I. Baszileioszt Gábel arkangyal koronázza meg, II. Baszileioszt szintén angyal koronázza, Alexandroszt viszont a védőszentje.<sup>42</sup>) A többi angyalról Kálvin csak annyit mond, hogy azok sokan vannak (említi, hogy Krisztus az, aki angyalok légiójáról beszélt és a Dániel által hivatkozott százezer angyalt, avagy „Elizeus szolgálója angyalokkal telt szekeret látott”). Lényeges viszont a következő megjegyzése: „Az bizonyos, hogy e lelkeknek semmi alakjuk nincsen, mindamelllett a Szentírás szellemünk erőtlén volta miatt az angyalokat nem ok nélkül rajzolja le nekünk a Kerubimok és Szeráfok szárnyas alakjában.”<sup>43</sup>

Arra nézve pedig csak óvatos sejtéseink vannak, hogy a kerubok és szeráfok szárnyas alakjában ábrázolt angyalok, illetve a hellenisztikus és római kultúra Irisz-Ni-

40. JEAN CALVIN: *A keresztényen vallás rendszere (1559) 1–2.* [ford. Ceglédi Sándor–Rábold Gusztáv] (Pápa: Református Főiskolai Könyvnyomda 1909–1910) (hasonmás kiadás: Budapest: Kálvin János Kiadó 1995) 150.

41. CALVIN (40. l.) 152.

42. LOUIS BRÉHIER: *A bizánci birodalom intézményei* [ford. BAÁN István] (Budapest: Bizantinológiai Intézeti Alapítvány 2003) 613, 476. l.

43. CALVIN (40. l.) 155. Majd így folytatja az angyalok szárnyas lények alakjában való megjelenítéséről: „Teszti ezt azért, hogy ne kételkedjünk abban, hogy mihelyt szükségünk lesz rájuk, *hihetetlen gyorsasággal megjelennek segítségünkre s oly gyorsan, mint az égből cikázó villám, egy szempillantás alatt hozzánk repülnek.*” Érdekes megjegyzést tesz Kálvin a „*saduceusok*” teológiai felfogásáról, akik szerint „*az angyalok nem egyebek, mint indulatok, melyeket Isten az emberekben létrehoz, vagy jegyek, melyekben erejét kifejezésre juttatja.*”





Magyarországi Szent Erzsébet, Szent Margit és Szent Imre. Freskórészlet

ké-Victoriái között lehet-e párhuzamokat keresni. Annyi bizonyos, hogy ezek a lények mindkét fő kultúrkörben az égi szférákban vagy pedig a földiek és az égiek közötti térben helyezkednek el, amiből objektíve származtatható egyfajta közvetítői szerep.

Az a tény, hogy a protestantizmus bár eltörli a szentek tiszteletét, az angyalokét (éppen a Szentírásra hivatkozva) meghagyja, idővel egyfajta magyarázatul szolgál a későbbi hazai fejleményekre is. Tudniillik az 1600-as években megújuló Szent István-kultuszhoz a „szent” jelző miatt a protestánsok nem szívesen csatlakoztak. Már akkor az a javaslatuk, hogy hagyják el a „szent” praenomenet, s csak István királyra, Magyarország első uralkodójára és az államalapítóra emlékezzenek. Ugyanakkor a magyar államcímer mellett megjelenített angyalokkal a fenti teológiai okok miatt a protestantizmusnak nincs baja. Hiszen az angyalok a Szentháromságnak nemcsak közvetítői, hírvivői, hanem egyúttal a mindennapi embereknek segítői is. Ahogy Kálvin János tanítja: „az angyalok *szolgáló lelkek*, kiknek munkáját Isten övéinek védelmezésére igénybe veszi, s akik segélyével részint jótéteményeit osztja ki az emberek között, részint egyéb műveit is végrehajtja.” Sőt – mint fogalmaz – „Krisztus maga is, ama felsőbbség miatt (ti. ’Krisztus az angyaloknál feljebb valónak teremtett’), mely őt mint közbenjárót megilleti, angyalnak neveztetik (*Mal*, 3.1)”<sup>44</sup>

A teljesen új felfogást majd az 1700-as évek hozzák meg ezzel kapcsolatban; Decsy Sámuel így írt a Szent Korona angyali elnevezéséről: „A régiek sem azért nevezték azt angyali koronának, mintha Isten angyala készített és küldetett volna Sz. Istvánnak,

44. CALVIN (40. lj.) 155–157. Kálvin ugyanakkor óv az angyalok túlzott tiszteletétől is. Kárhoztatja azt a gyakorlatot, hogy „mivel az emberek Isten igéjének határain túl az angyalokat halmozzák el mértéktelen magasztalással”. Majd Pál apostolra hivatkozva: „Krisztus nemcsak az összes angyaloknál becsülendő föllebb, de ezekre magukra nézve is minden jónak ő a szerzője, nehogy Krisztust elhagyva azokhoz forduljunk, kik önmaguk számára sem elegendők, hanem ugyanabból a forrásból merítenek, mint mi.” „Minő fonák volna hát, ha az angyalok, kiknek rendeltetésük az, hogy Isten segedelmének közeli voltát tanúsítsák, eltérítenének minket az Istentől.” *Uo.* 158.

hanem csak azért, mivel két fő angyaloknak, u.m. Gábriel és Mihály Archangyaloknak nevek és képek vagyon annak homlok részére fel mettzetve.”<sup>45</sup>

Ugyanakkor a korunkbeli újabb felfogás Szent István égi látomásait már másképpen magyarázza: „Az álomlátás, amit a legendák csodának tekintenek, ismert parapszichológiai jelenség, és egy olyan bensőséges lelki életet élő és erős, vallásos gyökerű felelősségérzettől áthatott emberről, mint amilyen István király volt, nagyon is feltehető, hogy képes volt ilyen rendkívüli észlelésre.”<sup>46</sup>

Eddigi elemzéseink azt mutatják, hogy Magyarországon a hatalommal kapcsolatos szimbolikus jelképek és mozzanatok, így azok eredeztetése és átruházása már Szent István óta egyértelműen a korabeli keresztény teológiai és jogfelfogás keretei közé tartoznak. Akár úgy is mondhatnánk, hogy a korábbi pogány karizmával is rendelkező magyar nagyfejedelmi hatalom István megkoronázásával krisztianizálódott. Ugyanakkor az uralkodóháznak, az Árpádoknak, akik sohasem nevezték magukat ezen a néven, hiszen Attilától származtatták családjukat, szintén megvolt a maguk jellegzetes eredetmondájuk: a közismert „Emese álma”. Ez nemcsak tartalmában különbözik a másik eredetmondától, Hunornak és Magornak az alán fejedelem lányaival kötött házassága leírásától, azaz a csodaszarvasmondától, hanem abban is, hogy ez az utóbbi elsősorban a magyarság egészének eredetét volt hivatva igazolni.<sup>47</sup> Ezzel szemben az áldott állapotban lévő Emesét „megtermékenyítő” turulmadár szinte mitologikus története tulajdonképpen az Árpádok uralmát segített legitimizálni. Az Emese álma történet különlegessége, hogy azt a magyar krónikákba egyházi emberek, klerikusok jegyezték be, akik a paganizmus ízű mondát nyilván csak azért írhatták le, mert annak nagyon erős lehetett a hagyománykötő ereje. Legtöbben az Anonymus-féle közlést tartják alapvetőnek, mert elég egyértelműen fogalmaz: Álmos anyjának „álmában isteni látomás jelent meg turulmadár képében (*per sompnum apparuit divina visio in forma asturis*) és mintegy reá szállva teherbe ejtette őt. Egyszersmind úgy tetszett neki, hogy méhéből forrás fakad, és ágyékából dicső királyok származnak.”<sup>48</sup> Az „astur” madarat Kézai nevezi egyértelműen turulnak: „*quae Hungaricae, turul dicitur.*”<sup>49</sup>

Az Anonymus-féle eredetmonda Thuróczy krónikájába is Álmoshoz, Árpád apjához kötve kerül át: Álmosnak „ugyanis anyja (a szkítiai Enodbili leányától való), amikor terhes volt, álmában egy madarat látott – olyan turul madár féle formában jött hozzá, és fejét keblére hajtotta –, s azután úgy érezte, hogy méhéből ragyogó forrás fakad, és tovafutva, idegen földön nagygyá duzzad. Ez be is következett, mert ágyékából

45. DECSY Sámuel: *A' magyar Szent Koronának és az ahoz tartozó tárgyakkal története* 1792 (hasonmás kiadás) (Budapest: Kossuth 2003) 164.

46. BOGYAY (21. l.) 104.

47. A csodaszarvasmonda tudományos értékeléséhez lásd *Képes krónika* (34. l.) 6. és 55, 27. l., 56, 30. és 31. l.

48. Idézi DEMÉNY István Pál: „Emese álma” *Erdélyi Múzeum* 1996/1–2, 65.

49. Idézi DEMÉNY (48. l.) 65.

dicsőséges királyok származtak, és később idegen földön, itt Pannoniában, a népek hatalmas sokasága fölött uralkodtak a legteljesebb dicsőségben.”<sup>50</sup>

Messze vezetne annak boncolgatása, vajon miért maradt fenn párhuzamosan mindkét eredetmonda a krónikákban. Hiszen a csodaszarvasmondának is elég erős kötődése van a főhatalomhoz. (*Nota bene* Horváth János magyarázata elfogadja Györffy György érvelését, aki szerint Álmos anyjának nevében Enéh, azaz ünő, Dul alán fejedelem lányának neve rejtőzik, s ily módon összekapcsolódik a két magyar eredetmonda.) Ma már a nyelvtörténet egyértelműen azonosította, hogy az „asszony” szavunk valóban alán eredetű, s tényleg uralkodónőt, fejedelményt jelent. Sőt ebben a jelentésében végig meg is maradt az Árpád-korban, hiszen a királynéi hatalom, az úgynevezett *reginatus* jurisdikciója alá tartozó birtokokat általában „asszony” (vagy ennek szláv változatával a Kenezá vagy például Kenese) előtaggal nevezték meg.

Jelenlegi vizsgálódásunk szempontjából az „Emese álma” túnik fontosabbnak, mivel abban figyelhető meg, igaz, még pogány felfogás szerint, az égiek és a földi hatalom közötti kapcsolattartás. Ugyanis az Emesével kapcsolatot teremtő turul égi hírvivőként is felfogható, erős túlzással akár az angyali üdvözlés pogány mása. Hiszen megjövendöli, hogy Emese ágyékából majdan a föld nagy uralkodói származnak. Már korábban többen – Ipolyi Arnold, M. Amédée Thierry, Róheim Géza – annak a véleménynek adtak hangot, hogy „a Szent István születéséről szóló legenda az Álmos születéséről szóló mondának keresztyén mezbe burkolt mása”.<sup>51</sup> Külön érdekesség, hogy még az Anjou-kori *Képes krónika* is úgy tudja, hogy a magyarok őse Attila király, akinek „címere, amit a pajzsán szokott viselni az egy *turulféle madár* volt, *koronával* a fején. Ezt a jelvényt viselték a magyarok a közös seregben mindig, míg magukat a közösség által irányították, egészen Toxun fia Geycha fejedelem idejéig.”<sup>52</sup> Maga a gondolat, illetve annak sajátos manifesztációja nem egyedi, csupán a magyarokhoz köthető jelenség. A neves etnográfus, Róheim Géza már a múlt század fordulóján meggyőző érvekkel bizonyította,<sup>53</sup> hogy a törökös népek körében a „toghru” (héja), tehát egy ragadozó madár az égiek és a földiek közötti közvetítő. Különösen érdekesen emeli ki a lélek és a madár kapcsolatát ezeknél a népeknél. „Ha az emberi lélek = madár, akkor az emberek királyának alteregója a madarak királya” (tulajdonképpen a sas). Majd hozzát teszi: „A sas tehát nemzőképesség birtokosa, a nemzőerő szimbóluma. Ezért válik a turul az uralkodó nemzetség totemjévé, hiszen mindenképp fontos, hogy az Árpádok háza el ne tűnjék és ezért ejti teherbe a turul Emesét, hogy megszülhessen a kor hőst.”<sup>54</sup> Ezzel nem kívánjuk az „Emese álma” mitologikus jelentését csökkenteni, mindössze

50. THURÓCZY János: *A magyarok krónikája* 1486 (hasonmás kiadás) [ford. HORVÁTH János] (Budapest: Magyar Helikon 1978) 78. „Mivel pedig az álomképet magyar nyelven álomnak mondják, s e fiú születését ilyen álom jósolta meg, azért nevezték el őt Álmosnak.”

51. RÓHEIM Géza: „A Kazár nagyfejedelem és a turul monda” *Ethnographia* 1917/1–3, 68, 5. l. Róheim megjegyzi: „valószínű, hogy ez a két mondai hely egy évszázadokon át fennállott *hitnek* emlékét őrzi, a »genus Turul«-ból való fejedelem anyját *mindig* a *turulmadár* ejtette teherbe, mint pld. a pharao anyját a napisten.”

52. *Képes Krónika* (34. l.) 8, 57. 68. l.

53. RÓHEIM (51. l.) 84–90.

54. RÓHEIM (51. l.) 84, 88.

annyt jelezni, hogy a magyar mondai hagyomány akár szerves részeként is fel-fogható a pusztai, de különösen a törökös népek eredetvilágának, sőt talán kozmogóniájának.

Számunkra csak az merülhet fel kérdésként, hogy ha még a XIV. századi udvari hagyomány is őrizte a turulmondát, vajon miért nem lett a turul az Árpádok címeralakja. A magyarázat valószínűleg a kereszténység felvételében keresendő. Hiszen ebben az esetben az uralkodó családnak kellett jó példával előljárnia, márpedig a turul egyértelműen a pogány múltba mutatott vissza. Bár Horváth János magyarázata szerint a Thuróczy-féle krónika ügyes megfogalmazása, illetve az abban fennmaradt korábbi szöveg éppen elkerülte a magyarság szarvasünőtől való származtatását, ami pedig része a magyar hagyománynak. Ugyanis „e pogány monda elbeszélést éppen az összevont név segítségével kerülte meg (Enodbili az anyja Álmosnak), mivel ez a monda a kereszténység szempontjából valóban »csúnya és illetlen« elemeket: állat őstől való származást, és a korai törvények által tilalmazott nőrablást is tartalmazott”.<sup>55</sup> Az viszont tény, hogy már e korai időkben is szükség volt a királyi hatalom szimbolikus megjelenítésére, s feltehetőleg maga a turulmadár sem lehetett eléggé „krisztianizáltan” előkelő egy szentek sorát adó dinasztiahoz. Viszont Györffy érdekes megfigyelése, hogy a Kartal-Kurszán nemzetség ivadékai „még sokáig őrizték az égi származás tudatát címerükben, a lebegő angyal képében”.<sup>56</sup> Ugyanakkor ha korabeli nyugat-európai párhuzamot keresünk, akkor végül is Horváth János vélekedése tűnik meggyőzőnek. Hiszen a középkori krónikák, illetve a frankok történetével foglalkozó krónikák ismerik a dinasztiaalapító ősnak, Merowechnak valamiféle érdekes kapcsolatot egy békával. Ebben egyesek hajlamosak szintén totemóstit látni. Ám a francia királyok sem szerepeltették ezt az állatot a címerpajzsukon, hanem inkább a szintén mondai elem is alapuló liliomot teszik rá. Még korábbi példával: a római birodalom uralkodói is azért cserélik le a légiós zászlós lándzsa tetején álló pogány szimbólumot, a sasmadarat az új, krisztianizált jelvényre, mégpedig a keresztre, mert a sas szoláris szimbólum, a pogány Napisten jelvénye.

Ahogy azt magyar heraldikai kutatások egyértelműen tanúsítják, valószínűleg már István idejében kialakult a lándzsa nyelére tűzött kereszt mint önálló uralkodói felségjelvény. Korai voltára utalnak különböző adatok, így I. András király Tihany monostorának altemplomában épségben fennmaradt sírfedlapja, amely ezt a jelvényt mutatja, igaz, még nem pajzsba foglalva. Utódai alatt vert pénzeken szintén megjelenik ez a forma. A leegyszerűsödő (már nem lándzsanyélre tűzött) egyenes szárú körmeneti kereszt, illetve ennek III. Bélától megkettőzött változata marad a tulajdonképpeni önálló uralkodói felségjelvény. Kétségtelen, hogy nyugati címerviselési minták hatására az Árpádok családjának, különösen azoknak a családtagoknak, akikre nem került sor az uralkodásban, szüksége volt valamilyen jelvényre, címerre. Ezek lettek végül a vörös-ezüst sávok, amelyeknek a pontos eredete szintén nem tisztázott. Az viszont bizonyított, hogy a királyi család tagjai ezt nem uralkodói minőségükben használták, vagy pedig akkor, ha nem voltak uralkodók (vagy királyi feleségek). Végül is ez maradt

55. THURÓCZY (50. l.) 498, 151. l.

56. GYÖRFFY György: *István király és műve* (Budapest: Gondolat 1977) 56.

a későbbi Árpád-házi leányági leszármazóktól eredő rokon dinasztiák egyik legfontosabb címereleme, amivel az egykori Árpád dinasztiához való tartozásukat akarták hangsúlyozni.

Érdekes, hogy a címerhasználat divatjának Európában való elterjedése idején nálunk, az Anjouknál mindkét címerforma ismert, s azokat tudatosan elkülönítetten használták. Tehát az uralkodó felségjelvényeként a kettős keresztet, míg családi viszonylatban a vörös-ezüst sávokat. Különös, hogy a *Képes krónika* még emlegeti a turult, ám az mégsem kerül rá az uralkodói címerre. Ugyanakkor egyesek szerint az Erdélyi Fejedelemség címere annak kései felbukkanásaként is értelmezhető az 1500-as évek második felében. Itt a három nemzetet reprezentáló címerkombinációkban a legkorábbi időktől fogva (a Szapolyai család kihalásától) az erdélyi magyar vármegyék címere egy növekvő sas lesz.<sup>57</sup> Mindmáig nem bizonyított egyértelműen, hogy lehet-e ebben a turulmadár kései reminiszcenciáját látni.

Viszont sajátos, egyértelműen nem tisztázott a kialakuló magyar államcímert két alapelemének, a vörös-ezüst vágásoknak és a kettős keresztnek a használata a királyi címeradományoknál. Magáncímerekben, királyi adományozás folytán csak később, talán a XVII. században (lásd Széchenyi család) fordul elő, hogy az uralkodó a már állami címernek minősülő felségjelvény egyik elemét magánosoknak, családoknak adományozza. Ugyanakkor a korai testületek közül a városok esetében igen korai példák vannak erre. Már az Árpád-kor városainak (Esztergom, Pest és Buda) címereiben megjelenik a vágások alkalmazása. A városok, különösen a szabad királyi városok, köztudottan az uralkodói kegy (az adományozás) egyik jelenként kapnak önálló címeret. Nyugat-európai példák is azt mutatják, hogy ilyenkor az uralkodó vagy a saját címeréből, vagy a kialakuló országcímerből adományoz valamilyen elemet a kitüntetett városnak. Ez egyébként a korabeli hűbéri felfogás szerint egyértelműen az alárendeltség, vagy ha úgy tetszik, a hűbéri függés jele, hiszen az adományban részesülő az uralkodói címerelemmel jelzi mások felé, hogy ő az adományozó iránt elkötelezett. Nálunk a fennmaradt adatok szerint legelőször s talán utoljára Nagy Lajos tesz ilyen adományt Kassa városának. A felvidéki kiskirályok elleni harcban nyújtott önzetlen segítségért Lajos Kassának – amikor az megújítja címerét – a saját családi címeréből adományoz liliumokat a címer pajzsfőjébe. Később sem a nemzeti, sem Habsburg uralkodóinknál nem fordult elő ilyen.

Ugyanakkor az Anjoukat követő királyaink a szabad királyi városok számára az adományozott vagy a megújított címereknél, úgy tűnik, kissé rendszertelenül, hol a régi vágásos címerelemet adományozzák, hol pedig a kettős keresztet.<sup>58</sup> Először Tata városának 1400-as évekbeli pecsétjén tűnik fel együtt a két legfontosabb címerelem:

57. Laszlovszky József így írja le az erdélyi címeret: „A vörös sávval vágott pajzs felső mezejére kék alapon vörös nyelvű, aranycsőrű fekete sast rajzoltak. A madártól jobbra aranyszínű nap, balra hold látható. Az alsó mezőbe hét vörös ormú várat helyeztek el. A sas a magyarokat, az égitestek a székelyeket szimbolizálja, míg az alsó mező várai a szászokra utalnak.” LASZLOVSZKY József: *A magyar címer története* (Budapest: Pytheas 1989) 19.

58. LASZLOVSZKY (57. l.) 14.



a kettős kereszt és a vágások. Egyesek szerint ez a változat Anjou-kori lehet: „mert a pajzson az Anjou liliomok is láthatók, amelyek eltűnnek a dinasztiaaváltozással.”<sup>59</sup>

Még sajátosabb értelmezést nyer a *Képes krónika* miniatúráinak ábrázolásában, ahol az uralkodó, így például Károly Róbert, a különböző csatáképeken mindig kettős kereszt zászló alatt vonul a harcba, míg a vele szemben állók zászlaján vörös-ezüst vágásokat látni. Tehát így is meg kívánták volna jeleníteni az ország (vágásos címer) és az uralkodó (kettős kereszt) közötti különbséget. Ebből a gondolkodásból viszont az is levezethető, hogy a bizonyítottan I. Ulászló, illetve Mátyás alatt megjelenő és rendszeressé váló állami címerben a vágások és a kettős kereszt együttese a középkori hatalomelméletek által is megkívánt „*cohaerentiát*”, azaz kormányzási harmóniát, a nemzet és királya együttes munkálkodását hivatott kifejezni. Még az is felvethető itt, hogy vajon kifejezhet-e ez a címerforma valamiféle korai „társadalmi szerződést”?

#### DRACO CONTRA ANGELOS – A PAJZSTARTÓKRÓL

A pajzsok mellett pajzstartók használata tipikusan a lovagkor sajátja. Korabeli metszeteiken láthatjuk, hogy a lovagi torna kezdetekor egyfajta „lovagi status” vizsgálatot tartottak, s a heroldok vagy apródok gazdájuk sisakdíszrel ellátott sisakját, feltehetőleg egy idő után magát a címert tartalmazó pajzsot tartották kezükben, mutatták be, esetleg a sisakkal együtt. A középkori ember ugyanis csak lovagi viseleti tárgyként tudta elképzelni a címeres pajzsokat, azokat valakinek vagy valaminek tartania, netán őriznie kellett. Itt jutott szerephez a lovagi kultúra, amely sajátos ideáit, eszmevilágát a pajzstartók gyakorta állatokat vagy elképzelt alakokat ábrázoló díszítésében is tükröztette. Sajátossága, hogy a kialakuló országcímerek mellett is rendszeresítettek pajzstartókat.

A legkorábbi pajzstartók az Anjou-korból maradtak fenn. Károly Róberttől maradt fenn olyan pecsét, amelyen az országcímet a *draco*, vagyis a sárkány, méghozzá két sárkány tartja, szinte öleli. Károly Róbertnek ez volt a harmadik kettős felségpecsétje, 1331–1342 között volt használatban.<sup>60</sup> Mivel az uralkodói pecséteteket nem sűrűn változtatták, feltehető, hogy Károly Róbert alatt a kialakuló királyi hatalmi címer pajzstartójaként a sárkányt használták. (Az 1323–1330 között használt Károly Róbert-féle második felségpecsétet is ismerjük, de azon még nincs semmilyen pajzstartó. Érdekessége viszont, hogy a kettős keresztet tartalmazó címer pajzsa fölött egy további kis kettős kereszt van elhelyezve, mintegy sisakdíszként vagy annak a helyén.<sup>61</sup>) Valószínű, hogy a magyarországi Anjou család címerhasználatát a környéken is csodálták, az utánzások legalábbis erre utalnak. Egyes adatok szerint ugyanis az osztrák főherceg Habsburgok ez idő tájt vették át a *draco* pajzstartóként való használatát. IV. Albert osztrák főherceg (1395–1404) osztrák hercegi pecsétjén nem a várható családi címerállat, a későbbiekben oly jól ismert kétfejű sas, hanem a sárkány szerepelt pajzstartó-

59. LASZLOVSZKY (57. lj.) 14–15.

60. „Képmelléklet: Károly Róbert III. kettős felségpecsétje” = KRISTÓ Gyula (szerk.): *Károly Róbert emlékezete* (Budapest: Európa 1988).

61. Lásd KRISTÓ (szerk.) (60. lj.).

ként, amely a leírás szerint ugyanúgy öleli körbe a pajzsot, mint az Anjou-pecséten. Ennek állandósuló voltára utal egy bécsi kézirat is, amelyik az 1393 és 1415 közötti osztrák történéseket írja le, s – Berzeviczy adata szerint – az abban szereplő osztrák hercegek címereit a kézirat illuminátora szisztematikusan szintén sárkánnyal köríti.<sup>62</sup>

Ezek után nem csodálkozhatunk, hogy hasonló tűnik fel Budán egy Zsigmond-kori kályhacsempén, amely a magyar vágásos és az uralkodó családi címer (Brandenburg sasmadara) elemeiből összeállított negyedelt pajzson ábrázoltatott. Ezt a negyedelt pajzsot szintén sárkány öleli körül pajzstartóként.<sup>63</sup> A Zsigmond alatt folytatódó sárkánykultusz kapcsán elegendő itt az általa alapított Sárkányrendre utalni. Az ő idejében látványosan gyarapodó magáncímer-adományoknál jellegzetes elem lesz az előbb említett címerforma, a pajzsot körülölelő, saját farkába harapó sárkány mint pajzstartó (lásd például a Báthori-címert). A Sárkányrendről annyit érdemes megjegyezni, hogy Zsigmond feleségével, (Cillei) Borbála királynéval alapítja 1408-ban, eredetileg huszonnégy taggal, mégpedig az 1326-os Szent György lovagrend szabályai szerint, a husziták ellenében. (Érdekes adalék, hogy az Országos Levéltárban 1326-ból fennmaradt a Szent György lovagrend pecsétje, amelyen a lovas szent a sárkányon ugrik át.<sup>64</sup>) Újabb vélemények szerint a Sárkányrend alapításának nem annyira az általános lovagi kultuszban gyökerező okai vannak, hanem az a Nápolyi László és pártja által fenyegető trónkövetelőkkel szembeni védekező liga lett volna. Talán ezt támaszthatja alá, hogy a Sárkányrend második osztályának létszáma nem volt korlátozva. Meglehet, hogy a gyarapodó számú magánjellegű címeradományokban is ezt jelzi a sárkány alakja. További közvetett utalás erre, hogy Horváth Mihály tudósítása szerint „Zsigmond kötelezte magát odahatni, hogy a társulatot utódai is megerősítsék és szabályainak megtartására esküt mondjanak koronáztatásuk alkalmával”. Egyes utalások szerint Zsigmond a konstanzi zsinat befejeztekor látványosan Sárkányrend-jelvényeket adományozott a jelen lévő fejedelmi személyeknek.<sup>65</sup>

Máig kibogozatlan, hogy a legalább egy évszázadot felölelő sárkányos pajzstartó miért tűnik el Zsigmond uralkodásának vége felé s jelennek meg az országcímer mellett az angyalok. (A heraldika szabályai szerint a pajzstartók heraldikai dísznek minősülnek,<sup>66</sup> így eleinte nem is öröklődnek, ezért különösebb szabály nélkül változtathatók voltak.) Többen ezt Zsigmond késő öregségének vallásosságával magyarázzák. Árulkodó jel lehet például, hogy az 1434-ben, tehát már idős korában a Dempse családnak tett címeradományában magában a címerben egy *devise* (jelmondat) található: *Ecce agnus Dei* (Íme, az Isten báránya). Van olyan vélemény is, hogy állítólag tizenegy an-

62. BERZEVICZY Edmund: „Adalék a Sárkányrend ismertetéséhez” *Turul* 1893/2.

63. LASZLOVSZKY (57. lj.) 13.

64. Lásd KRISTÓ (szerk.) (60. lj.).

65. A látványosságot fokozta a jelvény külső alakja is, amely egy hosszú latin keresztzáron függő sárkányt ábrázolt, amelynek a háta szintén kereszttel volt megjelölve. A függőleges keresztzáron lévő jelmondat: *O quam misericors est Deus* (Ó, milyen irgalmas az Isten), míg a vízszintes keresztzáron lévő: *Justus et pociens* (Igazságos és türelmes). Lásd még BERZEVICZY (62. lj.).

66. Az egyes „nemzeti” heraldikákban a pajzstartók (*Prachstücke, accompagnements* stb.) a régi heraldikusok szerint a teljes címer olyan külső díszítései, amelyek annak tulajdonképeni tartozékát nem képezik.



Toulouse-i Szent Lajos képmása. Részlet

gyalt rakott volna körbe az ország címerén. (*Nota bene* ha nem is angyal, de *puttó* igen sok fordul elő együtt Mátyás-féle kódexek címerlapjain, mintegy pajzstartóként.) Mindenesetre az utódai feltehetőleg már ezt a pajzstartót használhatták, mivel Mátyás korából való adat szerint ő volt az, aki az angyalok számát háromra csökkentette. Mindenesetre az 1464-ből származó nagypecséjtjén a címergyűrűben a vágásos pajzsot (amely már hét-szer vágott) három angyal tartja. Közülük egy felül mintegy a keblére öleli, míg a másik kettő oldalt lebegve tartja azt.<sup>67</sup> Ez az adat azért is különösen érdekes, mert egyébként ekkor véglegesen a magyar országcímer: a hasított pajzs jobb oldali mezejében a vörös-ezüst vágásokkal, míg a bal oldali vörös mezőben az ezüst kettős kereszttel. Erre a pajzsra helyezik azután a Szent Korona stilizált változatát (lásd Mátyás 1464-es pecsétjét).<sup>68</sup> Hasonló stilizált Szent Korona maradt fenn a budai vár Mátyás korabeli építkezéseiből. Egy Mátyás címerét ábrázoló oromfaragványon a negyedelt pajzs

(szív-pajzsában a gyűrűs hollóval) címerfődeleként szinte lebeg a pajzs fölött a Szent Korona.<sup>69</sup> (Ugyanekkor az első és harmadik titkos pecsétjén a vágásos és kettős keresztet tartalmazó pajzs fölött csak nyitott korona látható.<sup>70</sup>)

Viszont Mátyás Késmárk városának adott 1463-as kiváltságlevelén a város címerét, amelynek alsó mezejében a vágásos címer van, magát a pajzsot egy szárnyas, fehér ruhás angyal mintegy a keblére öelve tartja.<sup>71</sup> Igen érdekes megoldások bukkannak fel a Mátyás-féle Corvinák köteteinek címerein. Az úgynevezett *Hieronymus kódex* fedőlapján a Mátyás-féle magyar címet négy angyalka vagy inkább puttó tartja, és a címet körülölelő virágkoszorút szintén négy puttó támasztja. Ugyanezen lap tetején a hollós családi címet már csak két angyalka emeli és őrzi. A *Philostratus kódex* 2. foliójának alján látható vágásos és oroszlanos (középen hollós pajzsral díszített) Mátyás-féle magyar címer már visszafogottabb. A címet körülvevő kartusban nyolc darab hosszú hajú, szakállas fej gyűrűjének széleit már csak két angyal vigyázza.<sup>72</sup> A művészeti szakirodalom is úgy tartja – éppen Késmárk címeres levele kapcsán –,

67. LASZLOVSZKY (57. lj.) 16.

68. LASZLOVSZKY (57. lj.) 16.

69. BALOGH Jolán: *Mátyás király és a művészet* (Budapest: Magvető 1985) 7. kép.

70. BALOGH (69. lj.) 84. és 85. kép.

71. BALOGH (69. lj.) 86. kép.

72. BALOGH (69. lj.) 101. és 102. kép.



hogy „[a] pajzstartó angyal nem új motívum [ti. Mátyás alatt], előfordul már Zsigmond és V. László címeres levelein (Kassa címeres levele 1423 és 1453, Bártfa város címeres levele 1453), de mindig mint mellékes dekoratív kísérő alak. Címerfestőnk a pajzstartót (ti. Késmárk címerén) valóságos angyalalakká fejlesztette, és megjelenésének térbeli valóságát adott – feltehetőleg a németalföldi festészet hatására.” További angyalos címeradományokat is számon tartanak Mátyástól, mégpedig „a késmárkihoz hasonló kompozíció tűnik fel Bakócz Bálint titeli prépost (1459) és Császár István váradi kanonok (1462) címeres levelein”. Ugyanezekben az időkben, „1464-ben a varasdi pecsétadományozó oklevélen ismét pajzstartó angyalt látunk, de fél alakban és régies, dekoratív stílusban”.<sup>73</sup> Különlegességnek számítanak Mátyás külföldön fennmaradt címerai. Így kiemelik a Szilézia két városában, Görlitzben és Boroszlóban máig meglévő címereit. Közülük talán a görlitzi városháza falán lévő a fontosabb számunkra. A szakértő leírás szerint „[a] címerpajzs álló oroslánon nyugszik, jobbról páncélos vitéz, balról ifjú hölgy fogja, míg a *koronát lebegő angyalok* kinyújtott karral tartják fölötté”.<sup>74</sup> Mivel ezek máig sértetlenek, a szakirodalom szerint „Mátyás megértő, emberséges uralmának dicsőséges emlékkövei”.

Ha nem is lenne adatunk az angyalos pajzstartókról, éppen a címer logikus együttese miatt feltételezhetnénk, hogy ekkor kerülnek mellé pajzstartónak az angyalok. Azt is tudjuk, hogy véglegesen majd Mária Terézia határozza meg kettőben az angyalok számát.<sup>75</sup> Az angyaloknak már a XV. századi elterjedtségét és közkedveltségét tanúsítja az a sok szabad királyi városi címer, amelyekben a város címerét egy vagy több angyal tartja.<sup>76</sup> Ez logikusan levezethető a fent említett heraldikai szabályból és adatokból, mely szerint az uralkodók saját címeremeiket adományozzák az általuk privilegizált városoknak. Ugyanakkor az angyalos pajzstartóval való címeradományozások ebben a korban egyre gyakoribbá válnak, így a szakirodalom a fentiekben túl említi az 1462-es Petneházy-címert, 1526-os Campanellis- és Vásárhelyi-címert.<sup>77</sup>

## SUMMARIUM

Az eddigiekből láthattuk, hogy egyrészt az angyalok szerepeltetése a hatalmi szimbolikában, így a magyar államelméletben, hosszú fejlődés eredménye ugyan, de a kezdetektől jelen van. Végző manifesztálódása, illetve rögzülése időben, úgy tűnik, egybeesik a magyar címer állandósulásával, nemkülönben a Szent Korona-tan kifej-

73. BALOGH (69. lj.) 290–291.

74. BALOGH (69. lj.) 202.

75. LASZLOVSZKY (57. lj.) 25. „Mária Terézia korában háttérbe szorul a sasos pajzsfogó, és számos pénzén a címer két oldalán *angyal alakok* jelennek meg [...] *Az angyal alakok és a Madonna-kép tovább él II. József uralkodása alatt is.*” Lásd még: „A pajzstartók (telamonok) olyan emberi vagy állati alakok, aki, vagy amelyek a pajzsot tartják, »őrzik«. [...] Történelmi államcímerünknek sokáig volt pajzstartója a kétfejű sas, majd a jobbról és balról lebegő egy-egy fehér ruhás angyal.” BERTÉNYI Iván: „Heraldika” = KÁLLAY István (szerk.): *A történelem segédtudományai* (Budapest: ELTE 1986) 161.

76. BALOGH (69. lj.) 86. kép (Késmárk város Mátyás által megerősített címeres levele).

77. ÁLDÁSY Antal: *Címertan* (Budapest: Magyar Történelmi Társulat 1923) 30, 53.

lődésének utolsó fázisával, továbbá a magyar rendiség kiteljesedésével. E politika- és eszmetörténeti komplexumnak, ha nem is szerves eredője, de mindenesetre organikus eleme lesz az angyalok *praesentiája*.

A fentiekből talán a Szent Korona-tan kiemelése az elsődleges jelentőségű. Ma már tudjuk, hogy a kezdeteknél a hatalmi szimbolikában igen fontos szerepet játszott a korona és mellette a lándzsa, a *dominica hasta* feltételezett másolata is. Itt elegendő a Szent István-féle koronázó paláston ábrázolt uralkodó alakjára, illetve jelvényeire utalni,<sup>78</sup> valamint arra a sokat vitatott tényre, hogy a Ménfő melletti csata, Aba Sámuel veresége után a győztes német császár a koronát és a lándzsát visszajuttatta a pápához, ahonnan azok származtak. A korban valóban általános szokás volt, hogy a Szentszék lándzsát (zászlót) küldött az általa patronált uralkodónak, amiből egyesek, így Győrffy is, éppen a magyar uralkodó kvázi szuverenitását, míg mások (a horvát király esetében) annak esetleges alárendeltségét olvassák ki. A nyugati történetírás szerint ilyet küldött volna a pápa a két nagy normann vezérnek is: Hódító Vilmosnak Angliába indulása és Rogernek Szicília meghódítása előtt, mégpedig a pápai függés előzetes elismeréseként, amennyiben sikerrel járnak. Mindenesetre a magyar politikatörténet Aba Sámuel után nem nagyon emlékezik meg ilyenekről, illetve magáról a királyi lándzsáról; meglehet, hogy a kettős kereszt váltja fel a hatalmi szimbolikában. Az viszont mindenképpen figyelemre méltó, hogy egy Kun László korabeli oklevélben (1274-ben) az uralkodó a hűtleneket azért fosztja meg birtokaiktól, mert „*contra Coronam Regiam, ac hastam dirigere contra personam*” lettek hűtlenek.<sup>79</sup> Érdekes, hogy az Anjou-korra, az Anjouk pápa általi trónra juttatásakor lándzsáról már nem hallunk.

Zsigmond uralkodásának ideje viszont bővelkedik a koronatan kiteljesedésére vonatkozó adatokkal. Eckhart kutatásai szerint ekkorra már rögzült a korona birtoktani jogosítványa, így a birtokok már 1437-ben az uralkodóra „*ac sacram regni Hungariae coronam devoluta*”, azaz a Szent Koronára háramlanak vissza.<sup>80</sup> Nemkülönböztetve állandósul a korona területi jelentése. Már 1390-ben, az eladományozott Köpcsényi vár kapcsán mondja oklevelében Zsigmond, hogy a határszéli várat birtokosai nem idegeníthetik el Magyarországtól és a *sacra corona* sérelmére.<sup>81</sup> Vagy Sopron város elzárásáról írta Pozsony követe 1441-ben, hogy Sopron a hét királyi város egyikeként nem akarja magát elválasztani a Szent Koronától („*von der heiligen Cron nicht teilen lassen*”).<sup>82</sup> A példákat – Bartoniek és Eckhart nyomán – még folytathatnánk.

További elemek is ekkor jelennek meg, így a rendeket képviselő országtanács (*consilium regni*) királyt helyettesítő jogosítványa, amelyben az államhatalom elvonatkoztatott szubjektumára, a Szent Koronára hivatkozik. Sőt önálló pecsétet is véset „*Sigillum sacre corone regni Hungariae*” (Magyarország Szent Koronájának pecsétje) felirattal, s ezt használják mintegy felségpecsétként. Meglepőbb, hogy a kancellár saját

78. GYÖRFFY (56. l.) 156–158.

79. Wenzel okmánytárára utal SZABÓ Károly: *Kun László* (Budapest: Franklin Társulat 1886) 27. 1. l.

80. ECKHART Ferenc: *A Szentkorona-eszme története* (Budapest: MTA 1941) 113. 27. l. De lásd *uo.* az 1442-es Erzsébet királyné-féle oklevelet, amely szerint a visszahármlás elsősorban „az ország szentkoronájára” történik.

81. ECKHART (80. l.) 106. 10. l. „Kismarton és Fraknó vára Magyarország koronája alá tartoznak.”

82. ECKHART (80. l.) 108. 15. l.

magát „*sacre corone regni Hungariae cancellarius*”-nak (a Szent Korona kancellárjának) címezi. Ebből következik, hogy a joghatóság gyakorlásánál is a Szent Koronára hivatkoznak „*auctoritate jurisdictionis sacre corone*”.<sup>83</sup>

A korona igazságszolgáltatási jogosítványa is ekkorra teljeseedik ki. Már az 1400-as évek elejétől találni olyan szerződéseket, ahol a bírságot úgy kötik ki, hogy annak az egyik része „*una medietas sacre corone Hungariae applicitur*”, tehát a koronának jusszon.<sup>84</sup> Eckhartal együtt csak feltételezni tudjuk, hogy Zsigmond 1401-es fogsága alatt a *consilium regni* az igazságszolgáltatás jogát is gyakorolta. Egy e korszakból (1401. július) fennmaradt parancslevél szerint, amelyet Szatmár megyének küldött az országtanács, elrendeli, hogy a Panyolaiakat helyezték vissza birtokukba, egyúttal pedig kiállításába helyezi, hogy az igazságtalanul eljárókat, másokon hatalmaskodókat megint, velük szemben igazságot szolgáltat „a Szent Korona fennhatóságának felhatalmazásából”.<sup>85</sup> Mindez talán kiteljesedik azzal, hogy az Anjouktól bizonyíthatóan a peres eljárás során megeskették a tanúkat „Istenben való hitükre és a király és az ő szent koronája iránti hűségükre” (*Ad fidem eorum Deo debitam fidelitatemque domino nostro regi et suo sacro dyademati observandam*).<sup>86</sup> Eckhart szerint a Szent Korona e misztériuma „ez eskü révén meghódíthatta az ország lakosságát”.

A Szent Korona perszönifikációja tulajdonképpen azzal válik teljessé, hogy ugyanabban az időszakban állandósul, éppen a sorozatos interregnumok és változó uralkodók miatt, hogy a hűséget nem annyira az uralkodó, hanem a Szent Korona iránt kell teljesíteni. Ezt a már említett peres eskü is ékesen jelzi. Utalnunk kell rá, hogy ez az elvonatkoztatás, mely szerint a Szent Korona iránt kell hűséget tanúsítani, nem magyar lelemény. Éppen Eckharték kutatásaiból tudjuk, hogy a XIV. századra a francia királyságban már kialakul ez a gondolat a tartományúri hatalom felszámolása nyomán, Fülöp Ágost és Szép Fülöp idején, hogy az alattvalók elsősorban a francia koronának tartoznak hűséggel. (Ugyanekkor mondják azt is, hogy a tartományurak felszámolásával helyreállt a francia korona épsége!) Különösen megerősíti magyarországi kifejlődését Hunyadi kormányzósága, amikor például az adományokat király hiányában a Szent Korona iránt tanúsított hűség miatt kell jutalomként adni. Sőt mintha IV. (Kun) László XIII. század végi oklevelének módosított változatát olvasnánk Habsburg Albert idején, 1439-ben, mivel a hűtlenséget a bűnös „*contra coronam regni Hungariae*” követi el.<sup>87</sup> De egy jóval korábról, 1388-ból származó adat szerint Mária uralkodása alatt is mondják, hogy a lázadó „hűtlenül szolgál a királyi szent-koronának”, azaz „*infideliter serviendo*”, vagy a Szent Korona lázadója – „*rebellibus sacre corone*”.

Ha a Szent Korona-tan fenti elemei mellé odahelyezzük a szintén ebben a korszakban állandósuló magyar rendiséget (hiszen 1439-től folyamatosnak mondható a magyar rendi országgyűlés), akkor nagyon érdekes kép rakható össze. Hiszen az

83. ECKHART (80. lj.) 79–80.

84. ECKHART (80. lj.) 111. 23. lj.

85. Eckhart (80. lj.) 81. 34. lj. „*Unicuique justitiam faceremus*”, mindezt pedig „*auctoritate jurisdictionis sacre corone firmiter mandamus*”.

86. ECKHART (80. lj.) 93–94. 1. lj.

87. ECKHART (80. lj.) 92. 57. lj.

1447-es országgyűlés törvényei nyomán a királyválasztás és az adómegajánlás is a rendek joga. E legfontosabb jogok birtokában kialakul egyfajta megosztott hatalomgyakorlás, amelynek elméleti alapját az előbb említett Szent Korona-tan jelenti. Ha ehhez hozzávesszük, hogy éppen erre az időre kezd kialakulni a magyar címer végső változata is, mégpedig a közepén egyszer hasított pajzs jobb oldali mezejében a vörös-ezüst vágásokkal, bal oldali mezejében a kettős kereszttel, s e fölé Mátyástól kezdve bizonyíthatóan a Szent Korona stilizált változatát helyezik, akkor nagyon szemléletes államstruktúra bontakozik ki előttünk. Tudniillik az alappajzsban – ha elfogadjuk a *Képes krónikából* kiolvasható magyarázatot – az ország és az uralkodó együttesét kell látnunk, kis túlzással a Szent Korona-tagság képi megformálását. Nem lényegtelen, hogy az előkelőbb, tehát a jobb oldali helyre teszik a vágásokat, azaz a *nobile regnumot*, mivel ez közvetetten akár a rendek királyválasztási jogát is kifejezheti. Ha minderre ráhelyezik a többértelmű, de mindenképpen a magyar főhatalom teljességét jelző Szent Koronát, akkor mellette szükségszerűen csak angyalok lehettek a pajzstartók.

A középkori hatalomelméleti magyarázat szerint ugyanis a hatalom Istentől való, s ezt az átruházást a középkori teológiai felfogás szerint legszemléletesebben angyalokkal fejezhetik ki. Ugyanakkor ott rejtőzik e mögött egy további gondolat is, visszautalva éppen az alappajzsnál jelzett *cohaerentiára*, azaz a *nobile regnum* és a főhatalom harmonikus együttműködésére. Ez pedig garanciálisan csak úgy valósulhat meg, hogy az angyalok jelzik egyúttal azt is, hogy a főhatalom átruházott. Ha átruházott, akkor annak korlátai vannak, vagy legalábbis részben korlátozható. Az angyalok természetesen nemcsak közvetítők, ahogy Kálvin is tanította kései középkori teológiájában, hanem egyúttal a címer, akár a *cohaerentia* őrzői is. Ám ha belegondolunk az égi és a földi szféra közötti közvetítő szerepükbe, akkor azt látjuk, hogy az általuk jelképezett korlátozás és a *cohaerentia* egysége felett egy további komoly „alkotmányőr” áll, mégpedig a *jus divinum*. A *jus divinum* Aquinói Tamás óta mintegy „láthatatlan alkotmányként” funkcionál. Tehát a középkori magyar politikai életnek, nyilván a kancellária tudós, sőt gyakran *iurisperitus* tagjai segítségével, sikerült olyan országcímet kialakítania, amely külső manifesztációjában hű tükörképe volt a korszaknak megfelelő államfelfogásnak: a hatalom isteni eredetű, de átruházott, tehát korlátozható.



Szent Mihály arkangyal  
a koronán



Metszet Révay Péter művéből  
(1613)



Gábriel arkangyal  
a koronán

## A DEMOKRÁCIA KÖZVETLEN GYAKORLÁSA SORÁN HOZOTT DÖNTÉSEK MINŐSÉGÉNEK ELLENŐRZÉSE ÉS MEGŐRZÉSE\*

Az 1990-es évek óta a közvetlen demokrácia Európa-szerte teret nyer a kizárólag képviseleti demokráciával szemben. Ez a tendencia legerősebben a volt szocialista országokban érvényesül, amelyek alkotmányai a diktatúra végét követő „demokratikus lelkesedés” jegyében széles körű lehetőségeket nyújtanak a nép közvetlen döntéshozatala számára.<sup>1</sup> Nyugat-Európában szintén bővül a közvetlen demokrácia mozgásterre, még a legklasszikusabb „képviseleti országokban”, például Nagy-Britanniában is. Ez részben a kelet-európai fejleményekre vezethető vissza (leginkább Németország úgynevezett új tartományai állnak mögötte, ahol a többi volt szocialista országhoz hasonlóan széles körű közvetlen demokráciát vezettek be, és ez hatott a nyugat-német tartományokra is),<sup>2</sup> részben európai uniós folyamatokkal áll kapcsolatban. Számos, hagyományosan a képviseletet preferáló ország politikai elitje csak a nép jóváhagyása mellett merte végrehajtani a gyorsuló integrációval járó szuverenitásátruházásokat. Ezért vagy minden új integrációs lépést referendumhoz kötöttek (Írország), vagy legalább bizonyos kényes kérdéseket, mint például az euró bevezetését (Nagy-Britannia). Akad olyan politikai cél is, hogy a nép döntésekbe való bevonása további küszöböt emeljen a túl gyors integrációval szemben vagy a kényes kérdésekben (például Franciaország esetében Törökország csatlakozása). Az Európai Unió döntéshozatalában is megerősödnek a közvetlen demokratikus elemek.<sup>3</sup>

A közvetlen demokrácia azonban nem idilli állapot. Gyakorlása során jogsértések, önkény, nyilvánvalóan alkalmatlan döntések és a közélet működését más módon za-

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Hatékony központi és helyi jogalkotás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. Csehország alkotmánya az egyetlen tartózkodó poszt-szocialista alaptörvény. Magyarországról lásd 52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 335–336. Lásd továbbá KILÉNYI Géza: „A képviseleti és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben” *Magyar Közigazgatás* 1999, 673–674; Herbert KÜPPER: „Die Krise der direkten Demokratie in Ungarn” *Osteuropa Recht* 2009, 2–3; SZENTE Zoltán: „Verfassung und Verfassungswirklichkeit im ungarischen Parlamentsrecht” *Jahrbuch für Ostrecht* 2009, 96–98.

2. Lásd ezzel kapcsolatban Hans Peter BULL: *Fünf Jahre direkte Bürgerbeteiligung in Hamburg unter Berücksichtigung von Berlin und Bremen* (Hamburg 2001); Ralph KAMPWIRTH: „Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2003, 657–671; Peter NEUMANN: *Sachunmittelbare Demokratie* (Baden-Baden: Nomos 2009) 76–144.

3. Az Európai Bizottság Zöld könyve az európai polgári kezdeményezésről, 2009. év november, KOM(2009) 622; [http://europa.eu/\[documentation/official-docs/green-papers/index\\_hu.htm\]](http://europa.eu/[documentation/official-docs/green-papers/index_hu.htm]); Lisszaboni Szerződés 11. cikk (4) bekezdés.



varó jelenségek ugyanúgy előfordulhatnak, mint a képviselők alapoló hatalomgyakorlás folyamán. Már az ógörög állambölcsélet tudta, hogy ahol a nép uralkodik, ott nemcsak demokrácia valósulhat meg, hanem a csöcselék uralma (*ochlokrácia*<sup>4</sup>) is. Épp ezért a XIX. század óta kialakult európai típusú demokráciák a döntéshozatalt inkább a – remélhetőleg – megfelelő éthosszal és szaktudással rendelkező képviselőkre, semmint az egyszerűbben befolyásolhatónak tartott népre (az ókori rómaiak kifejezésével a *mobile vulgusra*) bízzák.

Ezek az érvek nem a közvetlen demokrácia ellen szólnak, hanem amellet, hogy a közvetlen demokrácia is a döntés minőségét megőrző és ellenőrző mechanizmusokra szorul. Jelen tanulmány ezekkel a mechanizmusokkal foglalkozik. Mivel szerzője jogász, inkább a jogi oldalt, azaz a jogi szabályozás mechanizmusait elemzi.

## FOGALOMMEGHATÁROZÁSOK

Sem a „közvetlen demokrácia”, sem a „minőség” nem egyértelmű fogalom, hanem széles körű jelentéskörrel rendelkezik. Ezért tisztázni kell, hogy e tanulmány mit ért ezen a két kulcsfogalmon.

**KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA** • Közvetlen demokrácián pragmatikus módon a nép által közvetlenül, képviselők szervek kiiktatása mellett vagy beiktatása nélkül hozott döntést értjük. Mivel tanulmányunk témája a *döntés* minősége, figyelmen kívül maradnak a nem döntésekre, hanem más intézkedésekre célzó eljárások. Ilyen például a magyar Alkotmány 28/D. §-ában szabályozott népi kezdeményezés, amely gyakorlati jelentéktelensége miatt az Alaptörvénybe nem is került be.<sup>5</sup>

Jelen tanulmány értelmében „népszavazás” az a döntés, amelyet a nép közvetlen részvétellel hoz. Ez a részvétel (szavazóurnás vagy levelező<sup>6</sup>) szavazás útján történhet, de jelenlét keretében is (például a magyar falugyűlés,<sup>7</sup> Svájcban a *Landsgemeinde* néven ismert kantongyűlés<sup>8</sup>); a konkrét módszer a terminológia szempontjából kö-

4. Ezt a terminust Polübiosz vezette be, a jó és a rossz demokrácia közötti különbségtétel azonban már Platónnál és Arisztotelésznél található.

5. Az Alkotmány szerinti népi kezdeményezésről lásd 42/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 316.; 129/2008. (X. 30.) AB határozat, ABH 2008, 1035.; 31/2009. (III. 20.) AB határozat, ABH 2009, 261.; 32/2009. (III. 20.) AB határozat, ABH 2009, 268.; 33/2009. (III. 20.) AB határozat, ABH 2009, 275.; továbbá PETRÉTEI József: *Magyar alkotmányjog I.* (Budapest–Pécs, Dialóg Campus 2002) 293.

6. Németországban a választás napján a lakóhelyétől távol tartózkodó választópolgár a választás napja előtt levélben küldheti be a kitöltött szavazólapot.

7. 1990. évi LXV. törvény az önkormányzatokról (Ötv.) 47. § (4) bekezdés, 52. § (2) bekezdés; lásd erről Kiss Mónika Dorota: „A falugyűlés hatásköre a községekben” *Jura* 2009/1, 54–70.

8. Appenzell Innerrhoden 1872. november 24-i alkotmánya 1. cikk (1) bekezdés második mondat, 19–21. cikk; Glarus 1988. május 1-jei alkotmánya 1. cikk (2) bekezdés második mondat, 56. cikk (2) bekezdés, 61–69. cikk; erről lásd a Szövetségi Bíróság Willi Rohner ügyében hozott döntését, BGE (Szövetségi Bíróság hivatalos gyűjteménye) 121 I 138; Ulrich HÄFELIN – Walter HALLER: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* (Zürich: Schulthess, Polygraph 1998) 192; Wolfgang LINDER: *Schweizerische Demokratie* (Bern: Paul Haupt 1999) 153–154. Appenzell Ausserrhoden kanton népe a 2010. június 13-án tartott népszava-

zömbös. A hozott döntés természete is közömbös; terminológiai szempontból népszavazást lehet tartani jogszabályalkotás, egyedi jogalkalmazás (közigazgatási, bírósági határozat), polgári jogi, közjogi vagy nemzetközi jogi jognyilatkozat tétele vagy – amennyiben ez döntést feltételez – más állami<sup>9</sup> cselekvés és mulasztás tárgyában is.

Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) szóhasználatával összhangban „állampolgári kezdeményezés” a nép részéről történő, népszavazás megtartására irányuló kezdeményezés. Míg az állampolgári kezdeményezés a népi döntéshozatal bekövetkezésére céloz, a népszavazás ezt a döntést hozza meg.

MINŐSÉG • „A „minőség” konkrét tartalmat, abszolút jelentést nélkülöző fogalom. Mibenléte mindig csak konkrét tényállásra vonatkoztatva határozható meg.

Minden állami döntés két elemből áll: a döntéshez vezető eljárásból és magából a döntésből. Mivel az eljárás a döntés tartalmát lényegesen befolyásolhatja, ezt nem szabad figyelmen kívül hagyni. Ezért mind az eljárás minősége, mind a döntés tartalmának minősége megtárgyalandó tényező.<sup>10</sup>

Az eljárási minőség két irányban értelmezhető. Egyrészt a minőségi eljárás a nép minél szélesebb körű részvételét, minél pontosabb információkon alapuló akaratképzését teszi lehetővé. Ezek a minőségi ismérvek abból adódnak, hogy a közvetlen demokrácia a demokrácia és a demokratikus akaratképzés egyik esetét képi. Ezért biztosítani kell, hogy mindenki – azaz minden szavazópolgár – részt vehessen az eljárásban, aki ezt kívánja vagy kívánhatja. Azt is biztosítani kell, hogy a részt vevő szavazópolgárnak minél pontosabb információk álljanak rendelkezésére, és pedig olyan formában, amelyet ért. Csak így biztosítható, hogy a szavazópolgár azt a döntést hozza meg, amely érdekeinek, politikai véleményének, egyéb preferenciáinak a leginkább megfelel. A megalapozott és közérthető információ egyébként a demagóg „akarat-hamisítás” ellen védi a szavazópolgárt, hiszen információk birtokában mentesülhet az őt befolyásolni kívánó politikai irányzatok sugalmazásaitól.

Másrészt az eljárásnak elő kell segítenie, hogy minőségi tartalmú döntés szülessék. A döntés tartalmának minősége egy jogállamban két elemből áll: a célszerűségből/szakszerűségből és a jogszerűségből. Ezek a fogalmak az általános közigazgatási jog régóta ismert szakkonceptióit takarják, ezért itt nem kell részletesen megmagyarázni. Szakszerűsége a tudományos vagy más ismereteknek megfelelő tartalmat értünk, így a szakszerűség minőségét külső tényező, a vonatkozó tudás állása határozza meg. A célszerűség azonban a – többek között politikai – preferenciát fejezi ki; itt a döntő szerv „egyéni” akarata érvényesülhet. A jogszerűség akkor teljesül, ha a döntés a jog-

---

zásban a 1997-ben (szintén népszavazás útján) megszüntetett *Landsgemeinde* visszaállítása ellen döntött (a szavazatok 70,3%-ával).

9. Ugyanez áll az önkormányzati (települési, kamarai, egyetemi, kisebbségi önkormányzati stb.) hatalomgyakorlásra is. Mivel az itt elemzésre kerülő kérdések állami és önkormányzati szinten hasonlóak, az egyszerűség kedvéért csak az államról lesz szó.

10. A jogalkotásra vonatkozó minőség fogalmát az itt használtokról némileg eltérően határozza meg DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában* (Budapest: HVG-Orac 2010) 15–24.

rendszer összes szabályával összhangban áll, beleértve a nemzetközi jogot is, ha az adott állam azt beemeli a nemzeti jogrendszerbe,<sup>11</sup> valamint az európai uniós jogot is, amennyiben az adott állam az EU tagállama. A helyi szintű döntésnek a helyi joggal is összhangban kell állnia, ugyanakkor a regionális vagy összállami szintű népszavazásban részt vevő nép regionális vagy állami, nem pedig helyi szervként dönt, ezért a helyi jogot ugyanúgy figyelmen kívül hagyhatja, mint más regionális vagy összállami döntéshozók (például a megyei közgyűlés vagy a parlament).

## MINŐSÉG A DÖNTÉS ELŐTTI ELJÁRÁSBAN

A RÉSZVÉTELI SZABÁLYOK • A széles körű részvétellel kapcsolatban felvetődő első kérdés a *kezdeményezés* jogát érinti. Általános jelenség, hogy az államfő és a népképviselői szerv, esetleg a kormány népszavazást kezdeményezhet. A demokrácia szempontjából azonban nagyon fontos, hogy maga a nép is kezdeményezhesse saját döntését.<sup>12</sup> Ha ez a lehetőség nem áll fenn, akkor a nép csak eszköz a kezdeményezésre jogosult szervek hatalmi játszmájában. Ezt világosan mutatja néhány szovjet utódállam példája,<sup>13</sup> ahol több elnök plebiszcitum megszervezésével kijátszotta a parlamentet vagy az alkotmányt. Ilyen körülmények között a nép a politikának csak az eszköze, de nem az alanya.

A nép más alkotmányos szervek általi kihasználását – a politikai kultúra mellett<sup>14</sup> – a nép kezdeményezési joga (eljárásilag: az állampolgári kezdeményezés) ellensúlyozza. A nyugat-európai politológiai kutatások szerint létezik azonban egy másik jelenség is: a közvetlen demokrácia eljárásait leginkább a jól megszervezett érdekek – és ezek közül elsősorban a politikai pártok által támogatott érdekek – irányítják és határozzák meg. Ezzel szemben a szervezett politikai életben támogatást nem élvező érdekek a közvetlen demokrácia keretében alig érvényesül(het)nek.<sup>15</sup> Magyarországon hasonló a helyzet: főleg az ellenzéki pártok éltek a közvetlen demokrácia adta lehetőségekkel a kormány bizonyos intézkedéseinek „megtorpedózása” végett.<sup>16</sup> E politológiai-socio-

11. A magyar jogrendszerben a nemzetközi jog jogforrásnak számít [Alkotmány 7. §, Alaptörvény Q) cikk (2)–(3) bekezdés]. Erről lásd DRINÓCZI (10. lj.) 223–228; JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2007) 158–172, 227–252.

12. Magyarország helyzetéről lásd DEZSŐ Márta: „Népszavazás és népi kezdeményezés” = KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2003) 154–155; Herbert KÜPPER: „A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban” *Jura* 2009/1, 71–85, 2009/2, 104–119.

13. Néhány példával Herbert KÜPPER: „Starke Männer, Patriarchen oder Staatsnotare? Die Stellung des Staatspräsidenten in den Verfassungssystemen Osteuropas” *Osteuropa* 2000, 1083–1096.

14. A politikai kultúra a legjobb védőeszköz. Németországban politikai pártok vesztek már általános választásokat, mert a választók úgy érezték, hogy az adott párt egy választások előtti népszavazást próbált „manipulálni”. Frank DECKER: „Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg” *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2007, 118–133; KÜPPER (12. lj.) 2009/1, 71–72.

15. Eike-Christian HORNIG: *Die Parteidominanz direkter Demokratie in Westeuropa* (Baden-Baden: Nomos 2011).

16. CHRONOWSKI Nóra – KOCSIS Miklós: „Az OVB és az AB (több mint hétszer) a népszavazásról” *Jogtudományi Közlöny* 2007, 371–381; HALMAI Gábor: „Népszavazás és képviselői demokrácia” *Jura* 2008/2, 29–43; KÜPPER (12. lj.) 4–7.



lógiai jelenségen a nép döntéshozatalát könnyen elérhetővé tevő, igen alacsony eljárási küszöbök enyhíthetnek, de eljárásjogi és más jogi jellegű eszközökkel a szervezett érdekek dominanciája alig kerülhető el.

A leírt okokból a minőségi eljárás az állampolgári kezdeményezést is lehetővé teszi. Itt mérlegelni kell. A nép körében bizonyos politikai támogatottságot élvező ügyeknek utat kell adni, azonban kizárólag egyéni érdekeket megjelenítő kérdésben nem ajánlott állampolgári kezdeményezéssel élni (és még kevésbé népszavazásra bocsátani ilyet), mert ez könnyen a közvetlen demokrácia inflációjához vezethet, ami veszélyeztetheti a közvetlen demokrácia tekintélyét és a nép érdektelenségét eredményezheti. Ha a közvetlen demokrácia költségeit közpénzekből fedezik, akkor a takarékoság is fontos érv.

Ez a mérlegelés küszöbérték meghatározását teszi szükségessé. E tekintetben két lehetőség van. A küszöb vonatkozhat egyrészt az állampolgári kezdeményezés során gyűjtendő aláírások számára. Ez azzal a hátránnyal jár, hogy a közvetlen demokrácia inflálódását csak akkor lehet megfékezni, miután az eljárás már megkezdődött. Ugyanakkor a küszöböt már az állampolgári kezdeményezés indulása előtt meg lehet határozni. Állampolgári kezdeményezés csak akkor kérelmezhető, ha bizonyos számú aláírást összegyűjtenek hozzá. Ez azzal az előnnyel jár, hogy a minimális támogatottságot bizonyítani kell már az eljárás formális elindítása előtt, ami alkalmas a túlzottan egyéni vagy „egzotikus” témák kiszűrésére is. Hátránya viszont, hogy az első aláírás-gyűjtés a formális eljárásra mértékadó garanciák nélkül zajlik.

Az eljárási minőség szempontjából jobb a második alternatíva. Az állampolgári kezdeményezés feltételez bizonyos számú aláírást, különben azt az államnak nem kell, sőt nem is szabad figyelembe vennie. Ezt a küszöbértéket vagy a szavazópolgárok számához viszonyított aránnyal vagy egy meghatározott számmal lehet kifejezni. Az arány előnye, hogy automatikusan figyelembe vesz bizonyos demográfiai változásokat, a fix szám előnye pedig az, hogy egyszerűbb, és adminisztratív terhek (például a szavazópolgárok pontos számának a megállapítása<sup>17</sup>) nélkül alkalmazható.

Mindkét megoldásnál mérlegelni kell a küszöb mértékét: ne legyen elrettentő hatású, ne akadályozza a pártok és más szervezett politikai erők támogatottságát (még) nem élvező kérdések és érdekek megjelenését, de szűrje ki már az elején a kilátástalan kezdeményezéseket. A küszöbérték meghatározásakor figyelembe kell venni, hogy a valódi támogatottság csak az állampolgári kezdeményezés lebonyolítása és a népszavazás során derül ki, ezért az állampolgári kezdeményezésre irányuló kérvénynél meghatározott küszöb a népszavazás érvényességéhez megkövetelnél jelentősebben alacsonyabb legyen.<sup>18</sup>

Megalapozott, azaz minőségi döntés csak a lényeges tények és ismeretek birtokában hozható. Ez igaz a közvetlen demokráciára is. Ezért fontos tényező a résztvevők *informáltsága*. Ezzel kapcsolatban két kérdés merül fel. Egyrészt biztosítani kell, hogy a részt venni kívánó szavazópolgár minden lényeges információhoz hozzájuthasson,

17. Ez a megállapítás a lakóhely-bejelentés kényszerét nem alkalmazó országokban – az EU-n belül ilyen pl. Nagy-Britannia és Írország – különösen nehéz feladatot jelenthet.

18. Jog-összehasonlító példákra lásd KÜPPER (12. l.) 2009/1, 73–74.

és pedig olyan tartalommal és formában, amelyet ért. Másrészt megfontolandó a szavazásban való részvételt bizonyos alapvető ismeretek meglétéhez kötni.

Az első kérdéskör egyszerűbb. Alapvetően a szólás-, a sajtó- és a médiaszabadság biztosítja, hogy az állam senkit nem akadályozhat meg a javaslatról szóló véleményének kinyilvánításában. Így a javaslat melletti és elleni erők a nagy nyilvánosság előtt megvitathatják érveiket.

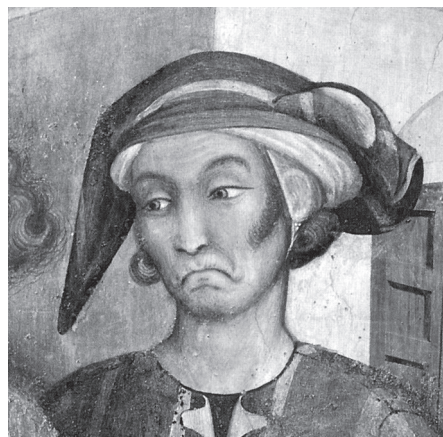
Régóta ismert tény, hogy a média szabadsága nem jelent elegendő garanciát arra, hogy minden vélemény a nagy nyilvánosság elé kerülhet. Nyugat-Európa piacorientált médiavilágában főleg a „nem piacképes” vélemények nem számíthatnak arra, hogy a nagyobb médiumok foglalkozzanak velük. Nem piacképesek többek között a szervezett politika által nem támogatott „magánvélemények” és „magánérdekek”; ez a szociológiai tény a szervezett politikai erők már említett dominanciáját erősíti. A profitorientált médiavilágban nem tárgyalt témák okozta hézagokat adott esetben az állam töltheti ki. Ezért van jelentősége, hogy az állam a lényeges tényeket, érveket és ellenérveket állítja-e össze és bocsátja megfelelő formában a szavazópolgár rendelkezésére. Ezért a minőségi információ szempontjából üdvözlendő az ilyen, nem az érdekelt felektől, azaz a kezdeményezőktől vagy a kezdeményezést ellenzőktől származó információ- és vélemény-összeállítás. Ezzel kapcsolatban azonban az állami semlegesség kérdése merül fel. Feltehető, hogy a közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés tárgya a közügyek körébe tartozik. Közügyekről való döntés tartalma az állam – és főleg a kormány – szempontjából alig lehet közömbös, ezért az állam is lehet érdekelt fél. Jogállamban és jogállamtól azonban elvárható, hogy a szakhatóságok a fontos tények, érvek és ellenérvek semleges összeállításával járó feladatokat megfelelően és semlegesen végezhessék. Ennek érdekében megfelelő jogszabályokat lehet és kell alkotni, amelyek kizárják például a politikai döntéshozók, főleg a kormány egyoldalú befolyását.

Az állam semlegességén kívül más probléma is felvetődik. Hogyan lehet „objektíve” mérlegelni, milyen tények, érvek és ellenérvek fontosak, lényegesek? Az államot természetesen lehet arra kötelezni, hogy minden elhangzott érvet vegyen fel az összeállítandó információs anyagba. Azonban féltő, hogy a lakosságot főleg az erősen és emocionálisan foglalkoztató kérdésekben nagyon sok és sokféle vélemény létezik. Ha minden véleményt (beleértve a csak egy személy által képviselt és a bizarr véleményeket is) bevesznek az összegyűjtött anyagba, az átláthatatlanná válik – ennek az lehet a következménye, hogy pusztán már a terjedelme is visszariasztja az információt kereső szavazópolgárt. Ezt a mérlegelést – mekkora támogatottságtól kezdve „lényeges” anynyira egy érv, hogy be kell venni a hivatalos információs anyagba – alig lehet szabályozni; az ilyesmit leginkább a politikailag semleges szakhatóságok szakértelmére kell bízni. Ugyanez áll a kérdés tárgyában meglévő tudományos tényekre és véleményekre. Adott esetben a lényegesebbek kiválasztásával itt is „emészthetővé” kell tenni a sokszínűséget a szavazópolgár számára.

Az objektív állami információs szolgáltatás mellett az informáltság szintjét azzal is lehet fokozni, hogy jogszabály magukat az előterjesztőket bizonyos információk megadására kötelezi. Ez főleg a javaslat költségeire vonatkozik. Ha a javaslat elfogadása közvetlenül vagy közvetetten közpénz felhasználását igényli, akkor a minőségi informáltság érdekében jogszabály előírhatja, hogy a javaslat csak akkor kerülhet a nép elé,

ha a kezdeményezők finanszírozási tervet is készítenek, amely mind a várható költségeket, mind azok költségvetési fedezetét részletezi.<sup>19</sup>

A második kérdés – az, hogy csak a lényeges információkat ismerő szavazópolgár vehessen-e részt a szavazásban – abból adódik, hogy az információszolgáltatásra vonatkozó, eddig vázolt intézkedések csak lehetőséget teremtenek a szavazópolgárnak, aki így hozzájuthat a lényeges információkhoz, ha úgy akarja, de nem kénytelen azokat figyelembe venni. A döntés minősége szempontjából azonban kívánatos, hogy csak az vegyen részt a döntéshozatalban, aki ért a kérdéshez és a javasolt megoldás(ok)hoz, azaz aki rendelkezik a lényeges információkkal, ideális esetben az, aki meg is értette azokat teljes körűen.<sup>20</sup> A közvetlen demokrácia keretében



A meglepődött kételkedő.  
A feltámasztott gyermek csodája. Részlet

ez a cél csak úgy érhető el, ha az információval nem rendelkező szavazópolgár, aki vagy nem érdeklődik a tények és érvek iránt, vagy nem érti azokat, ki van zárva a szavazásból. Egy ilyen intézkedés az aktív szavazójog korlátozását jelenti. Ha a közvetlen demokrácia értékét és létjogosultságát abban látjuk, hogy a politikától távol álló emberek is részt vehessenek a közügyek eldöntésében, akkor a választójog korlátozása aránytalan intézkedést jelent – az alkotmányjogi implikációkról nem is beszélve. Itt mérlegelni kell: mi a fontosabb a közvetlen demokrácia keretében? Fontosabb a széles körű részvételi lehetőség – azzal a veszéllyel együtt, hogy nem kellően informált vagy emocionálisan felingerelt<sup>21</sup> szavazópolgárok részvételének köszönhetően rossz döntések születhetnek? Vagy a döntés tartalmának a minősége fontosabb – kizárva a politikailag passzívabb szavazói rétegeket, ami a közvetlen demokráciát még inkább a politikailag amúgy is aktívak „játzóterévé” teszi?<sup>22</sup> A demokráciaelmélet szerint az ochlokrácia veszélye az informálsági cenzushoz (és a vele járó egyenlőtlenséghez) képest a kisebbik bajnak tűnik. Ráadásul ha tényleg fontosnak tartjuk a „minőségi” döntéseket, akkor a demokrácia helyett eleve a technokrácia rendszerét kellene bevezetnünk.

A TARTALOM MINŐSÉGÉNEK ELJÁRÁSI BIZTOSÍTÉKAI • Amíg az eljárási minőség a széles körű és informált részvételt célozza, a tartalom minősége magára a kérdésre vonatkozik. Szerencsés megoldás, hogy már a közvetlen demokratikus döntéshozatal első szakaszában kiiktatják a minőségi szempontból problematikus tartalmú kérdéseket. Egyrészt ha a nép már döntött, e magas demokratikus legitimitációval bíró döntést

19. A vonatkozó német tartományi előírásokat lásd KÜPPER (12. lj.) 2009/1, 81, 85.

20. Ez a kívánalom egyébként a képviselői demokráciában ugyanúgy merül fel.

21. Az egyedi eseményekhez (pl. gyermek különösen brutális meggyilkolásához) kapcsolódó emocionális felháborodást bizonyos idő beiktatásával lehet semlegesíteni; pl. az esemény következményeivel számot vető döntés csak, mondjuk, fél évvel az esemény közismertté válása után hozható.

22. A közvetlen demokrácia legfontosabb tényezői a nyugat-európai demokráciákban, de még Svájcban is a politikai pártok; lásd erről HORNIG (15. lj.).

csak nehezen lehet célszerűtlenség, szakszerűtlenség vagy jogszerűtlenség címén figyelmen kívül hagyni vagy megsemmisíteni. Ez a megoldás ráadásul költségkímélő is, hiszen így elkerülhető a költséges szavazás lebonyolítása. A minőségi szűrés a kérdés célszerűségére, szakszerűségére és jogszerűségére vonatkozhat.

1. A *célszerűséggel* kapcsolatban figyelembe kell venni, hogy a népszavazásban csak az *igen/nem* alternatíva áll rendelkezésre. Köztes megoldások, alkuk, kompromisszumok csak annyiban vezethetők be a népszavazásba, amennyiben ezek a lehetőségek is szerepelnek a szavazólapon (eldöntendő kérdés formájában). Ezeknek az alternatíváknak a nép elé terjesztendő szavazólap megszerkesztésénél mennyiségi és minőségi korlátai vannak. Ezért a népszavazással hozott döntés mindig sokkal korlátozottabb mozgásterű, merevebb alternatívájú, mint a képviseleti szervben zajló vita keretében és eredményeként hozott döntés. Népszavazásra csak ez a kérdés alkalmas, amelyre világos *igen/nem* válasz adható; legfeljebb korlátozott számú alternatívákban megválaszolható kérdés jöhet szóba.

A politikai életben valószínűleg nincs olyan kérdés, amely csak *igen/nem* relációban létezik. Még a legegyszerűbbnek tűnő kérdés is több színű a sima *igen/nem* elmentétnél, gondoljunk például a halálbüntetés bevezetésének vagy megszüntetésének problémájára – még az sem egyszerűsíthető le pusztán igennel vagy nemmel megválaszolható kérdésre. A mellette és az ellene való döntés olyan kiegészítő kérdésektől is függ, hogy például mikortól vezetendő be a halálbüntetés (vagy annak megszüntetése), milyen tettekre és milyen tettesekre vonatkozzék, milyen összetételű bíróság szabhatja ki, milyen eszközzel hajtsák végre az ítéletet, a kivégzés nyilvános, korlátozottan nyilvános vagy zártkörű legyen-e, kell-e a végrehajtáshoz államfői hozzájárulás stb. Más példa: ha egy népszavazásra bocsátott helyi építési rendelet megtiltani tervezi a hat emeletnél magasabb új épületeket, hogyan döntsön az a szavazópolgár, aki úgy gondolja, hogy négy emeletnél legyen a határ? Szavazzon-e a javaslat mellett, hogy egyáltalán legyen határ, így legalább a hétemeletes épületek építését meg lehessen akadályozni? Vagy szavazzon ellene, mert a javasolt határt nem tartja elég szigorúnak? És hogyan döntsön az a választópolgár, aki úgy gondolja, hogy az épületek benapozása miatt csak az utcák déli oldalán álló építmények magasságát kell korlátozni, az északi oldalán állókét azonban nem, mert ezek nem állnak a napsütés útjában?

A második, az építési rendelet példájával illusztrált dilemma a közvetlen demokrácia keretében megoldhatatlan. Az első problémát azonban bizonyos jogi előírásokkal legalább kezelhetővé lehet tenni úgy, hogy egyrészt legyen egyértelmű a kérdés, másrészt az – esetleg zártkörű listában felsorolt – lehetséges alternatív válaszok is egyértelműek legyenek. A lehetséges válaszok listájával differenciálni lehet a válaszadási lehetőségeket. Így a halálbüntetés kérdését több részkérdésre lehet bontani (akarja-e a halálbüntetést?; ha igen, milyen tettekre/tettesekre vonatkozzék?; ha igen, milyen szerv szabhatja ki: hivatásos bíróból álló háromtagú testület, zsűri, hivatásos bírák és ülnökök alkotta tanács?; ha igen, hogyan történjék a végrehajtása? legyen-e nyilvános a végrehajtás?), és minden részkérdésnél esetleg több konkrét válaszadási alternatíva szerepelhet (például a végrehajtási módszerek esetén: golyó, méreg, elektromos szék, akasztás, közlincselés stb.).

A javasolt kérdés egyértelműségét fokozni lehet azzal a (minden német tartományban előírt) követelménnyel, hogy csak kész normaszöveget lehet a nép elé bocsátani.

Nem elegendő az a kérdés: „Akarja-e, hogy...?”, hanem kész törvényjavaslatot kell kidolgozni. A magyar Alkotmánybíróság több döntésben a normaszöveghez közel álló javaslatokat megengedhetetlennek (az Nsztv. kissé pontatlan szóhasználata szerint: hitelesíthetetlennek) minősítette, mondván, „túl bonyolultak”; Németországban azonban sok tartományi alkotmány vagy törvény éppen ilyen formát ír elő. A német megoldás minőségbiztosítási szempontból mindenképpen előremutató, mert ez a követelmény a kezdeményezőket magas fokú pontosságra és egyértelműségre kényszeríti. De vannak hátrányai is: például gátat emel a nép köréből származó kezdeményezések elé, hiszen a jól szervezett érdekcsoportok elvégeztethetik a pénzigényes előmunkát, a kevésbé szervezetteknek erre alig van esélyük. Másrészt az egyszerű, mindenki számára érthető alapkérdés (például halálbüntetés: *igen/nem?*, EU-csatlakozás: *igen/nem?*) jogilag szabályozott változatban olyan bonyolulttá válhat, hogy az átlagos szavazópolgár már nem is érti, miről szól a szavazás.

Az egyértelműség követelménye nem szűrhet ki minden célszerűtlen kérdést. A célszerűség azonban végső soron politikai preferenciák kérdése, és a közvetlen demokráciában pont erről döntenek a szavazópolgárok. Célszerűtlenség címén csak azok a kérdések szűrendők ki, amelyek természetüknél fogva alkalmatlanok a népszavazás döntési struktúrájában történő döntésre, mert például a világos *igen/nem* alternatívával megoldhatatlanok. A vonatkozó jogi szabályozás ezt a szűrést az „egyértelműség” ismérv előírásával elérheti.

Magyarországban a közelmúltban a *komolytalan* kezdeményezések nagy száma külön kérdéseket vetett fel.<sup>23</sup> A komolytalan kezdeményezés a célszerűtlen kérdés egyik válfaja, hiszen az már az indítványozó szándéka szerint sem igényli a nép politikai alapú döntését. A komolytalan kérdés a közvetlen demokráciára nézve különösen veszélyes, mert leronthatja annak intézményi legitimitációját. Ezért tanácsos a komolytalan kérdéseket minél korábban kiszűrni. Erre két szabályozási lehetőség áll rendelkezésre. Egyrészt jogszabály megtilthatja a nem rendeltetésszerű kérdéseket, márpedig a komolytalan kérdés eleve ilyen. A gyakorlatban ez a szabályozás két hátránnyal jár. A komolytalanság nem mindig látszik a kérdés tartalmán vagy megfogalmazásán.<sup>24</sup> Ha a dalai láma magyar királlyá koronázásáról van szó,<sup>25</sup> egyértelmű a komolyság hiánya. A komolytalan kezdeményezések cunamijának első esete, az ingyen sör azonban

23. Lásd erről Herbert KÜPPER: „Die Krise der direkten Demokratie in Ungarn” *Osteuropa-Recht* 2009, 2–23.

24. A rendeltetésszerű joggyakorlás kritériumával járó gyakorlati nehézségeket a magyar tapasztalatok mutatják: a 18/2008. (III. 12.) AB határozat (ABH 2008, 212.) az ugyanazon kérdéskörre vonatkozó, egymást követő kezdeményezéseket rendeltetésellenes visszaélésnek minősítette. Ez a megállapítás azért problematikus, mert önmagában minden egyes kezdeményezés rendeltetésszerű. A jelen szabályozás alapján ezért nagyon nehéz egyetlen kezdeményezés rendeltetésellenes voltát (rosszhiszeműségét) megállapítani. Ezt a problémát veti fel Bihari Mihály alkotmánybíró a 18/2008. (III. 12.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása is. Lásd erről CHRONOWSKI Nóra: „Aktuális kérdések a népszavazási eljárásban” = CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2008) 110–112; CHRONOWSKI-KOCSIS (16. lj.), 379–380; HALMAI (16. lj.) 39–43; KÜPPER (12. lj.) 20–21.

