

PRO PUBLICO BONO

1. KÜLÖNSZÁM



ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZEMLE

tanulmány	NÓTÁRI TAMÁS • Szent István törvényei és a <i>Lex Baiuvariorum</i>	3
	TAKÁCS ALBERT • A hatalommegosztás elve az alkotmányos értékek rendszerében	18
	GELLÉRTHEGYI ISTVÁN • A környezetvédelem nemzetközi szabályozása és az Európai Unió környezetvédelmi politikája	43
	•••	
	TANULMÁNYOK A KORMÁNYZÁS, AZ ÖNKORMÁNYZATISÁG ÉS A HELYI HATALOM TÉMAKÖRÉBŐL	
	KRISTÓ KATALIN • Kormányzati háttérapparátus Nagy-Britanniában és Németországban	64
	VÁNYI ÉVA • Jog és politika határán. A kormánytagok és államtitkárok változó jogállása 1990 és 2010 között	79
	TEMESI ISTVÁN • Önkormányzati alapjogok – nemzetközi összehasonlításban	93
	TÓZSA ISTVÁN • Akinek van, az kap... A településmarketing jelentősége	101
	TÁBIT RENÁTA • A helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés nemzetközi és hazai szabályozása	107
	VÁRNAGY RÉKA - DOBOS GÁBOR • Ki az úr a háznál? Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben, különös tekintettel Biatorbágy, Cegléd és Vác példájára	130
	KEIL ANDRÁS - PAPP ZSÓFIA • A helyi politikusok és választóik kapcsolata Biatorbágy, Cegléd és Vác példáján	147
szemle	KOROM ÁGOSTON • Nyelvi jogok az európai jog tükrében. Mit vizsgálhat a bíróság a szlovák államnyelvtörvény kapcsán?	162
szakmai fórum	BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • A koreguláció és a dereguláció szerepe a jogban és a közigazgatásban	172
dokumentum	A sarkantyú. Adalékok az internetes folklórhoz egy levél és a hivatalos nyelv ürügyén	191
hírek	Konferencia a hatékony államról – a hatékony államért II. Szakmai nyári egyetem Kassán	195

Könyvajánló • Az illusztrációkról
E számunk szerzői • Szerzőinkhez

2011

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 Közigazgatástudományi Kar

1118 Budapest, Ménesi út 5. IV. em. 415. | *E-mail* • propublicobono2011@gmail.com

Digitális változat • Pro Publico Bono Online | www.propublicobono.hu

2011. évi 1. különszám

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 Nemes Csaba *Remake* (I–X.) összefoglaló címet viselő animációs

filmsorozatából – Budapest, Ludwig Múzeum, 2007 – származó *Elindul a tank*

című kép (*video still*) felhasználásával készült. A belső borítón a *Remake* részét képező

Barikád és a *Helyzetjelentés* egy-egy jelenete látható.

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 •

Nótári Tamás

SZENT ISTVÁN TÖRVÉNYEI ÉS A *LEX BAIUVARIORUM**

In honorem Professoris Gabrielis Máthé septuagenarii
A hetvenéves Máthé Gábor professzor tiszteletére

Ebben az írásban arra a kérdésre keresek választ, illetve abban a vonatkozásban igyekszem további kérdéseket felvetni, hogy milyen mértékben és mely pontokon befolyásolta – befolyásolhatta – a 737 és 743 között keletkezett *Lex Baiuvariorum*,¹ vagyis az írásba foglalt bajor népjog² (*Volksrecht*) államalapító királyunk, Szent István törvényhozását, első és második dekrétumát. Ennek keretében a szöveghagyomány és a Szent István-i törvényalkotás alapvonásainak felvázolása után kitérek a dekrétumokban legjelentősebbnek mutatkozó szabályozásai tárgyakra. Ezt követően – immáron az idegen hatásokra rátérve – a magyar jogrendszer kezdőpontját jelentő törvények tekintetében vizsgálom a lehetséges keleti és nyugati hatások kérdését. Végezetül a szövegszerű egyezések és különbségek elemzésével megkísérlem kimutatni, hogy mely pontokon jelentkezik meglehetősen egyértelműséggel a *Lex Baiuvariorum* hatása Szent István törvényeiben.

* A tanulmány a K-78537. számú *Lex Baiuvariorum – jogfelfogás és társadalomkép a kora középkorban* elnevezésű OTKA-pályázat támogatásával készült.

1. A *Lex Baiuvariorum* magyar fordítását – latin–magyar kétnyelvű kiadásban – lásd NÓTÁRI Tamás: *Lex Baiuvariorum – A bajorok törvénye* (Szeged: Lectum 2011). A bajor népjog lejegyzési idejéhez lásd NÓTÁRI Tamás: „Adalékok a *Lex Baiuvariorum* datálásához és lokalizálásához” *Jogtörténeti Szemle* 2009/1, 19–26; NÓTÁRI Tamás: „Römischrechtliche Elemente im Prolog der *Lex Baiuvariorum*” *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae, Sectio Iuridica* 50, 2009, 419–429.

2. A *Lex Baiuvariorum* vonatkozásában bővebben legújabbán lásd Peter LANDAU: *Die Lex Baiuvariorum: Entstehungszeit, Entstehungsort und Charakter von Bayerns ältester Rechts- und Geschichtsquelle* (München: Beck 2004).

Szent István törvényeinek eredeti példánya nem maradt ránk, mi több, eredeti formájukat sem ismerjük, szövegük későbbi szerkesztők által összeállított törvénygyűjteményekben, illetve ezek másolataiban hagyományozódott. A törvények – pontosabban törvénygyűjtemények – tíz kéziratban maradtak fenn, amelyek alapvetően két szövegváltozatot tartalmaznak. Az elsőt a XII. században keletkezett Admonti kódex tartalmazza, a kilenc kéziratban fennmaradt másik változat pedig két alcsoportra bontható, de ezek között az eltérések nem jelentősek. A második változathoz tartozik a XV. századi Thuróczi-kódex, a XVI. századi Ilosvai- és a szintén XVI. századi Kollár-kódex. A két szövegvariáns között igazán lényegi eltérés nem mutatható ki, ugyanakkor két törvény csak az Admonti kódexben, hat pedig csak a későbbiekben található meg.³

Nem kétséges, hogy a Szent István törvényeit tartalmazó kódexekben, pontosan azok későbbi volta miatt (ami alól egyedül talán az Admonti kódex képez kivételt) az azokban megőrzött törvényszövegek tagolása aligha felel meg az eredeti beosztásnak. Ezt jól mutatja, hogy a törvényeket tartalmazó XVI. századi B-redakció – amely felöleli a B1-es (a Budai-, a Thuróczi-, a Debreceni- és a Besztercei-kódexet) és a B2-es (a Kollár-, az Ilosvai-, a Gergoriánczi-, a Nádasdy- és a Festetics-kódex) csoportot – első törvénykönyvként az Imre herceghez írott *Intelmeket* közölte.⁴ Az Admonti kódex a törvényeket két könyvre bontja, ezek harmincöt, illetve tizenöt fejezetet, vagyis törvénycikket tartalmaznak, a másik változat pedig – részekre tagolás nélkül – ötvenöt, folyamatosan számozott törvényt közöl, így az Admonti kódex felosztása miatt szokás Szent István két törvénykönyvéről beszélni. Munkánkban mi is ezt a felosztást követjük.⁵

Szent István törvénykönyveinek rendelkezései vegyesek ugyan, ám az elsőből jól átgondolt rendszer bontakozik ki. Az első törvénykönyv a törvényhozásról szóló bevezetővel kezdődik, az 1–5. cikkely az egyház ügyeit és az egyházi személyek helyzetét taglalja, a 6–7. cikkely az új birtokrenddel, a 8–13. és 19. a keresztény vallás gyakorlásával, a 14–16., a 32., valamint a 35. a hatalmaskodásokkal, a 17. az esküszegéssel, a 18. és a 20–25. az urak és alávetetteik közti viszonyokkal, a 26–31. az özvegyekkel, árvákkal, nőikkel kapcsolatos szabályozással, a 33–34. pedig a boszorkányokkal és a „bűbajosokkal” foglalkozik. A második törvénykönyv ezzel szemben feltűnően rendszertelen, mintegy az első könyv rendelkezéseit egészíti ki, tehát egyfajta novelláris kiegészítésnek is nevezhető.

A törvények meghozatala és előképei kapcsán információink igen gyérek: a korábbi szakirodalom feltételezte, hogy az államhatalmi szervek létrehozásában nagy jelentőséggel bírt a német, elsősorban a Karoling minta, s noha a püspöki és nemzeti zsinatok, valamint a hadseregszervezés rendszerét Szent István a hazai viszonyokhoz

3. TRINGLI István: „Szent István törvényei” *História* 2001/7, 16.

4. JÁNOSI Monika: *Törvényalkotás Magyarországon a korai Árpád-korban* (Szeged: Szegedi Középkorász Műhely 1996) 67; KISS Gergely: „Állam és egyház a 11–12. századi törvényalkotásban” = FONT Márta – KAJTÁR István (szerk.): *A magyar államiság első ezer éve* (Pécs: Pécsi Tudományegyetem 2000).

5. TRINGLI (3. lj.) 16.

alakította, a törvényalkotási struktúra tekintetében alkalmazkodott a nyugati példákhoz.⁶ Az újabb szakirodalom e nézetet annyiban árnyalta, hogy az érdemi (kiváltképp a korai) törvényhozás követte a német mintát, ugyanakkor sem a törvényalkotási, sem a törvénykezési rendszer nem alapult olyan kiépült intézményi struktúrán, mint a Karolingok idején. Viszont megjegyzendő, hogy a király mellett igen nagy szerepe lehetett a részint világiakból, részint egyháziakból álló királyi tanácsnak (amelyet a források *senatusnak*, *conciliumnak*, *consiliumnak*, illetve *synodusnak* neveznek).⁷ A törvényalkotás során az egyháziak szerepe jó eséllyel kettős lehetett: egyrészt részt vettek a királyi tanács ülésein, ahol előzetesen megformált véleményüket terjeszthették az uralkodó elé, másrészt szerepet játszottak a konkrét törvénytövegek megalkotásában, a meghozott határozatok összeszerkesztésében. E részvételre utal a királyi tanács megnevezésében tükröződő terminológiai változatosság: *regale concilium* (St. decr. I. 20.), *primatum conventus* (St. decr. I. 25.), *senatus* (St. decr. I. 14. 34.), *regalis senatus* (St. decr. I. 15.), *commune concilium* (St. decr. I. 35).

Sem maguk a törvények, sem más források nem utalnak a törvények keletkezési idejére, továbbá az sem dönthető el, hogy a két törvénykönyv – az elsőt a hagyomány I. István uralkodásának elejére, a másodikat a végére helyezi⁸ – két törvényhozási alkalom révén jött-e létre.⁹ Valószínűbbnek látszik, hogy az egyes összetartozó törvények egy törvénytapon születtek, viszont számos törvénytappal kalkulálhatunk, tehát a törvényeket csak később fűzték össze a mai sorrendbe, illetve két gyűjteménybe.¹⁰ Az is valószínűtlen, hogy a második törvénykönyv novellái szisztematikus kiegészítési munka eredményeként születtek volna. Szent István dekrétumai, amelyek az egyházi és a világi szféra legfontosabb területeit rendezik, természetesen nem fogják át a jogilag szabályozandó életviszonyok teljességét, vagyis nem tekinthetők kodifikációnak, hasonlóképpen nem céljuk a teljes szokásjog törvénné alakítása.¹¹ Amint ez a középkori törvények esetében megszokott, ezek is inkább csak kiegészítették, módosították, illetve megerősítették a szokásjogi gyakorlatot.¹² Jó eséllyel feltételezhetjük, hogy adott esetben a királyi tanács egy-egy ülésén megszületett határozatokat és javaslatokat később egységesítették törvénykönyvvé.¹³ Vélelmezhető továbbá a törvények keletkezési körülményeit illetően, hogy annyi törvényhozási alkalomról beszélhetünk, ahányszor a törvényhozó testületre, vagyis a tanácsra, illetve a király akaratára utalás történik a dekrétumokban.¹⁴

6. ZÁVODSZKY Levente: *A Szent István, Szent László és Kálmán korabeli törvények és zsinati határozatok forrásai* (Budapest: k. n. 1904) 8-tól; KISS (4. lj.) 69.

7. Vö. ZÁVODSZKY (6. lj.) 10; KISS (4. lj.) 70.

8. MADZSAR Imre: „Szent István törvényei és a Lex Baiuvariorum” *Történeti Szemle* 1921, 49. Vö. *Legenda maior Sancti regis Stephani* 9.

9. A szakirodalom érvrendszerét áttekintőleg lásd JÁNOSI (4. lj.) 80-tól.

10. JÁNOSI: (4. lj.) 85; TRINGLI (3. lj.) 16.

11. HAMZA Gábor: „Szent István törvényei és Európa” = HAMZA Gábor: *„Nem akarunk csonka Európát...” Politikai, történelmi, jogi tanulmányok, cikkek és esszék* (Budapest: Elektra 2002) 113.

12. TRINGLI (3. lj.) 17-től.

13. JÁNOSI (4. lj.) 85-től.

14. JÁNOSI (4. lj.) 90.

Először is szót kell ejteni a bizánci hatás lehetőségéről.¹⁵ Szent István törvényalkotása nem feltétlenül értékelhető a bizánci hagyománnyal és orientációval való tudatos szembefordulásként, tekintve, hogy a két keresztény rítus ekkor még nem különült el hivatalosan, s ennek megfelelően Géza felesége, Sarolt is még a bizánci rítus szerint nevelkedett, valamint a bizánci rítusú kolostorok (így például Oroszlámos, Veszprémvölgy, Szávaszentdemeter) a Balatontól Veszprémig helyezkedtek el, egyértelműen az Árpád-házhoz tartozó területen, így e nézet leginkább a későbbi ellentétek visszavetítésén nyugszik.¹⁶ A fejedelem választásának elemei (*praesentatio*, *acclamatio*, szakrális megerősítés) kétségtelenül bizánci hatást mutatnak.¹⁷ Szintén bizánci elemként értékelhető a magyar királynak az egyház vezetői feletti felügyeleti joga (St. decr. II. 3.), amit utóbb a nyugati egyház is elfogadott ugyan a magyar király esetében, ám a koronázás még nem teremtette volna meg ezt a jogkört.¹⁸ A korai századokban sem az országnagyok és a király, sem a nemesek és a katonáik között nem mutatható ki hűbéri függés, az országnagyok helyzete az általuk betöltött tisztségtől függött (*Amtsbaronat*), és családjukban nem vált örökletessé. Szent István egyfajta *consensus omniura* törekedett, amint ez a királyi tanács felállításából is kiderül.

Eltérés volt ugyanakkor a nyugat-európai mintától, hogy – ellentétben Angliával vagy Franciaországgal – az állami hierarchia legfontosabb képviselői kinevezésének jogát a magyar király magának tartotta fenn.¹⁹ Tehát nem alakult ki a bárói rend, csupán az országos tisztségek rendje, ami szintén bizánci hatásra látszik utalni – legalábbis abból a szempontból, hogy e rendszer, amely a törzsi rend szabadjainak *status*ában gyökerezett, fennmaradhasson, a nyugatival szembeni keresztény ellenmodellre, nevezetesen a bizáncira volt szükség.²⁰

Bizánci hatás fedezhető fel a más szolgálójával folytatott viszony szankcionálása (St. decr. II. 26.) és a *senatus consultum Claudianum* között, akárcsak a szolgák végrendeleti úton való felszabadításának lehetősége kapcsán (St. decr. II. 17).²¹ Hasonlóképpen bizánci hatást mutat a házasságtörők újraházasodásának tilalma, valamint a vétklenül kötött új házasság engedélyezése (St. decr. II. 28). A bizánci hatást mutatja a magyar törvényekben megjelenő több büntetési nem, így például az orr-, a nyelv-, a kézlevágás és a hajlenyírás, amely szintén bizánci hatásra került bele a kijeji *Russzkaja Pravdá*ba is, valamint a *pensa auri* mint a tinóval egyenértékű pénzegység megnevezése szintén a bizánci arany jelölésére szolgált.²²

15. A bizánci hatás kérdéshez a középkorban lásd KOMÁROMI László: *A bizánci hatás kérdése a középkori magyar jogban és a magyarországi egyházjogban* [PhD-értekezés, kézirat] (Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola 2007).

16. JÁNOSI (4. lj.) 51; ZLINSZKY János: „A magyar jogrendszer kezdetei” *Jogtudományi Közlöny* 1996/8, 273.

17. ZLINSZKY (16. lj.) 270.

18. ZLINSZKY (16. lj.) 273.

19. HAMZA (11. lj.) 108.

20. ZLINSZKY (16. lj.) 274.

21. ZLINSZKY (16. lj.) 274.

22. JÁNOSI (4. lj.) 52.

Ugyanakkor az egyházi és a világi hatalom egybefonódása Szent Istvánnál nem azonosítható teljes egészében a bizánci államegyházi struktúrával (*caesaropapizmus*), noha formailag kétségtelenül bizánci mintát követ. Szent István abszolút uralkodó tehát: mint *quasi sacerdos* olyan jogot alkot, amely az egyházi és a világi ügyekre egyaránt vonatkozik, azonban nem tekinthető *basileus autokratórnak* (legalábbis nem *stricto sensu* bizánci értelemben). Noha csak a halála utáni időkben nyert megfogalmazást, a *rex est imperator in regno suo* elvét valósítja meg. Szent István kapcsán sem a *basileus autokratór*, sem a *ho ekthou arkhón* titulus latin megfelelőivel nem találkozhatni, ami szintén a bizánci hatalmi ideológia követését jelezte volna. Ennek megfelelően nem célja, hogy országában a „római szokások”, törvények szerint kormányozzon (*kata ten diaitian tón Rhomaión*).