25. 209/2007. (VII. 23.) OVB határozat; 77/2007. (X. 31.) AB határozat, ABH 2007, 748., 517/2007. (XII. 18.) OVB határozat.





Solymászok. Szent Mártont lovaggá ütik. Részlet

már határeset,<sup>26</sup> hiszen az élelmiszerárak csökkentésére irányuló kezdeményezést igen komolyan szánhatják, még piacgazdaságban is. A második hátrány az, hogy jogállamban az (akár a komolytalanság miatti, akár bármilyen más) kizárási döntés ellen jogorvoslatot kell biztosítani, és aki komolytalan kezdeményezést nyújt be, attól várható, hogy jogorvoslathoz is komolytalanul folyamodik. A magyar tapasztalatok igazolják ezt az aggodalmat. Ilyenkor jogorvoslati eljárásban vitatkozni kell a komolytalanságról, ami sok munkát hárít a jogorvoslati szervre. A második eljárásjogi lehetőség az eljárási díj bevezetése. Kérelmet csak akkor lehet beengedni a közvetlen demokrácia eljárásába, ha a kezdeményező megfizeti az eljárási díjat. A fizetendő összeg akkora kell legyen, hogy a komolytalanokat valóban visszariassza, de a komolyakat ne. A komoly kezdeményezőkre gyakorolt visszariasztó hatást úgy lehet csökkenteni, hogy a kérelmező az eljárás után visszakapja az eljárási díjat (letét), vagy feltétel nélkül, vagy akkor, ha a javaslata bizonyos minimális támogatottságot nyer a nép körében. Az visszatérítendő eljárási letét intézményét számos német tartomány alkalmazza. További előnye abban áll, hogy ennek szabályozása általában nagyon egyértelmű, s mint ilyen, alig tud jogorvoslati eljárásokat „provokálni”. A már említett kötelező finanszírozási terv is elejét veheti komolytalan kezdeményezéseknek: az ingyen sörről szóló indítvány elveszítene a poénját, ha a kezdeményező köteles lenne a javasolt intézkedéssel járó költségekről és annak fedezetéről elszámolni.

2. A *szakszerűtlen* kérdéseket is a legkorábbi időpontban célszerű kiszűrni. Ezt részben bizonyos tárgykörök kizárásával lehet elérni.

Mivel a nép szükségszerűen politikai szempontokat mérlegelve hozza meg döntését, a kizárólag jogi-jogalkalmazási jellegű kérdéseket ki kell zárni a közvetlen demokrácia hatásköréből.<sup>27</sup> A kizárólag jogi jellegű kérdések jogi szakszerv általi eldöntését már a jogállamiság is megköveteli. Ezért például a jogvitákban a nép nem dönthet (és népképviselői szerv sem), hanem kizárólag független és csak a törvénynek alávetett bíróság. A céloknak a demokrácia és a jogállamiság közötti konfliktusát a modern alkotmányok úgy oldják meg, hogy a csak jogi jellegű vitakérdések a bíróságra

26. 573/2006. (XI. 22.) OVH határozat, 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332.

27. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy a parlament szintén nem megfelelő fórum a kizárólag jogi-jogalkalmazási kérdések eldöntésére. Ezért a jogállam szempontjából aggályos pl. az Alaptörvény 4. cikk (4) bekezdése, amennyiben az Országgyűlés és nem bíróság dönti el, hogy egyedi esetben a képviselői választhatóság feltételei megszűntek-e vagy az összeférhetlenség feltételei megvalósulnak-e.

tartoznak, nem pedig a nép vagy képviselői elé. Ugyanez áll a jogalkalmazási jellegű és a célszerűség elemeit nem tartalmazó (más szavakkal: mérleget nem igénylő) közigazgatási döntésekre. A döntések jogi és nem politikai jellege a közvetlen demokrácia ellen szól, ahogy a nép által egyedi esetben hozott döntés elleni jogorvoslattal kapcsolatos koncepcionális és gyakorlati nehézségek is.<sup>28</sup> Ez a megfontolás nem követeli meg, hogy a népszavazás tárgyköre a parlament hatáskörébe tartozó kérdésekre<sup>29</sup> vagy – még szűkebben – a parlament jogalkotási kérdéseire<sup>30</sup> korlátozódjék; az is elég, ha a nép a bíróságra tartozó jogvitákban és közigazgatási szerv által vizsgálendő jogalkalmazási ügyekben nem dönthet. Ennek ellenére Svájcban bizonyos közigazgatási kérdésekben is dönthet a nép; ez az úgynevezett *Verwaltungsreferendum*.<sup>31</sup>

A sok népszavazási törvényben megtalálható „tilos tárgykörök” oka a szakszerűtlenség kiszűrése. E körbe tartozhatnak személyi döntések, ha a jelöltek szakmai felkészültségéről kell ítélni vagy ha posztjuk ellátásában a népképviselői szerv bizalmától függenek (mint például parlamentáris rendszerben a kormány).<sup>32</sup> A rendes költségvetés szintén szakszerűségi okokból nem lehet a közvetlen demokratikus eljárásban történő döntés tárgya, mert a költségvetés nem elszigetelt és elszigetelhető kérdés vagy tárgykör, hanem a kormány és az azt támogató parlamentáris többség számokba öntött politikai preferenciarendszerének egésze. Ha a kormány és a többség esetleg már nem tud dönteni a költségvetésről, akkor már nem alakíthatja a politikát. Ilyenkor az egész képviselői demokrácia elveszítené az értelmét. Ezért rendszeridegen, hogy a képviselői szerv ne dönthessen a költségvetésről.<sup>33</sup> Amennyiben az alkotmányos berendezkedés a képviselői demokrácián (is) alapul, annyiban szakszerű, hogy kizárólag a népképviselői szerv döntsön a költségvetésről.<sup>34</sup>

Egyébként a vonatkozó jog-összehasonlítás eredményeként megállapíthatjuk, hogy alig van olyan tárgykör, amely a természeténél fogva szakszerűtlen lenne. Ez az adók-

28. Ezért Svájcban is óvatosan kezelik az úgynevezett *Verwaltungsreferendumot*. Maga a svájci nép ezen intézmény határait is elismeri, hiszen az a 2008. évi (szélsőjobbaldali) kezdeményezés, amely szerint az állampolgárságot adományozó önkormányzati határozatról helyi népszavazást kell tartani, sikertelen maradt. A svájciak többsége látta, hogy ilyen egyedi ügyben a nép közvetlen döntése veszélyeztetheti a jogállamiságot.

29. Így a magyar Alkotmány 28/B. § (2) bekezdése, az Alaptörvény 8. cikk (2) bekezdése.

30. Így számos német tartományi alkotmány; lásd erről KÜPPER (12. lj.) 2009/1, 77–80. Ezt a korlátozást Bragyova András alkotmánybíró a 129/2008. (X. 30.) AB határozathoz fűzött különvéleményében „normális” esetnek fogja fel, mert a szuverenitás a törvényhozással szoros kapcsolatban áll. Szerinte a szélesebb körű magyar népi kezdeményezés és népszavazás eltér az európai „normától”. Már a 2/1993. (I. 22.) AB határozat (ABH 1993, 33, 35.) konstatálta, hogy a magyar jog a népszavazás által eldönthető kérdéseket „az európai országok alkotmányaihoz és népszavazásról szóló törvényeihez képest szélesen” szabályozza.

31. CLAUDIA GOMES MANNHART: *Das Verwaltungsreferendum in Bund und Kantonen* (Bern: Stämpfli 2007).

32. A magyar Alkotmány specifikus szabályozása miatt a kormányról/kormányfőről való döntést a kormány programjáról való döntéssel kell kiegészíteni: CHRONOWSKI–KOCSCS (16. lj.) 371–373, 375–376; HALMAI (16. lj.) 32–37.

33. NEUMANN (2. lj.) 391–437.

34. Ugyanezért rendszeridegen (és végeredményben demokráciaellenes) a magyar Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdése, amely egy nem parlamenti szervnek (még hozzá nagyon gyenge demokratikus legitimitációval rendelkező szervnek) vétőjogot ad a költségvetés elfogadásában.

kal és az adózással összefüggő és a hasonló tárgyú törvényekre is áll. A költségvetés, mint egész, a parlamentre tartozik, de egyes adózással összefüggő döntéseket a nép is hozhat. Svájc példája mutatja, hogy a nép nagyon felelősségteljesen tud bánni ezzel a hatáskörrel. Ugyanez vonatkozik az alkotmányra. Nincs olyan minőségi (vagy más jellegű) ok, amely amellet szól, hogy a nép ne döntsön az alkotmányról és annak módosításáról. Az alkotmány különös szerepének megfelelően külön eljárási előírások kellene, például magasabb hozzájárulási küszöb.<sup>35</sup> Egyébként az alkotmány a közvetlen demokráciára alkalmas tárgykör, sőt mivel az alkotmány a politikai élet játékszabályait rögzíti, sok államban különösen alkalmas tárgykörnek tekintik, és minden alkotmánymódosítás hatálybalépését a nép hozzájárulásához kötik; ez az úgynevezett kötelező alkotmányreferendum.<sup>36</sup>

3. Az utolsó és legfontosabb eljárási jogi szempont a *jogszerűség*. A jogszerűség biztosítása megköveteli bizonyos jogsértéseket eredményező kérdések megtiltását. Ilyen jogsértések elsősorban az állam nemzetközi jogi kötelezettségei, a jogforrási hierarchia és az egyéni jogok területén fordulhatnak elő.

A nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését célszerű elkerülni, már azért is, mert ebből kártérítési és hasonló kötelezettségek eredhetnek. Ezért ki kell kizárni a közvetlen demokráciából az olyan kérdéseket, amelyek az állam nemzetközi jogi kötelezettségeinek a megsértéséhez vezethetnek. Ez nem áll a nemzetközi jogi kötelezettségek vállalására vagy a megengedett keretben történő megszüntetésére (például felmondható szerződés felmondása, fenntartás fűzése többoldalú szerződéshez). Az egyszer vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeket azonban az állam köteles teljesíteni, és nem célszerű megengedni a népnek, hogy az államnak ezt megtiltva a nemzetközi jogba ütköző állami magatartást kényszerítsen ki.

Ezen kívül a döntés minősége érdekében alkotmányellenes kezdeményezéseket is meg kell tiltani. Ha a nép az alkotmányt is módosíthatja – ami mellett, ahogyan láttuk, jó érvek szólnak –, akkor az alkotmánymódosítást igénylő kezdeményezéseket külön eljárásban kell lefolytatni. De alkotmányellenes törvényről még a népnek sem szabad döntést hoznia. Ugyanez áll egyébként az összes jogszabályra: például helyi népszavazás nem fogadhat el törvényellenes rendeletet.

Végül meg kell tiltani azokat a javaslatokat is, amelyek elfogadásuk esetén egyéni jogokat sértenének. Jogalkotás tárgyában a figyelembe veendő egyéni jogok elsősor-

35. Mivel Magyarországon sem az alkotmány, sem a Nsztv. nem rendelkezik az alkotmánymódosításra vonatkozó külön eljárásról, jogpolitikai szempontból elfogadható – de dogmatikailag vitatható – az Alkotmánybíróság álláspontja, amely szerint népszavazás tárgya nem lehet alkotmánymódosítás. HALMAI (16. lj.) 30–31; KILÉNYI (1. lj.) 675–680; HERBERT KÜPPER: *Die ungarische Verfassung nach zwei Jahrzehnten des Übergangs. Einführung mit Textübersetzung* (Frankfurt am Main et al.: Studien des Instituts für Ostrecht München 56 2007) 49–50; HERBERT KÜPPER: „Das verfassungsgerichtliche Verbot eines Referendums über die Direktwahl des ungarischen Staatspräsidenten” *Osteuropa-Recht* 1999, 422–434; SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon* (Budapest: Osiris 2001) 745–748; TÉREY Vilmos: „28/B. § [Az országos népszavazás és népi kezdeményezés általános tárgya]” = JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 10–12. margószám.

36. Példaként említhető Svájc szövetségi alkotmányának 193. cikke, Bajorország tartományi alkotmányának 75. cikk (2) bekezdés második mondata, Franciaország alkotmányának 89. cikk (2)–(3) bekezdése, Spanyolország alkotmányának 168. cikk (3) bekezdése.



ban az alapjogok, de például helyi jogalkotási népszavazás esetén a törvényből eredő jogokat is tiszteletben kell tartani. A közvetlen demokrácia döntése nyomán alkotott jogszabály csak olyan mértékben korlátozhatja az érintettek egyéni jogait, ahogy a népképviselői szerv által hozott jogszabály. Demokratikus jogállamban egyéni jogokat még a nép sem korlátozhat annál nagyobb mértékben, mint ahogy a jog azt megengedi. A demokrácia és a jogállam közötti, már említett konfliktust úgy kell megoldani, hogy az egyéni jogokkal szembeni tisztelet magasabb érték, mint a nép korlátozatlan döntéshozatala. Ellenkező esetben szabad utat engednénk az ochlokráciának, ami nem nevezhető felelősségteljes döntéshozatalnak. Egyedi ügyben hozandó közvetlen demokratikus döntés (például a már említett *Verwaltungsreferendum*) az érintettek jogait csak abban a mértékben korlátozhatja vagy szüntetheti meg, amennyiben ezt a közigazgatási határozat is megtehetné. Az érintett jogainak védelme szempontjából közömbös, hogy azokat melyik szerv kívánja korlátozni: a nép vagy a közigazgatási hatóság.

AZ ELJÁRÁSI MÓDSZER: PREVENTÍV ELLENŐRZÉS • A minőséget biztosító eljárás fontos funkciója, hogy már e szakaszban kiszűrje a nem megfelelő minőségű kezdeményezéseket. Az előzőekben számos szempontot tárgyaltunk arra vonatkozóan, hogyan lehet minőségi eljárást kialakítani és minőségi döntéshozatalt elősegíteni. Mindezeket a szempontokat jogállamban jogi formába kell önteni.<sup>37</sup> Ezeket a jogi előírásokat célszerű ebben a szakaszban jogi úton ellenőrizni. Mivel ez az ellenőrzés jogszabályokban testet öltött minőséget hivatott biztosítani, alapjában véve a jogszerűség ellenőrzéséről van szó. Az ellenőrzési eljárás jogalkalmazási eljárás, más kifejezéssel élve: közigazgatási eljárás.<sup>38</sup>

A minőség biztosítását a preventív ellenőrzés szolgálja a legjobban, vagyis az ellenőrzést a döntéshozatal előtt kell elvégezni. Ez az ellenőrzés akkor működhet a leghatékonyabban, ha jogszabály minden kezdeményezést alávet ennek az ellenőrzésnek, és ha közvetlen demokratikus döntéshozatalnak csak akkor van helye, ha a vonatkozó preventív ellenőrzés megtörtént, s a kezdeményezést megengedték (az Nsztv. szóhasználat szerint: hitelesítették). A politikai vagy más önkény kizárása érdekében a kezdeményezőnek alanyi jogot kell biztosítani arra, hogy kezdeményezését engedélyezni fogják, ha az eljárási követelményeket betartja, s ha nem áll fenn kizárási ok. Az előzőekben kifejtettekkel összhangban ez az ellenőrzés például a következő pontokra terjedhet ki:

- a kezdeményező jogosult-e a kezdeményezésre;
- a nép köréből származó kezdeményezés esetében megfelelő formájú-e az aláírásgyűjtő ív; az állampolgári kezdeményezést/népszavazást megfelelő számú aláíró kezdeményezi/támogatja-e;
- a javasolt kérdés nem érint-e tiltott tárgykört;
- a javasolt kérdés egyértelmű-e; adott esetben a kérdést benyújtották-e törvényjavaslat formájában; megvan-e a megalapozott finanszírozási terv.

37. Bizonyos alapvető kérdéseket alkotmányi szinten kell szabályozni; lásd erről TÉREY Vilmos: „Gondolatok az országos népszavazás újraszabályozása kapcsán” *Magyar Jog* 1997, 287–290.

38. A közvetlen demokratikus eljárások közigazgatási jellegét tárgyalja CHRONOWSKI Nóra – RÓZSÁS Eszter: *Alkotmányjog és közigazgatási jog* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2005) 199–219.

Mindezeket a kritériumokat a vonatkozó jogszabályokban a lehető legpontosabban kell meghatározni, hogy az ellenőrző szerv értelmezési mozgásterét ne legyen túl széles, ne legyen alkalma önkényes döntésekre, s hogy bíróság az ellenőrző szerv döntését minél precízebb zsinórmérték alapján ellenőrizhesse.

Mivel ez az ellenőrzés közigazgatási eljárás, célszerű a hatáskört közigazgatási szakszervre telepíteni. Számos német tartományban ezt az ellenőrzést maga a parlament végzi, de ez a megoldás nem szerencsés.<sup>39</sup> A parlament politikai szerv, és mint ilyen, politikai döntéseket hoz. Jogi döntések meghozatalára kevésbé alkalmas. Ezt inkább szakhatóságra kell bízni, ami a jogalkalmazás minőségét és a politikai semlegességet egyaránt elősegíti. Ezért jobb a Nsztv. több rendelkezésében rögzített magyar megoldás, mely szerint a preventív ellenőrzés hatáskörét a választójogi szakhatóság (az Országos Választási Bizottság) kapja meg.<sup>40</sup>

A kérdés megengedését kimondó határozatot követően, de a döntéshozatal előtt a hatáskörrel rendelkező állami szerveknek biztosítaniuk kell a vita szabad kibontakozását, valamint adott esetben össze kell állítaniuk egy semleges, de szakmailag és jogilag megalapozott információs anyagot, azaz gondoskodniuk kell a fent vázolt minőségi ismérvek megvalósításáról.

#### MINŐSÉG A DÖNTÉSHOZATAL SORÁN

A minőség biztosítása elsősorban a döntéshozatal előtti szakaszban történik meg. Maga a döntéshozatal, azaz a szavazás, a döntés tartalmának minősége szempontjából közömbös, azonban néhány eljárási szempontra érdemes kitérni.

A szavazási eljárással szembeni minőségi követelmény, hogy az abban részt venni akaró összes szavazópolgár ezt meg is tehesse, valamint a szavazatokat olyan módon számítsák, hogy a nép valódi akarata érvényesüljön.

A *szavazatleadási eljárás* minősége nem különbözik az általános választási eljárástól. Különböző módszerekkel leegyszerűsíthető a részvétel lehetősége: levelező vagy elektronikus (számítógépes, mobiltelefonos<sup>41</sup>) szavazás, a szavazóhelyiségek nyitva tartása több napon át. Ez utóbbi esetében ügyelni kell arra, hogy a szavazatok számlálása csak a helyiségek zárását követően kezdődjön, illetve biztosítani kell azt is, hogy a

39. A régebbi magyar jog szerint is az Országgyűlés döntött, ami főleg a NATO-csatlakozás ügyében ahhoz a vádhoz vezetett, hogy az Országgyűlés politikai és nem jogi okok miatt megtagadta a népszavazás megtartását. Lásd CSAPODY Tamás: „Egy népszavazási kísérlet jogszerűsége” *Társadalmi Szemle* 1996/6, 40–47; HORVÁTH Csaba: „Országos népszavazások Magyarországon” *Jura* 2008/2, 61; KUKORELLI István: „Az országos népszavazás, 1989–1998” = KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 81–82.

40. KUKORELLI István: „Az Országos Választási Bizottság és az Alkotmánybíróság feladatai az országos népszavazási kezdeményezések hitelesítési eljárásában” = KUKORELLI (39. l.) 114–127.

41. Ezzel kapcsolatban a szavazás biztonságának és hamisíthatatlanságának a kérdése merül fel, amelyre a német *Bundesverfassungsgericht* nagyon tartózkodó válaszokat ad; ez azonban nem a közvetlen demokrácia sajátossága, hanem minden szavazatleadási módszere igaz.

„közbenső eredmények” nyilvánosságra hozatala ne befolyásolja a szavazópolgárokat stb.

Az *eredmény megállapítása* során a nép valódi akarata akkor érvényesül, ha minden leadott szavazat azonos értékű. A népszavazás specifikus problémája a távolmaradás, a tartózkodó és az érvénytelen szavazatok (a továbbiakban együtt: távolmaradás) számítási értéke. Az európai államok korábbi szabályai részvételi minimumot írtak elő,<sup>42</sup> ami azzal a következménnyel járt, hogy a távolmaradás azonos a nem szavazattal. Ezért az újabb szabályozás az igen szavazatok számát az összes választópolgár számához viszonyítja;<sup>43</sup> ebben a rendszerben a távolmaradás semleges értékű. Ez alól az európai trend alól kivételt jelent Magyarország Alaptörvénye, amelynek 8. cikk (4) bekezdése viszont a régi, a távolmaradást a nem szavazat értékével ellátó (ezért semlegesnek nem nevezhető) rendszerhez. Az eljárási minőség szempontjából jobb az a szabályozás, amely szerint a távolmaradás nem jelent sem igent, sem nemet.



Zenészek. *Szent Mártont lovaggá ütik*. Részlet

## MINŐSÉG A DÖNTÉSHOZATALT KÖVETŐ SZAKASZBAN

A népszavazás a szavazatok leadásával nem zárul le. A döntés végrehajtására, a döntés későbbi megváltoztatására, valamint az utólagos jogvédelemre ebben a szakaszban kerül sor.

42. A *népszavazásról és a népi kezdeményezésről* szóló 1989. évi XVII. törvény (rég. Nsztv.) 28. § (1) bekezdés a) pontja ilyen szabályozást tartalmazott; erről lásd KUKORELLI (39. l.) 75; KÜPPER (1. l.) 17. Az Ötv. 45. § (2) bekezdése a mai napig ezt a rendszert alkalmazza.

43. Magyarországon 1997 óta az Alkotmány 28/C. § (6) bekezdése. A tizenhat német tartomány közül kizárólag Rheinland-Pfalz maradt a „kettős küszöbnél” (a választópolgárok egynegyede részvételi arányával), a többi tizenöt tartomány mind tartományi, mind önkormányzati népszavazásra az összes választópolgár számához való viszonyítás módszerét alkalmazza. KÜPPER (12. l.) 2009/2, 106–107. A széttagolt tartományi előírásokat két – a közvetlen demokrácia kiszélesítéséért küzdő – szervezet (*Mehr Demokratie* és *Deutsches Institut für Sachunmittelbare Demokratie*) honlapja ismerteti; lásd [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) és [www.disud.org](http://www.disud.org).

ELJÁRÁSI SZEMPONTOK • A minőségi eljárás garanciákat tartalmaz arra nézve, hogy a leadott szavazatok kiszámítása, valamint az eredmény megállapítása során ne kerüljön sor illetéktelen beavatkozásokra. Ez azonban nem a közvetlen demokrácia sajátossága, hanem az összes választási eljárásra jellemző.

Az utólagos jogvédelem azzal a problémával jár, hogy az állami szuverenitás forrása, azaz a nép által hozott döntés ellen irányul. A nép közvetlen döntése a legmagasabb demokratikus legitimitációval rendelkezik, ezért a döntés tartalma elleni kifogások ideális esetben a szavazás előtt kerülnek elbírálásra. Ezért fentebb javasoltuk előzetes ellenőrzési rendszer kiépítését, amelyhez a bírósági jogvédelem is társul: az előzetes ellenőrzés keretében hozott hatósági (és adott esetben más) döntések elleni kifogásokat a bíróságok a szavazás előtt bírálják el; ez csökkenti annak kockázatát, hogy jogellenes kérdések kerüljenek a nép elé.

Ennek ellenére is előfordulhat, hogy a nép döntése például egyéni jogokat sért. Ilyen esetben a jogállam azt követeli, hogy jogvédelem álljon az érintettek rendelkezésére. Ezt például az alkotmánybíróságra lehet telepíteni. Mivel ez a szerv jogosult arra, hogy megsemmisítse a parlament által alkotott törvényeket, ha azok egyedi (alap)jogokat sértenek, indokolható, hogy hatásköre a nép döntése nyomán alkotott törvényekre is kiterjedjen.

Ezen kívül a szavazás után a szavazási eljárás elleni kifogásokat lehet bírói úton érvényesíteni, például ha egy szavazópolgár nem tudta leadni a szavazatát.

TARTALMI SZEMPONTOK • A nép döntését a döntéshozatalt követő szakaszban is védeni kell, hiszen – legalábbis minőségi eljárás esetén – abban a nép által kifejezésre jutott akarat érvényesül. A döntés után főleg a népképviselői szerv részéről fenyeget beavatkozás. A parlament a néppel szemben strukturális előnyben van: többé-kevésbé állandóan ülésezik vagy legalább ülésezhet, míg a nép döntése elszigetelt esemény. A parlament egy másodperccel a népszavazás után már az annak döntésével ellentétes döntést hozhat (törvényt alkothat), amely az általánosan elfogadott *lex posterior* szabály értelmében az előző népi döntést megsemmisítheti; a nép erre csak újabb hosszadalmas állampolgári kezdeményezéssel reagálhatna, és időközben a parlament akarata érvényesülne a nép akarata helyett. Ezért kellenek garanciák arra nézve, hogy a parlament a nép akarata helyett ne érvényesítse saját elképzeléseit.

A beavatkozásra elvileg két lehetőség adódik: a döntés végrehajtása során és a később szükségessé váló változtatások alkalmával.

A népi döntés végrehajtására akkor van szükség, ha a döntés nem *self executing* (nem közvetlenül alkalmazható). Ha a kérdésre vonatkozó szabályozás azt írja elő, hogy csak a kész döntéstervezetről (például kész törvényjavaslatról) szabad szavazni, ez a probléma nem vetődik fel. Ilyenkor nem kell végrehajtó, „átültető” törvényhozási vagy – *Verwaltungsreferendum* esetében – közigazgatási aktus, hanem a nép döntése közvetlenül hozza létre a jogi aktust. Ilyenkor sem a parlament, sem a közigazgatási hatóság nem kap alkalmat arra, hogy saját akarata helyezze a nép akarata helyére. Ha azonban elegendő a csak egyértelmű, de kész döntéstervezet formáját nem öltő kérdés is (például „Legyen-e halálbüntetés?”), akkor a népszavazás nem elegendő a végleges aktus létrehozására, hanem a hatáskörrel rendelkező állami szerv – legtöbbször a par-

lament – ezt a döntést még jogi aktussá alakítja. Ilyenkor állhat elő az a helyzet, hogy a törvényhozó nem hajtja végre megfelelően a nép akaratát. Nem mindig egyértelmű, hogy a döntést átültető parlament azt „értelmezi-e” vagy valójában „meghamisítja”. Ha például a nép a halálbüntetés mellett dönt, egyértelműen nem megfelelő átültetés az, ha a parlament csak az életfogytiglani szabadságvesztésről alkot törvényt. Már nem olyan értelmű az az eset, amikor a nép igennel szavazott az „Akarja-e, hogy jövő év január 1-jétől fogva emberi lény szándékos meggyilkolását halálbüntetéssel büntessék?” kérdésre, a parlament azonban ezt a büntetést csak akkor rendeli el, ha a tettes felnőtt férfi. Értelmezés-e még vagy már hamisítás a női és a kiskorú tettesek kizárása? Ezen a téren a bírói ellenőrzés legfeljebb a durva eseteket szűrheti ki; ezt a hatáskört (azaz annak ellenőrzését, hogy a parlamentben alkotott törvény megfelelően ülteti-e át a népek a szavazással kifejezett akaratát) az Alkotmánybíróságra lehet telepíteni.

A népi döntést félreértelmező vagy meghamisító parlamenti döntések nemcsak közvetlenül a döntés átültetése során képzelhetők el, hanem később is. Idővel minden népi döntés módosításra szorulhat. Ez áll a törvényhozó vagy közigazgatási szervek által hozott döntésekre is. A nép döntése esetében azonban felmerül a kérdés, hogy kinek van erre hatásköre. Ha a nép által alkotott törvényt csak a nép módosíthatja, akkor nagyon rugalmatlanná válik a törvényhozás, ami nemcsak célszerűtlen, hanem igazságtalanságokat és adott esetben jogsértéseket is okozhat. Ezért célszerű megengedni, hogy az állandóan működő állami szervek (például a parlament) módosíthassák a nép döntését. A vonatkozó szabályozásnak meg kell találnia az egyensúlyt a nép által hozott döntéssel szembeni tisztelet<sup>44</sup> és a szabályoknak a változó körülményekhez igazítása minden rendszerben létező szükségessége között. Ez az egyensúlykeresés általában annak megengedéséhez vezet, hogy a népképviselői szerv csak bizonyos idő után „nyúlhat hozzá” a nép döntéséhez. A különböző jogrendszerekben ennek határideje egy és öt év között mozog. Nagyon szerencsés a bajor megoldás, amely szerint a képviselői szerv határidőn belül is megváltoztathatja a nép döntését, ha az azt megalapozó tények vagy vonatkozó jogszabályok módosulnak (ez lényegében a *clausula rebus sic stantibus* elve).<sup>45</sup> Így meg lehet védeni a nép döntését a képviselői szerv strukturális előnyével szemben, de szükség esetén megvan az a rugalmasság is, amellyel az új körülményekhez lehet alkalmazkodni.

44. Ez abból is adódik, hogy maga a nép ezt a döntést strukturális okokból sem nem módosíthatja, sem nem pontosíthatja, sem nem értelmezheti.

45. Itt a bajor 1998. évi önkormányzati törvény 18a cikk (13) bekezdés második mondatának mintaértékű szabályozását idézzük: „A népszavazással hozott döntést egy éven belül kizárólag újabb népszavazással hozott döntés módosíthatja, kivéve, ha a népszavazással hozott döntés alapjául szolgáló ténybeli vagy jogi helyzet lényegesen megváltozott.” Lásd erről KÜPPER (12. l.) 2009/2, 110.



E tanulmány a népi döntés minőségére koncentrált, így nem tárgyalja a közvetlen demokrácia számos más olyan kérdését, amely ezzel nem vagy alig áll kapcsolatban. Ilyen további kérdés lehet például a közvetlen demokrácia elméleti megalapozása, viszonya a képviseleti demokráciához,<sup>46</sup> az annak során hozott döntés reprezentativitása és legitimitációja, a felmerülő költségek fedezése,<sup>47</sup> valamint a döntések elleni jogorvoslat.<sup>48</sup>

Ahogy az látható, számos olyan jogszabályi formát öltő előírás képzelhető el, amely alkalmas a demokrácia közvetlen gyakorlása során elősegíteni a minőségi döntéshozatalt, illetve biztosítani a döntések magas minőségét. Az ilyen szabályok érvényesülésének legfontosabb szakasza a szavazás előtti időszak. Ha a nép döntése megszületett, ezt az erős demokratikus legitimitációval rendelkező (és adott esetben nagy összegű közpénz ráfordításával meghozott) döntést csak nagyon nehezen lehet ellenőrizni, megsemmisíteni vagy módosítani. A szavazás előtti minőségi garancia elsősorban a nép akadálytalan részvétele és a minőségi információ biztosítása, valamint a kilátástalan, célszerűtlen, szakszerűtlen és jogszerűtlen kérdések kiszűrése. A vonatkozó szabályok megalkotásakor számos ellenkező irányba ható szempontot is mérlegelni kell; legalapvetőbb szinten a demokrácia és a jogállam közötti, valamint a közvetlen és a közvetett demokratikus formák közötti konfliktusok esetén a törvényhozónak kell állást foglalnia. A döntés után a legfontosabb minőségi szempont a nép akaratának beavatkozástól mentes megvalósulása, elsősorban a folyamatos működése miatt strukturális előnyben lévő képviseleti szervvel szemben.

Az e tanulmányban tárgyalt és javasolt szabályozási lehetőségek önmagukban még nem biztosítják sem a minőségi döntéshozatalt, sem a minőségi döntést. Ennek fő garanciája nem a jogi szabályozás, hanem a politikai kultúra; a népé és a politikai elité egyaránt. A jogi garanciákat azonban jogállamban nem szabad figyelmen kívül hagyni.

46. Magyarországgal kapcsolatban lásd KUKORELLI István: „A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében” = KUKORELLI (39. l.j.) 103–113; PETRÉTEI (5. l.j.) 288–289. Németországgal kapcsolatban lásd NEUMANN (2. l.j.).

47. TÓTH Zoltán: „Mibe kerül egy országos népszavazás társadalmi szinten? Üvegzséb és feketepézn” *Jura* 2008/2, 205–210.

48. Ezekről a szempontokról magyar–német összehasonlításban lásd KÜPPER (12. l.j.). Szélesebb földrajzi, de szűkebb tematikus összehasonlítást végez KAROLINY Eszter: „Az Európai Unióval kapcsolatos tárgyú népszavazások Európa országaiban” = DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Határon átnyúló és uniós jogi témák: Magyarország–Horvátország* (Pécs–Osijek: PTE Állam- és Jogtudományi Kar 2011) 231–248.

Temesi István

# A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁSI RENDSZEREK NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSA\*

Regionalizáció és regionalizmus

A középszintű közigazgatás legszélesebb értelemben a központi igazgatás és a helyi igazgatás legalacsonyabb szintje közötti valamennyi igazgatási szintet jelentheti. A jelenlegi magyarországi helyzetből kiindulva ez lehetne a *kistérség*, a *megye* és a *régió* minden államigazgatási és önkormányzati közigazgatási szervezete, illetve az ezeknek helyet adó szervezeti keret. A témát azonban ennél szűkebben kell meghatározni, tekintettel arra, hogy az elméleti alapon szóba jöhető összes középszintű szervezet tárgyalásának terjedelmi korlátai vannak. Targyunk így elsősorban a regionális közigazgatás, azon belül a regionális önkormányzati közigazgatás és a regionális közigazgatási szervezetek kialakításához vezető út, a *regionalizáció*, valamint ennek háttere, a *regionalizmus*. Ez a tanulmány nem arra koncentrál, hogy milyen konkrét formája, útja volt a régiók létrehozásának Európa egyes államaiban, jöllehet ez sem maradhat említés nélkül. Inkább arra, hogy mi ennek a folyamatnak az eredője és feltételrendszere, mely körülmények kedveztek a regionális közigazgatás kialakításának és létrehozásának, valamint milyen mozgatórugók állnak a folyamat hátterében.

A regionális közigazgatás kapcsán mindenekelőtt szükséges leszögezni, hogy *régió* elnevezésű közigazgatási területi egységek viszonylag kevés európai országban vannak. Franciaországban, Belgiumban, Olaszországban és Portugáliában korlátozottan találunk regionális önkormányzatokat (Madeira és az Azori-szigetek regionális önkormányzata széles önállóságot biztosít, ezzel szemben a kontinentális Portugáliában az önkormányzati régiók kialakítása befejezetlen). Vitán felül áll, hogy a spanyol autonóm közösségek régiók, az európai uniós politika színterén is így jelennek meg, ugyanakkor a régió elnevezésű görög államigazgatási-területi egységek nem rendelkeznek önkormányzati önállósággal. Az Egyesült Királyságot alkotó Skócia, Wales és Anglia sem minősül régióknak, jöllehet önállóságuk egyre növekszik, és e folyamatot sem regionalizációnak, hanem devolúciónak nevezik. A német szövetségi tagállamok Európában és az Európai Unió intézményeiben régióként jelennek meg, de természetesen esetükben sem csupán igazgatási decentralizációról van szó.

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzat* elnevezésű kutatócsoportban készült.

A regionalizáció folyamata sehol sem önmagában zajlott le a közigazgatásban, annak különböző szintjein. Minden olyan államban, ahol sor került a regionális közigazgatás, különösen a regionális önkormányzat létrehozására, ez összhangban állt a közigazgatási rendszer egészének megváltoztatásával. Még tágabb keretekben gondolkodva azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási szervezet megváltoztatásának, a szervezeti reformnak a regionalizáció mindig csupán az egyik eleme. A regionalizáció mindig egy decentralizációs reform részeként jelent meg, amely kiterjedt a központi közigazgatás feladatainak leépítésére és a helyi önkormányzati igazgatás rendszerének megváltoztatására is. Sőt, számos esetben ennél tágabb keretben helyezhető el a regionalizáció, vagyis nem kizárólag igazgatási, hanem politikai decentralizációt is megvalósított.

Erre jó példa a spanyol autonóm közösségek létrehozásának folyamata, amelynek feltételeit egy teljes társadalmi és politikai rendszerváltozás teremtette meg. Hasonló volt a helyzet Portugáliában, ahol az 1974-es forradalom eredményeként jelentek meg a régiók az 1976-os alkotmányban. Olaszországban az 1948. évi alkotmány hozta létre a régiókat, ami szintén társadalmi, politikai váltás hozadéka a második világháborút követően. A belga régiók létrehozása nem annyira forradalmi változás, hanem inkább szerves, lassabb fejlődés eredménye volt. A decentralizáció ott is meghatározó elemét jelentette a reformnak, és napjainkra egyértelművé vált, hogy ez a decentralizáció is átlépte az igazgatási kereteket, amennyiben a belga állam az így létrejött félföderális berendezkedést is készülő lépni, ha nem lépte már át. Nem jellemző a forradalmi hevület a Brit-szigetekre sem, ahol az Egyesült Királyságon belül a decentralizációtól a szakirodalom szerint is élesen megkülönböztetett devolúció (*devolution*) a skót és a walesi önállóságot növelte meg. Igaz, a regionalizmusnak és a regionalizációnak az Egyesült Királyságban éppen az angol igazgatáspolitikai volt a színtere. A második világháború után az államigazgatás regionalizálására többnyire a Munkáspárt törekedett Angliában. Hangsúlyozzuk, hogy regionalizmus alatt többnyire az angliai eseményeket értik, az egyes országrészek öngazgatásának növelését célzó mozgalom, illetve politika a *devolution*. A francia regionalizáció sem önmagában zajlott le. A napóleoni igazgatási rendszer centralizmusát első ízben megtörő decentralizációs törvények gyökeresen alakították át a helyi önkormányzati rendszer működését, és ezen az alapon hozták létre a régiót mint új önkormányzati igazgatási szintet. Az 1980-as években megkezdett decentralizációs folyamat a mai napig nem állt meg, tehát ez sem nevezhető gyors lefolyásúnak.

A regionalizáció, vagyis a régiók létrehozása minden alkalommal átfogó szervezeti átalakítás vagy közigazgatási reform, illetve államreform keretében zajlott le. A nemzetközi példák azt mutatják, hogy a területi közigazgatás regionális átszervezése önmagában nem lehet sikeres, hanem mindig egy jól átgondolt és gondosan előkészített reformcsomag részeként került bevezetésre. A regionalizáció – mint a területi igazgatás egészét érintő változás – nem hagyhatja érintetlenül az államszervezetet sem. A régiókat nem csupán a működő közigazgatási szervezetrendszerbe kell beilleszteni, hanem az államszervezetbe is, hiszen a közigazgatás az államszervezet része. Így a bi-

rósági szervezet, a választási rendszer, sőt egyéb társadalmi és gazdasági intézmények sem maradnak érintetlenül egy regionális reform esetén.

A regionalizáció, amennyiben új regionális önkormányzati szint létrehozásáról van szó, minden alkalommal decentralizációt valósít meg. A decentralizáció tűnik tehát a leglényegesebb elemnek. Ugyanakkor érdemes felidézni, mit is jelent a decentralizáció, milyen következményekkel jár, hiszen a regionalizációról szóló hazai viták hevében ez gyakran háttérbe szorul. A decentralizáció a hatalmi jogosítványok átruházását jelenti a hatalmi központból attól szervezetileg és jogilag önálló jogalanyoknak. A közigazgatásra és azon belül a területi igazgatás kérdéskörére alkalmazva ez azt jelenti, hogy – a centralizáció ellentétéként – a központi kormányzati szervek átadnak, átruháznak feladat- és hatáskörükből a helyi, területi igazgatás relatív önállósággal, autonómiával rendelkező szerveinek. Az utóbbi évek hazai szakmai vitái mintha elfeledkeztek volna erről, legalábbis a viták középpontjában elsősorban a megye kontra önkormányzati régió kérdése állt. Vagyis az, hogy mely megyei önkormányzati hatásköröket volna szükséges az önkormányzati régiókhöz telepíteni, azzal a forgatókönyvvel számolva, hogy a megye nem szűnik meg. A regionalizáció nemzetközi tapasztalatai ezzel szemben azt mutatják, hogy a létrehozott regionális önkormányzatok a központi államigazgatás, elsősorban a központi kormány, valamint a minisztériumok (miniszterek) feladat- és hatásköréből kaptak, ami nem véletlen, hiszen a decentralizáció lényege a munkamegosztás és ezzel együtt az önálló és felelős döntési hatalom megosztásának megvalósítása.

A hazai szakirodalom sajnos eddig nem foglalkozott kellőképpen azzal, hogy a regionalizáció milyen hatással lenne a központi közigazgatásra, különösen a feladat- és hatáskörök változására. Senki nem állította össze azoknak a feladatoknak a katalógusát, amelyeket a központi államigazgatás helyett középszinten lehetne ellátni a leghatékonyabban, vagyis nem határozták meg a központi szervektől és a dekoncentrált szervektől átcsoportosítható feladatokat. Ez azért is lenne lényeges, mert a regionális önkormányzati feladat- és hatásköröknek nincs általános receptjük. Ahány állam, annyiféle megoldás. Nincs általánosnak nevezhető regionális önkormányzati hatáskörlista Európában, mindazonáltal össze lehet foglalni azon igazgatási feladatok körét, amelyekről elmondható, hogy többé-kevésbé regionális szinten szervezik meg ellátásukat. Ilyen az alap- és középfokú oktatás, az egészségügyi szolgáltatások, bizonyos infrastrukturális és energiaszolgáltatások, a környezetvédelem, a szabadidő eltöltésének és a turizmusnak a megszervezése, a területfejlesztés és -rendezés, a regionális tervezés, a kulturális igazgatás és számos gazdasági igazgatási feladat.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a regionális önkormányzat létrehozásának, legyen az decentralizáció vagy devolúció eredménye, elsősorban nem az a lényege, hogy a régió egy másik önkormányzati szint helyét és hatásköreit veszi át, hanem hogy tehermentesíti a központi közigazgatást. Ezt akkor is érdemes szem előtt tartani, ha hazai viszonylatban a regionális önkormányzat létrehozása valószínűleg nem hagyhatná érintetlenül a jelenlegi megyei önkormányzati rendszert.

A regionalizáció eredői kapcsán mindenekelőtt azt a feltételrendszert kell megvizsgálni, amelyek közepette a regionális önkormányzatok létrehozása megvalósulhatott vagy megvalósulhat. Ennek a feltételrendszernek a lényege egy olyan társadalmi konszenzus, amely lehetővé teszi a politikai döntést arról, hogy politikai konszenzussal létrejöjjenek az önkormányzati régiók. E politikai konszenzus háttéréként szolgáló társadalmi konszenzusnak pedig van vagy lehet kulturális, nyelvi, etnikai, nemzeti, vallási háttere, s kell hogy legyen igen erős gazdasági háttere.

Ami a nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, történelmi sajátosságokat illeti, ezek önmagukban sehol nem lettek volna elegendők a regionális önkormányzat létrehozásához. Az úgynevezett etnoregionalizmus, amely a nemzeti, etnikai regionális identitás szerepét kicsit leegyszerűsítve azt meghatározó, sőt egyedüli tényezőnek tartja a regionalizáció folyamatában, erős gazdasági háttér, meghatározó gazdasági folyamatok nélkül nem vezetett volna eredményre. A tradíciók, a történelmi sajátosságok, a regionális identitás természetesen nagyban hozzájárult a regionalizmus és a regionalizáció sikeréhez, de arra is találunk nemzetközi példát, hogy ezek hiányoznak, ezzel szemben a gazdasági tényezők mindig erőteljesen meghatározók.

A spanyol és a belga regionalizmusnak egyértelműen, de még az olaszoknak is alapvető eleme a regionális identitás, különösen nemzeti, nyelvi, kulturális, esetleg vallási téren. Ugyanakkor a flamand mozgalom sikeréhez, így a flamand régió fejlődéséhez szükség volt a frankofón Belgium, Vallónia gazdasági hanyatlásával párhuzamosan pedig Flandria gazdasági fejlődésére, vagyis a gazdasági egyensúlynak az országon belüli megváltozására. Ezt a gazdasági folyamatokat befolyásoló demográfiai változások is megerősítették. Spanyolországban a katalán és a baszk regionalista törekvések hagyományai középkori eredetűek, de a spanyol regionalizáció meghatározó befolyással bíró eleme mégis a fejlett katalán és baszk gazdaság volt. Az iparosítás korában Baszkföld nehézipari központtá lett, a hagyományosan fejlett kereskedelemmel rendelkező Katalónia erős polgári-vállalkozó rétege pedig olyan befolyásos gazdasági tényezőként tudott fellépni, amelynek oldalvizen a gazdaságilag elmaradott, de nyelvileg, nemzetiségileg, kulturálisan önálló Galícia is az első fázisban jutott regionális önállósághoz. Hasonlóan gazdasági indíttatása volt az olasz regionalizáció első lépésének, amelyben az északi és déli országrész közötti éles gazdasági különbségek és ellentétek játszottak meghatározó szerepet, és nem feltétlenül a kulturális, nyelvi vagy nemzeti sajátosságok. Ezek jelentékeny mértékben inkább csak Dél-Tirolt és az Aosta-völgyet jellemzik, Friuli-Venezia Giuliát, Szardíniát és a Mezzogiornót nem különösebben.

Portugália sok tekintetben hasonlít hazánkhoz. Területének méretén és a népességszámán kívül a társadalom viszonylagos homogenitása, valamint a nyelvi, nemzeti, kulturális kisebbségek nem jelentős szerepe és szétszórt elhelyezkedése tekintetében is. A regionális autonómia eredete Portugáliában inkább földrajzi tényezőkkel és azzal a politikai helyzettel magyarázható, amely a rendszerváltás idején alakult ki és kedvezett a két viszonylag nagy önállósággal rendelkező tengerentúli régió létrehozásának 1976-ban. Franciaországban a látszat – a korzikai, breton és baszk mozgalmak – el-



lenére a nemzeti, etnikai sajátosságok nem játszottak meghatározó szerepet a regionalizációban. Ezzel szemben a fejlesztéspolitika, amely a gazdasági egyenlőtlenségek kiegyenlítését, a főváros és a vidék közötti különbség csökkentését célozta, valamint a társadalom és az állam megújításának kényszere már sokkal inkább.

A regionalizáció igazi mozgatórugója tehát, úgy tűnik, a gazdaság, az állami szerepvállalás a gazdaságban és annak megváltozása. A XX. század utolsó évtizedeiben bebizonyosodott, hogy az állam egyértelműen megnövekedett gazdasági jellegű tevékenységét, a közfeladatok ellátását és a közszolgáltatások biztosítását csak a helyi önkormányzatoknál, elsősorban a településeknél lényegesen tágabb keretek között fejtheti ki hatékonyan. Azokban az államokban, ahol a regionalizáció megvalósult, ez rejlik a regionalizmus és a regionalizáció sikere mögött. Mindezt természetesen elősegítette a kulturális, nemzeti, etnikai, nyelvi, vallási vagy történelmi alapon létrejött regionális identitás. Ennek megfelelően a regionális identitással rendelkező területeken a regionális igazgatás működése sokkal hatékonyabb. Ide kívánczok hazánk vonatkozásában egy megjegyzés a regionális identitáskutatást érintően. Sajnos Magyarországon eddig nem készült átfogó, az egész országra kiterjedő kutatás a lakosság regionális identitásáról. Csak feltételezni lehet, hogy a közelmúltban létrehozott, majd meg is szüntetett államigazgatási régiók még nem hoztak létre a lakosság települési és megyei kötődéséhez hasonlítható területi identitást.

Visszatérve az Európában lezajlott és jellemző regionalizáció okaira, ezeket az 1980-as évekre vonatkozóan a közigazgatás hatékonyságnak növelésében, valamint a főváros, a város és a vidék kiegyensúlyozatlan fejlődésének csökkentésében jelölhetjük meg. Az 1990-es években pedig inkább a területi különbségek fejlettségbeli kiegyenlítése és a versenyképesség növelése került előtérbe. Ez utóbbit a globalizáció és az európai integráció előrehaladása kényszeríti ki.

Az állami szerepvállalás és a regionalizmus kapcsolatát illetően igen kifejező Oliver Freeman megállapítása, mely szerint „az állam egyszerre túl nagy és túl kicsi”.<sup>1</sup> Ez egyrészt azt fejezi ki, hogy a globalizált világban a XIX. században kialakult és a XX. században is meghatározó nemzetállam modellje alapján működő államok számos gazdasági problémát képtelenek önmaguk megoldani. A nemzetközi gazdasági tér, illetve az európai integráció részeként, ebben a környezetben csak nemzetközi együttműködés és különböző gazdasági integrációs szervezetek alanyaiként képesek hatékonyan ellátni gazdaságirányítási feladataikat. Az állam kénytelen elfogadni, hogy a problémák és a gazdasági folyamatok globalizálódásával ezek eredményes megoldása kizárólag nemzetközi szervezetek sokasága útján történő együttműködés keretében lehetséges. Következésképp az állam túl kicsi. Ugyanakkor az állam túl nagy is egyben. Mérete miatt távol esik számos gazdasági, szociális, jóléti, kulturális és környezetvédelmi probléma keletkezésének és így az ezekből adódó igazgatási feladatok megoldásának helyszínétől. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a helyi önkormányzati rendszer, a történelmileg kialakult helyi közösségek túl kicsinek és erőtlennek

1. Oliver FREEMAN: „Régionalisme et Régionalisation en Europe” = Janusz SLUGOCKI (szerk.): *Regionalism in Europe. Traditions and New Trends* (Bydgoszcz–Geneva: European Centre for Regional and Ethnic Studies – European Cultural Centre 1993).



Montemassi vára.  
Guidoriccio da Folignano képmása. Részlet

bizonyulnak ahhoz, hogy harmonikus társadalmi és gazdasági fejlődést biztosítsanak. A településen és a településkörnyéken alapuló közigazgatási területbeosztás szűk keretnek látszik, amelyen belül képtelenség megszervezni az egyre bővülő közszolgáltatások ellátását az új feladatok ilyen tömegének megjelenése következtében.

Hasonlóan vélekedik Peter Wagstaff is, aki a nemzetek feletti politikai szint erősítését és a regionalizációt látja szükségesnek. Meglátása szerint a hidegháború lezárását követően a központi államhatalmat centrifugális erők részéről éri politikai nyomás a nemzetállam ellenében,

amit a globalizált világgazdaság nyomása kísér. Az államhatalomnak erre a kihívásra kell választ adnia, mégpedig kettős szerepben: termelőként és fogyasztóként. A kihívásra adott válasznak Wagstaff az Európai Gazdasági és Monetáris Uniót és a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elvét látja.<sup>2</sup>

Michale Keating szerint a régió olyan társadalmi alrendszer, amely nem a társadalom egészéhez kapcsolódik, mint az állam, ezért a regionalizmus nem lehet államszervezési alternatíva. A régió nem helyettesítheti az államot, nem törekedhet az állam társadalmat szabályozó, illetve legitimációs funkciójára. Ugyanakkor a regionalizációval megváltozik a hatalomgyakorlás módja. A nemzetállamban a regionalizmus a centralizáció logikus reakciójaként jelent meg, azonban ez mára megváltozott. A modern posztindusztriális államban a társadalom atomizálódik, a hagyományos politikai törésvonalak eltűnnek, megváltoznak vagy relativizálódnak. A regionalizmus olyan identitássá válhat, amely a hagyományos politikai irányzatokon átível, és időlegesen vagy állandóan érdekeket kovácsol össze. A regionális önkormányzat létrehozása a hatalom gyakorlásának, a kormányzásnak és az igazgatásnak egy olyan módját valósítja meg, amely a területi szereplők együttműködésén alapul. Ezt nevezzük *governance*-nak, szemben a korábban alkalmazott *government*tal. A területi, regionális szereplők mellérendelt viszonya különbözik a hagyományos kormányzástól, ahol a közigazgatás hierarchikus felépítése alá- és fölérendeltségi kapcsolatban álló szervezetek működését feltételezte.<sup>3</sup>

Regionális önkormányzat létrehozására ugyanakkor nem minden európai államban került sor, sőt ezek az államok valójában kisebbségben vannak. A regionalizáció

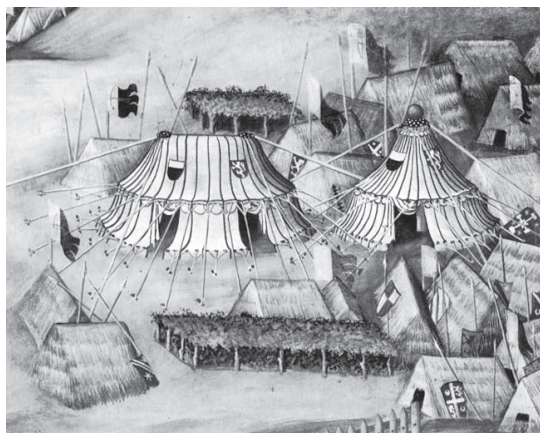
2. Peter WAGSTAFF: „Regions, Nations, Identities” = Peter WAGSTAFF (szerk.): *Regionalism in the European Union* (Exeter–Portland: Intellect 1999) 4.

3. Michale KEATING: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change* (Cheltenham–Northampton: Edward Elgar 1998) 127–129.

ugyan az egyik lehetséges válasz a közigazgatás gazdasági és politikai környezetének változására, de nem az egyetlen. Egyrészt a föderális szerkezetű államokban a regionalizáció nem tudott teret nyerni, ennek nem is lett volna értelme a tagállamok önálló közigazgatása miatt. Ráadásul a tagállamok számos szövetségi államban, így Németországban vagy Ausztriában, a régiók szerepét is ellátják az Európai Unió szervezeteiben.

Nyugat-Európában az 1970-es években indult útjára az a decentralizációs hullám, amely néhány korábban is említett állam esetében regionalizációval járt. Azonban nem szabad elfelejteni, hogy sok

helyen ez a decentralizációs hullám a községek, vagyis helyhatóságok fúzióját is eredményezte, és más megoldások is születtek, például a nagyvárosok és környékük egységes igazgatási egységbe szervezése. Végeredményben – és ez a nemzetközi példákblól levont tanulságként szolgálhat – a regionalizáció lezajlott néhány európai államban, de korántsem vált általános jelenséggé, mint azt korábban itthon sajnos gyakran állították. Gondoljunk az Egyesült Királyság és különösen Anglia, Svédország és a kisebb államok, így Hollandia, Írország, Dánia példájára vagy a felemás portugál regionalizációra. Azt is érdemes kiemelni, hogy az 1970-es években indult decentralizációs hullám az 1980-as évek végére tulajdonképpen leállt, kifulladás. Ennek ellentmondó példája csupán talán Franciaország, amely éppen évtizedünkben folytatta a decentralizációs reformot.



A sienaiak tábora.  
Guidoriccio da Folignano képmása. Részlet

## A REGIONÁLIS ÖNKORMÁNYZAT LÉTREHOZÁSA

Témánk szempontjából természetesen sokkal lényegesebb, hogy azokban az államokban, ahol létrehozták az önkormányzati régiókat, ez hogyan zajlott és milyen tanulsággal szolgálhat számunkra.

A regionális önkormányzat létrehozása mindenhol lépésről lépésre, hosszú folyamat eredményeképpen valósult meg. Ennek nyilván számos oka van. A legjelentősebbek egyike, hogy a regionális önkormányzatot mint közigazgatási szervet és a közhatalom letéteményesét be kellett illeszteni az aktuális működő közigazgatási és kormányzati rendszerbe, mi több, az államszervezetbe, valamint a gazdasági, társadalmi és politikai rendszerbe. Meg kellett találni a helyét szervezetileg és funkcionálisan is.

Spanyolországban a területi önállóságnak évszázados hagyományai voltak és vannak. A középkorban a mai régiók területén található egyik-másik tartomány széles körű kiváltságokkal rendelkezett. Ezeket máig igyekeznek megőrizni, gondoljunk

csak a *forales* rendszerére Baszkföldön és Aragóniában.<sup>4</sup> Az autonómia gondolata évszázadokon keresztül élénken jelen volt a spanyol közéletben, sőt a polgárháborút megelőzően a köztársaság az alkotmányos kereteket is biztosította. Annak ellenére, hogy a diktatúra államhatalma üldözte és elnyomta, a demokratikus átmenet idején a többség számára magától értetődő és természetszerű volt a baszk, a katalán és a galíciai regionális autonómia létrehozása, amely így több évszázados, organikusan fejlődő regionalizmus eredményeképpen jött létre.

Belgiumban a regionalizáció első, kulcsfontosságú eseményének, a nyelvi határok 1963-as kijelölésének és így a nyelvi régiók létrehozásának több évtizedes előzménye volt. Ezt több lépcsőben követték azok az alkotmányreformok, amelyek mára az államot a föderalizmus határára juttatták. A decentralizációs hagyományokkal rendelkező Olaszországban a hirtelen és tulajdonképpen a semmiből jött 1948-as regionalizáció sokáig tartalmatlan maradt az alkotmányos szintű szabályozás ellenére. A fejlődés itt is lépésről lépésre, lassan valósult meg, és így töltötték fel tartalommal valamennyi régió feladat- és hatáskörét. A közelmúlt alkotmánymódosítása itt is felveti a kérdést, hogy vajon az út vége a föderális államszerkezet lesz-e.

Franciaországban a centralizált napóleoni állammodell több mint egy évszázadon keresztül érintetlen volt. A regionalizmust hosszú időn keresztül reakciónak és államellenesnek tekintették, egyben az elmaradottsággal, a maradisággal tartották egyenlőnek. A regionalizáció csírái érdekes módon viszonylag korán, 1871-ben jelentek meg a megyeközi konferencia formájában, de maradandó eredményt még az első világháború idején, 1917-ben létrehozott regionális gazdasági szervezet sem jelentett. A mai regionális önkormányzatok fejlődése valójában 1964-ben vette kezdetét, jóllehet 1955-ben már rendeletben szabályoztak regionális cselekvési programokat és megjelent a huszonkét programrégió. A fejlődés itt is organikus volt, hiszen a regionalizáció az államigazgatásban kezdődött és utóbb terjedt át az önkormányzati igazgatásra, négy lépcsőben 1972 és 2003 között.

Portugália, amely a regionális önkormányzattal rendelkező államok közül a „leggyengébb láncszem”, számottevő regionalizmushagyomány hiányában hozta létre 1976-ban két regionális önkormányzatát. E folyamat folytatása egyelőre várat magára.

## A REGIONALIZÁCIÓ FELTÉTELEI

A nemzetközi megoldások után vizsgáljuk meg, hogy mi szükséges a regionalizációhoz, itt elsősorban a regionális önkormányzat létrehozását értve alatta. Ezt azért lényeges leszögezni, mert a regionalizmus értelmezhető az államigazgatásra is, vagyis az államigazgatás területi egységeinek átalakítására, úgy, ahogyan az hazánkban is megkezdődött.

4. Ősi spanyol, katalán, galíciai és baszk önkormányzati rendszer, melynek alapját a *fuerók* jelentik. A latin *forumból* származó *fuero* spanyol jogi kifejezés; egyik jelentése az önmagát kormányzó, saját joga és intézményei szerint helyileg irányított közösség. (A szerk.)



A regionális önkormányzat létrehozásának alapja mindenekelőtt annak igazgatási-szakmai indokoltsága. Értem ez alatt, hogy a szakma – nyilván viták eredményeképpen kéréselt – konszenzusra jut abban, hogy szükséges a regionális önkormányzat létrehozása. E szakmai konszenzus kulcsszerepére azért kell felhívni a figyelmet, mert hazánkban a több mint egy évtizedes vita a régiókról a jelek szerint – a sikerrel kecsegtető pillanatokat követően –, úgy tűnik, holtpontra jutott. Márpedig szakmai konszenzus hiányában nincs politikai konszenzus sem, ami pedig a feltételrendszer másik lényeges eleme, hiszen a regionalizáció politikai döntés eredménye. Ez a politikai döntés pedig politikai konszenzus nélkül elképzelhetetlen, amelynek feltétele ugyanakkor a széles társadalmi támogatottság. Következésképpen e széles társadalmi támogatottság vizsgálata arra terjed ki, hogy számba vesszük, kik az érdekeltek és kik az ellenérdekeltek a regionális önkormányzat létrehozásában, vagyis az érdekeltségi rendszereket.

Általában jellemző, hogy a helyi önkormányzatok ellenzik a regionalizációt, saját pozíciójuk gyengülésétől tartanak, hiszen hatásköreik egy része átkerül a regionális önkormányzathoz. Ennek indokoltsága nyilvánvalóan a regionalizáció módjától és az újonnan létrehozott regionális szint feladat- és hatáskörének kialakításától függ. Arról azonban semmiképpen nem szabad megfeledkezni, hogy a regionalizáció általában decentralizációt valósít meg, így a központi kormányzatszervek hatásköréből ruháznak át feladatokat a régiók számára. S mivel a decentralizáció a regionalizáció lényeges és elválaszthatatlan tartalmi eleme, ezért a központi közigazgatás ellenérdekeltsége is jellemző, amennyiben valamennyi államigazgatási szerv mint hatalmi tényező szintén ragaszkodik a jelentőségét igazoló feladataihoz és nem szívesen ad át a regionális önkormányzatnak sem feladatot, sem az ehhez járuló jogosítványokat vagy anyagi forrásokat.

Ki kell emelnünk az önkormányzati ügyekért felelős minisztert és minisztériumát, aki és amely a közigazgatási *status quo* fenntartásában érdekelt, vagyis szintén ellenérdekelt. A gazdasági fejlesztésért felelős miniszter és minisztériuma, amely a nemzetközi tapasztalatok tükrében jelentős befolyással bír a területfejlesztésben és jelentős források felett diszponál, szintén veszít hatalmi pozíciójából a regionális önkormányzat létrehozásával, ezért lesz ellenérdekelt.

Vannak olyan további területi tényezők, amelyek a területi forráselosztás rendszerében elfoglalt, illetve kiharcolt pozíciójuk gyengülését láthatják a regionális önkormányzat létrejöttében, ezért állnak az ellenérdekeltek táborába. Itt találjuk a helyi, területi országgyűlési képviselőket, a helyi-területi államigazgatási szervezet apparátusát, valamint a parlamenti pártokat és ezek apparátusát. Mielőtt elrettennénk az ellenérdekeltek hosszú sora láttán, vegyük számításba, hogy ezek a tényezők nem megkerül-



A condottiere.  
Guidoriccio da Folignano képmása. Részlet





A *Maestà* medalionokkal tagolt szegélye. Részlet

hetetlenek, továbbá vizsgáljuk meg, kik lehetnek érdekeltek a regionális önkormányzat létrehozásában. Mindazok a területi szereplők, akik a lehetőségeik bővülését látják benne. Lehetnek közöttük civilszervezetek is. Nyilvánvaló, hogy erős regionális identitás esetén a nemzeti, kulturális, nyelvi, vallási stb. sajátosságok érvényre juttatását célul kitűző társadalmi szervezetek jöhetnek szóba. Felkarolhatják a regionális kezdeményezést az érdekképviselői szervek, amelyek politikai szereplők, és természetesen a politikai pártok is. Számos példa van a regionális nemzetiségi politikai pártok, mozgalmak aktív szerepére, amely hozzájárult a regionalizációhoz. A legjellemzőbb Flandria, Baszkföld és Katalónia esete, de arra is van példa, hogy a regionalizmust országos párt veszi fel politikai programjába, miután helyi-területi szinten megváltoznak a politikai erőviszonyok (Franciaország).

Nagyon lényeges, hogy a gazdaság szereplői a regionális gondolat és a regionális önállóság támogatói közé álljanak. Az üzleti szféra a politikától minél távolabb álló gazdasági rendszert, üzleti életet és politikamentes igazgatást tart kívánatosnak.

A regionalizációnak kedvező helyzet kialakulásában aktív szerepet játszhatnak a területi szereplők, amelyek célirányos együttműködését nevezi Michale Keating „fejlesztési koalíciónak”.<sup>5</sup> A gondolat az amerikai városfejlesztési politikából származik. Ott a fejlesztési koalíció a társadalmi és politikai szereplőktől, osztályoktól független, helyi alapokon szerveződő, a gazdasági fejlődést célzó szövetség egy adott helyen és adott időben. Összetétele a helyszíntől függően változhat. A fejlesztési politikát a külső piacok helyi forrásokra és lehetőségekre gyakorolt hatásának az eredményképpen alakítják ki, amit a fejlesztési koalíció összetétele, a régió intézményi szerkezete és a kulturális tényezők összessége befolyásol. Ebben a politikai vezetésnek is jelentős szerepe lehet. A fejlesztési koalíciókat a terület, az intézmények, a társadalmi összetétel, a kultúra és a külső kapcsolatok alapján lehet elemezni.

A helyi igényeknek, a szervezett társadalmi és politikai mozgalmaknak tehát legalább olyan nagy jelentőségük van a regionalizáció támogatásában, mint a régió gazdasági szereplőinek.

Természetesen nem hagyható ki az érdekeltek körének felsorolásából a központi hatalom, a központi közigazgatás sem. E tekintetben a nemzetközi példák azt mutatják, hogy a regionális reform megvalósításának kedvez a politikai változás. Ez leg-

5. KEATING (3. lj.) 144.

alább kormányváltást jelent, amire példa Franciaország, de lehet nagyobb volumennű politikai változás, teljes vagy nagy kiterjedésű társadalmi-politikai rendszerváltás, mint amilyen a spanyol vagy a portugál regionalizáció háttérében állt. Olaszországot is ide sorolhatjuk az 1948-as kezdetre tekintettel.

Maradva a kormányzati pozícióban álló erők változásának eseténél, a regionális reformot politikai célkitűzésként megfogalmazó erőknek akkor volt esélyük a program megvalósítására, amikor ezt kormányra kerülésükkor azonnal vagy közvetlenül utána valósították meg. A kormányzati pozícióban eltöltött hosszabb idő után a kormányzó politikai erők elkényelmesednek, hatalmi pozíciók megszilárdulása már nem motiválja őket a változtatásra.

#### A REGIONALIZÁCIÓ IDEOLÓGIAI HÁTTERE: A REGIONALIZMUS

Mint korábban megállapítottuk, a regionalizáció decentralizációt valósít meg. Kérdés, hogy milyen a regionalizáció viszonya a modernizációhoz. A regionalizáció és a modernizáció közé hiba volna egyenlőségjelet tenni, bár számos példa azt mutatja, hogy a regionalizáció a modernizációt, a közigazgatás megújítását szolgálja, mint például Franciaországban. Ugyanakkor a regionalizáció önmagában mégsem egyenlő a modernizációval, hanem annak az egyik eleme. A modernizációnak, a közigazgatás megújításának ki kell terjednie a közigazgatás valamennyi elemére, így a teljes közigazgatási szervezetre, beleértve a helyi és a központi igazgatást, valamint a személyzetre és a funkciókra. Sajnos Magyarországon az elmúlt évtizedben szakmai körökben is elterjedt az a vélekedés, hogy a közigazgatás reformját a regionalizációval lehet megvalósítani, holott ez csak a reform egyik eleme (lenne).

A regionalizáció és a modernizáció viszonyát és azt, hogy nincs mindig teljes azonoság közöttük (sőt olyan példa is akad, amikor ellentétes érdekeket szolgálnak), a regionalizáció politikai, ideológiai háttérének további boncolgatásával is érdemes megvizsgálni. Ennek során azt állapíthatjuk meg, hogy a regionalizmus, illetve a regionalizáció korántsem jelentette minden esetben a haladást, a modernséget. Erre a legjobb példa a konzervatív regionalizmus, amely ellenállt a nemzetállam képében megjelenő modernizációnak, vagyis valójában a központosító és uniformizálásra való törekvéseknek. Erre példa a XIX. századi regionalizmus Spanyolországban, amely a karlisták<sup>6</sup> bázisává vált, valamint a francia regionalizmus egészen az 1960-as évekig. Franciaországban a regionális gondolatot, kezdve a francia forradalom új állami és kormányzati berendezkedésének megteremtésétől, sokáig reakciónak és fejlődésellenesnek tartották. Példaként említhető még a jakobita mozgalom Nagy-Bri-

6. Spanyol monarchista politikai mozgalom, melynek tagjai VII. Ferdinánd halála után, 1833-ban a fiúági örökösödését tekintették legitimnek, s Ferdinánd fivérét, Károlyt (Don Carlost) szerették volna a spanyol trónon látni, nem pedig Izabellát. (A szerk.)

tanniában,<sup>7</sup> Olaszországban pedig a déli konzervatív politikai elit Róma-ellenes ideológiája.

A regionalizmus politikai vonatkozása kapcsán érdemes megemlíteni, hogy az nem köthető kizárólag egyetlen politikai ideológiához. Valójában az a meglepő, hogy milyen sok, egymással éles ellentétben álló politikai ideológia tűzte zászlajára. Kis túlzással tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a politikai palettán található valamennyi ideológia felhasználta már. A már említett jobboldali konzervatív regionalizmus nem jelenti azt, hogy minden jobboldali politikai erő viszonyulása konzervatív volna a regionalizációhoz. Az úgynevezett polgári regionalizmus a modernizációhoz köthető, földrajzilag pedig a gazdaságilag fejlett régiókhoz. Ezekben a régiókban a dinamikus fejlődő tulajdonosi vállalkozó réteg arra törekedett, hogy megszabaduljon a nemzetállam és az államhatalom képében megjelenő ballaszttól, amelyet az elmaradottabb országrészek jelentettek, legalábbis szerintük. Ilyen a XIX. század végén kibontakozó katalán vagy a baszk regionalizmus, a regionális reformokat sürgető olasz *Confindustria* (a gyáriparosok nemzeti szövetsége) az 1960-as években, valamint Baden-Württemberg tartomány Németországban és Flandria Belgiumban.

Az úgynevezett progresszív regionalizmus a baloldalhoz köthető. Ilyen volt a *Mouvement régionaliste français* és a *Félibrige Rouge* Franciaországban, a meridionalista mozgalom Olaszországban, valamint a progresszív mozgalmak Skóciában és Walesben.

A jobboldali regionalizmus további megjelenési formája a jobboldali populista, amely véstesen közelít a szélsőséghez. Olaszországban a Lombard Liga, majd az Északi Liga, Belgiumban a Flamand Blokk, továbbá néhány francia regionalista mozgalom említhető példaként.

Ismerünk nacionalista, valójában szeparatista regionalista szerveződések is, ami a szélsőjobboldal területe. Ezek az általuk történelminek nevezett európai régiókban tevékenykednek. A legerősebb ezek közül (nem számítva ide az inkább irreudenta észak-ír mozgalmat) a baszkföldi *Herri Batasuna* és a Skót Nemzeti Párt. A mérsékelt flamand és a katalán mozgalom nem törekszik elszakadásra, megelégszik az állam átalakításával.

Végül ideológiailag semleges a regionalizmus egyik legmodernebb, technokratikus és depolitizált formája. Ezt a típusú regionalizmust az 1960-as és 1970-es évek regionális politikája testesíti meg, amelyet a fejlődés és a modernizáció szinte teljes depolitizáltságának víziója motivált. Ez a regionalizmus a regionalizációt tisztán technikai problémaként kezeli, ideológiától mentesen, a politikailag semleges intézményeket részesíti előnyben, ami a szakértői rétegnek kedvez, és támogatásra talál a tőkebefektetők részéről.

7. A Jakab-pártiak politikai csoportosulása, vagyis II. Jakab angol királynak, majd fiának, III. Jakabnak, később unokájának, a trónkövetelő Károly Edwardnak a párthívei, akik között sok volt a skót nemességhez tartozó tory. (A szerk.)

## A REGIONÁLIS ÁLLAM

A regionalizált államokat összehasonlítva azt a megállapítást tehetjük, hogy a közöttük lévő különbségek sokkal meghatározóbbak, mint közös sajátosságaik. Nyilvánvaló, hogy ez részben a közigazgatás nemzeti jellegével magyarázható. A közigazgatáshoz hasonlóan a nemzeti sajátosságok itt is meghatározók. A különbségekről részben már esett szó. Megállapíthatjuk, hogy a regionalizációnak általános, mindenhol felhasználható receptje nincs. A regionalizáció, miként a decentralizáció, országonként más és más módon megy végbe. Ehhez gyorsan tegyük hozzá, hogy természetesen csak azokban az országokban, ahol ez lezajlott. Számos európai állam közigazgatása ugyanis dacolt a decentralizációs hullámmal. A különböző államokban eltérő a regionális önkormányzatok alkotmányos szabályozása és jogállása, szervezeti felépítése, hatásköre, pénzügyi rendszere, intézményi háttere, hivatali apparátusa, politikai kapacitása, a más közigazgatási szervekkel és a civil társadalommal való viszonya és a társadalmi-gazdasági környezete.

Ennek ellenére közös sajátosságokat is találunk, így a korábban számba vett gazdasági tényezők szerepét a regionális önkormányzat létrehozásában, és különösen a területi egyenlőtlenségek, a város és a vidék fejlettségbeli különbségének kiegyenlítését mint célkitűzést. Számos regionalizált országban a gazdasági tényezőket segítették a kulturális, nemzeti, nyelvi sajátosságok, amelyek bizonyos régiókat jellemeznek az országon belül. Hasonlóságot találunk a politikai sajátosságokban is, ilyen különösen a centrum-periféria viszonya. Végül meghatározó az európai integráció, amely elősegítette a regionalizációt, például regionális politikájával.

Ha Magyarországot akarjuk beilleszteni ebbe a rendszerbe, azt kell tapasztalunk, hogy a regionalizált államokhoz viszonyítva sokkal több különbséget találunk, mint hasonlóságot. A sokáig példaként hivatkozott úgynevezett etnoregionalizmus szempontjából valójában egyáltalán nem találunk közös vonásokat. A történelmi események következtében hazánkban nincsenek kulturális, nyelvi, vallási, nemzeti, etnikai alapú területi különbségek. A meghatározó tényezők közül a gazdaságiakat emelhetjük ki, elsősorban az egyes országrészek közötti különbségeket, vagy a főváros és a vidék, valamint az urbanizált és rurális térségek közötti fejlettségbeli eltéréseket.

Ha a legtöbbször hivatkozott öt európai államot sorra vesszük, azt látjuk, hogy Olaszország, Spanyolország és Belgium egyértelműen alig mutat hasonlóságot Magyarországgal. Párhuzamot gyakorlatilag nem tudunk vonni. Az országok mérete nem adhat összehasonlítási alapot, mert európai léptékkel mérve két nagy és egy kicsi államról van szó. Az etnikai, nyelvi, kulturális, földrajzi sajátosságok sem teszik lehetővé az összehasonlítást. A szóban forgó három állam közül talán a spanyol politikai helyzet mutat némi hasonlóságot hazánkéval, amennyiben az 1970-es években ott a miénkhez hasonló rendszerváltás, demokratikus átmenet zajlott le.

A legtöbb hasonlóságot Portugália és Magyarország között találjuk, mert a két ország mérete, népessége, társadalmi homogenitása, unitárius nemzetállami szerkezete, a közelmúltban lezajlott demokratikus társadalmi és politikai átmenet, az erős centralizáció és a befejezetlen decentralizáció hagyományai, valamint a gazdasági fejlettség

területi különbségei, például a főváros szerepe megannyi közös sajátossággal szolgál. Sajnos azonban a hazánkhoz minden tekintetben leginkább hasonló ország éppen a *befejezetlen regionalizáció* példája, s mint ilyen, nem nevezhető sikertörténetnek. Az önállóságot élvező két nagy régió, Madeira és az Azori-szigetek mellett a kontinentális országész régiói nem jutottak önkormányzati önállósághoz, és a regionalizáció megmaradt az államigazgatás keretei között.

Végül essék szó Franciaországról. A hazai regionalizációval mutat hasonló vonásokat, különösen a végrehajtás forgatókönyvével. Az 1789-es forradalmat követően a köztársaság, nemkülönben a császárság, Európában a centralizált és uniformizált közigazgatás modellje volt, s ebben szintén hasonlóságot mutat hazánkkal. A regionalizáció tekintetében a hazai szakirodalomban és a politikai programokban is megjelent a francia regionalizációéhoz nagyon hasonló forgatókönyv, amely szerint az államigazgatás regionális alapúvá történő átalakítását követheti majd a regionális önkormányzat létrehozása. Ennek tervezett útja az államigazgatási ágazati szervek regionálissá való átszervezése volt, majd a közigazgatási hivatalok regionalizálása tette volna teljessé a folyamatot. Ha nem is pontosan ilyen, de ehhez hasonló út Franciaországban járható volt. Igaz, a koncepció kiérlelésére és a megvalósítására több idő állt rendelkezésre, mint itthon. Hazánk vonatkozásában ugyan beszélhetünk a későn jövők előnyéről, jelenleg azonban akkor sem jelenthetjük ki, hogy a francia megoldás alkalmazása minden tekintetben sikeres volna Magyarországon.

Franciaország esete azért is tanulságul szolgálhat, mert ott a regionalizáció válaszként szolgált egy mélyülő társadalmi válságra, a modernizáció eszközévé vált, beleértve az állam megújítását, és eszköze lett az egyes országrészek között kritikus méreteket öltő, különösen a főváros és környéke dominanciájában megmutatkozó gazdasági, fejlettségbeli különbségek kiküszöbölésének. A francia regionalizmus akkor lett sikeres, amikor mellé állt egy meghatározó politikai erő, és ezt követően sikerült a két nagy politikai oldalnak kompromisszumot kötnie a megvalósításáról.

## ÖSSZEGZÉS

Összegzésként három megállapítást tartok lényegesnek kiemelni. Az első, hogy a regionalizáció sikerének feltétele a politikai kompromisszum és a mögötte álló társadalmi konszenzus. A második az időtényező. A regionalizáció minden esetben hosszú, több évtizedes folyamat, rendszerint organikus fejlődés eredménye. Erre tekintettel valóságos csoda volna, ha hazánkban regionális önkormányzatok működnének alig tíz évvel az után, hogy a kormányzat programjának része lett a regionalizáció. Végül nagyon lényegesnek tartom, hogy a regionalizációt sehol sem célként jelölték meg, hanem eszközként. A regionalizáció minden regionalizált államban a decentralizáció, a modernizáció megvalósításának, a gazdasági versenyképesség és igazgatási hatékonyság növelésének, valamint a társadalmi és politikai konszenzus megteremtésének az eszköze volt.



Szegedi László

## AZ UNIÓS JOGNAK VALÓ MEGFELELÉS DILEMMÁI KÖZÉP-EURÓPÁBAN AZ AARHUSI EGYEZMÉNY HARMADIK PILLÉRE TÜKRÉBEN\*

Az európaizálódási folyamatokkal kapcsolatos kutatások jelentős része az új tagállamok csatlakozásának a közép-európai térségre gyakorolt hatásaival foglalkozik. A kutatások általános jelleggel vizsgálják, hogy az új tagállamok – összehasonlítva az úgynevezett EU-15 országcsoporttal – miképp ültetik át és kényszerítik ki az egyes uniós irányelvek elvárásait, s ennek tükrében létezik-e speciális közép-európai európaizálódási folyamat. Adott elméletek célja olyan tényezők azonosítása, amelyek alapján előre leírható az egyes országcsoportok viszonyulása az uniós jog elvárásaihoz – tekintettel az ágazati irányelvek átültetéséből leszűrhető tapasztalatokra. Ennek keretében tagállami és regionális alapon is vizsgálják a közösségi jog átültetésére és betartására, betartatására való hajlandóságot. Az eddigi kutatások kevésbé koncentráltak az EU környezetpolitikai elvárásainak teljesítésére, ezért szükségesnek tartom az elméletek alkalmazási körét ágazatpolitikai szempontból kiterjeszteni.

A demokratikus működés egyik meghatározó tényezője, hogy a vizsgált államok milyen mértékben garantálják a civilszervezetek fellépését az Aarhusi Egyezmény által előírtak alapján. Jelen elemzés a térségbeli európaizálódási folyamatokat vizsgálja a környezetpolitika példáján keresztül, konkrétan azt, hogy az Aarhusi Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó környezeti hatásvizsgálati irányelv térségbeli átültetésével és kikényszerítésével miképp biztosítják a civilszervezetek számára az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést környezeti ügyekben.

Az alábbi elemzésben két fő kérdésre keresek választ. Egyrészt arra, hogy a területi alapú kategorizálás alkalmazható-e az uniós környezetpolitikában – különösen a környezeti hatásvizsgálati irányelv adott kérdései mentén, másrészt arra, hogy ennek alkalmazhatósága esetén létezik-e speciális európaizálódási folyamat, amelyik kifejezetten a közép-európai térséget jellemzi. Mindehhez több általános jellegű kérdést kell megvizsgálni.

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Hatékony központi és helyi jogalkotás* elnevezésű kutatócsoportban készült.

A különböző európaizálódási elméletek általában elkülönítetten kezelik a közép-európai térséget.<sup>1</sup> Az elméletek kiindulási pontja legtöbbször a csatlakozás során előírt követelmények rendszere. A tagjelölt államok jogalkotása és intézményei a csatlakozás elősegítése érdekében jelentős elkötelezettséget mutattak a csatlakozás követelményeinek teljesítése iránt, ugyanakkor erre a szakirodalomban sokan kritikusan tekintettek.<sup>2</sup> Az uniós bővítéssel összefüggő törvények elfogadása gyakran gyorsítva – valódi parlamenti viták, a társadalmi-gazdasági következményeket taglaló pártpolitikai verseny nélkül – folyt le, amit kiegészített, hogy a végrehajtó hatalom központosította a döntéshozatalt.<sup>3</sup> Ennek eredménye az úgynevezett keleti problémaként azonosított jelenség, amely miatt kétségbe vonható az EU által vezérelt reformfolyamatok tartóssága.<sup>4</sup>

Gerda Falkner empirikus vizsgálatainak alapjául szociálpolitikai és munkajogi kötődésű irányelvek átültetése, valamint az átültetési aktusok kikényszerítéséből származó tapasztalatok szolgáltak. Elemzésében rávilágított, hogy a korábban meghatározó két európaizálódási elmélet – az úgynevezett *misfit*<sup>5</sup> és a *veto player*<sup>6</sup> – csak részben képes magyarázni az uniós csatlakozás és az uniós jog tagállamokra gyakorolt hatását. A *misfit* elmélet szerint az átültetési problémák az uniós és a nemzeti szabályozási, intézményi hagyományok összeütközéséből, a *veto player* teóriája szerint inkább az átültetési folyamatra befolyással bíró szereplők nagy számából és ezek állandósuló érdekonfliktusaiból fakadnak.