Hasonlóképpen nem követi szolgálai módon Nagy Károly birodalmának hagyományait sem. Az első dekrétum *praeafatió*jában is lehet találkozni a *Lex Baiuvariorum*ra történő utalással, forrásai számos helyen a frank zsinati határozatok és a Karoling-kor – gyakran hamisított – *decretalisai*, valamint a frank *capitularék*, amelyek jórészt a *concilium mixtumok*, vagyis az egyházi és világi személyek részvételével megtartott zsinatok eredményeiként születtek.²³ A zsinati határozatok közül ki kell emelni a 813-as arles-i és a 847-es mainzi zsinat dekrétumait,²⁴ közülük is példaként az alábbiakat: Az első dekrétum első része (St. decr. 1. 2.), a *De statu rerum ecclesiasticarum* egyezik a 847-es mainzi zsinat *De statu rerum ecclesiasticarum* dekrétumával, ugyanakkor eltérés mutatható ki a tized rendjét illetően. Az első dekrétum *De potestate episcoporum super res ecclesiasticas et eorumque convenientia cum laicis* címet viselő részének címe és tartalma egyaránt egyezik a mainzi zsinat első dekrétumával.²⁵ Szent István törvényei mindezen kívül nagy valószínűséggel támaszkodnak a *Lex Baiuvariorum*ra, a *Lex Salicára*, továbbá a *Leges Romanae Barbarorum* közül a *Lex Romana Visigothorum*ra és a *Lex Romana Burgundionum*ra, valamint a *Lex Ribuariára*.²⁶ (Megjegyzendő azonban, hogy a szó szerinti egyezés, vagyis a közvetlen hatás nehezebben bizonyítható.²⁷) Hamza Gábor véleménye szerint az első dekrétum 16. fejezete (*De evagatione gladii*) szinte szó szerinti átvétele a *Lex Romana Burgundionum* és az *Edictum Rothari* hasonló tárgyú fejezeteinek, az első dekrétum 20. fejezete²⁸ a *Lex Romana Visigothorum* és – talán – a iustinianusi *Codex*²⁹ hatása alatt keletkezett.

Szent István arra törekedett, hogy jogi vonatkozásban is megvalósítsa az *Intelmek*ben megfogalmazott *praeceptumot*, mely szerint egyetlen görög sem akarná a latínokat görög szokások s egyetlen latin sem a görögöket latin szokások szerint kormányozni:³⁰ *Quis Grecus reget Latinos Grecis moribus, aut quis Latinus reget Grecos*

23. HAMZA (11. lj.) 109; JÁNOSI (4. lj.) 60.

24. Érdemesnek látszik itt arra utalni, hogy az *Intelmek* „*De fide observanda catholica*” című első részé szinte szó szerinti egyezést mutat az arles-i zsinat „*De fide catholica*” dekrétumával.

25. A behatáshoz vö. TRINGLI (3. lj.) 18.

26. HAMZA (11. lj.) 110.

27. JÁNOSI (4. lj.) 63.

28. HAMZA (11. lj.) 111.

29. Cod. Iust. 4, 20, 7.

30. HAMZA (11. lj.) 107-től.

*Latfinis moribus? Nullus.*³¹ Szent István törvényeinek jelentősége többek között abban ragadható meg, hogy törvényalkotóként és törvényértelmezőként³² megteremtette az egységes magyar jogrendszer alapjait, s az adott kor fejlett jogrendszereiből és eszméiből merítve biztos jogi, alkotmányos alapokra helyezte a magyar nemzet államát.³³ Tehát törvényei nem idegen jogot akartak meghonosítani az országban, hanem önálló alkotások.³⁴ Zlinszky János szavait idézve: „...államiságunk kezdeteihez a keleti (ti. Róma) adott indítékot, amint a mű beteljesítéséhez a nyugati adta a koronát. Jelképes lehet, hogy a ránk maradt Szent Koronában ismét mindkét nagy szomszéd alkotmánya egyesülten található. [...] elmondható ez a jogrendszerünk kezdeteiről is.”³⁵

A SZENT ISTVÁN-I TÖRVÉNYEK FŐBB SZABÁLYOZÁSAI TÁRGYAI

Az alábbiakban Szent István törvényeinek főbb szabályozási tárgyairól teszek néhány rövid, összefoglaló megjegyzést. A királyi egyházpolitika leglényegesebb feladata a plébániaszervezet kialakításában állt, amelynek feladata egyfelől a térítés, másfelől a már megtértek lelki gondozása volt. Ennek megfelelően Szent István úgy rendelkezett, hogy minden tíz falu köteles egy templomot építeni (St. decr. II. I). Feltehetően azért tíz falura rótta közös feladatként a templom felépítését, mert ezek anyagi ereje volt képes együttesen finanszírozni e vállalkozást.³⁶ A megfelelő egyházszervezet kiépítéséhez természetesen anyagi bázisra, az egyháznak jutatott birtokokra és javadalmakra volt szükség, és ezért István törvényei meghatározták annak a minimális vagyonnak a mértékét, amely a falusi egyház, vagyis a legkisebb egység működéséhez elengedhetetlennek látszott (St. decr. II. 1). A törvény hasonlóképpen rendelkezett az egyházi vagyon védelméről is, hiszen az a világi birtokosok körében jó eséllyel ellenszenvet válthatott ki: így került az egyházi vagyon királyi oltalom alá és született meg az a rendelkezés, hogy az egyházi vagyon megrövidítőit kiközösítés alá kell venni (St. decr. I. 1). A világi egyházra vonatkozó szabályok mellett elengedhetetlennek bizonyult a monostorok védelmében meghozandó előírások megalkotása is. A monostorok felügyeletét a területileg illetékes püspökök látták el, s Szent István rendelkezései szerint a püspökök jogköre kiterjedt az egyházi vagyonnal kapcsolatos döntésekre, valamint a kolostorok és vagyonuk felügyeletére (St. decr. I. 2). (A püspökök felügyeleti joga jó eséllyel a chalcedoni zsinat negyedik kánonján alapul.³⁷)

Szent István törvényei átfogó jelleggel rendelkeztek a püspöki hatalomról. A vonatkozó rendelkezés kimondta, hogy a püspököknek joguk van az egyházi vagyonról való gondoskodásra (*praevidere*), annak irányítására és kormányzására (*regere et*

31. *Libellus de institutione morum* 8.

32. Vö. Cod. Iust. 1, 14, 12; 7, 45, 13. *tam conditor quam interpret legum*.

33. HAMZA (11. lj.) 114.

34. TRINGLI (3. lj.) 18.

35. ZLINSZKY (16. lj.) 274.

36. KISS (4. lj.) 72; SERÉDI Jusztinián: „Szent István törvényei a római joggal és az egykorú kánonjoggal összehasonlítva” *Vigilia* 1988, 587; JÁNOSI (4. lj.) 54. és 58.

37. KISS (4. lj.) 77.

gubernare), valamint az a feletti rendelkezésre (*dispensare*). Feladatuk volt továbbá a keresztény hit megőrzése, az özvegyek és árvák védelmezése, s e tekintetben a világiak engedelmességgel tartoznak nekik.³⁸ A törvény által hangsúlyosan kiemelt jogkörük még, hogy az ispánok és a bírák kötelesek a püspöki jogszolgáltatás eredményességét előmozdítani (St. decr. I. 2). E rendelkezés háttere abban keresendő, hogy a törvény szerint a kereszténység ellen elkövetett cselekmények megítélése a püspökre tartozik, s ha valaki az így kiszabott büntetésnek hét alkalommal nem engedelmeskedik, azt át kell adni a világi



Easy Rider. A Remake részlete (video still)

jogszolgáltatásnak (St. decr. I. 134). Az egyháziak elsődleges kiváltságának számító *privilegium forival* Szent István törvényei két helyen is foglalkoznak:³⁹ egyfelől meghatározzák az egyháziak tanúival szemben támasztott követelményeket, másfelől kimondják, hogy világi személyek nem tanúskodhatnak egyháziak ellen, valamint az egyháziak ügyeit az egyházon belül kell elbírálni (St. decr. I. 3. 4). E rendelkezések tekintetében a kutatás immáron egységesen arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezek a *symmachusi* hamisítványok részét képező *Constitutum Sylvestri* határozatainak átdolgozásával végső soron a Pseudo-Isidorus-féle gyűjteményből származnak.⁴⁰

Az egyházi törvények bizonyos része az egyházi ünnepek és a böjti időszakok megtartásáról rendelkezik. Szent István törvényei több helyen is nyomatékosítják a vasárnap megtartásának fontosságát, tiltják a vasárnapi munkavégzést, azt a munkaeszköz elvételével, illetve annak megváltásával szankcionálják (St. decr. I. 8. 9). Azokat, akik noha elmentek a templomba, ám az ottani szertartást viselkedésükkel zavarták, a törvények testi fenytéssel, megszegyenítő büntetéssel sújtották (St. decr. I. 19). E rendelkezésekben – bár a forrásszerű átvétel nem bizonyítható – Serédi Jusztinián szerint az 506-os agathói és az 511-es orleans-i zsinat kánonjainak áthallása mutatkozik meg.⁴¹ A böjttel kapcsolatban Szent István törvényei meglehetősen szigorú rendelkezéseket tartalmaztak, minden esetben egyházi szankciót, egy heti böjtot alkalmaztak, függetlenül attól, hogy milyen ünnephez kapcsolódó böjt megszegése állt fenn (St. decr. I. 10. 11). Az egyházi ünnepek és a böjti rendelkezések mellett a hitélet egyéb megnyilvánulásait is szabályozták a törvények.⁴² Így például büntették, ha valaki a halála előtt

38. Vö. SERÉDI (36. lj.) 586.

39. SERÉDI (36. lj.) 586. és JÁNOSI (4. lj.) 58.

40. JÁNOSI (4. lj.) 60-tól; MADZSAR (8. lj.) 228-tól. Bővebben lásd MIKÓ Gábor: „Szent István törvényei és a pseudo-izidori hamisítványok” *Magyar Könyvszemle* 2007/2, 153–168.

41. SERÉDI (36. lj.) 587.

42. SERÉDI (36. lj.) 587.

elmulasztott papot hívni és meggyónni, vagy ha ezt az elhunyt rokonai mulasztották el, úgy a büntetés őket sújtotta (St. decr. I. 12).

Az emberölés büntette esetén a korai magyar törvényhozásban meglehetősen egyetemes elvek érvényesülésének lehetünk tanúi. Az első elv ezek közül, hogy amennyiben szabad ember követett el emberölést, ki kellett zárni az áldozat rokonai részéről a vérbosszút: a helyébe a *compositiōt*, vagyis a pénzbeli ellenérték fejében történő megváltást helyezte a törvény. A második elv szerint a *compositio* csupán a büntetés egyik része, amely az elkövető társadalmi állásától függően alakult, a másik oldalon az egyház által kiszabandó böjt jelent meg büntetésként.⁴³ István törvényei a *compositiōt* az elkövető társadalmi állásához mérték, de az előírások között – legyen szó akár szabad, akár szolgai *statusú* elkövetőről – mindenképpen szerepelt a böjt mint büntetés. A szankciót illetően a törvény nem tett különbséget a cselekmény szubjektív oldala tekintetében, vagyis a szándékos, hirtelen felindulásból elkövetett és a véletlen emberölés között (St. decr. I. 14). Figyelmet érdemel az a rendelkezés is, amely szerint ha egy szolga ölte meg más szolgáját, ura a szolga árának felét köteles volt megfizetni a károsult úrnak, s ha erre nem volt képes, az elkövető szolgát negyven nap elteltével eladták, a vételáron a két úr osztozott (St. decr. II. 3). Érdemes megjegyezni, hogy az emberölés esetei között számon tartott kardrántás (*evaginatio gladii*) elkövetésekor a törvény nem rendel egyházi szankciót; jó eséllyel feltételezhetjük tehát, hogy e tényállásban a törvényalkotó nem annyira az emberölést, hanem az önbíráskodást próbálta szankcionálni (St. decr. I. 16. és II. 12).

A király és az ország elleni összeesküvés szankciói között egyházi büntetés is található.⁴⁴ Ennek kapcsán kiemelendő, hogy Szent István vonatkozó rendelkezése az összeesküvés elkövetője esetében megszüntette az *asylum* jogát (St. decr. II. 17).⁴⁵ Hasonlóképpen egyházi szankció sújtotta a hamis esküt: a büntetés egyfelől egy tinóval megváltható testcsonkítás, másfelől böjt volt (St. decr. I. 17). A boszorkányokat Szent István törvényei első alkalommal böjttel sújtották, illetve kötelezték a papokat, hogy oktatásban részesítsék a boszorkányokat – a visszaesést böjttel és megbélyegzéssel büntették, és csupán mindezek sikertelenségekor adták át az ügyet a világi bíróságnak (St. decr. I. 33).⁴⁶ A varázslók és rontók esetében a király lehetővé tette az önbíráskodást: a sérelmet szenvedett fél rokonainak kezére adták az elkövetőt, a jószokat pedig a püspöknek kellett veréssel jobb belátásra bírnia (St. decr. I. 34).⁴⁷ A menedékjog elsősorban a vérbosszúval szemben nyújtott védelmet, a későbbiekben pedig az állam bűnüldöző szervei elől is.⁴⁸ A menedékjog korlátozásaként Szent István törvényei be-

43. BÓNIS György: „Szent István törvényeinek önállósága” *Századok* 1938, 477; Kiss (4. lj.) 86; JÁNOSI (4. lj.) 54.

44. Vö. SERÉDI (36. lj.) 587.

45. E kérdéskörhöz bővebben lásd BÓNIS György: „Első törvényünk sorsa és az egyházi menedékjog” *Regnum* 1938–39, 75–98.

46. Vö. JÁNOSI (4. lj.) 55.

47. JÁNOSI (4. lj.) 54.

48. SERÉDI (36. lj.) 587.

vezették, hogy a király és az ország elleni összeesküvők nem élhetnek a lehetőséggel (St. decr. II. 17).

A tizedfizetési kötelezettség alapjait I. István fektette le, ugyanakkor szabályozása csak általános jellegű, ugyanis nem rendelkezik arról, hogy azt kiknek és milyen módon kell behajtaniuk. Az előírás a kérdést a negatív oldalról közelíti meg: elrendeli, hogy a tizedfizetést megtagadók termésük kilenctizedét veszítsék el, illetve azt, hogy aki a püspök számára elkülönített részt ellopja, tolvajként bűnhődjék (St. decr. II. 18).

Amint láthatjuk, kiemelt szerephez jutnak a törvényekben a büntető szabályok, ami az adott korban általános jelenség. Ugyanakkor Szent István törvényeinek sajátossága, hogy szankciórendszere – a kor mércéjével mérve – általában enyhe, tehát tükrözi a *pius*, *iustus* és a *pacificus rex* követelményét. Így például a törvény csak a harmadszor visszaeső tolvaj *servust* sújtja halálbüntetéssel (St. decr. II. 6.), míg a *Lex Romana Burgundionum* szerint a tolvaj rabszolgát már az első elkövetéskor is halállal büntették. A korabeli lengyel törvények a bűnt megsemmisítő fogai kitörésével büntették,⁴⁹ míg Szent István dekrétuma szerint a büntetés ilyenkor csupán egy hét elzárás és koplalás (St. decr. I. 10. 11).

A LEX BAIUVARIORUM HATÁSÁNAK KÉRDÉSE

A *Lex Baiuvariorum* felhasználása a Szent István-i törvényeket írásba foglaló klerikusok számára több szempontból kézenfekvőnek tűnt: a Géza fejedelem által létrehozott, István és Gizella házasságában testet öltő dinasztikus kapcsolat révén a Magyarországra jövő bajor egyháziak és világiak szava kétségtelenül nagy súllyal bírt I. István környezetében, kiváltképp ami a reformok keresztülvitelét illeti.⁵⁰ A hatás annál is nyilvánvalóbb, mivel Szent István obolusaira is jelentős befolyást gyakoroltak a bajor hercegek pénzei.⁵¹

A magyar jogtörténeti szakirodalomban elsőként érdemben Stephan Ladislaus Endlicher foglalkozott a *Lex Baiuvariorum* Szent István törvényeire gyakorolt hatásával. Vizsgálódásának keretében a vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló istváni rendelkezést (St. decr. I. 8.) származtatja a *Lex Baiuvariorum*ból,⁵² ami azonban nem állja meg a helyét – amint majd látni fogjuk – gondosabb mérlegelés esetén. A gyűjtögetésre vonatkozó Szent István-i rendelkezést (St. decr. I. 32.) ugyanakkor nem a *Lex Baiuvariorum* vonatkozó helyéről (10, 1.), hanem a *Lex Alamannorum*ból való közvetlen átvételnek minősíti.⁵³ Részletesebb és behatóbb, ám korántsem teljes áttekintést adtak Szent István törvényeinek külföldi forrásairól Závodszy Levente⁵⁴ és

49. HAMZA (11. lj.) 114. A törvény e rendelkezését szintén kiemeli SERÉDI (36. lj.) 588.

50. MADZSAR (8. lj.) 52; JÁNOSI (4. lj.) 65.

51. HÓMAN Bálint: *Magyar pénztörténet 1009–1325* (Budapest: MTA 1916) 168.

52. Stephan Ladislaus ENDLICHER: *Die Gesetze des heiligen Stefan* (Bécs: M. Kuppitsch 1849) 148.

53. ENDLICHER (52. lj.) 169.

54. ZÁVODSZKY (6. lj.).

Felix Schiller⁵⁵ munkái, őket követően pedig Madzsar Imre végzett e kérdéskörben átfogóbb kutatást.⁵⁶

Először érdemes áttekinteni – az igenlő válasz hipotéziséből kiindulva –, hogy a *Lex Baiuvariorum* szerkezete hatással volt-e Szent István törvényeire, illetve hogy annak mintájául szolgált-e. A *Lex Baiuvariorum* huszonhárom *titulusa* közül – ha egy meglehetősen elnagyolt felosztást akarunk alkalmazni – az első nyolc személyi jogi, a további tizenöt pedig dologi jogi jellegű rendelkezéseket tartalmaz. Természetesen ez alól kivételt képeznek bizonyos *titulusok*, így például a második részben tárgyalja a törvény a tanúkra,⁵⁷ a perdöntő bajvívásra⁵⁸ és a hullarablásra⁵⁹ vonatkozó előírásokat, illetve az első részben található az egyház vagyonára vonatkozó rendelkezések,⁶⁰ ami nem meglepő, hiszen a törvény a társadalmi hierarchiát követi.⁶¹ Ezt követően a törvény a hercegre,⁶² a nemzetségekre,⁶³ a szabadokra,⁶⁴ a felszabadítottakra,⁶⁵ a szolgákra⁶⁶ és – a vérfertőző és egyéb, tiltott házasságokra vonatkozó előírásokat közbeékelve⁶⁷ – a nőkre⁶⁸ vonatkozó rendelkezéseket veszi sorra.

Szent István első dekrétumáról – a kézíratos hagyományból fakadó tévesztések és cserék ellenére – kimondható, hogy első harminchárom cikke személyi, a fennmaradó két cikk pedig dologi jellegű kérdéseket dolgoz fel, s hogy a személyi jogi részen belül a szerző szintén a társadalmi *status*nak megfelelő sorrendben taglalja az egyes kérdéseket. Mindezek alapján megállapítható, hogy a szerkesztési munkát végző személy jó eséllyel figyelemmel volt a *Lex Baiuvariorum* struktúrájára, azt tekintette példának.⁶⁹ Szent István rendszerszerűen felépített első dekrétumában ugyanakkor nincsen szó önállóan sem az uralkodókról, sem a nemzetségekről – annál is inkább, mivel ezek a bajoroknál ismert formában nem mutathatók ki a korabeli magyar társadalomban. Tehát az egyházra és az egyháziakra vonatkozó rendelkezések után rögtön a szabadokat érintők következnek, amelyeket a felszabadítottakat, szolgákat, a *mileseket* és a *hospeseket* érintő előírások követnek – a bajor törvényhez képest némi rendszertelenséggel, vagyis nem *titulus* szerint rendszerezhetően, hiszen a szolgák ügyeinek tárgya-

55. FELIX SCHILLER: „Das erste ungarische Gesetzbuch und das deutsche Recht” = *Festschrift Heinrich Brunner zum siebzigsten Geburtstag dargebracht von Schülern und Verehrern* (Weimar: Böhlau 1910) 379–404.

56. MADZSAR (8. lj.) 49-től.

57. *Lex Baiuvariorum* Tit. XVII. *De testibus et eius causis*.

58. *Lex Baiuvariorum* Tit. XVIII. *De campionibus et causis, que ad eos pertinent*.

59. *Lex Baiuvariorum* Tit. XIX. *De mortuis et eorum compositione*.

60. *Lex Baiuvariorum* Tit. I. *Incipiunt capitula de liberis legis institutione, que ad clerum pertinent seu ad ecclesiastica iura*.

61. MADZSAR (8. lj.) 53.

62. *Lex Baiuvariorum* Tit. II. *De duce et eius causis, que ad eum pertinent*.

63. *Lex Baiuvariorum* Tit. III. *De genealogiis et earum compositione*.

64. *Lex Baiuvariorum* Tit. IV. *De liberis, quomodo componuntur*.

65. *Lex Baiuvariorum* Tit. V. *De liberis, qui per manum dimissi sunt, quomodo componantur*.

66. *Lex Baiuvariorum* Tit. VI. *De servis, quomodo componantur*.

67. *Lex Baiuvariorum* Tit. VII. *De nuptiis prohibendis illicitis*.

68. *Lex Baiuvariorum* Tit. VIII. *De uxoribus et causis, que sepe contingunt*.

69. MADZSAR (8. lj.) 54.

lása megelőzi a felettük álló *milesek* és *hospesek* csoportjára vonatkozó rendelkezéseket. E részeket követik a nőkre és – akárcsak a *Lex Baiuvariorum*ban – a házasságra, a nőrablásra stb. vonatkozó rendelkezések (St. decr. I). Egyetérthetünk Madzsar Imre azon megállapításával, mely szerint e felosztásbeli azonosság, illetve hasonlóság nem a véletlen vagy a középkorban általánosan bevett struktúra műve, s hogy e felosztás a *Lex Baiuvariorum* szerzőjének sem pusztán a saját iniciatívájára vezethető vissza, hanem a *Lex Alamannorum*ból vette át, a Szent István-i törvények szerzője pedig a *Lex Baiuvariorum*ból.⁷⁰

A továbbiakban érdemes szemügyre venni a Szent István-i törvények és a *Lex Baiuvariorum* közti szövegszerű egyezéseket. Szent István első dekrétumának *Praefatiója* a következő mondatot tartalmazza: „*Et quoniam unaquaque gens propriis utitur*⁷¹ *legibus, idcirco nos quoque Dei nutu nostro gubernando monarchiam, antiquos et modernos imitantes Augustos, decretali mediatione nostra statuimus genti nostrae, quemadmodum honestam et inoffensam ducerent vitam*” (*Praefatio* 2). E mondat kétségkívül áthalást mutat a *Lex Baiuvariorum* Prologusának „jogelméleti” fejtegetésével:⁷² „*Deinde unaquaque gens propriam sibi ex consuetudine elegerunt legem.*” Hasonlóképpen a *Lex Baiuvariorum* Prologusának kodifikációtörténeti elbeszélése lebegtetett a dekrétum írójának szeme előtt a régi és mai császárokra vonatkozó utalás során. A *Praefatio* folytatása a törvények céljáról fogalmaz meg általános érvényű eszmefuttatást: „...*ut sicut sivilis legibus sunt dilati, similiter etiam secularibus sint addicti; ut quantum boni et (his) dicinis ampliuntur, tantum mali et rei in istis vilitentur*” (*Praefatio* 2). Madzsar ugyan a szövegszerű egyezés hiányára hivatkozik – joggal –,⁷³ ám jó eséllyel feltételezhető az idézett szakaszban a bajor törvényekre vonatkozó reminiscenciájából,⁷⁴ hogy a Szent István-i törvények szerzője itt is a *Lex Baiuvariorum* Prologusának az Isidorusra visszavezethető passzusára asszociált: „*Facte sunt autem leges, ut earum metu humana coherceretur audacia tutaque sit inter probos innocentiae, et in ipsis inprobis formido suplicia et refrenetur nocendi facultas.*”

Érdekes kérdéseket vet fel a törvényeknek a vasárnapi munkaszünetre vonatkozó rendelkezése. A korábbi szakirodalom, így például Schiller az átvétel kétségtelen nyomairól beszél,⁷⁵ Madzsar azonban egyértelműen kétségbe vonja az átvétel bizonyíthatóságát.⁷⁶ Szent István vonatkozó törvénye arról rendelkezik, hogy ha valakit a pap, az ispán vagy más megbízható személy azon ér, hogy vasárnap dolgozik, úzzék el a munkától; ha ökrével szántana, akkor ökrét kobozzák el és adják élelemül a várnépnek, ha pedig lovával szántana, akkor a lovat kobozzák el, amit ökörrrel megválthat, s ebben az esetben az ökröt egyék meg; ha pedig egyéb szerszámokkal dolgozik, azokat

70. MADZSAR (8. lj.) 58.

71. Az *utitur* szó az Admonti kódexben szerepel, a Závodszy-féle *editio a regitur* olvasatot hozza.

72. TRINGLI (3. lj.) 18.

73. MADZSAR (8. lj.) 59.

74. JÁNOSI (4. lj.) 62.

75. SCHILLER (55. lj.) 391.

76. MADZSAR (8. lj.) 60.

kell elkobozni, amelyeket bőréen válthat meg (St. decr. I. 8).⁷⁷ A *Lex Baiuvariorum* úgy rendelkezik, hogy ha egy szabad ember vasárnap szolgálai munkát végez, ha ökröt fog be és kocsival hajt ki, veszítse el a jobb felőli ökröt; ha szénát kaszál vagy gyűjt be, gabonát vág le vagy gyűjt be, vagy más szolgálai munkát végez vasárnap, egyszer vagy kétszer fenyítsék meg, ha pedig nem javul meg, ötven botütést kapjon a hátára; ha újra vasárnap merészel dolgozni, vegyék el vagyona harmadát, s ha nem hagy fel vele, akkor veszítse el szabadságát és legyen szolga, aki a szent napon nem akart szabad lenni – ha szolga, e bűnért kapjon verést, s ha nem javul meg, veszítse el jobb kezét, mivel az olyan dolgot meg kell tiltani, ami Istent haragra ingerli és ami miatt a termés terén bűnhődünk és ínséget szenvedünk.⁷⁸ Az átvétel kérdésköre kapcsán nem érdektelen, hogy a *Lex Baiuvariorum* e passzusának első mondatát szó szerint, a többit pedig szabad átfogalmazásban Benedictus Levita átvette a IX. század közepén írott gyűjteményébe,⁷⁹ s tekintettel arra, hogy a Szent István-i törvények írója jó eséllyel ismerte és használta e gyűjteményt, nehezen felderíthető, hogy a gondolati átvételre onnan vagy pedig közvetlenül a *Lex Baiuvariorum*ból került-e sor.⁸⁰ Mivel a VIII. századtól kezdve a *Poenitentiale Theodorica*⁸¹ visszavezethetően mindinkább elterjedtek a vasárnapi munkaszünetre vonatkozó rendelkezések, nem állapítható meg egyértelműen, hogy a *Lex Baiuvariorum*mal mutatkozó átfedések – különösen mert a Szent István-i törvények több, sem a bajor, sem más törvényekben nem található specifikummal bírnak – átvételnek vagy pusztán a tárgy természetéből fakadó egyezés eredményének minősíthetők-e.⁸² Mindezek fényében nem osztjuk ugyan feltétlenül Madzsar Imre inkább elutasító álláspontját az átvételt illetően, azonban szövegszerű igazolhatóság híján kénytelenek vagyunk a kérdés megválaszolását függőben hagyni.

Madzsar kétségsbe vonja, hogy a leányrablásról⁸³ szóló (*de raptu puellarum*) passzus a *Lex Baiuvariorum* hasonló tárgyú részének átvétele, a magunk részéről azonban hajlamosak vagyunk – Hamza Gáborral egyetértve⁸⁴ – kisebb szkepszissel tekinteni a kérdésre. Szent István törvénye úgy rendelkezik, hogy ha a vitézek közül valaki a leány szüleinek engedélye nélkül szüzet rabol magának feleségül, a leányt vissza kell adnia még akkor is, ha erőszakot tett rajta, s noha megbékél a leány szüleiével, tíz tinót kell ad-

77. „Si quis igitur presbyter vel comes, sive aliqua persona fidelis, die dominico invenerit quemlibet laborantem, abigatur. Si vero cum bobus, tollatur sibi bos et civibus ad manducandum detur. Si autem cum equis, tollatur equus, quem dominus bove redimat, si velit; et idem bos manducetur, ut dictum est. Si quis aliis instrumentis, tollatur instrumenta et vtsimenta, quae si velit, cum cute redimat.”

78. *Lex Baiuvariorum* I. 14. „Si quis dominico operam servilem faecerit liber homo, si bovem iunxerit et cum carro ambulaverit, dextrum bovem perdat; si autem secaverit fenum vel collegerit aut messem secaverit aut collegerit vel aliquid opus servile fecerit die dominico, corripitur semel vel bis. Et si non emendaverit, rumpatur dorsum eius L percussiones. Et si iterum presumpsit operare die dominico, auferatur de rebus eius tertiam partem. Et si non cessaverit, tunc perdat libertatem suam et sit servus, qui noluit in die sancto esse liber. Si servus autem, pro tale crimine vapuletur. Et si non emendaverit, manum dexteram perdat, quia talis causa vetenda est, quae deum ad iracundiam provocat et exinde flagellamur in frugibus et penuria patimur.”

79. Benedictus Levita 5, 340.

80. MADZSAR (8. lj.) 61.

81. *Poenitentiale Theodori* II. 8.

82. MADZSAR (8. lj.) 62.

83. Vö. SERÉDI (36. lj.) 588.

84. HAMZA (11. lj.) 111.



Kiéggett autók az MTV székháza előtt. Tanulmány a Remake-hez

nia váltságul; ha pedig szegény vagy közrendű személy tenne ilyet, öt tinó váltságot kell adnia (St. decr. I. 27).⁸⁵ A *Lex Baiuvariorum* e tárgyban úgy rendelkezik, hogy ha valaki egy szüzet annak és rokonainak akarta ellenére elrabol, negyven solidusszal váltsa meg és másik negyvenet fizessen a kincstárnak.⁸⁶ Természetesen nem lehetetlen, hogy a *Lex Baiuvariorum* szövege mellett Benedictus Levita szövege is ismert volt a Szent István-i törvény megfogalmazója számára,⁸⁷ ez azonban nem zárja ki – tekintettel a minden szempontból erős bajor hatásra – a *Lex Baiuvariorum* hatásának elsődlegességét.

Nemkülönben figyelmet érdemel a törvények gyűjtogatásról szóló passzusa.⁸⁸ A Szent István-i előírás úgy rendelkezik, hogy ha valaki más épületeit ellenséges szándékból felgyújtja, helyre kell állítania az épületet, valamint meg kell fizetnie az oda-vezett eszközök árát, s ezen felül tizenhat tinót kell adnia, ami hatvan ezüstöt ér (St. decr. I. 32).⁸⁹ Az épületek felgyújtása kapcsán a *Lex Baiuvariorum* két rendelkezést is tartalmaz. Az első szerint ha valaki egyházi vagyont gázságból, tolvajmódra éjjel

85. „*Si quis militum impudicitia foedatus, puellam aliam sine concessione parentum sibi in uxorem rapuerit, decrevimus puellam parentibus reddi, etiamsi ab illo aliqua vis sibi illata sit: et raptor decem solvat iuencos pro raptu, licet postea reconcilietur parentibus puellae. Si vero pauper quis, aut vulgaris hoc aggrediatur agere, componatur raptus quinque bobus.*”

86. *Lex Baiuvariorum* VIII. 6. „*Si quis virginem rapuerit contra ipsius voluntatem et parentum eius, cum XL sol. conponat, et alios XL cogatur in fisco.*”

87. MADZSAR (8. lj.) 64.

88. Vö. JÁNOSI (4. lj.) 62.

89. „*Si quis per inimicitias alterius aedificia crenaverit igne, decrevimus: ut aedificia restituat, et quidquid supellectiliis arsum fuerit, persolvat, et insuper sedecim iuencos, qui valent quadraginta solidos.*”

felgyújt és tetten érik, ha szolga, vágják le a kezét és szúrják ki a szemét, ura azonban térítsen meg mindent, ami a tűzvészben elégett, hasonlóval; ha pedig szabad ember arra vetemedik, hogy az egyház vagyonaát felgyújtsa és rábizonyítják, a törvény szerint bűnhődjék.⁹⁰ A közönséges gyújtogatásról úgy rendelkezik, hogy ha valaki valamiféle gyűlölségből egy szabad ember vagy egy szolga házáat felgyújtja, először a személy státusza szerint váltsa meg az összes épületet és térítse meg, az elégett házi felszereléssel együtt, s ahány szabad ember csupaszon menekült ki e tűzvészből, mindnyájuknak adjon váltságot *revavuntijuk*nak (vagyis vér-, helyesebben ágdíjának⁹¹) megfelelően, nők esetében kétszeresen, a tetőgerincet pedig negyven solidusszal váltsa meg.⁹² A Szent István-i törvények szerzője egyfelől – a terminológia, nevezetesen az *igne cremaverit* fordulatból láthatóan – tekintetbe vette a *Lex Baiuvariorum*nak az egyházi épületekre vonatkozó rendelkezését is, azonban a fő forrás a *Lex Baiuvariorum* másik, az (úgymond) közönséges gyújtogatásra vonatkozó passzusa, amelynek rendelkezését az összeg módosítása nélkül, a solidusban megadott összeg megnevezésével vette át. Ennek kapcsán meg kell jegyezni, hogy Szent István törvényei az ágdíjat/emberdíjat és bírságokat túlnyomórészt *iuvencus*ban, vagyis tinóban adták meg, azonban a törvényben kétféle valódi pénzzel is találkozhatni. Az aranypenza, vagyis a *pensa auri*, amelyet 1:1 arányban számoltak át tinóra, bizánci pénz volt, Európa más tájain a XI. században csak ezüstpénzt vertek; ezüstpénz volt a másik pénznem, a *solidus* is, amelyet az idézett szöveghely említ, méghozzá a magyar rendszertől eltérő számítási móddal együtt – a magyar vérdíjrendszer (5, 10, 50, 100) ugyanis az ötös számrendszeren alapult.⁹³ A germán számítási rendszer a 4-es, illetve 12-es számrendszeren alapult, s aligha valószínű, hogy a szerző pusztán tévedésből hagyta volna benne a szövegben a bajor bírság összegét, hiszen pontosan megadja a magyar számítási rendszernek megfelelően, vagyis tinóban. Mindezek fényében nem kizárt – tekintettel a magyar területen még száz esztendővel később, Freisingi Ottó idején is előforduló faépületekre⁹⁴ –, hogy a törvény a Dunántúl germán bajor befolyás alatt élő szláv lakosságának faépületeire tekintettel tartalmazta ezt az előírást.⁹⁵

90. *Lex Baiuvariorum* I. 6. „*Si quis res aecclisiae igne cremaverit per invidiam more furtivo in nocte, et inventus fuerit: si servus est, tollatur manus eius et oculos eius, et amplius non videat facere malum; dominus vero eius omnia similia restituat, quicquid in nullo incendio arserit. Et si liber homo hoc praesumpserit facere, quod res aecclisiae igne cremaverit et probatus fuerit, conponat hoc secundum legem.*”

91. Tekintettel arra a tényre, hogy *weraaldo* (*Wergeld*) csak szabad emberek után járt, s annak mértéke az illető nemzetségéhez igazodott, értelmét tekintve a *conpositio* e módját *ágdíj*nak is nevezhetjük. Nyelviileg pontos és szerencsés fordításnak tekinthető az *emberdíj* is, hiszen a szóösszetétel első tagja embert jelent (vö. a mai német nyelvben is létező *Werwolf* szó első tagjával); a *vérdíj* megnevezés nagy valószínűséggel a hangzásbeli hasonlóság alapján honosodott meg a magyar szakirodalomban.

92. *Lex Baiuvariorum* X. 1. „*Si quis per aliquam invidiam vel idium in nocte ignem inposuerit et incendirit liberi vel servi domum, inprimis secundum qualitatem persone omnia aedificia conponat atque restituat, et quicquid ibi arserit, restituat unaquaque subiectalia. Et quanti liberi nudi evaserint de ipso incendio, unumquemque cum sua 'revavunti' conponat. De feminis vero dupletur. Tunc domui culmen cum XL sol. conponat.*”

93. TRINGLI (3. lj.) 21.

94. OTTO FRINSINGENSIS: *Gesta Friderici* 1, 1, 32.

95. MADZSAR (8. lj.) 67.

Hasonlóképpen kétségtelen közvetlen rokonságot mutat a Szent István-i törvények és a *Lex Baiuvariorum* felségárulásra vonatkozó passzusa. Szent István törvénye úgy rendelkezik, hogy mindenkinek sértetlenül kell élveznie javait, ám aki a király halálára összeesküvést sző, az ország (ellenségnek történő) átadására szövetkezik vagy más országba menekül, annak javait a király számára el kell kobozni, akit pedig e cselekményen tetten érnek, azt főbenjáró büntetéssel kell sújtani, fiait azonban, ha azok nem tudtak minderről, nem érheti hátrány, vagyis javainak érintetlenül rájuk kell szállnia (St.