1. Tanja A. BÖRZEL – BUZOGÁNY Áron: „Governing EU accession in transition countries: the role of non-state actors” = *Acta Politica* 2010/1–2, 158–182; Antonatea L. DIMITROVA: „The new member states of the EU in the aftermath of new enlargement. Do new European rules remain empty shells?” = *Journal of European Public Policy* 2010/17:1, 137–148; Ulrich SEDELMEIER: „Europeanisation in new member and candidate states” = *Living Reviews in European Governance* 2006/3; <http://www.livingreviews.org/lreg-2006-3>; Ulrich SEDELMEIER: „After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe” = *Journal of European Public Policy* 2008/6, 806–825; Gerda FALKNER – Oliver TREIB: „Institutional Performance and Compliance with EU law: Czech Republic, Hungary, Slovakia and Slovenia” = *Journal of Public Policy* [Special Issue on Institutional Performance in the New Member States, 2010] 101–116.

2. FALKNER–TREIB (1. lj.) 101–103; SEDELMEIER (1. lj. [2008]) 806; DIMITROVA (1. lj.) 138.

3. SEDELMEIER (1. lj. [2008]) 807.

4. DIMITROVA (1. lj.) 138.

5. Francesco DUINA: „Explaining legal implementation in the European Union” *International Journal of the Sociology of Law* June 1997, 155–179; Christoph KNILL – Andrea LENSCHOW: „Coping with Europe. The impact of British and German administration on the implementation of EU environmental policy” *Journal of European Public Policy* 1998/4, 595–614; Tanja A. BÖRZEL: „Why there is no »Southern Problem«, on environmental leaders and laggards in the European Union” = *Journal of European Public Policy* 2000/7, 141–162.

6. Thomas RISSE – Maria Green COWLES – James CAPOROSO: „Europeanization and domestic change: Introduction” = Maria Green COWLES – James CAPOROSO – Thomas RISSE (szerk.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change* (Ithaca: Cornell University Press 2001) 1–20; George TSEBELIS: „Decision-making in Political Systems; Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism” *British Journal of Political Science* 1995/25, 289–325.

Falkner új elmélete, az úgynevezett *worlds of compliance*,<sup>7</sup> a tagállamok egyes csoportjainak megfelelési kultúráját, az EU szakpolitikai elvárásaihoz való viszonyulást vette kiindulási pontnak. Részleteiben alaposabban kidolgozott rendszert állított fel, amelyben azonban még nem vette figyelembe az újonnan csatlakozott tagállamokat. A munkaerő-piaci irányelvekből<sup>8</sup> leszűrhető tapasztalatok alapján a régi tagállamokat három csoportba sorolta:

A jogkövetők csoportjába tartozó Dánia, Svédország és Finnország esetében az átültetés kellő időben, az irányelvek célkitűzéseinek megfelelően történik, az uniós elvárásoknak való megfelelési kultúra egyfajta társadalmilag beépített önkikényszerítő mechanizmusként működik (*world of law observance*). A második csoportba tartozó Németországban, Ausztriában, Hollandiában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban és Spanyolországban – a tapasztalatok szerint – a kellő időben és megfelelő módon történő átültetés feltétele a tagállami politikai megfontolások szabta keretek közé illeszkedés (*world of domestic politics*). Ha ez hiányzik, akkor a pártpolitikai, kormányzati és nagyobb érdekképviseleti csoportok preferenciáival való ütközés akár hosszabb távon is az uniós elvárások megsértésével, hiányos átültetéssel vagy annak teljes elmaradásával járhat. Végül a harmadik csoportot alkotó Portugáliát, Görögországot és Franciaországot a megkésített vagy csak formális átültetés jellemzi, amelynek hátterében a bürokratikus hozzáállás, illetve a közigazgatási hagyományok ereje áll. Ebben a körben az uniós elvárásoknak való megfelelés egyik eszköze lehet az átültetés belső reformokkal történő összekapcsolása (*world of transposition neglect*).

Az elmélet finomítása keretében Falkner területileg kiterjesztette annak vizsgálati körét, valamint elválasztotta az átültetés szakaszát a tényleges átültetési aktusok alkalmazásától és kikényszerítéstől. Az alkalmazás szempontjából az újonnan csatlakozott államok kifejezetten jó eredményt képesek felmutatni, ugyanakkor a kikényszerítés fázisát elemezve a vizsgálati eredmények alapján új kategória jött létre, amely szerint ebben az országcsoportban az uniós elvárások holt betűk, hivatalos nyelven fogalmazva üres szavak (*world of dead letters*) maradnak.<sup>9</sup> A csatlakozáskor még nem jellemző politikai viták egyre erősebben jelentkeznek a térségben az irányelvek átültetésekor, emellett a kikényszerítés és az alkalmazás során rendszerszinten általános a megfelelés elmaradása. Ennek oka az érintett szervezetrendszeren belüli koordinációs probléma, a jogalkalmazó szervek kapacitáshiánya, a rendelkezésükre álló források szűkös mivolta, a tájékoztató rendszerek kiépítetlensége.<sup>10</sup>

7. Lásd bővebben Gerda FALKNER – Miriam HARTLAPP – Oliver TREIB: „Worlds of compliance. Why leading approaches to European Union implementation are only »sometimes-true theories«” *European Journal of Political Research* May 2007, 395–416.

8. 2003/88/EK parlamenti és tanácsi irányelv a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól; 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról; 2002/73/EK parlamenti és tanácsi irányelv a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén történő végrehajtásáról szóló 76/207/EGK tanácsi irányelv módosításáról.

9. FALKNER–TREIB (1. lj.) 102–103.

10. FALKNER–TREIB (1. lj.) 112–114.



*Szent Márton lemond a fegyverekről*

Az uniós normákhoz való hozzáállás érzékeltetésére Dimitrova is hasonló terminológiát (*empty shells*; üres vázak) használ, sőt – álláspontja szerint – adott területeken egyértelmű visszalépés történt a csatlakozást követően.<sup>11</sup> Ugyanakkor jelzésértékű, hogy a kutatás nemcsak a térség országait, hanem Írországot és Olaszországot is olyan államként azonosította, amelyek az átültetéskor átpolitizált folyamatot valósítanak

11. DIMITROVA (1. lj.) 138.



meg, a kikényszerítéskor pedig hiányosságokkal küzdenek.<sup>12</sup> Ulrich Sedelmeier szerint nem szabad túlzott általánosításokkal élni a keleti probléma létét illetően, mivel az úgynevezett EU-8 országcsoporthoz (a posztszocialista új tagállamok) eredményei bizonyos esetekben felülmúlják a régi tagállamok teljesítményét, ráadásul a jogsértési eljárásokat gyorsabban, az eljárás korai szakaszában oldják meg. Ennek oka többek között, hogy az új tagállamok hajlamosak az uniós követelmények teljesítését elvárt és helyes magatartásként felfogni.<sup>13</sup>

A hivatkozott cikkek eltérő eredményei arra utalnak, hogy a kérdés további, mélyebb vizsgálata szükséges. Ami az egyes szakpolitikai területeket illeti, Falkner szerint a *worlds of compliance* elmélet nem pusztán a szociális irányelvek, hanem egyéb szakpolitikai elvárásoknak való megfelelés modellezésére is alkalmas.<sup>14</sup> Érdemes tehát más szakpolitikák tekintetében is megvizsgálni, hogy teljesülnek-e a fenti elmélet feltevései, valóban létezik-e keleti probléma, majd ennek keretében megválaszolni a kérdést, hogy az uniós elvárások tényleg csak üres szavak-e a térségben. Jelen elemzés célja ennek érdekében a *worlds of compliance* elmélet vizsgálata a környezeti hatásvizsgálatról szóló 2003/35/EK irányelv<sup>15</sup> (a továbbiakban: irányelv) közép-európai átültetésének példáján keresztül.

A környezetpolitikai irányelvek átültetése különös jelentőséget kap a posztszocialista államokban, ugyanis a szocialista állami ideológia – a túlhajszolt iparosítás révén – a gazdasági növekedést helyezte előtérbe, akár a természeti értékek védelmével szemben is.<sup>16</sup> A környezeti hatásvizsgálat pedig egyfajta indikátorként képes megmutatni, hogy a csatlakozással járó követelményeknek megfelelni kívánó posztszocialista közigazgatási szervezetrendszerek képesek és hajlandók-e átvenni a korábban idegen szemléletmódot. Ez a szemléletmód elsősorban az adott környezeti hatások minél szélesebb körű vizsgálatában, az így kapott eredményeknek a döntéshozatali folyamatba történő becsatornázásában, valamint a nyilvánosság részvételének biztosításában nyilvánul meg az eljárás során.<sup>17</sup>

A szemléletváltás eredményeként a posztszocialista közigazgatási- és jogrendszerek a társadalmi szervezetekre egyrészt nonkonformista szervezetekként, másrészt olyan partnerekként is tekinthetnek, amelyek jelentős mértékben erősíthetik az állami szereplők koncepcióalkotási képességét.<sup>18</sup> Ugyanakkor a nem állami szervezetek – amint a közigazgatási bírászkodás alapvetően szubjektív jogvédelmi funkciója is mutatja – nem csupán az utóbbi évtizedekben számítottak a térségben rendszeridegen szereplőknek. Az objektív alapú, közérdekű fellépés e formája – indikatori szerepkö-

12. FALKNER–TREIB (1. lj.) 113.

13. SEDELMEIER (1. lj. [2008]) 807.

14. Lásd FALKNER–HARTLAPP–TREIB (7. lj.) 411.

15. 2003/35/EK parlamenti és tanácsi irányelv a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről, valamint a nyilvánosság részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való jog tekintetében a 85/337/EGK és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról.

16. Oivind STOLE: „Europeanisation in the context of enlargement. A study of Hungarian environmental policy” *Arena Report* 2003/7, 12.

17. STOLE (16. lj.) 13.

18. Lásd bővebben BÖRZEL–BUZOGÁNY (1. lj.) 158–182.



réből fakadóan – alkalmas arra, hogy az újonnan csatlakozott tagállamok (megfelelve az uniós jog ilyen irányú elvárásainak) annak kiszélesítésével demonstrálják az uniós elvárások teljesítése iránti elkötelezettségüket.

#### A KÖZÉRDEKŰ FELLÉPÉS ÉS A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS TÖRTÉNETI DIMENZIÓI

Fő témánk részletesebb elemzéséhez egy másik általános kérdés áttekintésére is szükség van, s ez a közérdekű fellépés és a közigazgatási bíráskodás problémája.

„A szabadság ígéretével fellépő liberális állam a közjót szolgáló abszolutizmus tagadásaként született.”<sup>19</sup> Ám a beavatkozásmentes állam a XIX. század végén feladta korábbi pozícióját és – egyfajta öngerjesztő folyamat eredményeként is – növelni kezdte a közigazgatás hatalmát, előbb jogi szabályozóként, majd legfőbb hatóságként fellépve, amely tilt, engedélyez és feltételeket szab. Ekkor jelent meg az állam közszolgáltató funkciója is. „A köz érdekében fellépő állam megpróbálta döntéseit [...] tudományos alapokon racionalizálni, majd mikor ennek lehetetlensége nyilvánvalóvá vált, kénytelen feladni azt az elvet, mely a közérdeket objektívizálhatóként kívánja megragadni, belátva hogy az egyensúlyt [...] az érdekelték, illetve érintettek olykor nagyon is szubjektív értékeléseinek figyelembevételével kell megteremtenie.”<sup>20</sup> Nyilvánvaló, hogy a közigazgatásnak – már csak elnevezéséből fakadóan is – egész tevékenysége, működése során a köz érdekeit képviselve kell eljárnia, ugyanakkor nem monopolizálhatja azt, és amikor mások, például társadalmi szervezetek lépnek fel a közérdekre hivatkozva, azt nem lehet a közigazgatással szembeni bizalmatlanság kifejezéseként megítélni.<sup>21</sup>

A társadalmi szervezetek bevonásának európai dimenzióit – különösen a társadalmi szervezetek keresetindítási jogát – annak fényében is lehet elemezni, hogy miképpen alakult az állam és az állampolgár viszonyának meghatározó felfogása. A közép-európai régióra jellemző, hogy a közigazgatási bíráskodás funkciója a szubjektív jogvédelem. Ennek oka, hogy XIX. század második felének a demokrácia és a monarchia között egyensúlyozó jogfejlődése nem tette lehetővé, hogy a köz ügyeiért tevékenykedő közigazgatás tágabb értelemben vett felelőssége vita tárgya lehessen. Elismerték ugyan az egyén jogképességét, de csak akkor és annyiban, amikor és amennyiben saját érdekeit érvényesítve lépett fel, ám a közügyek egészére vonatkozó „politikai implikációk” nem képezhettek külön jogvita tárgyát.<sup>22</sup> Bár ezek a megállapí-

19. Kiss Barnabás: „Az alapjogok korlátozása és a közérdek” = SZAMEL Katalin: *Közérdek és közigazgatás* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2008) 170.

20. SZAMEL Katalin: „A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról” = SZAMEL (szerk.) (19. lj.) 23.

21. Lásd Hans-Joachim Koch: „Die Verbandsklage im Umweltrecht” = *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* Hef 4, 2007, 370–374.

22. Lásd Johannes Masing: *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts: europäische Impulse für eine Revision der Lehre vom subjektiv-öffentlichen Recht* (Berlin: Duncker und Humboldt 1997) 219.

tások a német jogfejlődésre vonatkoznak, a közigazgatási bíraskodás szubjektív jogvédelmi funkciója a közép-európai térségre is jellemző. Ennek egyfajta ellenpólusaként a francia forradalom miatt Franciaországban a népszuverenitás elvének az a felfogása honosodott meg, amely szerint a végrehajtó hatalom legitimációja is a néptől ered.<sup>23</sup> 1790-ben a forradalmi törvényhozás megtiltotta a rendesbíróságoknak a közigazgatás kontrollját, és a közigazgatás elleni panaszok elbírálását a végrehajtó hatalom fejére bízta, akinek véleményező szerveként funkcionált központilag az Államtanács (*Conseil d'Etat*).<sup>24</sup> El is tűnt ezáltal minden olyan elvi megfontolás alapja, amely szerint a jogvédelmet pusztán a szubjektív jogsérelem körére kellene korlátozni. A felperest – a felülvizsgálat félig adminisztratív jellegéből fakadóan – máig a hivatali visszaélés bepanaszolójának, ezáltal a közérdek őrének tekintik; ám tény, hogy ehhez kétséget kizáróan igazolnia kell a jogvita elbírálásához fűződő érdekét.<sup>25</sup>

A civilszervezetek perindítási jogának kiszélesítése mellett és azzal szemben is megfogalmazódtak érvek és ellenérvek, többek között a közigazgatási bíraskodás funkciójának eltérő felfogásából fakadóan, függetlenül attól, hogy a „felelős egyéni és kollektív társadalmi részvétel joga és kötelezettsége, mint alapelv a jogállam megteremtésének folyamatában egyre erősödő követelményt jelent”.<sup>26</sup>

A keresetindítási jog biztosításával uniós szinten csökkenthető az EU működésében megmutatkozó demokráciadeficit.<sup>27</sup> Tagállami szinten – főleg egy volt szocialista állam esetében – demokratikus indikátorként fogható fel, hogy a civilszervezetek milyen mértékű részvételi, fellépési lehetőséget kapnak a hatósági jogalkalmazásban.<sup>28</sup> A helyi szinten szerveződött közösségek pedig gyorsabban reagálhatnak a helyi viszonyokat érintő közigazgatási döntésekre, a szervezettebb, összehangoltabb fellépés lehetőségének hordozóiként. Emellett a közérdekű kereset érdemi elutasítása esetén nagyobb lehet a döntés (helyi) társadalmi elfogadottsága, ha általában véve lehetővé teszik a keresetindítást.<sup>29</sup> Máig ellenérvként említik, hogy „a közérdek érvényre juttatását továbbra is az állam ügyének kell tekinteni, amely nem tevődhet át a társadalmi-, érdekvédelmi szervezetekhez”.<sup>30</sup> Ugyanakkor itt pusztán egy perbeli pozíció biztosításáról van szó, amelyet nem szabad ezen az alapon megtagadni.<sup>31</sup> Ugyancsak ellenérvként merülhet fel az eljárások időbeli elhúzódása, költségessége, és az, hogy az ilyen

23. MASING (22. lj.) 84.

24. FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* (Budapest: Osiris 2004) 464.

25. LÁSD DUDÁS Gábor: „A magyar közigazgatási bíraskodás néhány kérdése a francia és német modell tükrében” *Magyar Közigazgatás* 1998/3, 163.

26. BÁNDI Gyula: *Környezetjog* (Budapest: Osiris 2006) 46–47.

27. LÁSD CSEFKÓ Ferenc: „A civil társadalmi részvétel európai trendjei” = PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): *Európában a megye. Uniós tagság a közigazgatás tükrében* (Pécs: Baranya Megyei Önkormányzat 2005) 79–83.

28. LÁSD BÖRZEL–BUZOGÁNY (1. lj.) 175.

29. LÁSD DIETRICH MURSWIEK: „Die Verbandsklage” *Die Verwaltung* Band 38, 2005, 268.

30. HANS–DETLEF HORN – WALTER SCHMITT GLAESER: *Verwaltungsprozeßrecht – Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung* (München: Boorberg 2000) 118, 170. margószám.

31. LÁSD KOCH (21. lj.) 371.

társadalmi szervezeteknek nem feltétlenül áll a rendelkezésére – a környezetvédelem ügyeiben nélkülözhetetlen – magasan kvalifikált szakembergárda.<sup>32</sup>

Az a tény azonban, hogy a civilszervezetek ilyen irányú fellépése kapcsán számos érvet, illetve ellenérvet lehet felsorakoztatni, nem változtat azon, hogy közreműködésük jelentősége az uniós jogalkotó akaratából megnövekedett – miközben a tagállamoknak meg kell felelniük a saját közigazgatási hagyományaikkal adott esetben ellentétes uniós elvárásoknak.

#### NEMZETKÖZI ÉS UNIÓS ELVÁRÁSOK VERSUS TAGÁLLAMI KÖZIGAZGATÁSI HAGYOMÁNYOK

A bírói felülvizsgálatot szubjektív jogvédelmi eszközként számon tartó jogrendszerek jogalkotója (és jogalkalmazója) számára a társadalmi és érdekvédelmi szervezeteknek a nemzetközi és uniós elvárások miatt kiszélesítendő keresetindítási joga tekintetében a dilemma abból adódik, hogy a szervezetek közérdekű fellépésére és keresetindítására – főszabály szerint – szubjektív jogsérelem hiányában nem lenne mód.

Az eljárásjoggal szembeni uniós követelmények a vizsgált terület szabályozására speciális módon hatnak ki. Az uniós elvárások és jog végrehajtása a tagállami jogalkalmazók (bírók) feladata, ugyanakkor a közigazgatási eljárásjog általános szabályozásában máig érvényesül a tagállami autonómia elve. Az Európai Bíróság több évtizedes gyakorlata által lefektetett hatékony és egyenértékű jogvédelem követelménye határozza meg, hogy az uniós (közösségi) jog végrehajtása során, akár a nemzeti hatósági eljárásjogi szabályozással összefüggésben, a tagállami jogalkalmazásnak milyen feltételeket kell teljesítenie.<sup>33</sup> A tagállami autonómia és a hatékony és egyenértékű jogvédelem együttes érvényesülése miatt az EU közvetlenül, szakpolitikái révén csak a tagállamok ágazati szabályozását befolyásolhatja, kibővítve adott esetben az uniós polgárok (közérdekű) fellépési lehetőségét. Az ágazati szabályozáson keresztül az uniós jog pedig közvetve hathat vissza az általános eljárási törvényekre és perjogi szabályozásra.<sup>34</sup> Emiatt az általános közigazgatási hatósági eljárást, illetve közigazgatási perjogot szabályozó kódexek, amennyiben vannak ilyenek a térség államaiban, továbbra is szubjektív jogvédelmi eszközként kezelik a bírói utat, egyfajta kivételként rendezve a civilszervezetek keresetindítási jogát.

A környezetvédelmi ágazatban a nemzetközi jog és az Európai Unió az átlagosnál nagyobb mértékben mozgósít, hiszen az egyre inkább globális problémákkal a küz-

32. BARINKAI Zsuzsanna: *Közösségi részvétel a környezetvédelmi engedélyezési eljárásban* (előadás; elhangzott a Zöldgyűrű Konferencián) <http://emla.hu> [/aa2.10.0/img\_upload/777ad89538966d33b9d5fb7d0e49b91c/BZSkozreszv.pdf].

33. Lásd bővebben C-205/82–215/82. sz., Deutsche Milchkontor és társai egyesített ügyekben 1983. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1983., 2633. o.]; C-217/88. sz., Bizottság kontra Németország ügyben 1990. július 10-én hozott ítélet [EBHT 1990., I-2879. o.]; C-222/84. sz. Johnston-ügyben 1986. május 15-én hozott ítélet [EBHT 1986., 1651. o.].

34. Lásd Volkmar GÖTZ: „Europarechtliche Vorgaben für Verwaltungsprozessrecht” *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002/1, 2.

delmet felvenni is csak globális szinten lehet.<sup>35</sup> A közösségi részvétel előmozdítására vonatkozó rendelkezéssel már a Riói Nyilatkozatban is találkozunk (10. elv). Ám kétségkívül az 1998-ban elfogadott Aarhusi Egyezmény<sup>36</sup> (a továbbiakban: egyezmény) volt az, amelyik összegyűjtötte és rendszerbe foglalta a korábban már a nemzetközi jogban és a nemzeti jogrendszerekben meglévő, a nyilvánosság részvételére vonatkozó elemeket a környezetvédelmi területen. Az egyezményt az (akkori) Európai Közösség nevében is megkötötték, s így – bár az adott tárgykörben korábban is számos közösségi rendelkezés született – még inkább megélenkült az ilyen tárgyú, főleg irányelvek formájában megjelenő közösségi jogalkotás. A nyilvánosság részvételét környezetvédelmi ügyekben szabályozó 2003/35/EK irányelv előterjesztésével is az volt az Európai Bizottság célja, hogy adott eljárási jogok biztosításával mobilizálja az uniós polgárokat a közösségi környezetjog érvényre juttatásának érdekében.<sup>37</sup>

Ez a folyamat ugyanakkor nem pusztán a környezetvédelmi ágazatra korlátozódik. A Van Gend & Loos-ítélet<sup>38</sup> óta az Európai Bíróság az uniós polgárok keresetindítási jogokkal való felruházására olyan eszközként tekint, amellyel elősegítheti a közösségi jog kikényszerítését a nem feltétlenül lojális tagállami közigazgatással szemben.<sup>39</sup> Az EU emiatt egyéb területeken is erősíti a civilszervezetek pozícióját, ezért iktatták be fellépési lehetőségüket a fogyasztóvédelem,<sup>40</sup> az egyenlő bánásmód (foglalkoztatási keretirányelv<sup>41</sup>) és az esélyegyenlőség (faji irányelv<sup>42</sup>) szakpolitikai keretei közé.

Az Aarhusi Egyezmény szerkezetileg három pillért határozott meg: az információhoz való hozzáférést, a nyilvánosság részvételét a döntéshozatalban, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést. Ugyanakkor az ennek eredményeként megszületett irányelv csak két másikat módosítva, az azok által lefedett területen várja el a tagállamoktól, hogy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést biztosítsák.<sup>43</sup>

A 2003/35/EK irányelvvel módosított környezeti hatásvizsgálati 85/337/EK irányelv 10a. cikke és a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló 96/61/EK irányelv 15a. cikke nagyrészt követi az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (2)

35. Lásd bővebben SZAMEL Katalin: „A közérdek érvényesíthetősége a környezetvédelemben” = SZAMEL (19. lj.) 235.

36. A 20. cikk (1) bekezdése értelmében a tizenhatodik ratifikációs, elfogadási, jóváhagyási, vagy csatlakozási okmány letétbe helyezése utáni 90. napon, 2001. október 30-án lépett hatályba.

37. Lásd KOCH (21. lj.) 370.

38. 26/62. sz., Van Gend & Loos ügyben 1963. február 5-én hozott ítélet [EBHT 1963., 1., 3. o.].

39. Lásd Bernhard W. WEGENER: „Rechtsschutz für gesetzlich geschützte Gemeinwohlbelange als Forderung des Demokratieprinzips?” = *Humboldt Forum Recht* 2000/3; <http://www.humboldt-forum-recht.de> [druckansicht/druckansicht.php?artikelid=35hml].

40. 98/27/EK parlamenti és tanácsi irányelv a fogyasztói érdekek védelme érdekében a jogsértés megszüntetésére irányuló eljárásokról.

41. 2000/78/EK tanácsi irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

42. 2000/43/EK tanácsi irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról.

43. 2003/35/EK irányelv a környezeti hatásvizsgálati 85/337/EKG és a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló 96/61/EK irányelv módosításával csak az ezek által szabályozott területeken várja el a nyilvánosság részvételének, valamint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek a biztosítását.



Mária Magdolna és Alexandriai Szent Katalin

bekezdésében foglaltakat. A 10a. és 15a. cikk szövege a következő:

„A tagállamok biztosítják, hogy a vonatkozó nemzeti jogrendszerükkel összhangban az érintett nyilvánosság azon tagjainak, akik: a) kellő mértékben érdekeltek, vagy b) jogsérelemre hivatkoznak, amennyiben a tagállam közigazgatási eljárásjoga ezt előfeltételként írja elő, a bíróság vagy a törvény értelmében létrehozott más független és pártatlan testület előtt felülvizsgálati eljáráshoz legyen joguk a határozatok, jogi aktusok és mulasztások anyagi vagy eljárási törvényességének kifogásolása céljából ezen irányelvnek a nyilvánosság részvételére vonatkozó rendelkezéseire is figyelemmel. A tagállamok meghatározzák, hogy melyik szakaszban kezdeményezhető a határozatok, jogi aktusok és mulasztások kifogásolása. Hogy mi minősül kellő mértékű érdekeltiségnek és jogsérelemnek, azt a tagállamok határozzák meg, összhangban azzal a célkitűzéssel, amely

szerint biztosítják az érintett nyilvánosságnak az igazságszolgáltatáshoz való széleskörű jogát. Ebből a célból az 1. cikk (2) bekezdésében említett követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezetek érdekeltiségét e cikk a) pontjának az alkalmazásában kellő mértékűnek kell tekinteni. Továbbá, e szervezetek jogait e cikk b) pontjának az alkalmazásában olyan jogoknak kell tekinteni, amelyek sérülhetnek.”

E cikk rendelkezései nem zárják ki a közigazgatási hatóság előtt folytatott előzetes felülvizsgálati eljárás lehetőségét, és nem érintik a bírósági felülvizsgálati eljárások kezdeményezését megelőzően a közigazgatási felülvizsgálati eljárások kimerítésének a követelményét, amennyiben a nemzeti jog alapján létezik ilyen követelmény. Az Aarhusi Egyezmény 2. cikke és a 2003/35/EK irányelv 1. cikk (2) bekezdése szerint „nyilvánosság» egy vagy több természetes vagy jogi személy, valamint a nemzeti jogszabályokkal, illetve gyakorlattal összhangban azok szövetségei, szervezetei, illetve csoportjai; »érintett nyilvánosság«: a 2. cikk (2) bekezdésében említett, a környezettel kapcsolatos döntéshozatali eljárásokban érintett vagy valószínűleg érintett, illetve abban érdekelt nyilvánosság; e meghatározás alkalmazásában a környezetvédelmet előmozdító és a nemzeti jog szerinti követelményeknek megfelelő nem kormányzati szervezeteket érdekeltnek kell tekinteni.” Az érintett nyilvánosság meghatározása az egyezményben annyiban tér el, hogy az a nyilvánosság azon részét jelenti, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik.



Az Aarhusi Egyezmény más rendelkezéseit nem ültették át az EU másodlagos jogába. Nem része az irányelvnek az egyezmény 9. cikk (3) bekezdése, amellyel kapcsolatban számos dilemma merült már fel, ezért azzal külön is kell foglalkozni. A bekezdés szövege a következő: „A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások – amelyet az Irányelv 10a és 15a cikke rendez – szabályainak csorbitása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.”

A 9. cikk (3) bekezdése – ellentétben a 9. cikk (2) bekezdésével (valamint az irányelv idézett 10a. és 15a. cikkével) – nem pusztán az érintett nyilvánosságnak, hanem a nyilvánosság egészének kívánja (a felülvizsgálati lehetőségen túl és annak csorbitása nélkül) biztosítani a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférést. A megtámadás tárgya a 9. cikk (3) bekezdése alapján a hatóságok mellett a magánszemélyek lépései ellen is irányulhatnak, emellett a döntő tényező nem a nyilvánosság részvételére vonatkozó egyezmény- és irányelvbeli rendelkezésekhez való kötődés, hanem általában véve a környezetre vonatkozó nemzeti jogba ütközés fennállta. A szélesebb körű hozzáférést biztosító követelmény a másodlagos jog keretében, illetve az egyes államokban történő átültetése jelzésértékű módon elmaradt – annak ellenére, hogy mind az egyezmény, mind az irányelv lehetőséget ad a nemzeti jogrendszeren belül adott feltételek megszábasára.<sup>44</sup>

Tekintettel a rendelkezés kiemelt jelentőségére, több esetben értelmezték az abban foglalt követelményeket. A legfontosabb szerep ebben az egyezmény Megfelelési Bizottságára (*Compliance Committee*) hárul. Az 9. cikk (3) bekezdésével összefüggésben kifejtette, hogy miképp kell értelmezni a „nemzeti jogrendszer feltételszabásának” korlátait. E szerint a kritériumokat nem lehet úgy lefektetni, hogy azáltal minden vagy majdnem minden szervezet hozzáférést kizárják, ugyanakkor az egyes államok arra sem kötelesek, hogy *actio popularis*t biztosítsanak.<sup>45</sup> Ugyanezen rendelkezés kapcsán rögzítették azt is, hogy – tekintettel a közösségi jog speciális jellemzőire – a „környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek” körébe tartoznak a környezetvédelemhez kapcsolódó, de nem megfelelő módon átültetett irányelvek is.<sup>46</sup>

Elengedhetetlen az Aarhusi Egyezmény és a 2003/35/EK irányelv általános célkitűzéseinek vizsgálata, hiszen az irányelvek az elérendő cél szempontjából bírnak kötőerővel, és az irányelv célja – saját meghatározása szerint – az Aarhusi Egyezmény alapján fennálló kötelezettségek végrehajtásához való hozzájárulás.<sup>47</sup> Az egyezmény preambuluma hangsúlyozza az egyes polgárok, a nem állami szervezetek és a ma-

44. Lásd bővebben Justice and Environment: *Report on Access to Justice in Environmental Matters*, 2010; [http://www.justiceandenvironment.org \[\\_files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ\\_Report\\_10-05-24.pdf\]](http://www.justiceandenvironment.org[_files/file/2010/05/JE-Aarhus-AtJ_Report_10-05-24.pdf]) 3–4.

45. Az Aarhus Megfelelési Bizottság ACCC/C/2005/11. sz. jelentése; [http://live.unece.org \[env/pp/pub-com.html\]](http://live.unece.org[env/pp/pub-com.html]).

46. Az Aarhus Megfelelési Bizottság ACCC/C/2006/18. sz. jelentése; [http://live.unece.org \[env/pp/pub-com.html\]](http://live.unece.org[env/pp/pub-com.html]).

47. EUMSZ 288. cikk (3) bekezdés; 2003/35/EK irányelv 2. cikk.



Maestà. Részlet

gánszféra szerepének fontosságát a környezetvédelemben. Ez irányú szerepük betöltésének elengedhetetlen feltétele, hogy a „nyilvánosság, illetőleg a szervezetek számára hatékony igazságszolgáltatási mechanizmusok” álljanak rendelkezésre érdekeik védelme és a jogszabályok érvényesítése céljából. Kérdéses, hogy rendelkezik-e valamilyen mozgástérrel a tagállam a célkitűzések – áttételési aktus útján történő – megvalósításakor, s ha igen, vajon az mekkora. Peter Kremer és Alexander Schmidt szerint a 10a. és 15a. cikk „széles körű hozzáférése” határozott, a tagállam által elérendő cél, amelyből konkrét követelmények fakadnak a jogvédelem biztosítására.<sup>48</sup> Wolfgang Ewer szerint az egyezmény előzményének tekinthető Riói Nyilatkozat is világossá tette, hogy a jogvédelmi eszközöknek biztosítaniuk kell a fellépés lehetőségét azoknak a rendelkezéseknek a megsértése esetén, amelyek célja a hosszú távú, konkrét környezeti károkozással nem járó magatartásokkal szembeni küzdelem.<sup>49</sup> Gyakorlati jelentőséget ez a kérdés

az irányelv közvetlen hatályára való hivatkozás kapcsán nyer, amely a kikényszeríthetőség témájához kötődik. A kikényszeríthetőség szempontjából meghatározó, hogy az aarhusi követelmények a nemzetközi jog mellett közösségi jogi aktusokban kaptak helyet, még ha azok áttételésre szoruló irányelvek is.

A Megfelelési Bizottság az egyezmény szerinti jogkövetés felülvizsgálatát biztosítja. Amennyiben egy állam nem tesz eleget az egyezmény rendelkezéseinek, be lehet jelenteni a bizottságnak, amely ajánlást adhat ki az egyezmény rendelkezéseinek betartásáról.

Más a helyzet, ha egy tagállam valamelyik irányelv célkitűzéseit nem valósítja meg vagy egyáltalán nem ülteti át az irányelvet, ekkor ugyanis panaszt lehet benyújtani az Európai Bizottsághoz, majd jogsértési eljárás indulhat. További lehetőség az érintett

48. Lásd Peter KREMER – Alexander SCHMIDT: „Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“. Zur Umsetzung der auf den Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten bezogenen Vorgaben der sog. Öffentlichkeitsrichtlinie 2003/35/EG” *Zeitschrift für Umweltrecht* Heft 2, 2007, 57–63.

49. Lásd Wolfgang EWER: „Ausgewählte Rechtsanwendungsfragen des Entwurfs für ein Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz” = *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* Heft 3, 2007, 272.

civilszervezetek számára, hogy hivatkozhatnak az irányelv közvetlen hatályára,<sup>50</sup> valamint a bíróságok irányelvkonform jogértelmezésre kötelesek,<sup>51</sup> így el kell tekinteniük az irányelvvvel ellentétes nemzeti szabályozás alkalmazásától. A közvetlen hatályra való hivatkozás lehetőségét a 10a. cikk (3) bekezdésének utolsó két mondata kapcsán, a nemzeti jogrend által meghatározható feltételek miatt zárták ki a jogirodalomban (ha a nemzeti szabályozás a kellő mértékű érdekeltséget vagy a jogsérelemre hivatkozást szabja a felülvizsgálati eljárás feltételéül, az adott szervezetek érdekeltségét kellő mértékűnek kell tekinteni, valamint a jogait olyan jogoknak, amelyek sérülhetnek).<sup>52</sup> Ugyanakkor az Európai Bíróság e rendelkezés vonatkozásában egyértelművé tette, hogy a tagállamok nem rendelkeznek mozgástérrel a nemzeti szabályozás feltételeinek meghatározása során.<sup>53</sup> A bíróságok irányelvkonform jogértelmezésével kapcsolatban azonban ellenérvként merül fel, hogy az a jogbiztonságot veszélyezteti, hiszen nem pótolhatja a célkitűzéseknek megfelelő átültetési aktus megszületését.<sup>54</sup> A kikényszerítés szempontjából felmerül annak lehetősége is, hogy az Aarhusi Egyezmény egyes rendelkezéseinek, így a másodlagos jog részévé nem tett 9. cikk (3) bekezdésének (elsődleges jogi alapon) közvetlen hatálya van, amennyiben az egyezmény vegyes egyezménynek (*mixed agreement*) minősíthető. A vegyes egyezmények jellegzetessége, hogy annak a tagállamok és az EU is részes felei, így a „a közösségi jogrendben ugyanolyan státusszal rendelkeznek, mint a tisztán közösségi megállapodások, amennyiben a vegyes megállapodás rendelkezései közösségi hatáskörbe tartoznak”.<sup>55</sup> Ilyen típusú egyezmények esetén a „tagállamok a közösségi rendszerben a megállapodás megfelelő teljesítéséért felelősséget vállaló Közösség felé fennálló kötelezettségeiket teljesítik a közösségi intézmények által kötött megállapodásból származó kötelezettségvállalások tiszteletben tartásával”.<sup>56</sup> Az Aarhusi Egyezményt az egyes tagállamok mint „Szerző-

50. Az irányelvek közvetlen hatálya a horizontális viszonyokra nem vonatkozik, tehát magánszemélyekre nem telepíthetnek kötelezettséget közvetlenül (152/84. sz. Marshall-ügyben 1986. február 26-án hozott ítélet [EBHT 1986., 723. o.]). A közösségi rendelkezésekből közvetlenül (értelmezés által) származtatható jogok fennállását kell bizonyítani, amely által megállapítható mind a feljogosított személyi kör, mind a jogok tartalma (8/81. sz. Becker-ügyben 1982. január 19-én hozott ítélet [EBHT 1982., 53. o.]). Emellett pedig az átültetésre rendelkezésre álló határidőnek le kell telnie (C-148/78. sz. Ratti-ügyben 1979. április 5-én hozott ítélet [EBHT 1979., 1629. o.]). A szakirodalomban azonban már az utóbbi feltételtől függetlenül is elismerik a közvetlen hatályra való hivatkozás lehetőségét, ha az átültetési aktus egyértelműen sérti a vonatkozó irányelv célkitűzéseit.

51. C-555/07. sz. Küçükdeveci-ügyben 2010. január 19-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

52. Ralf ALLENWELDT: „Verbandsklage und gerichtliche Kontrolle von Verfahrensfehlern: Neue Entwicklungen im Umweltrecht. Zum Einfluss der Aarhus-Konvention und der Richtlinie 2003/35/EG auf die deutsche Rechtsordnung” = *Die öffentliche Verwaltung* Heft 15, 2006, 630.

53. C-115/09. sz. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland ügyben 2011. május 12-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

54. Lásd bővebben Anette PREHN: *Der Einfluss des Gemeinschaftsrechts auf den mitgliedstaatlichen Verwaltungsvollzug im Bereich des Umweltschutzes am Beispiel Deutschlands* (Baden-Baden: Nomos ) 187.

55. C-239/03. sz. Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. október 10-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-9325. o.]; C-344/04. sz., IATA és ELFAA ügyben 2006. január 10-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-403. o.]; C-459/03. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 2006. május 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-4635. o.].

56. 12/86. sz. Demirel-ügyben 1987. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 1987., 3719. o.].

dó Felek” és az (akkori) Európai Közösség is megkötötték.<sup>57</sup> A környezetvédelem tekintetében, amely felett a tagállamok és az EU megosztott hatáskört gyakorolnak, az Európai Bíróság megállapította, hogy az unió gyakorolta a 9. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó szabályozási hatáskörét, így a bíróság határozhat a vegyes egyezmény adott rendelkezésének közvetlen hatályáról.<sup>58</sup> Ugyanakkor – egyes szerzők bírálata<sup>59</sup> ellenére – az Európai Bíróság egyértelművé tette, hogy az egyezmény 9. cikk (3) bekezdésének az uniós jogban nincs közvetlen hatálya, tekintettel arra, hogy nem tartalmaz „világos és pontosan meghatározott kötelezettséget, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”.<sup>60</sup>

A közép-európai térségben vizsgálandó államokban – így Csehországban, Szlovákiában, Magyarországon és Ausztriában – az aarhusi követelmények kikényszerítése több esetben szükségessé vált, ugyanakkor a különböző tagállamokban különbözőképpen merültek fel az uniós jognak való megfelelés dilemmái.

#### A KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS SZUBJEKTÍV JOGVÉDELMI FUNKCIÓJA KÖZÉP-EURÓPÁBAN

Az, aki a bírósági eljárást megelőző hatósági eljárásban félként vett részt, a cseh jogrendszerben saját jogának megsértésére hivatkozva fordulhat felülvizsgálatért a bírósághoz.<sup>61</sup> Annak meghatározása, hogy ki lehet fél a hatósági eljárásban, viszonylag tág, hiszen a közigazgatási eljárási törvény szerint beletartozik a kérelmező fél, hivatalból indult eljárás esetén a hatóság cselekménye által érintettek, akiknek jogát a hatóság döntése közvetlenül érinti vagy számukra kötelezettséget állapít meg, végül a külön törvény által meghatározott személyek köre.<sup>62</sup> Ugyanakkor a bíróságok például építési engedélyek kibocsátásakor megszorító jogértelmezést alkalmaznak, így csak az érintett épületek és területek tulajdonosait ismerik el félként az adott eljárásokban; mások fellépését, akiknek nem érintené a tulajdonjogát a meghozandó döntés, nem biztosítják.<sup>63</sup> Emellett a cseh közigazgatási eljárási törvény a hatósági eljárásban félként ismeri

57. 2005/370/EK tanácsi határozat a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló egyezménynek az Európai Közösség nevében való megkötéséről.

58. C-240/09. sz. Lesoochranárske zoskupenie ügyben 2011. március 8-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé] 37–43. pont.

59. Ludwig KRÄMER: *Case law on the implementation of the Aarhus Convention in the EU*; <http://www.gravybaby.eu> [Application\_of\_the\_Aarhus\_Convention\_Ludwig\_Kramer.pdf].

60. C-240/09. sz. ítélet (58. lj.).

61. Milieu Ltd.: *Summary Report on the Inventory of EU Member States' Measures on Access to Justice in Environmental Matters* (Country Report for Czech Republic) (2007); [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm)] 12.

62. (Cseh Köztársaság) 2004. évi 500. törvény 27. cikk 11.

63. Justice and Environment: *Report on Access to Justice in Environmental Matters* (2010); <http://www.justiceandenvironment.org> [/\_files/file/2010/05/IE-Aarhus-At\_Report\_10-05-24.pdf] 7.

el azokat, akiknek ezt a jogát a külön törvényi (ágazati) rendelkezések – így a környezeti hatásvizsgálati törvény vagy a természetvédelmi törvény – biztosítják.<sup>64</sup>

Hasonló megközelítést alkalmaznak Szlovákiában, hiszen a keresetindítási jog feltétele a hatósági eljárásban való részvétel, arra hivatkozással, hogy a közigazgatási szerv eljárása vagy meghozott döntése jogaikat érintette.<sup>65</sup> A szlovák közigazgatási eljárási törvény félként ismeri el azt, akinek joga, jogos érdeke és/vagy kötelezettsége az eljárás tárgyát képezi; aki közvetlenül érintett az eljárásban vagy akinek jogát, jogilag védett érdekét, kötelezettségét érinti az eljárás.<sup>66</sup> Ugyanakkor a félként való elismerés feltétele közvetlen, személyes, legitim érdek megléte, illetve az, hogy a döntés vagy a hatóság eljárása a fél (saját) jogi helyzetére vonatkozzon.<sup>67</sup> A külön törvényi rendelkezések biztosítják a civilszervezetek részvételi lehetőségét is, függetlenül az idézett feltételektől.<sup>68</sup> Ugyanakkor több ágazati törvény 2007-es módosítása korlátozta a társadalmi szervezetek eljárási jogait, kizárva bizonyos esetekben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.<sup>69</sup>

Magyarországon – hasonlóan Szlovákiához és Csehországhoz – a bírói felülvizsgálat szubjektív jogvédelmi eszköz.<sup>70</sup> A *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (Ket.) külön törvényi rendelkezés alapján biztosítja a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek keresetindítási jogát ügyféli jogállásuk elismerése útján.<sup>71</sup> Ellentétben a fenti államokkal nem külön környezeti hatásvizsgálati törvény, hanem az általános jellegű környezetvédelmi kódex biztosítja a szervezetek ügyféli jogállását a környezetvédelmi államigazgatási eljárásokban. Ugyanakkor a Ket. kapcsolódó rendelkezése és a bírói gyakorlat folyamatos viták kereszttüzében áll. A korábbi bírói gyakorlat megtagadta a környezetvédelmi szervezetek ügyféli jogállásának elismerését, ha nem környezetvédelmi alapeljárásokban hozott határozatok bírósági felülvizsgálatát kérték a szakhatóságként közreműködő környezetvédelmi hatóságok hozzájárulása tekintetében. Az 1/2004. közigazgatási jogegységi határozat kimondta, hogy a szervezeteket az ügyfél jogállása – ezzel összefüggésben keresetindítási joga – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban is, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.

Ausztriában a jogalkotó általában pontosan meghatározza, hogy adott felek mely jogaik – például a szomszédjogok körében egyes hang- vagy szaghatások és általában a tulajdonjog – sérelmére hivatkozva léphetnek fel felperesként a közigazgatási bíróság előtt.<sup>72</sup> Következésképpen egy meghatározott személyi kör számára csak bizonyos jogok szolgálhatnak felperesi pozíciójuk alapjául. A példánál maradva a környezet-

64. Milieu Ltd. (Country Report for Czech Republic) (61. lj.) 11.

65. Milieu Ltd. (Country Report for Czech Republic) (61. lj.) 15.

66. (Szlovákia) 1967. évi 71. törvény 14. cikk (1) bekezdés.

67. (Szlovákia) 1967. évi 71. törvény 14. cikk (1) bekezdés.

68. (Szlovákia) 1967. évi 71. törvény 14. cikk (2) bekezdés.

69. Justice and Environment (63. lj.) 5.

70. (Magyarország) 2/2004. közigazgatási jogegységi határozat (KJE) az önkormányzatok perindítási jogosultságáról.

71. (Magyarország) Ket. 15. § (5) bekezdés.

72. Justice and Environment (63. lj.) 6.



használó létesítménnyel szemben a szomszédok, illetve az ekként elismert kör alapvetően egészségének vagy saját tulajdonának védelme miatt támaszkodhat a levegő- vagy vízszennyezési érvekre, de a jogalkotó és a jogalkalmazói gyakorlat az egyéni jogsérelemtől független környezeti érdekek védelmében történő fellépés lehetőségét alapvetően kizárja.<sup>73</sup> Kivételt képeznek a környezeti hatásvizsgálati, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzésére és csökkentésére irányuló eljárások, amelyek a 2003/35/EK irányelv hatálya alá esnek.<sup>74</sup>

A vizsgált államokban a társadalmi szervezetek fellépését, annak eljárásjogi részletkérdéseit az általános eljárásjogi, perjogi kódexeken kívül, az ágazati szabályozásban rendezik. Ez megfelel annak a hatásmechanizmusnak, amely szerint az uniós jog közvetlenül az ágazati (eljárás) szabályozásra hat ki, így az egyes országok főszabály szerint továbbra is szubjektív jogvédelmi eszközként kezelhetik a bírói utat. Az uniós bővítés – akár Ausztria korábbi, akár a posztszocialista térség államainak későbbi csatlakozása – nem változtatta meg a bírói út funkcióját illető felfogást, bár ezt az elvárást az uniós jogalkotó közvetlenül nem is kényszeríthette volna ki a tagállamokkal szemben az ágazatpolitikáktól független általános szabályozásban.

#### A CSATLAKOZÁST KÖVETŐ KIFULLADÁS JELEI?

Az Európai Bíróság és az Aarhusi Egyezmény Megfelelési Bizottsága legújabb gyakorlatában többször foglalkozott az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésnek az irányelvvel és az egyezménnyel összeegyeztethető korlátozása tagállami lehetőségével és annak feltételeivel. Több alkalommal vizsgálták a térség államainak jogrendszerét.

A cseh közigazgatási perjogi szabályozás alapján kialakult általános megszorító gyakorlat miatt – az Európai Bíróság szerint – környezeti ügyekben csak az „érintett nyilvánosság” egy részének volt hozzáférése a bírói felülvizsgálathoz. Emiatt terület-használati engedélyezés esetén csak az ingatlantulajdonosoknak, azok bérlőjének, zajvédelmi, nukleáris és bányászati eljárásokban a beruházónak van lehetősége azt kezdeményezni,<sup>75</sup> míg a társadalmi szervezetek legfeljebb (saját) eljárási jogaik megsértése miatt léphettek fel.<sup>76</sup> Ennek következtében az Európai Bíróság Csehország ellen a 10a. cikk (1)–(3) bekezdésének nem megfelelő átültetése miatt hozott ítéletet.<sup>77</sup> A környezeti hatásvizsgálati törvény kapcsolódó módosítása a fejlesztési engedély tárgyában hozott döntés megtámadását a szervezetek számára attól függetlenül teszi lehetővé, hogy a korábbi eljárásban részt vettek-e.<sup>78</sup>

73. Milieu Ltd. (Country Report for Austria) (61. lj.) 9.

74. Justice and Environment (63. lj.) 7.

75. A beruházó, illetve környezethasználó helyzetét érintő német dogmatikai álláspontot illetően lásd bővebben MURSWIEK (29. lj.) 268.

76. Lásd bővebben Justice and Environment: *Selected Problems of the Aarhus Convention Application* (2009); [http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2009/09/access\\_to\\_justice\\_collection.pdf](http://www.justiceandenvironment.org/files/file/2009/09/access_to_justice_collection.pdf) 19–25.

77. C-378/09. sz., Bizottság kontra Csehország ügyben 2010. június 10-én hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

78. Justice and Environment (63. lj.) 50.

Szlovákiával szemben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a környezetvédelmi ágazatban kizáró számos törvénymódosítás miatt indítottak jogsértési eljárást, amelynek eredményeként az egyes – köztük a jogorvoslatot kizáró – módosításokat visszavonták.<sup>79</sup> A jogalkotó 2007-es döntéseivel lerontotta a helyi szervezetek és környezetvédelmi civilszervezetek eljárási pozícióját, amelyek pusztán az általános eljárási kódex terminológiája szerinti résztvevőként nyertek elismerést. Ez egyértelmű visszalépésként értékelhető a társadalmi szervezeteknek a csatlakozást követően biztosított helyzetével, jogaival összehasonlítva. A módosítások hatálya kiterjedt a természetvédelmi, a környezeti hatásvizsgálati és a gyorsforgalmi úthálózat építésének előkészítésére vonatkozó törvényekre. A részt vevő személyek a szlovák általános hatósági eljárás szabályozása szerint (1967. évi 71. törvény 15a. cikk.) nem jogosultak sem fellebbezés benyújtására, sem a döntés bíróság előtti megtámadására, így teljesen kizárták az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést ezekben az ügyekben.

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban, amelyet nem ültettek át a 2003/35/EK irányelvbe, egy szlovák környezetvédelmi szervezet fordult az Európai Bírósághoz, hogy döntsön annak közvetlen hatályáról. Az ítéletben hangsúlyozták, hogy bár az egyezmény vizsgált rendelkezésének nincs közvetlen hatálya, a tagállami bíróság megfelelő jogértelmezést köteles alkalmazni. Ez természetesen nem csak a szlovák jogalkalmazás szempontjából bír jelentőséggel. E szerint a közigazgatási vagy bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásához szükséges feltételekre vonatkozó eljárási szabályokat a lehető legteljesebb mértékben úgy kell értelmeznie az eljáró bíróságnak, hogy az megfeleljen mind az Aarhusi Egyezmény 9. cikk (3) bekezdése céljainak, mind az uniós jog által biztosított jogok hatékony bírói védelmére vonatkozó célnak, annak érdekében, hogy a környezetvédelmi szervezetek bíróság előtt vitathassák az uniós környezetvédelmi joggal esetlegesen ellentétes közigazgatási eljárás során hozott határozatokat.<sup>80</sup>

Magyar szempontból az 1/2004. közigazgatási jogegységi határozatot követően fordultak környezetvédelmi szervezetek az egyezmény Megfelelési Bizottságához és az Európai Bizottsághoz, sérelmezve azon miniszteri rendelet módosítását,<sup>81</sup> amely szerint a gyorsforgalmi közúthálózat fejlesztését érintő ügyekben a környezet-, a természet- és a tájvédelmi, valamint a vízügyi hatóságokat nem szakhatóságként kellett a rendeletben meghatározott eljárásokba bevonni.<sup>82</sup> A civilszervezetek feltételezték, hogy közvetlenül a jogegységi döntés megszületése után, 2004. második felében végrehajtott módosítás célja a 1/2004. KJE „kijátszása” volt. A kifogások rendezéséhez nem volt szükség a nemzetközi, illetve uniós szinten való vizsgálódáshoz, mivel a vitatott előírást – tekintettel arra, hogy elvonta a hatóságok törvényben és kormányren-

79. Lásd bővebben Justice and Environment (76. lj.) 46–49.

80. C-240/09. sz. ítélet (58. lj.).

81. 15/2000. (XI. 16.) KöViM rendelet az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről 5/A. § (1)–(2) bekezdés.

82. A Levegő Munkacsoportnak az egyezmény Megfelelési Bizottságához benyújtott bejelentése; <http://emla.hu> [aa2.10.0/img\_upload/f1b7fd0e4cde967799ab3c249bb8f4f4/ICM\_kezikonyv]; a Szike Környezet- és Egészségvédelmi Egyesületnek a Bizottsághoz benyújtott panasza; <http://www.szike.zpok.hu> [Mnulla/eu.pdf].



Páncélos katona. Szent Márton lemond a fegyverekről. Részlet

deletben megállapított szakhatósági hatáskörét – az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.<sup>83</sup> A környezetvédelmi ügy értelmezésének kérdése változatlanul fennállt, így a Legfelsőbb Bíróság 2010-ben új jogegységi döntést bocsátott ki. A 4/2010. közigazgatási jogegységi határozat a korábbiakhoz képest kizárta a civilszervezetek ügyféli jogállását – a természetvédelmi hatósági ügyek kivételével – egyéb nem környezetvédelmi tárgyú hatósági ügyekben, mivel „*contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne, hogy ha annak hiányában biztosítanak az ügyféli jogállást, hogy egyéb jogszabályok akként rendelkezzenek, hogy az azokban nem szabályozott kérdésekben” a környezetvédelmi törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

2008-ban részben éppen a társadalmi és érdekvédelmi szervezetek visszaélészerű joggyakorlása elleni fellépésként iktatták a Ket.-be azt a rendelkezést, amely szerint az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be.<sup>84</sup> Az általános eljárási kódexet érintő legutóbbi módosítási javaslatok szerint az ügyféli jogállás helyett a szervezetek számára a Ket. csak a nyilatkozattételi jogot biztosítaná. Az említett javaslat nem feltétlenül jár a szervezeti fellépésnek az egyezményvel és az irányelvvel ellentétes korlátozásával, hiszen nem zárja ki az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést, csupán nagyobb teret hagy az ágazati jogalkotó számára, hogy döntsön az ügyféli jogok és az ügyféli jogállás biztosításáról.

Ausztria vonatkozásában a Megfelelési Bizottsághoz tett bejelentéseket kell megemlíteni. 2008-ban nem állapították meg az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés

korlátozását, mivel a kifogásolt eljárásban nem született olyan döntés, amely tekintetében ezt a 9. cikk (2) bekezdése szerinti felülvizsgálatot biztosítani kellett volna.<sup>85</sup> 2010-ben egy környezetvédelmi egyesület, szintén az egyezmény 9. cikk (2) bekezdésében foglalt követelmények megsértése miatt, a Megfelelési Bizottsághoz fordult. A bejelentés szerint az osztrák jogrendszer nincs összhangban az egyezményvel, mivel a környezeti hatásvizsgálaton kívüli eljárásokban az érintett nyilvánosság számára

83. 13/2006. (V. 5.) AB határozat, ABH 1996, 921.

84. (Magyarország) Ket. 15. § (6) bekezdés.

85. Az Aarhus Megfelelési Bizottság ACCC/C/2008/26. sz. jelentése; [http://live.unece.org \[env/pp/pub-com.html\]](http://live.unece.org/env/pp/pub-com.html).

nem biztosítják az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést.<sup>86</sup>

Csehországban és Szlovákiában a nemzetközi és uniós követelmények súlyosabb megsértése, illetve egyfajta visszalépés volt megfigyelhető. A hazai jog némileg megelőzte korát a társadalmi részvétel több formájának biztosításával, többek között az ügyféli jog sajátos kiterjesztésével, részben az akkor már vita alatt álló Aarhusi Egyezmény hatására.<sup>87</sup> Ugyanakkor az átfogó jellegű ágazati kódex léte miatt a fő feladat a jogalkalmazói (bírói) gyakorlatra hárult, hogy az abban megfogalmazott – szükségszerűen átfogóbb tartalmú – rendelkezéseket értelmezze. Ausztria pedig a kapcsolódó követelmények minimális szintjének teljesítésére szorítkozik, amely az érintett szervezetek kritikájának van kitéve. Összességében a vizsgált államokat nehezen lehetne homogén csoportként kezelni.

A gyakorlatilag kizáró jellegű tagállami szabályozásra egyfajta példaként az Európai Bíróság a svéd szabályozás kapcsán azt mondta ki, hogy a 10a. cikkel ellentétes az a svéd feltétel a kapcsolódó ágazati szabályozásban, amely a jogorvoslati eljáráshoz való jogot azokra a környezetvédelmi egyesületekre korlátozta, amelyeknek legalább 2000 tagjuk volt – lévén elenyésző számú szervezet tudta ezt a feltételt teljesíteni.<sup>88</sup> Következésképpen a *world of law observance* csoportjába tartozó állam esetében is elképzelhető az irányelvbeli célkitűzések megvalósítását kizáró szabályozás. Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Megfelelési Bizottság, az Európai Bizottság és az Európai Bíróság által vizsgált számos esetben nem a keresetindítás tagállamok által támasztott formális feltételei jelentették és jelentik a társadalmi szervezetek fellépésének valódi akadályát. A *worlds of compliance* elmélet szempontjából különbözőképpen kategorizált tagállamok zárták ki vagy korlátozták jelentősen a civilszervezetek fellépési lehetőségét az egyezmény és az irányelv eseti alapon megítélhető – az eljárás méltányos, kellőképpen gyors, költséges mivoltát érintő – elvárásainak megsértésével [egyezmény 9. cikk (4) bekezdés, irányelv 10a. és 15a cikk (5) bekezdés].<sup>89</sup>



Zsoldfizetés. Szent Márton lemond a fegyverekről. Részlet

86. Az Aarhus Megfelelési Bizottság számára ACCC/C/2010/48. számon benyújtott bejelentés; [http://live.unece.org \[env/pp/pubcom.html\]](http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html).

87. Lásd BÁNDI Gyula: „A környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárás fogalmáról” *Közigazgatási Szemle* 2007/3, 91.

88. C-263/08. sz. Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening ügyben 2009. október 15-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-9967. o.].

89. Lásd példaként az Aarhus Megfelelési Bizottság ACCC/C/2006/17. és ACCC/C/2008/24. sz. jelentését; [http://live.unece.org \[env/pp/pubcom.html\]](http://live.unece.org/env/pp/pubcom.html). Lásd még az Európai Bizottság Egyesült Királysággal

## ÖSSZEGZÉS

Ha össze akarjuk foglalni a 2003/35/EK irányelv átültetése kapcsán szerzett közép-európai tapasztalatokat, megállapíthatjuk, hogy a csatlakozást követően nehézségek adódtak az uniós környezetjog vonatkozó követelményeinek érvényesítése során. Ennek keretében a társadalmi szervezetek keresetindítási és egyéb eljárási jogait korlátozták vagy eltörölték, amelyeket – adott esetben – az irányelv átültetésekor még biztosítottak, esetleg szűkítő jogértelmezést alkalmaztak. A tagállami átültetési aktusok bizonyos rendelkezései nem pusztán „üres szavakká” váltak, hanem néhány kérdésben visszalépés is tapasztalható volt. Az államok szempontjából külső szereplők, így az EU vagy az aarhusi Megfelelési Bizottság által kifejtett nyomás következtében a térség országai tettek bizonyos lépéseket, hogy teljesítsék az uniós elvárások minimális szintjét.

A vizsgálat eredménye alapján nehéz egyértelműen megállapítani, hogy létezik-e a keleti probléma, valamint hogy alkalmazhatók-e a közép-európai európaizálódást leíró elméletek a környezetvédelmi ágazatban. Egyetlen irányelv négy országban való átültetése nem szolgál elegendő adattal ahhoz, hogy szakpolitikákon átívelő, átfogó elméletet lehessen felállítani vagy egyértelműen meg lehessen cáfolni korábbi elméletek eredményeit. Ugyanakkor tény az, hogy a kapott eredmények nem feltétlenül felelnek meg a *worlds of compliance* elmélet egyéb ágazati irányelvek vizsgálata során felvázolt megállapításainak. Mégis lehet gyakorlati haszna ennek a vizsgálati módszernek. Az országcsoport szerinti kategorizálás gondolatát alapul véve lehetett azonosítani a közigazgatási bíráskodás szubjektív jogvédelmi funkcióját. Ez egyfajta összekötő kapcsolóként hat a térség vizsgált államai között. Az ágazatpolitikai vizsgálat során emellett várható volt, hogy a tagállamok szubjektív jogvédelmi megközelítése nem elégíti ki az uniós környezetjog objektív jogvédelmi elvárásait.

A fentiekből következik, hogy az elméletek által meghatározott kategorizálás gyakorlati alkalmazhatósága az egyes megfelelési tényezők, jelen esetben a jogvédelmi funkció azonosításában mutatkozik meg. Az uniós jogalkotó ezek előzetes feltárásával modellezheti az átültetési folyamat lehetséges eredményét, annak várható nehézségeit.

---

szembeni figyelemztetését a környezetvédelmi döntések megtámadásának kizáró módon költséges mivel-tárol <http://europa.eu> [rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/ 10/312&type=HTML].



## EGYENSÚLY HELYETT ELLENSÚLY II.\*

Az államfő mint a parlamentáris kormány ellensúlya

### A KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK JOGÁLLÁSA

A VÉGREHAJTÓ HATALMON KÍVÜL • Ha a parlamentáris kormány lehetséges ellensúlyaként próbáljuk értelmezni a köztársasági elnököt az államszervezet működésében, akkor nyilvánvalóan az első kérdés, hogy egyáltalán hol helyezhetjük el az államfőt a hatalmi ágak rendszerében. Ha történetileg kellene a kérdést megválaszolni, akkor nem lenne nehéz dolgunk, hiszen láthattuk, hogy a magyar alkotmánytörténetben az államfő mindig is a végrehajtó hatalom része volt. A parlamentáris kormányzati rendszerek hatályos alkotmányai is gyakran a végrehajtó hatalomról szóló fejezetben helyezik el az államfői intézményt. Néhány monarchikus alkotmány egyenesen a végrehajtó hatalom fejének nevezi az uralkodót, de a király ténylegesen nem gyakorol annyi hatalmat, mint amennyi az alkotmány szövegéből egyébként következne.<sup>1</sup>

A magyar Alkotmány az Országgyűlés után, önálló fejezetben szabályozza a köztársasági elnöki tisztséget. 1949-ben a Népköztársaság Elnöki Tanácsának mint kollektív államfői testületnek az Országgyűlést helyettesítő szerepet szántak, ezért inkább a törvényhozó hatalomhoz „csatolták” önálló fejezetben.<sup>2</sup> Az 1988-as koncepció is önálló fejezetben kívánta rendezni az államfőre vonatkozó szabályokat. Érdekes módon azok a törvénytervezetek, amelyek viszonylag erős köztársasági elnököt képzeltek el, szintén hallgattak az államfőnek a végrehajtó hatalomhoz való tartozásáról. Elképzelhető, hogy ennek okát abban kereshetjük, hogy az MSZMP az új államfői tisztséget a három hatalmi ág feletti önálló jogosítványú különleges intézményként képzelte el, bár a törvényterveztek ezt kifejezetten nem mondták ki.<sup>3</sup> A kerekasztal-tárgyalásokon többen érvként hozták fel a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény*

\* A lapunk előző, 2011/1. számában megjelent tanulmány második része. A kézirat az Alaptörvény elfogadása előtt készült.

1. CSINK Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon* (Szeged: Pólay Elemér Alapítvány 2008) 33.

2. SZENTPÉTERI NAGY Richárd: „A parlamentáris kormányrendszer államfője” *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4, 112.

3. Antall József ezzel szemben fejtette ki álláspontját: „...az egész alkotmánymódosításnak azon kell alapulnia, hogy [...] olyan köztársasági elnöki intézmény legyen, amelyik a magyar 1946. évi I. törvény-cikken alapszik. Ennek megfelelően a köztársasági elnök nem mind a három hatalmi ágazat feletti önálló jogosítványú különleges intézmény; a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom feje, aki a kormányon keresztül kormányoz [...] a kiadott rendeletek miniszteri ellenjegyzéssel érvényesek.” Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülése” = Bozóki András et al. (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve* (Jogi dokumentumok) [CD-ROM] (Budapest: Új Mandátum 2000).

rendelkezéseit, ez azonban az államfő választásáról folytatott vitákban kapott jelentőséget, így a köztársasági elnöki intézmény kialakítása valójában a magyar alkotmánytörténeti tradíciók figyelmen kívül hagyásával történt meg.<sup>4</sup> A köztársasági elnöki tisztség bizonytalan jogállásában részben a rendszerváltás bizalmatlansága fejeződik ki. Az *Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvénybe* nem került be a tradicionálisnak nevezhető közjogi formula, amely szerint az államfő a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül gyakorolja, pedig ennek az Ellenzéki Kerekasztal elképzelése szerint<sup>5</sup> szerepelnie kellett volna az alkotmánymódosításban.<sup>6</sup>

A kerekasztal-tárgyalásokon létrejött államfői jogállást az MDF–SZDSZ-megállapodás változtatta meg a választások után. Ennek lényege az volt, hogy az „1946. évi I. számú törvénynek megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök eredeti státusa”.<sup>7</sup> Ez a „helyreállítás” azonban lényegében a választás módjára korlátozódott, vagyis az elnök közvetett – Országgyűlés általi – választását jelentette, és nem az államfő elhelyezését a végrehajtó hatalomban. Mivel a paktum értelmében a kétharmados törvények számát csökkentették és a konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal megerősítették a miniszterelnök pozícióját,<sup>8</sup> ezért cserébe az ellenzék kapta meg az államfő jelölésének jogát. Vagyis az államfő személye mint az ellentétes politikai oldalak közötti békés rendszerváltás biztosítója nem az MSZMP és az ellenzék, hanem a választások után egymással szemben álló kormánypárt és a legnagyobb ellenzéki párt kompromisszumává transzformálódott.

A köztársasági elnöki jogállás azonban a paktum ellenére rendezetlen maradt, és ez különböző értelmezésekre, eltérő államfői szerepfelfogások kialakítására adott lehetőséget. Az Alkotmánybíróságnak kellett ezeket a vitákat rendeznie. Az államfői jogállás értelmezésében az egyik alapkönek a 48/1991. (IX. 26.) AB határozat tekinthető, amely a magyar közjogi hagyományokkal ellentétesen a hatalmi ágak fölél, vagyis a végrehajtó hatalmi ágon kívül helyezte el az államfőt. Mindez nem meglepő, mivel láthattuk, hogy a tisztség létrehozatala is mellőzte a magyar tradíciókat. Az Alkotmánybíróság döntésében segítségül hívhatta az *1989. évi XXXI. törvény* miniszteri indokolását is, amely szerint az államfőnek az Országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szerepe van, s ennek lényege, hogy „... – a szükségállapot esetét kivéve – az elnök sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom döntési jogosítványával nem rendelkezik; hanem ezektől elkülönült államfői hatásköre van”.

Az Alkotmánybíróság határozatában rávilágított, hogy az ellenjegyzés az államfő aktusának érvényességi kelléke, amely biztosítja, hogy az elnök döntése ne kerüljön ellentétbe a kormány politikájával. Az államfő aktusát bekapcsolja a parlamentáris fe-

4. Kovács Virág: „A köztársasági elnök –»a végrehajtó hatalmon kívül« és a »politika felett«?” *Magyar Közigazgatás* 2001/6, 355.

5. Az I/1. számú munkabizottság 1989. szeptember 5-i üléséről készült jegyzőkönyv szerint. Lásd Bozóki et al. (szerk.) (3. lj.).

6. Kovács (4. lj.) 355.

7. A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetségének megállapodását mellékletekkel együtt lásd Bozóki et al. (szerk.) (3. lj.).

8. Van ezzel ellentétes vélemény is. Lásd SZENTPÉTERI NAGY Richárd: „Az államfő és a végrehajtó hatalom nálunk és más nemzeteknél”; <http://www.mptt.hu> [/pdf/szentpeteri.pdf] 23.

lelősség rendszerébe, mivel a kormány vállalja át a politikai felelősséget ezért a döntésért. Az AB határozat azonban meglátásom szerint – vélhetően a rendszerváltás alkotmányozásának sajátossága miatt – több ponton ellentmondásos. Egyrészt a végrehajtó hatalmi ágon kívülre helyezi el az államfőt, ugyanakkor a miniszteri ellenjegyzéssel az államfő valójában a kormánnyal „együtt” hozza meg a döntést, hiszen az Alkotmánybíróság szerint az ellenjegyzés az aktus érvényességi kelléke. A határozat a kormány felelősségéről beszél, de itt miniszteri ellenjegyzésről van szó. Legfeljebb a miniszter felelőssége jöhet szóba, de a miniszternek nincs politikai felelőssége az Országgyűlés szemben,<sup>9</sup> mert a parlament nem vonhatja meg a bizalmat a kormány tagjától.

Mindezek következtében szerencsésebb lenne az ellenjegyzés intézményét megszüntetni. A miniszteri ellenjegyzés nem is szerepelt az eredeti alkotmánykonceptiókban, ez először csak szeptemberben 4-én jelent meg a javaslatban az 1946. évi I. törvény alapján.<sup>10</sup> Az ellenjegyzés gyakorlása azt jelenti, hogy a köztársasági elnök a kormánnyal együtt döntött, az ellenjegyzés elmaradása esetén viszont az államfő a kormány politikájával kerül szembe. A köztársasági elnök mindkét esetben elveszti a semlegességét. Mindezek ellenére úgy vélem, jól döntött az Alkotmánybíróság, amikor a végrehajtó hatalmon kívülre helyezte az elnököt, és ezzel, Szentpéteri Nagy Richárd szavaival élve, „az államfői jogállását úgy határozta meg, ahogyan azt az európai politikai gondolkodás történetében először Constant írta le”.<sup>11</sup> A miniszteri ellenjegyzés intézményének nem következetes szabályozása viszont az alkotmányozó felelőssége, nem az Alkotmánybíróságé.

Az alkotmányos monarchia konstrukciója azon a „kompromisszumon” alapult, hogy az uralkodó hatalma a törvényhozás terén visszaszorul és a parlament is jelentős szerepet kap a törvényalkotásban, cserébe a végrehajtó hatalom feje marad, de jogköreit miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolja. Minden döntése ellenjegyzéshez kötött tehát, de aktív részese marad a végrehajtó hatalomnak. A miniszteri ellenjegyzés monarchikus tradícióinak az átültetése a parlamentáris köztársasági államformába szükségtelen. Egyrészt azért, mert a köztársasági elnök nem élethosszig tölti be hivatalát, hanem periodikusan választják. Másrészt pedig – a monarchákkal szemben – a köztársasági elnök személyének kiválasztása esetében fontos szempont az alkalmasság, ezért indokolatlan az elnök feletti „gyámkodás” az ellenjegyzés intézményével.

9. Az Alkotmány 39. § (2) bekezdése szerint „[a] Kormány tagjai a Kormánynak és az Országgyűlésnek felelősek, tevékenységükről kötelesek a Kormánynak és az Országgyűlésnek beszámolni”. Pl. az interpelláció el nem fogadása nem jelenti a miniszter bukását, amely meglátásom szerint a politikai felelősség *differentia specificája* lenne. KILÉNYI Géza viszont úgy látja, hogy a „Kormány tagját azonnali politikai felelősség terheli. A felelősség érvényre juttatásában kiemelkedő szerepe van a miniszterelnöknek, aki egyfelől egy egyszeri hibáért is kezdeményezheti a miniszter felmentését. A miniszternek az Országgyűléssel szemben fennálló politikai felelőssége mindaddig »nyugvó« felelősség, amíg a Kormány parlamenti többségre támaszkodhat.” KILÉNYI Géza különvéleménye a 36/1992. (VI. 10.) AB határozathoz, ABH 1992, 207.

10. SOMOGYVÁRI István: „Az államhatalmi ágak megosztásáról” *Társadalmi Szemle* 1994/1, 86.

11. SZENTPÉTERI (2. lj.) 118.

AZ ÁLLAMFŐ VÁLASZTÁSA • Ha a parlamentáris kormány ellensúlyaként vizsgáljuk az államfő szerepét, akkor a megválasztásának módja fontos szempont lehet. Nem lényegtelen ugyanis, hogy az államfő kitől nyeri el a megbízatását. A rendszerváltás alkotmányozásakor, bár az MSZMP eredeti elképzelése a nép által választott államfő lett volna, az 1989. évi XXXI. törvény a parlament általi választást iktatta szabályai közé. A politikai kompromisszum értelmében azonban első alkalommal – ha az új országgyűlés megválasztása előtt kerül sor az elnökválasztásra – mégis a polgárok dönthettek volna az államfő személyéről.

A kompromisszumot először a „négyigenes” népszavazás<sup>12</sup> hiúsította meg, feltehetően azért, hogy ne Pozsgay Imre kerüljön az államfői székbe.<sup>13</sup> A népszavazás kezdeményezői úgy vélték, hogy a nép által választott államfő az Országgyűléséhez hasonló legitimitációt tudhatott volna maga mögött, amelyet komoly politikai tőkeként hatásköreinek kibővítésére használhatott volna fel.<sup>14</sup> A Király Zoltán által előterjesztett törvényjavaslat, a Lex Király<sup>15</sup> az eredeti politikai alkut követve viszont a közvetlen választást emelte alkotmányos szintre. Mindezt az Antall–Tölgyessy-paktum helyezte „hatályon kívül”, már csak abból a megfontolásból is, hogy a köztársasági elnöki szék az alku tárgyaként egyáltalán szóba jöhessen.

Az államfői jogállás erőssége ugyan nem függ a választás módjától, hiszen egy reprezentatív államfőt is lehet a nép által vagy közvetett módon választani. Ugyanakkor az elnök a közvetlen választást erős legitimitációs bázisként értelmezheti, amely könnyen a tényleges státuszától eltérő szerepfelfogást indukálhat. Ezzel szemben a parlament általi választás esetén a kormánytöbbség politikailag megbízható jelöltet juttathat az elnöki székbe, kikapcsolva ezáltal az államfő kiegyensúlyozó funkcióját.

A nemzetközi gyakorlat szerint az államfő elnyerheti tisztségét közvetlenül a nép által,<sup>16</sup> elektorokon keresztül (kvázi közvetlenül), a törvényhozó hatalom által és végül egy – a parlament kibővítésével létrehozott vagy külön erre a célra összehívott – kollegium révén.<sup>17</sup> A magyar alkotmányos szabályok a parlament általi választást írják

12. Az SZDSZ és a Fidesz nem írta alá a kerekasztal-megállapodásokat, bár nem is vétózták meg. Ugyanakkor az államfő megválasztásának módját népszavazáson kívánták módosítani, amely néhány szavazattal ugyan, de azt eredményezte, hogy az országgyűlési választások után kerülhetett sor az elnök megválasztására, és így ez a parlament általi megválasztását jelentette.

13. „...amennyiben megválasztanák a Pozsgayt [...], akkor ez egy húzóerőt jelentene az MSZMP részére.” Boross Imre az Ellenzéki Kerekasztal ülésén, 1989. július 6. Lásd BOZÓKI et al. (szerk.) (3. l.).

14. SZALAY Péter: „Rendszerváltozás és alkotmánymódosítás” = KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve* (Budapest: Ökonómia Alapítvány – Economix Rt. 1991) 431.

15. A törvényjavaslatot Király Zoltán és Raffay Ernő kezdeményezte, de mivel Raffay visszavonta javaslatát, ezért ez a módosítás Király Zoltán-féle javaslatként szerepelt.

16. Pl. Ausztria, Ciprus, Finnország, Franciaország, Lengyelország, Litvánia, Portugália, Szlovákia, Szlovénia.

17. „A Szövetségi Közgyűlés a Szövetségi gyűlés tagjaiból és ugyanolyan számú olyan tagból áll, akiket a tartományi népképviselők az arányos választás alapelveinek megfelelően választottak meg.” Bonni alaptörvény 54. cikk (3) bekezdés. Lásd TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2005). Választói testület ül össze pl. Észtországban is, de csak három sikertelen forduló után.

elő,<sup>18</sup> amelyről tudjuk, hogy ott lényegében elegendő a relatív többség megszerzése.<sup>19</sup> Mindezek következtében a kormánypárt vagy -koalíció minden nehézség nélkül el tudja fogadtatni a jelöltjét. Az első ciklusban – ahogyan már említettem – a paktum írta felül a parlamentarizmus logikáját. 1995-ben viszont egyértelmű volt a helyzet, ahogyan Mádl Ferenc megválasztásakor is. 2005-ben a baloldali koalíció „ügyetlenkedése” miatt nem tudott egy közös jelöltben megegyezni, ezért történhetett, hogy jobboldali támogatással Sólyom Lászlót választotta köztársasági elnökké az Országgyűlés. Az államfő jelölését és megválasztását tehát normális esetben a kormányzat tartja a kezében, ami nyilvánvalóan gyengíti a semleges államfői jogállást, különösen, ha a kormánypárthoz szorosan kapcsolódó személy szerzi meg az elnöki széket. Somogyvári István szerint nem szerencsés az a megoldás, hogy a köztársasági elnök attól a parlamenti többségtől nyeri el a megbízását, amelyik e többség révén gyakorolja a törvényhozó hatalmat és létrehozza a kormányt. Egy parlamenti választás eredményeképpen ugyanaz a többség uralja a kormányt, a parlamentet és az államfői hatalmat, ami ellentétes a hatalommegosztás elvével.<sup>20</sup>

A választás módja mellett azonban felmerül egy másik fontos kérdés is, ez pedig a megbízás időtartama, vagyis hogy hány évre választják az elnököt. A kerekasztal-tárgyalásokon, sőt még a paktum szövegében is az 1946. évi I. törvénynek megfelelően négyéves időtartamot állapítottak meg a felek. A *Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény* viszont kimondta, hogy az Országgyűlés öt évre választja meg a köztársasági elnököt. Ez a cikluseltolódás Pokol Béla szerint hosszabb távon állandó feszültségforrás lehet, ezért véleménye szerint hozzá kellene igazítani az államfő megbízásának időtartamát a parlamentéhez.<sup>21</sup>

Ezzel kapcsolatosan idekívánkozik a francia alkotmánymódosítás következményeinek felelevenítése. Mint tudjuk, a francia politika egyik különlegességének számít a kohabitáció vagy kényszerű együttélés jelensége, amelynek lényege, hogy a köztársasági elnök és a kormányfő ellentétes politikai pártokhoz tartozik. Az államfő népi általi és a miniszterelnök Nemzetgyűlés általi megválasztásából következik mindez. Amikor ugyanabból a pártból kerülnek ki, a kormányfő szinte a köztársasági elnök alárendeltjeként látja el feladatait.<sup>22</sup> Az alkotmánymódosítás következtében a hétéves elnöki ciklust azonban lecsökkentették 2000-ben öt évre, így a Nemzetgyűléssel azonos időtartamra nyeri el a megbízását az államfő. Ennek következtében az államfőválasztás és a nemzetgyűlési választás között csak egy-két hónap különbség van, amely feltehetően a kohabitáció elkerülését eredményezheti, mert a szavazói magatartás valószínűsíthetően nem változik meg ilyen rövid idő alatt.

18. Közvetett a választás pl. Csehországban, Észtországban, Görögországban, Lettországban, Máltán.

19. Az Alkotmány 29/B. § (4) bekezdése szerint ugyanis „[a] harmadik szavazás alapján megválasztott köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a szavazatok többségét elnyerte”.

20. SOMOGYVÁRI (10. l.) 84.

21. POKOL Béla: *Magyar parlamentarizmus* (Budapest: Korona 1994) 87.

22. Henry W. EHRMANN – Martin A. SCHAIN: „Politika Franciaországban” = Gabriel A. ALMOND et al.: *Összehasonlító politológia* [ford. BENEDEK Péter] (Budapest: Osiris<sup>2</sup>1999) 305.





*Szent Márton temetése*

Ennek nyomán is a Pokol Béla által javasolt megoldás helyett jómagam az elnök parlament általi választását javasolnám módosítani. Az Országgyűlés ciklusához történő igazítás nem változtatna azon a tényen, hogy az államfőt a mindenkori kormánypárt fogja megválasztani, ezzel viszont az államfő alkotmányos jogköreinek gyakorlásakor nem tudja betölteni a hatalmi ágak felett álló, megfelelő ellensúlyozó szerepet. Éppen ezért ki kell venni a mindenkori parlamenti többség kezéből a választás lehetőségét. A nép általi megválasztást azért nem tartanám szerencsésnek, mert a kampányidőszak túlságosan megfertőzné a jelölteket a pártpolitikai konfliktusokkal, ezáltal a választá-

sok után a „győztes” köztársasági elnök nem tudná betölteni a neutrális elnöki tisztséget. A közjogi irodalomban sokak által javasolt elnöki választótestület felállítását tartom jó megoldásnak. Ez az Országgyűlésen kívül a többi hatalmi ág küldötteiből állhatna. Tóth Károly úgy véli, hogy a német vagy az olasz választótestületi modell logikája abban keresendő, hogy a parlament általi választás politikai nyomás alá helyezheti az államfőt. Amennyiben a köztársasági elnök azt szeretné, hogy újraválasszák, akkor úgy kell viselkednie, hogy az tetsszen a parlamentnek. Ez még akkor is így van, ha időközben más összetételű parlament alakul, mert a törvényhozó hatalom tagjainak is van „emléke” arról, hogy az államfő nem volt elég együttműködő.<sup>23</sup> Nem elképzelhetetlen, hogy Sólyom László újrajelölése ezért hiúsult meg. A stabil kormánytöbbség nem kockáztatta meg azt, hogy az elnök „külön utakon járhasson”.