Szabadság tér. A Remake részlete (video still)

decr. II. 2).⁹⁶ A *Lex Baiuvariorum* vonatkozó része szerint ha valaki a hercegnek, akit abban a tartományban a király kinevezett vagy a nép hercegévé választott, az életére tör és rábizonyítják, s azt nem tagadhatja, az illető élete legyen a herceg hatalmában, javait pedig kobozzák el a kincstár számára; erre pedig csak megalapozott bizonyítékok alapján kerülhet sor.⁹⁷ A két szöveghely közti rokonság mind tartalma, nevezetesen a tényállás, mind stiláris jegyei alapján egyértelmű, vagyis a felségárulásra vonatkozó első törvényünk bajor eredete kétségen felül állónak tekinthető.⁹⁸

ÖSSZEZÉS

A fentiek fényében teljes egyértelműséggel leszögezhetjük, hogy a Szent István-i törvények és a *Lex Baiuvariorum* között számos átfedés, pontosabban az előbbinek az utóbbiból történt átvétele feltehető. Ezek részint a szerkezetben, részint a bevezetőben, részint több konkrét törvényhelyen érhetők tetten. A konkrét szöveghelyek alapján az átvétel ténye a vasárnapi munkaszünet és a leányrablás esetében csupán valószínűsíthető, a gyújtogatás és a felségárulás esetében azonban biztosra vehető – vagyis az utóbbiak alapján nem kételkedhetünk abban, hogy az első magyar törvények szerzője ismerte és felhasználta a bajor törvénykönyvet, ami valószínűsíti annak felhasználását a többi esetben is.

96. „*Nec pro ullius causa reatus detrimentum bonorum suorum paciatur quis, nisi consiliatus mortem regis aut tradicionem regni fuerit, vel in aliam fugerit provinciam: tunc vero bona illius in regiam veniant potestatem. At si quis in consilio regie mortis aut tradicionis regni legaliter inventus fuerit, ipse vero capitali subiaceat sententie, bona vero illius filiis innocentibus inremota sint remanentibus salvis.*”

97. *Lex Baiuvariorum* II. 1. „*Si quis contra ducem suum, quem rex ordinavit in provintia ilia aut populus sibi elegerit ducem, de morte eius consiliatus fuerit et exinde probatus negare non potest: in ducis sit potestate homo ille et vita illius, et res eius infiscentur in puplico. Et hoc non sit per occansionem factum, sed probata res pateat veritatem.*”

98. MADZSAR (8. lj.) 68-tól.

Takács Albert

A HATALOMMEGOSZTÁS ELVE AZ ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK RENDSZERÉBEN

A SZEMANTIKA JELENTŐSÉGE

Amikor a szavak elvesztik jelentőségüket, elvész a szabadság. A Konfuciusznak tulajdonított Beszélgetések és mondások könyve (*Lun-jü*) bővelkedik a hasonló bölcseségekben, amelyek a nemes ember mértéktartó, a patriarchális rendbe illeszkedő viselkedésének szabályait foglalják össze. Az emberi viszonyok ellentéteket átfogó harmóniájának elérésében meghatározó szerepe van a szövegek szertartásosan pontos ismeretének és értésének. Ennek révén válik a szellemi arisztokrácia a születési arisztokráciának, de még az uralkodói hatalomnak is ellensúlyává. Ez az erkölcsstan és vallási rituálé nem teljesíti egy filozófia metafizikai és egy elmélet logikai követelményeit. Ez lehetett az oka annak, hogy Hegel nem tartotta sokra az ókortól továbbélő kínai – és általában a keleti – filozófiát.¹ Nagyon érdekes viszont a XX. század minden bizonnyal legnagyobb filozófusának, Heideggernek néhány megjegyzése az igazságról. Kiindulópontja szerint egy „állítás igazságának lényege a kijelentés helyességében áll”. Innen jut el annak leleplezéséig, hogy „az igazság teljes létezése annak ellentétét is magában foglalja”, majd annak belátásáig, hogy az igazság és a szabadság között „lényegi összefüggés” van.² Heidegger számára a szavaknak ugyancsak döntő jelentőségük van. Az igény és a konstrukció egyszerű hasonlósága alapján természetesen komolytalan lenne valamiféle szellemi kapcsolatot megállapítani Konfuciusz és Heidegger gondolatai között, a szemantikai ív két pillére mégis megbízható alapnak tűnik.

A lényegre való rákérdezésnek különösen létjogosultsága van akkor, amikor a modern politikai filozófia és politikai beszéd az alapvető fogalmakat rituális és mitikus *szimbólumokként* használja. A szimbolikus politikának az a jellemzője, hogy sem szükség, sem lehetőség nincs a kijelentések és a meggyőződések helyességének igazolására vagy ellenőrzésére. A szimbolizálás lehetőségei meglehetősen nagyok, mert a legtöbb szimbolikus forma tetszőleges dolgokra alkalmazható, hozzávetőlegesen abban az ér-

1. Georg Wilhelm Friedrich HEGEL: *Előadások a filozófia történetéről I.* [ford. SZEMERE Samu] (Budapest: Akadémiai 1977) 107.

2. Martin HEIDEGGER: „Vom Wesen der Wahrheit” = Marin HEIDEGGER: *Wegmarken* (Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann 1967) 77, 81, 83, 94.

telemben, ahogy egy műalkotás tárgya is bármi lehet.³ A valóságtól és az igazságtól való távolság a szimbólumok hatását nem csökkenti. Mint nagyhatású könyvében Murray Edelman megállapítja, minél nagyobb szimbolikus jelentéssel és jelentőséggel bír egy fogalom, annál irracionálisabb és annál katartikusabb a hatása,⁴ annál távolabb van a valóságos helyzet megértésének és befolyásolásának lehetőségétől.

Akadémiai székfoglalójában Bibó István az államhatalmak elválasztásának problémájában a XVII–XVIII. század szellemének felidézését vélte megpillantani, amely sokak számára régimódi, túlhaladott gondolat. Azt is hozzátette, hogy „az államhatalmak elválasztásának elve az európai közgondolkodásban a XIX. század második felétől nem fejlődött tovább”, sőt „kialakultak az elv áttörésének az állandó és szokásos módjai”.⁵ Mindemellett az államhatalmak elválasztása elvének *morális aktualitása* változatlan, ezért az elméleti politikai gondolkodás és a gyakorlati politikai ideológia sem hagyhatja veszni jelentőségét. Ahhoz, hogy az elv betölthesse funkcióját, értelmezése és alkalmazása során szem előtt kell tartanunk a *szemantikai tisztesség* követelményét, amely nélkül nem adható meg a szavaknak az a súly, amelyre a törvény, a morál és a bizalom épül. A hatalommegosztás elvéről túl sokat tudunk ahhoz, hogy szavainak jelentőségét komolyan vegyük. Az értelmezés és az átértelmezés tétje: az alkotmányos állam egyik alapvető értéke.

A HATALOMMEGOSZTÁS TANÁNAK HELYE AZ ALKOTMÁNYOS ESZMÉK TÖRTÉNETÉBEN

A hatalommegosztás klasszikus elve a XVII–XVIII. századi állam hatalmi viszonyait és a hozzájuk kapcsolódó politikai törekvéseket fejezte ki a korszakra jellemző univerzális államfilozófia nyelvén. Az a doktrína azonban, amelyet a francia forradalom politikusai tézisszerűen az alkotmányos állam lényegeként deklaráltak, szerteágazó filozófiai és történeti gyökerekkel rendelkezett. A hatalommegosztás elve az alkotmányos állam egyik leghosszabb múltra visszatekintő és legkalandosabb sorsú eszméje. Éppen történetisége miatt azonban talán az alkotmányelmélet legtöbb félreértése és meghiúsult várakozása is ehhez a fogalomhoz kötődik. A félreértések, a félremagyarázások, a torzítások és a naivítások mindemellett nem zárják ki – miként ez az eszmék történetében egyáltalán nem ritkaság –, hogy a hatalommegosztás tana ne tartozna a legnagyobb hatású és hatókörű politikai gondolatok közé.

A modern alkotmányelmélet számos alapvető problémája az eszmék és intézmények történeti folytonosságára épített historikus szemléletből fakad. A történeti jog- és alkotmányfelfogásnak a jelenségek megértésében más módszerrel vagy szemlélettel

3. Részletesen lásd Ernst CASSIRER: *Philosophie der symbolischen Formen* 2. (Darmstadt: Primus 1997) 39-től.

4. Murray EDELMAN: *A politika szimbolikus valósága* [ford. HIDAS Zoltán] (Budapest: L'Harmattan 2004) 21, 28, 31.

5. BIBÓ István: „Az államhatalmak elválasztása egykor és most” = BIBÓ István: *Válogatott tanulmányok 1945–1949*, 2. (Budapest: Magvető 1986) 369, 387, 388.

nem helyettesíthető szerepe van, a jogintézmények normativitásának megteremtésében azonban a *jelenidejűség* követelményeinek kell uralkodniuk. A historizmus nem a pozitív jog tudományának megtermékenyítője.⁶ Szellemileg bármennyire vonzó is a létező politikai és jogállapotokat az eszmetörténet nagy alakjainak vagy a történelem nagy eseményeinek a tekintélyével alátámasztani vagy igazolni, az alkotmányelmélet művelőinek – legalábbis módszertanilag – másfajta összefüggéseket és igazolásokat kell keresniük. A történeti példák és előképek felsorakoztatásánál körültekintően kell eljárunk, ha belőlük a jelen valamely jelenségének szükségességére vagy helyességére akarunk következtetni.

Nincs ez másképp a hatalommegosztás történeti és mai alakzatainak összefüggése esetében sem. A hatalommegosztás elméletének eredőit a legnagyobb időbeli íveket kifeszítő teoretikusok már az ókor vegyes kormányforma (*status mixtus*) felfogásában megpillantják. E szerint Platón, Arisztotelész és Polübiosz is a hatalommegosztás gondolatát megfogalmazók ősei közé tartozna.⁷ A történeti analógiák ilyenfajta keresése azonban éppen a gyakorlati jelentőséget és hasznosíthatóságot lúgozza ki a hatalommegosztás alkotmányos követelményéből, nem is beszélve a történelmietlenségükből fakadó tovagyrúzó elméleti problémákról. Az antik vegyes kormányforma tanai ugyanis csak a különféle „hatalmak” alanyi megkülönböztetését fogalmazták meg – ennek megfelelően a törvényalkotást például az uralkodó, az arisztokrácia és a nép közös művének tekintették –, a tevékenységek megosztásának szervezeti és funkcionális aspektusait azonban nem ismerték, s ezért szükségképpen maradt tisztázatlan e gondolatokban a megosztott hatalmak egymáshoz való viszonya. Annak a „modern” alkotmányos követelménynek tehát, hogy a hatalom megosztása „mérésékelt” államhatalmat eredményezzen, az ókori teóriák nem felelnek meg. Azok ugyanis a hatalomgyakorlás különböző elveiben és alanyainak megkülönböztetésében a politikai *erény* megvalósulásának módját és kiteljesedésének biztosítékát látták. A hatalom korlátozásának alkotmányos követelménye – mint önmagában vett érték – csak sok száz évvel később jelent meg a politikai gondolkodásban.

A hatalommegosztás igénye a különböző állami funkciók tartalmának meghatározását, határainak rögzítését, hordozóinak kijelölését és mindezek viszonyának megállapítását takarja. Minden más egészhez hasonlóan a hatalom egészét is részekre lehet bontani. A hatalom úgy oszlik meg az állam funkciói között, ahogy az időmérés folyamata az óra rugói, fogaskerekei és gátszerkezete között. A hatalommegosztás XVIII. századi elméletei voltaképpen a felvilágosodást megelőző természettudományos gondolkodás módszertanát és logikáját követik. E szerint minden vizsgálat tárgyát olyan elemekre kell bontani, amelyek saját előfeltételeikre visszavezethetők, majd különböző feltételek együttműködésének szükségszerű következményeiként ismét bemu-

6. MAX WEBER: „Die „Objektivität” sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis” = MAX WEBER: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre* (Tübingen: J. C. B. Mohr 1968) 146-tól.

7. Részletesebben lásd MAURICE J. C. VILE: *Constitutionalism and the Separation of Power* (Indianapolis: Liberty Fund 1998) 23-tól.

tathatók.⁸ A megismerés csak azt értheti meg igazán, amit alapelemeiből hoz létre. Montesquieu azért osztotta fel az államhatalmat, hogy annak kaotikus sokféleségét szilárd gondolati sémába rendezze és ebben a statikus formában tökéletesen átlátható.⁹ Érdekes, hogy megjelenése idején (1748) Montesquieu tanai egyáltalán nem örvendtek különösebb népszerűségnek, és többen is a szemére vetették, hogy „gótikus alapelvekre” támaszkodva akarja az abszolútizmust legyőzni.¹⁰ Az 1789. évi francia nemzetgyűlés azonban már túlnyomó többségében elismerte és helyesnek tartotta gondolatait.¹¹ Ugyancsak megkerülhetetlen tekintély rangjára emelkedett az amerikai politikai gondolkodásban.¹² A *New Deal* programjába illeszkedő több törvényt a Legfelső Bíróság arra hivatkozással nyilvánított érvénytelennek, hogy azok sértik a hatalmi ágak elválasztásának és korlátozottságának montesquieu-i elvét.¹³

A HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSÁNAK ELEMELI

Montesquieu elméletének későbbi kritikusai rendszeresen elismételték, hogy midőn a törvényhozó és a végrehajtó hatalom, valamint az igazságszolgáltatás megkülönböztetésének és elválasztásának mintáját Anglia alkotmányában pillantotta meg, alaposan félreértette korának angol alkotmányos berendezkedését.¹⁴ Amikor Montesquieu 1729-ben Lord Chesterfield meghívására Londonba érkezett, a kormány és az ellenzék közötti küzdelem kellős közepében találta magát, melynek fordulatait és hevesességét a politikai sajtóban is nyomon követhette. Az ellenzék vezére, Bolingbroke a Walpole-rezsimet korrupcióval vádolta, és a törvényhozást megvesztegető végrehajtó hatalom visszaélései ellen ő ajánlotta a két hatalmi terület elválasztását.

Úgy tűnik, hogy Montesquieu a hatalommegosztás gondolatával jórészt – a *The Craftsman* lelkes olvasójaként – a politikai zsurnalizmus szintjén találkozott. Amikor csaknem kétéves angliai tartózkodásának tapasztalatait összegezte, a hatalmi ágak elválasztását nem valóságként fogalmazta meg, hanem inkább úgy, mint amilyennek lennie kellene.¹⁵ Montesquieu aktuálpolitikai jelszóként ismerte meg a hatalmi ágak elválasztásának elvét, amelyet aztán széles körű tudásába és tudományos módszerébe ágyazott. Ezzel magyarázható tételeinek talányos doktrinársége és olykor nehezen

8. Vö. Ernst CASSIRER: *A felvilágosodás filozófiája* [ford. SCHEER Katalin] (Budapest: Atlantisz 2007) 28.

9. Charles Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* [ford. CSÉCSY Imre, SEBESTYÉN Pál] (Budapest: Osiris–Attraktor 2000) 39

10. Részletesebben lásd Pierre ROSANVALLON: „Politikai racionalizmus és demokrácia Franciaországban (XVIII–XIX. század)” = Pierre ROSANVALLON: *Civil társadalom, demokrácia, politikum* [ford. LAKATOS Ágnes] (Budapest: Napvilág 2007) 37.

11. Részletesen lásd Robert REDSLOB: *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789* (Leipzig: Verlag von Veit & Comp. 1912) 231-től.

12. Részletesebben lásd VILE (7. lj.) 133-tól és 315-től.

13. Vö. Karl LOEWENSTEIN: „The Balance between Legislative and Executive Power” *University of Chicago Law Review* 1938, 570-tól.

14. Részletesen lásd VILE (7. lj.) 91-től.

15. Vö. Judith N. SHKLAR: *Montesquieu* [ford. PÁLÓSFALVI Tamás] (Budapest: Atlantisz 1994) 111.

követhető teleologikus tartalma, példái nemegyszer tévedéseken alapulnak vagy megtevesztők, mégis megsejtette valahogy az intézményes hatalomkorlátozás alapjainak lényegét. Ez pedig nem más, mint a *hatalmi egyensúly* kialakításának és a *jogállam* szabályrendszerének rugalmas ötvözete.

Az ellensúlyok-egyensúlyok rendszerére és a *rule of law* gondolkodásmód alkalmazására a XVIII. században tényleg Anglia volt a legjobb példa. Itt valóban létezett egyensúly politikai és szociológiai értelemben a király, a lordok és a közrendűek között, nem volt azonban egyensúly a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás között. Igen érdekes, hogy Henry Bracton a XIII. század közepén még a hűbérúr és a hűbéres viszonyát is kölcsönösnek és a tisztelet formáságaitól eltekintve egyensúlyban levőnek tekintette. A lényegét tehát Montesquieu felismerte, de rosszul jelölte meg annak feltalálási helyét. Jóllehet a politikai és jogi feltételek valóságos állapotát és a korlátozott hatalom fenntarthatóságának képletét a három hatalmi ág megkülönböztetésének teóriája pontatlanul írta le, tévedése mégis kisebb, mint bizonyos racionalista elméleteké, amelyek a hatalmi funkciókat elvileg elválaszthatatlannak tartották. Az a megközelítés, hogy egy sakkjátszma vagy egy geometriai feladvány esetében sem az vezet eredményre, ha a közreműködők feladatait elosztjuk, eleve kihagyta a hatalomkorlátozás eszköztárából a hatalmi egyensúlyok intézményeit és azokat az *evidencia* logikájával pótolta. Montesquieu kritikusaiknak – a francia politikai gondolkodók többségének – nézetei *de facto* nem az abszolutizmus lebontására, hanem annak kisajátítására irányultak.¹⁶ Lényeges különbség van tehát az alkotmányos gondolatok angol és francia fejlődési útja között. A különbséget a *common law* és a *racionalista* jogi gondolkodás eltérései tovább erősítették. Az előbbi megengedte, hogy az államot *jogviszonyok rendszerének* tekintsük, az utóbbi ragaszkodott ahhoz, hogy *jogalanyként* fogjuk fel.

A kétféle felfogás eltérő céljaira jól rávilágít a francia politikai gondolkodók vélemények változása. Többségük először lelkesen támogatta az amerikai alkotmányos tervet, majd hamarosan elfordultak azoktól, mondván, túlságosan tág teret engednek az egyensúly megvalósítását és a szuverenitás szétaprózását célzó elképzeléseknek, de az ezeket a formákat megtöltő „amerikai jellemmel” sem szimpatizáltak.¹⁷ Mindemellert Montesquieu, aki elméletének tapasztalati anyagát átszűrte saját történeti és jogi ismeretein, egyáltalán nem volt a hatalmi ágak merev elválasztásának a híve. Mintegy evidenciaként feltételezte, sőt, szükségesnek tartotta, hogy az elválasztott államhatalmak együttműködjenek egymással, „egyetértésben haladjanak”.¹⁸ Elgondolása szerint ugyanis a hatalmi ágak teljes elválasztása a lehetőségek egyik pólusa, amellyel azonban szembeállítható egy ellenpólus. A feladat a két pólus közötti egyensúly megtalálása. Számára az egyensúly nemcsak a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyára vonatkozó fogalom, hanem a különféle megosztási lehetőségek optimalizálásával is kapcsolatban áll.

Ha Montesquieu gondolatainak rekonstruálása nem vezetne zavarba ejtően talányos eredményre, akkor azt sem árt felidézni, hogy munkájában – miközben a három

16. Lásd ROSANVALLON (10. l.) 44.

17. Részletesen lásd Henry ADAMS: *Thomas Jefferson első elnöksége 1801–1805* [szerk. KODOLÁNYI Gyula, ford. KIRÁLY László et al.] (Budapest: Európa 1986) 134-től.

18. MONTESQUIEU (9. l.) 258.

hatalom természetéről és tartományáról értekeznek – mindössze egyszer használja a hatalmi ágakkal kapcsolatban az elválasztás (*séparation*), illetve az elválasztó (*séparer*) kifejezést. Mindebből túlzás arra következtetni, hogy a hatalmi ágak megosztásának szükségességét általános követelménynek és kölcsönös függetlenségüket szükségességnek tartotta volna. Az eredeti Montesquieu-szövegek átértelmezése és félremagyarázása vezetett csak oda, hogy a XIX. század második felének az alkotmányosságért folytatott ideológiai küzdelmeiben a hatalmi ágak elválasztásának elmélete egybeforr a nevével, jóllehet a konstitucionalisták tanai csak hellyel-közzel alapozhatók Montesquieu kijelentéseire. Az átköltésben különösen a német közjogtudomány jeleskedett, melynek egyes képviselői a hatalmi ágak egész és tagolt intézményrendszerének alapjait is Montesquieu művében vélték megtalálni.¹⁹

Mindezek után megkerülhetetlenné válik a kérdés, hogy a hatalmi ágak elválasztásának a konstitucionalisták által ránk hagyományozott²⁰ és az alkotmányelmélet által általában elfogadott fogalomrendszere mennyiben képes jelentőségét megőrizni korunk alkotmányos államában, azaz mennyiben képes a hatalomkorlátozó funkció normatív kifejezése lenni. A kérdés megválaszolásához vissza kell még térnünk a Montesquieu által félreértve megsejtett, ellentmondásosan megfogalmazott és francia kortársai által jórészt elvetett hatalmi egyensúly problematikához.

A HATALMAK EGYENSÚLYÁNAK ESZMÉJE

Angliában a politikai egyensúly célszerűségének gondolata és gyakorlata a XIII. század belső fegyveres viszályainak körülményei között merült fel. Éles szemmel ismerte fel Voltaire, hogy az angol kormányzat az alsóház, a lordok és a király „szerencsés kevercse”, amely szerinte a *Magna Charta* után kezdődő politikai fejlődésben gyökeresedik. Az angol állapotok különlegességét azonban nemcsak a három politikai osztály elkülönülésében látta, hanem abban, hogy ez az elkülönülés a nemzet többi részének is kedvezett, mert alkalomadtán állítólagos védelmezői mellé állhatott.²¹ A hatalmi tagolódás társadalmi kapcsolatainak nagyszerű felismerésével Voltaire lényegesen messzebb jutott az angol politikai szerkezet megértésében, mint Montesquieu. Az az általánosabb érvényű következtetés is inkább Voltaire, mint Montesquieu gondolataiból vonható le, hogy a hatalom megosztása nem öncél, nem egyszerűen alkotmányozói akarat kérdése, és önmagában sem naggyá, sem szabaddá nem tesz. Üres és hatástalan formáság marad, ha azok számára semmit sem nyújt, akik a hatalom gyakorlásában

19. Részletesebben lásd Martin DRAHT: „Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht” = Arkadij R. L. GURLAND (szerk.): *Faktoren der Machtbildung. Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft* 2. (Berlin: Duncker & Humblot 1952) 104-től.

20. A konstitucionalizmus hatókörét a szabadság és az erkölcs támogatásával kiterjesztő téziseket talán leghatározottabban a klasszikus német filozófia fogalmazta meg. Lásd Immanuel KANT: *Metaphysik der Sitten* [szerk. Karl VORLÄNDER] (Leipzig: Felix Meiner 31919) 135-től.

21. VOLTAIRE: „Filozófiai levelek. Kilencedik levél a kormányzatról” = VOLTAIRE *Válogatott filozófiai írásai* [szerk. LUDASSY Mária, ford. Kis János, Réz Pál] (Budapest: Akadémiai 1991) 59. és 61.

nem vesznek részt.²² Autoriter rendszerekben ezért nincs hatalommegosztás még akkor sem, ha történetesen alkotmányaik deklarálnák az elvet.

A hatalom korlátozásának elvei tehát eredetüknél is valóságos társadalmi csoportok, „rendek” politikai érdekeit, illetve valóságos törekvéseit takarták. A politikának kialakult egy tartománya, amely a monarchikus elv, és egy másik, amely a demokratikus elv szerint szerveződött. James Harrington *Oceana* (1656) című munkájában – a vegyes kormányzat elméleti hagyományait követve – a demokratikus elvet a „nép”, a monarchikus elvet pedig a „természetes arisztokrácia” politikai célú tevékenységével azonosította.²³ A vegyes kormányforma ókori szószólóitól eltérően úgy vélte, hogy mindegyik uralmi elv az erények mellett jellegzetes bűnököt is hordoz, amelyek romba döntik a nemzetet, ha az egyensúlyt felborítva túlsúlyra jutnak. I. Károlyt 1649-ben azok ítélték halálra – egyfajta végszükség-érzettől eltelve –, akik hittek a királyi méltóságban, de az volt a meggyőződésük, hogy királyuk nem tölti be hivatását, így a rend és a kormányzat helyreállításának a legfőbb akadály.

A dicsőséges forradalom stabilnak mondható, új kompromisszumot alakított ki a korona és a parlament között, amelyet egyfajta alkotmányos *funkcionalista* gondolkodásmód szentesített. Ha a vegyes kormányzat elemei között háborúskodás tör ki, egyik sem rendelkezik autoritással arra, hogy a másik kettőt megkösse vagy uralma alá hajtsa. A forradalom célja sem lehet más, mint hogy az elveszett egyensúlyt helyreállítsa. A forradalom tehát nem a demokratikus elv felszabadítása és kiterjesztése. Harrington és kortársai ilyen szofisztikált gondolataiból vezette le az angol politikai filozófia a törvényhozó és a végrehajtó hatalom megkülönböztetését²⁴ mint az egyensúly sajátos formáját, jóllehet a valóságban a hatalom nem az elmélet formulája szerint oszlott meg. A XV. század közepe óta a törvény nem az uralkodó aktusa, hanem a parlament joghatóságától ered. A király személyében felette áll ugyan a jognak, de uralkodói cselekedeteiben – ideértve a praerogatívákat is – annak alárendelt. Mindemellett a parlamentet továbbra is bíróságnak tekintették annak ellenére, hogy törvényhozó funkciója is van, és ez lényegesen megkülönbözteti az „egyszerű” ítélkezési fórumoktól.²⁵ A parlament által alkotott jog csak egy a jog sokféle fajtája közül, a törvényhozás tehát messze esik a mindenható jogalkotó ideáljától. A bírói eljárás elvei nem csak a parlament működésén hagytak nyomokat, még inkább befolyásolták a helyi önkormányzatok felépítését és tevékenységét, amelyek a közigazgatási funkciót bírói formák között gyakorolták.

Az egyensúly eszméje nemcsak az állami berendezkedés alakulásában jelent meg, tehát nem egyszerű szervezési elv volt, hanem az angol jogfelfogás lényegéhez is hozzátartozott. A *common law* – az egykori és a mai felfogás szerint is – maga a kifinomodott egyensúlyérzék.²⁶ A *common law* jogi kultúrája hathatósan támogatta az

22. Vö. W. IVOR JENNINGS: *The Law and the Constitution* (London: University of London Press 1955) 24.

23. Részletesebben lásd Carl J. FRIEDRICH: *Verfassungsstaat der Neuzeit* (Berlin–Göttingen–Heidelberg: Springer 1953) 198.

24. Vö. LOEWENSTEIN (13. lj.) 569.

25. Részletesebben lásd Julius HATSCHEK: *Englische Verfassungsgeschichte* (München–Berlin: R. Oldenburg 1913) 391.

26. Részletesen lásd HORVÁTH Barna: „A common law ideológiája és a jogismeret ideológiája” *Társadalomtudomány* 1930, 87-től.

állami keretek között működő hatalom egyensúlyban tartására irányuló törekvéseket, sőt a lényegéből következő *rule of law* doktrína képes volt a szuverenitás vele ellentétes elvével is kiegyensúlyozott viszonyba kerülni. A John Fortescue és Edward Coke írásaiban még tiszta formában létező *rule of law* eszmény William Blackstone XVIII. század közepi munkásságában „kegyetlenül zavarossá”²⁷ vált, de ez inkább csak azt a régi felfogást erősítette meg, hogy a *common law* maga a jogelmélet, amely nem igényli, sőt nem is engedi, hogy elveit imperatív kánonok keretei közé szorítsák.²⁸



Ártatlanul jöttünk a Földre. A Remake részlete

A *common law* jogfelfogás az igazságosság és a művészi finomságú ésszerűség (*artificial reason*) esetileg változó követelményeinek tekintélyén alapuló történeti fejlemény. Egyensúlyozó szerepe abból fakad, hogy sem az elvont szabályozó formulát, sem az egyedi esetet nem tekinti önmagában valónak és abszolút értékűnek. A jog olyan történeti bölcsesség, amely az általános és az egyedi egymásra vonatkoztatásából kialakított és a gyakorlatban alkalmazhatónak bizonyult jogelvekben és doktrínákban testesül meg. E jogelvek és doktrínák szerint kell a törvénynek az egyedi esetre alkalmazhatónak lennie. A törvényt a *common law* esetjoga igazolja és nem fordítva, a törvény tehát a jog létrejöttét csak kezdeményezi, de önmagában nem idézi elő. Tetszőleges törvény nem keletkeztet jogot, mert jog az, ami a *common law* transzformáló közvetítésén átesett. A *common law*-ban megtestesülő történelmi bölcsesség és tapasztalat – mondhatjuk – az általános elfogadottság objektív érvényességét hordozza,²⁹ amely mindenkor biztosítja primátusát a politikával szemben, akkor is, ha a politikai törvényhozás formájában jelenik meg. A hatalmat kell tehát a jogra visszavezetni, s nem a hatalomból kell a jogot eredeztetni. Ezért is vélte Edward Coke – aki egyáltalán nem melleleg a *Petition of Right*ot (1628) szövegezte –, hogy a valódi szuverenitást az a bíró birtokolja, aki a *common law* alapján ítélkezik.³⁰

A gondolat annyira erősnek bizonyult, hogy a hatalommegosztás korai teoretikusai a parlamentet nem is tekintették a kötetlen törvényhozás szervének – szuverénnek pedig végképp nem –, hanem csak olyan „technikai” testületet láttak benne, amely a nép jogait a *common law* szokásainak (*customs*) megfelelően biztosítja. Az így alkotott – elvileg tradicionális, tehát nem „új” – jog végrehajtása pedig azért nem tartozhat

27. Albert Venn DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba* [ford. TARNAI János] (Budapest: Magyar Tudományos Akadémia 1902) 7.

28. FRIEDRICH (23. lj.) 118. és 138.

29. Részletesebben lásd ifj. SZLADITS Károly: *Az angol jog kútfoi* (Budapest: Grill 1937) 7-től.

30. Részletesebben lásd William S. HOLDSWORTH: *A History of English Law V.* (London: Methuen 1945) 451.

a parlamentre, mert ha a végrehajtásról is maga gondoskodna, akkor a törvény alárendeltjéből annak fölrendeltjévé válna. A törvényhozó feladata, hogy a törvényt a *common law* – mint szellemi hatalom – elvei szerint megalkossa, nem pedig az, hogy a *common law* szellemében végre is hajtsa. A törvényhozó szerv hatalma tehát kettős értelemben is korlátozott, s mindenkor kötelessége jogalkotó funkcióját úgy teljesíteni, hogy a végrehajtó hatalom is eleget tehessen a maga feladatának. Figyelemre méltó módon érvelt e megfontolás alapján Cromwell 1653-ban a parlament előtt elmondott megnyitó beszédében a törvényhozás és a végrehajtás elválasztása mellett. Így érvényesülhet szerinte a hatalom tényleges mérséklésének az a követelménye, hogy mind a demokrácia, mind a monarchia szélsőségeit el kell kerülni. Így lehetséges, hogy a parlament az alkotmányról folytatott meddő viták helyett olyan jó és szükséges törvényeket hozzon, amelyeket a nép elvár tőle. Ha a törvényhozás és a végrehajtás nem különülne el egymástól, a hatalomban nem mindenki találná meg a támaszát, hanem csak bizonyos csoportok.³¹

A HATALMAK OSZTÁLYOZÁSÁNAK ELVEI

A parlamenti és az uralkodói hatalom hosszú időre visszanyúló kettőssége – s arányaik extrém megváltozása a feudális abszolutizmus évtizedeiben vagy a „hosszú parlament” uralkodása alatt – tapasztalati anyagot szolgáltatott az egyes hatalmi tevékenységek sajátosságainak felismeréséhez. A hatalmi ágazatok klasszifikálását az is elősegítette, hogy mind a törvényhozás, mind a végrehajtás viszonylag egyszerű állami, illetve társadalmi struktúrában működött. Az állam és a társadalom, a köz- és a magánszféra határozott elkülönülése, az állami feladatok mai mértékkel mérve csekély mennyisége és egyneműsége, a politikai hatalomban való korlátozott részvételi lehetőség az állam tevékenységéhez kapcsolódó érdekeket relatíve könnyen és direkt módon kifejezhetővé, a megfigyelő számára pedig megbízhatóan felismerhetővé tették.³² Az angol filozófia individualista hagyományával is magyarázható, hogy a „köz” és a „politika” tartománya a társadalmi nyilvánosság szereplőinek gondolatvilágában közel sem fedte le annyira egymást, mint francia kortársaiknál. Jellegzetes megmutatkozása ennek az igazságszolgáltatás mibenlétének megítélése, amelyet a köz sférájában, de a politikumon kívül helyeztek el a hivatásos jogászok.³³ Fel sem merült számukra, hogy az igazságszolgáltatást hatalmi ágnek tekintsék, mert ezzel azt is el kellett volna ismerniük, hogy az igazságszolgáltatás azonos értékű a törvényhozással vagy a végrehajtással. A *common law* jogi emlékezete erősebb norma, mint a törvényhozó aktusa, és igazságosabb megoldás, mint a végrehajtó döntése. Egyikkel sem mérhető össze.

31. THOMAS CARLYLE: *Oliver Cromwell's Letters and Speeches: with Elucidations III.* (London: Chapman & Hall Limited 1924) 40-től.

32. Vö. JÜRGEN HABERMAS: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása* [ford. ENDREFFY Zoltán] (Budapest: Gondolat 1971) 117-től.

33. Vö. HOLDSWORTH (30. lj. VI.) 88.

Minden bizonnyal ez az alapja annak, hogy a hatalomfelosztás legismertebb angol szószólója a törvényhozás és a végrehajtás funkciója – hatalmi ága – mellett az igazságszolgáltatást külön nem is említik. A *common law* szemlélet objektív racionalitásától inspirálva úgy vélték ugyanis, hogy a bíráskodás mögött semmiféle elkülöníthető, megnevezhető partikuláris elv vagy érdek nem állhat. Az igazságszolgáltatás általános közügy, s a köz e sajátos szféráját a politika nem darabolhatja fel az érdekek részlegesége mentén. A *common law* jogászok jogszemlélete szerint tehát a bíráskodás nem rendelkezhet az önálló hatalom tulajdonságaival, az igazságszolgáltatás nem elkülönült hatalmi ág. Ez a jogászai felfogás jó ideig annyira erős volt, hogy a merőben más fogalmakban és kategóriákban gondolkodó angol politikai filozófusok sem tekintették az igazságszolgáltatást önálló hatalmi ágnak, jóllehet őket nem kötötte az élő jog igazságosságának semleges doktrínája.

Ez a hagyomány indíthatta John Locke-ot arra, hogy az igazságszolgáltatásnak ne tulajdonítson önálló hatalmi jelentőséget. Ő a polgári társadalom lényegét abban látta, hogy az emberek legfőbb bírójaként a törvényhozást maguk fölé emelik, amely minden vitát eldönt és minden sérelmet orvosol. Politikai értelemben a törvényhozás a legfelső és a legfőbb hatalom, amely az emberek egykor megadott és vissza nem vont beleegyezésén alapul. Célja és korlátja a közjó szolgálata. Olyan hatalom, amely abszolút ugyan, de nem önkényes. A végrehajtó hatalom a törvényhozástól származik, neki alárendelten működik, hűségesen engedelmeskedik és nincs más akarata, hatalma, mint a törvénynek. Az alárendeltség és az engedelmisség biztosítéka, hogy a végrehajtó hatalom birtokosa nem lehet részese a törvényhozásnak. A végrehajtás körébe tartozó függősége és szolgálata nem múlhat a beleegyezésén, és felhatalmazását a törvényhozás vissza is vonhatja. Megnevezésük és jellemzésük nélkül Locke pusztán utal rá, hogy más „szolgáló és alárendelt” hatalmak is vannak, de ezekre végtelen sokféleségük miatt nem érdemes szót vesztegetni.³⁴ Noha Locke harmadik hatalmi ágként a „föderatív” – lényegében külpolitikai és diplomáciai – funkció ellátását nevezte meg, fejtegetéseiből mégis az derül ki, hogy ez a hatalomfajta valójában a végrehajtó hatalom speciális megjelenési formája. Az ő hatalommegosztási elmélete alapvetően dualista hatalmi konstrukciót fogalmazott meg, amelyben alkotmányos konzekvenciákkal járó szerep csak a törvényhozásnak és a végrehajtásnak jutott. Minél fejlettebb a polgári társadalom, annál inkább szétválik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom.³⁵

Érdekes módon Locke a bíráskodásról a polgári társadalom jellemzése során tulajdonképpen nem tesz említést, és nem vesz tudomást arról a tényről és tapasztalatról, amelyet a *common law* bíráskodás testesített meg a jog uralma eszméjének elterjedését illetően. Mindössze mellékesen jegyzi meg, hogy a törvényhozó legfőbb hatalomnak ismert bírót útján kell igazságot szolgáltatnia és döntenie az alattvalók jogairól.³⁶ Úgy tűnik, Locke az angol bíráskodásban a természeti állapot bizonyos jellemzőit vélte felfedezni, s ezzel magyarázható, hogy az általa elképzelt polgári társadalomban ezzel

34. JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról* [ford. ENDREFFY Zoltán] (Budapest: Gondolat 1986) 132, 142, 147. és 150.