Mindezekből látható, hogy az újraválasztás lehetőségének vizsgálata is indokolt, ha a parlamenti többség ellensúlyaként értelmezzük az államfő szerepét. Nem mindegy, hogy hányszor tudja betölteni ugyanaz a személy az államfői tisztséget. A tényleges végrehajtó hatalmat gyakorló személy újraválasztását nem szokták korlátozni az alkotmányok. Vagyis az államfő újraválasztható Franciaországban, ahogyan a parlamentáris rendszerek kormányfői esetében sincs ilyen korlátozás a nemzetközi gyakorlatban. Az Egyesült Államok elnöke kivételt jelent, mert bár a végrehajtó hatalom feje, de mivel egyedüli birtokosa annak, ezért a hatalomkoncentráció elkerülése érdekében egyszer választható újra.<sup>24</sup> Érdekes módon a parlamentáris rendszerek alkotmányai következetesen korlátozzák a köztársasági elnök újraválaszthatóságát – függetlenül attól, hogy erős jogköröket gyakorol-e vagy sem, ezzel szemben a miniszterelnök újraválasztását, aki ténylegesen a végrehajtó hatalmat tarja kezében és a politikai élet középpontjának tekinthető, nem akadályozzák. A monarchiákban az újraválaszthatóság természetesen nem merül fel problémaként, a trónöröklési szabályokat kell figyelembe venni.

Hatályos Alkotmányunk az európai trendet követi, amikor egyszeri újraválasztást tesz lehetővé.<sup>25</sup> Én éppen ellenkezőleg szabályoznám az újraválaszthatóság lehetőségét az államfő és a kormányfő vonatkozásában. A köztársasági elnöknek a jogállásához tartozik, hogy kifejezi a nemzet egységét, ezért tartanám fontosnak azt, hogy hosszabb ideig tölthesse be tisztségét (hét év) vagy legalábbis ne korlátozza az Alkotmány a többszöri újraválasztás lehetőségét. Meglátásom szerint ugyanis egy hosszabb időszakon átívelő ciklus emelné a tisztség és az adott személy tekintélyét, ami a napi pártpolitikai csatározásokon felülemelkedő, az összetartozás érzését megteremtő államfői posztot eredményezhetne.

23. Tóth Károly: „A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata” = Tóth Judit – Legény Krisztián: *Összehasonlító alkotmányjog* (Budapest: Complex 2006) 147.

24. Az 1951-es alkotmánykiegészítés értelmében.

25. Petrétei József sajátosan látja az egyszeri újraválasztás szabályát, mert álláspontja szerint az Alkotmány kifejezetten az újraválasztást tiltja, ezért egy későbbi időpontban lényegében harmadik ciklusra is megválasztható az adott személy. Petrétei József: „On the regulation in force of the election of the president of the republic” = Chronowski Nóra (szerk.): *Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of His 75th Birthday* (Pécs: Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 2005) 151.

AZ ÁLLAMFŐ SZEREPE A KORMÁNYALKÍTÁSBAN • Az államfő és a kormány kapcsolatának egyik kiindulópontja, hogy a kormány és a miniszterelnök kinevezése hagyományosan az államfő kompetenciájába tartozik. A kérdés itt az, hogy milyen mértékben és módon szólhat bele a kormányalakítás folyamatába az államfő. Az alkotmányos monarchia megszületése óta az államfő nevezte ki a kormányát, amely kezdetben csak neki tartozott politikai felelősséggel. A kormány parlament előtti felelőssége ugyanis csak fokozatosan alakult ki. A parlamentarizmus őshazájában, Angliában például először a Walpole kormánynak kellett lemondania, 1742-ben, mert bár bírta az uralkodó támogatását, de elvesztette a parlamenti többség bizalmát.<sup>26</sup> A miniszterelnök kinevezésénél a parlamenti erőviszonyok figyelembevétele fokozatosan alakult ki. A weimari alkotmány értelmében a köztársasági elnök a *Reichstag* közreműködése nélkül kinevezhette és meneszthette a kancellárt vagy például a spanyol második köztársaság alkotmánya is kifejezetten szabad mérlegelést biztosított a köztársasági elnök számára a kormányfő kinevezésénél. A második világháború után viszont már az államfő és a kormány kapcsolatában a brit parlamentarizmus válik uralkodóvá, vagyis a többségi elv alapján nevezi ki az államfő a kormányokat.

Ha a jelenlegi alkotmányokat áttekintjük az államfő kormányalakítási szerepének szempontjából, akkor az országokat úgy csoportosíthatjuk, hogy egyrészt megnézzük a kormányalakítás alkotmányos és politikai gyakorlatát, másrészt azt, hogy végső soron alkotmányjogi értelemben hogyan és kitől nyeri el megbízását a kormányfő. Az európai országok egy csoportjánál az államfőt köti az alkotmány a miniszterelnök személyének kijelölésénél. Ebből a szempontból Görögország szélsőséges példa, mert nem hagy semmilyen mozgásteret az alkotmány az államfő számára.<sup>27</sup> Finnország alkotmánya a kormányfő kijelölését a parlament hatáskörébe utalja a frakciók egyeztetése alapján, ezen egyeztetés után pedig a köztársasági elnök tájékoztatja a parlamentet a kormányfő személyéről.<sup>28</sup> Portugália alkotmánya előírja az államfő számára, hogy a Nemzetgyűlésbe bejutott pártok véleményét és a választások eredményét vegye figyelembe.<sup>29</sup> Hasonló ehhez Szlovénia vagy Spanyolország alkotmánya is. Az országok egy másik csoportjánál ugyan nem tartalmaz ilyen rendelkezést az alkotmány, de ténylegesen a parlamenti többség figyelembevételével zajlik le a procedúra (például Ausztria, Csehország, Magyarország). Hollandia (és Belgium) ebből a szempontból kuriózumnak számít, mert az államfő a színpalak mögött marad. A választások után az uralkodó egy úgynevezett *informateur* nevez ki, akinek a feladata

26. MEZEY Barna (szerk.): *Modern állam és népképviselés* (Budapest: ELTE ÁJK 2000) 48.

27. „Miniszterelnökké annak a pártnak a vezetőjét kell kinevezni, amely megszerezte a parlamenti helyek abszolút többségét. Amennyiben egyetlen párt sem szerezte meg [...] a köztársasági elnök a relatív többséget szerzett párt vezetőjének kormányalakítási megbízást ad azzal, hogy keresse meg az olyan kormány megalakításának lehetőségét, amely élvezzi a parlament bizalmát. Amennyiben ez [...] nem áll fenn [...] kormányalakítási megbízást ad a második legtöbb parlamenti helyet szerzett pártnak. Amennyiben mindegyik kormányalakítási megbízás sikertelennek bizonyul [...] összehívja a pártok vezetőit [...] kísérletet tesz kormány összeállítására minden pártból.” Görögország alkotmánya 37. cikk. Lásd TRÓCSÁNYI-BADÓ (17. lj.).

28. Finnország alkotmánya 61. cikk.

29. A Portugál Köztársaság alkotmánya 187. cikk.

felderíteni a parlamenti erőviszonyokat és javaslatot tenni a királynak egy *formateur* megbízására. A *formateur* a lehetséges miniszterelnök, aki lefolytatja a tárgyalásokat a kormánykoalíció létrehozásáról.<sup>30</sup> Meglátásom szerint ennek a kormányalakítási eljárásnak az indoka vélhetően az, hogy Angliához képest az uralkodó nehéz helyzetbe kerül a választásokat követően, ugyanis Hollandia többdimenziós fragmentált pártrendszere<sup>31</sup> komoly kihívás elé állíthatja az államfőt.

A másik szempontból, vagyis hogy kitől nyeri el a megbízását a kormányfő, nincs túl sok variáció, mert általában az államfő nevezi ki a miniszterelnököt.<sup>32</sup> Vannak olyan országok, ahol az államfői kinevezés után a parlamenti többség támogatásának tesztelésére investitúraszavazást ír elő az alkotmány, vagyis szavaznia kell a parlamentnek a kormányról (például Csehország, Görögország, Litvánia, Lengyelország).<sup>33</sup> Előfordulhat olyan megoldás is, hogy a miniszterelnököt ugyan az államfő nevezi ki, de a kormányfő ellenjegyzí a saját megbízását (Ausztria, Hollandia). Svédország esetében viszont a kormányfő nem is az államfőtől nyeri el a megbízását, mert a *Riksdag* nevében a házelnök ad a miniszterelnöknek megbízólevelet.

Magyarországon a rendszerváltás alkotmány-előkészítő dokumentumai a kormányalakítás vonatkozásában is gyakran módosultak. Az 1989. május 29-én született törvényjavaslat szerint<sup>34</sup> az államfő „javaslatot tesz az Országgyűlésnek a Minisztertanács elnökének személyére”. Augusztus 21-én<sup>35</sup> mindez a „[m]egbízást ad az általa kijelölt személynek a kormányalakításra” fordulattal módosult. A szeptemberi változtatásban<sup>36</sup> mindez már csak úgy szerepelt, hogy „[k]ormányalakításra a köztársasági elnök ad megbízást”. Az 1989. évi XXXI. törvény már jóval részletesebben fogalmazott, amikor kimondta, hogy a „[k]ormányalakításra az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának a meghallgatása után a köztársasági elnök ad megbízást”.

Az alkotmány-előkészítés során a kormány kinevezésének szabályozása, tudjuk jól, azért volt fontos kérdés, mert az akkori ellenzék okkal gondolhatta, hogy az állampárt sikerre viszi Pozsgay államfővé választását, ezért lényeges volt korlátok közé szorítani a köztársaság elnök mérlegelési lehetőségét a kormányalakítás folyamatában. Végül az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvénnyel nyerte el „végső” formáját a kormányalakításról szóló alkotmányos szabály. E szerint a hatályos Alkot-

30. FÁBIÁN György – KOVÁCS László Imre: *Parlamenti választások az Európai Unió országaiban (1945–2002)* (Budapest: Osiris 2004) 214.

31. A gazdasági és kulturális bal-jobb keresztbemetszése miatt nevezzük többdimenziósnek a Benelux államok pártrendszeit. Lásd erről ENYEDI Zsolt – KÖRÖSÉNYI András: *Pártok és pártrendszerek* (Budapest: Osiris 2004) 169.

32. Pl. Ausztria, Csehország, Dánia, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Málta, Olaszország, Portugália, Szlovákia.

33. KÖRÖSÉNYI András: „Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról” = SÁNDOR Péter (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2006) 130.

34. „Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29.” = BOZÓKI et al. (szerk.) (3. l.).

35. „Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. augusztus 21.” = BOZÓKI et al. (szerk.) (3. l.).

36. „Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról, 1989. szeptember 4.” = BOZÓKI et al. (szerk.) (3. l.).



mány szűkszavúan csak annyit mond, hogy „a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja”. Ennek a lakonikus megfogalmazásnak alapvetően két alkotmányjogi-politikai következménye van a kormányalakítás vonatkozásában. Egyrészt a hatályos Alkotmány nem tartalmaz olyan szabályt, amelynek értelmében a parlamenti erőviszonyokat figyelembe kellene vennie az államfőnek, másrészt nem tartalmazza a kormányalakítás másik alapvető formuláját, amely szerint a miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki.

Az államfő látszólag széles mérlegelési jogot kapott a miniszterelnök személyének kiválasztásakor, mert az Alkotmány tartalmazza azt a szabályt, hogy a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, ha az általa miniszterelnöknek javasolt személyt negyven napon belül nem választja meg a parlament. Úgy tűnhet tehát, csak az lehet kormányfő, akit a köztársasági elnök és a parlament is támogat, ez azonban csak látszólag van így, ezért nézzük meg ezeket a szabályokat az elmúlt húsz év tapasztalatai alapján.

Fontos leszögeznünk, hogy az államfőnek nincs diszkrecionális jogköre a miniszterelnök kiválasztásakor, még ha az Alkotmány szövegéből ez azonnal nem is látszik. Zlinszky János szerint viszont az államfő jelölési joga nem függ semmilyen előzetes pártállásfoglalástól vagy javaslatról, hiszen az Alkotmány is számol a lehetőséggel, hogy nem választják meg a miniszterelnöknek javasolt személyt negyven napon belül, ezért a kormányfő legitimitását Zlinszky a köztársasági elnök és a parlament egyetértéséből származtatja.<sup>37</sup> Látható, hogy ez a felfogás lényegében megegyezne a kettős bizalom dualista és a két világháború közötti gyakorlatával. Az Országgyűlés felosztatásával való „fenyegetés” azonban, amelyet az Alkotmány az államfő kezébe ad, nagyon könnyen kikerülhető, hiszen a parlamenti többség keresztül tudja vinni az akaratát a köztársasági elnökkel szemben, ha az államfő által javasolt személyt először megválasztja ugyan, de ezután konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal meg is buktatja.<sup>38</sup> A köztársasági elnök tehát ténylegesen nem tud élni a miniszterelnök kiválasztásának jogával és – ahogyan ezt látni fogjuk – a pártok ezt nem is teszik lehetővé a számára.

Zlinszky elképzelését a köztársasági elnök szabad jelöltállítás jogáról Bitskey Botond és Tordai Csaba támadta. Érvelésük szerint egyrészt a köztársasági elnök jogállásából következik, hogy örökös az államszervezet demokratikus működése felett, másrészt az elnöknek figyelemmel kell lennie az állami szervek együttműködési kötelezettségére is. A parlamentáris köztársaság kormányzati rendszeréből tehát az következik, hogy olyan személyt kell javasolnia, akinek reális esélye van megszerezni a szavazatok abszolút többségét.<sup>39</sup> Mindehhez hozzátenném, hogy egy esetben nem kell figyelembe vennie a parlamenti többség akaratát, mégpedig akkor, ha a kormányfőjelölt megválasztása az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná.

37. ZLINSZKY János: „Jogállamból elégséges” *Magyar Jog* 2005/2, 92.

38. POKOL (21. lj.) 32.

39. BITSKEY Botond – TORDAI Csaba: „A jogállam, a parlamentarizmus és a köztársasági elnök. Válasz Zlinszky János Jogállamból – elégséges című cikkére” *Magyar Jog* 2005/4, 218–219.



A demokrácia önvédelmi mechanizmusa azonban rosszul vizsgázna ebben az esetben, a negyvennapos szabály alól mentesítő, már említett kiskapu segítségével. A konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében ugyanis az Alkotmány kikapcsolja az államfőt a kormányalakítás folyamatából. Nem így van ez a német alkotmányban – ahonnan átvettük a konstruktív bizalmatlansági indítványt –: ott a ciklus közben is az államfő nevezi ki az új kancellárt.<sup>40</sup> Szerencsésebb lenne, ha a magyar Alkotmány is kimondaná, hogy a miniszterelnököt a köztársasági elnök nevezi ki. Álláspontom szerint már csak azért is, mert egy miniszter esetében az államfő élhet a kinevezés megtagadásának jogával a jogszabályi feltételek hiánya esetén.<sup>41</sup> A miniszterelnöknél azonban a konstruktív bizalmatlansági indítvány esetében ez a kontroll elmarad.<sup>42</sup>

Az Alkotmány nem túl következetes szabályai ellenére Magyarországon több mint húsz év távlatából elmondhatjuk, hogy tulajdonképpen egyfajta alkotmányos szokásként<sup>43</sup> olyan személyre tesz javaslatot az államfő, aki képes a kormányalakításra. A köztársasági elnök akkor kaphatna nagyobb mozgásteret a kormányalakításban, ha a pártok nem tudnának megegyezni a kormányfő személyében. Olyan fragmentált parlament esetében, amelyben közepes vagy kis pártok szereznek mandátumot és nincsenek meghatározó nagy pártok, az államfő szerepe felértékelődhet a miniszterelnök személyének kiválasztásakor. Hazánkban azonban a pártrendszert a koncent-



Szent Márton. *Szent Márton lemond a fegyverekről.* Részlet

40. A Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánya 67. cikk.

41. „A köztársasági elnöknek meg kell tagadnia a kinevezést, illetve a jóváhagyást, ha észleli, hogy az ahhoz jogszabályban előírt feltételek nem teljesültek. Ezen kívül csak akkor alkotmányos a kinevezés, illetve a jóváhagyás megtagadása, ha a köztársasági elnök alapos okkal arra következtet, hogy a javaslat teljesítése az államszervezet demokratikus működését súlyosan zavarná. Az utóbbi szempontból a köztársasági elnök a kinevezésnél kizárólag a személyre tett javaslatot, jóváhagyás esetén pedig kizárólag a mindenkori előterjesztés tartalmát vizsgálhatja felül.” 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217.

42. 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 20. § „Miniszterelnöknek javasolható, illetve miniszterelnökké megválasztható minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkező személy.”

43. Ács Nándor: „Az államfő jogállásának alkotmányos szabályozása” = HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet 1995) 92.

ráció és a stabilizáció jellemzi,<sup>44</sup> továbbá a pártok igyekeznek „kizárni” az államfőt a kormányalakítás folyamatából.

Horváth Péter szerint a magyar államfő szerepét a kormányalakításban a *formateur* párt (az a párt, amelyiknek kormányfőjelöltjét kéri fel kormányalakításra) és a *formateur* (az a személy, akit miniszterelnöknek kérnek fel) kiválasztása határozza meg.<sup>45</sup> A *formateur* párt 1990 és 1994 között a legtöbb mandátumot szerzett pártot, 1998 és 2006 között pedig az abszolút többséget szerzett politikai oldal vezető pártját jelentette.<sup>46</sup> A *formateur* kijelölése is a pártok terrénumába tartozik, mert többnyire eleve rendelkeznek miniszterelnök-jelölttel a kampány során.

A 2002-es országgyűlési választások után a közvélemény nagy érdeklődéssel fordult a köztársasági elnök felé, hogy kit fog felkérni kormányalakításra. Nemcsak a rendkívül kielezett kampány irányította a figyelmet a köztársasági elnökre, hanem az a tény is, hogy az akkor regnáló kormánypárt (a Fidesz) szerezte a legtöbb mandátumot a parlamentben. Miután a szövetséges (MDF) bejelentette, hogy önálló frakciót kíván létesíteni, a politikai helyzet világossá vált; a köztársasági elnök a kormányzóképes politikai oldal jelöltjét, Medgyessy Pétert kérte fel kormányalakításra. Ezzel kapcsolatosan említést érdemel Mádl Ferenc közleménye, amelyet a kormányfő titkoszolgálati múltjával kapcsolatos vitában adott ki és amelyben jelezte, hogy Medgyessy nem tájékoztatta őt ügynök múltjáról, ezért nem volt lehetősége teljes körű információk birtokában dönteni.<sup>47</sup> A ciklus közbeni miniszterelnök-váltás esetében sem enged teret a stabil többség az államfő számára. Ebből a szempontból talán a legkielezettebb helyzet a 2009-es kormányváltás volt. Gyurcsány Ferenc úgy vonult vissza a kormányfői tisztségtől, hogy nem mondott le, hanem új miniszterelnök személyének kiválasztására hívta fel a koalíció pártjait. A hosszú pártközi tárgyalások ellenére a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye kizárta az államfőt a jelölés lehetőségéből.

A kormányalakítás folyamatához nemcsak a miniszterelnök kijelölése tartozik, hanem a kormány többi tagjának, a minisztereknek a kinevezése is. A félprezidenciális Franciaországban az államfő beleszólhat az elnöki jogkörökhöz szorosabban kötődő tárcák vezetőinek kiválasztásába (hadügy, külügy), akiknek így az államfő személyes bizalmát is bírniuk kell.<sup>48</sup> A parlamentáris kormányzati rendszerekben azonban mindez nem jellemző vagy csak nagyon ritkán fordulhat elő. Azokban az országokban, ahol gyakoriak a kormányváltások, az államfőnek nagyobb szerepe és mozgástere van a kormányalakításban, amely adott esetben kivételesen a miniszter személyét is érint-

44. Koncentráció: minél kevesebb párt birtokolja a szavazatok/mandátumok minél nagyobb arányát, annál koncentráltabb a pártrendszer. A mérésére a legismertebb indikátor az effektív pártok száma. A stabilizáció a pártrendszer esetében pedig azt jelenti, hogy alacsony a parlamentből kieső, illetve oda bejutó pártok száma és mandátumaránya. Erről lásd KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer* (Budapest: Osiris 2007) 268.

45. HORVÁTH Péter: „Az elismerési szabály foglya. Az államfő szerepe a kormányalakításban” *Politikatudományi Szemle* 2009/3, 95.

46. HORVÁTH (45. lj.) 95–97.

47. SZOMSZÉD Orsolya: „Államfői jogkörök alkalmazása a gyakorlatban” *Politikatudományi Szemle* 2005/3–4, 143.

48. DEZSŐ Márta – BRAGYOVA András: *A köztársasági elnök a parlamentáris rendszerekben* (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia 1989) 13.

heti. Olaszországban már többször előfordult, hogy az államfő bizonyos személyek miniszteri kinevezésének mellőzését kérte a kormányalakításra felkért miniszterelnök-jelölttől.<sup>49</sup> Szlovákiában 1993-ban a miniszterelnök úgy terjesztette a köztársasági elnök elé a kormány névsorát, hogy az államfőnek az egész listát egészében kell elfogadnia vagy elutasítania, és nem jogosult egyes miniszterek kinevezését megtagadni. A köztársasági elnök mindezt alkotmányellenesnek titulálta, és készült megtagadni az egyik miniszter kinevezését, a kormányfő azonban visszavonta a miniszter jelölését.<sup>50</sup>

A rendszerváltás kerekasztal-tárgyalásaihoz kiindulópontként szolgáló szabályozási koncepció<sup>51</sup> az erős elnöki státusz jellemzőjének minősítette azt, ha a minisztereket a kormányfő javaslatára az államfő nevezi ki. Ez később módosult, és az 1989-es alkotmánymódosításban is úgy szerepelt, hogy „[a] Minisztertanács egyes tagjainak a megválasztásáról és felmentéséről az Országgyűlés a Minisztertanács elnökének a javaslatára alapján határoz” [21. § (4) bekezdés]. Nem jellemző az európai országok alkotmányaira, hogy a miniszter ne az államfőtől nyerné el a megbízatását, de van néhány kivétel.<sup>52</sup> Az 1989-es magyar szabályozáshoz Szlovénia alkotmánya hasonlít leginkább, mert ott a kormányfő javaslatára a Nemzetgyűlés nevezi ki (és menti fel) a minisztereket.<sup>53</sup> A kormányalakítás szabályait 1990-ben az MDF–SZDSZ-megállapodás módosította úgy, hogy a miniszterek kinevezése az államfő kompetenciájába tartozik, de a kormányfő javaslatára. A hatályos Alkotmány szerint tehát a miniszterek kinevezésében is csak formális szerepe van a köztársasági elnöknek, a jogszabályi feltételek esetében köteles kinevezni a jelöltet.

AZ ÁLLAMFŐ VÉTŐJOGA • A vétőjoggal kapcsolatos alkotmánytörténeti bevezetőben láthattuk, hogy a dualizmus államfője lényegében része volt a törvényhozás folyamatának. A király nélküli királyság időszakában az 1937-es törvénymódosítás *de facto* ugyanezt eredményezte. Az abszolút vétőjog tehát az uralkodói jogkörök körébe tartozik, ezért a monarchiák sajátossága volt. Petrétei József úgy különbözteti meg egymástól a szentesítés és a vétő intézményét, hogy a monarchák szentesítési jogát a törvényhozási folyamat aktív mozzanatának tekinti, míg a vétőjog az államfő passzív magatartása esetén a törvényerőre emelkedést jelenti, hiszen ha az államfő nem él vétőjogával (passzív marad), a jogszabály érvényesen megszületik.<sup>54</sup> Több évszázados politikai és közjogi fejlődés a királyi szentesítési jogot formálissá tette, hiszen az uralkodók nem élnek ezzel a joggal.<sup>55</sup> A mai európai királyságok közül többnek az alkotmánya (például Dánia, Hollandia) ugyan kimondja, hogy a törvényhozó hatalmat a király

49. DEZSŐ–BRAGYOVA (48. lj.) 58.

50. TÓTH Károly: „A kormányformák és kormányzati rendszerek vázlata” = TÓTH–LEGÉNY (23. lj.) 157.

51. „A Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, 1988. november 30.” = BOZÓKI et al. (szerk.) (3. lj.).

52. Svédországban pl. a kormányfő nevezi ki a minisztereket [a Svéd Királyság alkotmánya hatodik fejezet 1. cikk (2) bekezdés].

53. A Szlovén Köztársaság alkotmánya 112. cikk (1) bekezdés.

54. PETRÉTEI József: „A köztársasági elnök vétőjogáról” *Jogtudományi Közöny* 2005/4, 132.

55. Kukorelli István párhuzamos indokolása a 62/2003. (XII. 15.) AB határozathoz, ABH 2003, 637.

és a parlament együtt gyakorolja,<sup>56</sup> de a gyakorlatban mindez nem érvényesül. Csink Lóránt szerint az alkotmány szövege és a tényleges politikai gyakorlat közötti jelentős különbség abban kereshető, hogy a monarchiák régebbi alkotmánnyal rendelkeznek, és tradicionális okokból az alkotmányban hagyják, hogy az uralkodó törvényhozó (és végrehajtó) hatalmat gyakorol. Fontos kivételként említhetjük meg Luxemburg alkotmányát, mert a nagyherceg előszentesítési joggal rendelkezik, így ténylegesen a törvényhozó hatalom részeként értelmezhetjük jogállását.<sup>57</sup> A király tehát korábban az alkotmányos monarchiákban a szentesítési joggal a törvényhozás részének volt tekinthető, ami a hatalmi ágak megosztásával és a közjogi hagyományok megváltozásával teljesen átalakult. Kivételeket persze a köztársasági alkotmányokban is találhatunk. Ilyen a görög alkotmány, amely az elnököt éppen azért tekinti a törvényhozó (és a végrehajtó) hatalom alkotóelemének, mert az államfő helyzetének szabályozásakor a korábbi monarchikus alkotmányt is figyelembe vették.<sup>58</sup> Izland alkotmánya is ehhez hasonlóan a nemzetgyűlést (*Althing*) és a köztársasági elnököt tekinti a törvényhozó hatalomnak.<sup>59</sup>

Az Egyesült Államok államfője – akit a jogirodalom gyakran az alkotmányos monarchia uralkodójával azonosít<sup>60</sup> – jelentős vétójoggal rendelkezik ugyan, de mint tudjuk, nem része a törvényhozó hatalomnak. Az USA-beli fékek és egyensúlyok rendszerének fontos eleme az elnöki vétó intézménye. A hatalmi ágak merev szétválasztása következtében az államfő vétót emelhet a Kongresszus által elfogadott törvénnyel szemben. Ebben a kormányzati rendszerben a vétó gyakorlásának joga abban keresendő, hogy a törvények végrehajtásáért az elnök – még hozzá a monolitikus végrehajtó hatalom konstrukciója következtében – egyedül felelős.<sup>61</sup> A félelnöki kormányzati rendszer államfőjének vétójoga is hasonlóképpen indokolható meg, hiszen a köztársasági elnök, bár a végrehajtó hatalomnak nem egyedüli birtokosa, de annak feje. A parlamentáris kormányzati rendszerek esetében az államfő csak formálisan része a végrehajtó hatalomnak, ezért ezekben az országokban a vétójog intézménye már nem tekinthető általánosnak.<sup>62</sup>

Az államfői vétó súlya annak függvénye, hogy milyen módon történhet a vétó „elhárítása”, valamint hányszor és milyen okból élhet vele az elnök.<sup>63</sup> Az elhárítás, vagyis

56. A Dán Királyság alkotmánya 3. cikk, a Holland Királyság alkotmánya 81. cikk.

57. „A Nagyherceg a Képviselőháznak megküldi azon törvényjavaslatokat vagy tervezeteket, melyeket elfogadásra javasol.” A Luxemburgi Nagyhercegség alkotmánya 47. cikk. Lásd TRÓCSÁNYI–BADÓ (17. l.).

58. WIENER György: „Az államfő helye a hatalommegosztás rendszerében (összehasonlító áttekintés)” *Jogtudományi Közlöny* 1995/6, 247.

59. Az Izlandi Köztársaság alkotmánya 2. cikk. Lásd Kiss Barnabás (szerk.): *Észak-Európa alkotmányai* (Budapest: Államtudományi Kutatóközpont 1992) 59.

60. SCHMIDT Péter: „A magyar kormányzati rendszer közjogi buktatói” *Jogtudományi Közlöny* 2007/6, 256.

61. PETRÉTEI (54. l.) 132.

62. PETRÉTEI (54. l.) 133.

63. Az államfő szerepét vizsgálva a törvényhozás folyamatában az sem lényegtelen, hogy a parlament által elfogadott törvényt hány napon belül kell aláírnia, vagyis meddig tudja késleltetni a kihirdetést. Magyarországon 15 nap, de lehet 3 hónap is akár (pl. Luxemburg és Finnország alkotmányában).

ahogyan a parlament (a kormánypárti többség) felülbíráhatja<sup>64</sup> az államfő vétóját, azért az egyik legfontosabb tényező, mert ez határozza meg, hogy milyen tényleges következménye van az államfő által visszaküldött törvény sorsának. Az Egyesült Államok alkotmánya mindkét ház kétharmados szavazatához köti a törvény újbóli elfogadását.<sup>65</sup> Az európai államokban inkább kivételesnek mondható, hogy az alkotmányok szigorúbb feltételeket írnának elő az államfői vétó felülbírálatához. Ez általában a törvény újbóli elfogadásának minősített vagy abszolút többséghez kötése. Lengyelországban az államfő által a Képviselőháznak visszaküldött törvényjavaslat újbóli elfogadásához háromötödös többségre van szükség,<sup>66</sup> Oroszországban pedig mindkét ház kétharmados szavazatára.<sup>67</sup> A görög alkotmány abszolút többséghez köti a törvény ismételt elfogadását, amely nem túl szigorú követelmény, de jól szimbolizálja, hogy az államfőt a törvényhozás részének tekintik.<sup>68</sup> Norvégia alkotmánya erős vétójogot biztosít a királynak, mert ugyanaz a parlament (*Storting*) nem kérheti az uralkodótól a törvény jóváhagyását.<sup>69</sup> Ahogyan említettem, Izland alkotmánya szerint az államfő része a törvényhozó hatalomnak, ezért a vétójog gyakorlása is eltér a hagyományos szabályoktól. Ha az elnök nem ért egyet a törvényjavaslattal, az ennek ellenére érvényes (és hatályos) lesz, de népszavazásra kell bocsátani, és annak eredményétől függ a törvény sorsa.<sup>70</sup>

Magyarországon a 80-as évek végén készült alkotmánykoncepció is tartalmazta az államfői vétójog intézményét, azzal a fontos különbséggel, hogy előírta: az Országgyűlésnek visszaküldött törvényt csak kétharmados többséggel lehessen elfogadni. A hatályos Alkotmány szerint a köztársasági elnök szuszpenzív vétójoggal rendelkezik, amelyet egyedül csak ő gyakorolhat.<sup>71</sup> Az államfő kétféle vétóval rendelkezik hazánkban. Egyrészt alkotmányossági vétóval, amely az elnök által alkotmányellenesnek tartott törvény megküldését jelenti az Alkotmánybírósághoz [Alkotmány 26. § (4) bekezdés], másrészt politikai vétóval.

A jogirodalomban és az Alkotmánybíróság által is politikai vétónak nevezett intézmény azt jelenti, hogy a köztársasági elnök a törvény visszaküldése során érvényesítheti esetleges politikai vagy egyéb szakmai, morális, elvi kifogásait.<sup>72</sup> A vétójog gyakorlásáról fontos döntést hozott az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB

64. Petrétei az *érvénytelenítés* kifejezést használja (PETRÉTEI [54. lj.] 132), amelyet azért nem tartok szerencsésnek, mert érvényes lesz az államfői vétó, csak nem „hatályosul”.

65. Az Egyesült Államok alkotmánya I. cikk 7. §.

66. A Lengyel Köztársaság alkotmánya 122. cikk (5) bekezdés.

67. Oroszország alkotmánya 107. cikk. Lásd TÓTH Károly (szerk.): *Kelet-Európa új alkotmányai* (Szeged: JATE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék 1997) 265.

68. WIENER (58. lj.) 255.

69. Norvégia alkotmánya 78. §. Lásd Kiss (59. lj.) 89.

70. Az Izlandi Köztársaság alkotmánya 26. cikk. Lásd Kiss (59. lj.) 63.

71. Az államfő „monopoljoga” a vétó, mert nincs második kamara, amelyik ezzel élhetne, és az államfőt helyettesítő házelnök nem élhet ezzel a joggal.

72. BITSKEY Botond – SONNEVEND Pál: „A köztársasági elnök közjogi tevékenysége, különös tekintettel a törvények előzetes normakontrolljának indítványozására, 2000–2004” = SÁNDOR Péter (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2004-ről* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2005) 453.





*Maestà. Részlet*

határozatban, amelynek részletes elemzése helyett itt csak a témánk szempontjából fontos megállapításait és következtetéseit vizsgálom. A határozat kimondta, hogy az államfő ugyanazzal a törvénnyel kapcsolatban egy alkalommal csak egy intézkedést kezdeményezhet: vagy előzetes normakontrollt, vagy a törvény újratárgyalását. Az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet arra is, hogy az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételeinek megfontolására a törvény *érdemi* újratárgyalására. A testület az államfői vétőjog intézményének alkotmányos lényegét abban látja, hogy ezzel érvényesül a hatalommegosztás elve, mert a köztársasági elnök az aláírás megtagadásával „tényleges korlátját, ellensúlyát jelenti az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységének”.

Ez a vétő csak halasztó hatályú ugyan, mégsem lehet figyelmen kívül hagynunk jelentőségét a hatalommegosztás vonatkozásában. Kifogásaival ugyanis az államfő az

Országgyűlést megfontolásra, a törvény újragondolására készíti. Az elnök észrevételei nemcsak a képviselők, hanem a szélesebb nyilvánosság számára fogalmazódnak meg. Az érdemi újratárgyalás fontos elemének tartja az Alkotmánybíróság azt, hogy a képviselők „az államfői észrevételek tartalmát kellő időben megismerjék, annak alapján a törvény újratárgyalására megfelelő módon fel tudjanak készülni, a vitán, szavazáson részt tudjanak venni, és egyéb képviselői jogosítványukat (pl. módosító javaslat benyújtása) is gyakorolhassák”. A parlament munkája iránt érdeklődők jól tudják azt, hogy az országgyűlési képviselőknek sokszor fogalmuk sincs arról, hogy egy-egy törvényjavaslat vagy módosító indítvány mit tartalmaz. A parlamenti képviselőcsoportok ugyanis a frakcióvezetők utasításai alapján szavaznak. Az Alkotmánybíróság a visszaküldött törvény újratárgyalása feltételeinek biztosítását kiemelten fontosnak tartja más törvényekhez képest. Mivel a testület szerint a törvény közjogi érvénytelenségéhez vezet, ha a köztársasági elnök nem kap lehetőséget arra, hogy a törvényt újratárgyaló ülésen részt vehessen, érveit részletesebben is kifejthesse, szóban is indokolhassa, ezért felmerülhet, hogy mindez összeegyeztethető-e a semleges államfői tisztséggel. Sári János a vétójoghoz bizalmatlanul viszonyul, mert véleménye szerint „a parlamentarizmus a többség-kisebbség, a kormánypártiság-ellenzékiesség elvére épül, az államfő politikája vagy az egyikkel egyezik meg, vagy a másikkal. Az előző esetben »belesimul« a végrehajtó hatalom egységes politikájába, az utóbbi esetben azonban politikája ellenzékivé minősülhet.”<sup>73</sup> Petréttei József is úgy véli, hogy célszerű lenne megszüntetni a politikai vétó intézményét, mert nem fér össze a semleges államfői tisztséggel.<sup>74</sup>

Álláspontom szerint a politikai vétó megfelel a neutrális köztársasági elnöki státusznak, mert nem a politika bináris kódján,<sup>75</sup> vagyis nem a kormányra kerülni vagy ellenzékben maradni logikáján alapszik. A köztársasági elnök a vétóval nem az ellenzékhez csatlakozik, hiszen egyrészt állásfoglalásával nem a választópolgárok szavazataiért kíván megküzdeni, hogy leváltsa a regnáló kormányt, másrészt könnyen előfordulhat, hogy az államfő nem az ellenzéki álláspont „mellé áll”, hanem attól is eltérő saját elképzelését fogalmazza meg kifogásában.

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos vétóval a köztársasági elnök az államszervezet demokratikus működése feletti őrködést látja el. Ez az intézmény nemcsak abban különbözik a politikai vétótól, hogy az Alkotmánybíróságnak küldi meg a törvényt az államfő, hanem abban is, hogy ez nem diszkrecionális joga. Az Alkotmány ugyanis kötelezi a köztársasági elnököt, hogy az alkotmányellenes törvény esetében így járjon el. Az államfő bármelyik vétóval is éljen, azt egy alkalommal teheti meg, vagy a politikai, vagy az alkotmányos vétót gyakorolja, a kettő kombinációja alkotmányellenes.<sup>76</sup> Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis ha „az államfőnek a törvénnyel

73. SÁRI JÁNOS: „A hatalommegosztás elve (kormány, államfő)” = HOLLÓ (szerk.) (43. l.) 22.

74. PETRÉTEI (54. l.) 150.

75. A politika bináris kódjáról lásd POKOL Béla: „A politikai alrendszer logikája” = BIHARI Mihály – POKOL Béla: *Politológia* (Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó 1998) 66.

76. Mivel az államfőnek az alkotmányellenes törvényt is alá kell írnia, ha már egyszer élt politikai vétójogával, ezért Petréttei József úgy véli, hogy az aláírással az államfő „maga is alkotmánysértést követ el, amiért akár felelőssége is vonható”. PETRÉTEI (54. l.) 148. Ezzel azért nem értek egyet, mert az ilyen „al-

való egyet nem értése a törvényhozást ellehetetlenítené, akkor a köztársasági elnök [...] már nemcsak a törvényhozó hatalom ellensúlyát, hanem indokolatlan korlátját jelentené; felbomlana a fékek és ellensúlyok bonyolult rendszere, túlzott hatalmi dominancia vagy korlátok nélküli hatalomkoncentráció alakulna ki a köztársasági elnök oldalán.<sup>77</sup> Lényegében tehát a hatáskörelvonás tilalmát jelentené, ha az államfő a törvényalkotás folyamatát meg tudná gátolni, de ez nyilván fordítva is igaz, az államfői vétőjog gyakorlása elé sem lehet akadályt gördíteni.

Ehhez kapcsolódóan említenék meg röviden két marginálisnak tűnő, de a hatáskörgyakorlást (vagy a hatalommegosztás érvényesülését) korlátozó jelenséget. Az egyik, amelyet Giovanni Sartori zsebvétónak nevez<sup>78</sup> és amelynek lehetőségét Petréttei József elemezte tanulmányában.<sup>79</sup> E szerint abban az esetben, ha az Országgyűlés feloszlatja önmagát, még mielőtt az államfő aláírná a törvényt, akkor a törvény újbóli elfogadását a köztársasági elnök késleltetheti az új parlament megalakulásáig, vagyis a törvény az államfő „zsebében” marad. A másik eset, amikor az államfő vétőjogát vonják el. Ez történt, amikor az Országgyűlés alelnöke<sup>80</sup> megvárta Sólyom László mandátumának lejártát és az új köztársasági elnöknek küldte meg a törvényt aláírásra. Álláspontom szerint ez utóbbi eset alkotmányellenesnek minősül a jogállamiság egyik fontos, az Alkotmánybíróság által is kifejtett kritériuma miatt, melyből „következik az Alkotmányban szabályozott szerveknek az a kötelessége, hogy alkotmányos jelentőségű hatásköreiket jóhiszeműen, feladataik teljesítését kölcsönösen segítve, együttműködve gyakorolják”.<sup>81</sup> Az alelnök ugyan a Hárszabály rendelkezéseinek megfelelően járt el, tehát látszólag a jogszabályoknak megfelelően, ugyanakkor nem rendeltetészerűen gyakorolta ezt a jogát.

AZ ÁLLAMFŐ PARLAMENTFELOSZLATÁSI JOGA • Az abszolutizmus elleni küzdelemnek egyik fontos követelése volt, hogy rendszeresen üljön össze a parlament, az uralkodók a számukra kényelmetlen törvényhozó testületet ugyanis feloszlatták. Ez a jog az államfő jogkörében maradt, de megváltozott a funkciója. Míg az alkotmányos monarchiában a király érdekeit szolgálta, a parlamentáris kormányzati rendszerek kerekei között a kormánynak biztosított lehetőséget, hogy a parlamenti többség elvesztése után ne a lemondást kelljen választania, hanem új választásokkal közvetlenül a néphez fordulhasson újabb felhatalmazásért.<sup>82</sup> Ennek a felfogásnak a következő lépcsőjét

---

kormányértő” törvény aláírásának kötelezettségét az Alkotmányból és az AB határozatából vezethetjük le. Ennek a konfliktusnak a feloldása ugyanis nem a köztársasági elnök kötelessége vagy felelőssége.

77. 62/2003. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2003, 637.

78. Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei* [ford. SOLTÉSZ Erzsébet] (Budapest: Akadémia 2003) 191.

79. PETRÉTEI (54. lj.) 146.

80. Lezsák Sándor, az Országgyűlés alelnöke közleményben fejtette ki indokait: „Tiszta és egyértelmű helyzetet kívánok teremteni azzal, hogy az Országgyűlés utolsó ülésnapján elfogadott törvényeket a Hárszabályban kötelezően előírt határidőn belül, augusztus 6-án írom alá és küldöm el az aznap hivatalba lépő Schmitt Pál köztársasági elnök úrnak.” [http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/07/28/felti\\_solyomtol\\_az\\_adocsomagit\\_a\\_fidesz/](http://index.hu/gazdasag/magyar/2010/07/28/felti_solyomtol_az_adocsomagit_a_fidesz/).

81. 8/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 51.

82. WIENER (58. lj.) 245.

az Egyesült Királyságban találjuk meg, ahol ötvenként tartanak parlamenti választásokat, de a miniszterelnök dönt az új választások kiírásáról. A felosztatás itt már nem a parlamenti többség veszélybe kerülése miatt történik, hanem éppen ellenkezőleg, a kormánypárt számára a lehető legkedvezőbb időpontot választva a parlamenti választások megnyerésére apellál. Az uralkodó ilyenkor köteles a törvényhozást felosztatni.

A felosztatási jog alkotmányos fejlődésének egy másik fontos példája Franciaország. A harmadik köztársaság alkotmányával bár megteremtődött a kormány parlamenti felelőssége, az államfő a szilárd nemzetgyűlési támogatottsággal rendelkező kabinetet is elmozdíthatta a parlament felosztatásával.<sup>83</sup> Később a sorozatos kormányválságok miatt a negyedik köztársaság is megbukott, ezért a parlament „megrendszabályozására”, mint tudjuk, a félprezidenciális kormányzati rendszert hozták létre, amelyben az államfő feloszthatja a nemzetgyűlést. A köztársasági elnök a kormányfőt ugyan nem mentheti fel a parlamenti többség figyelmen kívül hagyásával, de az új választások kiírásával el tudja távolítani hivatalából. Ezt a lehetőséget választotta François Mitterand 1988-ban, amikor a jobboldali többségű nemzetgyűlést feloszlatta és a választások után baloldali miniszterelnököt tudott kinevezni.<sup>84</sup> Míg a félelnöki rendszerben a parlament felosztatása normálisnak tekinthető, addig a prezidenciális kormányformában anomáliának minősül.<sup>85</sup> Az Egyesült Államokban a hatalmi ágak szétválasztása értelmében az elnöknek nincs is joga a Kongresszust felosztatni, de ehhez tegyük hozzá, hogy az elnöki rendszerekben is előfordulhat, hogy a rezsim megerősítése érdekében megadják az államfőnek ezt a jogot.<sup>86</sup>

A parlamentarizmus hagyományos szabályának tekinthetjük, hogy az államfő rendelkezik a felosztatási joggal. A felosztatás eredeti logikáját tehát abban kereshetjük, hogy ha az államfő úgy ítéli meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom konfliktusa feloldhatatlan, akkor az elhúzódó válság elkerülése érdekében feloszthatja a parlamentet. Ha tipizálni akarjuk az országokat az államfő felosztatási joga szempontjából, akkor nyilván erősebb ez a jogkör, ha ellenjegyzés nélkül gyakorolható, de inkább az a tipikus, hogy a miniszterelnök indítványára történik. Görögország alkotmánya mindkét esetet ismeri, vagyis a kormány kérésére és mint önálló ellenjegyzés nélkül gyakorolható jogkört is. Az ellenjegyzés nélküli parlamentfelosztatási jogkört gyakorló államfő nemcsak azért tekinthető erősebb ellensúlynak, mert nem a kormány hozzájárulásához kötött a döntése, hanem azért is, mert a felosztatással való fenyegetéssel is élhet.<sup>87</sup> Az új választásoknak a bizonytalansága ugyanis megfontolásra készítheti a képviselőket, mert nem szívesen indulnak harcba újra a mandátumért.<sup>88</sup>

Ami a magyar államfő országgyűlés-felosztatási jogát illeti, azt mondhatjuk róla, hogy nincsen neki. Ez persze elsőre merész megállapításnak hangzik, de ha az Alkot-

83. WIENER GYÖRGY: „A parlamentáris kormányzati rendszer jogintézményeinek fejlődése Nyugat- és Dél-Európában” = DEZSŐ Márta – KUKORELLI István (szerk.): *Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére* (Budapest: Rejtjel Kiadó 2008) 444.

84. WIENER (58. lj.) 251.

85. SARTORI (78. lj.) 195.

86. SARTORI (78. lj.) 194.

87. SARTORI (78. lj.) 195.

88. POKOL (21. lj.) 18.



mány vonatkozó rendelkezéseinek gyakorlati megvalósulását is megnézzük, könnyen beláthatjuk mindezt. Két esetben élhet a felosztatás jogával az államfő. Az egyik, amikor a miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés negyven napon belül nem választja meg [Alkotmány 28. § (2) bekezdés *b*) pont]. A másik eset pedig, „ha az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának idején – tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Kormánytól” [Alkotmány 28. § (2) bekezdés *a*) pont]. Az első esetet már érintettük a kormányalakításról mondottaknál, ezért csak utalunk rá, hogy mindez könnyen kijátszható, ha biztos többsége van egy pártnak (koalíciónak). Az utóbbi esetről szükséges megjegyezni, teljesen életszerűtlennek tűnik, hogy egy éven belül négy esetben megvonják a bizalmat a kormánytól. Mindezek következtében jogosan tehetjük fel a kérdést, hogy van-e felosztatási joga a köztársasági elnöknek. Eredetileg a kerekasztal-tárgyalásokon készült alkotmány-koncepciók valamivel erősebb jogkörrel ruházták volna fel az államfőt a felosztatás vonatkozásában, de októberben az államfő – már amúgy is – szűk felosztatási jogán az országgyűlési képviselők korlátozó változtatásokat hajtottak végre.<sup>89</sup> A szabályokon az MDF–SZDSZ-megállapodás is változtatott, ennek értelmében az államfő feloszthatja az Országgyűlést, ha a miniszterelnök által kért bizalmi szavazás során a parlamenti többség nem támogatja a kormányfőt,<sup>90</sup> de az 1990. évi XL. törvény végül nem a paktum erre vonatkozó szövegét kodifikálta.

Az államfő parlamentfelosztatási jogának jelentősége abban nyilvánul meg, hogy biztosítja a végrehajtó és a törvényhozó hatalom harmóniáját, védi a kormányt a parlament felelőtlen kormánybuktató akcióitól, amelynek legszemléletesebb példája a két világháború közötti francia parlamentarizmus öndeintegrációja. A magyar Alkotmányban az államfő felosztatási joga funkciótlanná vált, éppen ezért a Medgyessy-kormány megbuktató koalíciónak nem kellett számolnia a köztársasági elnök általi házfelosztatással, holott a hagyományos parlamentarizmus keretei között kellett volna.<sup>91</sup>

A köztársasági elnök parlamentfelosztatási joga komoly felülvizsgálatra szorul. A demokratikus jogállami berendezkedés védelmi eszközeként szükséges ezt az intézményt átalakítani, a köztársasági elnök ellensúlyozó szerepének megerősítésével. Egy választás után az Országgyűlésben esetlegesen megjelenő és többségre jutó antidemokratikus párt kormányalakítási lehetőségének elkerüléséhez a köztársasági elnököt kell feljogosítani a parlament felosztatására. Az államfő a felosztatással az új választásokon megfontolásra készítheti a választópolgárokat. Magától értetődően az intézmény önálló, ellenjegyzés nélkül történő gyakorlása alapvető feltétel lenne. Ahogyan az is, hogy egy ilyen jogkör esetében az államfői tisztség keletkezése nem függhet a parlamenti többségtől, hanem a már korábban említett választói testület bevezetésével kell párosulnia. Az államfő felelőtlen felosztatási jogát ugyanakkor korlátozni lehetne

89. SOMOGYVÁRI (10. lj.) 84.

90. A paktum I. számú melléklete. Lásd BOZÓKI et al. (szerk.) (3. lj.).

91. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: „Párturalom és államfői szerep. A 2004-es kormányváltás legitimitásáról” = SÁNDOR Péter (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2005* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2006) 128.



az 1922-es lett alkotmány megoldásával. Ennek értelmében az új parlament megválasztásakor a polgárok arról is döntést hoznának, hogy egyetértenek-e a feloszlattal, a nemleges eredmény pedig a köztársasági elnök megbízatásának megszűnésével is együtt járna.<sup>92</sup>

## ÖSSZEGRZÉS

Magyarországon a rendszerváltás alkotmányozását megteremtő Ellenzéki Kerekasztal résztvevői a hatalommegosztásra törekedtek. A félelem és a bizonytalanság azonban rányomta bélyegét az alkotmányrevízióra. Az esetleges elnökválasztási vereségtől félve az akkori ellenzéki erők megerősítették a parlament jogosítványait, míg az államfői intézményt – tartva attól, hogy azt az állampárt jelöltje fogja betölteni – igyekeztek gyengíteni. Éppen ezért az államfő választásának módja, illetve az elnök személyének kérdése foglalkoztatta leginkább az ellenzéki résztvevőket. A választások után az Antall–Tölgyessy-paktum megerősítette a kormányt azáltal, hogy a német kancellári demokrácia modelljét ültette át a magyar közjogba. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom jogköreinek megerősítésével zárult a rendszerváltás, de ezzel párhuzamosan az államfői hatalom felülvizsgálatára nem került sor, azt érintetlenül hagyták. Az államfői hatalom semlegességének, egyensúlyozó szerepének hangoztatása vált inkább a közjogi és politikatudományi irodalom központi témájává. A súlytalan államfői tisztség kérdése azért sem merült fel, mert az első köztársasági elnök, jogállását félreértve vagy túlértékelve, a kormánnyal szembeni politikai ellensúlyszerepet töltötte be. A harmadik köztársaság első nem ideiglenes államfője ugyanis a parlamentarizmus logikájával ellentétesen került ellenzéki politikusként az államfői székbe, ami komoly súrlódásokhoz vezetett a kormány és az elnök között. Sokan a reprezentatív, egyensúlyozó államfői szerep létjogosultságát a német elnöki tisztséghez való hasonlósággal is magyarázták, de Németországban második kamara és föderális államszerkezet működik, ezek önmagukban a hatalommegosztás fontos biztosítékai.<sup>93</sup>

Az angol parlamentarizmushoz hasonlóan a törvényhozó és a végrehajtó hatalom fúziója valójában a pártrendszer átalakulásával következett be. A mérsékelt többpártrendszer és az aréna jellegű parlament következtében a biztos többséggel rendelkező kormányok a frakciófegyelem révén ellenőrzésük alatt tartják a parlamentet. Az országgyűlési választások után a többség uralja a parlamentet és a kormányzatot, amelyhez harmadikként megszerezheti az államfői tisztséget is. Mindezek alapján meggyőződésem, hogy az államfői jogállás és a hatalmi ágak felett ellátott funkciója felülvizsgálatra szorul.

Szükségesnek tartom, hogy továbbra is a végrehajtó hatalmon kívül álljon az államfő, mert a végrehajtás a kormány egyedüli terepuma kell hogy maradjon. Ha

92. Az 1922-es lett alkotmány szabályáról lásd SZABÓ István: „Az államfői jogkör alkotmányos kérdései 1848 és 1946 között” = HOLLÓ (43. lj.) 162–163.

93. POKOL Béla: „Hatalommegosztás és parlamentáris kormányforma Magyarországon” = SZABÓ Máté (szerk.): *Demokrácia és politikatudomány a 21. században* (Budapest: Rejtjel 2002) 197.

ugyanis az új alkotmány szerint része lesz a végrehajtó hatalomnak, akkor ennek két súlyos következménye lehet a hatalommegosztásra nézve. Egyrészt az elnök habitusától függően hajlamossá válhat arra, hogy erősítse pozícióját és egyre nagyobb szeletet „hasítson ki” magának a kormányzásból – ezt mutatja a Horthy-korszak történeti példája az államfői jogkör bővülésével. Másrészt azáltal, hogy része lesz a végrehajtó hatalomnak, elveszti ellensúly funkcióját a hatalommegosztás rendszerében. Az államfő éppen akkor töltheti be a fékek és ellensúlyok rendszerében a szerepét, ha távol marad a végrehajtó hatalomtól és megőrzi semlegességét. Ehhez szükséges lenne a miniszteri ellenjegyzés eltörlése, mert az ellenjegyzéssel hozott döntéseknél óhatatlanul a végrehajtó hatalom részévé válik a köztársasági elnök, ami a neutrális államfőt nemkívánt helyzetbe hozhatja.

A 2010-es kormányváltás óta a közjogi és politikai diskurzus meghatározó témájává vált hazánk kormányzati rendszerének esetleges elmozdítása a félprezidenciális berendezkedés irányába.<sup>94</sup> Ennek realitása álláspontom szerint kétséges, mivel a félprezidenciális kormányforma a gyenge parlamenti működésre nyújt megoldást azáltal, hogy a végrehajtó hatalom csúcsán álló személy nem tartozik politikai felelősséggel a törvényhozásnak, nem buktatható meg. A minősített többséggel rendelkező kormánypártban megkérdőjelezhetetlen bizalmat élvező miniszterelnök számára nincs kényelmesebb kormányzati berendezkedés a jelenleginél.

Az elnöki vétójog intézményének megtartását ugyanakkor szükségesnek tartom, mert ez megfelel a semleges köztársasági elnöki státusznak. A köztársasági elnök a vétójog gyakorlásával nem kerül az ellenzéki szerepkörébe, mert ez az intézmény nem a kormányra kerülni vagy ellenzékben maradni logikáján alapszik. Az Országgyűlésben egymással szöges ellentétben álló parlamenti frakciók által is bírált törvényjavaslat visszaküldésével a „szavazógépként” működő parlamenti többséget megfontolásra készítheti. A semleges államfői tisztségnek egy fontos feltétele lenne a választás szabályainak átalakítása is. A jogirodalomban többek által is javasolt választótestület felállítása lehetne egy fontos garanciája a pártsemleges elnöki tisztségnek. Továbbá felülvizsgálatra szorul az is, hogy nincs megfelelő összeférhetlenségi szabály arra, milyen tisztségeket tölthet be az államfő a megválasztását megelőző négy évben. Indokolt lenne az alkotmánybírákhoz hasonló összeférhetlenségi szabályokat bevezetni – kiegészítve az országgyűlési képviselőséggel –, hogy ne kérdőjelezze meg az államfő semlegességét a párthoz kötődés vagy a korábbi kormánytagság.

A kormányalakítás során szükségesnek tartanám, hogy a miniszterelnököt az államfő nevezze ki, akár a ciklus közben, akár az új országgyűlés megalakulását követően. Az eddig említetteken kívül azért is indokolt ez a megoldás, mert a kampányt és a választásokat követően szükséges lenne, hogy a kormányfő parlamenti megválasztását követően olyan közjogi méltóságtól nyerjen kinevezést, aki kifejezi a nemzet egységét. A parlamenti többség által történő egyszerű megválasztás esetén a jelölt „párttársaitól” nyeri el a miniszterelnöki bársonyszéket, ennek érzését tompíthatná ez a szimbolikusnak tűnő beiktatási szabály.

<sup>94</sup> Lásd erről pl. VADÁL Ildikó: „A kancellári kormányzati rendszertől a félprezidenciális kormányzás felé” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/8, 38–52.

## AZ ILLETMÉNYDIFFERENCIÁLÁS LEHETŐSÉGEI ÉS PROBLÉMÁI A KÖZTISZTVISELŐI ÉS A KORMÁNYTISZTVISELŐI TÖRVÉNYBEN\*

A tavaly megalakult kormány 2010. június 30-ával – némileg váratlan módon – hatályon kívül helyezte a *köztisztviselői teljesítményértékelés és jutalmazás szabályairól szóló 301/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet*,<sup>1</sup> amely így meglehetősen rövid időt élt meg. Bár a hatályon kívül helyezést a kormány részéről nem kísértc érdemi indokolás,<sup>2</sup> a teljesítményértékelési rendszer (közismert rövidítéssel a TÉR) eltörlése – és ezzel a teljesítményalapú díjazás háttérbe szorítása – alkalmat ad arra, hogy áttekintsük a köztisztviselői illetményrendszer közel két évtizedes múltját és egyes problémás pontjait.

Az alábbiakban elsősorban arra keresem a választ, hogy a tárgyalta törvények – a TÉR megszüntetésétől függetlenül – mennyiben adnak lehetőséget a jogszabály alapján járó díjazás befolyásolására, valamint ezek az illetménydifferenciálási eszközök milyen problémákat vetnek fel. Mint látni fogjuk, a TÉR eltörlése közel sem jelenti azt, hogy a munkáltató eszköztelen marad a teljesítményekre reflektáló, egyéniesített díjazás kialakításában.

### A KARRIERRENDSZER ÁTTÖRÉSE – ÉRVEK ÉS ELLENÉRVEK

Magyarországon a *köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény* (Ktv.) – a zárt rendszerű közszolgálat hagyományainak megfelelően<sup>3</sup> – a folyamatos előrehaladáson alapuló korcsoportos illetményrendszert vezette be, amelyben a díjazás az

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzat* elnevezésű kutatócsoportban készült. A kézirat lezárva 2010. december 20-án.

1. Hatályon kívül helyezte a *207/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet az egyes közszolgálati jogviszonnyal összefüggő kormányrendeletek módosításáról* 10. § g) pont.

2. „A kormány álláspontja szerint – fogalmazott az illetékes – nem volt megfelelő a köztisztviselők teljesítményét mérő korábbi rendszer, annak újragondolása szükséges. A rendszer nem a valós teljesítményt mérte; csak formális és torzított adatokat jelzett. A kormány ezért tartja szükségesnek a rendszer újragondolását.” <http://www.hirado.hu> [/Hirek/2010/07/16/21/A\_kormany\_szerint\_nem\_volt\_jo\_a\_koztiszttviselok.aspx]. A TÉR eltörlésében (az év végi jutalmak befagyasztása révén) minden bizonnyal szerepet játszottak a takarékoskodási szempontok is.

3. Lásd pl. Danielle BOSSAERT et al.: *Civil Service in the Europe of Fifteen. Trends and New Developments* (Maastricht: European Institute of Public Administration 2001) 126; valamint GAJDUSCHEK György:

iskolai végzettségen túl nagyrészt a szenioritás függvénye. Ugyanakkor a törvény – bár időben és közigazgatási szerвенként változó eszközök révén – kezdettől fogva lehetőséget ad a karrierrendszer túlzott merevségének oldására.

Tekintve, hogy e tanulmány célja az illetménybefolyásolási eszközök vizsgálata, a következőkben azokat a módszereket veszem számba, amelyek alkalmasak erre a célra. Közös jellemzőjük, hogy valamilyen *mérlegelésen alapuló* munkáltatói döntést igényelnek, azaz az illetmény (a) nem a besorolásban való rendes előrelépés miatt; (b) nem a jogszabályi környezet (például illetményalap-emelés, cafetériakeret emelése, illetménykiegészítés módosítása) miatt és (c) nem a köztisztviselő<sup>4</sup> személyében bekövetkező, az illetményszámítás szempontjából relevanciával bíró változások (például nyelvvizsga vagy további képzettség megszerzése) miatt módosul.

Amennyiben a fenti szempontokat kizárjuk, a törvény alapján járó illetmény befolyásolására még mindig számos eszközt intézményesít a Ktv. – különösen annak fényében sokat, hogy a TÉR-ben szabályozott lehetőségek (TÉR-jutalom) a jogszabály hatályon kívül helyezésével lényegében „kiestek”. Az említett eszközök a következők: 1. vezetői megbízásban részesítés; 2. soron kívüli előresorolás (gyorsított előmenetel); 3. „címzetes” címben részesítés (címzetes vezető-tanácsos stb.); 4. szakmai/közigazgatási (fő)tanácsadói cím adományozása; 5. az alapilletmény eltérítése; 6. személyi illetményben részesítés;<sup>5</sup> 7. különböző tanácsadó (miniszteri, miniszterelnöki, kormány-, illetve politikai tanácsadó/főtanácsadó) munkakörökbe való kinevezés; s végül 8. címzetes főjegyzői címben részesítés.

Bár a Ktv. a fenti eszközök közül csak az alapilletmény eltérítését és a személyi illetményt tárgyalja a díjazásról szóló alcímben, talán nem túlzás azt állítani, hogy a többi intézkedés is – egy kivétellel – elsősorban az illetményről „szól”.<sup>6</sup> (Így például egy

---

„A magyar közszolgálati szabályozás egyes sajátosságai” *Állam- és Jogtudomány* 2004/3–4, 293–300. Utóbbi szerint viszont a „szimbólumok szintjén zárt rendszerűnek tűnő törvény valójában szinte minden lényegi kérdésben a nyílt rendszer logikáját követi” (uo. 293). Az utóbbi évek fejleményei (így pl. a felmentési okok lazítása, a felmentési idő csökkentése) tovább tágitották a zárt rendszer kereteit (ezekről lásd pl. PRUGBERGER Tamás: „A közszolgálati jog magánjogi jellegűvé tételének és a munkajogba olvasztásának kérdéséhez” *Közigazgatási Szemle* 2007/1, 16–26); az indoklás nélküli felmentés lehetősége pedig alapjában kérdőjelezte meg a zárt rendszer létét.

4. Bár e tanulmányban köztisztviselőket említek, az egyes megállapítások ugyanúgy érvényesek a kormánytisztviselőkre (és a kormánytisztviselői törvényre) is. Néhány kivétel azonban akad. Így pl. a kormánytisztviselők nem részesíthetők személyi illetményben vagy az esetükben mások az adományozható címek; pl. szakmai (fő)tanácsadó helyett közigazgatási(fő)tanácsadó.

5. Érdekesképpen megjegyzem, hogy a „személyi illetmény” kifejezés (tehát csak maga a kifejezés!) 2010. szeptember 1-jétől kikerült a Ktv.-ből. Jelenleg a 44/B. §-ban az „e törvényben meghatározott illetményrendszerre vonatkozó szabályoktól eltérő illetmény” kitétel szerepel. Lásd *2010. évi XC. törvény az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról* 85. § (3) bekezdés.

6. Ennek megfelelően az általam áttekintett szakirodalom is főként az eltérítést és a személyi illetményt vizsgálja. Lásd pl. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: „Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítményértékelésének növeléséről (II. rész)” *Magyar Közigazgatás* 2005/5, 276–282; LINDER Viktória: „Egyéni teljesítményértékelés és kompetencia alapú emberi erőforrás-gazdálkodás a közszolgálatban” (1. rész) *Humánpolitikai Szemle* 2006/10 30–45; HAJNAL György: „Az egyéni teljesítményértékelési rendszer működésének tapasztalatai a magyar közigazgatásban” *Vezetéstudomány* 2007/7–8, 39–50. Az egyes munkák jóval kevesebb teret szentelnek pl. az adományozható címeknek, amelyek majdnem mindig nagyobb illetménynövekedést eredményeznek, mint mondjuk az eltérítés.

szakmai tanácsadói címnek az illetménynövekedésen túl aligha van további jelentősége vagy értelme.<sup>7)</sup> Az előbbieik közül a vezetői megbízást nem tárgyalom, hiszen itt az – egyébként meglehetősen nagyfokú – illetménynövekedés a beosztás megváltozásával jár együtt, vagyis elsősorban nem a díjazás növelésére kerül a hangsúly.<sup>8)</sup> Szintén nem vizsgálom a címzetes főjegyzői címet, tekintettel annak speciális, szűk körben alkalmazható voltára. A 7. pont alatt említettek sem elemzem részletesen, itt ugyanis munkakörökről van szó, illetve alkalmazásukra – a politikai (fő)tanácsadó kivételével – csak a minisztériumokban és a Miniszterelnökségen van lehetőség.

A fentiek részletes kibontása előtt fel kell tenni azt a kérdést, hogy egyáltalán szükséges-e, célszerű-e az illetmény megállapítására vonatkozó (fő)szabályok felpuhítása, a törvényekben különböző „kivételes” eszközök elhelyezése.

Gajdusчек György egy korábbi elemzésében az adományozható címeket erős kritikával illette, azokat a „vezetői szubjektív értékítéletére bízott (szabályozatlan, átláthatatlan), az államkasszából finanszírozott jutalmazási lehetőség”-nek tartva.<sup>9)</sup> Ugyanígy aggályosnak tartja az alapilletmény eltérítésének lehetőségét: „a probléma itt ismét az, hogy mindezt a munkáltatói jogkör gyakorlója, a szerv vezetője diszkrecionális döntés keretében teheti meg.”<sup>10)</sup> Fenntartásai egy közelmúltbeli munkájából is kiolvashatók: „A látszólag kötött bér- és karrierrendszer valójában számos kibúvót tartalmaz, amely lehetővé teszi a szerv vezetőjének, hogy egyeseknek a bértáblában meghatározottnál jóval magasabb bért adjon. [...] Valójában a rendes előmeneteli rendszer alig jutalmazza hűséget, miközben szubjektív döntés alapján gyors előmenetel és kiugróan magasa fizetés várhat egyesekre.”<sup>11)</sup>

Hasonlóan vélekedett Prugberger Tamás is: „A közigazgatási szerv vezetőjének túlságosan nagy diszkrecionális joga van arra, hogy az egyes illetményi tételeket a köztisztviselő munkájának értékelésére hivatkozással felfelé jelentősen emelje vagy lefelé jelentős mértékben csökkentse. Ezt [...] helyes lenne mérsékelni, mert jelentősen kedvez a szubjektív elbírálásoknak és a vezetői holdudvar kialakulásának.”<sup>12)</sup> Más szerzők ugyanakkor – bár nem elhallgatva a diszfunkcionális vonásokat – közel sem nyírnak „lazításellenesek”. Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán javaslata szerint „bővíteni,

7. Emiatt a magam részéről nem érzem megalapozottnak Gajdusчек György felvetését, mely szerint „nem tudjuk, hogy mi a [...] szakmai tanácsadók funkciója a közigazgatásban”. Lásd GAJDUSЧEK (3. lj.) 311. Meglátásom szerint itt nem „funkcióról” van szó, hanem egyfajta illetménybeli differenciálásról. Hasonlóan vitatnám a szakmai tanácsadói cím munkakörként való említését (DUDÁS-HAZAFI [6. lj.] 281): a szakmai tanácsadói cím nem munkakör – de pl. a miniszteri tanácsadói már igen.

8. Ez persze nem jelenti azt, hogy a vezetői illetményeknél nem lehetne problémás pontokat találni. Így pl. figyelemre méltó tény az, hogy a – relatíve – egyébként is magas vezetői alapilletmények lényegesen gyakrabban vannak eltérítve, mint a nem vezetőiek. Lásd HAJNAL (6. lj.) 46.

9. GAJDUSЧEK (3. lj.) 312.

10. GAJDUSЧEK (3. lj.) 306.

11. Vö. GAJDUSЧEK György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében* (Budapest: KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság 2008) 51.

12. Vö. PRUGBERGER (3. lj.) 24.



illetve erősíteni kell a teljesítménytől függő, ösztönző díjazási elemeket”,<sup>13</sup> Balázs István pedig a rugalmasabb illetményrendszer bevezetéséről ír.<sup>14</sup>

Magam kissé túlzónak érzem az előbbi aggályokat, és az illetménydifferenciálásra lehetőséget adó eszközök törvénybeli jelenlétét egyértelműen szükségesnek tartom – két okból is. A kisebb mértékű illetménymódosítások (akár a negatív irányúak is!) – optimális esetben – leginkább a köztisztviselő teljesítményére *való rugalmas és differenciált* reagálást teszik lehetővé, ösztönözve a magasabb színvonalú munkavégzést (és annak jövőbeli fenntartását).<sup>15</sup> Köztudomású, hogy a besorolástól függő, szinte teljes egészében az iskolai végzettség, a közszolgálatban eltöltött évek és a foglalkoztató közigazgatási szerv típusa alapján meghatározott illetmény kötöttsége folytán leginkább a „jelenlétet” díjazza, és kevésbé ösztönöz az egyéni és a szervezeti teljesítmény növelésére.<sup>16</sup> Fontos azonban leszögezni, hogy nagy hiba lenne az illetménynövekedés ösztönző-elismerő erejét eltúlozni – a díjazáson kívül természetesen számos egyéb eszköz alkalmas lehet ilyen célokra.<sup>17</sup> Az sem elhanyagolható tény, hogy egy OECD-felmérés szerint a személyzet nagyobb részét nem motiválja a teljesítmény alapján járó illetmény.<sup>18</sup>

A nagyobb arányú illetménynövelés pedig főként a munkaerő megtartásának (a pályán maradásnak) lehet hatékony eszköze, ami szintén komoly kihívást jelent a magyar közigazgatásban.<sup>19</sup> Miként Balázs István is rámutat, a közszférának a versenyszférával szembeni több komparatív előnye (különösen a pálya stabilitása) eltűnőben van,<sup>20</sup> juttatási rendszere pedig – a csökkentés mellett – elavulttá is vált.<sup>21</sup> Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán pedig a hazai közigazgatásban tapasztalható magas fluktuációt emeli ki, hangsúlyozva, hogy a személyi állomány helyzetének bizonytalansága a közigazgatás egészének a stabilitását gyengíti.<sup>22</sup>

13. DUDÁS–HAZAFI (6. lj.) 280.

14. BALÁZS István: „Az Európai Unió közszolgálati bérrendszerei: tanulságok a magyar bérrendszer fejlesztéséhez” LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Láttelek a magyar közigazgatásról* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2007) 141.

15. Az eltérítés ösztönző hatásának hazai tapasztalatairól lásd pl. LINDER (6. lj.) 41. és HAJNAL (6. lj.) 48.

16. Lásd pl. BOSSAERT et al. (3. lj.) 138; HAZAFI Zoltán: „A közszolgálat szabályozási koncepcióinak változása – nemzetközi tendenciák II.” *Közigazgatási Szemle* 2007/2, 38. és 45.; BALÁZS (14. lj.) 141.

17. Lásd erről CHRISTOPH DEMMKE: *European Civil Services between Tradition and Reform* (Maastricht: European Institute of Public Administration 2004) 135–149 vagy egy közelmúltbeli hazai összefoglalót, amely különösen az immateriális ösztönzők gyakorlati tapasztalatai révén szolgálat érdekes adalékokat: SOÓS Julianna Katalin: „A közszféra motiválásában rejlő lehetőségek és trendek” *Munkaügyi Szemle* 2008/2, 36–42.

18. *Performance-related Pay Policies for Government Employees* (Paris 2006), 74; [http://allamreform.hu/\[letoltheto/kozigazgatas/kulfoldi/performancerelatedpaypolicies\\_OECD.pdf](http://allamreform.hu/[letoltheto/kozigazgatas/kulfoldi/performancerelatedpaypolicies_OECD.pdf)]. A képet árnyalja, hogy a vizsgált államokban a teljesítménytől függő illetményrész az egész illetménynek csak kb. 10%-át teszi ki. A felmérés összefoglalásához lásd LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út* (Budapest: MTA Jogtudományi Intézet 2009) 182–184.

19. Lásd pl. HAZAFI Zoltán: „A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon II.” *Új Magyar Közigazgatás* 2008/2, 36.

20. Sőt, az indokolás nélküli felmentés lehetőségének általánossá tétele – a kapcsolódó jogszabályi rendelkezések Alkotmánybíróság általi megsemmisítéséig – a stabilitás szempontjából a köztisztviselőket (és a kormánytisztviselőket) a munkavállalóknál is jóval kiszolgáltatottabb helyzetbe taszította.

21. BALÁZS (14. lj.) 135.

22. DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán: „Elgondolás és fejlesztési javaslat a közigazgatás személyi állománya teljesítőképességének növeléséről (I. rész)” *Magyar Közigazgatás* 2005/4, 212. A közszolgálati jogvi-

Különösebb számítások nélkül megállapítható, hogy a Ktv. jelenlegi előmeneteli rendszere szerény illetménynövekedést garantál – különösen annak fényében, hogy az illetményalap immár negyedik éve változatlan, és emelésre 2012-ben sem lehet számítani. Az 1-4 (tipikusan 2-3) évente emelkedő szorzószámok az elmúlt években – 4-6%-os infláció mellett – legfeljebb az illetmény reálértékének megőrzésére voltak elegendők, ugyanakkor a 13. havi illetmény eltörlése és a cafetériarendszer – a korábbi juttatási rendszerénél nem kevés köztisztviselő esetében hátrányokkal járó<sup>23</sup> – bevezetése, majd évi 200 ezer forintban maximalizálása, valamint a különböző TÉR-jutalmak kiesése egyértelműen rontott a közszolgálati javadalmazás versenyhelyzetén. Amennyiben ehhez a felmentési feltételek lazítását is hozzátesszük, könnyen belátható, hogy a legkiválóbb szakemberek számára a hagyományos előmenetel – legalábbis anyagi szempontból – aligha kínál meggyőző perspektívát. Bár túlzásnak érzem Dudás Ferenc megállapítását, mely szerint „ha egyébként nem teszünk valamit a közigazgatás vonzerejének javításáért, akkor oda tényleg csak a kontraszelektáltak szelektáltjai jönnek”<sup>24</sup> kétségtelen, hogy a jelenlegi feltételek mellett alacsony a közszolgálat megtartó ereje.<sup>25</sup>

A fentebb kifogásolt szubjektívizmussal (diszkrecionális jogkörrel) kapcsolatban úgy gondolom, hogy ezek kiiktathatatlan elemek, és még aprólékos jogszabályi előírásokkal sem lehet számítani őket a rendszerből. Ahol nem egzakt mutatókról (például gyakorlati idő, iskolai végzettség) van szó, hanem bármilyen jellegű (teljesítmény) értékelésről, minősítésről, ott – legalábbis a közszférában – óhatatlanul teret kap a szubjektivitás. Magam nem tartom ördögtől valónak, hogy egy vezető rendelkezik mozgástérrel a köztisztviselők illetményének meghatározásában. Ami az egyik oldal-



Szent Klára és Magyarországi Szent Erzsébet

szonyban állók kor szerinti összetételéről lásd HAZAFI Zoltán: „A közigazgatás személyi állománya a 21. században” = VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás – helyben járás és visszafejlődés helyett* (Budapest: Századvég 2009) 185.

23. A Ktv. a cafetériajuttatás éves összegét az illetményalap 5-25-szörösében határozta meg. Az így megállapítható legalacsonyabb összeg (193.250 forint) kevesebb, mint az egyes korábbi juttatások összege.

24. DUDÁS Ferenc: „»Miért beteg a magyar közigazgatás?« 2. Miért (nem) jó a számláltra?” *Humánpolitikai Szemle* 2009/4, 17.

25. Ismételtlen hangsúlyozva, hogy a díjazás mértéke a pályán maradásra való ösztönzésben csak az egyik eszköz lehet.

ról szubjektívizmusnak vagy önkénynek tűnhet, az a másik oldalról rugalmasságként is értékelhető. Egy példával érzékeltetve: egy magasabb mértékű alapilletmény-eltérítés vagy egy szakmai tanácsadói cím adományozása – önmagában, a konkrét eset ismerete nélkül – ugyanúgy értékelhető „kibúvóként” vagy a „vezetői holdudvar” kialakítására tett lépésként, mint teljesítmény-ösztönzéseként vagy a kimagasló teljesítmény honorálásaként. Nyilvánvaló, hogy a munkáltató, illetve a vezető felelőssége, hogy mennyiben képes a rendelkezésére álló illetmény szabályozási eszközöket azok céljának megfelelően használni.<sup>26</sup>

#### AZ ILLETMÉNYSZABÁLYOZÁSI ESZKÖZÖK SAJÁTOSÁGAI

A következőkben a két legismertebb illetmény szabályozási eszköz fordultatos történetét tekintem át, rámutatva arra is, hogy az ezekre vonatkozó szabályozás elképesztően gyakori módosítása megnehezítette értelmezésüket és alkalmazásukat.

**A SZEMÉLYI ILLETMÉNY** • A személyi illetmény vitathatatlanul a „legerősebb” illetmény szabályozási eszköz, hiszen alkalmazásával lényegében tetszőleges mértékű díjazásban lehet részesíteni a köztisztviselőt. Megállapítására – az eltérítéssel szemben – a kezdetektől lehetőséget ad a törvény. (Egyébként ehhez az eszközhöz a Ktv. hatálybalépése óta hét alkalommal nyúlt hozzá a jogalkotó.) A személyi illetmény „kivételességével” nyilvánvalóan a törvényhozó is tisztában volt, ugyanis kezdetben – talán kissé komikus módon – a kormány (!) jóváhagyásához kötötte az ilyen díjazás megállapítását (az önkormányzati köztisztviselők természetesen kivételt jelentettek). Az illetménytípus története ettől kezdve a „szigorítás-lazítás-megszüntetés-visszaállítás” mentén haladt. A Ktv. rendelkezéseit egy 1994-es kormányhatározat<sup>27</sup> (!) konkretizálta, amely közigazgatási szervenként 5%-ban maximálta a személyi illetményben részesíthetők arányát, egyúttal az illetmények mértékének felső határát is meghatározta. Ezt követően – immár a „lazítás” jegyében – előbb az önkormányzatoknál szüntették meg a képviselő-testület (közgyűlés) jóváhagyási jogát<sup>28</sup> (ekkortól a személyi illetményt a jegyző állapíthatta meg, és elegendő volt a polgármester jóváhagyása), majd a Bokros-csomag révén – a törvény indokolása szerint deklaráltan „kötöttségoldási” céllal – a kormány egyetértési jogát is eltörölték, és a döntés joga a közigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetőjére szállt, ugyanakkor a törvényben rögzítették, hogy

26. E helyütt meg kell említeni Hajnal György vizsgálatát (HAJNAL [6. l.j.]), amelyben az alapilletmény eltérítésének valószínűségét vizsgálta különböző változók révén – vagyis azt, hogy kik kerülnek a „jutalmazottak” csoportjába. Következtetése szerint nem lehet kijelenteni, hogy a pozitív irányú eltérítésben valóban a kimagasló munkát végzők részesülnek. Ugyanakkor maga is utal rá, hogy az alkalmazott kérdőíves kutatás révén csak közvetett információk (következtetések) révén lehet képet kapni a teljesítményértékelés és az eltérítés összefüggéséről.

27. 1012/1994. (II. 16.) Korm. határozat a személyi illetmény jóváhagyási rendjéről.

28. 1994. évi LXIII. törvény a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény módosításáról 63. § (3) bekezdés.

az államigazgatásban dolgozók legfeljebb 20%-a részesíthető ebben a kiváltságban.<sup>29</sup> A következő kormányzat ezt – a személyi illetmény elvileg kivételes voltához képest egyébként sem alacsony – 20%-ot 40%-ra emelte fel.<sup>30</sup> Másfél évvel később viszont – az úgynevezett életpálya-modell bevezetésével – a személyi illetmény teljes egészében kikerült a Ktv.-ből.<sup>31</sup> A kiiktatás csak átmenetinek bizonyult, mert 2003-tól ismét lehetőség van a megállapítására, azonban csak a helyi önkormányzatoknál dolgozó köztisztviselők esetében.<sup>32</sup> A visszaállítással egyidejűleg 20%-os létszámkorlátot írt elő a jogalkotó, a kimagasló teljesítménynek pedig „teljesítményértékeléssel alátámasztottnak” kell lennie. Végezetül a két legutóbbi módosítás egyrészt a személyi illetmény mértékét maximalta,<sup>33</sup> másrészt pedig a 20%-os korlátot törölte el.<sup>34</sup>

**AZ ILLETMÉNYELTÉRÍTÉS** • Az illetményeltérítés a differenciált díjazás másik kézenfekvő és szemléletes, bár az előbbinél kevésbé „radikális” módja. A köztisztviselő illetménye anélkül módosítható, hogy ez az – akár besorolási, akár címbeli, akár beosztásbeli – előmenetelére bármilyen kihatással lenne, vagyis ez a fajta intézkedés kizárólag az alkalmazott (alap)illetményét érinti.

Az eltérítés intézményével azonban a jogalkotó látványosan „küszködik”: a szabályokat tartalmazó 43. § (4) bekezdése az elmúlt másfél évtizedben tizenegy (!) alkalommal került módosításra. Kiemelendő, hogy a Ktv. eredetileg nem tette lehetővé az illetmények eltérítését, erre csak 1995-től van lehetőség.<sup>35</sup> Kezdetben a 20%-os csökkentés vagy emelés – egyéb megkötések hiányában – kizárólag a hivatali szervezet vezetőjének mérlegelésétől függött, majd egy későbbi módosítás<sup>36</sup> 1998-tól szigorított a szabályozáson, ugyanis az eltérítést a „köztisztviselő munkájának értékelésétől függően” tette lehetővé, másrészt pedig a csökkentés feltételeként a „kevésbé alkalmas” minősítést határozta meg. Az eltérítés és az értékelés<sup>37</sup> törvényi „összekötése” valószínűleg nem bírt túlzott relevanciával, hiszen a gyakorlatban – optimális esetben – a kettő egymás függvénye. A lefelé való eltérés szigorítása (ti. ez csak „kevésbé alkalmas” minősítés esetén lehetséges) viszont egyértelmű visszalépést jelentett a merevség irányába, hiszen jelen-

29. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról 102. § (2) bekezdés.

30. 1998. évi XC. törvény a Magyar Köztársaság 1999. évi költségvetéséről 78. § (2) bekezdés.

31. 2001. évi XXXVI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, valamint egyéb törvények módosításáról 102. §(1) bekezdés a) pont.

32. 2003. évi XLV. törvény 23. § (3) bekezdés. Kiemelendő, hogy a törvény indoklása semmilyen módon nem utal a visszaállításra, így annak okaira sem.

33. Az így megállapított illetmény nem haladhatja meg a megelőző évre vonatkozó bruttó átlagkeresetek tízszeresét. 2010. évi XC. törvény 85. § (3) bekezdés.

34. 2010. évi CLXXIV. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról 7. §.

35. Érdekesképpén érdemes megjegyezni, hogy az eltérítést az úgynevezett Bokros-csomag vezette be a Ktv.-be – az indoklás szerint „a különböző teljesítmények differenciált elismerése céljából”. 1995. évi XLVIII. törvény a gazdasági stabilizációt szolgáló egyes törvénymódosításokról 103. §.

36. 1997. évi CI. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról 39. § (1) bekezdés.

37. Ez a fajta értékelés nem tévesztendő össze a teljesítményértékeléssel, amely csak 2001-ben jelenik meg a Ktv.-ben.

tősen szűkítette a munkáltató mozgásterét. Egyrészt minősítésre eleve ritkábban került sor (az akkori szabályozás szerint általában négyévente, vagyis a gyengülő teljesítményű köztisztviselő esetében meg kell várni a minősítést), másrészt pedig – megítélésem szerint – az illetménycsökkentésre irányuló munkáltatói szándék nem okvetlenül jár együtt a meglehetősen súlyos „kevésbé alkalmas” (le)minősítéssel.

Egy évvel később – az 1998-as kormányváltást követően – ismét módosultak az illetményeltérítés szabályai, ezúttal a szabad munkáltatói mérlegelés javára.<sup>38</sup> Az illetménycsökkentésnek a „kevésbé alkalmas” minősítés megszűnt feltétele lenni, az alapilletmény emelése pedig immár 40%-os is lehetett. A teljesítményértékelés Ktv.-be történő bevezetése következtében 2001-ben újból módosult a 43. § (4) bekezdése, némileg ismét szűkítve a munkáltató mozgásterét.<sup>39</sup> A módosítás az eltérítést – védhető módon – a teljesítményértékelés eredményéhez kötötte (amely egyúttal kizárta azt, hogy a köztisztviselő már a kinevezésekor eltérített illetményt kapjon), az emelés maximális mértékét pedig 40%-ról visszaállította 20%-ra, vagyis – amint a módosítás indokolása kimondja – „a jogalkalmazási tapasztalatok alapján ésszerű mértékre csökkentette”. Utóbbiból viszont az következik, a jogalkotó számára a +40%-os eltérítés már nem ésszerű, azaz a teljesítmény ilyen mértékű honorálása alaptalan.<sup>40</sup> Vagy ahogyan az indokolás folytatódik: „A munkáltató számára ugyanis a  $\pm 20\%$ -os eltérés lehetősége elégséges mozgásteret biztosít a teljesítménykülönbségek kifejezésre juttatására.”

Az újabb módosításra 2004-ig kellett várni: a jogalkotó ismét az emelés maximális mértékéhez nyúlt hozzá, ezúttal 30%-ra módosítva azt.<sup>41</sup> Ennél lényegesebb volt a 2006-os újraszabályozás,<sup>42</sup> amelynek során „a 34. § (1) bekezdésben meghatározott teljesítmény értékeléstől függően” szövegrész helyébe a „szakmai munkája értékelése alapján” fordulat lépett. Ennek következtében az eltérítés már nem a törvényben intézményesített teljesítményértékeléstől függött, hanem a szakmai munka – valószínűleg informális – értékelésétől. Mindez kétségtelenül rugalmasabbá tette a teljesítményekre való reflektálást (ugyanis korábban teljesítményértékelés hiányában a köztisztviselő alapilletménye lényegében nem volt eltéríthető), viszont nem kis mértékű koherenzia zavart idézett elő a „teljesítményértékelés” és a „szakmai munka értékelése” fogalmak szétválasztása és együttes szerepeltetése a törvényben.<sup>43</sup> 2008. január 1-jétől a törvény pontosította az eltérítés időbeli szabályait<sup>44</sup> és – a munkáltató mozgásterét

38. 1998. évi XC. törvény 78. § (3) bekezdés.

39. 2001. évi XXXVI. törvény 45. § (2) bekezdés.

40. A helyzet fonákságát csak fokozza, hogy a 20%-ról 40%-ra való emelés, majd a 20%-ra való „visszakorrigálás” ugyanazon kormányzat alatt következett be.

41. 2004. évi CXXXV. törvény a Magyar Köztársaság 2005. évi költségvetéséről 86. § (8) bekezdés.

42. 2006. évi LXXII. törvény a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról 7. § (6) bekezdés.

43. Meglátásom szerint ennél a megoldásnál (ti. kétféle értékelés együttes szerepeltetése a törvényben) az is szerencsésebb lett volna, ha az eltérítést a jogszabály szövegében egyáltalán nem kötik értékeléshez (ahogyan az 1998 előtt is megfigyelhető volt). (Néhány évvel ezelőtt egy HR-es vezetővel folytatott beszélgetés során képet kaptam arról, hogy a gyakorlatban milyen bonyodalmakat okozott az „ez az értékelés nem az az értékelés” probléma.)

44. 2007. évi LXXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról 22. § (1) bekezdés.



némileg szűkítve – leszögezte, hogy az „eltérítés mértéke tárgyévben nem módosítható”.<sup>45</sup> (A jogalkotó ez utóbbi megkötés alól – „természetesen” egy újabb módosítás keretében<sup>46</sup> – később megállapított néhány kivételt.) A legutóbbi módosítás ismét az eltérítés felső határát érintette, ezúttal 50%-ra emelve azt.<sup>47</sup>

Az illetményeltérítés szabályainak „menetrendszerű” módosításai – különösen a munkáltató mérlegelési jogának folyamatos szűkítése-tágítása – a jogalkotó bizonytalanságát mutatják. A problémát nyilvánvalóan az jelenti, hogy milyen módon lehet egy egyértelműen a munkáltató mérlegelésétől függő illetmény szabályozási eszközt a normatív logikájú karrierrendszerbe beilleszteni.

Az alapilletmény eltérítésének gyakorlatát vizsgálva több diszfunkcionális jelenséggel találkozunk. Egy 2005-ös országos reprezentatív felmérésből az derül ki, hogy a teljesítményértékeléssel rendelkező köztisztviselők 22,2%-ának térítették el az alapilletményét – ebből 21,1%-nak pozitív és mindössze 1,1%-nak (!) negatív irányba.<sup>48</sup> Kiemelendő továbbá, hogy a pozitív és a negatív irányú eltérítés csaknem azonos mértékű: 11,94% és 11,25%.<sup>49</sup> A negatív irányba történő eltérítés elenyésző aránya egyértelműsíti: az eltérítés – legalábbis önmagában – nem bevett eszköz a gyengébb teljesítmény szankcionálására. Mindez nagy valószínűséggel összefügg azzal, hogy az illetménycsökkentésről való döntés nem kis mértékben „kellemetlen”, így a konfrontálódás elkerülésnek szempontjai könnyen felülírhatják az adott helyzetben racionálisnak tűnő vezetői döntést.<sup>50</sup> Ugyanakkor érdemes feltenni azt a kérdést, hogy a mi is a munkáltató célja a negatív irányú eltérítéssel. Megítélésem szerint kérdéses, hogy a törvény alapján járó alapilletmény csökkentése mennyiben hatékony eszköz a jobb teljesítményre ösztönzésre.<sup>51</sup> Viszont nem szabad megfeledkezni az ilyen jellegű intézkedés „generális prevenció” jellegéről: a köztisztviselőnek tisztában kell lennie azzal, hogy nem kielégítő munkavégzés esetén az egyébként neki járó alapilletmény sincs „garantálva”. Magam tehát úgy gondolom, hogy a Ktv. illetményrendszerének a negatív irányú eltérítés is legitim eszköze. (Annál is inkább, mivel a Ktv. a munkáltatói jogkör gyakorlójának ezen kívül mindössze egyetlen, nagyon „puha” eszközt biztosít a gyenge teljesítmény szankcionálására: „kevésbé alkalmas” minősítés esetén a várakozási idő legfeljebb egy évvel meghosszabbítható, vagyis az előresorolás késleltethető. Az illetményre vetítve mindez a legrosszabb esetben is

45. Amint a CompLex Jogtár kommentárja rámutat, ez a módosítás „az érdekképviseleti szervekkel történt egyeztetésnek megfelelően” került be a Ktv.-be. Az eltérítés évközi megváltoztatásának tilalma nyilvánvalóan a megemelt alapilletménnyel rendelkezők részére nyújt egyfajta biztonságot, ám ezzel korlátozza a munkáltató mozgásterét. Megítélésem szerint az 43. § (5) bekezdése – „A (4) bekezdés alkalmazása során a köztisztviselő korábban már megállapított alapilletménye legfeljebb 20%-kal csökkenhet” – elegendő garanciális elem a túlzottan erős munkáltatói beavatkozással szemben.

46. 2009. évi CXIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 1. § (12) bekezdés.

47. 2010. évi CLXXIV. törvény 6. §.

48. HAJNAL (6. lj.) 43.

49. HAZAFI (19. lj.) 34.

50. Vö. a konfliktuskerüléssel kapcsolatban leírtakkal BAKACSI Gyula et al.: *Stratégiai emberi erőforrás menedzsment* (Budapest: Akadémiai 2006) 260.

51. Vö. BALÁZS (14. lj.) 146. A szerző szerint a büntető jellegű elvonás sehol nem működik.

pusztán annyit jelent, hogy a köztisztviselő egy évvel később realizálja az egyébként sem túl magas, néhány százalékos illetménynövekedést.<sup>52)</sup>

Az eltérítés funkcióját vizsgálva egyébként Hazafi Zoltán arra a következtetésre jutott, hogy az alapilletmény-emeléssel a munkáltató főként az adott munkakör fontosságára reflektál, és kevésbé a mutatott teljesítményre.<sup>53)</sup>

AZ EGYES ESZKÖZÖK ÖSSZELETÉSE • A következőkben azt mutatom be, hogy az egyes eszközök miként funkcionálnak/-tak a gyakorlatban és milyen módon képesek befolyásolni az illetményt (lásd 1. táblázat).

1. táblázat • Az egyes illetményszabályozási eszközök összevetése

	RUGALMASSÁG	A DIFFERENCIÁLÁS MÉRTÉKE	FORMALIZÁLTSAĞ
o Személyi illetmény	rugalmas	magas	alacsony/közepes
o Az alapilletmény eltérítése	rugalmas	alacsony/közepes	alacsony
o Soron kívüli előresorolás	rugalmatlan	alacsony (max. 10-20%)	alacsony/közepes
o Címzetes vezető-tanácsosi stb. cím	rugalmatlan	alacsony (max. kb. 7-13%)	alacsony
o Szakmai (fő)tanácsadói cím	rugalmatlan	magas	közepes
o TÉR-jutalom	rugalmas	alacsony/magas	magas

A táblázatban a *rugalmasság* azt jelenti, hogy a munkáltatónak egy adott eszköz alkalmazása során lehetősége van „finomhangolást” végezni, azaz egy adott tartományban állapíthatja meg az illetményt. (Ezzel szemben rugalmatlannak tekintem azt az eszközt, amely egy törvényileg adott szintre emeli fel a köztisztviselő illetményét.) A *differenciálás mértéke* azt mutatja meg, hogy az egyes eszközök milyen mértékben módosítják az illetményt. A *formalizáltság* foka pedig arra utal, hogy a munkáltató mennyire „szabadon”, kötöttségek nélkül képes az adott eszközt igénybe venni.

Az egyes eszközök gyakorlati érvényesülése jól bemutatható egy konkrét példán. Egy felsőfokú végzettségű, 5,5 év gyakorlattal és angol középfokú C típusú nyelvvizsgálóval rendelkező, tanácsosi besorolású, központi hivatalban dolgozó – nem vezető beosztású – kormánytisztviselő illetménye  $[(3,7 \times 38.650) \times 1,5] + (0,6 \times 38.650) = 237.700$  forint (kerekítve). Nézzük meg, hogy az egyes intézkedések révén milyen arányú illetménynövekedést lehet elérni (lásd 2. táblázat):

52. E rendelkezés komolyságáról sokat elmond, hogy Gajdusчек György kutatása alapján a közigazgatási szervek 89%-ában az utóbbi két évben egyáltalán nem született „kevésbé alkalmas” vagy „alkalmatlan” minősítés. GAJDUSЧEK (11. l.) 267. Ennek alapján az ilyen minősítésű köztisztviselők aránya ezrelékekben mérhető. Dudás Ferenc és Hazafi Zoltán szerint egyébként a munkáltatók még indokolt esetben sem élnek a (szakmailag) alkalmatlannak minősítés eszközeivel. DUDÁS-HAZAFI (22. l.) 216.

53. HAZAFI Zoltán: „A karrierrendszer múltja, jelene és lehetséges jövője Magyarországon III.” *Új Magyar Közigazgatás* 2009/1, 30.

2. táblázat • Az egyes illetmény szabályozási eszközök gyakorlati érvényesülése<sup>54</sup>

	INTÉZKEDÉS	AZ ÚJ ILLETMÉNY	TELJES ILLETMÉNYNÖVEKEDÉS
	10%-kal*	259.100	+9%**
o Alapilletmény eltérítése	20%-kal	280.600	+18%
	30%-kal	302.000	+27%
o Soron kívüli előresorolás		266.700	+12%
o Címzetes vezető tanácsosi cím adományozása		266.700	+12%
o Közigazgatási tanácsadói cím adományozása		458.000	+93%

\* Az alapilletmény természetesen más arányban is eltéríthető (pl. 5%-kal, 15%-kal stb.).

\*\* Az alapilletmény pozitív irányban történő 10%-os eltérítése nem okvetlenül eredményezi az egész illetmény 10%-os növekedését, hiszen az illetménypótlékok – a vezetői pótlék és az újonnan bevezetett integrált ügyfélszolgálati pótlék kivételével – az illetményalap bizonyos százalékában vannak meghatározva, vagyis az összegük az alapilletménytől függetlenül „fix”.

A számításokból az alábbi következtetéseket lehet levonni.

1. Az alapilletmény eltérítésének rugalmassága abban nyilvánul meg, hogy egyfajta „fokozatmentes” emelésre ad lehetőséget, hiszen a +1% és a +30% között bármilyen köztes érték „beállítható”. Ez egyrészt lehetővé teszi a személyi juttatások előirányzatának hatékony kihasználását, másrészt pedig képes a teljesítmények közti kisebb eltérések kifejezésére, korrigálására is. Kiemelendő továbbá, hogy 27%-os illetménynövekedés már érdeminek tekinthető, és nem csak szimbolikus jelentőségű.
2. A címzetes vezető tanácsosi cím adományozása és a soron kívüli előresorolás viszonylag szerény – ráadásul ugyanolyan mértékű! – illetménynövekedéssel jár. (Egyébként a két intézkedés közül egyértelműen az utóbbi az előnyösebb, hiszen az előresorolással nyert előny – szemben a címzetes címmel – megmarad.)
3. A közigazgatási tanácsadói cím radikális – ebben az esetben közel kétszeres – illetménynövekedéssel jár,<sup>55</sup> ami hatékony eszköz lehet a legjobban teljesítő munkaerők megtartásában. Problémát jelenthet viszont, hogy a cím adományozásával teljes egészében eltűnik a szénioritás elve,<sup>56</sup> azaz az ugyanolyan típusú szerveknél (például minisztériumokban) dolgozó két közigazgatási/szakmai tanácsadó illetménye – hacsak az illetménypótlékaik nem különböznek vagy nincsenek más mértékben eltérítve – meg fog egyezni, akkor is, ha az egyik öt, a másik meg húsz éve van a pályán.<sup>57</sup>
4. Vegyük észre, hogy a maximális eltérítés esetén előálló 27%-os illetménynövekedés és a közigazgatási tanácsadói címmel járó 93%-os emelkedés között semmi átmeneti lehetőség nincs. Így könnyen előfordulhat – és tapasztalataim szerint elő is fordul –,

54. A példában a személyi illetmény – kormánytisztviselőről lévén szó – nem alkalmazható, a TÉR-jutalom pedig az eltörlés miatt nem jöhet szóba.

55. Természetesen minél „később” (azaz minél magasabb besorolásnál) kapja meg a köztisztviselő/kormánytisztviselő a címet, az illetménynövekedés annál alacsonyabb mértékű (pl. egy 11. fizetési fokozatban levő főtanácsosnál már csak 44%-os), de összességében meglehetősen jelentős.

56. Ez egyébként – a fix szorzók miatt – hasonlóan működik a vezetői beosztásnál.

57. A teljes képhez hozzátartozik, hogy a szakmai/közigazgatási tanácsadói és főtanácsadói címek elküldésére ad lehetőséget némi differenciálásra.

hogyan a munkáltató a 30%-os eltéréstől is nagyobb mértékben kívánja honorálni a tartósan kiemelkedő teljesítményt, viszont a közigazgatási/szakmai (fő)tanácsadói cím adományozása nem áll módjában. Ez utóbbi több okból is előfordulhat: anyagi fedezet hiánya, az előírtnál kevesebb gyakorlati idő,<sup>58</sup> a 20%-os keret beteltele vagy egyszerűen a munkáltató nem tart indokoltnak ilyen mértékű illetménynövekedést.

A fentiek alapján megfontolandónak tartom az előmenetel- és illetménybefolyásoló eszközök *újragondolását*. A jelenlegi rendszer indokolatlanul sokrétű és bonyolult, esetenként pedig következtelen.<sup>59</sup> Azt is érdemes megjegyezni, hogy az illetménydifferenciálásra lehetőséget adó eszközök közel sem azonos mértékben népszerűek a munkáltatóknál. Összességében elmondható, hogy minél kevesebb (adminisztratív) feltétele van egy ilyen intézkedésnek, annál gyakrabban alkalmazzák. Ebből a szempontból kiemelkedik az eltérés, ugyanis ehhez mindössze „a tárgyévvel megelőző év szakmai munkája értékelése” szükséges (még hozzá informális értékelése – tehetjük hozzá). A személyi illetménnyel hasonló volt a helyzet, egészen 2001-ig mindössze a „kimagasló teljesítmény” volt a feltétel, amely a 2003-as visszaállításnál egészült ki „teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítménnyel”. Ezzel szemben egyes címeknél már a „kiválóan alkalmas” minősítés is feltétel, vagyis a munkáltató előbb kénytelen lefolytatni a minősítési eljárást. Így nem meglepő, hogy a 1993–2004-es időszakra fókuszáló kutatás alapján az eltérés és a személyi illetmény növekvő arányban volt jelen a közszférában.<sup>60</sup>

#### AZ ILLETMÉNYDIFFERENCIÁLÁS PARAMÉTEREI

Amennyiben a jogalkotó a merev, erősen normatív illetményrendszer „fellazítása” mellett dönt, véleményem szerint három szempontot kell tisztázni: Mi alapján történjen a törvény alapján járó illetmény módosítása? Milyen mértékű legyen a munkáltatói intézkedés alapján elérhető illetménynövekedés (esetleg -csökkenés)? Miben nyilvánuljon meg az illetménydifferenciálás?

MI ALAPJÁN? • Amint láttuk, valamennyi pozitív irányú illetménybefolyásolási eszköz – nyilvánvaló okokból – feltételezi valamilyen módon a kimagasló teljesítményt. Kérdé-

58. A Ktv.-ben szereplő szakmai tanácsadói/főtanácsadói címhez pusztán „szakmai gyakorlat” szükséges, viszont a kormánytisztviselők esetében a közigazgatási tanácsadói/főtanácsadói cím feltétele a legalább 5, illetve 10 éves szakmai gyakorlat.

59. A következtelenség tetten érhető az egyes elismerések megítélésének feltételeiben. A címzetes cím elnyerésének feltétele a „tartósan kiemelkedő munkavégzés”, a soron kívüli előresorolása – többek között – a „kiválóan alkalmas” minősítés vagy „kimagasló munka végzése”, a szakmai/közigazgatási főtanácsadóé a „kiválóan alkalmas” minősítés; a személyi illetményé „a teljesítményértékeléssel alátámasztott, kimagasló teljesítmény”, az alapilletmény eltérése pedig a „szakmai munkája értékelése” alapján történik. Véleményem szerint a feltételek indokolatlanul szövevényesek, ugyanakkor zavarba ejtően hasonlóak. Különösen érdekes a „tartósan kiemelkedő munkavégzés” és a „kimagasló munkát végez” feltétel – vajon ezek között a gyakorlatban mi a különbség?

60. DUDÁS-HAZAFI (6. lj.) 279. A szerzők szerint a munkáltatók „inkább mellőzték a hagyományos eszközöket, és szívesebben éltek a személyi illetménnyel, mert az nem jár »bürokratikus« kötöttséggel”.

ses viszont, hogy a jövőbeli szabályozásban mennyire célszerű megkövetelni a formális – Ktv. szerinti – minősítést (ahogyan például a szakmai főtanácsadói címnek feltétele a „kiválóan alkalmas” minősítés), vagy pedig elegendő a munkáltató által elvégzett informális értékelés (mint az elterítésnél). Logikusnak tűnik az a válasz, hogy ez utóbbi nagyobb teret ad a vezetői szubjektivitásnak (ahogyan például az is, hogy mi minősül kimagasló munkának), viszont erősen kérdéses, hogy a formális minősítés mennyiben segít ezen. Ebből a szempontból nagyon tanulságosnak tartom Gajdusчек okfejtését a minősítés és az előmenetel összefüggéséről, amely szerint a minősítésnek pusztán szimbolikus funkciója van, hiszen „nem a minősítésre alapozza a döntéseket, hanem a döntéshez végezteti el a minősítést”.<sup>61</sup> (Hasonló következtetésre jut Linder Viktória is: a minősítés inkább formális, mint tartalmi jelentőséggel bír.<sup>62</sup>)

Itt kell megemlíteni az „objektív” teljesítményértékelés problémáját. Jogos igény, hogy valóban csak azok részesüljenek a teljesítményhez kötődő különféle többlettuttatásokban, akik arra valóban rászolgáltak – ők viszont részesüljenek is!

A formális-formalizált teljesítményértékelésnek/minősítésnek (legalábbis a díjazás szempontjából) két funkciója van: egyrészt – nevezük ezt orientáló funkciónak – az elvégzése után kiderül, hogy mely alkalmazottak válnak (potenciálisan) jogosulttá a különböző jutalmazó (esetleg szankcionáló) intézkedésekre (legyen az egy soron kívüli előresorolás, alapilletmény-eltérés vagy TÉR-jutalom), másrészt pedig az eredmények az így megszülető munkáltatói döntés igazolására is szolgálnak (például az adott köztisztviselő azért kapott jutalmat, mert a C kategóriába került) – ez utóbbit nevezhetjük igazoló funkciónak. Megítélésem szerint a teljesítménytől függő díjazás (beleértve a címadományozást, a soron kívüli előresorolást is) alapvető problémája, hogy a fentebb említett orientáló funkció csak csekély mértékben tölti be szerepét. Ez alatt pedig azt értem – ismét visszautalva Gajdusček megállapítására –, hogy nagyon gyakran nem az értékelés/minősítés következtében történik meg a különböző előnyök allokálása, hanem azok már *ab ovo* adottak.



Szent Márton temetése. Részlet

61. GAJDUSČEK (11. l.) 204.

62. LINDER Viktória: „Centralizáció – avagy decentralizáció? Útkeresés az emberierőforrás-gazdálkodási hatáskörök kapcsán a közigazgatásban” *Közigazgatási Szemle* 2007/3, 42. Közvetett és közvetlen tapasztalataim vannak arról az munkáltatói „logikáról”, amely azért ad a köztisztviselőnek „kiválóan alkalmas” minősítést, hogy utána megkaphassa a szakmai tanácsadói címet. Ez tökéletesen alátámasztja Gajdusček György fentebbi megállapítását, de véleményem szerint ez a fordított logika önmagában még nem elítélendő. A munkáltató ebben az esetben valószínűleg úgy gondolkodik, hogy *előbb* meghozza az elvi döntést (ti. a köztisztviselőnek címmel kell honorálni a kiemelkedő teljesítményét), majd „megkeresi” és teljesíti a juttatáshoz szükséges adminisztratív-bürokratikus feltételeket (vagyis a formális minősítést, „kiválóan alkalmas” eredménnyel).



Ez utóbbit magam nem feltétlenül értékelem valamiféle diszfunkcióként vagy agályos jelenségként: optimális – de egyáltalán nem életszerűtlen – esetet feltételezve a munkáltató/vezető tisztában van azzal, hogy a szervben/szervezeti egységben dolgozó köztisztviselők a mutatott teljesítményük alapján milyen mértékű-fajtájú előnyöket (esetleg hátrányokat) érdemel(né)nek. A kérdés az, hogy ezt a már meglévő kognitív alapállást mennyiben írják felül az egyes formalizált minősítési/értékelési eljárások. A kérdésre nyilvánvalóan csak egy vezetővel és HR-esekkel készített, mélyinterjúkon alapuló kutatás adhatna megalapozott választ, ám magam azt feltételezem, hogy *kevésbé*. Mindez a gyakorlatban pedig azt jelentheti, hogy az előnyök (és hátrányok) allokálása valószínűleg nagyon hasonló képet mutatna a formalizált minősítési/értékelési eljárások *nélkül* is – azért tehát, mert *nem maguk az eljárások* orientálják a munkáltatót/vezetőt az illetményekre kihatással levő különböző döntéseikben. Másképpen fogalmazva: a munkáltató/vezető többnyire a különböző formalizált-bürokratikus procedúrák nélkül is tisztában van azzal, hogy kinek mi jár(na). Amennyiben ezt az okfejtést részben vagy egészben elfogadjuk, belátható, hogy a formalizált teljesítményértékelésnek/minősítésnek – ha ahhoz a díjazást is érintő intézkedések kapcsolódnak – elsősorban igazoló funkciója van, mintegy magyarázatát adva a munkáltatói döntésnek. („X azért nem kapott jutalmat, mert D kategóriás; Y azért lett 20%-kal eltérítve, mert a munkájának szakmai értékelése indokolja; Z pedig azért kapott szakmai tanácsadó címet, mert »kiválóan alkalmas« a minősítése.”)

A fentiekkel együtt azt is le kell szögezni, hogy a Ktv. által intézményesített minősítési/értékelési eljárások természetesen nem alkalmasak a munkáltatói/vezetői szubjektív kikapcsolódására. Az, hogy a minősítési lapon szereplő „kapcsolatteremtő készség” egy köztisztviselő esetében „átlagos” vagy éppen „átlag feletti”, hogy a munkavégzése minősíthető-e tartósan kiemelkedőnek, vagy hogy az empátiája „magas kompetenciaszintet mutat”, olyan megállapítások, amelyek az objektív talaján maradván nem igazolhatók. Ebből pedig az is következik, hogy a munkáltatói/vezetői önkény a formalizált minősítési/értékelési eljárások mellett sem iktatható ki: a procedúrák kijátszhatók úgy, hogy akár olyan alkalmazott is előnyben (rosszabb esetben hátrányban) részesüljön, aki arra nem feltétlenül szolgált rá.

Az előzőekkel természetesen a legkevésbé sem akarom azt sugallni, hogy minősítésnek/értékelésnek ne lenne helye a Ktv.-ben. Ehelyett azt kívánom érzékeltetni, hogy az objektívásra és nagyfokú formalizáltságra törekvő – emiatt jó eséllyel túlzottan bonyolulttá váló – rendszerek megalkotása helyett a hangsúlyokat lenne érdemes másként elhelyezni, így például figyelembe venni a teljesítményértékelést korábban bevezető országok tapasztalatait<sup>63</sup> vagy a vezetőket felkészíteni a diszkrecionális joggal járó felelősségre.

63. Tanulságosnak tartom Traumüllernek az osztrák díjazási reformmal kapcsolatos tapasztalatait és tanácsait. Álláspontja szerint az új illetményrendszerre történő áttérés sikeressége számos tényezőtől múlik. Ilyen a jól szervezett felkészülés (tréningek, „tesztüzemek”); az egyszerűbb, kevésbé bürokratikus szabályozás mindig hatékonyabb; a díjazás teljesítményalapú elemei csak akkor hasznosak, ha a kritériumai kellően átláthatók és az alkalmazottak által is elfogadottak. Heinrich TRAUMÜLLER: „Fair Salary Systems in Public Administration, Conditions, Reform Goals and Strategies: The Example of Austria” *Sigma Wor-*

Álláspontom szerint a legjobb megoldás valószínűleg az lenne, ha az illetményt kisebb mértékben befolyásoló döntéseket a vezetők szabadabban, akár informális értekezés alapján is meghozhatnák, míg a nagyobb arányú differenciálisnak kötöttebb szabályai lennének, és a döntés ilyenkor a szerv vezetőjétől függne.<sup>64</sup>

MILYEN MÉRTÉKŰ? • Talán erre a kérdésre a legnehezebb válaszolni – ti. milyen tág legyen a munkáltató mozgástere a törvény alapján járó illetmény megváltoztatásában. Amint fentebb láttuk, jelenleg a személyi illetmény révén – legalábbis az önkormányzatnál dolgozó köztisztviselőknél – lényegében bármilyen összeg megállapítható. A második legerősebb eszköz a szakmai/közigazgatási (fő)tanácsadói cím, amely – különösen eltérítéssel kombinálva – nagyfokú, több százezer forintos illetménynövekedéssel járhat. A többi eszköz (eltérítés, soron kívüli előresorolás, címzetes cím) ennél általában kisebb mértékben befolyásolja az illetményt.

Ehelyütt érdemes ismét felidézni azt a számos vizsgálatban megállapított tényt, mely szerint az alkalmazottakat csak korlátozott mértékben motiválja a teljesítmény alapján járó többletjuttatás – nem megfélemlítve arról sem, hogy az erre a következtetésre jutó felméréseknél az illetménynek csak kis részét tették ki a teljesítményalapú juttatások.

MILYEN FORMÁBAN? • A fentebb tárgyalt illetménybefolyásolási eszközök különbözőképpen fejtik ki hatásukat, és ebből a szempontból két csoportra oszthatók. Az elsőbe azok a technikák tartoznak, amelyek a havi illetménybe lényegében beépülnek, és egyfajta folyamatosan járó többletjuttatásként funkcionálnak. Ezek között van olyan, amelyik a meglevő alapilletményt módosítja (eltérítés), egy másiknál az előmenetel gyorsítása révén realizálódik a díjazás növekedése (soron kívüli előresorolás), de olyan is létezik, amelyik fix összegre emeli fel az alapilletményt (szakmai tanácsadói cím). A másik típusba azok az eszközök tartoznak, amelyek nem rendszeresen, hanem mondjuk évente egy összegben illetik meg a köztisztviselőt – ilyen volt például a TÉR által intézményesített jutalom. A beépülő, folyamatosan járó juttatások esetleg azzal a veszéllyel járhatnak, hogy a munkáltatók egyfajta béremelésre használják, kompenzálva akár az illetményalap változatlanóságát.

A címek több helyütt kifogásolt szövevényessége (jelenleg a két törvényben 14 fajta [fő]tanácsadói cím/munkakör létezik!) átgondolásra szorul, de megfontolandó, hogy mennyiben szükséges például a meglehetősen ritkán alkalmazott címzetes vezető-tanácsosi stb. címek fenntartása. A fő problémát ezzel kapcsolatban abban látom, hogy a sokféle, más-más elven működő – ráadásul esetenként egymással kombinálható – illetményszabályozási eszközök bonyolult rendszere miatt nehéz arról pontos képet kapni, hogy a köztisztviselők mekkora hányada részesül nagyobb vagy kisebb mértékű illet-

---

*king Paper – Seminar on Challenges in Reforming the Civil Service in Armenia, 12–14 June 2009.* Erősen kérdéses, hogy a TÉR mennyiben felelt meg ezeknek az ajánlásoknak.

64. Ebből a szempontból nem tartom túl szerencsés megoldásnak, hogy az alapilletmény eltérítéséről való döntést – legyen az bármilyen irányú vagy mértékű – a Ktv. a hivatali szerv vezetőjéhez telepíti, ráadásul ezt a hatáskört nem lehet átruházni. Nem kis mértékben tűnik furcsának, hogy pl. egy 500 fős minisztériumban egy ügyintéző +10%-os eltérítéséhez – főszabályként – a közigazgatási államtitkár döntése (jóváhagyása) szükséges.

ményben, mint amilyen a besorolása folytán járna neki. (Vagy megfordítva a kérdést: a köztisztviselők hány százaléka részesül pontosan abban az illetményben, amekkorára a törvény szerint jogosult?) Amint fentebb láttuk, az egyes kutatások főként az eltérített köztisztviselők arányát (és az eltérések átlagos mértékét), valamint a személyi illetményt vizsgálják, de kevés figyelem jut például a soron kívüli előresorolásra, amely ugyanúgy „beavatkozást” jelent a senioritás elvén alapuló merev karrierrendszerbe (sőt, esetenként nagyobb illetménynövekedéssel jár, mint az eltérítés). Az is kiemelendő, hogy az egyes illetményszabályozási eszközök helyettesíthetik is egymást, azaz könnyen előfordulhat mondjuk az, hogy egy címzetes vezető-tanácsosi címnek és egy kisebb mértékű eltérítésnek ugyanaz (vagy nagyon hasonló) kihatása lesz a díjazásra – mindez akár szükségtelen párhuzamosságként is értékelhető (különösen annak fényében, hogy a két intézkedés feltétele nagyban hasonlít egymásra). További problémát jelenthet – ahogyan a korábban említett hipotetikus példán is láttuk –, hogy a különböző eszközök által elérhető illetményemelkedések nem hézagmentesek: amennyiben a munkáltató a 30%-os eltérítést kevésnek, a szakmai tanácsadói címet – akár a köztisztviselő teljesítménye, akár a rendelkezésre álló anyagi fedezet miatt – soknak találja, a célzott illetménynövelés nem valósítható meg (vagy csak bonyolultan, az egyes eszközök kombinálása révén – például soron kívüli előresorolás, majd 30%-os eltérítés). Mindezek alapján – részletes *de lege ferenda* javaslatok helyett – két általános megjegyzést fogalmazok meg itt: az egyszerűsítéssel párhuzamosan megfontolandónak tartanám az alapilletmény-eltérítés felső határának emelését (azzal, hogy a nagyobb arányú eltérésekhez formális teljesítményértékelés is szükséges), valamint a szakmai és közigazgatási (fő)tanácsadói címeknél a fix (hét és félszeres főosztályvezető-helyettesi és nyolcszoros főosztályvezetői) szorzók megszüntetését, és helyettük „tól-ig” tartomány (például 5–8) bevezetését.

## ÖSSZEGZÉS

Az eddigiekből kitűnt, hogy a Ktv. számos eszközt intézményesít a merev karrierrendszer oldására, ám ezek az eszközök alapos revízióra szorulnak. Magam nem a rendszerben rejlő szubjektivitást érzem a legaggályosabbnak, hanem a szabályozás következetlenségét és a gyakorlati megvalósulás fogyatékoságait, amelyek nagyban visszavezethetők a jogalkotó gyakran megmutatkozó koncepciótlanságára. Megítélésem szerint egyébként nem alaptalan az objektivitás és a rugalmasság között valamiféle *trade-off*-ról beszélni. A rugalmasabb illetményrendszer iránti – közel általánosnak mondható – igényt aligha lehet úgy kielégíteni, hogy a munkáltatói/vezetői diszkréciót kiiktatjuk. Magam nem látom azt a módszert, amellyel a szubjektivitás kiküszöbölhető, viszont lehetővé válik a valós teljesítményre reflektáló jutalmazás/szankcionálás.

Amint Karoliny Mártonné és Poór József kiemeli, „nincs tökéletes rendszer”, és a közszolgálat különböző problémáit a teljesítményhez kötött díjazás – és egyáltalán az illetményrendszer – önmagában képtelen kiküszöbölni.<sup>65</sup>

65. KAROLINY Mártonné – POÓR József: „Hatékonyság a közszolgálati és a magánszektor HR-jében hazai és nemzetközi trendek tükrében” *Humánpolitikai Szemle* 2007/7–8. 26.

Antal Zsolt

## A KÖZJÓ ÉRTELMEZÉSE A TÁJÉKOZTATÁSBAN: A KÖZSZOLGÁLATISÁG

### A KÖZSZOLGÁLATISÁG MEGHATÁROZÁSA

Az alábbi elemzésben a közszolgálatosság elméleti meghatározásával és a közszolgálatosság felfogásának színtereivel foglalkozom. A közszolgálatosságot, amelyet többen a politikai, állami, közösségi befolyás, kontroll, produktivitás szempontjai szerint értelmeznek, ezúttal egyfajta eszmei és értékrendszerként mutatom be. Először a közszolgálati feladattal és a közszolgálati médiával kapcsolatos értelmezéseket, koncepcionális megközelítéseket térképezem fel. Ez után a közszolgálatosság társadalmi funkcióival, kulturális szerepével, üzleti hatékonyságával, működésével kapcsolatos problémákat, aggodalmakat mutatom be, és felvázolom az azok vonatkozásában felmerülő érveket. Az elemzés második része kritikát fogalmaz meg a közszolgálatosság szükségességét megkérdőjelező felvetések kapcsán. A közszolgálatosságot itt többek között az érték- és normaválasztás, a társadalmi integráció és identitás dimenzióin, valamint az egyén és a közösség önrányításának kérdéskörén belül vizsgálom.

„A közszolgálatosság a szavak műve. A kiegyensúlyozottság, a tárgyilagosság, a sokoldalúság és pártatlanság egy nagy társadalmi-politikai játszma szabályzatának szavai, amelyek önmagukban nem jelentenek semmit, illetve mindenkinek mást jelentenek. E szavak jelentésének meghatározásáért harc folyik, [...] amelynek nincs, és nem is lehet vége” – állította Csepeli György.<sup>1</sup> Mások olvasata szerint azonban a közszolgálatosság, noha nem egzakt fogalom, a demokratikus jogállamokban a nagy közösséget érintő szolgáltatások biztosításának módja, amely igen konkrét működési rendben és szigorú kritériumokban testesül meg. A közszolgálatosság az Európai Unió szolgáltatás- és minőségpolitikájának egy létező, rendkívül fontos eleme, amely a postai szolgáltatások, az ivóvízellátás, a tömegközlekedés területén éppolyan világos és jól definiálható szereppel rendelkezik, mint a média világában; minden olyan területen előfordul tehát, ahol a széles közösség érdekében javak előállítás, kezelése, azaz biztosítása történik.

1. CSEPELI György: „A közszolgálati és a kereskedelmi média” *Jel-kép* 1998/2, 33.

Noha az elektronikus tartalomszolgáltatással (rádiózással és televíziózással) kapcsolatos közszolgálati feladatok teljesítésének módját minden országban másként képzelik el, a közszolgálatosság értelmezését, főbb funkcióit, alapelveit figyelembe véve számos azonosság tapasztalható.

Denis McQuail a következő általános alapelvekben látja a közszolgálatosság lényegi elemeit,<sup>2</sup> amelyek szerinte a világ bármely demokratikus tájékoztatási rendszerében megtalálhatók:

- az elérés, vagyis a földrajzi lefedettség teljességének megteremtése;
- a szolgáltatás változatossága: az összes főbb szükségletnek, véleménynek, meggyőződésnek történő megfelelés;
- odafigyelés a kisebbségekre;
- a nemzeti kultúra, nyelv és identitás megóvása;
- a demokratikus politikai rendszer kívánalmainak teljesítése: kiegyensúlyozott tájékoztatás, tárgyilagosság és objektivitás;
- magas szakmai minőségi standardok betartása.

A lehetséges meghatározások körét Jakab Zoltán bővítette tovább. Csokorba foglalta és rendszerezte az 1994-ben, Prágában rendezett kommunikációs miniszterek IV. konferenciáján elhangzott, a közszolgálati jogosultságokkal és kötelezettségekkel kapcsolatos közös álláspontokat.<sup>3</sup> A nevezett alkalomból az Európa Tanács a közszolgálatosság témájában a következő kérdéseket intézte tagországaihoz: Mi a közszolgálati műsorszolgáltatás fogalmának törvényi értelmezése; történtek-e változások a jogszabályi értelmezésben? Mik a közszolgálati műsorszolgáltatók kötelezettségei és függetlenségük garanciái? Milyen a közszolgálati műsorszórás finanszírozása?

A felvetésekre összesen 24 országból érkeztek válaszok, amelyeket a következőképpen foglalhatunk össze (lásd 1. táblázat):

*1. táblázat: A közszolgálati műsorszórás alapelvei*

o MEGFOGALMAZÁS

A közszolgálati műsorszolgáltató(k) az(ok) a szervezet(ek), amelye(ke)t a törvény ekképpen definiál. E szervezeteknek jogszabályban meghatározott jogosultságaik és kötelezettségeik vannak.

o JOGOSULTSÁGOK

Az ország területének besugárzásához szükséges rádiófrekvenciák államilag garantált használata. Közpénzekből történő (rész)finanszírozás és ennek behajtása. Törvényben vagy más jogszabályban meghatározott típusú, mértékű kereskedelmi tevékenység végzése. Szerkesztői függetlenség a kormánytól és egyéb állami szervektől.

2. DENIS McQUAIL: *A tömegkommunikáció elmélete* [ford. SZALAI ÉVA] (Budapest: Osiris 2003) 142.

3. JAKAB ZOLTÁN: „A közszolgálatosság értelmezése a 20-as évektől napjainkig” = TERSTYÉNI TAMÁS (szerk.): *A közszolgálatosság – ábránd, vagy realitás?* (Budapest: Osiris 1995) 53–61.



o ANYAGI KÖTELEZETTSÉGEK

Univerzális ellátás a lakosság teljes körű besugárzása értelmében.

Törvényben vagy más jogszabályban meghatározott számú, műsoridejű programok szolgáltatása az ország egész területén, illetve külföldre irányulóan.

Hazai és európai gyártású műsorok mennyiségének, arányának betartása.

o ÁLTALÁNOS TARTALMI KÖTELEZETTSÉGEK

A műsorok magas minőségi szintje.

A műsorok összkínálatának sokfélesége, változatossága.

A médiafogyasztók társadalmi, kulturális és spirituális igényeinek kielégítése.

Társadalmi részvétel, aktivitás megteremtése a politikai-közéleti szférában.

A kulturális örökség ápolása, a nemzeti és kisebbségi kulturális identitás erősítése.

o KONKRÉTABB TARTALMI KÖTELEZETTSÉGEK

Átfogó, objektív, pártatlan, tárgyyszerű tájékoztatás.

A vélemények sokféleségének bemutatása.

A kormány által kiadott közlemények ingyenes közzététele.

A parlament üléseinek közvetítése vagy tárgyyszerű beszámolók közlése.

Tanító jellegű, illetve az iskolai oktatást, a felnőttképzést szolgáló műsorok sugárzása.

Az anyanyelv és/vagy hivatalos nyelv ápolása, a nemzeti, etnikai kisebbségek nyelvén készített műsorok létrehozása.

Vallási műsorok, az egyházak működését bemutató műsorok sugárzása.

A gyermekek, fiatalkorúak igényeihez mért műsorok vetítése, a korcsoporthoz tartozók személyiségfejlődésére káros tartalmak kiszűrése.

Művészeti és tudományos műsorok közzététele.

Igényes szórakoztató műsorok bemutatása.

Közérdekű információk (például közlekedésbiztonság) és a fogyasztók érdekvédelmét szolgáló adások műsorra tűzése.

A közszolgálati tájékoztatás tartalmi feladatainak meghatározása kérdéskörében az egyik legtöbbet idézett szerző Bernd Holznagel, aki a közszolgálati feladatok tíz kulcs-  
elemét határozta meg.<sup>4</sup> Ezek szerinte a következők:

1. A hitelesség szigete (*island of credibility*) a fragmentálódó médiapiacra.
2. Lehetővé teszi, hogy mindenki részesüljön a digitális forradalom előnyeiből.
3. Független és hiteles információforrás.
4. Össz nemzeti szempontok alapján végzi hírszolgáltatását.
5. A nemzet hangjaként jelenik meg külföldön.
6. Minőségi standardokat állít fel.
7. Korrigálja a kereskedelmi média kínálatának hiányosságait.
8. Őrzi a kulturális identitást és a nemzeti nyelvet.
9. Hozzájárul a nemzeti és európai műsorgyártáshoz.
10. A fejlesztések motorja.

4. Bernd HOLZNAGEL: „The mission of public service broadcasters” *International Journal of Communications Law and Policy* Summer 2000, 29.

Holznagel felhívta a figyelmet a kábeltelevíziózás általánossá válásával az 1990-es évektől gombamód elszaporodó tematikus csatornák közszolgálati lehetőségeire és az internetes médiaszolgáltatások jelentőségére. Emellett arra is utalt, hogy a közszolgálati feladatoknak a műsorstruktúra szintjére történő lebontása – ami az EU-s finanszírozási kritériumokkal összhangban lévő eljárás – már nem végezhető el a műsorszolgáltató autonómiájának, függetlenségének megsértése nélkül. A feladatmeghatározásban ezért a közszolgálati műsorszolgáltató hatékonysága érdekében rugalmasságot javasolt a szabályozói oldal számára.

#### A KÖZSZOLGÁLATISÁGGAL KAPCSOLATOS KIHÍVÁSOK

INTERNACIONALIZÁLÓDÁS ÉS LIBERALIZÁCIÓ • A második világháború befejeztével a Németországban állomásozó szövetséges hatalmak elsődleges feladatuknak tekintették, hogy – a náci propagandagépezet megsemmisítését követően – olyan tájékoztatási rendszert építsenek ki, amely ellehetetleníti bármely politikai szélsőség megerősödését és elejét veszi bármely eszmerendszer egyeduralkodóvá válásának. A szövetséges hatalmak szakértői<sup>5</sup> által kidolgozott tartalomszolgáltatási modell, amely a már működő francia és az angol rendszertől egyaránt különbözött, lerakta a német közszolgálati rádiózás és televíziózás alapjait.<sup>6</sup> A új állami-közszolgálati tájékoztatási modell kitűnően ellátta a feladatát. A 60-as évekre már egyre többen érveltek amellett, hogy a szélsőséges politikai irányzatok újbóli megerősödésének valószínűsége Németországban gyakorlatilag teljesen elenyészett, így az erős közszolgálatiág érvényét és jelentőségét veszítette. A politikai felütésű, a közszolgálatiág létjogosultságát megkérdőjelező érvelésnek a megváltozott nemzetközi piaci környezet adott további lendületet.

Az 1980-as évekre a korábbiakban bemutatott technológiai újítások korszakváltást jelentettek, amellyel megteremtődött az audiovizuális tartalmak hatékony és olcsó átvételének lehetősége. A technológiai váltás nyomán elszaporodtak azok a média-vállalkozások, amelyek rövid idő alatt is képesnek bizonyultak a tömegigényeknek megfelelő műsorok elkészítésére. A kommersz, könnyű tartalmak áruforgalmában a legfőbb exportőri szerepet az Egyesült Államok szerezte meg magának, a legjelentősebb felvevőpiacot pedig az európai térség jelentette.

Az MTA–ELTE Kommunikációelméleti Kutatócsoportjának empirikus felmérései szintén a külföldről Magyarországra behozott műsorok számának emelkedését regisztrálták. Amíg 1986-ban csupán egy százalékot ért el az amerikai produkciók aránya a magyar médiában, addig 2004-re ez a mutató 13%-ra emelkedett. Különösen a kereskedelmi csatornák vásárolták az amerikai tartalmat. A piaci tévéállomások ál-

5. A később számos ország (pl. Magyarország) által részben vagy teljes egészében átvett német közszolgálati modell megszületése legnagyobb részben a BBC akkori vezetőjének, Hugh Charlton Greennek a munkáját dicséri.

6. A részletesebb történeti áttekintéshez bővebb kontextuális értelmezés SZILÁDY Szilvia: „Közszolgálatiág és társadalmi felügyelet. A német és az osztrák modell” *Beszélő* 1997/8–9, 102–129; TAMÁS Pál: „A kollektív mesemondó erőterei – közszolgálati dereguláció a 90-es évek magyar médiájában” = TERSYÉNI (szerk.) (3. lj.) 113–129.

tal műsorra tűzött amerikai műsorszámok aránya 2004-re 31%-ra bővült. Terestyéni Tamás szerint a külföldi dömpingáru meglehetősen alacsony kulturális értéket képvisel, de könnyen eladható és befogadható médiaterméket jelent.<sup>7</sup> A médiapiac tartalomimportjának alakulásával kapcsolatos empirikus kutatás vezetőjének álláspontja szerint „[a] hazai televíziózásnak a globális kommunikációs piac részévé válásával a hazai médiának gyengült az a képessége, hogy megőrizze nemzeti jellegét a szórakoztatás mellett egyéb kulturális-információs közfunkciókat is betöltsön”. A piaci verseny dinamizálódásával olyan tematikus csatornák jelentek meg, amelyek programjai – legalábbis részben – megfeleltek a közszolgálati csatornák számára kötelezően előírt műsorfajtáknak. A médiatartalmak transznacionalizálódásának folyamatát Preben Sepstrup a következőképpen összegzi: *nemzeti* (külföldi tartalom átvétele és hazai hálózaton történő terjesztése); *bilaterális* (ha egy adott országban készült, hazai fogyasztásra szánt tartalmat egy szomszédos országban is sugároznak); *multilaterális* (a tartalom gyártása során nem céloznak meg specifikus nemzeti közönséget).<sup>8</sup>

A 70-es évek végétől, 80-as évek elejétől egyre nagyobb arányban jelent meg az úgynevezett multilaterális tartalom is, amellyel a nemzeti, közszolgálati tájékoztatás nem tudott hatékonyan versenyre kelni. A multilaterális tartalom lényege, hogy a műsort a gyártó a nemzetközi közönség igényeire hangolja, annak érdekében, hogy az bármikor és bárhol eladható legyen.

Az olcsó és gyors tartalmak térhódításával a rádiók és televíziók meghatározott számú és korlátozott idejű programjait felváltotta a mindennapos adás. A műsoridő kitolódott, a megnyúlt időkeretet pedig ki kellett tölteni. A saját gyártású műsorok fenntartása hosszú távon viszont igen költségesnek bizonyult.<sup>9</sup> A legtöbb európai közszolgálati média gyorsan elvesztette hatékonyságát és korábbi, kitüntetett szerepéből fakadó természetes előnyét. Ahogyan korábban már utaltunk rá, a közszolgálati televízióknak egy szokatlan, új elvárással kellett szembenéznük: kiderült, hogy a nézők megszerzéséért és megtartásáért ringbe kell szállniuk a kereskedelmi médiumokkal szemben. A javarészt állami irányítás alatt működő közszolgálati televíziók és rádiók azonban nem a rugalmasságukról és alkalmazkodóképességükről voltak híresek, így a kereskedelmi szereplők és műsorok felbukkanásával közönségük jelentős része átpártolt a privát csatornákhöz.<sup>10</sup>

A szélesedő műsorkínálat, a piacnyitás, a privatizáció és a liberalizáció következtében nemcsak a tartalomgyártási, de a műsorszórási piacon is éleződött a verseny. A kábeltelevíziós és műholdas technológiák rohamtempóban fejlődtek és váltak elérhetővé nézők milliói számára. A kábel- és műholdas rendszereket működtető vállalkozások piaci részesedése sohasem látott ütemben emelkedett, így egyre védhetlenebbnek

7. TERESTYÉNI Tamás: „A közszolgálatosság értelmezése a tudományos kutatás szemszögéből” [http://www.akti.hu\[/tanulmany/index\\_szabalyozas.html\]](http://www.akti.hu[/tanulmany/index_szabalyozas.html]).

8. Preben SEPSTRUP: *Transnationalization of Television in Western Europe* (London: Libbey 1990).

9. ANGELUSZ Róbert – TARDOS Róbert: „Demokratikus kommunikáció és közszolgálatosság. Az állami médiától a c-span-ig” = TERESTYÉNI (szerk.) (3. lj.) 10.

10. Dave ATKINSON: „Overview of a crises” = Dave-Raboy ATKINSON – Marc RABOY (szerk.): *Public service broadcasting: the challenges of the twenty-first century* (Paris: UNESCO 1997); <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001097/109746eb.pdf> 21–30.

tűnt az a szabályozási magatartás, amely szerint szigorú közszolgálati kritériumokra azért van szükség, mert az elosztható frekvenciák szükségessége miatt a felszíni sugárzást végző műsorszolgáltatók tájékoztatási monopóliumhelyzetben vannak. A vállalkozások nagy része arra igyekezett rámutatni, hogy a monopóliumhelyzet csak elméletileg létezik, és lobbizni kezdett a közszolgálati elvárások visszafogásáért, mondván, a ráerőltetett közszolgálatosság miatt versenyhátrányt szenved műholdas és kábelterjesztésű konkurenseivel szemben.

A tradicionális európai közszolgálati monopóliumok helyzetére az amerikai típusú közszolgálati modell felpuhulása sem hatott kedvezően. Az Egyesült Államokban a közéleti tájékoztatásnak, a közszolgálatosságnak kezdetben egy erősen kompetitív, jól működő rendszere alakult ki. A magánkézben lévő médiavállalkozások magas színvonalú hírszolgáltatásaikkal sikeresen versengtek a nézők, hallgatók kegyeiért. A konkurenciaharc egyértelmű nyertesei azok a nézők és hallgatók voltak, akik az alapján választottak csatornát, hogy melyik műsorban hallanak pontosabb, naprakészebb, hitelesebb összeállítást az őket körülvevő világ eseményeiről, történéseiről.

A második világháborút követő prosperitás, az amerikai fogyasztói kultúra kiteljesedése azonban véget vetett a minőség alapú versenynek. A tengerentúli közösségi tájékoztatás magánbefektetők kezében szerveződő – állami vagy civil kontroll nélküli – hálózata a szórakoztatás és a bulvár irányába mozdult el. Az amerikai felügyeleti szerv az 1930-as években még közmegelegedésre működő médiaszabályozást a 80-as évekre már az alkotmány szellemével ellentétesnek nevezte. Az amerikai műsorszolgáltatók számára kötelezővé tett szigorú közszolgálati elvárásoknak a Ronald Reagan-i érában bekövetkezett leépítése, valamint az időszakot jellemző liberalizációs folyamatok a tradicionális európai közszolgálati modell szétzilálódásához, legalábbis érvényességének megkérdőjelezéséhez vezettek. A közszolgálati csatornáknak dönteniük kellett, hogy a jövőben mi határozza meg hatékonyságukat: a *reach* és *share* mutatók alakulása, vagy az, hogy milyen színvonalon tudják teljesíteni eredetileg vállalt közszolgálati küldetésüket.

BULVÁROSODÁS ÉS KÖZSZOLGÁLAT • A bulvárosodás hatásmechanizmusai a mai napig jelen lévő dilemmával állították szembe a közszolgálati tájékoztatás szükségessége mellett kiállókat. A tapasztalat azt mutatja, hogy az elmúlt évtizedek során hol a szakmai-minőségi színvonal, hol pedig a piaci szempontok elsődlegessége mellett érvelő hangok erősödtek fel. Bajomi-Lázár Péter a közszolgálati intézményrendszer esetleges reformja kapcsán hasonló kettősséget érzékelt. A médiakutató egy kerekasztal-beszélgetésen 2001-ben még a következő témafelvezetéssel nyitotta meg a közszolgálatosság jövőjével foglalkozó szakmai párbeszédet:

„Mai beszélgetésünknek azért adtuk *BBC vagy RAI? A közszolgálati média jövője* címet, mert úgy láttuk, Nyugat-Európában a közszolgálati média hétköznapi gyakorlatának két alternatívája látszik kikristályosodni: az egyik a politikai kérdésekben pártatlan és kereskedelmi hirdetéseket nem sugárzó angol BBC-é, a másik a politikai erők között felosztott és kommersz műsorokat sugárzó olasz RAI-é. Nem kérdés, hogy melyik modell áll közelebb a közszolgálatosság ideáljához, és az sem, hogy a magyar köztvély melyik modell felé halad... A köztvély válságáról Nyugat-Európában azóta

beszélnek, amióta megjelentek a kereskedelmi televíziók, és elcsábították a köztévék nézőit, megingatták az előfizetési díj legitimitását. E válsággal foglalkozó kutatók a közmédia jövőjének két elméleti forgatókönyvét szokták felvázolni. Az egyik szerint a kereskedelmi tévék közönségikere azt jelzi, hogy a közszolgálati médiára nincs szükség, ezért ezeket az intézményeket be kell zárni. Egy másik álláspont hívei úgy érvelnek, hogy éppen a kereskedelmi médiumok sikere miatt kell még nagyobb támogatást nyújtani a hagyományokat ápoló és alternatív értékeket felmutató közmédiának.”<sup>11</sup>

Bajomi a BBC-vel még mint lehetséges alternatívával, a közszolgálati tartalomszolgáltatás követendő példájával foglalkozott. A BBC ideáltipikus bemutatásától azonban – a televíziós csatorna körül kibontakozó politikai botrányok és tartalmi kritikák következtében – az utóbbi időben egyre több szakértő ódzkodik.

A közszolgálati műsorszórás tartalmi és szabályozási környezetének és feltételrendszerének átforgalmazását előmozdító, az előbbieken felsorolt tényezők megerősödése folytán egyre gyakrabban merült fel az állam által finanszírozott közszolgálati csatornák megszüntetésének kérdése. A közszolgálati csatornák felszámolását siettető szakemberek szerint a közszolgálati feladatokat a kereskedelmi televíziók hiánytalanul el tudják látni.<sup>12</sup> A közszolgálati feladatokat a szabadpiaci erőknél szabad konfigurálniuk, csakis a liberális logika garantálhatja, hogy a nézők azt kapják, amire vágyanak. A műsorszolgáltatás a globális piac része, amelynek működését a kereslet és kínálat, illetve az ahhoz kapcsolódó fogyasztói igények szabják meg.<sup>13</sup>

A közszolgálati műsorszolgáltatás feladataival foglalkozó Christian Nissen a közszolgálati tájékoztatással összefüggő kihívások és feladatok koherens piacközpontú rendszerét vázolta fel.<sup>14</sup> Nissen több ponton vitatott rendszerfelfogása alapvetően abból a szemléletváltást mutató téziszből indult ki, hogy a közszolgálati tájékoztatás a megváltozott piaci körülmények és médiafogyasztási szokások hatására már nem a



Meditáció. Részlet

11. BAJOMI-LÁZÁR Péter: „BBC vagy RAI? A közszolgálati média jövője” *Médiakutató* 2001/5, 99.

12. Lásd részletesen Ives ACHILLE: *Les télévisions publiques en quête d'avenir* (Grenoble: Presses Universitaires 1994).

13. Lásd bővebben Dave ATKINSON: „Legitimacy of public television in the era of the market” = ATKINSON–RABOY (szerk.) (10. lj.) 31–45; Cento VELJANOVSKI: *Freedom in broadcasting* (London: The Institut of Economic Affairs 1989).

14. Christian S. NISSEN: *Public service media in the information society* (Strasbourg: Council of Europe 2006); [http://www.coe.int/t/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf\(2006\)003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/t/dghl/standardsetting/media/doc/H-Inf(2006)003_en.pdf) 14.



közszolgálati intézményhez, hanem a közszolgálati feladatokhoz kötődik. Az elmélet szerint az elavult institucionalista szemléletet fel kell váltani a funkcionalista szemléletmóddal. Amíg Holznagel a közszolgálati tájékoztatást még egyértelműen közszolgálati műsorszolgáltatók feladatainak összességéként ragadta meg tanulmányában, addig Nissen hat évvel később a funkcionalizmus jegyében egyenesen azzal a szokatlan feltevással élt, hogy közszolgálati feladat ellátására minden műsorszolgáltató, még kereskedelmi műsorszolgáltatók is pályázhatnak. Érdeemes ugyanakkor megjegyezni, hogy a közszolgálati feladatok meghatározása egyes esetekben elválaszthatatlan a közszolgálati intézmények strukturális kérdéseitől. A feladatközpontú szemléletet az új-zélandi kísérlet kudarca óta maga Nissen is elvetette.

A közszolgálati feladatok meghatározásával összefüggő álláspontok áttekintése alapján az a következtetés vonható le, hogy azok a rendszerek, amelyeket elméleti és/vagy gyakorlati szinten az európai szakmai műhelyek kialakítottak, a közszolgálati műsorszolgáltatók feladatait nem a műsorszervezet oldaláról, hanem a szervezeti működés társadalomra gyakorolt elvárt hatása alapján határozzák meg. A szakirodalom alapján a legfontosabb hatáselemek a demokratikus közvélemény működtetéséhez való hozzájárulás (hírszolgáltatás, a társadalomban megjelenő különféle álláspontok ismertetése, vitafórum), a nemzeti kultúra és nyelv megőrzése, az európai kultúra értékeinek közvetítése, a társadalmi összetartozás tudatának erősítése. Mindezt pedig áthatja a sokszínűség biztosítása és a magas etikai és minőségi színvonal iránti igény.

#### A KÖZSZOLGÁLATI MÉDIA IDENTITÁSKERESÉSE ÉS FÜGGETLENSÉGI TÖREKVÉSEI

A közszolgálati feladatvégzéssel kapcsolatos terheket, kihívásokat és kétségeket látva a szakirodalomban és a gyakorlatban egyaránt többször felmerült a kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán közszolgálati tájékoztatásra és az annak működését biztosító intézményrendszerre. A média normatív, szociocentrikus felfogása szerint léteznek olyan társadalmi funkciók, amelyeket – a ma érvényes globalizációs folyamatokat figyelve – a piac természeténél fogva nem tölthet be:

„A közszolgálatosság szerepe és feladata soha nem volt akkora jelentőségű, mint éppen jelen körülmények között. A tagolt médiapiacra továbbra is a közszolgálati műsorszolgáltatók kell, hogy betöltsék a hiteles és független forrás szerepét; meg kell, hogy teremtsék a digitális környezetben is mindenki számára a hozzáférés és részvétel lehetőségét. Az adott ország, nemzet egészét érintő kérdésekben kell továbbra is betölteniük feladatukat, és e szempontokat kell képviselniük regionális vagy internacionális szinten is; továbbra is nekik kell kijelölniük a minőségi műsorkészítés szabványait; a kereskedelmi szektor által el nem látott területeken szolgáltatniuk kell; őrizniük kell a nemzeti nyelvet és kulturális identitást; meg kell maradniuk a fejlesztések és kísérletezések mozgatóinak.”<sup>15</sup>

15. ROZGONYI Krisztina: „A »közszolgálatosság« újraértelmezése a médiaszabályozás tükrében” *Médiamix* 2001/6, 24–25.

Amennyiben elfogadjuk azt a piacközpontú érvelést, hogy a tömegkommunikáció kizárólag egyes érdekek vonzásában megalkotott üzenetek hatékony átvitelének tudománya, akkor a tájékoztatás rendszerét szükségszerűen úgy kell értelmezni, mint intézményesített struktúrát, amely a profitmaximalizálás leghatékonyabb eszköze. A média azonban egy ország társadalma számára ennél többet jelent. A média szerepe nem korlátozódik a közönség figyelmének lekötésére. Ettől függetlenül a médium sikerességének, jelentőségének megítélése a magántulajdonú-kereskedelmi modell dominanciájának kialakulása óta elsősorban a nézettségi, hallgatottsági, olvasottsági, látogatottsági és gazdálkodási eredményekből indul ki. Azonban a média – legyen az televízió, rádió, nyomtatott sajtó vagy internetes médium – csak tulajdonosai számára jelenti a nyereség megtermelésének eszközét, abban a társadalmi közegben viszont, amely nélkül nem is létezhetne, már merőben más szociokulturális értelmet nyer.

James Carey, a normatív médiakritika egyik megteremtőjének szavai szerint „a kommunikáció olyan kifejezésekhez kapcsolódik, mint a megosztás, részvétel, összefogás és a közös hit birtoklása”.<sup>16</sup> A már idézett McQuail szerint pedig „a rituális szemléletben nem az információközlés, hanem a közös vélekedések reprezentációja fontos”.<sup>17</sup> Ezzel a gondolattal cseng egybe Jay Blumernek az a megállapítása, amely a média és a közérdek kapcsolatát sajátos megvilágításba helyezi. Blumer szerint a közérdek fogalma és a közérdek szolgálata transzcendens minőséggel bír. A közérdek sikeres szolgálata nem vethető össze más érdekek kielégítésének eredményességével. A közérdek minden esetben magasabb rendű, mint bármely más sajátos egyéni érdek.<sup>18</sup> Ez a prioritásprotokoll a mindennapos szocializációs folyamatokban is jelen van. Egyik állandósult, leggyakrabban bemutatott formája a különböző karakterekben (például katona, rendőr, tűzoltó) megjelenő hős modellje, aki legelementárisabb önös céljairól mond le, adott esetben saját életét föláldozva a köz érdekében. A közszolgálat minden esetben nagyobb és jelentősebb távlatokkal bír, mint más egyéni vagy csoportérdek érvényesítése. Közszolgálatiságra e szerint szükség van.

KRITIKAI AUTONÓMIA • A közszolgálatosság létjogosultságát támasztották alá DeFleur és Ball-Rokeach médiafüggőséggel kapcsolatos empirikus kutatási eredményei is.<sup>19</sup> A szerzőpáros megfigyelései alapján minél nagyobb mértékben hagyatkozik az információkat kereső társadalom a kereskedelmi típusú tömegmédiára, annál nehezebb lesz számára érdekképviseletének, önirányításának saját kézben tartása. Ha a társadalom és annak kisebb autonóm csoportjai nem képesek saját érdekeik artikulációjára, akkor destabilizálódhatnak, végül felmorzsolódhatnak. Ebből a szempontból válik fontossá a szigorú közszolgálati kritériumok teljesítése, amelynek következtében a kö-

16. Lásd bővebben James CAREY: *Communication as culture. Essays on media and society* (Winchester: Unwin Hyman 1989).

17. McQUAIL (2. lj.) 56.

18. Jay BLUMER: „Wrestling with public interest in organized communications” = Kees BRANTS – Joke HERMES – Lisbet van ZOONEN (szerk.): *The media question* (London: Sage 1998) 51–63.

19. Melvin Laurence DEFLEUR – Sandra BALL-ROKEACH: *Theories of mass communications* (New York: Longman <sup>5</sup>1989).

zösségi tájékoztatás hozzájárul az egyes tapasztalatok, világnézetek ütköztetéséhez, az alternatív interpretációk közösségi megjelenítéséhez.

A kereskedelmi média bevált recept szerint állítja össze műsorait, ezért esetükben kevesebb kreatív tartalmi és műfaji megoldással lehet találkozni. A piaci szempontok alapján felépített tartalmak egyik alapvető jellemzője a szabványosítás, amely kirekeszti a tartalomkészítésből a kritikai autonómiát, beszűkíti a néző vagy hallgató önálló gondolatainak kialakulásához biztosított teret. A kereskedelmiség dominanciája tompítja a kritikai tudatosság, a felismerőkészség és a felelősség késztetését az emberekben, a tömegszórakoztatáson alapuló „tájékoztatás” pedig az emberek kulturális igényeinek uniformizálására, a társadalmi értékek, funkciók és jelentések globalizálására, a szocializációs szerepek kisajátítására törekszik. Teszi ezt annak tudatában, hogy „az uniformizált embertömegek gyártása ellentétben áll a közösségek önrányításának mindenféle fogalmával”.<sup>20</sup>

A szociocentrikus médiakritikai álláspont képviselői a tartalmi uniformizálás legnagyobb hibájának azt tekintik, hogy tompítja az egyén kulturális és intellektuális kompetenciáját, és ennek következtében idővel az igényeit is. A folyamat nagyon hasonlít az élet más területén is megjelenő kognitív-recepciós folyamatokra. Egy alsó tagozatos általános iskolai tanár például csak úgy taníthat, ha képes a célcsoport (a diákok) nyelvén (mesterségesen leszűkített, világos szókincssel) elmagyarázni egy adott műveletet vagy megértetni egy gondolatmenetet. Ebben a modellben a diákok eltérő kognitív és információfeldolgozási képességekkel rendelkeznek. A tartalom leegyszerűsítése növeli az üzenet továbbításának hatékonyságát, de ezzel együtt megakadályozza, hogy a jobb képességű személyek kibontakozhassanak és gyorsabban vagy szofisztikáltabb tartalommal sajátítsanak el ismereteket. Így minél több a gyengébb képességű gyermek az osztályban, annál kisebb az esélye a kiugró teljesítményű diáknak a fejlődésre.

Az uniformizálódás a kereskedelmi médiamodellemben a tapasztalat szerint azt jelenti, hogy a média nem a leszakadókat zárkóztatja fel a magasabb igényszinttel rendelkezők mellé, hanem a magasabb kulturális és intellektuális elvárásokkal rendelkező egyének médiafogyasztási szokásait változtatjuk meg. Példánkban az uniformizálás tehát nem más, mint olyan egyszerűsítés, amely hatékonyan bővíti a célcsoport méretét, tompítja az olvasónak a saját identitás kialakítására, énképe fejlődésére irányuló belső igényét, az erős szelekciós folyamat pedig elejét veszi jelentőségteljes, de egyben komplex üzenetek széles nyilvánosság elé kerülésének és megvitatásának.<sup>21</sup> Ezzel szemben a közszolgálati műsor – optimális esetben – a tartalmi fejlesztések, kísérletezések műhelye.<sup>22</sup> A tényleges közszolgálati műsor felzárkóztat, kiszélesíti a látóteret, elgondolkodtat, és csak ritkán közvetít kész magyarázatokat.

20. George GERBNER: *A média rejtett üzenete* [ford. NAGY Zsolt] (Budapest: Osiris 2002) 31.

21. A közszolgálati műsorstruktúrában ideális esetben helyet kapnak olyan fontos társadalmi és gazdasági kérdések, ügyek, amelyek a kereskedelmi adókon csak elvétve jelennek meg. A tartalmi egyszerűsítés irányába mutat az a gyakorlat, amely szerint pl. egy ország költségvetésének, államháztartásának állapotát taglaló hírek kisebb valószínűséggel jelennek meg a kereskedelmi csatornákon, mivel az átlagnézők többségét látszólag kevésbé érdekli, mint a szórakoztató témák.

22. ROZGONYI (15. l.) 24–25.

NEMZETI-TÁRSADALMI IDENTITÁS ÉS INTEGRÁCIÓ • Ha nincs közszolgálati csatorna, akkor nincs közszolgálati viszonyítási pont és nincs pluralizmus sem a tájékoztatásban. Erről a kérdéstről Terestyéni Tamás a következőképpen vélekedik: „A közszolgálati csatorna egyfelől a nyilvánosság és a demokratikus közélet etalonjaként, másfelől nemzeti és egyetemes kulturális kánonként funkcionál: ha közvetített tartalmaiban valóban eleget tesz a közszolgáltatóság követelményeinek, akkor folyamatosan felmutatja, kultiválja azokat az értékeket, hagyományokat, normákat, amelyek egy nép, egy nemzet, egy ország, egy demokratikus társadalmi-politikai berendezkedés fontosnak, mértékadónak tart. Tehát nem csupán azért lehet érdemes, sőt szükséges még igen gazdag médiakörnyezetben is működtetni egy külön nemzeti közszolgálati csatornát, hogy színesítse a kínálatot, és a hallgatók kényelmét szolgálja, hanem elsősorban azért, hogy hozzájáruljon a demokratikus normák és a kulturális kánonok fenntartásához.”<sup>23</sup>

A kereskedelmi és a közszolgálati média szerepfelfogása közötti különbség, hogy amíg az előbbi sok esetben a közönség piaci értelemben vett homogenizálására, uniformizálására törekszik, addig az utóbbi célja annak társadalmi integrációja. A kereskedelmi média a nézők, hallgatók igényeit fogyasztói keresletként, a közszolgálati média viszont – ideális esetben – társadalmi elvárásaként, a nemzeti tájékoztatási autonómia megvalósulásaként értelmezi. A közszolgálati filozófiával ellentétben az erős piaci szemlélet nem nemzettel és állampolgárokkal, hanem országgal és célcsoporttal számol. A közszolgáltatóság lényegét tekintve érzékeli, hogy „[a] fogyasztók igazolható egyéni- és csoportérdekekkel rendelkeznek, de az nem lehet azonos a közérdekkel. A köz nem az individuumok összessége, egyéni álláspontjaik egésze pedig nem egyenlő a közvélekedéssel. A köz társadalmi fogalom, s mint ilyen, társadalmi térre van szüksége, amelyben létezhet, amelyből megtudhatjuk, mi is az a közérdek, ahol vitázhatunk róla, ahol cselekedni lehet.”<sup>24</sup>

KULTÚRA ÉS ÉRTÉKVÁLASZTÁS • A kulturális tőke nagysága és kiforrottsága a fejlett társadalom jólétével hozható összefüggésbe, ugyanakkor a szakirodalom szerint nincs olyan ország, ahol a kultúra minőségével kapcsolatban ne merülnének fel aggódalmak. A szakmai vitákat elsősorban az gerjeszti, hogy globális méretekben felerősödtek a kultúra kommercializálását támogató folyamatok. A XXI. század hajnalát jellemző helyzetben a kultúra jellegét már nem a hagyományos kulturális és értékkritériumokhoz való illeszkedés határozza meg; a kultúra társadalmi szerepe csak akkor bontakozhat ki, ha a kultúra „tartalma” a széles tömegek igényeinek megfelelően kerül kialakításra. A kereskedelmi felfogás szerint a média nem rendelkezik olyan jogosítványokkal, amelyek felhatalmazást adhatnak számára az emberek általános kultúra-fogyasztási szokásainak megváltoztatására – a kulturális szokások fő irányát a piacnak kell kijelölnie.

23. TERESTYÉNI (7. l.).

24. Pat AUFERHEIDE: „Public television and public sphere” *Critical Studies in Mass Communication* 1991/8, 168–169.



*Levétel a keresztről*

A közszolgálati filozófia szembehelyezkedik ezzel az elképzeléssel. A piackutatások hatására megformált tartalmak a tömegigényeknek felelnek meg, így követő, nem pedig közvetítő szerepet töltenek be. A közszolgálati tájékoztatás alapállása szerint dinamikus rendszer, de elveti a kereskedelmiség nyomán követő, alkalmazkodó és belenyugvó attitűdjét. A kulturális értékek ápolása a társadalom számára integratív erőt jelent, olyan nélkülözhetetlen iránymutatást ad, amely megjelenik a közösségi szolgáltatások más területein is.

A piaci érdekek és a közösségi érdekek közötti nyilvánvaló eltérés szülte az ellentétes filozófiára épülő megközelítéseket. Az a kultúra, amelyet a kereskedelmi média megvételre kínál, „természeténél fogva elválk minden rögzített időtől és tértől, nincs erkölcsi álláspontja vagy állandó jelentése. Miközben a globális média-kultúra érdekmentesnek tűnik, valójában a nyugati kapitalizmus jó néhány értéktulajdonságát testesíti meg, köztük az individualizmust és a fogyasztásközpontúságot, a hedonizmust és a kommercializmust. Bővítheti a kulturális lehetőségek számát és egyesek számára horizontokat

nyithat, ugyanakkor veszélyeztetheti és megfojthatja a már létező helyi, hagyományos és kisebbségi kultúrákat.”<sup>25</sup>

Rowland és Tracey a közszolgáltatással kapcsolatos kihívásokat fogalmazták meg esszékükben: „Az elektronikus tartalomszolgáltatás eredetileg alapvetően modern kulturális és nem gazdasági vállalkozásként indult. A műsorszórásban érdekelt tett intézményrendszer – a színházakkal, a múzeumokkal, az operával, a zenekarokkal, az egyetemekkel és az oktatással egyetemben – a társadalomnak azt a részét alkotta, amelyik felelősséget vállalt a nyelvi, irodalmi, hitéleti, művészeti és morális értékek feltérképezéséért és újratermeléséért.”<sup>26</sup>

A demokráciák vállalt alkotmányos felelőssége, hogy az oktatáshoz történő hozzáférés alapjogának betartatásán keresztül a nemzeti kulturális értékek elsajátításának minden feltételét megteremtse. Ezt az alkotmányos kötelezettséget nem az aktuális politikai hatalom és nem is a piac szabja meg maga számára; az leginkább felülről jövő, kikerülhetetlen demokratikus imperatívusz, amelyet a köz érdekében és annak szolgálatára hívtak életre.

25. McQUAIL (2. lj.) 210.

26. Willard D. ROWLAND – Michael TRACY: „Worldwide challenges to public service broadcasting” *Journal of Communication* June 1990, 27.



## A KÖZSZOLGÁLATISÁG FOGALMI SZÍNTEREI

A közszolgálatissággal kapcsolatban több irányú és minőségű megközelítéssel lehet találkozni, így azok között nehezen lehet kiigazodni. A közszolgálat szerepét eltérően interpretáló iskolák közötti különbségeket a legplasztikusabban talán a pártok vagy választóik politikai beállítottságának pozicionálásához hasonlíthatjuk. Tudva-levő, hogy egy képzeletbeli ideológiai skálán mind a szélsőséges, szélre húzó, mind a középen álló, középre tartó szemléletek megtalálhatják a maguk helyét. Hasonló helyzet alakult ki a közszolgálatosság értelmezésénél is. A következőkben a közszolgálatosság értelmezésével kapcsolatos két szélsőséges interpretációt mutatunk be, majd ismertetünk egy, a közszolgálatosság extrém megközelítéseitől középre húzódó fel-fogást is.

**A PIACI ÉS A PATERNALISTA MEGKÖZELÍTÉS** • A közszolgálatosság leépítését szorgalmazó szemlélet szerint a közszolgálatosság megerősítésére közvetlenül a második világháború után és a hidegháború időszakában volt szükség, mára azonban érvényét veszítette. A magyarázat szerint a világégések, majd a szuperhatalmi megosztottság lezárultával jelentősen csökkent a valószínűsége egy totalitárius politikai modell újabb kialakulásának a nyugati civilizáción belül. A piacok megnyitása, a nemzetállamok elsorvadása, a globalizáció folyamatai sokszereplőssé tették a műsorszórási piacot. A kereskedelmi médiamonopóliumok korábban a közszolgálatosság elvesztette ötven éven keresztül gyakorolt egyeduralmát, a közszolgálatosság lényege, funkciói újrafogalmazásra szorulnak. A piaci megközelítés szerint a közszolgálati feladatok delegálandók a versengő kereskedelmi médiumokhoz, a közszolgálati kritériumok megformálását végső soron a médiafogyasztókra bízják.<sup>27</sup>

A fogyasztók az állandó útmutatás, az állam részvétele nélkül is képesek szelektálni és értékelni a hozzájuk eljuttatott üzeneteket. A magaskultúrát és a szigorú tájékoztatási normákat a piaci szemlélet száműzi a közszolgálatosságból, helyüket azoknak a könnyű műfajoknak kell átvenniük, amelyekre a piackutatások tanúsága szerint a legnagyobb közönségigény mutatkozik. A szigorú közszolgálati standardok betartatása nemcsak az individuum (médiafogyasztó) szabad választásának jogát korlátozza, de szemben áll a szólás szabadságának alkotmányos alapelvével és a befektetők üzleti szuverenitásának védelmével is. Egyedül a piaci szereplők képesek megfelelő színvonalú közszolgálati tartalmat nyújtani a médiafogyasztók számára, mivel az állami szerepvállalás minden esetben káros politikai befolyást eredményez. A piacfetisizta magyarázat szerint a részben vagy egészében állami felügyelet alatt működő közszolgálati tájékoztatási intézményrendszer rendkívül sérülékeny, mivel a politikai elit a saját kontrollja alatt működő médiát rendszerint eszközként használja saját hatalmának biztosítására.

27. Vö. NISSEN (14. lj.).

A paternalista megközelítés szerint a közszolgálati médiára a mai napig szükség van, mert ez az egyetlen hatékony eszköze az üzleti befolyástól mentes nyilvánosság megteremtésének. Az állampolgárok teljesen védtelenek a sokszereplős médiapiac, a kereskedelmiség üzeneteivel szemben, ezért a közszolgálati kritériumokat állami szinten kell meghatározni. A magáncégek saját üzleti érdekeiknek megfelelően felpuhították, eltorzították a közszolgálati jellegűt, ezért szükség van az erős állami felügyelet alatt működő közszolgálati tájékoztatási intézményrendszerre, hiszen csak ez biztosíthatja a piaci szereplők individuális érdekeinek befolyásától mentes magas közszolgálati standardok és az arányos népképviselő megvalósulását a tájékoztatásban. A cél a közéleti-politikai, *hard-news* típusú tartalmak közvetítése. Ennek a célnak a szolgálata és kiteljesítése érdekében a közszolgálati adó üzleti hatékonysága és versenyképessége másodlagos vagy egyáltalán nem fontos kérdés.