35. LOCKE (34. lj.) 143.

36. LOCKE (34. lj.) 129. és 135.

a funkcióval nem tudott mit kezdeni. Az ő elméletében nincs helye a bíraskodásban élő jog olyan felfogásának, hogy a „jogi emlékezet” ésszerűsége és helyessége előtt a törvénynek igazolnia kellene magát. Természetjogi kötődései ellenére a polgári társadalom hatalmi viszonyaival összefüggésben Locke alapvetően imperatív jogszemléletet képviselt, amelyben az igazságszolgáltatás a jogalkalmazás önállóságának azzal a fokával sem rendelkezik, mint a végrehajtás. A parlament szerepéről és az általa alkotott törvény jellegéről vallott felfogás alapján³⁷ nincs ilyen hatalmi funkció, nincs ilyen hatalmi ág.

A bíraskodás funkciójának, az igazságszolgáltatási hatalomnak a mellőzésére más magyarázat is született. Van olyan felfogás, amely szerint Locke azért nem említi külön a bírói hatalmat, mert azt valamennyi hatalmi ágat, de elsősorban a törvényhozást átható általános elvnek gondolta.³⁸ Ha így vélekedünk, azt kell feltételeznünk, hogy Locke a törvényhozást is és kisebb mértékben a végrehajtást is a bíraskodás mintájára képzelte el. Innen eljuthatunk egy bizonyos *rule of law* felfogás hallgatólagos tisztelőtének – autoritásának – elfogadásához, de nem juthatunk el a bíraskodásnak – a funkciónak – minden hatalomban jelen levő elvéhez. Ezért az az értékelés látszik helyesnek, amely azt állítja, hogy Locke a hatalom korlátozásában és a jog uralmának megteremtésében az igazságszolgáltatásnak nem tulajdonított politikailag lényeges szerepet, legalábbis a törvényhozáshoz és a végrehajtáshoz képest nem. Mindazok, akik Locke nézetei és az amerikai alkotmány között összefüggést látnak,³⁹ bizonyosan nem a bírói hatalom szerepére alapozzák nézetüket, hanem sokkal inkább a végrehajtó hatalom kormányzati és külpolitikai kettősségének, valamint e hatalmi ág határozott elkülönítésének elméleti megfogalmazása és ennek gyakorlati kiteljesítése között látnak hasonlóságot. Locke és követői mindenesetre a szuverenitást nem a nép jogainak a *common law* szokásaival összhangban álló biztosításában, hanem a nép parlamenti jelenlétének – képviselőtének – formájában keresték. Ez lényeges eltérés a jog uralma és elsőbbsége hagyományosnak mondható felfogásától és fontos lépés a hatalom politikai természetében rejlő változások megértése felé. Erre a fordulatra vezethető vissza Angliában a képviselői kormányzás – a felelős kormányzás – elveinek megszilárdulása a XVIII. században, amely aztán az 1832. évi parlamenti reformban ért csúcspontjára. Mindez a hatalmi ágak viszonyáról vallott nézetek változását is előidézte, és szükségessé tette a parlamenti szuverenitás és a jog uralma doktrínájának összehangolását is.⁴⁰

A hatalmi ágak dualista felfogásának nemcsak logikai, hanem tartalmi gyökerei is vannak az angol politikai gondolkodásban, sőt általánosabban: az ókori politikai filozófiában és a középkori politikai teológiában is. Már Szent Ágoston kifejtette – jó részt Cicero nyomdokain járva –, hogy a törvény és az uralkodó között a szolgálat és

37. Vö. HOLDSWORTH (30. lj. IV.) 187.

38. Részletesebben lásd VILE (7. lj.) 65-től.

39. Martin van CREVELD: *The Rise and Decline of the State* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 285.

40. Részletesen lásd Franz NEUMANN: *Die Herrschaft des Gesetzes* (Frankfurt am Main: Suhrkamp 1980) 105-től.

az engedelmesség az összekötő elem, minthogy a politikai hatalom mögött az abszolút igazságosság isteni rendjének érvényessége áll.⁴¹ A törvény és az uralkodás viszonya pontos megfelelője az érvényes értékek és a gyakorolt értékek viszonyának. Az uralkodás a törvény végrehajtása, s ha nem ez történik – írja Szent Ágoston –, a királyságok nem mások, mint hatalmas rablóbandák (*magna latrocinia*).⁴² A kétféle értékrend különbségét a világi politikai filozófia is gondolkodási és cselekvési alapnak tekintette. Már Machiavelli megkülönböztette a politika két formális elemeként az erőt (*forza*) és az okosságot (*prudenza*).

Harrington az *Oceanában* – hasonló módszertani okokból – a politikai cselekvés két oldalaként határozta meg a bölcsességet (*wisdom*) és az érdeket (*interest*). Felfogása szerint a hatalmat akkor gyakorolják igazságosan, ha ennek a két elvnek a megjelenítése elkülöníthető egymástól. Ez annál is inkább szükséges, mert az emberek többsége nem a bölcsesség szerint cselekszik, hanem érdekeit követi. Gyakran idézett példázata szerint – amely nyilvánvaló hasonlóságot mutat az Ószövetségben Ábrahám és Lót elválásának történetével⁴³ és véletlenül hasonlít a „kenyértörés” és a „válakozás” tisztázatlan eredetű ősi magyar jogi népszokására⁴⁴ – a sűtemény elosztása úgy igazságos, ha más választja a darabokat, mint aki felszeletelte. Harrington szerint a bölcsesség és az érdek intézményes elválasztása helyes egyensúlyt teremt a hatalom és a tekintély között, s ezt úgy látta megvalósíthatónak, ha egy bölcsek tanácsa a fontos kérdéseket megvitatja és javaslatokat tesz, egy másik gyülekezet pedig vita és módosítás nélkül egyszerűen választ a felkínált lehetőségek közül. Harrington nem következetes, mert ezt a kettősséget olykor a törvényhozás két aspektusaként fogalmazza meg, máskor viszont csak a lehetőségekről való döntést tekinti törvényhozásnak, azt pedig, aki a lehetőségek között választ, a törvény végrehajtójaként jellemzi.

A bölcsesség és az érdek szempontjainak szétválasztása az angol morálfilozófusok – elsősorban David Hume, de az olyan liberális gondolkodók, mint Adam Smith vagy John Stuart Mill – szerint a pártatlan állami tevékenységben is meg kell jelennie. A pártatlan, s éppen ezért igazolható, legitimálható hatalomnak tehát magában kell hordoznia a két elv mindenkori konkurenciájának és együttes érvényesülésének lehetőségét. A hatalomnak ez a voltaképpen antropológiai alapú dualizmusa elméletileg messzire vezető felismerést tükröz. Azt is látnunk kell azonban, hogy az egyes állami funkciók tartalmának gyakorlati meghatározásában csak korlátozott értéke lehet. Vannak ugyanis olyan állami tevékenységek, amelyek lényege a két elv elkülönítése alapján nem ragadható meg. Ilyen mindenekelőtt maga a törvényhozás, amelynek nem lehet olyan univerzális bölcsességet tulajdonítani, amely az érdekek megjelenítését figyelmen kívül hagyhatóvá tenné. Ezen az alapon tehát a törvényhozó és a végre-

41. Részletesebben lásd Joseph CANNING: *A középkori politikai gondolkodás története 300–1450* [ford. NEMERKÉNYI Előd] (Budapest: Osiris 2002) 67-től.

42. Szent Ágoston: *De civitate Dei*, XIX. 21. Kiadása: AUGUSTINUS Aurelius: *Isten városáról 1–4.* [ford. FÖLDVÁRY Antal] (Budapest: Kairosz 2005–2009).

43. Teremtés könyve 13,9.

44. Lásd LÁSZLÓ Gyula: *A honfoglaló magyar nép élete* (Budapest: Magyar Élet 1944) 213-tól.

hajtó funkció teljes tisztasággal nem különíthető el. Mindemellett a duális nézetek némelyikében – például Shaftesbury vagy Temple felfogásában – a konzervatív, illetve a haladás párti parlamenti politizálás pszichológizáló alapjait is felismerhetjük.⁴⁵

A HATALMI ÁGAK ELVÁLASZTÁSA ÉS A HATALOM MEGOSZTÁSA

A hatalom erény alapú megközelítése nem volt szokatlan az amerikai politikai gondolkodásban sem a gyarmatosítás korai és az alkotmány elfogadása körüli szakaszában, ez a jellegzetesség azonban a föderáció intézményeinek gyakorlatában néhány évtized alatt a háttérbe szorult. Európából nézve az amerikai gondolkodás illúziótlannak tűnt. Maga a nép, ha próbálta volna sem tudta volna kifejezni finomabb ösztöneit, s talán fel sem ismerte volna azokat, ha mások kifejezik. Mindenkit áthatott azonban az az eszme, hogy mindent meg kell tenni az embert egykor béklyóba verő zsarnokság lerázásáért, a haladást szolgáló demokratikus ösztönzők megteremtéséért, kerülni kell azonban minden álmodozást és szentimentalizmust.⁴⁶ Rossz hírnévre tesz szert, aki minden gondolatát kimondja. Innen ered az amerikai politikai elvek és eszmények sajátos ridegsége, távolságtartása, amit általában pragmatikus gondolkodásmódnak szokás nevezni. Ennek a visszafogottságnak számos tartalmi és stílusi jegyét az amerikai alkotmány legeredetibb kommentárjában – amely *The Federalist Papers* címmel került összefoglalásra és kiadásra⁴⁷ – is felfedezhetjük. Mégsem túlzás a mű üzenetét olyan emelkedett módon összefoglalni, hogy nincs boldogság szabadság nélkül, nincs szabadság önkormányzás nélkül, nincs önkormányzás alkotmányosság nélkül, nincs alkotmányosság erkölcsösség nélkül – és e nagy javak egyike sem létezhet stabilitás és rend nélkül.⁴⁸

Ez az összefoglaló értékelés annak ellenére is igaz, hogy *A föderalista* nem fogalmaz meg nagy elméleteket és nem is nagyon követi nyomon az alkotmány egyes cikkelyei létrejöttének érveit és motívumait. Ez – főleg az utóbbi – annál inkább érdekes, mert az alkotmányt kidolgozó 1787. évi philadelphiai konvenció küldöttei és a végleges szöveget aláíró harminckilenc alapító atya között *A föderalista* írásainak két meghatározó szerzője: Alexander Hamilton és James Madison is ott volt. Sem a konvenció ülései, sem a jegyzőkönyvei nem voltak nyilvánosak, s minden bizonnyal ez az oka annak, hogy a vitákon – miként a küldöttek, úgy ők is – sokkal nyersebben fogalmaztak, mint a nagyközönség meggyőzésére és megnyugtatózására szánt írásaikban. *A föderalista* tartózkodó eleganciája első olvasatra is szembetűnő, de ez nemcsak stílus, hanem taktika is.

45. Részletesebben lásd Kurt KLUXEN: „Die geistesgeschichtlichen Grundlagen des englischen Parlamentarismus” *Politische Vierteljahresschrift* 1963/1, 9-től.

46. Az amerikai eszmények érzékletes összefoglalásához és jellemzéséhez részletesen lásd ADAMS (17. lj.) 144-től.

47. A föderáció védelmében Alexander HAMILTON, James MADISON és John JAY tollából származó, 1787 és 1788 között 85 részben publikált cikksorozat első és máig autentikus egyberendezett kiadása – az ún. *McLean edition* – 1788-ban jelent meg.

48. Clinton ROSSITER: „Introduction” = Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *The Federalist Papers* (New York – Scarborough: A Mentor Book 1961) xvi.

A *föderalista* sajátos – távlatokat nyitó – kétértelműsége abból ered, hogy miközben az erősebb kormányzat mellett száll síkra, igyekszik az erős kormányzattól való félelmeket is eloszlatni. A hangsúlyokat máshova kell helyezni, mint eddig, de a kettős igénynek csak az felelhet meg, ha a hatalom megoszlik a föderáció és az államok között. Az amerikai feltételek között az *imperium* eszméje elfogadhatatlan, az *imperium in imperio* gondolata pedig lehetetlen. A klasszikus szuverenitáselmélet két szélső pontjának összebékítésére a köztársasági eszme, a demokrácia és a pluralizmus értelmezése és a hatalommegosztás rendjének kialakítása révén tettek kísérletet az alkotmányozók. A kísérletiséget külön is hangsúlyozni kell, mert az alapítók maguk sem voltak biztosak abban, hogy művük tartós és életképes lesz. Jellemző, hogy amikor a konvenció befejeződése után megkérdezték Benjamin Franklint, hogy milyen államformája lesz a nemzetnek, azt válaszolta: köztársaság, ha meg tudják őrizni.⁴⁹ Az alkotmányozás újdonsága és merészsége is oka lehet annak, hogy noha az alapítás meghatározó személyiségei meglehetősen politikai filozófiai műveltséggel rendelkeztek, nem törekedtek meghatározott elmélet vagy kanonizált értékrend megvalósítására. Ennek sokféle – tudatos és rejtett – indokát nevezték meg a kortársak és a történészek, és az igazság valószínűleg ott van, hogy a személyes filozófiai háttér, a gyakorló politikus szimbolikus tapasztalata és az egyéni gazdasági érdek egyaránt és együtt játszott szerepet az alkotmányos keretek kijelölésében.⁵⁰

Nyilvánvaló, hogy sem az alapító atyák, sem *A föderalista* szerzői nem egyetlen gondolati rendszer, nem egyetlen gondolkodó követői voltak és nem egyetlen elv vezérelte őket. Bár érdekes megközelítés és meglehetősen vihart kavart, de aligha volna helyes – mint Charles Beard vélte –, hogy az alkotmányt kizárólag szerzőinek közvetlen gazdasági érdekeire és leplezett céljaira vezessük vissza.⁵¹ Ami a szellemi gyökereket és összefüggéseket illeti, tudjuk, hogy Hamilton mély tisztelettel viseltetett Hume iránt, Madison számára pedig Montesquieu volt a nagy orákulum, de a skót felvilágosodás bölcséletéhez is vonzódott, elsősorban annak gazdasági elemei miatt. Maga Madison is beszámol arról, hogy már fiatalkori tanulmányai idején betéve tudta *A törvények szelleméről* számos fejezetét, és azt is megtapasztalhatta, hogy a gyarmatok függetlenségének kivívása előtt a helyi képviseleti szervek és a királyi kormányzó szinte elválasztott hatalomként állt szemben egymással. Montesquieu érvei a függetlenségi mozgalom számára is használhatók voltak.⁵²

Hamilton politikusként igyekezett ugyan világnézetének optimista oldalát megmutatni, de szó szerint idézgette Hume azon tételét, hogy bármely kormányzati rendszer létrehozásakor fel kell tételezni, hogy minden ember csirkefogó és cselekedetének egyetlen célja a magánérdek. Ezen érdek mentén kormányozva őket végül is rábíthatók, hogy

49. Lásd Kenneth JANDA – Jeffrey M. BERRY – Jerry GOLDMAN: *Az amerikai demokrácia* [ford. CSOBÁN Eszter] (Budapest: Osiris 1996) 70.

50. Vö. Douglass G. ADAIR: *The Intellectual Origins of Jeffersonian Democracy* (Lanham, Maryland: Lexington Books 2000) 109-től.

51. Részletesen lásd Charles Austin BEARD: *Az Egyesült Államok alkotmányának gazdasági értelmezése* [ford. URBÁN Aladár] (Budapest: Európa 1988) kül. 99-től.

52. Részletesebben lásd Ernst FRAENKEL: *Das amerikanische Regierungssystem* (Köln–Opladen: West-deutscher 1962) 221.

együttműködjenek a közjóért. Az emberi természet és a kormányzati cél ilyen kapcsolata Madison megnyilatkozásaiban is jelentős szerepet játszik.⁵³ Mindketten hittek a paradoxon megoldhatóságában, hogy a sok egyéni rosszból közjó keletkezhet, de egyikük sem gondolta, hogy a feladatot egy „láthatatlan kéz” fogja elvégezni. Az a tér, amelyben ez a transzformáció végbemegy, az a politikai közösség, amelyet köztársaságnak hívunk. A modern köztársasági eszme egyik gyökere és forrása bizonyosan *A föderalista* és az egyén és a közösség viszonyának korabeli amerikai felfogása.

Az amerikai gondolkodásban tehát a köztársaság nem történelmi, nem vallási, nem kulturális, hanem politikai közösség. Ennek a politikai közösségnek a szerkezetét és jellemzőit azonban sajátosan alakították. A köztársaság amerikai felfogása nélkülözötte az egyenlőség eszméjét és meglehetősen szkeptikus volt a demokrácia lehetőségeit illetően. Madison arra figyelmeztetett, hogy „igen veszélyes, ha indulatait felkeltve megzavarjuk a népesség nyugalmát, [...] nem szabad gyakran kikérni az egész társadalom döntését alkotmányos kérdésekben, [...] a néphez folyamodva döntésért valószínűleg nem érünk el a kívánt célt, vagyis a kormányzat alkotmányos egyensúlyát”.⁵⁴ *A föderalista* másik kulcsfontosságú cikkében Madison így írt: „Az emberi képességek különbözősége, amelyből a tulajdonjog származik, leküzdhetetlen akadálya az érdekek egyöntetőségének. Ezeknek a képességeknek a védelme a kormányzat első számú célja.”⁵⁵ Beard – aki az idézett szövegből a vagyonosok védelmének tézisént is kialakította – megjegyzi, hogy a XVIII. században a politikusok és a politikai filozófia vezető elméi egyáltalán nem álltak távol az osztályok előjogainak nyílt elismerésétől, s e vonatkozásban az alapító atyák is elég nyíltan fogalmaztak.⁵⁶ Az alkotmányozó konvencióban olyan vélemény is elhangzott, hogy a törvényhozás második kamarájának a tulajdont kell képviselnie, sőt létrehozásakor a szenátorok vagyónának színvonalára is utalni kell. Mindennek fényében nem egészen alaptalan az a nézet, amely az alkotmányozók szándékaiban és az alkotmány tartalmában egy vegyes kormányzat bizonyos elemeit véli felfedezni. Az arisztokratikus és demokratikus elveket egyesítő vegyes kormányzat eszméje, amely a hatalmak féken tartásának eszközét az érdekek szembeállításában és egyensúlyban tartásában látta, ismert és népszerű elv volt az amerikai szellemi elit körében is,⁵⁷ jóllehet *A föderalista* igyekszik kerülni nyelvezetét.