A DEMOKRATIKUS NORMATÍV SZEMLELET • A demokratikus tájékoztatás érvényesülése szempontjából a közszolgálati jellegű megteremtéséhez sem a szélsőséges paternalista, sem pedig a szélsőséges piaci szemlélet nem kínál megfelelő megoldást, noha a média világában mindkettőre találni példát. A demokráciában a közszolgálati jellegű nem a profit- és/vagy hatalommaximalizálás eszköze, hanem elsősorban társadalmi küldetés. A társadalmi integráció, az objektív tájékoztatás, a kulturális értékek és identitás megőrzésének, megerősítésének eszköze. A demokratikus normatív szemlélet szerint ezeknek a nemzetstratégiai szempontoknak a maradéktalan teljesítéséhez – saját preferenciáinak megtartása mellett – az államnak és a piacnak egyaránt és együttesen kell ragaszkodnia. A koncessziós szerződést kötött piaci szereplőknek azért, mert szerződéses vállalat tettek arra, hogy a frekvencia-köztulajdon használatán keresztül valószínűsítik meg üzleti érdekeiket. Az államnak és a politikának pedig azért, mert a politikai elitet olyan választott vezetők alkotják, akik legitimitációját a társadalom szolgáltatja. A közszolgálati jellegű teljesítése tehát a piacnak és az államnak egyaránt felelőssége, mert a dominánsan piaci vagy a dominánsan állami kontroll egyaránt káros a tájékoztatás rendszerére, ezért kerülendő. A befektetői és a politikai szempontok kizárólagossága ugyanúgy torzítja a közszolgálati jellegűt.<sup>28</sup> Ezen túlmenően az általános tapasztalat azt mutatja, hogy a politikai érdekérvényesítés megjelenik a kereskedelmi médiában, az üzleti érdekek viszont a politikai hatalomgyakorlást befolyásolják. A közszolgálat felügyeletét és számonkérhetőségét tehát nem szabad kizárólag a politikára vagy a piacra bízni, hanem – a közel sem tökéletes, de a jelenlegi rendszerek közül még mindig a legjobb európai példákkal alátámasztható – együttes szabályozáson és a társadalmi felügyelet komplex rendszerén keresztül kell megoldani.

A közszolgálati jellegű keretei között a mértéktelen bulvár- és a mértéktelen kultúrelitista szemlélet egyaránt kerülendő. Ugyanakkor kívánatos a *hard-news* karakter, valamint az *infotainment* és *edutainment* műfajok közötti egyensúly megteremtése. Az igényes szórakozás és tájékoztatás a közszolgálat említett normatív szerepfelfogásának

28. Lásd bővebben Herbert J. ALTSULL: *Agents and power. The role of the news media in human affairs* (New York: Longman 1984) és James CURRAN – Jean SEATON: *Power without responsibility* (London: Fontana 1997).

szem előtt tartásával történhet. Az üzleti hatékonyság ebből a szempontból fontos, de másodlagos.

A normatív szemlélet szerint az egyének jelentős mértékben, de nem teljesen védtelenek a kereskedelmi és a politikai üzenetek manipulatív hatásával szemben, ezért a társadalom tagjai számára nem szabad előírni, hogy mi az, ami nézhető, hallgatható, és mi az, ami nem, de a pozitív értékválasztásokra lehetőség szerint minden esetben rá kell erősíteni. A cél a közönség autonómiájának, kritikai igényének, saját érdekartikulációs képességének megerősítése és támogatása.



Szent Márton álma. Részlet

#### KÖVETKEZTETÉSEK

A tömegkommunikáció pusztán társadalmi intézményként, kulturális tényezőként való téves felfogása mellett vakvágánynak tekinthető az a szemlélet is, amely a médiát alapvetően gazdasági, piaci szereplőként tartja számon. Ahogy McQuail fogalmaz: „A tömegmédia intézménye a társadalmi struktúra része, technológiai infrastruktúrája a gazdasági és hatalmi alaphoz tartozik, míg a médiumok által terjesztett eszmék, képek és információk egyértelműen kultúránk fontos részét alkotják.”<sup>29</sup> A tömegkommunikáció normatív kritikai diskurzusában felmerülő problémafelvetések tehát nem a média társadalmi dimenziójának egyedüliségét hangsúlyozzák, inkább arra mutatnak rá, hogy az 1980-as évektől kezdődően a média szerepének piaci és közösségi érdekeket előtérbe helyező koncepciói közötti egyensúly felborult, a piaci felfogás túlzott dominanciája oda vezetett, hogy a közszolgálatosság léte és szükségessége is megkérdőjeleződött.

A média egyaránt elnyomhatja vagy éppenséggel felszabadíthatja az egyént és annak gondolkodását. A médiatartalom egységesítheti, összekapcsolhatja, ugyanakkor individualizálhatja, dezintegrálhatja is a társadalmat. Éppen ezért a közszolgálatosság koncepcionális stratégiai kérdései megkerülhetetlenek egy kultúrája és identitása túlélését biztosítani kívánó, a globalizációs folyamatoknak kitett nemzeti közösség számára. Ahogy Cinzia Padovani, Michael Tracy és Lustyik Katalin közös cikke összefoglalja: „A közszolgálati média ma a világ legtöbb pontján komoly ideológiai, politikai és technológiai problémákkal szembesül. A legfontosabb kérdés talán az, hogy milyen szerepet vállalhat azokban a társadalmakban, amelyekben a szabad piaci értékek do-

29. McQUAIL (2. l.) 62.

minálnak, és mindinkább előtérbe kerül a privát szféra, miközben a közösségi szféra háttérbe szorul. Hagyományosan a közszolgálati média intézményrendszere elengedhetetlen feltétele volt a demokratikus társadalmak működésének. Ezért ma sokakban – talán nem alaptalanul – felvetődik a kérdés: milyen demokrácia lesz akkor, ha a közszolgálati média intézményrendszerének helyét a kereskedelmi alapon működő globális kommunikációs rendszer veszi át? A közszolgálati média jövőjét vizsgáló kutatásokra ezért ma talán még nagyobb szükség van, mint korábban bármikor.<sup>30</sup>

A média közszolgálati szerepének betöltésére és a közszolgálati működés víziójának megalkotására tehát igen nagy szükség van a jövőben, hiszen annak formálódása a társadalmi identitás evolúciós irányait jeleníti meg.

Az európai közszolgálati tájékoztatás pozitív példái alapján egyértelműnek látjuk, hogy a közszolgálat filozófiája alapvetően mindig is szembehelyezkedett a redukcionista politikai felfogás és a piaci mechanizmusokra épülő kényszerek érvényesülésének modelljeivel. Mivel a közszolgálat alapállása szerint dinamikus, nem pedig passzív rendszer, ezért elveti a politikai és piaci propaganda követő, alkalmazkodó és elfogadó attitűdjét. A közérdek szolgálatának és a kulturális értékek ápolásának feladatában a közszolgálati tájékoztatás az állam és a társadalom számára integratív erőt jelent, olyan nélkülözhetetlen iránymutatást adva, amely megjelenik a közösségi szolgáltatások más területein is.

A fent idézett szerzőhármás álláspontját továbbfejlesztve igazolva látjuk eredeti célkitűzésünket: a közszolgálati média intézményrendszere, az erős állami szerepvállalás biztosítása elengedhetetlen feltétele volt korábban és feltétele ma is a demokratikus társadalmak működésének. Az állampolgárok vélemény szabadsághoz és információszerzéshez való joga és a közszolgálati média tevékenysége közvetlen és szoros kapcsolatban áll a nemzetállamok érdekével. Ebből az alapállásból nem látjuk igazolhatónak tehát, hogy helyét a kereskedelmi alapon működő, a történeti állam lebontásán ügködő globális kommunikációs rendszer vegye át. A közszolgálati média az európai kulturális örökség része és a nemzeti önazonosság megtartásának eszköze, ezért a nemzeti versenyképességet befolyásoló pozitív állami diszkriminációra és a szerepét vizsgáló kutatásokra ma talán még nagyobb szükség van, mint korábban bármikor. Az intellektuális és stratégiai kihívás lényege olyan tudományosan megalapozott gondolkodási és cselekvési keret megtalálása, amely felfogásában képessé válhat a posztmodern közösségi élet, élményvilág és az ezekből fakadó igények és kontrollszükségletek megragadására, amely képes a globalizált, konvergálódott, digitalizált, mégis perszonális médiavilág akár mikroszféráit is meghatározni, dinamikáját követni, sőt alakítani.

30. Cinzia PADOVANI – Michael TRACY – LUSTYIK Katalin: „A közszolgálati média helyzete – nemzetközi kitekintés” *Médiakutató* 2001/5, 89.

Pruzsinszky Sándor

## A CENZÚRA ÉS A KÖZJÓ – A JOZEFINISTA LÁTOMÁS\*

„Kiveszem Mátyást a magyarok szájából.”

II. József

„Ha majd az előítéletek gyökeresen kiirtatnak, és gyökeret ver a hazaszeretet és a közjó tudata, ha majd mindenki egyenlően és örömmel viseli az állam biztonságához és felvirágztatásához szükséges terheket, ha majd a tökéletesített közoktatás révén elterjed a felvilágosodás s a papi pályát választó ifjúság nevelése a vallás igazi értelmét a polgári törvényekkel összeköti, s ez megbízhatóbb igazságszolgáltatást, a népesség gyarapodása és a földművelés tökéletesítése pedig gazdagságot fog eredményezni [...], akkor érdelemk én szobrot...”<sup>1</sup> Ezt II. József mondta 1783-ban abból az alkalomból, hogy megtiltotta: szobrot emeljenek neki Budán a hízogó városatyák, hálájuk jeléül, mert a császár a várost Magyarország fővárosává emelte.

Az ismert körmondatot azért idéztem, mert *expressis verbis* kiolvasható belőle, mit értett *közjón* a Habsburg-dinasztia e sajátosan progresszív uralkodója: az előítéletek (és rendi kiváltságok) kiirtását, egyenlő közteherviselést, „tökéletesített” közoktatást, az államnak hasznos papságot, megbízható igazságszolgáltatást, gyarapodó népet, gazdagodó-polgárosodó országot. Csupa olyasmit, amit – részben – a felvilágosult abszolutizmus több más uralkodója is céljának tekintett. A különbség főleg az időtényezőből adódott, vagyis József türelmetlen reformvágának intenzitásából, abból, hogy megsejtette: nem lesz ideje mindarra, amit jobbítani akar. Ahogy már ifjúkori, 1765-ös politikai *Emlékiratában* írta: „A nagy dolgokat egy csapásra kell megvalósítani.” Horváth Mihály 1863-ban megjelent történelemkönyvében jellemzéséül említi, hogy a császár magas fákat telepített a bécsi Práterbe, mert nem volt türelme megvárni, amíg a facseteték megnőnek.

A CENZÚRA MINT AZ ÉRTELEM FELSZABADÍTÓJA? • A jozefinizmus eszmerendszerében a közjót, tehát a fentebb megnevezett legfőbb javak mindegyikét, illetve azok összességét csak az állam képes létrehozni és megvédeni – az *állam*, amely a nagy szellemi példakép, Christian Thomasius szerint nem más, mint *az emberi értelem megtestesülése*. A másik Thomasius-féle maxima, amely József gondolkodására meghatározóan hatott, a következő: „A szabadság minden szellemet megillet, és nélküle az embe-

\* E tanulmány a szerző *Halhatatlan cenzúra* címen készülő könyvének részlete.

1. Idézi (németül) MARCZALI Henrik: *Magyarország története II. József korában 2.* (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia 1888) 419.

A szövegben szereplő idézetek a külön nem jelzett esetekben a szerző saját fordításai.



ri értelem, bármennyi előny is származnék különben belőle, halott és lélektelen [...] az értelem maga felett Istenen kívül nem ismer más fensőbbséget.”<sup>2</sup> Következésképp minden, ami az „értelem” – az emberi integritás – felszabadítását szolgálja, hasznos az államnak, és ami ellene hat, káros és elvetendő, hiszen az állam legnagyobb ellensége a tudatlanság (a „pallérozatlan”). A helyes álláspont ezért az, „ha mindazzal szemben, ami alantas és pallérozatlan, amiből nem árad tudás és felvilágosodás, szigorúak, és minden mással szemben, amely tudásanyagot, ismereteket és jól megírt mondatokat tartalmaz, elnézőek vagyunk, mivel az előbbieket a tömegemberek és a gyenge lelkek olvassák, utóbbiak viszont már csak széles látókörű és erkölcsükben szilárdabb lelkek kezébe kerülnek” – olvashatjuk József úgynevezett cenzúrapátensének 1780-as tervezetében.<sup>3</sup> A cenzúra tehát a „tömegemberek” szellemi emelkedésének szükséges eszköze. Elsőre meghökkentőnek tűnő gondolat, hiszen a premissza az, hogy az emberi szellemet szabadnak kell tekinteni. Ez a „kalapos király” etatizmusának nagy elmentmondása, amit a jozefinista cenzúra tanulságosan tükröz: „befelé” mint emberek, szabadok vagyunk, de „kifelé” mint az állam polgárai, a közjó érdekében kifejtendő feladatainkhoz láncoltak. A szellemi fejlődés ezért mindenki számára erkölcsi kötelesség.<sup>4</sup> Szabadságunk foka attól függ, mennyire vagyunk pallérozottak és hasznos polgárai az államnak.

Mit nem szabad engedélyezni? Az „alkimista, kuruzsló és sarlatan brosúrákat”, „a piszkos nyelvezetű”, valamint „a keresztény vallásokat kigúnyoló és folyamatosan nevetség tárgyává tevő” műveket. Ám itt is csak olyan írások lesznek *egészen* eltilthatók, amelyek „mindenki számára illetlenek és használhatatlanok”.<sup>5</sup> Egyébként mindenkor a *méltányosság elve* szerint kell eljárni, vagyis nem szabad teljes műveket vagy folyóiratokat betiltani egyes kivetni való kitételeik miatt.

Egyáltalán: a tisztán tudományos témákat és a művészeteket tárgyaló műveket szabadon, mindenféle vizsgálat nélkül lehet forgalmazni, és az addig fenntartással – úgynevezett *erga schedam* [kb.: csak megbízható személyek kezébe adható – *a szerk.*] minősítéssel – engedélyezett művek is mind felszabadítandók a cenzurális eljárás alól. Sőt, a kifejezetten vallásellenes és „államra veszélyes” műveket tudósok és egyes kijelölt könyvtárak (olvasókörök) részére szabaddá kell tenni. Megszűnik a szabadkőműves könyvek általános tilalma, és meg kell szüntetni a tiltott könyvek és kéziratok elkobzásának gyakorlatát, melynek alapján a polgárt és a külföldről beutazót a hatóság megfoszthatta a tulajdonától: ki kell mondani, hogy a cenzurális eljárás tárgya csak a nyilvánosságot célzó forgalomba hozatal lehet, de semmiképp sem a mű magáncélú birtokban tartása. Ezzel szemben „a tudományos élet, az oktatás és a vallás szem-

2. Vö. Christian THOMASIUS: „Wissenschaft, das Verborgene des Herzens anderer Menschen auch wider ihren Willen aus der täglichen Konversation zu erkennen” = Christian THOMASIUS: *Ausübung der Vernunft-Lehre* (Halle 1691).

3. Grund-Regeln zur Bestimmung einer ordentlichen künftigen Bücherzensur. Vö. Herbert GNAU: *Die Zensur unter Joseph II.* (Leipzig: Josef Singer 1911) 254–268.

4. Az ún. normáliskolák 1782-es fegyelmi szabályzatában ez olvasható: „A tanulóknak folyvást arra kell gondolniuk: mindenki számára lelkiismereti kérdés, hogy szellemi képességeit minden erejével fejlessze.” Paul v. MITROFANOV: *Joseph II.* (Wien–Leipzig: C. W. Stern 1910) 815.

5. Grund-Regeln... (3. lj.).

pontjából jelentős műveket”<sup>6</sup> valamint a színműveket az újjászervezett bécsi központi cenzúrabizottságnak (*Bücher-Zensur-Commission*) kell bemutatni, egy-egy tudós arra vonatkozó szakvéleményével, hogy tartalmuk „nem ütközik a vallásba, a jó erkölcsbe és az ország törvényeibe és ily módon a józan értelemnek megfelel”<sup>7</sup> Belföldi irodalmi mű kinyomtatásához, ha a szerző vagy a kiadó ilyen szakvéleménnyel rendelkezik, vagy akár csak „tudós fő”, nincs szükség még formális cenzúraengedélyre sem. És ki kell mondani a kritika szabadságát: „A bíráló – hacsak nem gyalázkodik – nem tilos, sem az uralkodóval, sem a legalacsonyabb rangú alattvalóval szemben, akár megnevezi magát a szerző, akár nem.”<sup>8</sup> Az államelméleti és egyházjogi művek engedélyezhetőségéről azonban a kancelláriáknak kell szakvéleményt adniuk. Végül az új szabályok alapján felül kell vizsgálni a Mária Terézia-féle tiltott könyvek jegyzékét, az úgynevezett *catalogus librorum prohibitorum*ot, és törölni kell belőle a felszabadított műveket.

A tervezetében foglalt elveket József az örökös tartományokban 1781 júliusában léptette életbe. Az *Instrukcióknak* is nevezett rendelet egyértelművé tette, hogy a cenzúra kizárólagosan állami jog- és feladatkör. (Az új cenzúrabizottságból eltávolította a még megmaradt egyházi képviselőket.) Így a tridenti zsinat óta cenzurális joggal rendelkező, a szellemi élet jelentős szféráit még ellenőrzése alatt tartó római katolikus egyház egyik napról a másikra maga is az állam szellemi joghatósága alá került. E nagy fordulatot még tetőzte a *placetum regium* rendelet,<sup>9</sup> amely szerint minden pápai rendelkezést, *brévét*, dekretumot az érintett tartományi kormányserfőnél kihirdetés előtt engedélyeztetni kellett. (Ismert eset: Migazzi bécsi érsek levelére, amelyben egy *placetum regium* nélküli bullát kritizáló brosúra betiltását követelte, József azt válaszolta: lehetetlent kér, mert „a bulla, mint olyan, nem is létezik”.) A közjó védelmét csakis az állam hatalma garantálhatja, az államé, amely a tökéletesség felé törekszik. Bármi, ami ezt megkérdőjelezi, *ab ovo* veszélyezteti a közjót.

E téren József nem ismert nagyságrendi különbséget, méltányossági szempontot.<sup>10</sup> Az állami tisztviselőkhöz intézett pásztorlevelében így fogalmaz: „Lehetetlennek tűnik számomra, hogy valaki jobban lelkesedjék a közjóért, mint én, hogy valaki nálam kitartóbban és önzetlenebbül dolgozzon érte.” Ugyanezt elvárta hivatalnokaitól is: „A hivatalokba a közjóért lelkesedő emberek kellene, akik képesek lemondani minden kényelemről, és egyéni érdekeiket háttérbe tudják szorítani.” El akarta érni, hogy „ne csak hátsójukat – ülésre – és kezüket – aláírásra – szenteljék az államnak, hanem értelmük erejét, alkotó akaratot és minden erejüket az állam szolgálatának áldozzák fel”<sup>11</sup> Mi az akadálya ennek? Mindenekelőtt a kényelmesség és az önálló gondolko-

6. Grund-Regeln... (3. l.).

7. Grund-Regeln... (3. l.).

8. Grund-Regeln... (3. l.) [FEJTŐ Ferenc fordítása].

9. [*Placetum regium* – királyi tetsvényjog. A kifejezés történetileg Zsigmond király 1404. évi rendelkezése nyomán terjedt el, amely királyi engedélyhez kötötte a pápai bullák kiadását – a szerk.]

10. Doktrinenségére jó példa az ún. *leragasztási hadjárat*: 1784-ben elrendelte, hogy a régi breviáriumokban, bárhol is őrzik azokat, VII. Gergelynek a pápa főhatalmáról szóló tézisért leragasztással kell törölni.

11. Tervezet az államtanács részére az államapparátus szervezeti átalakításáról, 1781. Lásd MOLITOR Ferenc: *II. József, a császári Don Quijote* (Budapest: Gondolat 1987) 21.

dás hiánya, a döntésképtelenséget leplező felesleges iratgyártás (*Vielschreiberei*). Ezek kiküszöbölésének legjobb módja a központosítás és az egységesítés. Nem engedhető meg semmi lokalitás és nemzeti különbözés, amely az egységes közigazgatás szolgálatát jellegét fellazíthatná: a Monarchia minden tartományában azonos módon, azonos elvek szerint kell eljárni.

Az egyöntetűség biztosítása érdekében szüntette meg 1781-ben a Mária Terézia-féle tartományi cenzúrabizottságokat s bízott meg helyettük a feladattal tartományonként egy-egy „szakember” kormánytanácsost (*Provinzialzensor*), illetőleg a külföldről behozott könyvek vizsgálatára revizori hivatalokat (*Revisoratämter*). A bécsi cenzúrabizottságot az egész Birodalom központi cenzúrahatóságává építette ki, majd egyesítette a központi tanulmányi bizottsággal. Az *Instrukció*knak megfelelő szakmaiság, az egységesebb, felvilágosult szellemiségű ügyintézés persze mégis csak jóval később, 1785 körül kezdett kialakulni, amikor József a cenzurális hatáskört vidéken is összekapcsolta az egyház-felügyeleti (ügynevezett türelmi) hatáskörrel, illetőleg a tanulmányi ügyek felügyeletével, mivel ez utóbbi referatúrákat már újonnan kinevezett, meggyőződéses jozefinistákra bízta.

MAGYARORSZÁG FELFOGÁSA: ÖSSZETÉPNI, ELÉGETNI • Mi sem jellemzőbb azonban az akkori magyarországi felfogásra, mint az, ahogyan a helytartótanács reagált József rendelettervezetére: roppant veszélyesnek tartotta a kritika általános szabadságának deklarálását! „Beláthatatlan következményekkel járna, ha gátlástalan szellemek teljes szabadságot kapnának az írásra, főleg, ha Őfelsége szent személyét is kritizálhatnák. A cenzor így sose tudhatná, mi lépi túl a megengedett kritika határát, és hogy a szerzővel együtt nem teszi-e ki magát a felségsértés veszélyének. Mindent meg kellene tiltani, ami Őfelsége megszentelt személyét közvetlenül vagy közvetve sérti [...] Különösen veszélyes az egyházi intézmények és személyek kritizálása is, mivel a nép nem tud különbséget tenni személyek és ügyek között, s ha egy protestáns kritizál, ez a katolikusok szemében gyűlöletet kelt. Tehát ha a vallás parancsait nem respektálják, az állam is elveszíti engedelmes alattvalóit [...] Az írás ilyen szabadságát tehát az igazságosság (*justitia*), a szeretet (*charitas*) és az okosság (*prudentia*) egyaránt megszenvedné. Az igazságosság, mert a forrófejűek a helyes mértéket sose tartják be, a szeretet, mert ha az igazságot kímélet nélkül kimondjuk, több kárt okoz, mint hasznot. És az okosság is megszenvedné, mert a köznapi ember hajlamos magát olyan emberek és intézmények bírójává tenni, amelyeket nem tud helyesen megítélni” – olvasható a felterjesztésben.<sup>12</sup>

Látható: igazságosság, szeretet, okosság úgy jelennek meg itt, mint a tekintélyelvűség alapfogalmai, s mint ilyenek, a *közjó* elemei – valójában a rendi állam cenzúrája által védendő legfőbb jogtárgyak: az uralkodói, az egyházi, a rendi tekintély hívószavai. Ez a triptichon tartja össze az államot, s a kellő védelem nélkül maradó láncszem meggyöngyülése a többi hatalmi elemre nézve is végzetes sérelemmel járhat. Ez tehát a magyar rendiség felfogása a *bonum commune* értékeiről – a felvilágosodás fogalmi készletére fordítva! De milyen torz megfogalmazása ez az *igazságosságnak* (mert le-

12. Magyar Országos Levéltár (MOL), kancelláriai iratok, 4934/1781.

szűkíti egy meg nem határozható mértékre, egy „elviselhetőségi” küszöbre), a *szeretnek* (mert szolidaritás és testvériség helyett pusztán a „kímélet” álságosságával operál) és az *okosság*nak (mert az értelem fensőbbisége helyett csupán az elbizakodottság – a *hübrisz* – tilalmát ismeri)!

A magyar közigazgatás vezetői – azon túl, hogy II. Józsefet Szent István törvényével akarták megvédeni II. József ellen (István II. törvényének 53. szakasza ugyanis hallálal fenyegeti a király rágalmozóit) – kifogásolták, hogy a tervbe vett cenzúrendelet a hatályos törvényekkel is ellentétes. A magyar jogszabályok – különösen az 1741. évi XI. törvénycikk – kizárták, hogy a helytartótanács „idegen hatóságokkal levelezzen, vagy hogy függő viszonyba kerüljön tőlük”. Ugyanezért nem fordulhatnak a magyar alattvalók a magyar cenzúra intézkedései ellen fellebbezéssel a bécsi központi cenzúrabizottsághoz, „hiszen idegen törvények nem vonatkozhatnak rájuk”, valamint a tiltott könyvek Bécsben már liberalizált jegyzékei sem lehetnek kötelező érvényűek Magyarországon, a magyar kormányservek egyetértése nélkül.

Látszatra tetszetős sérelmi érvelés, hiszen a korszak organikus hazai jogalkotási felfogása szerint a magyar alattvalók szabadságának korlátozása (ideértve a gondolatok nyilvános közlését) valóban nem tartozott az uralkodó által egyoldalúan, tehát rendeletileg, dekrétummal szabályozható tárgyak (*jus reservata*) körébe, s így okkal lehetett hivatkozni arra, hogy a cenzúrendelet az országgyűlés jóváhagyó aktusa nélkül nem törvényes.<sup>13</sup> Csakhogy itt – tudjuk – mást takar a törvényesség sérelmére történő hivatkozás. Az a bizonyos „kilógó lóláb” a magyar kormányservek vezetőinek a félelme az írás, főleg a kanti „kritikai értelem” szabadságával szemben. A helytartótanácsi állásfoglalás ugyanis kikelt a császár rendelettervezetéből kiolvasható azon szándék ellen is, hogy József egyszer s mindenkorra véget akart vetni a tiltott könyvek elkobzásának. Egyáltalán – mint fentebb már utaltam rá – az *Instrukciók* csak az értékesítésre szánt könyvekre mondja ki az utólagos cenzúra (a revízió) kötelezettségét: így azontúl az egyébként tiltott könyv *birtoklását* nem lehetett üldözni, csak a *terjesztését*.

Következésképp bármilyen tiltott könyv behozható az országba, nem szabad azt elkobozni – feltéve, hogy az utazó *egy példányt* tart magánál. („Zsebekben és ládáknak turkálni – túlkapás”, olvashatjuk már az ifjúkori *Emlékiratban* is.) Csak a „ládaszámra behozott [...] különösen visszatetsző és *erga schedam* sem engedélyezhető” könyvek esetében rendelhető el az elkobzás – a saját olvasásra szánt példány kivételével.<sup>14</sup>

Jellemző a józsefi rendelet tulajdonságotára az az előírás, hogy a revizor a könyvkereskedőnek szánt könyvküldemény vizsgálatát a címzett jelenlétében kell elvégezze. A vizsgálat alapján két listát kell készítenie: az egyiket azokról a könyvekről, amelyeket nem kell átvizsgálni, és egy másikat azokról, amelyeknél szükséges az alapos vizsgálat. Ez utóbbiaknál is csak azt nézi meg, hogy a vallással, állammal, erkölccsel kapcsolatosak-e. Ha igen, visszatarthatja azokat, amelyeket veszélyesnek ítél (például az obszcén vagy az állami eseményeket kifigurázó paszkvillusokat), és továbbítja őket a központi cenzúrabizottsághoz. Egyáltalán nem cenzúrázhatók az orvosi, matematikai és hadá-

13. Vö. ÜRMÉNYI József (Stephan Rosenmann álnéven): *Jus Publicum Regni Hungariae* (Viennae: Typis Baumeisteriani 1791) 2. rész, 2–9.

14. Grund-Regeln... (3. lj.).



A császár csodálkozik. Szent Márton lemond a fegyverekről. Részlet

szati művek, a szabad művészetekkel és az iparral foglalkozók, valamint a nyelvtankönyvek, szótárak és a klasszikus szerzők művei. A helytartótanács – megérezve e liberalizáció korszakos jelentőségét – így fakadt ki: „Tiltott könyvek visszaadásának pedig nincs helye, azokat mindig is széttépték vagy elégették, ami a legbiztosabb módja a gonosz könyvek ártalmatlanná tételének.”<sup>15</sup> Széttépés és elégetés: József számára ez a leküzdendő feudális sötétség, Magyarország közigazgatási vezetőinek szemében viszont még a dolgok normális rendje volt.

Végül, mint ismeretes, Magyarországon csak egy évvel később, 1782. június 8-án léptek hatályba az *Instrukciók*. A helytartótanács cenzúrahivatalát József „lefokozta”: megszüntette önállóságát, és az egész magyar cenzúraszervezetet a bécsi *Bücher-Zensur-Commission* alá rendelte. Így a pozsonyi cenzúrahivatal

(amelyet addig a helytartótanács vallásügyi bizottsága irányított) pusztá revizori hivattallá süllyedt, 1784-től (a helytartótanács Budára költözésétől) kezdve sajtóellenőrzési feladatait is a pozsonyi városi magisztrátus látta el. Akadémiával rendelkező városokban egy-egy akadémiai tanárt, gimnáziumokkal rendelkezőkben az intézmény igazgatóját tette meg revizornak a rendelet, s hirdetések, alkalmi költemények és hasonló jelentéktelen írások tekintetében cenzornak is. Minden más témában – beleértve a magyar hatóság intézkedései ellen benyújtott panaszokat – Bécs dönthetett (az ugyanott székelő magyar kancellária útján), az *Instrukciók* elvei szerint. Így először valósult meg az egész Birodalomban egységes szervezetű és szellemiségű cenzúra-rendszer.

József már előzőleg, 1781. február 8-án elrendelte a Mária Terézia-féle tiltólista felülvizsgálatát, „hogy az író és az olvasó szabadsága megfelelhesen egymásnak”. A „felszabadítás” után Mária Terézia 1774-es *Catalogus*ának 4476 tételéből mindössze kb. 900 tilalmazott cím maradt a listán. Igaz viszont, hogy Rousseau *Új Héloise*-a és Voltaire *Orleans-i szüze* a tiltottak között maradt – minden valószínűség szerint „erkölcsvédelmi” okokból. Merthogy a *közerkölcs* a közjó egyik tartóoszlopa, a cenzúra által védendő legfőbb jogtárgy. De fogalmának értelmezését illetően „a kalapos király” és közvetlen munkatársai időnként egymással is polemizáltak. József kissé iskolamesteres ízlésével szemben Gottfried van Swieten képviselte a liberálisabb felfogást: „A közösségért aggódásnak [...] nem szabad lesüllyednie egy családő szorongó

15. MOL, kancelláriai iratok 4934/1781.



óvatosságának szintjére, és nem szabad átlépnie azt a határt, amin belül a hatékony éberség még célszerű [...] Nem szabad egy könyvet csupán azért betiltani, mert nem szeretnénk azt az ifjúság kezében látni. Az ebből adódó hátrány ugyanis csak az egyén jellemén mérhető le. Ennek ismerete viszont csak a nevelőtől várható el és nem a cenzortól, akinek a figyelme az általános jelenségre kell hogy irányuljon.”<sup>16</sup> Ezzel némileg szemben állt a sonnenfelsi maxima, mely „a gonosz könyveket” illetően olykor erősebben befolyásolta a császárt: „Az állam feladata *minden* akadályt elhárítani, ami a *jó erkölcsök* bevezetését megakadályozhatná.”<sup>17</sup>

Akárhogy is, a közjónak a bevezetőben felidézett józsefi fogalmával semmiképp sem fért volna össze egy olyan normatív értelmezés, amely a cenzúra jogát a polgári tulajdonból eredő rendelkezési és birtoklási joggal szemben, az utóbbiakat háttérbe szorítva fogalmazza meg. 1786-ban, az úgynevezett Kratter-ügy<sup>18</sup> kapcsán kiadott rezolúciójában József félreérthetetlenül kimondta: a cenzúra célja nem az, hogy megakadályozza az engedély nélküli könyvek kinyomtatását. Ez nem jelentett kevesebbet, mint azt, hogy általánosan szabaddá vált a kéziratok előzetes kinyomtatása, még a cenzúraengedély megkérése előtt – már ahol a korábbi liberalizálás folytán egyáltalán szükség volt még engedélyre. Korszakos jelentőségű lépés lehetett volna a sajtószabadság felé! De e szabadság nem tartott soká: 1789. november 24-i rendeletével József ismét bevezette az előzetes cenzúrát, habár a rendelet megszegőit csak olyan művek engedély nélküli kinyomtatásáért bírságozhatták, „amelyek valamennyi vallás és az erkölcs, és mindenféle társadalmi rend alapjainak aláásására, az államok és a nemzetek kapcsolatainak felbomlásztására alkalmasak”.<sup>19</sup> (Tudjuk: Párizsban ekkorra már szétördték a Bastille köveit, szuvenírnek...)

CSÁSZÁR ÉS SZAMÁR • „Örömteli dolog, ha megismerhetjük az igazságot” – írta József az *Instrukciókban*, és ezt komolyan is gondolta. Hiszen aki a fennálló viszonyokon, beleértve akár a császár személyét is, kritikát gyakorol – hacsak nem kifejezetten „romboló szándékkal” teszi –, az a közjót szolgálja. Hozzájárul valami egészen új jelenség: a *közvélemény* létrejöttéhez. Mi a közvélemény? A *polgárok véleménye*, nem egyszerűen az eladdig véleménymonopolista főrendeké vagy a felsőbb papságé. A közvélemény jogi értelemben mindaddig ismeretlen fogalom volt, mert a kritika (az alázatos kritika!) jogát csak a fenti privilegizált egyének vagy csoportok gyakorolhatták, s ők is csak szűkre szabott formában. A közvélemény tehát a kritika társadalmasítását jelenti. Ismerjük el: roppant bátor tett volt egy önkényuralkodó részéről!

Viszont a közvélemény működése, vagyis az a láncreakció, amelyet a kritikai ítélelőerő felszabadítása eredményezett, magát Józsefet is meglepte. Az addig némaságra kárhoztatott társadalom megszólalt: megszületett a politikai irodalom. A nyomdák

16. Gottfried van SWIETEN 1783. november 19-i előterjesztése. Lásd GNAU (3. lj.) 200. és köv.

17. Vö. Joseph von SONNENFELS: *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanzwissenschaft* (Wien 1765–67) (új kiadása: München: C. H. Beck. [Bibliothek des deutschen Staatsdenkers 12.] 2003, szerk.: Werner OGRIS.) I. kötet, 115. §.

18. Ez azzal volt kapcsolatos, hogy a *Freimaurerautodafe* című, rendszerkritikus brosúra kinyomtatott példányait a rendőrség – régi reflexei szerint – már a nyomdában lefoglalta és bezúzta.

19. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 4273/1789.

csak úgy öntötték magukból a legkülönbözőbb rendű és rangú emberek – többnyire persze önjelölt írók – elmeszüleményeit. Ez a brosúra- (vagy paszkvillus-) irodalom néven emlegetett nyomtatványdömping „zaftos”, népies stílusában senkit és semmit nem kímélt, s ekként műfajilag talán a „bulvár” elődjének tekinthető. „A palackból előhívott szellem” – jó néhány tanácsosával ellentétben – Józsefet végső soron nem rendítette meg: igyekezett elébe menni az ezerfejű rémnek, úgy, hogy a rá jellemző, maró iróniával többnyire engedélyezte a politikáját gúnyoló vagy őt személyében is támadó írásokat. Ilyen volt például egy bizonyos von Steinsberg „lovag” *Briefe aus Berlin* (Berlini levelek) című ironikus pamfletsorozata vagy a *Blauer Esel* (Kék szamár) című brosúra, amelynek csökönyös patásában a gyakorta kék kabátban mutatkozó császár magára ismert. E párját ritkítóan merész broszúrát azzal a megjegyzéssel engedte forgalomba hozni, hogy őt már olyan sok mindenféle ember szidta, miért ne pocskondiázhatná kedvére most egyszer egy szamár is. Egy másik röpiratra pedig, amelyben Forgács Miklós gróf őt törvénytelen kormányzással vádolta, ezt írta rá: „Ennek az írásnak is ugyanúgy teljes szabadságot kell adni, mint azoknak, amelyek csak az én személyemet érintik... Forgács gróft nem kell rendre utasítani, hiszen egy szerecsent nem lehet fehérre mosdatni...”<sup>20</sup>

Rendre engedélyezte a többi „szerecsen”: a magyar rendi ellenzék tagjainak anti-jozefinista támadásait. Például Kirinyi István ügyvéd gyűlölködő, németnyelv-ellenes satirájának vagy a Szent Korona Bécsbe vitelén átkozódó s az új kerületi biztosoknak adott császári utasításokon gúnyolódó, *Verbesserungs-Anstalten...* című röpiratnak a kinyomtatását, mondván, „[az] ilyen gúnyiratok minden fenntartás nélkül engedélyezhetők, mert betiltásuk csak serkentené a gúnyolódó kedvet és az írásmű épp a tiltás következtében válna értékessé az emberek szemében”<sup>21</sup> Exhibicionista módon a kritika szabadságának etalonjává a saját személyének támadhatóságát tette. Viszszacsengenek az *Emlékiratnak* egy császári sarj tollából megdöbbenő szavai: „Nem ellenzi sem isteni, sem természeti törvény [...], csak az előítélet akarja elhítenni, hogy többet érek, mert a nagyapám már gróf volt, és mert szekrényemben van egy V. Károly aláírását hordozó pergamen. Születésünkkel csak az állati életet örököljük szüleinktől, király, gróf, polgár, paraszt egyképpen, a legcsekélyebb különbség sincsen.”<sup>22</sup> Belegondolva az ellentmondásba, amely az emberi személyiség felszabadításának e lázadó daccal megvallott indoka és az államépítő fanatizmus között feszül, kérdés, hogy őszintének, szerepjátszástól mentesnek kell-e tekintenünk József e „császárkép-romboló” gesztusát. Az önmagával, a saját korlátai ellen folytatott küzdelem szemszögéből mindenképp. Ez a küzdelem tükröződik József sajtó-, sőt valláspolitikájában is.

1781. január 13-i rendeletével egy füst alatt lehetővé tette a behozott külföldi könyvek külön engedély nélküli utánnomását és az újságok szabad alapítását. (Nem csoda, hogy például 1784-ben – egyetlen év alatt – egyedül Bécsben huszonkét új újság jelent meg!)

20. *Patriotische Vorstellung an den Monarchen in Betref der Wiederherstellung der vormaligen Regierungsforn in Ungarn*, MOL, kancelláriai iratok 87/1788.

21. MOL, kancelláriai iratok 2342/1785.

22. *Emlékirat*, 1765. [MOLITOR Ferenc fordítása] = MOLITOR (11. l.) 21.

VAN IS SAJTÓSZABADSÁG MEG NINCS IS • A megjelent újságok cenzúrázását már Mária Terézia is elvette a cenzúrabizottságoktól és (a gyorsabb megjelenés érdekében) a tartományi hivatalok, guberniumok egy-egy magasabb rangú hivatalnokára bízta. József e hatásköröket tovább delegálta a kisebb városok magisztrátusaira, Magyarországon a megyei igazgatásra. Az *Instrukciók* szerint viszont a kinyomtatásra az engedélyt, a röplapokhoz hasonlóan, „rövid, kevésbé szigorú” vizsgálat után kellett megadni. Ennek gyakorlata aztán – mivel az újságcenzúra mikéntjére külön irányelveket nem adott ki – tovább liberalizálódott, oly módon, hogy több helyütt csak a már kinyomtatott példányt kellett utólagos ellenőrzésre bemutatni. (Igaz viszont, hogy a kormányzások bármikor ellenőrizhették a delegált hatóság gyakorlatát.) Az irodalmi hetilapok tekintetében viszont változatlanul a központi cenzúrabizottság volt illetékes. Persze miután „a rövid, kevésbé szigorú” vizsgálat kritériumai – talán nem véletlenül – nem lettek normatív módon meghatározva, a napi sajtó hangja az egyes tartományokban egymástól eltérő, mondhatni: egyre liberálisabb lett, különösen a forrongó, hamarosan elszakadó Hollandiában, de Belgiumban és Magyarországon is. Az újonnan alapított *Siebenbürger Zeitung* például 1783-as beköszöntőjében így írt: „A belülről forrongó Hollandia, Amerika bámulatos forradalma, ahol a világ egyik felén egy új, független szabadállam feltűnése a világ másik felének bátorságot ad a szolgaság igájának lerázására és hasonló szabadság kivívására, az a tény, hogy a megszentelt előítéletek és a kizsákmányolás felszámolására egyre több helyen kerül sor, s még ezer más fontos új esemény mindenkit kíváncsisággal tölt el a jövőre nézve. Nagy események előestéjén vagyunk.”<sup>23</sup> Hasonló forradalmi hangot ütött meg a pozsonyi *Pressburger Zeitung* is, mire föl a magyar kancellária és valamennyi államtanácsos a felelősök szigorú megbüntetését javasolta – ideértve „a mulasztó” cenzor felelősségre vonását is. József csak a cenzort bocsátotta el, a szerkesztőt nem szankcionálta, a lapot nem tiltotta be, mondván: „Az újságíró a sajtószabadság folytán ügyetlen dolgokat is leközölhet, ha a cenzor nem veszi észre.”<sup>24</sup> Tehát „a sajtószabadság” az általános szabály, még ha az a cenzor korrekciójával érvényesül is. Vagyis a császári rendeletben írt normatív korlátok nem abszolút erejűek, inkább csak a hatalom ingerküszöbét jelzik, mely a konkrét eset körülményeihez képest felemelhető, leszállítható. Van is sajtószabadság meg nincs is, van is cenzúra meg nincs is, mondhatnánk. De József gondolkodásában mélyről fakadó méltányosság működött: számára az *Instrukciók* szabályai sosem voltak kőbe vésve.<sup>25</sup> Már utaltam rá: József, az ember gyakran szembe került Józseffel, a császárral. Nála a szellem erejét sugárzó gondolattal szemben saját uralkodói normája *nem értékítéletet jelentett, csak kényszerű intézkedést*. Ebben különbözött elődeitől is, utódaitól is. Persze, azért a „túlzottan nagy” újságírói szabadság (amilyet, mint majd látni fogjuk, igazából csak a korabeli angol zurnalisztika élvezett) idővel őt is óvatosabbá tette.

23. MOL, kancelláriai iratok 12602/1783.

24. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 212/1784.

25. Steinsberg „lovagot”, aki porosz szemmel figyelte az eseményeket, fölöttébb bosszantotta a józsefi cenzúra „bizonytalansága”: „Ez nem cenzúra-rendszer – ez káosz... Nincsenek világos előírások, törvények. Egyik változatlanul engedélyezné ugyanazt az írást, amit a másik kihúzna. A legtöbbjük mindig az elnök véleményét kéri ki, akinek titkos utasításai vannak, melyeket épp titkosságuk okán havonta változtatnak meg”. *Briefe aus Berlin über verschiedene Paradoxe des Zeitalters*, 1785. II. 8.

TEHÉN PARANCSOL A BIKÁNAK • 1785. január 1-jén átiratban közölte a magyar kancelláriával: nem engedhető meg, hogy a pozsonyi sajtó az erdélyi parasztlázadásról folyton „ízléstelen” (!) részleteket közöljön. Ezért a magyar napilapok azontúl szabályos előzetes cenzúra (imprimatúrakötelezettség) alá esnek, és belpolitikai témájú cikkeik csak a helytartótanács jóváhagyó véleménye alapján jelenhetnek meg. A helytartótanács József *Handbilletjének* megfelelő rendelkezést adott ki, „minden Magyarországon nyomtatott” lapra.<sup>26</sup> Mi több, rögtön vérszemet is kapott. A császári átiratot széles körű felhatalmazásnak véve még az év szeptember 19-én elrendelte az újságok utólagos ellenőrzését is: minden idehaza nyomtatott napilapot – tekintet nélkül a belpolitikai cikkek előzetes cenzúrájára – hetente be kellett mutatni a helytartótanácsnak, sőt, később közvetlenül az Udvari Kancelláriának is.<sup>27</sup> (Ezt 1788-ban, a török háború kapcsán újabb kormányászéki rendelkezések követték a hadieseményekről szóló hírek cenzúrázásáról.) Ez volt az állam reakciója arra, hogy időközben a napilapok a korábbi egyszerű hírközlő nyomtatványokból a mai értelemben vett publicisztikai orgánummokká fejlődtek. A kritikai ítélőerő felszabadítása (és végcélja szerint társadalmasítása) néhány év látványos progresszió után, íme, súlyos csorbát szenvedett.

Enyhe vigasz volt, hogy mind a császár, mind a magas helytartótanács épp a legszabadabb szájú magyar napilapról, a *Magyar Kurír*ról feledkezett meg – ez ugyanis nem Magyarországon, hanem Bécsben jelent meg, tehát a „*locumtenentiale*” rendelkezései közvetlenül nem vonatkoztak rá, a bécsi cenzúra pedig, úgy tűnik, nem tekintette magát illetékesnek. (Mondhatnánk, klasszikus joghézag keletkezett a tökéletesnek álmódott államgépezetben – kivételesen pozitív hatással!)

Márpedig a *Magyar Kurír* a forradalmi Franciaország és a Habsburg Birodalomból kiszakadni vágyó flamandok valóságos hírnökeként lépett fel. A joghézagot sietve eltüntetendő, a magyar kancellária vezetőjének javaslatára a császár a *Magyar Kurír* cikkeinek, valamint a szintén „ijesztően” progresszív *Wiener Zeitung* és a *Gazette de Vienne* Magyarországot érintő híradásainak cenzúrázását a magyar kancelláriára ruházta. (Csakhogy József – mintegy tréfát űzve az államapparátussal – a kancelláriai tanácsnokok közül épp a kiváló jozefinista jogtudóst, Pászthory Sándort jelöli ki a *Magyar Kurír* cenzorává. Nem is változik még egy darabig a lap radikálisan felvilágosult hangja.)

1784-től – a helytartótanács Budára helyezése folytán – a pozsonyi városi tanács kapja meg a Pozsonyban megjelenő újságok cenzúrázásának jogát. Ez a delegálás – mint magyar viszonyok között szinte mindig – szigorítással jár.<sup>28</sup> A Magisztrátus a kijelölt cenzorok lelkére köti, nehogy az újságokba bármi is bekerüljön, ami – a sonnenfelsi négyes formulával szólva – „az Uralkodót, az Államot, a Vallást, a jó erkölcsö-

26. MOL, kancelláriai iratok 322/1785.

27. MOL, kancelláriai iratok 11914/1785.

28. Jellemző adat a magyar hatóságoknak a bécsit felülmúló rigorózusságára: 1783-ban a helytartótanács felhívja a pozsonyi Magisztrátus figyelmét, hogy egyes fiatalok a tereken összejönnek, és hangoskodva beszélnek meg egyes „igen ártalmas, igazságtalan és előítéleteket tartalmazó röplapok és füzetek” híreit, ezért ezek elkobzását rendeli el. Mestky Archiv Bratislava, Pozsonyi Városi Levéltár (PVL), CL 1783. N. 298.

ket” sérti. Észrevételeiről a három cenzor jelentést köteles tenni a Magisztrátusnak.<sup>29</sup> Jellemző a magyarországi cenzúra konzervativizmusára, hogy a revizor például a *Magyar Hírmondó* 1784. december 22-i számából – az uralkodó azon intézkedésének kritikáját hallva ki belőle, hogy a felkelő románok közül a békésen hazatérőknek kegyelmet adott – törölte ezt a mondatot: „Közmondás, amely eb egyszer a Dunát által ússza, másszor is neki fog úszni, és hogy a Gonoszságnak Szerentsés kimenetele többeket is Gonoszra vonsz.” Még mosolyogtatóbb példa a *Pressburger Zeitung* 1785. január 29-i számának „Ausztria” rovatából kicenzúrázott veszélyes népi bölcsesség: „Jaj annak a háznak, ahol a Tehén akar parantsolnyi a Bikának.”<sup>30</sup> Igazi botrány támadt viszont egy ki nem cenzúrázott cikkből: ugyanez a lap 1786. január 28-i számában az általános adózás közeli megvalósulásáról közölt hírt. Az ország nemesi közvéleménye felzúdult, a hibázó cenzor ellen szigorú vizsgálat indult, aki azzal védekezett: azért engedélyezte a hír leközlését, mert csak „egy dologtalan politikus fejében megfogant agyrérmnek” tartotta. Nem volt szerencséje: az általános adókötelezettség azonnali életbe léptetésének terve épp azokban a napokban valóban komolyan foglalkoztatta a császárt! Tanulság: egy hír igazsága olykor nem a tényben, hanem a közlés körülményeiben rejlik. Vagyis: az a rémhír, amely az igazságból táplálkozik, a hatalom számára veszélyesebb, mint a légből kapott.

„ISTEN SZOLGÁLATA ELVÁLASZTHATATLAN AZ ÁLLAMTÓL” • Csak a józsefi cenzúrajog életbe léptekor derülhetett ki igazán, mit takar az 1765-ös *Emlékiratnak ez a némileg rejtélyes, de legalábbis félreérthető kitétele*: azt a két területet – az egyházjogot és az államjogot –, amelynek József értelmezésében kiemelt szerep jutott. Ami azt jelentette, rájuk nem vonatkozott a tudományos irodalom cenzúramentes szabadsága. Istent szolgálni nem lehet az állam érdekeibe ütközően, tilos tehát minden olyan ultramontán (a pápaság bármilyen világi hatalmi igényét támogató) értelmezés, amely a híveket a közjót képviselő állammal szembefordíthatná. Ilyen művek kinyomtatását – amelyek József szerint „a legsötétebb középkort terjesztik” – a cenzúrának a leggondosabb prevenció alkalmazásával kellett megakadályoznia. Néhány teológiai és egyházi jogi művet (Magyarországon például Istvánfy Imre kánonjogi könyvét) e címen tiltott be. Nem tiltotta be viszont – ez ellentétes is lett volna a kritika szabadságának meghirdetett elvével – az egyházi vezetőket ostorozó írásokat. Különösen a József előtti korszak egyházi cenzúrájának fejével, a világi cenzúra szívós és makacs ellenségével, Migazzi bécsi érsekkel (egyben váci püspökkel) foglalkoztak előszeretettel az alkalmi brosúrák. József – alig titkolt kárörömmel – egyházellenesség miatt olykor cenzúra-eljárás alá vonva megküldte ezeket a gúnyiratokat „véleményezésre” az érintettnek, majd rendszerint engedélyeztette őket. Egy 1783-ban *Bécs egyházközösségének nyílt levelei főpásztorához* címen megjelent mű egy bizonyos Gabriel Weyder leveleit is tartalmazta, amelyekben a szerző Migazzit durván szidalmazza (többek között „a nyáj legostobább és legnyomorultabb bárányának” nevezi). Bécsben – ismerve módszereit – azt suttogták: ezt a levelet maga a főpásztor, Migazzi fogalmazta, hogy eljárást

29. PVL, Protocollum Magistratuale 1784, 599.

30. PVL, Protocollum Magistratuale 1785, 107–108.



indíthatasson Weyder ellen és betiltathassa a fölöttébb egyházellenes művet. József megküldte a könyvet az érseknek: nyilatkozzék, tényleg ő írta-e. Migazzi persze tagadta ezt, mire József boldogan engedélyezte a mű forgalomba hozatalát, ezzel a megjegyzéssel: „Csakis ő garantálhatja, hogy nem azonos Gabriel Weyderrel.”<sup>31</sup> A császár szikár, mégis szikrázó humora az *Instrukciók* azon kitételére vonatkozott, amely a névtelenül vagy álnéven kiadott művek forgalomba kerülését tilalmazta. Maga az egyházellenesség – mely számára messze nem volt azonos súlyú a vallásellenességgel – ritkán jelentett Józsefnek dogmatikai problémát.

ÁLLAMJOGOT TANÍTANI TILOS! • „Megemészthetetlen” volt viszont számára a magyar történelem értelmezése. Elszánt és végső soron kilátástalan harcot vívott az írásban, tehát a pozitív jog szintjén tulajdonképpen nem is létező magyar rendi alkotmány és „a régi teológiai kacatoktól” (értsd: a Szent Korona-tan buktatóitól) megszabadítandó magyar történetiszemlélet ellen.

A küzdelem terepét, mint eléggé ismeretes, az egyetemi tankönyvek jelentették. A józsefi egységes „összállam” ideológiája nem tűrhetett meg „olyan durva hibákat, tévedéseket és hamis faktorokat, amelyek a *Corpus Juris Hungaricum* [a Werbőczy-féle törvénytárban] gyakorta felbukkannak.”<sup>32</sup> Habár József rendelete előírja az egyetemi előadásokhoz használt államjogi tankönyvek engedélyezését, a „helyes” magyar államjog megalkotását oly fontosnak tartja, hogy azt a tanulmányi és cenzúrabizottság külön feladatává teszi. (A maga optimista módján tizennégy napot ad rá!) Egy bizonyos Demjén professzor kap rá megbízást, de az elkészült munkát az összmonarchia szempontjából alkalmatlannak tartják. Az államtanács rövidre zárná a dolgot: minek a magyar államjogot egyáltalán oktatni? „Veszélyes és teljesen fölösleges” tantárgy.<sup>33</sup> Titkon József nevezhetett ezen („csak államtanácsosok lehetnek ennyire rövidlátók!”), de 1784. július 4-én úgy rendelkezik: az elveinek megfelelő tankönyv elkészültéig a magyar közjog az egyetemen nem tanítható. Hamarosan egy másik professzor, Petrovics egri tankerületi igazgató nyújt be új kéziratot. Rövidnek találják, s a végső kidolgozáshoz József azt az instrukciót adja: a tankönyv minden állítását pontosan megjelölt forrásokkal kell alátámasztani, forrásadat nélküli állításokat a mű nem tartalmazhat. Ismerve a magyar rendi közjog túlnyomórészt íratlan szokásjogi jellegét, ez eléggé körmönfont feltétel volt – nem is tudott neki Petrovics professzor megfelelni. A tanulmányi bizottság tanácsosai szerint Werbőczy csak összebarkácsolta a rendi alkotmányt, az tehát valójában nem is létezik, nyoma sincs a törvényekben a király és a nemzet között a koronázáskor kötendő szerződésnek, ilyesmikről a magyar államjog tehát nem is szólhat. József szerint az, amiről szólnia kellene – mindennemű nemzeti és rendi különállás, kiváltság nélkül –, az a természetjogot (a közjót) megvalósító ab-

31. Sammlung der Sendschreiben der Gemeinde zu Wien an ihren Oberhirten, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 3900/1783.

32. Izdenczy József államtanácsos előterjesztéséből. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs. St. R. 1750/1786.

33. Sammlung der Sendschreiben der Gemeinde zu Wien an ihren Oberhirten, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 3900/1783.

szolutista állameszme, amelyet a Birodalom minden egyetemén egyforma tankönyvből kellene tanítani. Egy bizonyos Joseph Prichel is benyújt egy tervezetet, amely *tabula rasát* kínálva azt állítja: Magyarországot a Habsburg-ház egyszerűen *jure belli*, vagyis a háborús hódítás jogán szerezte vissza, tehát a rendekkel szemben semmiféle alkotmányos kötelezettség nem terheli. Azt hihetnénk, valóságos csemege lesz ez József abszolútizmusának – de a császár, hallgatva a magyar kancelláriára, megtagadja a kinyomtatási engedélyt.<sup>34</sup> Elgondolkodtató fordulat – ki tudja már, hányadik.

AMIT FRANCIÁUL SZABAD, NÉMETÜL NEM • Nyilván a *közjó* fogalmának bizonytalansága az oka, hogy a cenzúrabizottság egyes tagjai különbözőképp értelmezik a vallásellenesség, illetve politikai veszélyesség tilalmi kategóriáit. Például Hume 1781-ben megjelent művét (*Beszélgések a természetes vallásról*) a bizottság azért javasolta engedélyezni, „mert olvasását aligha tudja más kibírni, csak egy hivatásos tudós”.<sup>35</sup> Voltaire összes művei berlini kiadását (az ifjabb) Van Swieten azzal az indokkal javasolta engedélyezni, hogy a cenzúrendelet helyes értelmezése szerint egyes kitételeik miatt klasszikus műveket nem szabad betiltani. De amikor 1789-ben egy bécsi nyomdász ugyanazt a berlini kiadást Bécsben kezdte utánnymutatni, a tanácsnok már azt írta: nem kívánatos helyben kiadni németül, „mert az ilyen ragyogó műnél a fordítás során elvész, ami szellemes, és így az eltorzított szöveg a vallásra és az erkölcsökre nézve még hátrányosabb lesz”. Azt javasolta: általános érvennyel mondassék ki, hogy tilos mindazoknak a műveknek németre vagy „egyéb birodalmi nyelvre” fordítása, amelyek az eredeti nyelven csak „megtűrtnek” minősülnek.<sup>36</sup> Ami franciául szabad, németül nem: a Bastille elbontott kövei még a legfelvilágosultabb osztrák főket is az Apokalipszis rémével fenyegették...

A szellemi bakugrásairól híres ifjabb Van Swieten azonban legbátrabb pillanataiban még a császárt is képes volt „kicszelezni”. Így Helvetius művével, a *De l'Esprit*-vel – amelynek korábbi tilalmát József fenn akarta tartani – meg merete tenni, hogy az 1783 novemberében összeállított tilalmi indexből egyszerűen kihagyta a művet, amely így szabaddá vált, hiszen az új katalógus szerint minden korábbi tilalom érvényét veszítette. S úgy tűnik, jól ismerte a császár lelkét, aki, mikor az udvari kancelláriabeli ellenlábasként („részrehajlás és veszélyes írárok engedélyezése” címén) följelentették, csak a vállát vonogatta – és a denunció beadványt csendben az irattárba rakatta. Különös viselkedés egy abszolutista uralkodótól! Egyáltalán: ez az ifjabb Van Swieten – hasonlóan az idősebbnek Mária Teréziára gyakorolt (fizikai és szellemi értelemben egyaránt) jótékony hatásához – cenzúraügyekben a császár jó szellemének nevezhető. Alapeszméje a „nemzetképzés” volt, amelyet „a jó írás mindig előremozdít és a jelentéktelen nem akadályoz meg”, ezért amellet volt, hogy az irodalmi tevékenységet teljesen szabaddá kell tenni, legfeljebb időlegesen, aktuálpolitikai okokból szabad egynemely mű terjesztését megtiltani. Szerinte a tilalom sose lehet értékítélet a műről,

34. *Das Königreich Ungarn mit seinen Landständen nach Inhalt der Landesgesetze*, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 2903/1782.

35. GNAU (3. lj.) 125.

36. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 3535/1789.

csupán a kor körülményei miatt szükséges óvatossági rendszabály.<sup>37</sup> Döntő befolyása volt az előzetes cenzúra megszüntetésére, és bukása is ezzel kapcsolatos: a barátja, egy bizonyos Josef Wucherer által kiadott „vallásellenes” műbe (*A keresztény vallás bizonyítékainak vizsgálata*) bukott bele. A József lelkéért folytatott udvari küzdelem végső menetét így végül azok a tanácsosok nyerték meg, akik nagy veszélyt láttak abban, hogy a kinyomtatás előzetes szabadsága a cenzúra hatékonyságát lerontja. Ez a Wucherer-ügy, egybeesvén a francia forradalommal, láthatólag megingatta József önbizalmát is, olyannyira, hogy – mint már említettük – végül ismét bevezette az általa pokolba kívánt előzetes cenzúrát. S ezzel kezdetét vette a józsefi rendszer összeomlása.

A BÖLCS SARASTRO • Nem túlzás tehát azt állítani, hogy a kritikai szellem felszabadításával József nem egyszerűen a józan értelem parancsát követte, hanem egy addig – mondhatni – ismeretlen cél: a társadalom állapotáért érzett *kollektív felelősségérzet* felkeltését. (Anélkül persze, hogy a nép, az alattvalók számára valamiféle aktív politikai szerepet szánt volna.) Ez teljesen új és az abszolutisztikus kormányzás addig ismert mintáitól idegen koncepció, hiszen emezek számára még alapvetően fontos volt, hogy az államügyeket, ideértve akár a kishivatalnok tevékenységét is, a tekintély és a titok védőernyője óvja. Önmagában az a tény, hogy József a „közvéleményt” – egyáltalán: a politikai ítélőerőt – a közjó részének tekintette, szerintem méltán nevezhető forradalminak. Másrészt mégsem bízott ezen ítélőerő spontán pozitív irányultságában, mondhatni: óvta, féltette „az újszülött közvéleményt” a közvetlen artikuláció esetleges spontán (az ő felfogásában önveszélyes) megnyilvánulásaitól.

Tisztán megmutatkozik ez abban a szigorban, mi több, ízlésdiktatúrában, amelyben József – a szépirodalomnak és a sajtónak biztosított messzesemenő szabadsággal szemben – a színházi szférát részesítette. Az ok: számára a színházművészetben koncentrálódott a művészetek társadalomnevelő, vagyis esztétikai és erkölcsjavító funkciója. E fontosság tudatában a császár gyakran maga lépett fel az általa alapított állami színházak (a bécsi Burgtheater és az első budai német színház) intendánsaként és cenzoraként.<sup>38</sup> Személyes ízléskultúrája és stílusvilága volt az etalon, amelytől eltérni alig lehetett.

Az udvar házi színházából a nagyközönséget szolgáló állami színházzá szervezett Burgtheater első cenzorává nem kisebb tekintélyt, mint magát a „nagy” Sonnenfelst nevezte ki, ami világosan mutatja, mekkora fontosságot tulajdonított e műfajnak. Bár a színházcenzúra normáiról külön rendeletet nem adott ki, a kinevező levélben a tudós cenzor lelkére kötötte: semmi olyat nem engedélyezhet, „ami a vallást és az államot a legkisebb mértékben is sérti, vagy nyilvánvalóan esztelenség és durvaság, s így a főváros színházához méltatlan”.<sup>39</sup> Ijesztően kategorikus megfogalmazás. Mondhatnánk: a kritika felszabadítása ekkor, 1770-ben, még nem történt meg. Csakhogy, úgy

37. 1784. április 28-i előterjesztés. Lásd GNAU (3. l.) 233.

38. Vö.: Rudolf Payer von THURN (szerk.): *Joseph II als Theaterdirektor* (Wien–Leipzig: L. Heidrich 1920).

39. SASHEGYI Oszkár: *Zensur und Geistesfreiheit unter Joseph II.* (Budapest: Akadémiai 1958) 215.

tűnik, a színház világa volt az egyetlen terület, ahol ez az elv soha nem érvényesülhetett. (Hacsak nem úgy, hogy József megengedte: „Thália papjai”, a színészek egyfajta előcenzúrárt gyakoroljanak, javasolják, hogy a benyújtott új darabok közül melyeket játssza vagy ne játssza a színház. Választásuk persze csak a cenzort kötötte, a császárt nem.) Már a *Grundregeln*ben úgy rendelkezett, hogy a Birodalom színházaiban bemutatásra kerülő minden új darabot a bécsi cenzúrabizottsághoz kell engedélyezésre benyújtani. (Ez a Hoftheaterre, majd a Burgtheaterre nem vonatkozott, hiszen a „min-taszínház” a legmagasabb helyről kapott cenzort.) 1780-ban József egy bizonyos Hägelinnel, a Burgtheater későbbi cenzorával összeállította a bemutatásra engedélyezett színdarabok katalógusát. (Rögtön feltűnik, hogy ezúttal nem „negatív katalógusról”, hanem kizárásos alapon egyfajta „pozitív” tilalmi listáról van szó, ami sokkal átfogóbb előzetes cenzúráztatási kötelezettséget jelentett. Más kérdés, hogy a hosszú átfutási idő miatt az Ausztrián kívüli színházak sokszor túltették magukat rajta.)

A katalógus körülbelül 400 színdarabot sorolt fel, köztük Lessing *Minna von Barnhelmjét*, *Emília Galottiját*, Shakespeare-től, meglepő módon, csak a *Lear királyt*, Molière-től csak a *Fösvényt*, Voltaire-től, Goldonitól, Holbergtől viszont több darabot is. Azt kell hinnünk: nem itt végződött a cenzúra látóhatára. Inkább arról van szó, hogy 1763-tól a 80-as évekig ezek voltak Bécsben és másutt műsoron. A 80-as években aztán nagymértékben bővült a lista, élén Kotzebue és Iffland vígjátékaival, Goethe, Schiller és Shakespeare klasszikus darabjaival. Csak egy hátulütője volt a színházi magaskultúra e látványos előretörésének: a darabok gyakori átírása vagy megcsonkítása, a pillanatnyi császári-cenzori ízléshangulat szerint. Schiller *Fiescójából* például – a tizedik előadás után – „az illemre tekintettel” törölni kellett Bertha szerepét. (A szerző véleményét az aprócska változtatásról persze előzetesen nem kérték ki, hiszen úgy fogták fel: „a javítás” csak tökéletesíti a művet.)

József nem lelkesedett a *Sturm und Drang* végletes karaktereiért, „esztelen Shakespeare-majmolásnak” tartotta a kezdődő romantika érzelemtúltengését. A lessing-i mértéktartó dramaturgiát tartotta követendőnek és a francia klasszicista ízlést, olyannyira, hogy 1782-ben utasította Rosenberg intendánst: Corneille, Racine és Voltaire drámáit csak alexandrinus versben fordítva szabad előadni. A Burgtheaterben megtiltotta a színpadon a baletet, „mert a jó színháznak nincs szüksége ilyen cico-máskodásra, és az értelem erősítése sokkal fontosabb, nemesebb és hasznosabb dolog az érzékiségnek erotikus ugrádozással történő felébresztésénél”. 1785-ben pedig a *Figaro házassága* német nyelvű bemutatóját tiltja meg, mert sok benne „az illetlen momentum”.<sup>40</sup> A jozefinista színházi ízlés gyakorlatán nevelkedett Franz Karl Hägelin, aki József halála után is még sokáig a Monarchia egyetlen színházi „szakcenzora” volt, 1795-ös emlékiratában kézikönyvszerűen örökölte meg a színdarabokkal szemben támasztott „erkölcsi” követelményeket. Ezek tartalmát – mennyire örök dolog! – a tilalmak adták. Tilos volt metreszek (szeretők, kitartottak) szerepeltetése (Schiller *Ármány és szerelemjét* emiatt tiltották be); visszataszító bűncelekmények ábrázolása; „erkölcstelen” cselekedetek megjelenítése, ha az nőkkel volt kapcsolatos; két szerelmes

40. Lásd THURN (szerk.) (38. l.).

egyidejű levonulása a színpadról (ilyenkor a szerzőnek egy „kísérőt” is bele kellett írnia a darabba); olyan darab bemutatása, amelyben a bűn nem nyeri el büntetését; az öngyilkosság pozitív színben való feltüntetése; mindenféle átok és átkozódás (ezeket például Schiller *Haramiákjában*, Shakespeare *Lear királyában* „ártalmatlanítani” kellett); a „tisztátalan dolgok” megnevezése (például a „házasságtörés” szót a cenzornak „hütlenségre”, a felszarvazást „a férj becsapására” kellett kijavítania); mindennemű kétértelműség; mindennemű vallással kapcsolatos cselekmény, a katolikus szokások, ceremóniák, vallási titkok, tanítások profanizálása, egyházi személyek szerepeltetése (vagy, ha kivételesen engedélyeztek ilyet, csak méltóságteljes szerepben és olyan jelmezben, amely egyetlen ismert felekezeti ruhára sem hasonlított); a vallási jelképek, kolduló barátok, ateisták, vallásellenes szabadszellemeűk, eretnekek és szektások szerepeltetése; a monarchikus államforma lejáratása (például Caesar halálának, Tarquinius király elűzésének, Tell Vilmosnak vagy Stuart Mária kivégzésének ábrázolása); az ország rendjeinek és a baráti nemzeteknek az elmarasztalása; a Monarchia katonai egyenruháinak színpadi megjelenítése; a hatályos törvények nyílt színi kritikája; az egyházi rangok, címek és hivatalok megnevezése (a lelkész helyett „magisztert”, apát helyett „rendházi előljárót”, gyóntatópap helyett „lelki tanácsadót”, szent helyett „megdicsőültet” kellett a színpadon használni).

A mai olvasó hitetlenkedve kérdezheti: hogy lehet, hogy ugyanaz az ember sugallta e nevetségesen kicsinyes, egyszersmind kőkemény tilalmakat, aki vezérelvének az emberi szellem felszabadítását nevezte meg? Az ok nyilvánvaló: József számára a színházművészetben koncentrált a művészetek társadalomnevelő, vagyis esztétikai és erkölcsjavító funkciója.

Azt akarta, hogy a színház legyen „a társadalmi Jó és a társadalmi Gonosz” tükré, melynek feladata, hogy az alattvalók számára bemutassa, hogyan nyeri el jutalmát az Erény, büntetését a Bűn. A színház feladatává tette, hogy az *eszményi társadalmi állapot* egyfajta kánonjává váljék. E ponton lesz világos a jozefinista cenzúra krédója: „A cenzúra tanítója a népnek: egy értelmes, barátságos valaki, aki türelemmel és szelíden utat mutat, mivel egész természetes dolog, hogy a makacs ember rossz útra téved. De fokozatosan eljön az ész hatalma, és akkor szabadon felléphetnek majd kellemetlen írásaikkal azok is, akik a sötétséget jobban szeretik a fénynél.”<sup>41</sup>

Tehát addig, amíg „az ész hatalma” megvalósul, úgy kell vezetnünk az embereket a közjó megértésének útján, mint korlátozottan cselekvőképes gyermekeket. Allegóriként előttünk áll a *Varázsfuvola* bölcs és humánus Sarastroja, meg a tévelygő, de jobb sorsára ébredő Tamino és Papageno...

„AZ IGAZI ÓRIÁS” FELSZABADÍTÁSA • Mint már említettem, József hozzáállása a színházon kívüli szépirodalomhoz egészen más volt. Ugyanis a lektúr fontosságának megítélése terén is meglehetősen hatással volt rá az ifjabb Van Swieten. Ő volt az, aki minden munkatársánál határozottabban kiállt a klasszikus művek cenzúramentessége mellett.

41. Tobias GEBLER előterjesztéséből; MOL, kancelláriai iratok 2591/1781.



(Boccaccio novelláinak felszabadítása érdekében például azzal érvelt, hogy „habár ezekben a dolgok szabados kifejezése olykor eluralkodik, de ezek az írások mégiscsak egy nemzet felvilágosodástörténetének dokumentumai”.) Kiváló pszichológiai adottságára vall, hogy a József szemében alantas ponyvairodalom terén is sokszor sikerül az uralkodót türelemre bírnia. Jellemző erre a *Valószínűtlen és igen megdöbbentő híradás egy igazi óriásról* című könyvecske esete. Előbbit az olmtüzi cenzúra (az *Instrukciókhoz* híven) „népbutító ponyvairodalom” címen betiltotta volna, de Van Swieten e döntés felülvizsgálatát javasolta, mondván: „A föld népével szemben nem tanácsos rögtön a tökéletes felvilágosítás olyan igényével fellépni, hogy az egyszerű népnek hirtelen kelljen lemondania minden [...] önmagában ártalmatlan szórakozásról.”<sup>42</sup> Bölcs tanács, de ennél nagyságrendekkel fontosabb volt Goethe *Wertherjének* felszabadítása. A híres-hírheft regény József első tilalmi listáján még szerepelt, rossz hírét „az öngyilkosságot eredményező rajongásra való hajlam” fokozásának köszönhette. Kezdetben nemcsak a cenzúrabizottság, de az államtanács is ellene volt, míg Eger tanácsos ki nem fejtette, hogy a Werther „csakis a szerelmi hősöket tudja öngyilkosságba kergetni” és ezzel az erővel „meg kéne akár a pisztolyok, kardok és konyhakések birtoklását is tiltani”. Józsefet ennek az érvnek romantikus és egyben ironikus felhangja győzte meg: méltatlan, mi több, nevetséges lenne a Werther tilalmát fenntartani.<sup>43</sup> Lényegesen zökkenőmentesebb volt egy másik klasszikus mű, Dugonics András *Etelkájának* a szabad megjelenéshez vezető útja. Mivel a mű számos, többé-kevésbé burkolt célzással elítéli József magyarországi németesítő politikáját, a budai cenzor – a magyar cenzúragyakorlatra jellemző módon s mintha a kritika deklarált felszabadításáról nem is hallott volna – megtagadta a kinyomtatási engedélyt, de bizalmasan azt ajánlotta: tegyen Dugonics is úgy, ahogy már több szerző tette, küldje el – a hivatalos út megkerülésével – közvetlenül a bécsi cenzúrabizottságnak a kéz-



Guidoriccio da Fogliano.  
*Guidoriccio da Folignano képása. Részlet*

42. 1782. április 4-i előterjesztés. Lásd GNAU (3. lj.) 179.

43. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Bécs, St. R. 1018/1786.

iratot. Jó tanács volt: Bécsben három nap alatt (!) megkapta az *Etelka* az imprimatúrát (1788). József ekkorra már eljutott – legalábbis a lektúrirodalmat illetően – addig a felismerésig, hogy a szerzői szabadsághoz fűződő érdek fontosabb a kívánatos olvasaténál, s hogy a művek keltette asszociációk „befogása” amúgy is lehetetlen feladat.

Mint tudjuk, „az abszolutista állam eszméjének Loyolai Szent Ignáca”, ahogy Fejtő Ferenc nevezte II. Józsefet, elbukott. Víziója – az erkölcsök és a ráció emberarcú birodalma – ma is vízió. Az etatizmusnak az a foka, amellyel ezt megvalósítani törekedett, a nagy kísérletet – garantálni a közjót a társadalom aktív közreműködése nélkül<sup>44</sup> – bukásra ítélte. A közvetlenül a halála után, 1790. szeptember 13-án hozott cenzúrendelet megtiltotta bármely mű kinyomtatását, amely a legcsekélyebb kritikát gyakorolja az egyház, az állam, az uralkodó fölött és ily módon „a kétkedés vágyát vonhatja maga után, mivel az állam legfőbb törvénye a köznyugalom megőrzése”.<sup>45</sup> Ez a hang már egy másfajta abszolutizmusé. Azé, amelyben a *bonum commune* lényegében már csak egyetlen központi értéket képvisel, a *köznyugalmat*. S ez az a pillanat is, amikor megszületett a rendőri cenzúra. Tudjuk, a kritika elnyomása volt az első pont, amelyben a két egykori ellenfél: az udvar és a magyar rendiség, a jozefinista progresszió okozta megrázkódtatás után, lassan bár, de ismét egymásra talált – kezdetét vette a visszautazás az időben.

Ezért a kérdés, amelyre maga József is oly szélsőséges választ adott – képes-e önmagában az államhatalom létrehozni a közjót? –, számunkra ma aligha lehet kérdés.

Az állam erre – a társadalom széles körű aktivizálódása nélkül – képtelen. Az etatizmus egyik nagy tévedése ez. A cenzúra sosem szolgálja a közjót.

44. „Mindent meg lehessen tenni a javukra, megkérdésük nélkül” – írta az *Álmodozások* [Réveries, 1763] című ifjúkori írásában.

45. MOL, kancelláriai iratok 11767/1790.

P. Szabó Sándor

## A „PEKINGI KONSZENZUS” – KÖZIGAZGATÁS ÉS GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS A KÍNAI NÉPKÖZTÁRSASÁGBAN\*

Kína az elmúlt harminc év során megvalósította a tervgazdasági rendszerről a piacgazdasági rendszerre való átállást. Ennek folyamán ugyanakkor egy sajátosan kínai piacgazdasági és gazdaságirányítási modell jött létre, amelyet gyakorta úgy neveznek, hogy „a kínai gazdasági modell”<sup>1</sup> vagy – a Joshua Cooper Ramo által készített, *The Beijing Consensus* című tanulmány<sup>2</sup> nyomán népszerűvé vált kifejezéssel élve – „a pekingi konszenzuson” alapuló gazdasági modell. A „pekingi konszenzusnak” a „washingtoni konszenzustól”<sup>3</sup> való legfőbb eltérése az, hogy a pekingi modell lényegesen szélesebb körű lehetőségeket biztosít az államnak a piacgazdasági folyamatokba való beavatkozásra és a makrogazdasági folyamatok tervezésére, mederben tartására.<sup>4</sup> Ez a sajátosan kínai gazdaságirányítási modell az elmúlt évtizedekben rendkívül hatékonynak és sikeresnek bizonyult.

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektje „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzat* elnevezésű kutatócsoportban készült.

A szerző köszönetet mond Miklós Katalinnak a kutatást nagymértékben segítő kutatóasszisztensi közreműködéséért. Egyes témaköröknek az itteninél részletesebb kifejtését lásd e tanulmány bővebb változatában, amely a *Pro Publico Bono Online* folyóirat *Támop Speciál* rovatában jelent meg; <http://propublico-bono.hu>.

1. Juan Gabriel TOKATLIAN: „A View from Latin America” = Riordan ROETT – Guadalupe PAZ (szerk.): *China's Expansion into the Western Hemisphere. Implications for Latin America and the United States* (Washington: The Brookings Institution 2008) 72; Chun LIAO: *The Governance Structures of Chinese Firms. Innovation, Competitiveness, and Growth in a Dual Economy* (Heidelberg – London – New York: Springer Dordrecht 2009) xix–xxiii; Michael A. SANTORO: *China 2020. How Western Business Can – and Should – Influence Social and Political Change in the Coming Decade* (Ithaca (NY): Cornell University 2009) 136.

2. Joshua Cooper RAMO: *The Beijing Consensus* (London: Foreign Policy Centre 2004).

3. John WILLIAMSON: „What Washington Means by Policy Reform” = John WILLIAMSON (szerk.): *Latin American Readjustment. How Much Has Happened* (Washington: Institute for International Economics 1989).

4. Randall PEERENBOOM: *China Modernizes. Threat to the West or Model for the Rest?* (Oxford – New York: Oxford University Press 2007) 4–10.

Az elmúlt három évtized során a Kínai Népköztársaság gazdasági nagyhatalommá vált. A „reform és nyitás” (*gaige kaifang*) politikájának 1978-as kezdete óta Kína GDP-je évente átlagosan hozzávetőleg 10%-kal nőtt. 2008-ban, a pénzügyi világválság kirobbanásának évében 9,6%-os volt a növekedés, 2009-ben 9,1%-os, 2010-ben pedig 10,3%-os. Mára a kínai gazdaság a világ második legnagyobb gazdasága: mind vásárlóerő-paritáson, mind a valutaárfolyamok szerint számolva közvetlenül az Egyesült Államok után következik a sorban. Kína ugyanakkor a világ legnagyobb exportőre, nem véletlenül nevezik gyakorta a „világ műhelyének” vagy a „világ gyárának”: az elmúlt évek során maga mögött hagyta Japánt, az Egyesült Államokat és végül Németországot is. Ezzel egyidejűleg Kína a világ egyik legnagyobb piaca, 1,3 milliárd fogyasztóval, akiknek a vásárlóereje rendkívül dinamikusan növekszik. Az elmúlt harminc év során az egy főre eső jövedelem évente átlagosan kb. 8%-kal gyarapodott. A reform és nyitás politikája tehát a kínai lakosság gyors és látványos anyagi gyarapodásához vezetett. Ahogy a kínaiak mondani szokták, úton vannak a *xiaokang*, vagyis a „szerény jólét” megvalósítása felé. Piacán, mindebből fakadóan, egyre kiélezettebb verseny folyik az egyre erősödő és sokasodó belföldi vállalatok és a tömegével betelepülő külföldi cégek részvételével. A kilencvenes évek közepén a kínai állam gazdasági stratégiájában megjelenik a *zouchuqu* (angolul *go global*) stratégia: a kínai állam ösztönzi, hogy a kínai vállalatok megjelenjenek és minél erőteljesebben legyenek jelen a nemzetközi piacon. Kína tagja az APEC-nek és 2001 óta a WTO-nak. Külön figyelmet érdemel, hogy 2010. január 1-jén létrejött az ACFTA (*ASEAN-China Free Trade Area*), amely a lakosság számát tekintve (kb. 2 milliárd fő) a világ legnagyobb szabadkereskedelmi zónája, tagországai együttesen több mint 6 billió amerikai dolláros éves GDP-vel rendelkeznek.<sup>5</sup>

A mai gazdasági teljesítményhez vezető folyamatok 1978 végén, Mao Zedong halála után két évvel kezdődtek. Megindultak a reformok mind az ipar, mind a mezőgazdaság területén, és ezzel párhuzamosan zajlott a „nyitás” is: 1980-ban létrehozták a külföldi befektetők Kínába vonzásának céljából az első négy „különleges gazdasági övezetet”, amelyet nem sokkal később számos további követett. Deng Xiaoping már 1979 márciusában arra figyelmeztette a Kommunista Pártot, hogy az országnak egy sajátosan kínai és modern úton kell haladnia. 1982 szeptemberében, a 12. pártkong-

5. GUOJIA TONGJIJU [Kínai Statisztikai Hivatal]: *Zhonghua Renmin Gongheguo 2010 nian guomin jingji he shehui fazhan tongji gongbao* [Beszámoló a Kínai Népköztársaság nemzetgazdaságának és társadalmának 2010. évi fejlődésével kapcsolatos statisztikákról] (Beijing: Guojia Tongjiju 2011); [http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228\\_402705692.htm](http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm); GUOJIA TONGJIJU: *Zhongguo tongji nianjian 2010* [Kína statisztikai évkönyve 2010] *Guomin jingji hesuan* [Nemzetgazdasági számadatok] / 2-4 *Guonei shengchanzongzhi zhishu* [2-4 GDP index]; <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2010/indexch.htm>; Deepak BHATTASALI – Shantong LI – Will MARTIN (szerk.): *China and the WTO. Accession, Policy Reform, and Poverty Reduction Strategies* (Washington: World Bank and Oxford University Press 2004); ZHANG YU – LU DI: *Dangdai Zhongguo jingji* [A jelenkori kínai gazdaság] (Beijing: Zhongguo Renmin Daxue Chubanshe 2007) 467–469; ASEAN SECRETARIAT: *ASEAN-China Free Trade Area: Not a Zero-Sum Game* 7 January 2010; <http://www.asean.org/24161.htm>; WORLD BANK: *Country Brief – China*; <http://go.worldbank.org/RA0J3M8N60>.

resszus nyitóbeszédében Deng Xiaoping kijelentette, hogy a Kínai Népköztársaságnak „kínai típusú szocializmust kell építenie”. Ezzel megkezdődött a szocializmus fogalmának újradefiniálása. 1987-ben a 13. pártkongresszus kijelölte a „három lépésben való haladás programját” (*san bu zou*). Ez a következő célokat tűzte ki:<sup>6</sup>

1. 1991-ig meg kell valósítani, hogy a GNP az 1980-as évihez képest megduplázódjon, és ezáltal biztosítva legyenek a lakosság számára az alapvető életfeltételek (kínai szóhasználat: „a meleg és a jóllakás” – *wenbao*).
2. A 2000. év végéig négyszereződjön meg a GNP az 1980-as évihez képest, és a lakosság érje el a „szerény jólét” (*xiaokang*) állapotát.
3. A XXI. század közepéig az egy főre eső GNP jusson el a közepesen fejlett országok szintjéig, a lakosság pedig érje el a viszonylagos gazdagság állapotát, alapvetően valósuljon meg a modernizálás, majd erről az alapról haladjon tovább az ország.

Az 1980-as GNP megduplázását a tervezettnél három évvel korábban, 1988-ban sikerült megvalósítani, megnégyszerezését pedig 1995-ben, azaz öt évvel a kijelölt időpont előtt. 2002-ben a 16. pártkongresszus már azt tűzte ki célul, hogy 2020-ig a 2000. évi GDP négyszereződjön meg.<sup>7</sup>

1992-ben – már a Jiang Zemin-érában – a 14. pártkongresszus kimondta: „a gazdasági rendszer reformjának célja létrehozni a szocialista piacgazdaság rendszerét.” A „szocialista piacgazdaság” létrehozásának meghirdetésével voltaképpen „titkos gazdasági rendszerváltás” vette kezdetét, megszűnt az úgynevezett kétvágányos rendszer (melynek az volt a lényege, hogy kombinálta egymással a tervgazdasági és a piacgazdasági rendszert, miközben a hangsúlyt fokozatosan az utóbbira helyezte át), és Kína megvalósította a piacgazdasági rendszerre való átállást. Az állam ugyanakkor fenntartotta magának a gazdaság folyamatai és szereplői feletti erős kontroll jogát.<sup>8</sup> Ez jól tükröződik a kínai alkotmány alábbi cikkelyeiben is:

„Az állam szocialista piacgazdaságot működtet. Az állam nagy hangsúlyt helyez a gazdasággal kapcsolatos törvények meghozatalára, és tökéletesíti a makrogazdasági szabályozást és irányítást. Az állam a vonatkozó törvényeknek megfelelően tiltja, hogy bármilyen szervezet vagy személy megzavarja a társadalom gazdasági rendjét.”<sup>9</sup>

„Az állam védi az egyéni vállalkozások, a magánvállalkozások és a többi nem állami tulajdonú gazdasági forma törvényes jogait és érdekeit. Az állam bátorítja, támo-

6. HAN Qi: *Zhongguo jingji gailun* [A kínai gazdaság áttekintő elemzése] (Beijing: Qinghua Daxue Chubanshe 2007) 9–10, 24–26; HE Qin: *Zhonghua Renmin Gongheguo shi* [A Kínai Népköztársaság történelme] (Beijing: Gaodeng Jiaoyu Chubanshe 2007) 265, 275–291, 292; Barry NAUGHTON: *The Chinese Economy. Transitions and Growth* (Cambridge–London: The MIT Press 2007) 85–110; ZHANG–LU (5. lj.) 39–45, 449–456.

7. HAN (6. lj.) 9–10.

8. HAN (6. lj.) 24–29, NAUGHTON (6. lj.) 85–110; ZHANG–LU (5. lj.) 22–27.

9. *Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa* [A Kínai Népköztársaság alkotmánya] (Beijing: Zhongguo Fazhi Chubanshe 2007) 16. (15. cikkely).



gatja és orientálja a nem állami tulajdonú gazdasági formák fejlődését, ugyanakkor a nem állami tulajdonú gazdasági formák felett a törvényeknek megfelelően felügyeletet és irányítást gyakorol.”<sup>10</sup>

#### A KÍNAI GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI RENDSZER FŐBB JELLEMZŐI ÉS LEGFONTOSABB SZERVEZETEI

A jelenlegi kínai gazdaságirányítási rendszer alapvetően ötféle feladatkört oszt el a gazdaságirányítással foglalkozó közigazgatási szervezetek között. Ezek a következők: 1. a nemzetgazdaság és a társadalom fejlődésének tervezése, a fejlődési irányok kialakítása; 2. a gazdaság működésének szabályozása és irányítása; 3. a gazdaság működésének, a gazdasági szereplők tevékenységének felügyelete, ellenőrzése; 4. a gazdasággal kapcsolatos információszolgáltatás és tanácsadás; 5. az állami vagyon kezelése.<sup>11</sup>

Az egyes feladatkörökhöz kapcsolódó feladatokkal jellemzően több közigazgatási szervezet foglalkozik, a feladatokat egymás között megosztva. Ugyanakkor gyakori az is, hogy egy adott közigazgatási szervezet tevékenysége a fenti feladatkörök közül többet is érint.

Az 1. feladatkör, vagyis a nemzetgazdaság és a társadalom fejlődésének tervezése, a fejlődési irányok kialakítása, magában foglalja a makrogazdasági tervezést, a makrogazdasági stratégiák kialakítását, a gazdasági reformok kidolgozását stb. Ide tartozik például az „ötéves tervek” elkészítése is. A Kínai Népköztársaságban továbbra is folyamatosan készülnek és nagy jelentőséggel bírnak a szocialista tervgazdasági rendszerből megörökölt ötéves tervek. Kína jelenleg a 12. ötéves terv végrehajtásánál tart. A mai ötéves tervek azonban jelentős mértékben eltérnek a korábbiaktól: elsősorban gazdaságpolitikai stratégiákat, stratégiai célkitűzéseket tartalmaznak. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy a mostani ötéves tervekben Kína elsősorban a következő öt év gazdaságfilozófiáját és gazdaságpolitikai irányelveit határozza meg. Az 1. feladatkörhöz tartozó feladatok legfőbb kivitelezője a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság (*Guojia Fazhan Yu Gaige Weiyuanhui*). Ugyanezen a területen fontos szerepet tölt be továbbá a Kereskedelmi Minisztérium (*Shangwu Bu*), a Mezőgazdasági Minisztérium (*Nongye Bu*), a Pénzügyminisztérium (*Caizheng Bu*), az Ipari és Informatizálási Minisztérium (*Gongye He Xinxihua Bu*) és sok más közigazgatási egység. Ezen a területen a különböző közigazgatási egységeknél végzett releváns tevékenységek koordinálását, összehangolását a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság végzi.

A 2. feladatkör, vagyis a gazdaság működésének szabályozása és irányítása magában foglalja a makrogazdasági szabályozást és irányítást, a fiskális és a monetáris rendszer szabályozását. A kapcsolódó feladatokat többek között a Pénzügyminisztérium, a jegybank szerepét betöltő Kínai Népi Bank (*Zhongguo Renmin Yinhang*), a Kereskedelmi Minisztérium és számos más közigazgatási szervezet látja el. A makrogazdaság

10. *Zhonghua Renmin Gongheguo Xianfa* (9. lj.) 15. (11. cikkely).

11. GUO Xiacong: *Zhengfu jingjixue* [Kormányzati gazdaságtan] (Beijing: Zhongguo Renmin Daxue Chubanshe 2007) 79–80.

irányításának és szabályozásának fontos eszközei a törvények, a kormányrendeletek, a minisztériumi rendeletek, előírások is.

A 3. feladatkörbe tartozó teendőket, vagyis a gazdaság működésének, a gazdasági szereplők tevékenységének felügyeletét és ellenőrzését sokféle eszköz segítségével végzik az illetékes közigazgatási szervezetek, többek között különféle adminisztratív eszközök alkalmazásával (például nyilvántartások vezetése, feltételekhez kötött engedélyezések stb.) és vizsgálatok lefolytatásával. A feladatkörrel kapcsolatos munkákat számos közigazgatási szervezet végzi. Ezek közül ki kell emelnünk az Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatalok (*Gongshang Xingzheng Guanliju*) országos hálózatát, amely a közvetlenül az Államtanács alá rendelt központi hivatalból, valamint a központi hivatal alá rendelt, a közigazgatás különböző szintjein található helyi szintű hivatalokból áll. Az Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatalok a kínai gazdaság-felügyelet alapvető fontosságú résztvevői. A területen tevékenykedő közigazgatási szervezetek közül ki kell emelnünk továbbá a központi és a helyi szintű adóhivatalokat és vámhivatalokat, továbbá a Bankszektor-felügyeleti Bizottságot (*Yinhangye Jiandu Guanli Weiyuanhui*) és a Tőzsdefelügyeleti Bizottságot (*Zhengquan Jiandu Guanli Weiyuanhui*).

A gazdasággal kapcsolatos információszolgáltatást és tanácsadást, vagyis a 4. feladatkörbe tartozó tevékenységet végző közigazgatási intézmények közé tartozik például az Állami Statisztikai Hivatal (*Guojia Tongjiju*) és valamennyi gazdaságirányítással foglalkozó közigazgatási szervezet, köztük a különböző szintű Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatalok.

Az állami vagyon kezelését, vagyis az 5. feladatkörrel kapcsolatos munkákat elsősorban az Állami Vagyonfelügyeleti Bizottság (*Guoyou Zichan Jiandu Guanli Weiyuanhui*) végzi, amelynek van egy központi és számos különböző szintű helyi hivatala.

Az alábbiakban a kínai gazdaságirányítási rendszer legfontosabb szervezetei közül bemutatok három alapvető fontosságú szervezet, a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság, a Kereskedelmi Minisztérium, valamint az Országos Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatal tevékenységét.

## A NEMZETI FEJLESZTÉSI ÉS REFORMBIZOTTSÁG

A Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság (*Guojia Fazhan Yu Gaige Weiyuanhui*) fő feladatai:<sup>12</sup>

Kidolgozza a nemzetgazdaság és a társadalom fejlesztésének stratégiáját, közép- és hosszú távú, valamint éves terveit, és összehangolja mindezek megvalósítását. Átfogó módon koordinálja a gazdaság és a társadalom fejlődését, tanulmányozza és elemzi a bel- és külföldi gazdasági helyzetet, meghatározza a nemzetgazdasági fejlődés, az általános árszínvonal-szabályozás és a fontosabb gazdasági struktúrák tökéletesítésének

12. *Zhonghua Renmin Gongheguo Guojia Fazhan Yu Gaige Weiyuanhui / Wei jianjie* [A Kínai Népköztársaság Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottsága / Ismertető a Bizottságról]; [http://www.sdpc.gov.cn \[/jj/default.htm\]](http://www.sdpc.gov.cn [/jj/default.htm]).



*Szent Mártont lovaggá ütik*

céljait és politikáját, különféle gazdasági módszereket és politikai irányelveket komplex módon ötvöző javaslatokat fogalmaz meg. Az Államtanács felhatalmazása alapján az Országos Népi Képviselői Nagygyűlés számára jelentést készít a népgazdasági és társadalmi fejlesztési tervről.

Monitorizálja a makrogazdaság és a társadalom fejlődésének trendjeit, a feladatai közé tartozik előrejelzések, figyelmeztetések készítése, az információnyújtás segítségével történő útmutatás; tanulmányozza a makrogazdaság működését, egyensúlyi helyzetét, a nemzetgazdaság biztonságát, valamennyi ágazat biztonságát és egyéb fontos témaköröket, és javaslatot tesz a makroszintű szabályozás politikai irányelveivel kapcsolatban. Koordinálja a gazdaság működésében jelentkező fontos problémák megoldását, szabályozza a gazdaság működését, vészhelyzet esetén felelős a fontos javak elosztásának, illetve szállításának megszervezéséért.

Áttekinti és elemzi a fiskális, monetáris stb. helyzetet, részt vesz a fiskális, monetáris és földügyi politika kialakításában, kialakítja az árpolitikát és koordinálja annak megvalósítását. Felügyeli, ellenőrzi az árpolitika végrehajtását. Koordinálja az állami árszabályozás alá eső fontos termékek árának és fontos díjtételeknek a meghatározását és a szabályozását. A törvényi előírásoknak megfelelően kivizsgálja és bünteti a törvényellenes árképzést, az ármonopóliumot stb. Felelős a teljes külföldi adóssághalmozás kontrollálásáért, monitorozásáért, szerkezetének javításáért, elősegíti a nemzetközi fizetési mérleg egyensúlyát.

Irányítja, ösztönzi és átfogóan koordinálja a gazdasági rendszer reformját. Tanulmányozza a gazdasági rendszer reformjával, illetve a kifelé való nyitással kapcsolatos fő kérdésköröket. Koordinálja a gazdasági rendszer egészének reformjával kapcsolatos reformtervezetek kidolgozását, a hozzá tartozó gazdasági rendszerekkel kapcsolatos reformtervezetek kidolgozását, a többi illetékes szervvel együttműködésben végzi a gazdaság különféle rendszereivel kapcsolatos reformtervezetek összehangolását, irányítja a gazdasági rendszer reformjával kapcsolatos kísérleti projektekkel és kísérleti területekkel összefüggő munkákat.

Felelős a jelentős építési projektek és a termelőerők elosztásának tervezéséért, meghatározza az állóeszköz beruházások öszsvolumenével és szerkezetével kapcsolatos szabályozási célokat, politikát és intézkedéseket, összehangolja a központi állami beruházást igénylő és a jelentős építési projektet érintő terveket. Központi költségvetési forrásból építési alapot különít el, és az Államtanács által megszabott hatáskörének megfelelően végzi a fontos építési projektekkel, a külföldi tőkéből megvalósuló jelentős beruházásokkal, a határon túli erőforrások kiaknázásával stb., illetve a nagy devizaigényű beruházásokkal kapcsolatos jóváhagyásokat, engedélyezéseket, pénzügyi ellenőrzéseket. Irányítja és felügyeli a külföldi építési célú hitelek felhasználását. Orientálja a magánszférából érkező befektetéseket. Kidolgozza a külföldi tőke felhasználásával és a határon túli befektetésekkel kapcsolatos stratégiát, terveket, a gazdasági egyensúllyal és a szerkezetátalakítással összefüggő célokat, politikai irányelveket. Koordinálja a jelentős építési projektek felügyeletét. Irányítja a projektekkel kapcsolatos tanácsadói ágazat fejlődését.

Ösztönzi a gazdaság struktúrájának stratégiai átalakítását. Koordinálja a különböző termelési szektorokkal kapcsolatos komplex politika kialakítását, megoldásokat ke-



res a primer, a szekunder és a terciér ágazat főbb problémáira, összehangolja a vonatkozó fejlesztési terveket és fő politikai irányelveket, elvégzi mindezek összehangolását a nemzetgazdaság és a társadalom fejlesztésével kapcsolatos tervekkel, stratégiákkal. Megoldásokat keres a mezőgazdaság, illetve a falusi gazdaság és társadalom fejlődésével kapcsolatos fontos problémákra. A többi illetékes szervvel együtt kidolgozza a szolgáltató és a logisztikai ágazatra vonatkozó fejlesztési stratégiát és főbb politikai irányelveket. Koordinálja a csúcstechnológiai ágazatok és gyártási technológiájuk fejlesztésével kapcsolatos stratégiák, tervek és fontos politikai irányelvek kidolgozását. Koordinálja a fontos technikai berendezések széles körű elterjesztésével kapcsolatos és egyéb problémák megoldását.

Összehangolja a tematikus ipari parkokkal kapcsolatos fejlesztési tervek kidolgozását és megvalósítását, továbbá elvégzi a megvalósulás monitorizálását és értékelését. Koordinálja a térségek összehangolt fejlődésével, a nyugat-kínai területek fejlesztésével, az északkelet-kínai és más térségekben lévő nagy múltú ipari bázisok revitalizálásával, a közép-kínai térség fejlődésének gyorsításával kapcsolatos stratégiák, fejlesztési tervek és fontos politikai irányelvek kidolgozását. Kidolgozza a városiasodás fejlesztésének stratégiáját és fontos politikai irányelveit, felel a regionális gazdasági együttműködések átfogó összehangolásáért.

Felel a fontos termékek piaci egyensúlyáért és az e termékekkel kapcsolatos makroszintű szabályozásért, végzi a fő mezőgazdasági és ipari termékek, valamint nyersanyagok export-importjának volumentervezését és a tervek megvalósulásának felügyeletét, a gazdasági körülmények figyelembevételével módosítja az export-import volumenekkel kapcsolatos terveket. Kidolgozza a nemzeti stratégiai javak tartalékolásával kapcsolatos terveket, koordinálja a nemzeti stratégiai javak begyűjtését, felhasználását, megújítását és kezelését, a többi illetékes szervvel közösen kezeli az ország gabona-, pamut-, cukor- és egyéb készleteit.

A társadalomfejlesztési politikát összehangolja a gazdaságfejlesztési politikával. Koordinálja a társadalomfejlesztési stratégiák, átfogó társadalomfejlesztési tervek, éves tervek kidolgozását, részt vesz a népességgel, a születésszabályozással, a tudománnyal, technikával, oktatással, egészségüggyel, civil közigazgatással stb. kapcsolatos fejlesztési tervek kidolgozásában. Ösztönzi a szociális ellátások fejlesztését, kidolgozza a foglalkoztatottság növelésével, a jövedelmek eloszlásának kiigazításával, a társadalombiztosítás fejlesztésével, a gazdaság összehangolt fejlődésével kapcsolatos politikai javaslatait, koordinálja a szociális ellátás terén és a reformfolyamat során felmerülő fontos problémák kezelését és a vonatkozó politikai irányelvek kidolgozását.

Fejleszti a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos stratégiát. Felelős az energiatakarékosság és az emissziócsökkentés átfogó koordinálásáért, összehangolja a ciklikus gazdaság fejlesztésével, az energia- és erőforrásokkal való osztársadalmi takarékosággal kapcsolatos tervek, politikai irányelvek és intézkedések kidolgozását és megvalósítását. Részt vesz az ökoszisztéma építésével és a környezet védelmével kapcsolatos tervek kidolgozásában, koordinálja az ökoszisztéma építésével, az energia- és erőforrásokkal való takarékosággal kapcsolatos fontos problémák megoldását. Átfogóan koordinálja a környezetvédelmi szektorral és a tiszta termelés ösztönzésével kapcsolatos munkákat.



Összehangolja az éghajlatváltozással kapcsolatos stratégiák, tervek és politikák kidolgozását. A többi illetékes szervvel közösen részt vesz a nemzetközi klímakonferenciákon. Felelős az állam által az ENSZ klímaváltozási keretszerződésében vállaltak megvalósításáért.

Megfogalmazza a nemzetgazdaság és a társadalom fejlődésével, a gazdasági rendszer reformjával és a külföld felé történő nyitással kapcsolatos törvények és rendeletek tervezetét, kidolgozza a minisztériumi rendeleteket. A vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően országosan irányítja és koordinálja a tendereztetési munkákat.

Koordinálja a nemzetgazdaság mobilizálási tervének kidolgozását, tanulmányozza a nemzetgazdaság mobilizálásának a nemzetgazdaság és a honvédelem fejlesztésével való kapcsolatát, összehangolja a nemzetgazdaság mobilizálásának megvalósításával kapcsolatos munkákat.

Elvégzi a Nemzeti Honvédelmi Mozgósítási Bizottság, az Államtanács Nyugat-Kína Fejlesztéséért Felelős Vezetői Csoportja, az Államtanácson belüli Északkelet-kínai Nagy Múltú Ipari Bázisok Revitalizálását Irányító Vezetői Csoport, valamint az Éghajlatváltozással, Energiatakarékossággal és Emissziócsökkentéssel Kapcsolatos Munkák Vezetői Csoportja által rábízott konkrét feladatokat.

Elvégzi az Államtanács által rábízott egyéb feladatokat. Az Államtanács előírásainak megfelelően irányítja az Állami Gabonahivatalt és az Állami Energiahivatalt.

#### A KERESKEDELMI MINISZTÉRIUM

A Kereskedelmi Minisztérium (*Shangwu Bu*) fő feladatai a következők:<sup>13</sup>

Megtervezi a külkereskedelemmel, a belföldi kereskedelemmel, valamint a nemzetközi gazdasági együttműködéssel kapcsolatos stratégiát és politikát, megfogalmazza a külkereskedelemmel, a belföldi kereskedelemmel, a külföldről érkező befektetésekkel, a külföld felé irányuló segélyezéssel és befektetésekkel, valamint a nemzetközi gazdasági együttműködésekkel kapcsolatos törvény- és rendeletjavaslatokat, kialakítja a minisztériumi szabályozásokat. Javaslatokat fogalmaz meg a hazai gazdasági és kereskedelmi szabályozás belső harmonizálásával, valamint a hazai szabályozásnak a nemzetközi gazdasági és kereskedelmi egyezményekkel és megállapodásokkal való összhangba hozásával kapcsolatban. Tanulmányozza a gazdasági globalizáció, a regionális gazdasági együttműködések, a modern disztribúciós módozatok fejlődési trendjeit, a disztribúciós rendszer reformját, és javaslatokat fogalmaz meg mindezekkel összefüggésben.

Ösztönzi a disztribúciós rendszerek szerkezeti átalakítását, irányítja a disztribúciós rendszerbe tartozó vállalatok reformját, a kereskedelmi szolgáltató ágazat és a lakóközösségi üzleti tevékenység fejlődését. Javaslatokat tesz a kis és közepes kereskedelmi vállalatok fejlesztését célzó politikával kapcsolatban, előmozdítja a disztribúció standardizálását és a kereskedelmi láncok, a franchise, a logisztikai disztribúció, az elektronikus kereskedelem és egyéb modern disztribúciós módszerek fejlődését.

13. *Zhonghua Renmin Gongheguo Shangwu Bu / Zhuyao zhize* [A Kínai Népköztársaság Kereskedelmi Minisztériuma / Főbb feladatkörök]; <http://www.mofcom.gov.cn> [/mofcom/zhizi.shtml].

Elkészíti a hazai kereskedelem fejlesztésével kapcsolatos terveket, serkenti a városi és a falusi piacok fejlődését, kidolgozza a piaci rendszerek építésére irányuló hazai és külföldi befektetéseket orientáló politikai irányelveket, irányítja a tömegtermékek nagykereskedelmi piacainak tervezését, a városi kereskedelmi hálózatok tervezését, a kereskedelmi rendszer építését, ösztönzi a falusi piaci rendszerek építését, szervezi és kivitelezi a falvak modern disztribúciós hálózataival kapcsolatos projekteket.

Koordinálja a piacgazdasági rend konszolidációjával és standardizálásával kapcsolatos munkákat, kialakítja a piaci működés és a disztribúció rendjének szabályozásával kapcsolatos politikai irányelveket, ösztönzi a bizalomépítést a kereskedelem területén, orientálja a kereskedelmi ágazatot a becületes kereskedés irányába, a piaci szereplők megbízhatóságával kapcsolatos közszolgálati platformokat létesít, a vonatkozó szabályok szerint ellenőrzi a különleges disztribúciós ágazatokat.

Szervezi és végrehajtja a fontos fogyasztási termékek piacainak szabályozását és a fontos nyersanyagok disztribúciójának felügyeletét. Létrehozza és tökéletesíti az alapvető fontosságú termékek piaci ellátását biztosító vészhelyzet-menedzselési rendszert, monitorizálja és elemzi a piac működését, a termékek keresletének és kínálatának helyzetét, vizsgálja és elemzi a termékek áraival kapcsolatos információkat, orientációs tevékenységet végez előrejelzések, figyelmeztetések és információnyújtás révén, megosztottan felelős a fontos fogyasztási termékek tartalékolásának irányításáért és piacának szabályozásáért, a vonatkozó előírásoknak megfelelően felügyeli a finomított olaj disztribúcióját.

Kialakítja a gyógyszer-disztribúciós ágazat fejlődésével kapcsolatos fejlesztési terveket, politikát és a vonatkozó szabványokat, ösztönzi a gyógyszer-disztribúciós ágazat struktúrájának átalakítását és irányítja az ágazat reformját, ösztönzi a modern disztribúciós módokat elterjedését.

Meghatározza az import és export termékekkel, valamint a feldolgozó kereskedelemmel kapcsolatos igazgatási irányelveket, az import-export irányítás alá eső termékek és technológiák listáját, kidolgozza a külkereskedelmi növekedés modelljének átalakítását célzó politikai irányelveket és intézkedéseket, szervezi és megvalósítja a fontos ipari termékek, nyersanyagok és fontos mezőgazdasági termékek import és export összmennyiségének tervezését, más illetékes szervekkel közösen koordinálja a tömegtermékek exportját és importját, irányítja a kereskedelemfejlesztési tevékenységeket és a külkereskedelem fejlesztési rendszer építését.

Kialakítja és végrehajtja a technológia-külkereskedelemmel, a technológiaexport felügyeleti rendszerével, valamint a technológiák és a kész berendezések export-importját ösztönző kereskedelempolitikával kapcsolatos irányelveket, előmozdítja az import és az export standardizálását, a törvényi előírásoknak megfelelően felügyeli a technológiabehozatalt, a berendezésimportot és az állam által korlátozott technológiaexportot, a törvényi előírásoknak megfelelően végzi a tömegpusztító fegyverek elterjedésének megakadályozását célzó biztonsági kezdeményezéssel, illetve egyéb, a nemzetbiztonsággal összefüggő export-import engedélyek kiadását.

Irányítja a szolgáltatáskereskedelem fejlődésének tervezését és ehhez kapcsolódó munkákat végez, az illetékes államigazgatási szervekkel közösen kidolgozza a szolgáltatásexport és a szolgáltatáskiszervezés fejlesztésével kapcsolatos terveket és politikai

irányelveket, koordinálja ezek megvalósítását, ösztönzi a szolgáltatáskiszervezéssel kapcsolatos platformok kiépítését.

Kidolgozza az ország multi- és bilaterális (beleértve a regionális és szabadkereskedelmi övezeti) gazdasági és kereskedelmi együttműködési stratégiáját és politikáját, elsődleges felelőse a külfölddel folytatott multi- és bilaterális gazdasági-kereskedelmi tárgyalásoknak, koordinálja az álláspontok kicserélését, aláírja a vonatkozó dokumentumokat és felügyeli azok végrehajtását. Multi- és bilaterális kormányközi gazdasági-kereskedelmi kapcsolattartási mechanizmusokat épít ki és koordinálja az ezzel kapcsolatos munkát. Foglalkozik a más országokkal (vagy térségekkel) folytatott gazdasági-kereskedelmi kapcsolatok terén felmerülő fontos kérdésekkel, irányítja az azon országokkal folytatott gazdasági-kereskedelmi tevékenységet, amelyekkel Kína nem áll diplomáciai kapcsolatban, meghatalmazás alapján képviseli a kínai kormányt a WTO-val való kapcsolattartásban, elsődleges felelőse a WTO keretein belüli tárgyalásoknak, a kereskedelmi politikával kapcsolatos vizsgálatoknak, a konfliktusrendezéseknek, az információnyújtásnak és egyéb tevékenységeknek. Végzi a külkereskedelemmel, a külgazdasággal kapcsolatos koordinációs feladatokat.

Koordinálja az antidömpinggel, antiszubszenciával, a kereskedelmi korlátozásokkal és más, a méltányos kereskedelemmel összefüggő munkákat, kiépíti a méltányos export-import kereskedelemmel kapcsolatos riasztási mechanizmusokat, a törvényi előírásoknak megfelelően végzi a külkereskedelemmel és az ágazati veszteségekkel, károkkal kapcsolatos felméréseket, irányítja és koordinálja a termelés biztonságával kapcsolatos munkákat, a kínai exporttermékekkel szembeni külföldi antidömping eljárásokkal, antiszubszenciós eljárásokkal és kereskedelmi korlátozásokkal kapcsolatos feladatokat.

Makroszinten irányítja a külföldről érkező befektetésekkel kapcsolatos munkákat, kidolgozza az erre vonatkozó politikai irányelveket és reform irányvonalakat, továbbá koordinálja ezek megvalósítását. A törvényi előírásoknak megfelelően elbírálja és jóváhagyja a külföldi befektetésű vállalatok alapítását és a vállalattal kapcsolatos módosításokat, a törvényi előírásoknak megfelelően elbírálja és jóváhagyja a külföldi tőkéből megvalósuló kiemelt beruházási projektek alapító okiratait és azok jelentős módosításait, a törvényi előírásoknak megfelelően felügyeli és vizsgálja, hogy a külföldi tőkével működő vállalatok valóban a vonatkozó törvényeknek, szabályoknak, előírásoknak, illetve az alapító okiratban foglaltaknak megfelelően működnek-e, koordinálja az ezzel kapcsolatban felmerülő problémák megoldását. Irányítja a befektetésösztönzéssel és a külföldi befektetésű vállalatok jóváhagyásával kapcsolatos munkákat, szabályozza a külföldi üzleti partnerkereséssel és befektetésvonzással kapcsolatos tevékenységeket, irányítja az országos szintű gazdasági-technológiai fejlesztési területekkel, a Suzhoui Ipari Parkkal, a határ menti gazdasági együttműködési területekkel kapcsolatos feladatokat.

Felelős a külfölddel folytatott gazdasági együttműködésekért, kidolgozza és megvalósítja az erre vonatkozó politikát, a törvényi előírásoknak megfelelően igazgatja és felügyeli a külföldi vonatkozású kiszervezéses projekteket, a külfölddel folytatott munkaügyi együttműködések stb., kialakítja a kínaiak külföldi munkavállalásával kapcsolatos politikát, irányítja a külföldön dolgozó kínaiak jogainak védelmét célzó

munkát, kidolgozza a határon túl megvalósuló befektetésekkel kapcsolatos igazgatási módszereket és konkrét politikai irányelveket, a törvényi előírásoknak megfelelően végzi a belföldi vállalkozások külföldi befektetéseinek, cégalapításainak engedélyezését (kivéve a pénzügyi szektort).

Felelős a külföldi segélyezési tevékenységért, kialakítja és megvalósítja a külföldi segélyezés politikáját, előmozdítja a külföldi segélyezés módjainak reformját, elkészíti a külföldi segélyezésre vonatkozó terveket, meghatározza a külföldi segélyezési programokat és koordinálja megvalósításukat. Irányítja a külföldi segélyezést célzó állami segélyalapok felhasználását, kezeli a Kínának juttatott multi- és bilaterális, nem visszatérítendő segélyeket és pénzadományokat.

Megtervezi és végrehajtja a Hongkongi és a Makaói Különleges Közigazgatási Területtel, valamint a Taiwan térséggel kapcsolatos gazdasági és kereskedelmi terveket, politikát, a Hongkongi és a Makaói Különleges Közigazgatási Területek illetékes szerveivel és Taiwan térség meghatalmazott szerveivel gazdasági-kereskedelmi konzultációkat folytat, és aláírja az ezzel összefüggő dokumentumokat, felelős az anyaország, valamint a Hongkongi és a Makaói Különleges Közigazgatási Terület közötti kereskedelmi kapcsolattartás mechanizmusával kapcsolatos munkákért, koordinálja és végzi a Taiwan felé irányuló közvetlen kereskedelmi kapcsolatokkal összefüggő tevékenységeket.

A törvényi előírásoknak megfelelően a gazdasági szereplők tömörüléseit monopóliumellenes vizsgálatnak veti alá, irányítja a vállalatok külföldi monopóliumellenes panaszrendezéseivel kapcsolatos munkákat, multi- és bilaterális versenypolitikai kommunikációt és együttműködéseket folytat.

Irányítja Kína WTO-beli képviselőcsoportjának munkáját, az ENSZ, illetve releváns nemzetközi szervezetek keretében működő gazdasági és kereskedelmi képviselői szervezeteinek munkáját, felelős a kereskedelemmel és a gazdasággal kapcsolatos tevékenységük irányításáért, személyi ügyeikért, kapcsolatot tart a nemzetközi multilaterális gazdasági-kereskedelmi szervezetek kínai képviselői szerveivel és más országok Kínában működő hivatalos kereskedelmi szerveivel.

A fentiekben túl elvégzi az Államtanács által rábízott egyéb feladatokat.

#### AZ ORSZÁGOS IPARI ÉS KERESKEDELMI KÖZIGAZGATÁSI HIVATAL

Az Országos Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatal (*Guojia Gongshang Xingzheng Guanliju*) fő feladatai:<sup>14</sup>

Felügyeli a piacot és betartatja a piacra vonatkozó törvényeket. Javaslatokat dolgoz ki a vonatkozó törvényekkel és előírásokkal kapcsolatban, kimunkálja az ipari-kereskedelmi közigazgatás tárgy körébe tartozó előírásokat és politikai irányelveket.

14. *Zhonghua Renmin Gongheguo Guojia Gongshang Xingzheng Guanli Zongju / Zuzhi Jigou / Zhuyao zhize* [A Kínai Népköztársaság Országos Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatala / Szervezeti felépítés / Főbb feladatkörök]; <http://www.saic.gov.cn> [/zzjg/zyzz/].

Feladata minden típusú vállalat, mezőgazdasági termelőszövetkezet, vállalkozást folytató egység vagy személy, külföldi cégképviselő és más piaci szereplők nyilvántartásba vétele és felügyelete, felelős a jogosulatlan üzleti tevékenységek törvény szerinti kivizsgálásáért és megszüntetéséért.

A törvényi előírásoknak megfelelően szabályozza és védelmezi a piaci rendet, felügyeli a piaci tevékenységeket, az internetes kereskedelmi és szolgáltatási tevékenységet.

Felügyeli a forgalomban lévő áruk minőségét, a forgalomban lévő élelmiszerek biztonságát, szervezi és végzi a szolgáltatási szektorban a fogyasztók védelmét, kivizsgálja és bünteti a hamisításokat és egyéb illegális tevékenységeket, irányítja a fogyasztói kérdések, panaszok, feljelentések fogadásával és kezelésével kapcsolatos munkát, illetve az ezzel kapcsolatos hálózat kiépítését, védi az üzleti tevékenységet folytatók és a fogyasztók törvényes jogait és érdekeit.

Kivizsgálja és bünteti az illegális direktmarketing és multilevelmarketing-ügyeket, a törvényeknek megfelelően felügyeli a direktmarketinget folytató cégeket, személyeket és tevékenységüket.

Feladata a monopóliumot biztosító szerződésekkel, a piaci erőfölénnyel való visszaélésekkel, a közigazgatási hatalommal való visszaélés révén megvalósított versenykizárásokkal és versenykorlátozásokkal kapcsolatos monopóliumellenes törvények betartatása (kivéve az ármonopólium témakörét). A törvényeknek megfelelően kivizsgálja és bünteti az egyenlőtlen versenyt, az üzleti vesztegetést, a csempészetet és egyéb illegális gazdasági tevékenységeket.

A törvényeknek megfelelően ellenőrzi a brókereket, brókercegeket és a brókeri tevékenységet.

A törvényeknek megfelelően végzi a szerződések hatósági felügyeletét, feladata az ingó zálogok nyilvántartása, szervezi az aukciók felügyeletét, a törvényeknek megfelelően kivizsgálja és bünteti a szerződésszegéseket és egyéb törvénytelen cselekedeteket.

Orientálja a reklámpiar fejlődését, és felel a reklámtevékenység felügyeletéért.

Feladata a kereskedelmi márkák bejegyzése és felügyelete, a törvényeknek megfelelően védi a kereskedelmi márkák kizárólagos használatának jogát, kivizsgálja és bünteti a kereskedelmi márkákkal való visszaéléseket, kezeli a védjegyekkel kapcsolatos vitákat, odaítéli a „Neves Kínai Márka” címet és védi az ilyen márkákat. Feladata a speciális jelek és a hivatali logók bejegyzése, nyilvántartása és védelme.

Szervezi és irányítja a cégek, ipari és kereskedelmi magánvállalkozók, árucserpiacok megbízhatósági besorolását, tanulmányozza, elemzi, továbbá a törvényi előírásoknak megfelelően nyilvánosságra hozza a piaci szereplők regisztrációjával kapcsolatos alapvető információkat, a kereskedelmi márkák regisztrációjával kapcsolatos információkat stb.

Feladata az egyéni vállalkozók és a magánvállalatok tevékenységének felügyelete és a tevékenységükhöz kapcsolódó szolgáltatások nyújtása.

Nemzetközi együttműködések és kapcsolatokat létesít az ipari és kereskedelmi igazgatás területén.



Országszerte irányítja a különböző közigazgatási szinteken működő Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatalok munkáját.

Elvégzi az Államtanács által rábízott egyéb feladatokat.

#### HELYI SZINTŰ HIVATALOK

Mindhárom bemutatott szervezetnek országszerte működnek hivatalai a helyi közigazgatás különböző szintjein. A helyi hivatalok az országos központ, illetve az eggyel magasabb szintű hivatal irányítása alatt végzik munkájukat. Shandong tartomány példáján szemléltetve: a tartományi központban a Nemzeti Fejlesztési és Reformbizottság tartományi hivatalaként működik a Shandong Tartományi Fejlesztési és Reformbizottság (*Shandong Sheng Fazhan Gaige Weiyuanhui*), a Kereskedelmi Minisztérium tartományi hivatalaként működik a Shandong Tartományi Kereskedelmi Hivatal (*Shandong Sheng Shangwu Ting*), és az Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatal tartományi hivatalaként működik a Shandong Tartományi Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatal (*Shandong Sheng Gongshang Xingzheng Guanliju*). Az eggyel alacsonyabb közigazgatási szinten, a tartomány városaiban is mindhárom szervezetnek működnek hivatalai, például Jinan városban működik a Jinan Városi Fejlesztési és Reformbizottság (*Jinan Shi Fazhan Gaige Weiyuanhui*), a Jinan Városi Kereskedelmi Hivatal (*Jinan Shi Shangwu Ju*) és a Jinan Városi Ipari és Kereskedelmi Közigazgatási Hivatal (*Jinan Shi Gongshang Xingzheng Guanliju*). Ily módon mindhárom bemutatott szervezet országos hivatali hálózattal rendelkezik.

#### ÖSSZEGZÉS

A kínai közigazgatás nagy figyelmet fordít a gazdaság fejlődésének rövid, közép- és hosszú távú tervezésére, a gazdaság működésének szabályozására, irányítására, a gazdaság működésének, a piaci szereplők tevékenységének felügyeletére, a gazdasággal kapcsolatos információszolgáltatásra és tanácsadásra, illetve az állami vagyon kezelésére. Mindezen feladatait központilag hatékonyan irányítható, széles körű jogosítványokkal rendelkező, a helyi közigazgatási szinteken is jelen lévő gazdaságirányítási rendszer segítségével látja el. A kínai gazdaságirányítási rendszer hatékonyságát jól mutatja, hogy az elmúlt több mint harminc év során az ország gazdasága folyamatosan és rendkívül gyors ütemben fejlődött, és a kínai gazdaságirányítás sikeresen kezelte mind az 1997/1998-as ázsiai gazdasági válság, mind a 2008-ban kirobbant globális pénzügyi válság hatásait.

## A VILÁGGAZDASÁGI VÁLSÁG HATÁSA AZ EURÓPAI MIGRÁCIÓS FOLYAMATOKRA\*

A 2008-ban kezdődő globális gazdasági és pénzügyi válság súlyos következményekhez vezetett az államok nemzetgazdaságában, a vállalati és pénzügyi szektorban, valamint a foglalkoztatási szférában egyaránt. Ezzel érezhetően befolyásolta az európai migrációs trendeket is. A recesszió rámutatott a fokozottabb állami szerepvállalás és az egyértelmű bevándorlási stratégiák kialakításának szükségességére. E tanulmányban elsősorban a gazdaság és a migráció kapcsolatát vizsgálom. A világméretű gazdasági recesszió idején a kormányzat és a közigazgatás egyik komoly feladata, hogy felismerje a migrációs és az idegenrendészeti problémákat s szembenézzon azokkal. Ez annál is inkább fontos, mert az elmúlt évtizedben a fejlett országok kormányai – a jelentős biztonsági kockázat és költségek mellett – úgy tekintettek a migrációra, mint a fejlődést elősegítő folyamatra. Felismerték, hogy hosszú távú migrációs stratégiával, megfelelő idegenrendészeti eszközökkel és hatékony integrációs politikával a bevándorlás erősítheti a nemzetgazdaságot. Ez a helyzet mára megváltozott: a 2008-ban kezdődő gazdasági világválság új helyzetet idézett elő, s a kormányok a megváltozott helyzetben új migrációs politikákat és stratégiákat dolgoznak ki.

### ALTALÁNOS ÖSSZEFÜGGÉSEK

A gazdasági válságnak a migrációra gyakorolt hatásai diverzifikáltak. Eltérők a hatások az egyes régiókban és országokban, sőt az egyes gazdasági szektorokban is.

*Munkaerőpiac.* A fejlett európai gazdaságokban a gazdasági válság következtében visszaesett a termelő és szolgáltató szektorok termelése, aminek egyenes következménye, hogy ezekben a ágazatokban csökken a kereslet a munkaerő iránt. Ez súlyosan érintette és érinti a lakosság bevándorló rétegeinek munkavállalási és munkahely-megtartási esélyeit. A befektetések csökkenése miatt visszaesett az ipari termelés is, márpedig az ipari központok nagy számban foglalkoztattak migráns munkaerőt.

*Illegális foglalkoztatás.* Bár az illegális munkavállalók számáról nem érhetőek el pontos adatok, valószínűsíthető, hogy a kiélezett piaci versenyben és a csökkenő munkalehetőségek miatt egyre többen kényszerülnek a bevándorlók közül is illegálisan munkát vállalni. Az illegális foglalkoztatás nemzetgazdasági, szociális és munkavállalói jogi területen is problémákat okoz.

\* Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektje „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzat* elnevezésű kutatócsoportban készült.

*Csökkenő bevándorlás, növekvő elvándorlás.* Megnőtt azoknak a bevándorlóknak az aránya, akik visszatérnek származási országukba. A legmarkánsabban Írországban figyelhető meg ez a jelenség, ahol az *Eurostat* adatai szerint 1000 emberből 9 hagyta el az országot 2009-ben, ami jelentős visszalépést tükröz a korábbi évek adataihoz képest. Az elvándorlók jelentős hányadát azok a nem ír nemzetiségű migránsok jelentik, akik munkavállalás céljából érkeztek korábban a térségbe.

Néhány olyan ország, amely sok emigránst tart nyilván, külön stratégiát dolgozott ki a hazatérő migránsok megsegítésére.<sup>1</sup> A kínai kormány például 2009-ben olyan állami programot hirdetett meg, amely tréningekkel, továbbképzéssel és pénzügyi támogatással kívánja segíteni a migránsok hazatérését és vidéki vállalkozások elindítását. A fogadó országokban sem ritka, hogy különböző kormányzati programok keretében ösztönzik a bevándorlók önkéntes hazatérését.

*A pénzátutalások csökkenése.* A recesszió egyik másodlagos hatása, hogy csökken a pénzátutalások mértéke, amelyeket a bevándorolt munkavállalók a származási országukba utalnak az otthon élő családtagjaik támogatására.

*Az idegengyűlölet erősödése.* A válság hatására megerősödött a bevándorló csoportokkal szembeni ellenszenv. A befogadó társadalom sok esetben megbélyegzi a migráns csoportokat és hajlamos a bizonytalan gazdasági és szociális körülményekért a bevándorlókat okolni.

*Defenzív kormányzati politika.* A recesszió sújtotta országok kormányai a munkanélküliség csökkentése érdekében defenzív politikát folytathatnak a bevándorlókkal szemben, amelynek eredményeként csökken a migráns munkavállaló foglalkoztatási esélye.

Annak ellenére, hogy a fejlett országokba vándorolt vendégmunkások hazatérése racionális lépésnek tűnhet, azt sok tényező nehezíti. Így például az, hogy a migránsok nem csupán gazdasági tényezők, hanem társadalmi szereplők, akik a fogadó országban berendezkedtek és kapcsolatokat alakítottak ki;<sup>2</sup> a legtöbb bevándorló nagy összegeket fektetett a kiutazásba a jövedelmező munka, a biztos egzisztencia reményében, és az is akadályozza visszatérésüket, hogy a származási országukban is kiszámíthatatlanok a gazdasági körülmények. Továbbá az illegális bevándorlók számára, akik az idegenrendészeti szabályok megsértésével utaztak be vagy tartózkodnak az ország területén, a szükséges okmányok hiányában nehézkes lenne a visszatérés, még ha szándékukban állna is.

*Múltbéli tanulságok.* A jelenlegi pénzügyi és gazdasági világválság nem egyedülálló és nem is az első a történelemben. A múlt században több krízis is végigsöpört a világon, amelyek hatásai globálisak voltak és súlyosan visszavetették a világgazdaságot és az országok jólétét. A két legjelentősebb az 1973-as olajválság és az 1990-es évek végi ázsiai pénzügyi válság. Ez a két krízis különböző módon érintette a migrációt.

1. „Migration and the Financial Crisis. How will the Economic Downturn Affect Migrants?” *Development Research Centre on Migration Briefing Paper Series* (Brighton, Sussex Centre for Migration Research) February 2009; [http://www.migrationdrc.org/\[publications/briefing\\_papers/BP17.pdf\]](http://www.migrationdrc.org/[publications/briefing_papers/BP17.pdf]).

2. Douglas S. MASSEY – J. Edward TAYLOR: *International migration: prospects and policies in a global market* (New York: Oxford University Press 2004).

Az előbbi hatása kiterjedtebb volt, következményei pedig globálisabbak a migráció területén is. Az OPEC piaci manőverezése ugyanis olyan gazdasági robbanást eredményezett az úgynevezett Öböl-térségben (Egyesült Arab Emírségek, Omán, Bahrein, Katar, Szaúd-Arábia, Kuvait), amelynek következtében az elkövetkező évtizedben tömeges migráció indult meg a régió országaiba, különösen a dél-ázsiai területekről. Az olajválság migrációt befolyásoló hatásai Európában is jelentkeztek. A gazdasági visszaesés, amely Európát sújtotta, véget vetett a korábbi bevándorlási hullámnak. A vendégmunkások száma drasztikusan visszaesett. A válság hatására az európai nagyvállalatok megkezdték a termelés kiszervezését a fejlődő régiókba, s ezek az új iparosodó területek lettek a bevándorlók célterületei. A migrációs csomópontok áthelyeződtek. A válság következtében ugyanakkor nem vált tendenciává a nem európai migránsok származási országukba történő visszatérése. Még annak ellenére sem, hogy a gazdasági recesszió erőteljesen befolyásolta a migráns foglalkoztatást. A válság leginkább azokat az ipari ágazatokat sújtotta – építőipar, feldolgozóipar –, amelyek korábban nagy számban foglalkoztattak bevándorlókat. A bevándorlók visszatérését illetően a tendenciák a szerint különböztek, hogy mely térségből származtak. Egyes európai országok vendégmunkásai – például a spanyol vagy portugál bevándorlók – nagyobb arányban választották a hazatérést, mint a Németországba emigrált török bevándorlók, akik a nehéz gazdasági helyzet közepette sem tértek vissza Törökországba.<sup>3</sup>

Az ázsiai pénzügyi válság (1997–1999) viszonylag mérsékelt hatást gyakorolt a migrációra, és a recesszió nem okozott drámai változást a bevándorlók számában. Még az egyes kormányzati intézkedések hatására sem, amelyek kiutasították a vendégmunkásokat az országból vagy arra ösztönöztek, hogy a munkanélküli tömegeket az ázsiai régió más országaiban foglalkoztassák, ahol a gazdaság kevésbé esett vissza.

Bizonyos ágazatok – mint Malajziában és Thaiföldön a rizstermesztés vagy a halászat – erősen függtek a bevándorolt munkaerőtől, így e szektorok munkáltatói keményen lobbiztak a bevándorlás korlátozása ellen. Az sem volt ritka, hogy a gazdagabb ázsiai országok honos álláskeresői kevésbé voltak alkalmasak azon munkakörök ellátására, amelyeket korábban a bevándorlók töltöttek be. Máskor pedig nem voltak hajlandók elvégezni a számukra alacsony rangúnak tűnő munkákat. Így a migránsok szelektálás nélküli kiutasítása bizonyos területeken még inkább elmélyítette a válságot. A bevándorló munkavállalók helyzetét és jogait pedig hátrányosan érintette a krízis, még abban az esetben is, ha növekedett a bevándorló foglalkoztatottak száma, ugyanis a munkáltatók a béreket irreálisan lecsökkentették, a migráns munkavállalókat rossz körülmények között, éhbérért foglalkoztatták.<sup>4</sup>

Mindegyik válsághullám eltérő természetű és különböző lefolyású, s ezért a hatásokat sem lehet „standardizálni” és a problémákra nincsenek mindenhol alkalmazható receptek.

3. Lásd Martin SLATER: „Migrant employment, recessions, and return migration: some consequences for migration and development” *Studies in Comparative International Development* 1979/3–4, 3–22.

4. Ronald SKELDON: „Migration, the Asian financial crisis and its aftermath” = Danièle JOLY (szerk.): *International Migration in the New Millennium* (Ashgate: Aldershot 2004) 57–74.

Alább három – meglehetősen különböző adottságokkal rendelkező – uniós országot választottam ki az elemzéshez: az Egyesült Királyságot, Csehországot és Spanyolországot. E három ország összehasonlítása nemcsak különböző földrajzi fekvésük, nemzetgazdasági fejlettségük és eltérő jogrendjük miatt érdekes, hanem korábbi bevándorlási politikájuk eltérései miatt is.

EGYESÜLT KIRÁLYSÁG • A 2008-as válság hatására az Egyesült Királyságban a bevándorlók számának lassú csökkenése mutatható ki. A 2008/09-es statisztikai adatok szerint a hazatérő bevándorlók száma növekedett. 2008 októberétől decemberig 13.950 nem menekült státuszú bevándorló hagyta el az országot.<sup>5</sup>

*Új törvényi szabályozás.* 2009 előtt az Egyesült Királyságban az idegenrendészeti szabályok keretrendszerét tíz különböző jogszabály<sup>6</sup> határozta meg. Ez a szabályozási megoldás nehezen átláthatónak, túl bonyolultnak bizonyult. 2009-ben hosszas előkészítés és elhúzódó egyeztetések után hatályba lépett az idegenrendészeti, a bevándorlási és az állampolgársági szabályokat egységes szerkezetbe rendező törvény.<sup>7</sup> Az új jogszabály rendelkezései szigorították a bevándorlás és az állampolgárság megszerzésének feltételeit.<sup>8</sup>

*Pontrendszer.* Változást jelentett a bevándorlók munkaerőpiacán a pontalapú rendszer (*points-based system*, PBS), amelyet 2008-ban vezettek be az országban. Az új eljárás deklarált célja, hogy egyszerűsítse a munkavállalási és tanulási célú bevándorlás menetét és elősegítse a gazdaság fellendülését azáltal, hogy a megfelelő képzettségű munkavállalóknak biztosítja a bevándorlás jogát az ország területére. E pontrendszer öt kategóriába vonta össze a korábbi kb. 80 különböző munkavállalási és tanulási célú bevándorlási eljárást. Az első osztályba tartoznak a magasan képzett migránsok, a másodikba a képzett migránsok, akik munkalehetőséget kaptak, a harmadik osztályba az alacsonyan képzettek, a negyedikbe a tanulókat sorolják be, az ötödikbe pedig a beutazó fiatalok és az ideiglenes munkavállalók tartoznak.

A kérelmezőnek, attól függően, hogy melyik osztályba tartozik, megfelelő pontszámot kell elérnie egyéni tulajdonságai alapján. Beszámítják például a képzettséget, a korábbi jövedelmet, a nyelvtudást vagy az önellátás biztosítására rendelkezésre álló fedezet meglétét. A kérelmezőnek továbbá rendelkeznie kell az Egyesült Királyság idegenrendészeti hatósága által bejegyzett szervezet támogató igazolásával. Ha a ké-

5. „Migration and the Financial Crisis” (1. lj.). Demetrios G. PAPADEMETRIOU – Aaron TERRAZAS: „Immigrants and the current economic crises. Research evidence, policy challenges and implications” Migration Policy Institute 2009; [http://www.migrationpolicy.org/\[pubs/lmi\\_recessionJan09.pdf\]](http://www.migrationpolicy.org/[pubs/lmi_recessionJan09.pdf]).

6. *Immigration Act 1971* (1973), *The Immigration Rules*, *Immigration and Asylum Act* (1999), *Nationality, Immigration and Asylum Act* (2002), *Asylum and Immigration Act* (2004), *Immigration and Nationality Act* (2006).

7. *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009*; [http://www.legislation.gov.uk/\[ukpga/2009/11/pdfs/ukpga\\_20090011\\_en.pdf\]](http://www.legislation.gov.uk/[ukpga/2009/11/pdfs/ukpga_20090011_en.pdf]).

8. *Immigration Law Practitioners’ Association* (ILPA), (2009), *Borders, Citizenship and Immigration Act 2009, Ministerial Statements*; [http://www.ilpa.org.uk/\[publications/Ministerial%20Statements%20BCI%20Act%202009.pdf\]](http://www.ilpa.org.uk/[publications/Ministerial%20Statements%20BCI%20Act%202009.pdf]).



relmet elfogadják, akkor a kérelmező az engedélyben meghatározott ideig legalisan tartózkodhat, dolgozhat vagy tanulhat az ország területén.

A rendszert redukálja a nem uniós munkavállalók számát a munkaerőpiacon azzal, hogy szigorítja a magasan kvalifikált harmadik országbeli állampolgárok vízumkérelmi eljárását is. A változás lényege, hogy szigorították a munkaerő-piaci vizsgálatot a második osztályba tartozó állások tekintetében és felemelték a képesítési és fizetési előírásokat az első osztályhoz sorolt külföldi munkavállalókra vonatkozóan (képzettségi előírás: mesterképzés, minimum elvárt jövedelem 20.000 font). A kormány felfüggesztette a nem uniós munkavállalók foglalkoztatásnak lehetőségét az alacsonyabb képzettséget igénylő, a harmadik osztályba tartozó kérelmezők által ellátható munkák területén. A változtatások bevezetésének célja a bevándorolni kívánó munkaerő észszerű szelektálásának lehetősége. A képzettség alapján történő kiválasztás biztosítja, hogy olyan munkásokat fogadjon az ország, akik a munkaerő-piaci réseket be tudják tölteni.

A szigorodó belépési követelmények következményeként csökkent az EU-n kívülről érkező, magasan képzett bevándorló munkavállalók száma. Az újonnan előállt munkaerő-piaci helyzet érzékenyen érintette a kisvállalkozásokat, amelyek munkaerőhiánnyal szembesülhetnek. A nyilvántartások szerint 2006-ban a kis- és középvállalkozók 21%-a foglalkoztatott nem brit nemzetiségű munkavállalót. 2008-ra ez az arány elérte a 48%-ot. Ennek tudható be, hogy a munkaadók körében készített felmérés szerint 40%-uk komolyan aggódik a munkaerőhiány veszélye miatt. E félelmeket támasztják alá egyes brit kutatások, amelyek egyértelműen kimutatják, hogy a bevándorlók hazatérésének ösztönözése és a szigorodó bevándorlási feltételek negatívum befolyásolják a brit munkaerőpiac alakulását.

*További korlátozások.* 2010. novemberi felmérések azt mutatják, hogy a 2010. márciusi adatokhoz képest nőtt az úgynevezett nettó migráció az Egyesült Királyságban. Ez annak köszönhető, hogy kevesebb brit hagyta el az országot, mint korábban. A felmérés adatai szerint 215.000 fővel több volt a bevándorlók száma, mint az elvándorlóké. A Nemzeti Statisztikai Hivatal kimutatása az után került nyilvánosságra, hogy a brit kormány bejelentette: további szigorítást kíván bevezetni az idegenrendészeti szabályozás területén. Több tízezer fővel szeretnék csökkenteni a bevándorlók számát 2015-re. A migránsok számának csökkenését a képzett munkavállalók számára kibocsátható vízumok számának redukálásával kívánják elérni. A korlátozás tehát az Európai Unió kívüli országok állampolgárait érintené. A tervezetet értékelve minisztériumi szakemberek úgy vélik, hogy a kitűzött cél eléréséhez a korlátozás bevezetése csupán ebben a kategóriában nem elegendő.

A 2010. novemberi statisztikai adatok szerint 580.000 fő érkezett az Egyesült Királyság területére hosszú távú tartózkodás céljából.<sup>9</sup> Ebből körülbelül a 15% a hazatérő brit állampolgár. Ugyanezen időszak alatt 364.000 fő hagyta el az országot, ami továbbra is csökkenő tendenciát jelent 2008 decemberétől kezdve. 2009 végétől körülbelül 28%-kal csökkent a brit kivándorlók száma.

9. „Emigration of British citizens at 10-year low” Office for National Statistics, 25 November 2010; <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/mignr1110.pdf>].



A császár. Szent Mártont lovaggá ütik.  
Részlet

A felmérés arra is rávilágít, hogy amíg a kibocsátott munkavállalási célú vízumok számában csekély visszaesés volt megfigyelhető, az Európai Unió kívüli országokból érkező tanulók száma jelentősen megnövekedett. 2010. szeptemberi adatok szerint 355.000 tanulási célú vízumot bocsátott ki az Egyesült Királyság idegenrendészeti hatósága, ami 16%-kal több, mint az előző évben. A tanulási célú vízumokkal kapcsolatban egyre több visszaélés fordult elő, ugyanis a kérelmezők egy részének valódi célja az illegális munkavállalás az Egyesült Királyság területén. Kérdés, hogy a rendszer hogyan tudja kiszűrni ezeket a visszaéléseket. A belügyminisztériumi tervezet értelmében meg kell szüntetni azokat az „ál-nyelvviskolákat”, amelyek évente több mint 1300 bevándorló számára jelenthetik a vízum megszerzésének lehetőségét. Ehelyett arra ösztönöznék a külföldi diákokat, hogy iratkozzanak be a felsőoktatási képzésbe, ahol nagy összegű költségtérítési díjat kell fizetni.

A bevándorlók felső számának meghatározását jelentő migrációs kvótát 2011 áprilisában vezették be. A rendszer lényege, hogy 21.700-ban maximálják az unió kívüli képzett munkavállalók számára kibocsátható vízumok számát, ami 6300-zal kevesebb, mint a 2009-ben kibocsátott dokumentumok száma. Az uniós térségből érkezők a bevándorlók egyharmadát teszik ki.

Hogy milyen következményekkel jár a kvótarendszer hosszú távon, azt nehéz megjósolni. A kormány számára „kézenfekvő” megoldás, hogy a bevándorlók magas számával magyarázza a gazdasági és munkaerő-piaci problémákat, de a migráció és a gazdasági folyamatok között nehéz ténylegesen kimutatni egzakt összefüggéseket.<sup>10</sup> Az Egyesült Királyság migrációs politikáját alighanem kizárólag gazdasági érdekek motiválják. Ezt támasztja alá az az új rendelkezés is, melynek célja a legvagyonosabb harmadik országbeliek odavonzása. A szabályozás lényege, hogy megkönnyítik azok számára az idegenrendészeti eljárást, akik legalább 10 millió fontot helyeznek el bankszámlán az Egyesült Királyságban. A kivételezettek könnyített feltételekkel, öt év állandó tartózkodás után megszerezhetik a brit állampolgárságot. Szintén gazdasági megfontolásból dolgozta ki a minisztérium azt az idegenrendészeti csomagot a vállalati szféra szereplői számára, amely egyéves szerződés keretében lehetővé teszi, hogy a multinacionális gazdasági társaságok harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztassanak (a bevándorlási kvótarendszert megkerülve), ha évi 40 ezer fontot meghaladó összeget fizetnek az államnak különböző adók formájában.

10. SLATER (3. l.).

CSEH KÖZTÁRSASÁG • A 2008-ban kezdődő gazdasági és pénzügyi válság Csehországban is erősen hatott a nemzeti munkaerőpiacra. Az országban megnövekedett munkanélküliségi arány negatívan befolyásolta a bevándorlók helyzetét is. A munkájukat elvesztő külföldiek fokozott terhet jelentenek a cseh állami szociális ellátó rendszer számára, ezért 2009 februárjában a kormány támogató programot indított a munkanélkülivé vált migránsok hazatérésének megsegítésére. A kedvezményezettek köre a nem uniós állampolgárokra terjed ki.

A bevezetett szabályozás értelmében a támogatást kérelmező külföldinek rendelkeznie kell érvényes tartózkodási engedéllyel és nem állhat kiutasítást elrendelő határozat hatálya alatt. A program végrehajtásának eredményessége eljárási problémákba ütközik. A kormányprogramról csak egy rövid, egyoldalas tájékoztató érhető el idegen nyelven, ami korántsem nyújt teljes körű felvilágosítást a külföldieknek. Így az érintett bevándorolónak tolmácsot kell igénybe vennie saját költségére, ha bővebb információt szeretne kapni az idegenrendészeti hatóságtól. A kérelem pozitív elbírálása esetén a kérelmezőnek megtérítik a (a származási országába való) hazautaztatása költségeit, valamint jogosult összegű úgynevezett reintegrációs támogatásra (500 euró felnőttenként és 250 euró gyermekenként). Cserébe le kell mondania a cseh állam által kibocsátott személyazonosság igazoló, hivatalos dokumentumairól. A program kedvezményezettjei a jövőben visszatérhetnek a Cseh Köztársaság területére, viszont a korábban az országban eltöltött idő nem számítható be az állandó tartózkodási kérelem benyújtásánál.

A program lehetséges sikerének előrejelzésénél tekintettel kell lenni két fontos körülményre. Először is a potenciális kedvezményezettek jelentős hányada vietnami munkavállaló, akik az ukránok után a második legnagyobb bevándorló csoport a cseh munkaerőpiacon. A származási országokat, köztük Vietnámot is súlyosan érintette a gazdasági válság, és a hazai gazdaság nem kínál megfelelő lehetőségeket a hazatérőknek. Másodsor, a vietnami munkavállalók nagy része egyéni vállalkozó vagy olyan speciális területen dolgozik (például keleti étterem, szépségszalon, kis üzletek), ahol egyedi kulturális-etnikai ismereteik szükségesek a munka ellátásához. Ezek a szolgáltatási ágazatok továbbá rugalmasabban reagáltak a pénzügyi válságra, mint például az autógyártás vagy az építőipar, amelyeket a globális gazdasági lassulás érzékenyebben érintett. Végül a vietnami munkások ellenálló képessége a válsággal szemben annak is köszönhető, hogy olyan jellegű munkát is elvállalnak (az egészségügyben vagy a mezőgazdaságban), amelyet a hazai lakosság elkerül. Éppen ezért egyes kutatók véleménye szerint a bevándorolt vietnami munkavállalók nemhogy sérülékenyebbek, de sokkal ellenállóbbak a válság negatív hatásaival szemben.

A Cseh Köztársaság bevándorlás-politikai intézkedéseit értékelve úgy tűnik, hogy azok nem feltétlenül a bevándorlók problémáira reagálnak, sokkal inkább a nemzeti munkavállalók régen óhajtott igényeinek kívánnak eleget tenni, és a válság lehetőséget teremtett a bevándorlók számának ilyen fajta csökkentésére.

SPANYOLORSZÁG • 2009-ben, a gazdasági és pénzügyi válság kitörését követő évben új idegenrendészeti- bevándorlási törvényt fogadtak el Spanyolországban, amelynek rendelkezései egy kilenc évvel korábbi jogszabály rendelkezéseit váltották fel. Az új

törvény bizonyos előírásai aggodalmat váltottak ki a civilszervezetekből és az érdekvédő csoportokból. Az idegenrendészetért felelős miniszter a jogszabály bevándorlásellenességének cáfolataként olyan tájékoztatást tett közzé a kormány bevándorlási politikájáról, amely hangsúlyozza: az új törvény nem üldözi a bevándorlókat, inkább az a célja, hogy legalizálja a belépést az ország területére és elősegítse a bevándorlók integrációját. A közlemény szerint a törvény különös hangsúlyt fektet a bevándorlók szabadság- és emberi jogainak biztosítására, az illegális bevándorlók tekintetében is. Az új jogszabálynak nem célja ellehetetleníteni az illegális migránsok érdekében történő humanitárius segítségnyújtást, és nem korlátozza őket emberi jogaik gyakorlásában sem. A spanyol kormány – hangsúlyozták a nyilatkozatok – különösen fontos feladatnak tartja a bevándorlók társadalomba való integrálásának elősegítését, és lehetőséget kíván adni számukra a megélhetésre és a munkavállalásra. A kormány továbbá támogatni kívánja a bevándorlókat azzal, hogy segítséget nyújt a vízum megszerzésében.<sup>11</sup>

*A bevándorlók visszatérését ösztönző politika.* Az új jogszabályt megelőzően, 2008 szeptemberében Spanyolország már elfogadott egy törvényt, amelynek célja a bevándorlók hazatérésének ösztönzése. A törvény személyi hatálya a munkájukat elvesztő harmadik országbeli bevándorlóakra terjed ki. A kormányprogram keretében a spanyol kormány azzal a húsz országgal, ahonnan a legmagasabb számban érkeztek a bevándorlók, kétoldalú megállapodásokat kötött a hazatérő bevándorlók szociális biztonságának garantálása érdekében. A megállapodások értelmében a hazatérni kívánó migráns munkavállaló megelőlegezett munkanélküli támogatásra jogosult, amelynek 40%-át Spanyolországban, a maradék 60%-át a hazatérést követően 30–90 napon belül a származási országban fizetnek ki. Továbbá a bevándorló munkavállalónak a spanyol társadalombiztosítási rendszerbe történt befizetéseit is beszámítják a származási országban a nyugdíjösszeg megállapításakor. Végül a támogatást igénybe vevők a jövőben, de csakis három év elteltével, visszatérhetnek Spanyolországba, ha úgy döntenek, hogy ott szeretnének lakóhelyet létesíteni és gazdasági tevékenységet folytatni.<sup>12</sup>

A nagy kedvezmények ellenére a program hatékonyságát akadályozhatja az a körülmény, hogy a bevándorlók származási országában még súlyosabb a válság és még kilátástalanabbak a gazdasági és munkaerő-piaci körülmények. Ez arra sarkalhatja a migránsokat, hogy vészjeljék át a válságot és várják ki a recesszió végét Spanyolországban alacsonyabb jövedelmi viszonyok és rosszabb munkakörülmények között.

*A program első eredményei.*<sup>13</sup> Az első félévben, 2009 júniusáig 5088-an nyújtottak be kérelmet a támogatásra, amelyből 3977-et hagytak jóvá. Az eltartott bevándorlókat is beleértve a programban 6077 fő vett részt. A legtöbb kérelmező Latin-Amerikából, különösen Ecuadorból, Kolumbiából, Argentínából, Peruból és Brazíliából érkezett.

11. Jose Marc CASTRO: „Spain visas, permits and immigration” 11 August 2009; [http://www.expatrium.com\[/spain/spain-visas-permits-and-immigration.html\]](http://www.expatrium.com[/spain/spain-visas-permits-and-immigration.html]).

12. „Voluntary Return Programme for non-EU migrant workers in Spain” International Labour Organization; [http://www.ilo.org\[/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p\\_lang=en&p\\_practice\\_id=29\]](http://www.ilo.org[/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=29]).

13. „Voluntary Return Programme for non-EU migrant workers in Spain” (12. lj.).





Szent Ágoston

Az első eredmények összegzése szerint a program a gyakorlatban biztosította a migráns munkavállalók önkéntes visszatérését és garantálta, hogy nem fogják elveszíteni azokat a szerzett jogosultságokat, amelyeket a társadalombiztosítási rendszerbe történő befizetéseikkel szereztek. Még túl korai lenne meghatározni a program hosszú távú következményeit, de megállapítható, hogy a jogi háttér képes lehet csökkenteni a visszatérés negatív hatásait azáltal, hogy a hazatérő migránsoknak pénzügyi támogatást nyújt, segítséget ad hazatérésük megszervezéséhez és garantálja a visszatérés lehetőségét Spanyolországba. A 2009-es eredmények alapján úgy tűnik, hogy a program ösztönző hatással volt a munkanélkülivé vált migránsok hazatérésére.

A spanyol gyakorlat példaként szolgálhat más célországok számára az önkéntes visszatérést ösztönző saját programjuk kidolgozásához.



Az európai országok jelenlegi jogalkotási folyamatait áttekintve megállapítható, hogy a legtöbb ország, amely a bevándorlók célállomásának számít, módosítja a bevándorlásra vonatkozó szabályait, új stratégiát dolgoz ki a migrációs helyzet kezelésére. E szakpolitikák gyakran a külföldiek önkéntes visszatérésének ösztönzését célozzák. A kormánynak célszerű a bevándorláspolitikai kidolgozása során figyelemmel lennie a különböző gazdasági ágazatokban megjelenő specifikus munkaerő-piaci elvárásokra. A munkaerő-kereslet elvárásainak figyelmen kívül hagyása az illegális bevándorlás növekedését eredményezheti vagy a recesszió elmélyüléséhez vezethet.

A kormányok által bevezetett gazdasági ösztönző csomagokat megkülönböztetés nélkül ajánlott érvényesíteni. Az álláskeresői támogatásokat a bevándorlók és a hazai munkavállalók számára ugyanolyan esélyekkel kell elérhetővé tenni. Az esélyegyenlőség biztosításának feltételeit a normaalkotásban és jogalkalmazásban is érvényre kell juttatni. A migráns munkavállalókkal szembeni ellenségeskedés, az idegengyűlölet aláássa a társadalmi kohéziót és a stabilitást. A bevándorlókat fogadó országok kormányainak, társadalmi csoportjainak és a civilszférának össze kell fognia, és közös erővel kell lépéseket tennie az idegengyűlölet visszaszorítása érdekében.

A gazdasági válság idején különösen fontos a munkajogi szabályok betartatása, a munkavállalási célból bevándorlók szigorú ellenőrzése annak érdekében, hogy a munkajogi előírások érvényesüljenek. A munkajogi előírásokat és a migráns munkavállalók helyzetét szabályozó politikát egyaránt a nemzetközi munkajogi előírásokhoz és elvárásokhoz<sup>14</sup> igazodva kell kialakítani annak érdekében, hogy egységesen, azonos szinten biztosított legyen a bevándorló munkavállalók jogi védelme.

Az illegális migráció magakadályozása idegenrendészeti feladat. Az idegenrendészeti hatóságok hatékony fellépése az államok közti szorosabb együttműködést igényli.

A tömegesen hazatérni kényszerülő munkavállalók helyzetének kezelésére az érintett országoknak időben fel kell készülniük. A számba vehető támogatási forma lehet pénzügyi támogatás folyósítása, át- vagy továbbképzési programok szervezése, egyéni vállalkozás indítására ösztönző támogatások bevezetése, hiányszakmák, hiányágazatok felkarolása. A reintegrációban szerepet vállalhat a korábbi fogadó ország a bevándorló anyagi támogatásával, valamint a két ország közti bilaterális egyezményekkel, átjárhatóságot teremtve a korábbi vendégmunkások számára a társadalombiztosítási rendszerek között.

A hazatérőknek a társadalomba és a gazdaságba történő reintegrálása jelentős anyagi ráfordítást igényel a kormánytól, ha viszont erre nem kerül sor, a következmények magasabb költségekkel járnak az állam és a társadalom számára. A kormányoknak a jövőben is hangsúlyt kell fektetniük a bevándorló csoportok helyzetének kezelésére, integrációjára, hogy a társadalom és a gazdaság produktív tagjaivá válhassanak.

14. Ezeket lásd The Migration for Employment (Revised) Convention, 1949 (No. 97), *Migrant Workers (Supplementary provisions) Convention*, 1975 (No. 143), ILO Multilateral Framework on Labour Migration, <http://www.ilo.org> [ilolex].

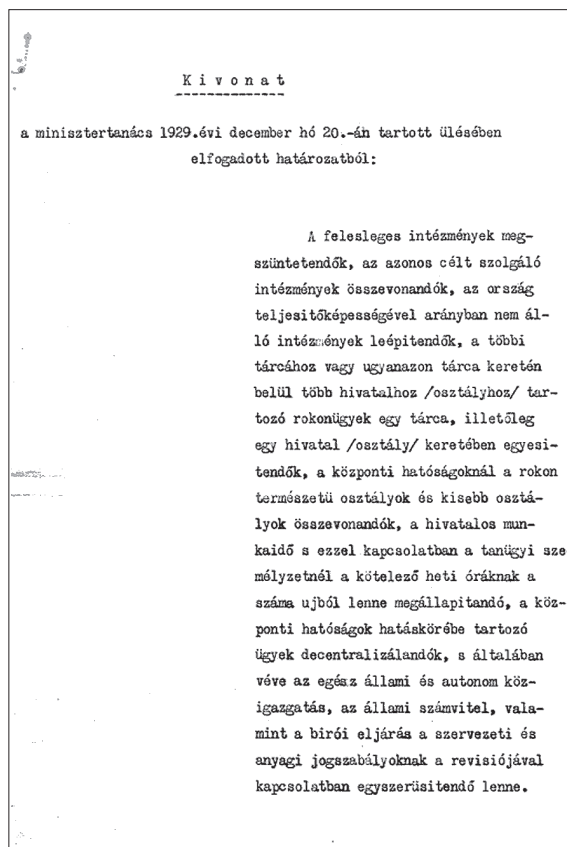
## MAGYARY ZOLTÁN KORMÁNYBIZTOSI TEVÉKENYSÉGE

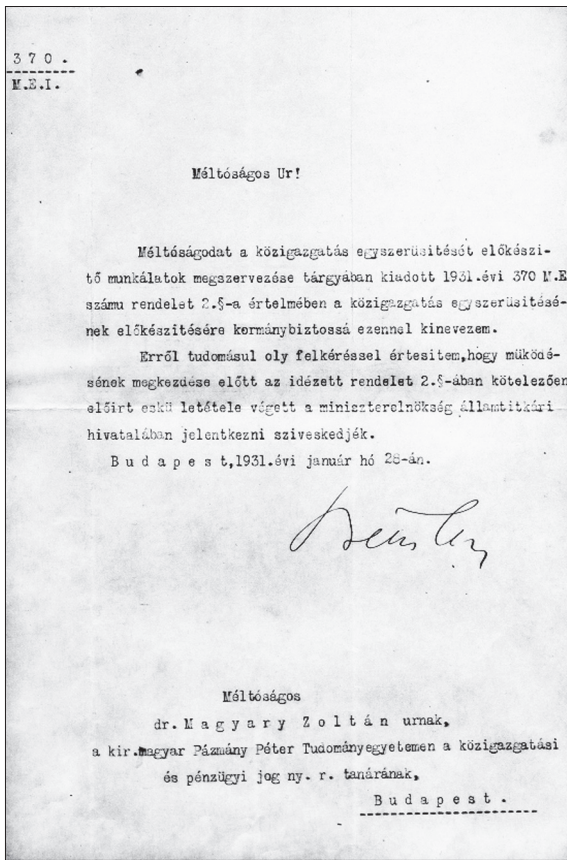
*1. számú dokumentum:* A kormány 1929. december 20-i ülésén elfogadott határozat részlete

*A gépirásos szöveg átírata:*

Kivonat a minisztertanács 1929. évi december hó 20-án tartott ülésében elfogadott határozatból:

A felesleges intézmények megszüntetendők, az azonos célt szolgáló intézmények összevonandók, az ország teljesítőképességével arányban nem álló intézmények leépítendők, a többi tárcához vagy ugyanazon tárca keretén belül több hivatalhoz (osztályhoz) tartozó rokon ügyek egy tárca, illetőleg egy hivatal (osztály) keretében egyesítendők, a központi hatóságoknál a rokon természetű osztályok és kisebb osztályok összevonandók, a hivatalos munkaidő s ezzel kapcsolatban a tanügyi személyzetnél a kötelező heti óráknak a száma újból lenne megállapítandó, a központi hatóságok hatáskörébe tartozó ügyek decentralizálандók, s általában véve az egész állami és autonóm közigazgatás, az állami számvitel, valamint a bírói eljárás a szervezeti és anyagi jogszabályoknak a felülvizsgálásával kapcsolatban egyszerűsítendő lenne.





2. számú dokumentum: Magyar Zoltán kormánybiztosi kinevezése, 1931. január 28.

A gépirásos szöveg átirata:

370  
M. E. I.

Méltóságos Úr!  
Méltóságodat a közigazgatás egyszerűsítését előkészítő munkálatok megszervezése tárgyában kiadott 1931. évi 370. M. E. számú rendelet 2. §-a értelmében a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kormánybiztossá ezennel kinevezem.

Erről tudomásul oly felkéréssel értesítem, hogy működésének megkezdése előtt az idézett rendelet 2. §-ában kötelezően előírt eskü letétele végett a miniszterelnökség államtitkári hivatalában jelentkezni szíveskedjék.

Budapest, 1931. évi január hó 28-án

[Alíráás:] Bethlen István

Méltóságos dr. Magyar Zoltán úrnak, a kir. magyar Pázmány Péter Tudományegyetemen a közigazgatási és pénzügyi jog. ny. r. tanárának, Budapest



3. számú dokumentum: A Magyarország című napilap 1930. március 27-i számának címlapja

4. számú dokumentum: Magyary Zoltán lemondólevele, 1933. március 12.

A gépírási szöveg átírata:

Nagyméltóságú Miniszterelnök Úr!

A magyar közigazgatás racionalizálásának szükségességét az ország válságos gazdasági helyzete hozta magával. A racionalizálás azonban nemcsak egyszerű takarékosági, tehát negatív, hanem pozitív intézkedéseket: a közigazgatás gazdaságossága mellett annak eredményességét biztosító átszervezést és tervszerű cselekvést jelent. Ebben az értelemben fogta fel a racionalizálást a közigazgatás racionalizálásának előkészítéséről szóló 370/1930. M. E. sz. kormányrendelet is, amelynek alapján Nagyméltóságod akkori hivatali elődje 1931. évi január hó 28-án kormánybiztossá kinevezni méltóztatott.

A közigazgatásunk racionalizálásának fogalom meghatározására, programjára és egyes részleteire vonatkozó munkásságom eredményeit részben a fent idézett kormányrendelet kibocsátása előtt, részben az után nyomtatásban terjesztettem Nagyméltóságod hivatali elődei, illetve Nagyméltóságod elé. Azok a tapasztalatok, amelyeket külföldi meghívásra éppen most befejezett amerikai és európai tanulmányutamon végeztem, igazolták azt a munkálataimban kifejezett felfogásomat, hogy ma minden állam elsőrendű feladatának tartja, hogy közigazgatását a közigazgatás megváltozott jelentőségéhez és megnövekedett feladataihoz képest továbbfejlessze. A közigazgatás költségeinek csökkentése mindenütt égető feladat, de mégis mindenütt nagy súlyt vetnek arra, hogy a közigazgatás továbbfejlődéséből származó fontos követelményeket a kedvezőtlen gazdasági helyzet ellenére is kielégítsék. Kötelességemnek tartom, hogy Nagyméltóságod figyelmét külföldi tanulmányutamnak erre a nagy fontosságú tapasztalatára ráirányítsam, mert ennek a szempontnak figyelmen kívül hagyása a külföld haladása mögött való elmaradásunk veszélyét rejti magában.

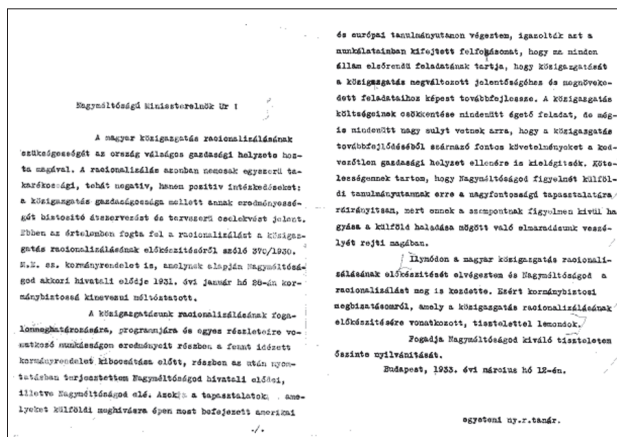
[A következő bekezdés tollal zárójelbe téve.]

Ily módon a magyar közigazgatás racionalizálásának előkészítését elvégeztem és Nagyméltóságod a racionalizálást meg is kezdette. Ezért kormánybiztosi megbízatásomról, amely a közigazgatás racionalizálásának előkészítésére vonatkozott, tisztelettel lemondok.

Fogadja Nagyméltóságod kiváló tiszteletem őszinte nyilvánítását.

Budapest, 1933. évi március hó 12-én.