Madison is tartott „demokratikus túlkapásoktól”, de ezek ellen republikánus gyógymódot ajánlott, nevezetesen azt, hogy a kormányzatnak ugyanazt az egy érdeket kell képviselnie: a nép érdekét. „A köztársaság eredményesebben képes elhárítani a pártoskodás következményeit, mint a demokrácia.”⁵⁸ A köztársaság politikai közösségének a „természetes arisztokrácia” ugyanúgy része, mint a nincstelen tömeg, eltérő érdekeiket tekintve azonban a kormányzatnak nem integráló erőnek kell lennie, hanem

53. ADAIR (50. lj.) 137. és 150.

54. „A föderalista” 49. (MADISON) = Alexander HAMILTON – James MADISON – John JAY: *A föderalista. Értekezések az amerikai alkotmányról* [ford. BALABÁN Péter] (Budapest: Európa 1988) 373.

55. „A föderalista” 10. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 93.

56. Részletesebben lásd BEARD (51. lj.) 193-tól.

57. Részletesebben lásd Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic 1776–1787* (Chapel Hill – London: The University of North Carolina Press 1998) 503.

58. „A föderalista” 10. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 99.

döntőbírónak. A köztársaság alkotmányos berendezkedésének ez a „hősies tárgyilagosság” az értékalapja.⁵⁹ A hatalom megosztásának nem az érdekek alapján kell megtörténnie, mert a hatalom egyes ágazatai a politikai közösség egészének különféle feladatait látják el.

A hatalom megosztására azonban – összegzi eszmetörténeti tapasztalatait Madison – *funkciók szerint* szükség van, mert ha a jogkörök ugyanabban a kézben összpontosulnak, az despotikus kormányzást eredményez. Az itáliai városállamok – elsősorban Velence – politikai



Mindennap 56

gyakorlatából vonta le elutasító következtetéseit a hatalommegosztás *pszeudo* formáival szemben. Nem változtat ugyanis a zsarnokság helyzetén, ha a jogköröket több kéz gyakorolja, nem pedig egyetlenegy, mert százhetvenhárom despota ugyanolyan elnyomó, mint egy. Az sem segít, ha a despotákat magunk választjuk. A hatalmi ágak olyan elválasztására és a kormányzati jogkörök olyan megosztására van szükség, ahol birtokosaik egyike sem lépheti át kijelölt határait anélkül, hogy a többi ne korlátozza és fékezze eredményesen e törekvéseiben (*being effectually checked and restrained by the others*).⁶⁰ A hatalmi ágazatok szétválasztása nem a kormányzat gyengítésére irányul, hanem éppen ellenkezőleg: eredményességének fokozására szolgál.⁶¹

A *föderalista* ilyen érvelése valójában a konföderalisták álláspontja ellen szólt, akik az unió államhatalmának lehető legteljesebb szétforgácsolásában látták volna szabadságuk biztosítékát. Velük szemben Madison úgy magyarázta a hatalommegosztás lényegét, hogy „minden hatalmi ágnak érvényesíteni kell tudnia a maga akaratát”, amit úgy érünk el, „ha megadjuk a hatalmi ágak irányítóinak a szükséges alkotmányos eszközöket és személyes indítékokat ahhoz, hogy ellenálljanak a többiek hatásköri túllépéseinek [...] Becsvággal becsvágnak kell szembeszegülnie.”⁶² Szó sincs tehát arról a manapság felbukkanó téveszméről, hogy a hatalomgyakorlás hatékonyságát a hatalommegosztás rendszerében valamiféle zavaros „együttműködő alkotmányosságnak” kellene megteremtenie. Van olyan felfogás, amely a hatalommegosztás elméletét tartja az egyetlen koherens nézetrendszernek, amely alkotmányos alternatívát jelenthetett az amerikai gyarmatok konföderációjával szemben.⁶³

Noha néhány évvel az alkotmányozás befejeződése után Madison úgy vélekedett, hogy a kormányzat első elve a hatalommegosztás, A *föderalista* keletkezése idején sze-

59. Vö. WOOD (57. lj.) 608.

60. „A *föderalista*” 48. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 367-től.

61. Vö. „A *föderalista*” 70. (HAMILTON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 502-től.

62. „A *föderalista*” 51. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 380-tól.

63. Vö. VILE (7. lj.) 139.

repe és jelentősége még korántsem volt ennyire egyértelmű.⁶⁴ Az amerikai típusú hatalommegosztás-elmélet lényegének tartott fékek és ellensúlyok (*checks and balances*) mechanizmusáról a cikksorozatban tulajdonképpen kifejezetten alig tesznek említést. Madison mindössze arról ír – helyeslően idézve Montesquieu nézeteit –, hogy a hatalmi ágaknak van valamiféle befolyásuk egymásra és valamiféle ellenőrzést is gyakorolnak egymás felett, jogköreik megoszlásának bizonyos egyensúlyt kell mutatnia és a hatalmi ágaknak rendelkezniük kell egymás korlátozásának és fékezésének képességével.⁶⁵ Mégis világosan áll előttünk már *A föderalista*ban is a hatalommegosztás szerkezete és működése, amely a fékek és ellensúlyok hatalmi összefüggéseit tükrözi. A hatalmat ágazatok szerint *el kell választani* és a hatalmat az ágazatok között *meg kell osztani*. A kettősség nem az elválasztásnak (*separation*) és a megosztásnak (*division*) a szakirodalomban szokásos megkülönböztetése⁶⁶ egybemosása, hanem éppen a bennük rejlő lényegi elemek gyakorlati használatra alkalmassá tétele. A hatalmi ágak elválasztása, illetve a hatalom megosztása önmagában részben nem elégséges, részben pedig nem lehetséges, nem alkalmas biztosíték a despotizmus ellen és az alkotmányos hatalomkorlátozás érdekében.

A hatalmi ágak megkülönböztetése és elválasztása azt a célt szolgálja, hogy a hatalmi funkciók a maguk feladatának követelményei szerint intézményes rendszerré szerveződjenek. A hatalmi ágakba sorolt jogkörök jelentik azokat a pontokat, amelyek megmutatják, hogy a hatalom gyakorlása megmarad-e a számára kijelölt helyen. *A föderalista* – alapvetően Montesquieu nyomán – a „politikai szabadság tükrének”⁶⁷ azt tekintette, ha a hatalom három ágra: törvényhozásra, végrehajtásra és igazságszolgáltatásra válik szét. A hatalommegosztás eszméjének XIX. századi fejlődése azt mutatja, hogy az elv céljának megfelelően a hatalom háromnál több ágazatra tagolása is lehetséges. Benjamin Constant például önálló hatalmi ágnak tartotta a semleges államfői hatalmat és a municipiális hatalmat is.⁶⁸ Jóllehet *A föderalista* nem gondolt további hatalmi ágazatok elkülönítésére, mégis utal olyan követelményekre, amelyek a hatalmi ágazatok szaporításának korlátját képezik. A hatalmi ág alkotmányos indokoltságát erejében, súlyában találjuk. Madison elismeri, hogy a kormányzatnak vannak gyöngébb és erősebb elemei, és a gyöngébbek okvetlenül védelemre szorulnak az erősebbel szemben. Okfejtésében azonban az a sejtés is ott lappang, hogy az igazán gyöngé „hatalmon” alkotmányosan segíteni nem lehet.⁶⁹ A hatalmi ágak helyes kialakítása és elkülönítése a hatékony alkotmányosság alapja és előfeltétele. A hatalomkorlátozás nem a hatalmi ágak mennyiségének kérdése, feltéve, hogy az alapvető hatalmi funkciókat megtestesítő hatalmi ágazatok léteznek.

A föderalista hatalommegosztásról vallott elképzelése nem áll meg azon a ponton, hogy a hatalmi ágazatok határait és tartományát ki kell jelölni, vagyis a hatalmi ágakat

64. Lásd WOOD (57. lj.) 152.

65. Vö. „A föderalista” 47. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 358. és 368.

66. Vö. VILE (7. lj.) 392-től.

67. „A föderalista” 47. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 357.

68. Lásd SÁRI János: *A hatalommegosztás* (Budapest: Osiris 1995) 61-től.

69. Vö. „A föderalista” 48. (MADISON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. lj.) 365.

el kell határolni, el kell választani egymástól. Az alkotmányos hatalomkorlátozás érdekében a hatalmi funkciókat szét kell osztani a hatalmi ágazatok intézményei között. A hatalmi funkciók megosztását a hatalom intézmények közötti megosztása egészíti és teljesíti ki. A hatalom megosztásának e második eleme: az intézmények közötti hatalommegosztás az egyes hatalmi ágazatokon belül fejt ki hatását.⁷⁰ Erre utal Hamilton, amikor a törvényhozás „ellensúlyainak és fékeinek” bevezetése mellett érvel,⁷¹ és akkor is ezzel a problémával foglalkozik, amikor lehetetlenné kívánja tenni, hogy az egyazon szenvedély, indulat vagy érdek által uralt többség „elnyomó praktikákat” tudjon összehangolni és véghezvinni.⁷² Az ilyen fajta veszélyt a hatalmi ágazatok pusztá elválasztása nem tudja hatékonyan megelőzni és semlegesíteni, ha valamelyik hatalmi ágazat a maga határait át nem lépve válik elfogulttá vagy lesz hatalmaskodó. A visszaélés ellen az ad garanciát, ha egyetlen, a többitől elválasztott hatalmi ág összes jogkörét sem egy kéz gyakorolja, hanem a jogkörök a hatalmi ágakon belül is megosztottak.

Csaknem kétszáz évvel *A föderalista* megjelenése után – jelentős alkotmányos és kormányzati tapasztalat birtokában – Richard Neustadt a hatalommegosztás lényegét úgy foglalta össze, hogy az nem a hatalmi ágak elválasztásának teljességéről, hanem a hatalmon *osztzkodó* különféle szétválasztott intézményekről szól.⁷³ Az ezzel szinte egy időben kifejtett alkotmánytanában Karl Loewenstein a hatalommegosztást a szervezetek közötti (*interorgan*) és a szervezeteken belüli (*intra-organ*) hatalmi pozíciók szembenálló rendszereivel azonosította, amelyeket a döntés, a végrehajtás és az ellenőrzés tagolt jogkörei járnak át.⁷⁴ A maga szkeptikus módján azonban azt is hozzáteszi, hogy a hatalommegosztásnak csak a *képviselő* elméletével és gyakorlatával – tehát nem egyszerűen a választással – összefüggésben van értelme. Ha a képviselőnek nincs valóságos politikai gyökere és tartalma, akkor a hatalom megosztásának hatalomkorlátozó és szabadságvédő hatásában reménykedni nem más, mint üres illúzió.⁷⁵ A demokrácia szélsőséges fajtájában, a totális demokráciában ugyanúgy nincs hatalommegosztás és lehetetlen az alkotmányos állam, mint a diktatúrában.

A HATALOMKONCENTRÁCIÓ ÚJ FORMÁI ÉS A HATALOMMEGOSZTÁS

A XX. század első évtizedeire azok az államok, amelyek egyébként magukat alkotmányos államnak tekintették és valóban azok is voltak, olyan kormányzati rendszereket alakítottak ki, amelyek a hatalmi ágak elválasztásának hagyományos elveivel nem voltak jellemezhetőek és nem is aszerint működtek. A törvényhozó és a végrehajtó funkció között fokozatosan olyan kapcsolat és összefonódás jött létre, amely elválasztá-

70. Vö. KARL LOEWENSTEIN: *Political Power and Governmental Process* (Chicago–London: The University of Chicago Press 21965) 35-től.

71. „A föderalista” 9. (HAMILTON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. l.) 86.

72. „A föderalista” 10. (HAMILTON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. l.) 96.

73. Részletesebben lásd RICHARD E. NEUSTADT: *Presidential Power and the Modern Presidents* (New York: The Free Press 1990) 29.

74. Vö. LOEWENSTEIN (70. l.) 42-től és 164-től.

75. Részletesebben lásd LOEWENSTEIN (70. l.) 38-tól.

suk alkotmányos célját és értelmét relativizálta. Az a kormányzati rendszer, amelyet ma *parlamentarizmusnak* nevezünk, eleinte szinte észrevétlenül olvasztotta egybe a törvényhozás és a végrehajtás bizonyos funkcióit és tevékenységeit. Szinte senki sem érzékelte a két funkció viszonyának megváltozását, amikor a XVIII. század közepén Angliában *de facto* elhalt a királyi vétó intézménye, és ugyancsak nem figyeltek fel a parlamenti többség megváltozott szerepére, amely Walpole bukásához vezetett.

Tekintélyes munkájában Walter Bagehot mindenesetre már úgy jellemezte az angol kormányzati rendszert, hogy abban a törvényhozás és a végrehajtás csaknem teljes fúziója valósult meg.⁷⁶ A XIX. század közepéig azonban a kormány jellegének meghatározására a jó százéves hagyománnyal rendelkező képviselői kormány (*representative government*), illetve a felelős kormány (*responsible government*) volt a szokásos elnevezés. Valószínűleg Cavour használta először tudatosan a parlamentáris kormányzat fogalmát, éspedig azon felismerés alapján, hogy az ilyen rendszerben nem létezik többé sem világos határ, sem egyensúly a hatalom törvényhozási és végrehajtó ága között. Guizot pedig kétségbe vonta, hogy Angliát valóban a parlament kormányozza, mert szerinte meghatározó szerepük immár a pártoknak van.⁷⁷

A hatalmi ágak elválasztásának elve mindkét megállapítás alapján meghaladott politikai ideológiának lenne tekinthető. A kormányzásnak a politikai vezetés (*political leadership*) fogalmával való azonosítása és a kormányzás közjogi sajátosságainak (*actes de gouvernement, pleins pouvoirs*) hangsúlyozása a XX. század elejétől aztán végképp a korszerűtlen eszmék közé látszott sorolni a hatalomkorlátozás megosztásos technikáit.⁷⁸ A szervezés technikai elemei jelentőségének felismerése alapján egyre önállóbb hatalmi funkcióvá lépett elő a *közigazgatás*, amely messze túlmutatott a végrehajtás hatalmi ágként meghatározott tartományán. A közigazgatással és a közigazgatás által mindjobban átszőtt állammal az alkotmányelmélet sem nagyon tudott mit kezdeni, ezért válhatott a közigazgatás mind nagyobb mértékben a politikai vezetés pusztá eszközévé. Az összefonódás és az egymásra utaltság következtében a politikai vezetés és a közigazgatás eredetileg is homályos határai még elmosódottabbak lettek, amelyekhez korlátokat igazítani valódi alkotmányos erkölcsöt és művészetet kívánt. Bizonyos megközelítésben a törvényhozás sem más, mint a politikai vezetés egyik funkciója, mások pedig a politikai vezetés felelőtlenségének kijelentéséig is eljutottak.⁷⁹ További részletezés nélkül is megállapítható, hogy a gyakorlati államélet és az alkotmányos gyakorlat kitermelt olyan jelenségeket, amelyek nehezen vagy egyáltalán nem kategorizálhatók és főleg nem alakíthatók a hatalomkorlátozás megszokott elvei szerint. Az elmélet és a gyakorlat valóságos problémái ellenére a hatalommegosztás elve értékes és szükséges felismerést tükröz. Csak a megosztott és ellenőrzött hatalom korlátozott hatalom, csak a korlátozott hatalom alkotmányos és igazolható hatalom.

76. Részletesebben lásd Walter BAGEHOT: *The English Constitution* [szerk. Richard H. S. CROSSMAN] (London: C. A. Watts & Co. 1964) 65.

77. Részletesen lásd Klaus von BEYME: „Der Begriff der parlamentarischen Regierung” *Politische Vierteljahresschrift* 1965/2, 151-től.

78. LOEWENSTEIN (13. lj.) 567-től.

79. Vö. Ulrich SCHEUNER: „Der Bereich der Regierung” (1952) = Ulrich SCHEUNER: *Staatstheorie und Staatsrecht* (Berlin: Duncker & Humblot 1978) 458-től.

Ezen eszmény megközelítésére és szolgálatára nincs jobb módszer, mint a hatalom megosztása, feltéve, hogy az elvet nem pusztán szimbólumként használjuk.

A hatalommegosztás amerikai eszmeiségű felfogása mindig is meglepő nyugalommal állt a teória elméleti és gyakorlati kritikusi előtt. A *föderalista* cikkein nevelkedett gondolkodók és politikusok igazán soha nem váltak szkeptikussá a hatalommegosztás értelmét illetően és nem keresték kapkodva az elv megmentésének, életben tartásának lehetőségeit. A magyarázat valószínűleg abban található, hogy a hatalommegosztás elméletének e változatai *nem váltak kinyilatkoztatássá*. Ha a hatalommegosztás értelmét és rendeltetését abban látjuk, hogy az állami tevékenység valamennyi ága megmaradjon a számára alkotmányosan kijelölt tartalmi és formai keretek között, mert vannak olyan intézmények, amelyekkel a cselekvés lehetőségében osztoznia kell, akkor a hatalomkorlátozás rugalmas és alkalmazkodásra képes rendszerének felismeréséhez jutottunk.⁸⁰ Ez a rendszer nem abszolút érvényű és minden bizonnyal nem alkalmas alkotmányra törő összeesküvés elhárítására. Nem véletlenül bukkan fel *A föderalista*-ban újra meg újra az erény fogalma. Aki hatalommegosztásról beszél, az alkotmányos erényekről is beszél.⁸¹ Az alkotmányos kategóriákkal nem jellemezhető helyzeteket leszámítva azonban a megosztott hatalmak rendszere képes a változó problémák megoldására. A rendszer nem válik hiányossá vagy hatástalanná pusztán azért, mert a hatalmak közötti viszonyban az erő vagy a súlypont eltolódása bekövetkezik.