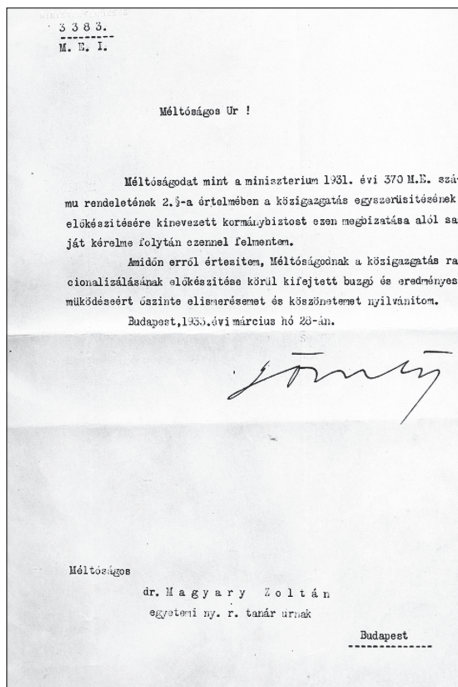
[Az aláírás helye üresen.]  
egyetemi ny. r. tanár



dokumentum



5. számú dokumentum: Magyary Zoltán felmentése 1933. március 28.



A gépirásos szöveg átírata:

3383.  
M. E. I.

Méltóságos Úr!

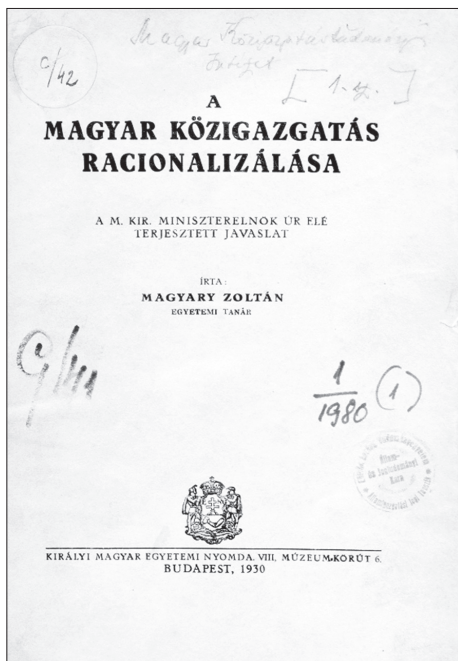
Méltóságodat mint a minisztérium 1931. évi 370. M. E. számú rendeletének 2. §-a értelmében a közigazgatás egyszerűsítésének előkészítésére kinevezett kormánybiztost ezen megbízatása alól saját kérelme folytán ezennel felmentem.

Amidőn erről értesítem, Méltóságodnak a közigazgatás racionalizálásának előkészítése körül kifejtett buzgó és eredményes működéséért őszinte elismerésemet és köszönetemet nyilvánítom.

Budapest, 1933. évi március hó 28-án.

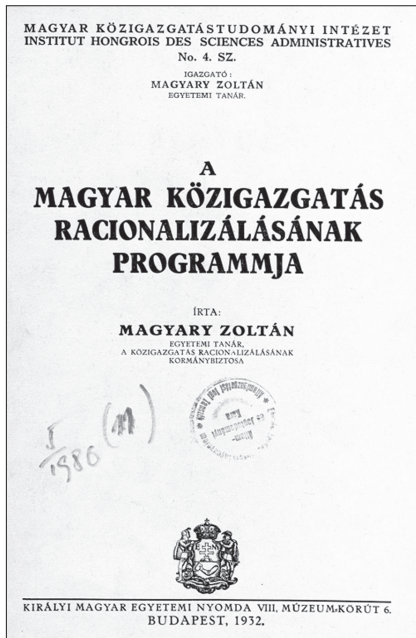
[Aláírás:] Gömbös Gyula

Méltóságos dr. Magyary Zoltán egyetemi ny. r. tanár úrnak Budapest

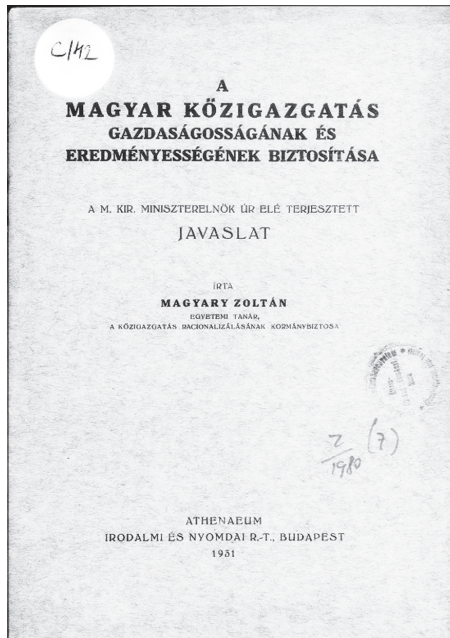


6. számú dokumentum: A magyar közigazgatás racionalizálásának 1930. évi programja





7. számú dokumentum: A magyar közigazgatás racionalizálásának 1931. évi programja



8. számú dokumentum: A magyar közigazgatás racionalizálásának 1932. évi programja

**A magyar közigazgatás racionalizálásának módszere és eredményei**

(Vázlat)

I. Közigazgatási szervezés	II. Közigazgatási ügyintézés	III. Jogszabályok rendezése	IV. Köztisztviselők képzése, képeztetése, továbbképzése
<p>A magyar közigazgatás ügyeinek és eljáró szerveinek rendszerezése</p> <p><i>A magyar közigazgatás tükré, Budapest, 1932.</i></p> <p>A magyar közigazgatás grafikai ábrázolása</p> <p><i>A magyar közigazgatás atlasza, Budapest, 1934.</i></p> <p>A külterületi lakóhelyek (tanyák) közigazgatásának megszervezése</p> <p><i>A tanyai közigazgatás rendezése, Budapest, 1937.</i></p> <p>Községek szervezeti és területi rendezése. Az erdészeti igazgatás átszervezése</p> <p><i>A község-szervezés alapelvei, a községek szervezeti beosztásának racionalizálásának eredményei, Budapest, 1935.</i></p> <p>A közköztisztviselői igazgatás (1935. VI. törvény) újraszervezése és rendezése</p> <p><i>A közköztisztviselői igazgatás újraszervezése, Budapest, 1935.</i></p>	<p>A közigazgatási ügyintézés racionalizálása</p> <p><i>A közigazgatási ügyintézés reformja, Budapest, 1934.</i></p> <p>Egyes konkrét ügyek intézésének átszervezése</p> <p><i>Közigazgatásunk racionalizálásának eredményei, Budapest, 1936.</i></p>	<p>A jogszabályok szerkesztésének és közzétételének rendezése</p> <p><i>A szabatos törvény, Budapest, 1932.</i></p> <p>Kodifikációs törekvések, Budapest, 1932.</p> <p>Jogszabályok közzététele, Budapest, 1938.</p> <p>Közzolgálati jogszabályok gyűjtetése</p> <p><i>Állami és vármegyei alkalmazottak illetményei, Budapest, 1938.</i></p> <p><i>Állami és vármegyei alkalmazottak lakáspolitikai, családi pótlékai, kisküldetés- és díjbérlési illetményei, Budapest, 1937.</i></p> <p><i>Az állami és vármegyei közzolgálatra képezendő helyek, Budapest, 1938.</i></p> <p><i>Az állami alkalmazottak nyugellátása, Budapest, 1937.</i></p> <p><i>Közigazgatási eljárás, Budapest, 1939.</i></p>	<p>A jogi oktatás reformjának előkészítése</p> <p><i>Magyar felhőkötés, Budapest, 1937.</i></p> <p>Gyakorlati közigazgatási vizsga megszervezése</p> <p><i>A közzolgálat utánpótlása, Budapest, 1937.</i></p> <p>Közigazgatási továbbképző tanfolyam megszervezése</p> <p><i>A mai magyar közigazgatás, Budapest, 1936.</i></p> <p><i>A mai magyar község, Budapest, 1938.</i></p> <p><i>A mai magyar város, Budapest, 1938.</i></p> <p>Városfejlesztés, Városrendezés, Városépítés, Budapest, 1940.</p> <p><i>A magyar közigazgatás nemzetközi kapcsolatai (a köztisztviselők külpolitikai nevelése), Budapest, 1940. (Sajó alatt.)</i></p>

9. számú dokumentum: A magyar közigazgatás racionalizálási programjának területei és eredményei című összefoglaló 1939-ből. A táblázatban az álló betűkkel szedett sorok a program egyes területeit jelzik, a dőlt betűs sorok a kiadványok címére, a kiadás helyére és megjelenési évére utalnak

dokumentum •

Fazekas Marianna

## A KÖZIGAZGATÁS RACIONALIZÁLÁSA

A Magyary Zoltán racionalizálási kormánybiztosi tevékenységével kapcsolatos dokumentumokhoz

Nyolcvan évvel ezelőtt jött létre a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet a budapesti jogi karon, Magyary Zoltán vezetésével. Ebből az alkalomból az ELTE Közigazgatási Jogi Tanszéke 2011. június 9–10-én tudományos konferenciát tartott, valamint kiállítást rendezett a Magyary-archívumban<sup>1</sup> összegyűjtött és megőrzött dokumentumokból. A kiállítás anyagából a *Pro Publico Bono* Magyary Zoltán közigazgatási racionalizálási kormánybiztosságának néhány tárgyi emlékét mutatja be.

A különböző életrajzokból ismeretes,<sup>2</sup> hogy Magyary szakmai pályájának első húsz évét a gyakorlati közigazgatásban, a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban töltötte, ahol a hierarchiában meglehetősen gyorsan haladva felfelé, egyre jelentősebb pozíciókba került. Kmety Károly tanszékvezető halála után, 1930 tavaszán kapott felkérést arra, hogy vezesse a budapesti Pázmány Péter Királyi Egyetem Közjogi és Közigazgatási Jogi Tanszékét.

A nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezése azonban csaknem egybeesett a közigazgatási racionalizálási kormánybiztosi megbízatása kezdetével. Ez hívta életre – többek között – magát a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézetet is.

A közigazgatás racionalizálásának alap gondolata Bethlen István miniszterelnöksége idején vetődött fel, bár eredetileg csak takarékosági céllal, az államháztartás szanalási programja részeként. A kormány 1929 decemberében határozatot fogadott el arról, hogy a „felesleges intézmények megszüntetendők, az azonos célt szolgáló intézmények összevonandók, az ország teljesítőképeségével arányban nem álló intézmények leépítendők” stb. (lásd az 1. számú dokumentumot). E feladatok előkészítésére a miniszterelnök Darányi Kálmán miniszterelnökségi államtitkár vezetésével tárcaközi bizottságot hozott létre, és e bizottságba kinevezte Magyary Zoltánt szolgálattételre – akkor még vallás- és közoktatásügyi minisztériumi beosztása érintetlenül hagyásával.

1. A *Magyary-archívum* létrehozására az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszékének egykori vezetője, Berényi Sándor adott megbízást az 1970-es években. A dokumentumok összegyűjtésének és archiválásának áldozatos munkáját döntően Magyary két hajdani tanítványa, Göbel József és Szaniszló József végezte el. Az archívumhoz az akkor még élő Magyary-tanítványok is – így pl. Kiss István, Lovász János, Vecsekly József – számos dokumentumot adtak át.

2. Pl. SZANISZLÓ József: *A közigazgatástudomány oktatásának és tanszékeinek története az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán 1777–1977 között*, 2. (Budapest: ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék 1978); SZANISZLÓ József: *A Magyary-iskola és háború utáni sorsa* (Budapest: ELTE ÁJK Államigazgatási Jogi Tanszék 1993), kül. 17–45; SAÁD József: „A racionalizátor” = SAÁD József: *Magyary Zoltán* (Budapest: Új Mandátum [Magyar Panteon 8.] 2000) 7–68.



Szent Márton temetése. Részlet

Magyary Zoltán hatalmas lendülettel, „szenvedélyes hivatalnokként”<sup>3</sup> látott munkához. 1930 szeptemberére összeállított és a „m. kir. miniszterelnök úr elé terjesztett” egy 184 oldalas javaslatot *A magyar közigazgatás racionalizálása* címmel (lásd a 6. számú dokumentumot). A javaslatnak már a bevezetőben megfogalmazott alap gondolata az volt, hogy a közigazgatás területén is túl kell lépni az egyszerű takarékosági célkitűzéseken és ezek helyébe a racionalizálást kell célul tűzni: „A takarékoság azonban – írta – magában a gazdasági életben sem vezetett kielégítő eredményekre és nem volt elegendő az egyensúly helyre állítására. Annál kevésbé elegendő az állami élet megújítására, a közigazgatás teljesítő képességének modern igényeket kielégítő biztosítására. Az eredmények fokozásának szükséglete vezetett minden téren, gazdaságban és közigazgatásban egyaránt a régi megoldások revíziójára, hatékonyság és gazdaságosság (*efficiency*) tekintetében való mérlegelésre, a régi tökéletlen megoldások helyett ésszerűbb, új megoldások bevezetésére, a tradíció helyett a ráció érvényesítésére és így foglalta el a takarékoság helyét a racionalizálás.”<sup>4</sup>

A hat fejezet közül az első a racionalizálás elméletének kialakulásával, a második a racionalizálásnak a gazdaságban való alkalmazásával foglalkozik. A harmadik fejezet az állami élet racionalizálásának külföldi példáit mutatja be, a negyedik pedig a magyar közigazgatást jellemzi fejlődéstörténeti szempontból. A közigazgatás racionalizálásának „programját” (sic!) végül is az ötödik fejezet fejt ki, s a hatodik foglalkozik a racionalizálás módszerével, valamint várható eredményeivel.

A program a racionalizálás lényegét a következőkben ragadja meg: „A racionalizálás takarékoság, a racionalizálás egyszerűsítés, a racionalizálás modernizálás, a racionalizálás tökéletesítés, de a magyar közigazgatás racionalizálása a magyar állami szerkezet jóságának és korszerű színvonalának bírálata, egységes szempontok szerin-

3. A szóhasználat Saád Józseftől származik, lásd SAÁD (2. lj.) 32–37.

4. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1930) 7.





Szent Mihály. Oltárkép részlete

Magyary mindkét új miniszterelnök számára – egyre rövidebb terjedelemben és egyre rezignáltabban ugyan, de – összefoglalta a közigazgatás racionalizálásának általa legfontosabbnak vélt teendőit.

A Károlyi Gyulának ajánlott, *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* című, 30 oldalas javaslat (lásd 7. számú dokumentum) már a kormánybiztosság első eredményeinek bemutatásával kezdődik. Ezek közül mind terjedelme, mind a feladat újszerűsége szempontjából kiemelkedik *A magyar közigazga-*

ti továbbfejlesztése úgy, hogy az állam polgárainak szabadságát és jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejtését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa meg annak garanciáit, hogy működésének és erő-kifejtéseinek ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog.”<sup>5</sup> Már ebben a programban megjelenik a miniszterelnöknek mint a „közigazgatási nagyüzem” legfőbb vezetőjének különleges szerepe és a miniszterelnök mellé „a közigazgatás szakembereiből szervezett politikamentes szakszerv” gondolata, ami Magyary későbbi munkáiban a közigazgatási vezérkar eszméjében teljeseedik ki.

A racionalizálási program tehát 1930 őszén készen állt, ugyanakkor Magyary kormánybiztosi kinevezésére csaknem fél évvel később – már rendes egyetemi tanári megbízatása idején –, 1931. január végén került sor (lásd a 2. számú dokumentumot).

A közkeletű ismeretekkel ellentétben Magyary nem csupán egy racionalizálási programot állított össze, hanem kormánybiztosi ténykedése alatt további kettő született. Ezek azért készültek, mert Bethlen Istvánt 1931 augusztusában Károlyi Gyula, őt pedig 1932. október 1-jétől Gömbös Gyula váltotta fel a miniszterelnöki székben.

tás tükre. *Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei (Hatásköri jegyzék) – 1932* című kiadvány, amely 786 oldalon sorolja fel a közigazgatási hatóságok által intézett ügyfajtákat. Magyary javaslatának súlypontja azonban ebben a programban már a közigazgatás egységes vezetésének megteremtésére helyeződött át. Már az ajánlásban nyomatékosan megfogalmazta a miniszterelnök vezető szerepének szükségességét: „Javaslom, mondassék ki a miniszterelnök felelőssége a közigazgatás szervezetének és működésének gazdaságosságáért és jóságáért. A közigazgatás így megkaphatja, hogy egy feje legyen, ami a nagyüzem sikeres vezetésének *sine qua non*ja...”<sup>6</sup>

Gömbös Gyula hivatalba lépését követően, 1932 végén jelent meg a harmadik javaslatcsomag, *A magyar közigazgatás racionalizálásnak programja* (sic!) címmel (lásd 8. számú dokumentum). Ez egy mindössze 16 oldalas, az előző kettőhöz képest személytelen szöveg, hiányzik belőle a miniszterelnöknek szóló ajánlás is, és csupán 11 pontban sorolja fel a racionalizálás legfontosabb területeit. Ez a program már nem tükrözi a korábbi két írás lendületét, elszántságát. Sőt a bevezetőt Magyary a következőkkel zárja: „A kormány feladata lesz az állásfoglalás abban a tekintetben, hogy a munkát hol kezdje és miként folytassa, mikor és milyen energiával indítsa meg, mert kétségtelen, hogy a racionalizálást csak úgy lehet elvégezni, ha azt elsőrendű fontosságúnak minősítik és a közigazgatás java erői közül bocsátanak e célra elegendőt rendelkezésre. Úgy fog történni minden, amint a kormány határoz és annak megfelelőek lesznek a következmények is.”<sup>7</sup>

Ez a harmadik program már előrevetítette Magyary lemondását a kormánybiztosi megbízatásról, ami 1933. március 12-én meg is történt (4. számú dokumentum). A lemondásban komoly szerepe volt annak, hogy Gömbös a racionalizálás ügyét átadta Keresztes-Fischer Sándor belügyminiszternek, amit Magyary úgy kommentált, hogy a miniszterelnök „lemondott a közigazgatás racionalizálásáról”<sup>8</sup> Magyary kormánybiztosi működését kudarcként értékelte e keserű megjegyzésével: az egyetlen, ami megvalósult javaslatai közül, a közigazgatási gyakorlati vizsga bevezetése volt. A célkitűzéseket és eredményeket összefoglaló korabeli táblázat (9. számú dokumentum) valamivel jobb képet mutat.

Magyary szerint a kormánybiztosi kudarc legfőbb oka abban volt keresendő, hogy „a közigazgatás racionalizálását nem a községi közigazgatás vagy a segédhivatal racionalizálásán kell kezdeni, amire a kormány talán még hajlandó lett volna, hanem magán a kormányon”<sup>9</sup>, erre azonban – a részletesen kidolgozott javaslatok ellenére – már egyik miniszterelnök sem vállalkozott.

6. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás gazdaságosságának és eredményességének biztosítása* (Budapest: Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. 1931) 5.

7. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálásának programja* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1932) 4.

8. MAGYARY Zoltán: *Küzdelem a haladásért* [kézirat, 1944 november] (Magyary-archívum) I.

9. MAGYARY (8. lj.).



# • recenzió

H. Szilágyi István

## A MEGKÉSETTSÉG ELŐNYEI\*

Gondolatok Szabادfalvi József könyvéről

A jogelmélet egykori „miskolci iskolájának”<sup>1</sup> tagjaként Szabادfalvi József immár több mint két évtizede elkötelezett kutatója a magyar jogbölcselet történetének, s meghatározó alakjává vált a hazai jogelméletben a rendszerváltást megelőző években kezdődő kutatási iránynak. Ez a kutatási irány elsősorban a két világháború közötti korszak kiemelkedő jogfilozófusai által teremtett szellemi hagyományt igyekezett rekonstruálni és rehabilitálni. Moór Gyula életművének tanulmányozása<sup>2</sup> után először az őt követő tudósgeneráció, Horváth Barna és tanítványi köre (Bibó István, Szabó József, Losonczy István, Vass Tibor) munkássága<sup>3</sup> került a szerző érdeklődésének homlokterébe, az időben előrehaladva ezzel a „szocialista jogtudomány” hivatalossá válásáig, 1949-ig. A szerző az utóbbi években fordította figyelmét a Moórt megelőző korszak eszmetörténetére, egészen Werbőczyig visszatekintve, s e vizsgálódásainak eredményeit összegezte ebben a kötetében, amely az idej nyárutón jelent meg.

A mű általában vett erénye a szerző más írásainál már megszokott alaposága és pontossága, valamint az eredeti források széles körű használata és feldolgozása. Ennek különösen nagy jelentősége van a könyv első két fejezetében, amelyek a modern magyar jogbölcseleti gondolkodás megjelenése – vagyis Pulszky Ágost színrelépése – előtti, a XVI-tól a XIX. század közepéig terjedő korszakot tekintik át, mivel a szerző kutatásai jószerivel úttörőnek nevezhetők e vonatkozásban. Szabادfalvi további érde-

\* SZABADFALVI József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei. Werbőczy Istvántól Somló Bódogig* (Budapest: Gondolat 2011) 195 oldal.

1. Emlékeztet, hogy a Szabó Miklós által vezetett ún. miskolci iskola egyik első nagy vállalkozása a XX. század első fele magyar jogbölcseleti hagyományának feldolgozása volt, amelynek keretében Szabادfalvi József írta a Pulszky Ágostról és a Moór Gyuláról szóló részeket. Lásd Loss Sándor et al.: *Portrévázlatok a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéből* (Miskolc: Bíbor 1995).

2. Lásd erről SZABADFALVI József: *Moór Gyula. Egy XX. századi magyar jogfilozófus pályaképe* (Budapest: Osiris–Századvég 1994). SZABADFALVI József: *Moór Gyula* (Budapest: Új Mandátum 2001).

3. Lásd SZABADFALVI József: *Jogbölcseleti hagyományok* (Debrecen: Multiplex Media 1999). SZABADFALVI József: *A cselekvőségi elmélettől az újrealizmusig* (Budapest: Gondolat – Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2004).

me, hogy jó érzékkel talált egyensúlyt az egyes korszakok bemutatásánál a kiemelkedő mesterek és a szűkebb-tágabb kontextus (a „kismesterek”, a társadalmi-politikai környezet és a korszak bemutatása stb.) között. Végezetül érdemes még általánosságban is kiemelni a szerzőnek a témához illő, letisztult és emelkedett stílusát – ami talán a sok régi, veretes szöveg olvasásának hatása is.

A mű első két fejezete tekinti át tehát a magyar jogbölcseleti gondolkodásnak a pozitívizmus XIX–XX. század fordulóján való előretöréséig tartó kezdeti korszakát, külön fejezetben tárgyalva a történeti jogi iskola hatásával nagyjából egy időben, a XIX. század első felében virágzó magyar észjogi iskola fejleményeit (11–32, 33–59). Önálló fejezetet szentel a szerző a modern pozitívista jogbölcseleti eszme meghonosodásának (elsősorban Pulszky Ágost múlhatatlan érdemű munkásságának bemutatására összpontosítva), majd Pikler Gyula szociológiai jogelméletét mutatja be (61–95, 97–124). Mielőtt a Somló Bódog munkásságában bekövetkező „neokantiánus fordulatról” beszámolna (155–171), még két fejezetben ismerteti a XX. század fordulóján kibontakozó újszolasztikus természetjogi bölcelet irányát, valamint a korszak kisebb mestereinek a pozitívizmus hatását mutató munkásságát (125–138, 139–153). A kötet végén a kézikönyvszerű használatot segítő névmutató és értékes bibliográfiai válogatás található az áttekintett korszakok jogbölcseleti írásaiból.

Szabadfalvi a hazai jogbölcselet kezdetei után kutatva Werbőczy István *Tripartitum*ának klasszikus természetjogi felfogást tükröző jogfogalmát állítja a XVI–XVII. századi fejlemények áttekintésének középpontjába. A magyar jogi gondolkodást hosszú időre meghatározó hatását értékelve a szerző egyetértően idézi Moór Gyula gondolatát, aki úgy véli, Werbőczynek jelentős szerepe volt abban, hogy a magyar jogi kultúra egy alapvetően gyakorlatias szemlélet jegyében alakult, és ez megővta a magyar jogászokat az absztrakt „természetjogi spekulációk” túlzott befolyásától (vö. 14. oldal 14. jegyzet). Mindemellett Szabadfalvi számba veszi mind a jogbölcselet művelésének intézményi kereteiben bekövetkező változásokat, mind pedig a XVII. század folyamán működő kisebb mesterek (például Kitionich János, Illyésházy György, Szentiványi Márton) műveit is.

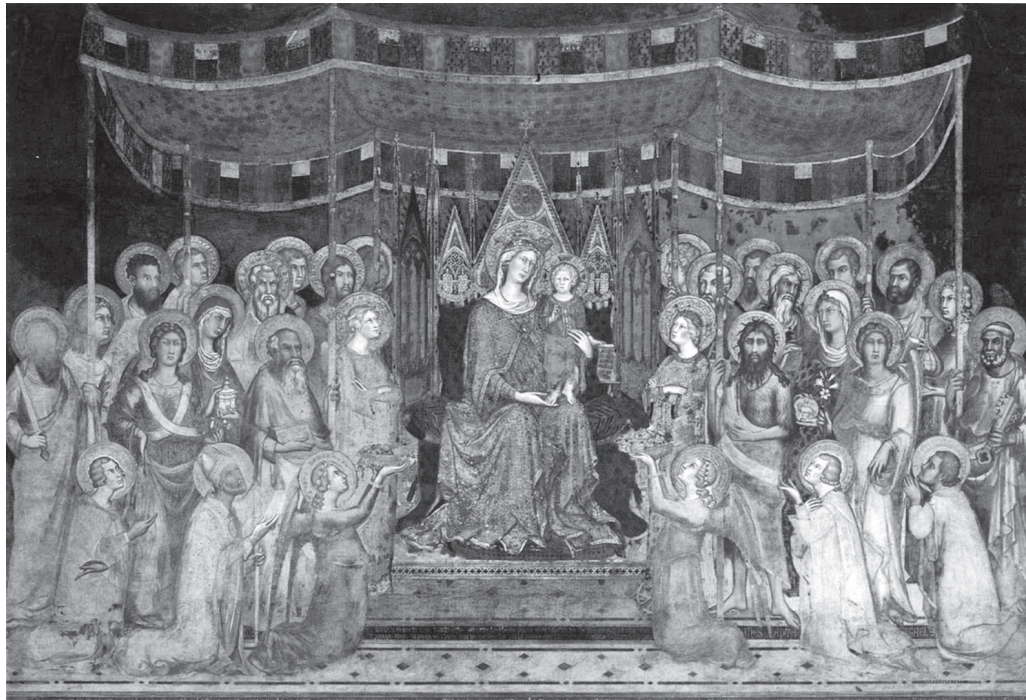
A XVIII. század eszmetörténete kapcsán a szerző Karl Anton Martini tanításait emeli ki, amelyek a természetjog modernebb, észjogi vonulatának eredményeire épültek, főként Hugo Grotius, Christian Thomasius és Christian Wolff műveire támaszkodva. Itt sem feledkeznek meg azonban a Martini műveit másoló, népszerűsítő vagy azokat éppen a klasszikus természetjogi felfogás alapján bíráló kortársak műveinek ismertetéséről.

A XIX. századhoz érkezve elsőként a Friedrich Carl von Savigny és Georg Friedrich Puchta nevéhez köthető – és a később kibontakozó szociológiai szemléletet megalapozó – német történeti jogi iskola magyarországi követőinek munkásságát mutatja be, különös tekintettel Frank Ignác, Hoffmann Pál és Wenzel Gusztáv írásaira. Az ugyancsak ebben a korszakban formálódó magyar észjogi iskola képviselői közül – akik bölceleti felfogására már főként Immanuel Kant és Friedrich Hegel filozófiája hatott – a szerző részletesebben Sz. Szilágyi János, Csatskó Imre, Virozsil Antal és Pauler Tivadar elméleteiről szól, ezúttal is gondos alapossgal leltárba véve a csekélyebb jelentőségű kortársak műveit.

Az előzőeknél valamivel könnyebb dolga volt Szabadfalvinak a pozitivizmus XIX. század végi „áttörésének” felvázolásában, mivel Pulszky Ágost, valamint az ő nyomdokain kialakuló „modern tételes jogbölcészeti iskola” képviselői – Öreg János, Finkey Ferenc, Kuncz Jenő, Fényes Samu, Szászy-Schwarz Gusztáv és Darvai Dénes – tudományos teljesítményének áttekintésekor már nem csupán saját korábbi kutatásaira, hanem az elmúlt két évtizedben fokozatosan gyarapodó másodlagos irodalomra is támaszkodhatott. Pulszky nagy formátumú, programadó jogbölcseletének elemzése során a szerző kiemeli, hogy a mester mennyire szerencsésen ötvözte a francia „pozitív filozófia” módszertanát, valamint az angol evolucionizmus Herbert Spencer és Henry Sumner Maine által kidolgozott eszméjét a német történeti jogi iskola és a „fogalmi jogászat” eredményeivel. Nem véletlen hát, hogy a kortárs nyugat-európai szakirodalom alapos és átfogó ismeretén alapuló, kiegyensúlyozott szintézis tág horizontot nyitott a Pulszkyt követő tudós generáció számára. Míg a tanítványt, Pikler Gyulát elsősorban a szociológiai megközelítés kidolgozásának lehetősége ragadta meg, addig a tételes jogbölcészeti iskola említett tagjai (többségükben büntetőjogászok és civilisták) inkább a pozitivizmus analitikus aspektusát bontották ki tanulmányaikban.

A magyar elméleti jogszociológia megalapozása tehát főként Pikler munkásságához köthető, aki azonban alkotó korszakának utolsó szakaszában már eltávolodott a szociológiát kultúrtudományként felfogó, jelentős mértékben az újkantiánus filozófiai iskolák hatását tükröző irányától (mely legnagyobb hatású formáját Max Weber mun-

*Maestà*



kássága nyomán nyerte el), és egyre inkább a szociológia XIX. századi, természettudományként felfogott, „naturalizált” szemlélete hatotta át kutatásait. Ezért is nagyon fontos, hogy a szerző sorra veszi a Pikler követőinek tekinthető, illetve a részben tőle függetlenül alkotó szerzők – Pollák Illés, Szirtes Artúr, Berinkei Dénes, Frigyes Béla, Meszlény Artúr, Ágoston Péter, Kiss Géza és Hébelt Ede – műveit is, akik több-kevesebb sikerrel voltak képesek elkerülni a naturalizmus zsákutcáját. A kép azonban még így sem teljes – és ebben a vonatkozásban fogalmazható meg Szabadfalvi írásával szemben az első tartalmi bírálat. Számot kellett volna adnia – legalább az utalás szintjén<sup>4</sup> – a polgári törvénykönyv tervezetének vitája nyomán a XX. század fordulóján meginduló népi jogszokások gyűjtéséről, valamint Tagányi Károlynak a magyar jogi etnográfia elméleti megalapozását célzó kutatásairól is, amelyeket a német történeti jogi iskola szemlélete, valamint a (Hermann Post és Joseph Kohler által alapított) német etnológiai jogtudomány eredményei inspiráltak. Nyilván további hatástörténeti kutatásokra lesz szükség annak tisztázására, hogy a jogszociológia elméleti programjának kidolgozása pontosan hogyan függött össze a kortárs empirikus és elméleti jogi etnográfiai kutatásokkal.

Ismét csak úttörő jellegű munkát végzett viszont Szabadfalvi a XX. század fordulóján kibontakozó, a Pulszky és Pikler nevével fémjelzett pozitívizmust opponáló, neokolasztikus természetjogi bölcsélet korábban méltatlanul mellőzött és feledésre ítélt irányzatához tartozó szerzők műveinek a történeti elemzésbe való bevonásával. E gondolkodók egy részének – mint például Surányi János vagy Demkó György – felfogását nyilvánvalóan a teológiában ekkoriban megerősödő neotomista áramlat formálta, míg mások (csak a jelesebbeket említve: Notter Antal, Frey János) a nagy hatású kortárs katolikus természetjogász, Victor Cathrein eszméire alapozták a korszak jogpozitivisták eszméit határozottan elutasító nézeteiket.

Ugyancsak megkülönböztetett figyelmet érdemelnek a szerzőnek a hazai jogbölcsélet „neokantiánus fordulatát” – amelyet szokásosan Somló Bódog munkásságához kapcsolnak – előkészítő kisebb mesterek (a már említett Kuncz Jenő mellett Ányos István, Borbély Zoltán és különösen Teghze Gyula) elméleteit feltérképező kutatásai.

A mű utolsó részében a szerző Somló Bódog pályafutását és bölcséletét mutatja be, amely a neokantiánus fordulat beteljesedését jelentette a magyar jogfilozófia történetében. S mint azt az epilógusban olvashatjuk, a „beteljesedés” kifejezés nem csupán arra utal, hogy az újkantiánus filozófiai iskolák tanai általánosan elfogadást nyertek a hazai jogtudományban, hanem egyúttal jogbölcsületünk eddig meg nem ismételt virágkorának kezdetére is, amikor a Somlót követő tudósgeneráció (Moór Gyula, Horváth Barna és tanítványi körének jeles tagjai) valóban nemzetközileg elismert részesévé vált a diszciplína alakításának. Somló elméleti munkásságának rekonstrukciója során a szerző naprakészen feldolgozta az újabban keletkezett másodlagos irodalmat is. Azonban ami a pályafutás életrajzi elemeinek felidézését illeti, némi hiányérzete van a recen-

4. Tekintettel arra is, hogy a magyar jogi etnográfia történetének e szakaszát már több szerző is feldolgozta; lásd H. SZILÁGYI István: „Találjuk ki a magyar jogi antropológiát!” = H. SZILÁGYI István: *A jogi antropológia főbb irányai* (Budapest: Osiris 2000) 84–94; BOGNÁR Szabina: „Öröklési gyakorlat vizsgálata a századfordulón. Matyasovszki Miklós és Baross János gyűjtése” *Korall* 2002. szeptember, 173–193.

zensnek, mivel Szabadfalvi – talán azért, hogy az olvasó figyelmét a tényleges bölcseleti problémákon tartsa, vagy valamiféle tapintattól vezetve – elmulasztott megemlékezni Somló életének két válságos periódusáról: az úgynevezett nagyváradi ügyről és halála tragikus körülményeiről.<sup>5</sup> Nem öncélú érdekességkeresés lenne az értelme e mozzanatok beemelésének, hanem az, hogy ezek fényében válik világossá, hogy a politikától független tudományosság megteremtésére irányuló erőfeszítések időről időre milyen súlyos áldozatokat követeltek a magyar jogbölcselet művelőitől is.<sup>6</sup>

Végezetül még egy kritikai megjegyzés: Szabadfalvi gyakran visszatérő értékelési szempontja a tárgyalt szerzők rendszeralkotási képessége, illetve elméletük „újdonsága”. Ezeket alapul véve általában kissé negatív képet rajzol művében a magyar jogbölcseletről, hiszen a szerzőknek többnyire nem sikerült végigvinniük kitűzött kutatási tervüket, és ritkán szaladtak felismeréseikkel a nyugati tudományosság eredményei elé (bár azért erre is volt példa Pulszky vagy Somló elméletének bizonyos aspektusai-ban). Viszont látni kell, hogy számos nagy hatású gondolkodó (például Marcel Mauss, Franz Boas, Georg Simmel – csak néhányat említve az általam jobban ismert diszciplínák területéről) egyáltalán nem alkotott rendszert. Sőt manapság, a posztmodern szemléletben a rendszeralkotás kifejezetten „bornírt” dolognak tűnik. Másfelől a megkésettségnek is megvannak a maga előnyei. Hörcher Ferenc írta egy helyen, hogy a német felvilágosodás megkésettségéből az az előny származott, hogy így Kant és Hegel szintetizálhatta a francia és a skót felvilágosodás eredményeit.<sup>7</sup> Pontosan valami ilyesmi tűnik fel a magyar jogbölcseletnek már abban a viszonylag korai szakaszában is, amelyről Szabadfalvi könyve szól. Természetjogi gondolkodóink igyekeztek összehangolni a klasszikus és az észjogi felfogást, pozitivistáink pedig a német normativizmust az angol–francia szociológiai pozitívizmussal. És ez korántsem olyan rossz dolog...

Mindazonáltal reméljük, hogy Szabadfalvi Józsefnek sikerül valóra váltania saját kutatási programját, és egyetlen monográfiában megírnia a magyar jogbölcselet történetét a kezdetektől a „szocialista jogtudomány” korszakáig. A jelen kötet nem csupán e tudományos vállalkozás figyelemre méltó előmunkája, hanem az elmúlt két évtized e tárgyban folytatott kutatásainak összegzését is nyújtja, s nélkülözhetetlen fogódnót ad a téma iránt érdeklődő kutatók és a tájékozódni vágyó laikusok számára.

5. Vö. ZÓDI Zsolt: „Erény és tudomány. Somló Bódog állam- és jogbölcseleti munkássága” = Loss et al. (1. lj.) 66–67, 71–72.

6. Lásd erről SZABÓ Miklós: „Megkísértett humanizmus. Előszó a második világháború előtti magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéhez” = Loss et al. (1. lj.) 1–20.

7. HÖRCHER Ferenc: „Ész, erény és haszon. A felvilágosodás nézetei államról és jogról” = HÖRCHER Ferenc – PÉTERI Zoltán – TAKÁCS Péter: *Állam- és jogbölcselet kezdetektől a felvilágosodásig* (Budapest: Szent István Társulat 1997) 146–163.



Korom Ágoston

## A TÖRVÉNY ÉRTELME ÉS A JOGÁSZI ÉSSZERŰSÉG\*

A Tamás Andrást köszöntő kötetről

Ötvenöt szerző ötvennégy tanulmánya szerepel a *Ratio Legis – Ratio Iuris* című gyűjteményes kötetben, mintegy 600 oldalon. A vaskos könyvben megjelent írásaikkal a szerzők – s a könyvkiadás mai anyagi feltételei között nem árt hozzátenni: a kiadást támogató intézmények – Tamás Andrást köszöntötték 70. születésnapja alkalmából. A cím arra utal, hogy az ünnepeltnek a jogról kialakított elmélete szerint a pozitív jogban szereplő „törvényi értelem” és a jogi gondolkodásban megjelenő „jogászi ésszerűség” szoros kapcsolatban áll egymással. Az a tény, hogy a kötet írásai tematikailag és jellegükben is igen szerteágazók, nem jelenti azt, hogy a könyv lapjait semmi egyéb, csupán a két borítólapon „fogná össze”. Az írásokat az fűzi egybe és teszi szerves egésszé, hogy – amint a *Köszöntő* fogalmaz – szerzőik tollát egy konkrét személy iránti tisztelt, szeretet és jóakarattal vezette.

A tematikai sokszínűség az ünnepelt tudományos életművének és érdeklődési körének változatosságát is kifejezi. Tamás András szakmai érdeklődése a jogbölcselettől a közigazgatási jogon át a környezetvédelmi jogig terjed. Ez utóbbi hazai megalapozásában, mint tudjuk, elévülhetetlen érdemeket szerzett. Munkásságában fontos szerepet töltött be a más államok joga iránti érdeklődés, s ez a kötetben ugyancsak megjelenik. Az viszont nem derül ki belőle, hogy az ünnepelt különös figyelmet fordított a japán és a skandináv jog megismerésére és megismertetésére. Ez ugyanakkor érthető, hiszen a japán és a skandináv jognak, mint tudjuk, manapság kevés hazai szakértője akad.

A kötetben számos történeti és jogtörténeti írás olvasható. Rácz Lajos az ókori Mezopotámia jogi fejlődését tárgyalja a *Kormányzás és jog az ókori Mezopotámiában* című írásában. A szerző a királylisták, az évnevek jegyzékei, az *eponymosok* és a királyfeliratok történelmi jelentőségének és Hammurapi törvénykönyve hallhatatlanságának okait részletezi. Időrendben haladva a római kori regulák világába tekinthetünk be Pokol Béla alapvetően jogelméleti, ám az elméleti kérdéseket történeti anyagon bemutató, *Szabályok és elvek a jogban – jogtörténeti háttérrel* című írása révén. A római jog fejlődését végigkövető tanulmány az 1900-as évek második feléig fellelhető jogelvekkel és szabályokkal, pontosabban azok szerepével foglalkozik, kitérve az emberi jogok kialakulására is. Antalóczi Péter témaválasztását a Tamás András professzor úrnál tett közigazgatási jogi vizsgájának élménye indokolta: *Az iszlám közigazgatás kezdetei* című írásában a Mohamed próféta és követői között kötetelt félig vallási,

\* GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából / Liber amicorum. Studia A. Tamás septuagenario dedicata* (Budapest: Szent István Társulat 2011) 600 oldal.

félig politikai-közjogi dokumentum, a „medinai alkotmány” hatását és utóéletét írja le. Szabadfalvi József *Adalékok Cicero és a sztoikus természetjogi hagyomány megítélésének hazai történetéhez* címmel a magyar elmélettörténet olyan elemeit gyűjtötte össze és rendszerezte, amelyek Cicero műveire történő utalást tartalmaznak. Ez az írás a *Tripartitum*tól egy 2001-es eszmetörténeti monográfiáig nyújt összefoglalást arról, hogy az ókori rétor, író, filozófus és politikus miként van jelen a magyar jogi gondolkodók műveiben.

Máthé Gábor érdekesen alliteráló című tanulmánya, a *Metodikai meditáció*, a jogtörténet tudományosságát, szakaszait, a nemzeti és a nemzetközi jog összefüggéseit és a jogtörténet bővülését mutatja be a német jogtörténet segítségével. A szerző azokra a kérdésekre keresi a választ, hogy ki a jogtörténész s mi a jogtörténet. Nagy Zsolt a „jogászság” helyét, szerepét, valamint a jogi oktatás empirikus és tudományos módon történő oktatását kívánja bemutatni, tárgyalva a gyakorlati és a tudományos módszerek közötti viszonyt is. A *kontinentális jogászság szemléletének alakulása* című írás egyebek mellett a Bizánci Birodalom jogi fejlődésének az európai jogrendszerre gyakorolt jelentős hatását hangsúlyozza. Történeti, elmélettörténeti jellegű Szilágyi Péter *Peter Noll és a modern törvényhozás kialakulása* című írása is, amelyből az 1970-es évek táján kibontakozó új tudomány, a jogalkotástan keletkezésének egyik fejezete ismerhető meg. S végül történeti kérdések kerülnek elő Boros Anita *Az államigazgatási eljárásjog megújulásáról* című tanulmányából is. Ebben a magyar közigazgatási eljárásjog múltjáról olvashatunk elemzéseket, továbbá a szerző a közigazgatási eljárás hatékonyságának növelése és az e-közigazgatás szabályozásának tisztázása kapcsán gyakorlati problémákat is felvet.

A kötet más írásai a szovjet megszállás időszakát és a rendszerváltozás hatásait vizsgálják. A *Közigazgatási bíráskodás de constitutione ferenda* című írásában Patyi András úgy fogalmaz, hogy a „közigazgatási bíráskodás és az alkotmánybíráskodás »testvérek«, de »nem ikrek«, mert »nem mindig egykorúak«. Ivancsics Imre *A közigazgatási hatósági jogkörben okozott kárért való felelősség* című tanulmányában a harmadik személynek okozott kár jogi helyzetét vizsgálja több szempontból. A cikkben rövid történelmi áttekintésben foglalja össze a polgári törvénykönyv 1977. évi módosításától a hatályon kívül helyezett 2009. évi CXX. törvényig tartó időszakot. Balázs István a közigazgatás területén az elmúlt 20-22 évben történt változásokat tárgyalja. A szerző által kiemelt jelentős fordulópontok a helyi önkormányzatokra összpontosított közigazgatási reformprogramok, az Európai Unióhoz való csatlakozás által inspirált „hazai közigazgatási-fejlesztési elképzelések”, az új közigazgatási eljárási törvény megjelenése, valamint a közszolgálati rendszerben bekövetkezett változások.

György István az 1990-es évektől kezdődően tekinti át a minisztériumi alapstruktúra változásait abból a nézőpontból, hogy miként változott a politika és a szakma viszonya. A *politikai és szakmai szempontok szétválasztása a minisztériumi alapstruktúrában* című tanulmányában arra következtet, hogy az igazgatási szempontokat az utóbbi években túlságosan is a politika alá rendelték, ami rontja a hatékonyságot. A nemrégiben elhunyt Lőrincz Lajos írása, *A közigazgatás átrendezésének aktuális kérdései* a közigazgatási hatékonyság, tevékenység és működés javításáról és a szocialista maradványok leküzdéséről szól. A szerző célja ezzel az írásával is a stabil, a feladatait

jól ellátó közigazgatás kialakításának szorgalmazása. A *kormány szervezetelakítási jogköréről* című tanulmányában Müller György alaposan végigveszi azokat a szervezeti egységeket, amelyek alapítása a kormány és a miniszterelnök hatáskörébe tartozik.

A kötet legtöbb írása a szorosan vett közigazgatással, a közigazgatási joggal, valamint az alkotmány és a közigazgatás kapcsolatával foglalkozik. Gajdusчек György a közigazgatás fogalmának magyarországi értelmezéseit mutatja be. A tanulmány a magyar közigazgatási szemlélet hiányosságaira is felhívja a figyelmet: a közigazgatási jog elmélete és gyakorlata, hangsúlyozza a szerző, hazánkban nélküli mind a filozófiai, mind a társadalmi aspektust, egyedül a jogi, illetőleg a Max Weber-i szemléletre koncentrálnak. A szerző véleménye szerint e fogyatékoság leküzdéséhez jó példát szolgáltat Tamás András munkássága. A közigazgatási eljárás alkotmányossági problémáinak sorából emel ki néhányat Szilvász György Péter, érintve többek között a kézbesítési vélelem problémáit, a hatásköri viták eldöntése körüli és jogorvoslati kérdéseket. Mennyire állandó a közigazgatás szervezetének vizsgálata? – kérdezi Fazekas Marianna *A közigazgatási szervezeti jog mint „végtelenített kísérletek sorozata”* című tanulmányában, amely a 2000-es években e témában született kutatások és jogszabályok tapasztalatainak vizsgálatával foglalkozik. Seereiner Imre Alfonz *A közigazgatás alkotmányos szabályozásáról* című cikkének lényege ugyancsak egy kérdéssel érzékeltethető: mit tartalmaz majd az új Alaptörvény a közigazgatásra vonatkozóan? Fábíán Adrián a közigazgatási vezető rendelkezési jogának részjogosítványait (parancsolási jog, gazdálkodás, beszámoltatási jog stb.) vizsgálja. Paulovics Anita *A jogorvoslatihoz való jog mint alapjog a közigazgatásban* című írásában ennek az Alkotmányban garantált jognak az alkotmánybírói értelmezését vizsgálja. Hol van a határ a törvényesség és az alkotmányosság között, ha az önkormányzati rendeleteket vizsgáljuk? – kérdezi Páczolay Péter, aki a választ *Az önkormányzati rendeletek törvényességi és alkotmányossági kontrolljának kérdéséhez* című írásában adja meg. Hangsúlyozza, hogy a hatáskörök tisztázása a rendszerváltás óta hiányos, s továbbra is késik a „helyes” szabályozás.

Több írás foglalkozik a jogalkotás és jogalkalmazás kérdéseivel. Patyi Gergely azt a kérdést elemzi, hogy létezik-e minimális ügyvédi megbízási díj Magyarországon. Bencke Mátyás arra vállalkozott, hogy meghatározza a bírászkodás gyakorlatának „normatív mércéit”. *Jogi álláspont vagy bírói múhiba* című írásával az a célja, hogy rendszerezett tudásanyaggal támassa alá és könnyítse meg a bírák gyakorlati munkáját. Szabó Miklós *A jogalkotás jogdogmatikai korlátaihoz* című írásával ugyancsak a jogalkotás, jog és politika témakörében mozog; a szerző egyebek mellett a jog és a politika szétválasztását, valamint az észszerűség mércéit vizsgálja. A jogalkalmazás kérdéseit is elemzi Hajas Barnabás az *„Eszközhasználó” gyülekezők* című írásában, egy jogszabályi rendelkezés szövegét, jelentését, indokolását és hatályát tanulmányozva, és kitér arra is, hogy milyen büntetést von maga után a „tojásdobálás”.

Az írások egy másik köre rendészeti tematikájú, ideértve a büntetőjogot is. Hollán Miklós azt vizsgálja, hogy a közismerten a büntetőjoghoz kötődő egyik legklasszikusabb jogelv, a *nullum crimen sine lege* elvnek mi az alkotmányos háttere és miként érvényesül az alkotmányban. Balla Zoltán írásában javaslatokat fogalmaz meg a rendőrségi törvényi szabályozáshoz. A szerző szerint az alapvető fogalmak tisztázása és az igazgatásrendészet átcsoportosítása igényelné a legalaposabb átgondolást. E tanul-



Az angyal. Angyali üdvözlés. Részlet

mány egyik témáját fejt ki részletesebben Christián László. *Rendészet vagy rendvédelem?* című írásában a magyar jogi szóhasználatban fellelhető fogalmi zavar tisztázására tesz kísérletet; s a jogállamban kialakult *rendészet* és *rendvédelem* fogalom-pár által generált vitát vázolja fel. A vámrendészet témakörével foglalkozó írásában Pardavi László megkísérli az úgynevezett preferenciális (vám)megállapodások szabályainak összefoglalását.

Bordás Mária a közvagyon szabályozásának múltjával, az állami tulajdon hatékonyságának kérdéseivel, a közpénzek kezelési formáival és ezek magyarországi gyakorlatával foglalkozva azt vizsgálja, hogy a gazdaság hatékonysága mennyiben függ az állami tulajdon kezelésétől és a közpénzek felhasználásától. Torma András írásából a közmenedzsment-reformok három fő irányzatának – az új közmenedzsment, a jó kormányzás és az újweberianizmus – lényeges elemeit ismerhetjük meg, hangsúlyozottan „magyar szemmel”. A *Forgácsok az elektronikus közigazgatásról* című tanulmányában Nagy Marianna a teljesség igénye nélkül fogalmaz meg néhány gondolatot az e-közigazgatásról; kísérletet tesz annak fogalmi meghatározására, valamint érdekes észrevételeket közöl az e-ügyintézés jelenlegi szabályozásáról és az informatika szaknyelvéről is.

A kultúra és a jog, valamint a kultúra és a politika viszonyát tárgyaló írások is szerepelnek a kötetben. Berkes Lilla a multikulturalizmusról próbál összefogó képet adni. Samuel P. Huntingtontól Jürgen Habermason át hazai szerzőkig – mint Egedy



Gergely, Feischmidt Margit és természetesen Tamás András – terjed azok köre, akiknek munkái alapján és azok összevetésével járja körül témáját. A kultúra tárgyi és képi megjelenítése a jogi kultúrtörténetre is hatással volt. Ebben a tág, mégis különleges és ritka vizsgáldási körbe tartozik Takács Péter ünnepi tanulmánya. A *Justitia-szobrok Magyarországon* című, képmellékletekkel közölt írásában a Balassagyarmaton, Békéscsabán, Budapesten, Cegléden, Csongrádon, Egerben, Esztergomban, Győrött, Kaposvárott és Székesfehérvárott található régi és új Justitia-szobrok erényeit és gyengéit veszi számba. Nagy Tamás ugyancsak a jog és a művészetek határterületeire kalandozott: a *Jog, irodalom, intertextualitás* című írásában – Szophoklészre, Dosztojevskijre, Kafkára és másokra hivatkozva – az irodalmi szövegekben megjelenő normativitás kérdéseit mutatta.

Két szerző az oktatás területéről merítette témáját. Rixer Ádám *A jogászképzésről és a jogászi létről* szóló írásában egy olyan tudományos munkát hiányol, amely kelő körütekintéssel és minden aspektusra kiterjedően foglalkozna a jogászképzés hiányosságaival. A szerző szerint az egyetlen kivétel Jakab András e tárgyú tanulmánya, amely jó alap, de nem teljes. Ezt kívánja Rixer „kiegészíteni”. Schanda Balázs egy igen érdekes, de meglehetősen érzékeny témát fejt ki: alkotmányjogi szempontból vizsgálja annak kérdését, hogy be kell-e vezetni (avagy visszahozni) az etika vagy a hittan tárgyat a közoktatásba, s ha igen, milyen mértékben és milyen keretek között. Szintén alkotmányjogi megközelítést választott témája, az egészségügy és az állam kapcsolatának elemzéséhez Homicskó Árpád Olivér. *Az állam felelőssége polgárai egészségi állapotáért* című tanulmányában azt állítja, hogy az egészségügyi ellátó rendszer megszervezése az állam feladata, és elsősorban jogi és gazdasági eszközökkel tudja biztosítani az állampolgárok egészséghez való jogát. Halász Iván az egy- vagy két kamarás parlament dilemmájának eldöntéséhez nyújt támpontokat írásában, amelyben a bikameralizmus szemszögéből mutatja be a két világháború közötti magyar, lengyel és cseh szlovák parlament szerkezetét, valamint a rendszerváltozás után átalakult lengyel és cseh parlamenti struktúrákat.

*A környezetvédelmi célok érvényesülése* című írásában Bándi Gyula nemzetközi vizekre evez, s az Európai Unió környezetvédelmi szabályozását mutatja be. Az EU környezetpolitikájának célkitűzéseit a teleologikus értelmezési módszer segítségével elemzi. Az Európai Unió alapelvei közé tartozik a munkavállalás szabadsága és az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalma is. Imre Miklós *Az állampolgársághoz köthető munkakörök jogi problémája az Európai Unióban* című tanulmányában az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján azt vázolja fel, hogy a közalkalmazotti és köztisztviselői, valamint az úgynevezett politikai állások betöltésének szabályai miként változtak az utóbbi években. Ficzer Lajos az EU és a tagállamok közigazgatási szervezete közötti hasonlóságokat és különbségeket állította vizsgáldásának középpontjába. *Az Európai közigazgatás – nemzeti közigazgatás* című tanulmányban olyan tényeket sorakoztat fel, amelyek azt magyarázzák, hogy az EU közigazgatása miért nem vette át a nemzeti közigazgatás szerepét. Ezen kívül áttekinti az európai közigazgatás alapelveit, feladatait és strukturális dimenzióit. Temesi István a regionalizációt állította *A középszintű közigazgatási rendszerek nemzetközi összehasonlítása* című tanulmánya középpontjába. Sorra veszi Európa országainak jelentős részét, s külön



hangsúlyt fektetve Franciaországra, Svédországra és Dániára megvizsgálja, milyen tényezők következtében alakult ki regionális önkormányzati közigazgatásuk. Végül, de nem utolsósorban Józsa Zoltán *Jog és (köz)igazgatás* című írásában az amerikai közjogi, igazgatástudományi életben zajló nagy jelentőségű vitát hozza közelebb az európai olvasókhöz, amelynek az volt a fő kérdése, hogy milyen fontos a formális jog léte és hogyan befolyásolja annak kialakulását a történelmi fejlődés.

A könyv egyik önálló blokkjában magyar szerzők angol és francia nyelvű írásait olvashatjuk. Frivaldszky János az emberi természet és a jog viszonyát elemzi, s a jogkövetés és a jogszerű cselekvés okát keresi. Gerencsér Balázs Szabolcs a magyar közigazgatás fejlődésének, reformkísérleteinek történetét és jelenét írja le, különös tekintettel a részletesen összehasonlított 1930 és 2010 évre. Varga Zs. András a hatályos Alkotmány egyes elemeit tárgyalja, s az alkotmányos értékeket a nemzetek szempontjából ragadja meg. Részletesen foglalkozik például az emberi jogok, a törvényesség és a legitimitás megjelenésével húszéves átmeneti alkotmányunkban. Vigh Edit azt elemzi, hogy a polgári jogvédelem az elmúlt húsz évben vajon önálló szakmává vált-e. Visegrády Antal a „jó”, azaz tisztességes bíró képét festi meg az olvasók számára egy összehasonlító bírói etikáról értekezve. Közös írásukban Kis Norbert és Klotz Balázs azt állapítják meg, hogy a jól működő közigazgatás előfeltétele a közigazgatásban dolgozók képzettsége és motivációja. Koi Gyula a kínai legizmus kialakulását mutatja be, s betekintést nyújt a téma angol, francia, német és orosz irodalmába. Szigeti Péter szerint az Európai Uniónak gazdasági kormányzásra lenne szüksége, különösen az iparpolitika terén. Végül Varga Csaba a jogátvétel és a jogi transzplantáció kérdéseit elemzi, vagyis egy olyan témát dolgoz fel, amely a legutolsó időkgig az összehasonlító jog területére tartozott, illetőleg a jogtörténet foglalkozott vele.

Összességében megállapítható, hogy az ötvenégy színvonalas írás tematikusan is jól kifejezi azt a szerteágazó szakmai tevékenységet, amelyet Tamás András az elmúlt fél évszázadban kifejtett. Az ünnepelt ugyanis részint közigazgatási jogász, részint a jogelmélet képviselője, s jelentős szerepe volt több tudományos terület és téma megalapozásában és hazai kibontakoztatásában. Komoly érdemeket szerzett abban, hogy nálunk is meghonosodjanak bizonyos tudományos módszerek és irányzatok. Szertágazó életművét nem egy-egy konkrét téma vagy módszer fogja össze, hanem az, hogy tudományos szemlélete hosszú távon állandó volt, vagy legalábbis lassan, megfontolt módon változott, álláspontja pedig mindig következetes. A kötet szerzői ilyen értelemben is méltó módon ünnepelték meg Tamás András 70. születésnapját.

## A MÁSODIK MAGYARY ZOLTÁN EMLÉKKONFERENCIA

2011. március 24-én második alkalommal rendezte meg a tudósról elnevezett közigazgatási szakkollégium a Magyary Zoltán Emlékkonferenciát.<sup>1</sup> A szakkollégium, miként a Közigazgatástudományi Kar is, immár több éve kiváló kapcsolatokat ápol a tatai központú Magyary Zoltán Népfőiskolai Társasággal; így mind a szakkollégium, mind a kar rendszeresen képviselteti magát a társaság éves közgyűlésein és rendezvényein. A kedves, jobbra idős tagok mindig nagy örömmel és szeretettel fogadják hallgatóinkat saját programjaikon. A társaság minden év júniusában emlékkonferenciát szervez Magyary Zoltán születése alkalmából, tisztelegve emléke előtt. A jog- és a közigazgatás-tudomány kiváló szakemberei vállalnak előadásokat ezen a konferencián az ország minden területéről, s immár több éve a szakkollégium képviselőit is az előadók között tudhatjuk.

A társaság szellemi motorja Keresztesi József szakmai vezető, akivel közösen gondolkodva jött az ötlet, hogy a Magyary Zoltán nevét viselő szakkollégium szervezhetne társ konferenciát a neves közigazgatási szakemberre emlékezve. Így született meg a gondolat 2009 őszén, hogy legyen egy emlékkonferencia Budapesten is, mégpedig Magyary halálának napjához igazított időpontban, s összekötve a nevét viselő különböző intézmények megemlékezésével. A 2010-es első alkalom után 2011-ben is megrendeztük az emlékkonferenciát.

A fő téma a közzszolgálati életpálya volt, az életpálya kérdései a közzszolgálat egyes területein, az előadók pedig elismert tanárok és szakemberek. A rendezvény szakmai programját karunk kiváló és méltán kedvelt oktatója, Máthé Gábor történeti áttekintése nyitotta. Ez után a kérdés nemzetközi aspektusait tárgyaltuk, majd az első szekciót a Baka András, a Legfelsőbb Bíróság elnöke zárta az igazságszolgáltatási modell kérdéseinek elemzésével. Balázs István, az MTA Jogtudományi Intézetének tudományos főmunkatársa a karrier típusú közzszolgálati rendszer perspektíváiról beszélt, Balla Zoltán, a Rendőrtiszti Főiskola Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszékének vezetője pedig a rendőri állomány speciális helyzetéről tartott érdekes előadást.

A második blokk szemmel látható népszerűségnek örvendett, ahogy a résztvevők nagy száma is mutatta: Kis Norbert, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium miniszteri biztosa, egyben karunk oktatója az új egyetem létrejöttével és működésével kapcsolatos kérdéseket ismertette a hallgatósággal. Ezt követően a gyakorlati életből

1. Az első emlékkonferencia 2010-ben került megrendezésre, Magyary halálának 65. évfordulója alkalmából. Az ott elhangzott előadások szerkesztett szövege megjelent: HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton: *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet* (Budapest: Complex 2010) 250.

kaptunk beszámolót személyes élmények alapján: Ancsin László XVI. kerületi jegyző osztotta meg a hallgatósággal a köztisztviselői életpályával kapcsolatos gondolatait, majd Fodor Lajos nyugalmazott vezérezredes, a Honvédelmi Minisztérium közigazgatási államtitkára beszélt a honvédelmi életpályamodellekről.

A délutáni szekcióban Stumpf István alkotmánybíró vizsgálta a közszolgálat stabilitását és a „zsákmányrendszert” alkotmányjogi nézőpontból, szót ejtve az új alkotmány koncepciójáról is. Az előadások sorát György István rektorhelyettes Lőrincz Lajos munkásságára emlékező előadása zárta.<sup>2</sup> A rendezvény – immár így is mondhatjuk: a hagyományoknak megfelelően – a Magyary Zoltánra való emlékezéssel zárult. A kar nagyelőadójának falán elhelyezett márvány emléktáblánál koszorút helyezett el és tisztelgett a tudós emléke előtt a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság, a Magyary Zoltán E-közigazgatási Társaság, és természetesen a Magyary Zoltán Közigazgatási Szakkollégium is. • • • BÁRDI LAJOS

#### KONFERENCIA A HATÉKONY ÁLLAMRÓL – A HATÉKONY ÁLLAMÉRT

A Budapesti Corvinus Egyetem TÁMOP 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú projektjének „Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért” alprojektje keretében működő *Hatékony központi és helyi jogalkotás* elnevezésű kutatócsoport 2011. június 17-én A hatékony kormányzás és jogalkotás címmel konferenciát szervezett. A konferenciát Takács Péter, a kutatási műhely vezetője nyitotta meg. Reményét fejezte ki, hogy a rendezvény keretében megtárgyalni tervezett három, önmagában is igen sokszínű témát – a kormányzást, a migrációt és a jogalkotást – érintő eszmecsere hozzájárul a hatékony kormányzás lehetőségének megteremtéséhez.

A délelőtti ülés levezető elnöke Gajdusчек György volt, s az első előadás csoport a kormányzással kapcsolatos kérdéseket tárgyalta. Müller György *A kormány belső viszonyai és testületi jellege* című előadásában a rendszerváltás utáni időszak magyar kormányainak belső viszonyait és testületi jellegét elemezte. Az előadó a miniszterelnöki szerep (saját jogon járó szabályozási hatáskör), illetve a döntés-előkészítés (döntéshozatal, szavazás) rendszere vonatkozásában összevetette a két kormány szervezeti törvény (2006. évi LVII. törvény és 2010. évi XLIII. törvény), valamint az Alaptörvény 2012-ben hatályba lépő szabályozását. *A kormányzati szerkezet változásainak nemzetközi összefüggései* című előadásában Borók György végigtekintett a hazai közigazgatás külső igazodási kényszereinek mérőföldkövein, egészen a demokratikus intézményrendszer kialakításától a nemzetközi integrációs szervezetekhez történő csatlakozási tárgyalásokon át az uniós tagságból eredő időszakig. Kitért egyes államszervezeti intézmények (mint például a Költségvetési Tanács, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, valamint a támogatáspolitikai intézményrendszer) létrehozatalának és működtetésének nemzetközi meghatározottságára is. Szerletics Antal *A „jó kormányzás” szerepe az*

2. Az előadás szerkesztett szövege megjelent a *Pro Publico Bono* 2011/1. számában, *A közszolgálat Lőrincz Lajos munkásságában* címmel.

*alapjogok védelmében* című előadásában elmélettörténeti áttekintést adott a jó kormányzás fogalmáról, különös tekintettel annak a hatékonysággal és az emberi jogok biztosításának kérdésével való kapcsolatára. Az előadó konklúziója szerint az emberi jogok biztosítása nem feltétlenül vagy nem csupán a hatékony megoldások kerékkötője lehet, hanem – legalábbis hosszú távon – éppenséggel egy élhetőbb világ és eredményesebb társadalmi együttműködés záloga is.

Juhász Lilla Mária előadásában a közigazgatás három megközelítésének – *New Public Management*, *New Governance* és újweberiánus szemlélet – vizsgálatát végezte el az állami szerepvállalásról, a hatalomgyakorlás módjáról és a hatalommal járó felelősségről alkotott nézetek alapján. Véleménye szerint a *New Public Management* és a *New Governance* emberképe túlságosan leegyszerűsített, amikor az emberre ösztönlényként tekint, figyelmen kívül hagyva, hogy az ember a kezdetektől fogva erkölcsi és vallási törvényekkel védekezik saját önzése ellen. Konklúziója szerint az újweberiánus szemlélet a másik két irányzattól is átvesz elemeket, s egyes jó tulajdonságaikat egy régi-új struktúrával ötvözi.

A konferencia délelőtti részében elhangzó előadások második csoportja a migráció kérdését járta körül. Az első előadást Kaponyi Erzsébet tartotta, témája az illegális bevándorlás elleni harc volt a közös európai menekültügyi rendszer tükrében. Az alapkérdés az – hangsúlyozta az előadó –, miként lehet a közbiztonságot védve úgy küzdeni hatékonyan az illegális migráció ellen, hogy ezzel egyidejűleg garantáljuk az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartását és a személyek szabad áramlását az EU területén. A vonatkozó idegenrendészeti szabályozás részletes elemzése mellett az emberi jogi kérdések kapcsán áttekintette egy európai parlamenti vizsgálat megállapításait, amely a menekültekre vonatkozó szabályozás és végrehajtása összhangját vizsgálta az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU Alapvető Jogok Chartájának előírásaival, például az információhoz (tolmácsoláshoz



Szent Pál

és egészségügyi szolgáltatásokhoz) való hozzáférés, valamint a fogvatartás körülményei szempontjából. Csicsmann László előadása a magyarországi muszlim közösségek társadalmi integrációjának kihívásait vizsgálta az európai tapasztalatok tükrében. Az előadó a magyarországi muszlim közösséget annak számaránya, valamint származás, nemek, kor és gazdasági helyzet szerinti megoszlása alapján mutatta be. Kitért a muszlim szervezetek európai beágyazottságára és az állami egyházjog átalakuló kereteihez fűződő viszonyára. Vékony Dániel az állami szerepvállalás kérdéskörét járta körül a nyugat-európai muszlim kisebbségek példáján keresztül. Kitért a nyugat-európai muszlim kisebbségekre, kialakulásuk okaira és eseteire. Ezt követően elemezte az őket érintő problémákat, az előttük álló kihívásokat, kezdve a gyermekek oktatásától egészen a nők társadalmi szerepéig. Az előadó szerint ezen a sok bizalmatlansággal terhelt területen – a különböző veszélyek miatt – a legcélszerűbb az lenne, ha az állam aktív és passzív szerepvállalásának egészséges keveréke érvényesülne.

Remete Zsuzsa előadása elsőként az Európai Uniót érintő migrációt jellemezte az adatok tükrében. Ezt követően bemutatta az EU migrációs szabályozásának alapjául szolgáló közös értékeket és elveket, mint például a legális migrációra ösztönzés, az illegális migráció visszaszorítása, a (magasan képzett munkavállalók iránti) munkaerő-piaci szükségletek kielégítése, valamint a társadalmi beilleszkedés. Áttekintette a migrációs politikával kapcsolatos uniós programokat, jogi normákat és intézményeket. Az utóbbiak közül kiemelten foglalkozott az Európai Unió Tagállamainak Külső Határain való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökséggel (FRONTEX), valamint a Gyorsreagálású Határvédelmi Csapatokkal (*Rapid Border Intervention Team*, RABIT). Álláspontja szerint a migráció közös kezelésében jelentős visszalépést jelenthet az a tendencia, hogy az észak-afrikai események következtében érkező menekültáradat miatt egyre több tagállam fontolgatja belső határai ideiglenes visszaállítását.

A délutáni szekció témája a jogalkotás volt, levezető elnöke Lövétei István. Az első előadást Cserny Ákos tartotta *A választójogi szabályozás aktuális kérdései* címmel. Először azokra a kérdésekre koncentrált, amelyek a hazai választási rendszer átalakítása során a jogalkotási folyamatban megfontolás tárgyát képezhetik. Átgondolásra érdemesnek tartotta a tényállás tisztázására a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* vagy a polgári perrendtartás háttérjogszabályként történő előírását. Rámutatott arra, hogy az infokommunikációs eszközök újabb generációinak elterjedése következtében egy e-mailben vagy SMS-ben realizált kampánycselekmény körülményeinek minden kétséget kizáró megállapítása jelenleg olyan nehézségekbe ütközik, hogy az aláássa a választási rendszerbe és szervezetbe vetett bizalmat. Álláspontja szerint a hitelesség olyan alapkövetelmény, amelyre a jogalkotónak még a sommás választási eljárás szabályainak megalkotása során is figyelemmel kell lennie. Kitért az igazolással történő szavazás és a „választási turizmus” eljárásjogi problémáira. Újragondolást igényelőknek tartotta a jogalkotó részéről a választási szervek jogi státusának, valamint finanszírozásának kérdéskörét is.

Szilvásy György Péter előadásában áttekintette a jogalkotásra vonatkozó magyar jogi szabályozás történetét 1949-től napjainkig. A történeti visszatekintés az Alkotmány elfogadásától indult, majd folytatódott az 1972. évi átfogó alkotmányreformmal,



az első jogalkotási törvény hatálybalépésével (1988), majd az új jogalkotási törvény megalkotásával és annak előzményeivel. Foglalkozott a jogszabályok körének definiálásával, a (belső) normatív szabályozásoktól való elhatárolásával és közzétételükkel. Bemutatta és értékelte a jogalkotásra vonatkozó szabályozás jogirodalmi kritikáit, valamint az azok továbbfejlesztésére vonatkozó javaslatokat. Az előadás zárásaként Szilvássy György Péter kitekintett a 2012. január 1. napjával hatályba lépő Alaptörvény vonatkozó szabályaira is. Mónus Ildikó előadása az EU jogalkotásának mechanizmusát vizsgálta, különös tekintettel annak a tagállami joghoz való viszonyára. Áttekintette – az Európai Bíróság gyakorlatára is figyelemmel – a közösségi jog szupremáciájával, közvetlen hatályával, szabályozási elsőbbségével kapcsolatos kérdéseket. Összevetette Lisszaboni Szerződést megelőző és annak hatálybalépését követő helyzet sajátosságait, beleértve a jogalkotási mechanizmus reformjára vonatkozó elképzeléseket is. Kitért az úgynevezett demokratikus deficit kérdésére, az annak csökkentésre szolgáló módzertokra, valamint a tagállami szervek közreműködésére az uniós jog megalkotásában.

A konferenciát Kis Norbert előadása zárta, amely a kormányzati személyzeti politika reformjának kérdéskörét az egész közigazgatási rendszer és a nemzetgazdaság átalakítására vonatkozó kormányzati tervek kontextusában elhelyezve mutatta be. Felvázolta és elemezte a kormánytisztviselőkkel szemben támasztandó követelményeket, a teljesítmény mérésének és értékelésének módszertani kérdéseit, a bérezéssel (juttatásokkal, nyugdíjazással) kapcsolatos jelenlegi és a tervezett szabályozást. A kormányzati személyzeti politika kapcsán kitért a közszolgálati szakemberképzés és továbbképzés egységesítésének előnyeire és lehetőségeire is.

A konferencia zárásaként Takács Péter a kutatási műhely vezetőjeként megalapította, hogy a rendezvényen számos helyes helyzetértékelés és a jogalkotásban megfontolandó javaslat hangzott el. A fáradt közönség türelmével nem visszaélve az elhangzottak összefoglalása helyett csak arra utalt, hogy a *Pro Publico Bono* című folyóirat örömmel közli a konferencia színvonalas előadásainak szerkesztett változatát. ••• HOLLÁN MIKLÓS

## Az illusztrációkról

---

E számunkat Simone Martini (1284 k. – 1344) képeinek részleteivel illusztráltuk. Martini a *trecento* alkotója volt, aki ismerte és elismerte Giotto munkáit, de más úton járt. Pályáját Duccio követőjeként kezdte, esetleg a tanítványa is volt, ám igen hamar önálló stílust alakított ki. Életéről kevés adat maradt fenn; munkáit azon városok szerint szokták korszakolni, ahol alkotott: Siena, Assisi, Nápoly, Róma, Pisa, Orvieto, Avignon. Őt tekintik az első „udvari festőnek”, amennyiben rendszerint jól jövedelmező megrendelések alapján dolgozott. A freskók mellett készített szállítható táblaképeket, templomi üvegablak-terveket és miniatúrákat is.

Első jelentős műve a *Maestà* (1315) című freskó, amely a *Palazzo Pubblico*, a sienai városháza tanácstermében látható. Ez Duccio hasonló című, a sienai székesegyházban látható képének méltó párja, olyan vallásos tartalmú kép, amelyet tudatosan rendeltek meg egy világi épület díszítésére. A baldachinos trónon ülő Madonna két oldalán felismerhető – többek között – Jézus, Szent Péter, Keresztelő Szent János, Szent Pál, Alexandriai Szent Katalin, valamint Gábrriel és Mihály arkangyalok alakja. A kompozíció szerves részét alkotó díszítőszegélyen a próféták mellképei, a keret négy sarkában a négy evangélista látható. A megrendelő kérésére Martini utóbb, miután megjárta Pisát és Orvietót, kiigazította (valójában újrafestette) a kép egy részét.

A források szerint Martini díszítette a *Palazzo Pubblico* más termeit is, ám e képei közül nem sok maradt fenn. Az itáliai városokban ugyanis ebben az időben még előfordult, hogy „rendszerváltások” után egyszerűen átfestették a középületeknek a régi uralomhoz kötődő képeit. Több más műve is elpusztult; például az a „magánhasználatra” készített táblaképe, amely a magyar Szent László királyt ábrázolta.

Fennmaradt viszont és ma is látható az assisi Szent Ferenc-bazilika altemplomába, a Szent Márton-kápolnába (valószínűleg az 1320-as évek első felében) készített freskója. Ezen a kor legnépszerűbb szentjeit – például Szent Antalt, Szent Ferencet, Toulouse-i Szent Lajost, Szent Lajos francia királyt, Szent Imrét és magyarországi Szent Erzsébetet – ábrázolta.

Ugyanitt található és látható máig a Pannóniában (a mai Szombathely városában) született IV. századi Szent Márton életét bemutató, tíz képből álló freskóciklusa is. Martini korában számos legenda élt Mártonról, s ezeket elevenítik meg az egyes ké-

pek: *Szent Márton megosztja a köpenyét egy koldussal; Mártont lovaggá ütik; A tűz csodája; A feltámasztott gyermek csodája; Szent Márton lemond a fegyverekről* stb. Az utóbbi arra utal, hogy Márton először római katonaként szolgált, ám egyszer csak a császár előtt kijelentette: „Krisztus katonája vagyok, így nem harcolhatok”, s mai fogalmaink szerint leszerelt. A kompozíció kialakítása során Martini arra törekedett, hogy a sorozat (melynek első négy képe még világi személyként ábrázolja Mártont) párhuzamban álljon azokkal a freskókkal, amelyek a felső bazilikában Szent Ferenc életét mutatják be.

A *Toulouse-i Szent Lajos képmása* (1317) című táblakép eredetileg egy nápolyi templom kápolnájába készült Anjou Róbert nápolyi király megrendelésére, kifejezetten politikai-legitimációs célból. Róbert ezzel a képpel kívánta kihangsúlyozni uralmának jogszerű voltát: ő ugyanis azért kerülhetett hatalomra, mert bátyja, Lajos (aki később Toulouse püspöke lett) belépett a ferences rendbe és lemondott a koronáról. (Lajos szerzetesi fogadalomtételét megfestette Ambrogio Lorenzetti is; legelső lapszámunk illusztrálásakor az ő freskójának részleteit is felhasználtuk.) Martini képén „kettős koronázás” látható: Róbert földi és Lajos „égi” megkoronázása. Szent Lajos egy trónon ül, egyik kezében pástort, s épp öccse feje fölé emeli a királyi koronát, miközben két angyal őt magát is megkoronázza.

Martini legismertebb és már a saját korában is a legnépszerűbb képe *Guidoriccio da Folignano képmása* (valószínűleg 1330-ból), mely ugyancsak a sienai *Palazzo Pubblico*-ban látható. Folignano XIV. századi itáliai hadvezér volt, aki leverte két kisebb, Siena uralma alá tartozó település – Sassoforte és Montemassi – lázadását. E városok láthatók a két hegyfokon, Folignano pedig épp a sienaiak katonai táborából indul feljűk. Mögötte egyszerű háttér, nyugalmat árasztó sötétkék égbolttal. A kép egyik érdekessége, hogy bár monumentális méretű, szokatlanul rövid idő alatt készült el: hét vagy nyolc nap alatt, amiből Folignano alakjának megfestése állítólag csak egy napig tartott. Ugyancsak ritkaság, hogy Martini a munkát, a szokásoktól eltérően, nem a bal, hanem a jobb felső sarokból kiindulva kezdte festeni. Újabban megkérdőjeleződött a kép keletkezésének ideje, sőt alkotójának személye is. 1980-ban ugyanis a restaurátorok egy másik freskót találtak alatta, amelyről úgy tudják, hogy valószínűleg 1330 utáni. A vizsgálatok szerint egyes szakértők feltételezik, hogy a kép egyik harmadát a XV–XVI. század folyamán újrafestették. A másik oldalon a festék alatt több réteg vakolat található, amelyeken egy vagy több régebbi festmény maradványai lehetnek. Az ezzel kapcsolatos kutatások még lezáratlanok.

A firenzei Uffizi képtár őrzi az *Angyali üdvözet* (1333) című triptichonját, amelyen a gótika formai elemei már finoman megjelenített egyedi részletekkel keverednek. (A két oldalon álló két szent alakja jellegében nagyon különbözik a központi alakoktól, ezeket a művész sógora, Lippo Memmi festette.) Az angyal és Mária párbeszédének ábrázolásából a kritikusok Simone Martini miszticizmusára következtetnek. Ezt az állítást más Madonna-képei – például az, amelyen gyermek helyett könyvvel a kezében ábrázolja Máriát (1340–44 között), s amely jelenleg az Ermitázsban látható – nem erősítik meg.

Martini életének utolsó éveit Avignonban töltötte, ahol sok megrendelést kapott, az ekkor készült műveinek többsége azonban elpusztult.

T. P.

## 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 oktatótt 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 szövegközi 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. szövegközi jegyze-

telési technikát (szöveg végi bibliográfiával kiegészítve) ne alkalmazzanak. A hivatkozásokban 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 *címet*, 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 szándékolatlan 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 *abstract*okat, sem idegen nyelvű ún. *resume*-ket nem közöl. A lapszámok honlapunkon közzétett változatában ugyanakkor – a jobb internetes keresettség 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





*Az erkélyről kieső gyermek csodája. Részlet*

## E számunk szerzői

---

- ANTAL ZSOLT • politológus • egyetemi adjunktus • PPKE BTK • e-mail: antal.zsolt@  
btk.ppke.hu
- BÁRDI LAJOS • történész, filozófus • főiskolai docens • BCE KIK • e-mail: lajos.bardi@  
uni-corvinus.hu
- FAZEKAS MARIANNA • jogász • egyetemi docens • ELTE ÁJK • e-mail: fazekasm@ajk.  
elte.hu
- HOLLÁN MIKLÓS • jogász • egyetemi docens, tudományos munkatárs • BCE KIK,  
MTA JTI • e-mail: hollanmiklos@gmail.com
- HORVÁTH ATTILA • jogász, politológus • egyetemi tanársegéd • BCE KIK • e-mail:  
attila.horvath@uni-corvinus.hu
- KOROM ÁGOSTON • jogász • egyetemi tanársegéd • BCE KIK • e-mail:  
koromagoston@freemail.hu
- KOVÁCS ÉVA MARGIT • közigazgatási szakember • egyetemi tanársegéd • BCE KIK •  
e-mail: eva.kovacs@uni-corvinus.hu
- HERBERT KÜPPER • jogász • tudományos munkatárs, tiszteletbeli egyetemi tanár •  
*Institut für Ostrecht* (Regensburg/München), Andrassy Gyula Budapesti Német  
Nyelvű Egyetem • e-mail: Herbert.Kuepper@ostrecht.de
- PRUZSINSZKY SÁNDOR • jogtörténész • ügyvéd • e-mail: dr.pruzsinszky@gmail.com
- RÁCZ LAJOS • jogász • egyetemi tanár • BCE KIK • e-mail: lajos.racz@uni-  
corvinus.hu
- P. SZABÓ SÁNDOR • sinológus • egyetemi adjunktus • BCE KIK • e-mail: pszabo@  
keletinyelvek.hu
- SZALAI ANDRÁS • igazgatásszervező, jogász, politológus • egyetemi tanársegéd • BCE  
KIK • e-mail: andras.szalai@uni-corvinus.hu
- SZEGEDI LÁSZLÓ • jogász • PhD-hallgató • ELTE ÁJK • e-mail: laszlo.szegedi.85@  
gmail.com
- H. SZILÁGYI ISTVÁN • jogász • egyetemi docens • PPKE JÁK • e-mail: kopi@jak.ppke.  
hu, h.szilagy.istvan@jak.ppke.hu
- TEMESI ISTVÁN • igazgatásszervező, jogász • egyetemi docens • BCE KIK • e-mail:  
istvan.temesi@uni-corvinus.hu

E lap internetes változata a *Pro Publico Bono Online*,  
amely az Opten Kft. támogatásának köszönhetően  
a [www.propublicobono.hu](http://www.propublicobono.hu)  
címen érhető el az interneten.

Opten – Céginformáció felsőfokon



Az élet minden területén,  
a legnagyobbaktól  
a legkisebbekig



fontosak a kapcsolatok.

Miért lenne ez másképp az üzleti életben?  
Ismerje meg segítségünkkel a személyes és céges összefonódásokat!  
Opten - Kapcsolati Háló

információ: +36 1 696 0688, [ertelek@opten.hu](mailto:ertelek@opten.hu), [www.opten.hu](http://www.opten.hu)