A hatalmon osztozkodó intézmények akkor is ki tudják fejteni fékező és ellensúlyozó hatásukat, ha valamelyik ágazat hatalmi súlya megváltozik. Ez a helyzet a parlamentáris kormányzat esetében is, amelyben a törvényhozás és a végrehajtás bizonyos mértékű összefonódása már nem fér meg a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus felfogásával. A hatalommegosztást azonban a hatalmi funkciókon osztozkodó intézmények fékező és ellensúlyozó szerepe ilyenkor is fenntartja, ha vannak vagy létrejöhetnek olyan intézmények, amelyek saját jogköreiket gyakorolhatják abban a funkcióban, ahol a megerősödött hatalmi centrum is működik. A fékként és ellensúlyként számításba jöhető intézmények hatalomkorlátozó ereje az alkotmányos szükségesség szerint változhat. A hatalom súlyát a politikai dinamika alakítja, a fékek és ellensúlyok korlátozó ereje pedig ennek „reflexhatásaként” lendül működésbe. Ez a hatalomkoncentráció természetének és elhárításának logikája. Nem szünteti meg tehát a hatalommegosztás alkotmányos elvének értelmét és létjogosultságát, ha valamely állami funkció aktuális állapotában nem illik bele a hatalmi ágak elválasztásának keretébe, arra viszont figyelmeztet, hogy az így „magára maradt” hatalom nem lehet fék és ellensúly nélkül. Arra, hogy a hatalom súlyának változása miként idézheti elő a fékek és ellensúlyok rendszere alkalmazkodó változását, jó példa a törvényhozási aktusok bírósági felülvizsgálatának kialakulása az Egyesült Államokban, amely az alkotmányozók végleges formát öltött szándékai között nem szerepelt, de megfelelő ellensúlynak tűnt a törvényhozás koncentrációra hajlamos hatalmával szemben.⁸²

80. Részletesebben lásd VILE (7. l.) 348-tól.

81. Vö. „A föderalista” 49. (MADISON) és 76. (HAMILTON) = HAMILTON–MADISON–JAY (54. l.) 372, 541. és 544.

82. Vö. LOEWENSTEIN (13. l.) 574-től.

Az alkotmány létrehozásához vezető és az alkotmányhoz kapcsolódó amerikai politikai gondolkodás annyiban haladta meg Montesquieu elméletét, hogy a hatalmi ágak elválasztásának szükségessége mellett – olykor helyette – a hatalom elosztásának és megosztásának követelményét hangsúlyozta. Az elv ilyen értelmezése mindenütt elterjedt, ahol az alkotmányosság mibenléte elméleti és gyakorlati kérdéseket vetett fel. Az eredeti amerikai eszmeiség nyomai ma leginkább abban ismerhetők fel, hogy az ortodox elméletek – csakúgy, mint *A föderalista* idején – nem foglalkoznak a hatalom korlátozására alkalmas fékek és ellensúlyok elemeinek kategorizálásával és rendszerezésével, hanem az e célra megfelelő intézmények minőségét emelik ki. Az a lényeg, hogy mindig legyen olyan intézmény vagy eljárás, amely képes megakadályozni, hogy a hatalmi tényezők működésük alkotmányos határait túlléphessék. Az már a hatalmi funkciók és jogkörök tagolásának technikai kérdése, hogy hány fékező és ellensúlyozó intézmény biztosíthatja a hatalom alkotmányos korlátozását. Általános érvényű válasz nem adható, mert egyszer több, máskor kevesebb. Egy állam alapításának idején a hatalommegosztás minden bizonnyal más igényeket és más formában szolgál, mint később, esetleg éppen ennek az államnak a válsága idején. A hatalommegosztás nem a hatalom korlátozásának normája, hanem módszere.

Vannak azonban olyan próbálkozások is, amelyek az európai gondolkodás rendszerező hajlamát és hagyományát követve a hatalommegosztás irányait is rögzítik, s a klasszifikáció e módjában látják biztosítottnak a hatalom szétszétválásának átfogó jellegét. Az ilyen szándék hátterét jól megvilágítja Jacob Burckhardt történelmi tanulmányokról szóló bölcsessége, midőn azt mondja, hogy tapasztalatok alapján nem majd valamikor egyszer kell okosoknak, hanem mindig bölcseknek kell lennünk.⁸³ Az aprólékos tudás – állítólag – erre a bölcsességre készít fel. A totális diktatúrák hatalmi szerkezetét elemezve Werner Kági arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányosság védelme érdekében a hatalommegosztás elméletét ma már csak általános szervezési elvként lehet felfogni. A hatalommegosztás egyszerű formulái ugyanis a XX. század közepére elvesztették jelentőségüket. A kor követelményeinek megfelelő komplex értelmezésben a hatalom megosztásának ki kell terjednie a hatalmi funkciók elválasztására, horizontális és vertikális ágazatainak elkülönítésére, a vegyes kormányforma elemeinek intézményesítésére, az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom megkülönböztetésére, a törvényhozás belső megosztására, a végrehajtó hatalom megkettőzésére, a hatalom időbeli tagolására, az állam és az egyház dualizmusának fenntartására, a társadalmi és a gazdasági hatalom elválasztására és a nemzeti és nemzetek feletti hatalom kapcsolatára is.⁸⁴ A modern politikai állam hatalmi viszonyai olyan feltételeket és adottságokat teremtenek, amelyek között lehetetlen és káros a hatalom egyöntetű minimalizálására törekedni. A hatalom korlátozásának reális lehetőségét viszont éppen az átfogó hatalommegosztásra való törekvés jelenti.

83. JACOB BURCKHARDT: *Weltgeschichtliche Betrachtungen – Historische Fragmente* (Leipzig: Dietrichsche Verlagsbuchhandlung 1985) 25.

84. Részletesen lásd WERNER KÁGI: „Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung” = *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber zum 60. Geburtstag* (Bern: Stämpfli & Cie 1961) 164-től.

A hatalom elfajulásának és korrumpálódásának okait és ellenszereit kutatva Bibó István is az új hatalmi gócok kialakulására, a hatalom koncentráldásának új formáira hívta fel a figyelmet. Szerinte az államhatalom gazdasági és kulturális – a tömegkultúrát és a propagandát példátlanul szolgálatába állító – kiterjedése, valamint a bürokrácia és a technokrácia uralma fenyegeti leginkább azt az alkotmányos értéket, amelyet a hatalommegosztás oltalmazni kíván: a hatalomgyakorlás ésszerűségét, emberségességét és igazságos célját.⁸⁵ Jóllehet Bibó a hatalmi ágak elválasztásáról beszél, nem kétséges, hogy ezen a hatalommegosztás átfogó és minden elemében általános érvennyel meg nem határozható rendszerét érti. A hatalomkoncentráció megbontását a „funkciók tagolása és az egymással szemben álló, különleges öntudatot kialakító hatalmi centrumok kiépítése révén lehet a legeredményesebben elérni”.⁸⁶ A hatalommegosztás új alakzata lehet a politikai és a gazdasági államhatalom elválasztása, a szellemi élet önkormányzatainak kialakítása és az ellenőrzés minden formája, amelynek a hiányát gyakran csak akkor vesszük észre, amikor a hatalom moralitása már elveszett. Mindaddig van értelme a hatalommegosztás módjain gondolkodni, amíg él a meggyőződés, hogy minden hatalomnak alá kell vetnie magát a helyessége feletti ítélkezésnek.⁸⁷

VISSZA A SZEMANTIKÁHOZ

A hatalommegosztás elvének – mind elméleti, mind gyakorlati – megközelítése során két veszélyt kell felismerni és elkerülni, éspedig azt, hogy az elvet *szimbólumként* vagy *dogmaként* használjuk.

A jogi nyelv fogalmait gyakran használják szimbólumokként is, amelyek értelmi és – ritkábban – érzelmi reakciókat váltanak ki a befogadóban, ezáltal teremtve *közvetlen* kapcsolatot a fogalom és mögöttes tartománya között. A közvetlenség azt is jelenti, hogy a kontaktus nem tudatos, nem egy megismerési folyamat kezdete.⁸⁸ Jogi szempontból minél fontosabb a fogalomba sűrített értéktartalom, annál erősebb lehet szimbolikus hatása is. Ebben az értelemben mondhatnánk, hogy a hatalommegosztás elve szimbolizálja az alkotmányos államot, mert a fogalom erős értéktartalommal rendelkezik. Aki arra törekszik, hogy a hatalommegosztás elvét szimbólummá tegye, alighanem arra számít, hogy ily módon megtakarítható a hatalom igazolásával, céljának meghatározásával, mértékének és arányainak elrendezésével kapcsolatos nehéz, politikailag és morálisan nem mindig kockázatmentes eljárás. A legitimálás hosszú folyamatával ellentétben a szimbólum az elfogadás menetét rövidre zárja, mert csak *megjelenít*,⁸⁹ így ebben az értelemben a szimbólum használata „gazdaságos”.

85. BIBÓ (5. lj.) 391.

86. BIBÓ (5. lj.) 392.

87. Vö. BIBÓ (5. lj.) 377.

88. Részletesebben lásd CASSIRER (3. lj.) 109.

89. Részletesebben lásd Ernst CASSIRER: *Wesen und Wirkung des Symbolbegriffs* (Darmstadt: Primus 1997) 208-tól.

A hatalommegosztás elve összetett eszmetörténeti és jogelméleti képződmény, amelyben a hatalmi ágak elválasztása, a hatalmon osztozkodó intézmények kialakítása és a hatalomkorlátozás értelmének igazolása komoly gondolati műveletek eredménye. Nemcsak az elv megfogalmazása, hanem hatása is bonyolult mechanizmus, és ha a hatalom birtokosaira gondolunk, akkor tőlük már-már államférfiúi tulajdonságokat igényel, ha pedig az embereket vesszük, nekik polgároknak kell lenniük. A hatalommegosztás mint szimbólum nem kíván ilyen sokat, beéri a gondolkodás és a tulajdonságok jelzésével, sőt imitálásával is. A hatalommegosztás mint elv, ha nem is képes megjeleníteni a hatalmi viszonyok teljességét – hiszen már maga a hatalmi ág kategóriája is a valóság redukciója –, de törekszik a valóságnak megfelelő megértésre és kifejezésre, mert valóságos hatalomkorlátozáshoz csak így juthat el. A hatalommegosztás mint szimbólum csupán jelzi a hatalom meghatározott állapotát. A hatalommegosztás elvének van megértő és normatív funkciója, szimbólumként pusztán az alkalmazkodást segíti. A hatalommegosztás elve mindig tartalmaz leíró elemeket, amelyek a hozzájuk kapcsolódó szabályok alapjai. A szabályokat követni kell. A hatalommegosztás mint szimbólum *deklaráció*, amelyet *rituálisan* ismételni kell.

A hatalommegosztás szimbolikus felfogása maga is hatalmi kérdés, és általában az a hatalom folyamodik ehhez a formához, amelyik terhesnek és kiüresítendőnek gondolja a hatalomkorlátozás e fajtáját. A hatalommegosztás szimbólumként nem engedi meg az eszmény és a valóság egybevetését, de ennek értelme sem volna, mivel a szimbólum lényege az, hogy létezik és nem az, hogy érvényes. A szimbólum létállapota, hogy *van*, lehetetlen feltenni tehát a kérdést, hogy milyen volt vagy milyen lesz, mert ha változna, akkor nem lenne az, ami. A szimbólumnak nincsenek változatai. Természetes ezért, hogy a hatalommegosztás szimbolikus felfogása nem tud mit kezdeni a hatalommegosztás elvével, amely annak politikai gondolkodási kerete, hogy a történetileg és földrajzilag változó hatalom milyen helyes célok érdekében milyen korlátozásoknak vethető alá. Különbséget sem tud tenni a hatalommegosztás elméletként vagy a gyakorlatban megjelenő formái között, mint ahogy arra sem alkalmas, hogy minősítse a hatalommegosztás jobb és rosszabb változatait. A hatalommegosztás elvének alakulása, a gondolkodásban és a gyakorlatban játszott szerepe azt mutatja, hogy az elv értelmét és jelentőségét az a keresés adja, amely a hatalom helyét próbálja megtalálni és igazolni. A szimbolikus felfogás sem a hatalom természetét, sem rendeltetését nem értheti meg, szerepe a hatalom korlátozásában irreleváns. A hatalommegosztás szimbólumként valójában a hatalom elfogadásának eszköze. Érdemes felidézni William Sumner összegezését: „a szimbólumoknak mindig megvan ez a befolyásolási hasznosságuk. Erőszakot hordoznak és legyűrik azokat az embereket, akik nem elég képzetek ahhoz, hogy ellenőrizzék az állításokat és felfedjék a téveszméket.”⁹⁰ A szimbólumoknak az alkotmányosság eszmevilágában és az alkotmányos gondolkodásban nagyon korlátozott létjogosultságuk van. A hatalommegosztás mint szimbólum nem tartozik ebbe a körbe. Ez a szimbólum az alkotmányosság követelményeinek szerkezetétől idegen, vele össze nem egyeztethető képződmény.

90. William Graham SUMNER: *Népszokások. Szokások, erkölcsök, viselkedésmódok szociológiai jelentősége* [ford. FÉLIX Pál] (Budapest: Gondolat 1978) 264.

A hatalommegosztás értelmét és funkcióját fenyegető másik veszély az elv *dogmatizálása*. A hatalommegosztás azért elv az alkotmányelméleti gondolkodásban – mint ezt A *föderalista* keletkezése és recipiálása kiválóan mutatja –, mert a *nyitottság* tulajdonságával rendelkezik. A valóságnak való megfelelés és céljának elérése érdekében az elv tartalma és formája alakítható, bizonyos feltételek változása esetén pedig a korrekció szükségszerű. Az elvnek rendezett összefüggést kell teremtenie premisszáinak tényei és céljainak konzekvenciái között. Olyan politikai elv esetén, mint a hatalommegosztás, egyszerre kell a megismerési és a rendező funkciónak érvényesülnie.⁹¹ A hatalommegosztás mint elv: értelmezési keret és cselekvési alap.

A hatalommegosztás elvének ez a minősége mind premisszáiban, mind konzekvenciáiban szükségképpen hordoz némi bizonytalanságot. A cél és a módszer szilárd ugyan, de az elv egészében nélkülözi a szükségszerűség kötőelemét. Sem tudományos, sem jogi értelemben nem törvény. Sokak számára az a feladat adódott ebből, hogy a hatalommegosztás eszméjét tartalmi és formai értelemben is *zárt* rendszerré kell tenni, amelyben a premisszák mindenki számára azonos módon adottak és a konklúziók is ugyanazzal az eredménnyel zárulnak. A biztonságos gondolkodás és cselekvés igényének az felel meg, ha *dogmákra* épülhetnek. A politikai filozófiában és az alkotmányelméletben a dogma – lényegében ugyanúgy, mint a teológiában – a kétségbevonhatatlan elméleti igazságok foglalatosa.⁹² A hatalommegosztás nagy elméletei a hatalom korlátozásának módszereit és nem az igazságait keresték, ezért tele vannak olyan feszültségekkel – vagy egyesek szerint kétértelműségekkel és ellentmondásokkal –, amelyek nyitva hagyják megállapításait az értelmezés előtt. A *föderalistában* még mindig fel lehet fedezni a jelentés újabb rétegeit, de Locke, sőt Montesquieu is tartogat mondanivalót a mai kérdező számára. A *common law* pedig maga a megtestesült dogmaellenesség.

Az alkotmányelmélet szerencsétlenségére azonban jórészt nem a kiszemelt elméleten múlik, hogy később dogmát képeznek-e belőle. Montesquieu tanait Leopold von Ranke a „múlt általánosításának, a jelen eszményének és a jövő programjának” tartja,⁹³ s még ha le is hántjuk a kijelentésről a romantikus túlzás burkát, akkor is az marad az érzésünk, hogy a nagy történész számára Montesquieu elmélete a hatalmi ágak elválasztásáról – dogma. Ahhoz mindenképpen hozzájárult, hogy sokak számára ne Montesquieu módszere, céljai és elvei, hanem egyszerű formulákba rendezett tételei legyenek a követendő minták. Montesquieu-től – mint a felvilágosodás jelentős gondolkodójától – mi sem állt távolabb, mint a szimplifikálás és a végső igazság kinyilatkoztatása.⁹⁴ Számára a törvények szelleme *a* törvény, amely nem az empirikus világ sokféleségének felszámolására, hanem rendszertani függőségeinek kimutatására irányul. De a hatalommegosztás egyik nagy elmélete sem írt – Marx szavait szabad összefüggésben használva – recepteket a jövő lacikonyhája számára. A nagy elméleteknek nincsenek izolálható, formalizálható és mechanizálható elemei, ezért a legtöbb belőlük képzett dogma lényegük meghamisítása. Szerfelett kétséges ezért,

91. Vö. Arnold BRECHT: *Politische Theorie* (Tübingen: J. C. B. Mohr 1976) 15-től.

92. Vö. ELŐD István: *Katolikus dogmatika* (Budapest: Szent István Társulat 1978) 9.

93. Idézi KÁGI (84. lj.) 159.

94. Vö. CASSIRER (8. lj.) 32-től és 309-től.



Mindennap 56

hogy a hatalommegosztás dogmája szolgálja-e a hatalomkorlátozás ugyanazon célját, mint amelyet a hatalommegosztás elve szolgált volna. A dogma nem mozgósítja azt az erényt, amelyre a hatalommegosztás elve támaszkodik.

Ha az elméletben, de főleg az iránymutatást váró gyakorlati cselekvésben nem tudunk különbséget tenni a hatalommegosztás elve és a hatalommegosztás dogmája között, akkor könnyen ítélünk a *látszat* szerint. Amikor sokan úgy gondolják, hogy a jó állam titkához a hatalommegosztás vizsgálata és alkalmazása nem vitt közelebb, valójában arról van szó, hogy a hatalommegosztás dogmatikus felfogása nem bizonyult alkalmasnak a hatalom megértésére és rendezésére. Alighanem erre gondol Bibó is, amikor a „rossz általánosításból” származó zavarral magyarázza a hatalommegosztás gondolatának hanyatlását.⁹⁵ Az alkotmányelmélet – eltérően a teológiától – nem ismer dogmatörténetet. Ebben a világban a dogmák nem épülnek egymásra, csak megdőlnek, és akkor nem őrzi meg őket a történelmi emlékezet. Bibó láttelepe nem a hatalommegosztás elvére, hanem a dogmájára vonatkozik. A hatalommegosztás jelentése és jelentősége nem azonosítható annak egy meghatározott alakjával és belőle nem lehet egy meghatározott forma szükségességére nézve következtetést levonni. A hatalommegosztás elve a hatalom korlátozásának értelmezésére, elemzésére, rendezésére irányuló felhívás, melynek érvényessége mindaddig nem szűnik meg, amíg létezik az emberekben a szabadság ösztöne és megőrzésének vágya. A hatalommegosztás jelentésének meghatározását erről az alapról kell kezdeni és erre az alapra kell visszavezetni.

95. Vö. Bibó (5. l.) 387.

Gellérthegyi István

A KÖRNYEZETVÉDELEM NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSA ÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJA*

Napjainkra a környezetszennyezés az emberiség az egyik legnagyobb problémája és legfenyegetőbb veszélye lett. Az elmúlt évtizedekben nyilvánvalóvá vált, hogy a környezetszennyezést csak nemzetközi összefogással lehet megoldani; ezért felértékelődött a nemzetközi környezetvédelmi jog jelentősége. Magyarország uniós tagságára tekintettel a hazai környezetvédelem fejlődésére jelentős hatással volt az Európai Unió joganyaga is, amely a környezetvédelem területén számos eredménnyel büszkélkedhet.

A NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁS MEGJELENÉSE ÉS FEJLŐDÉSE

A nemzetközi környezetjog kialakulása a második világháború utáni időkre nyúlik vissza. Azt megelőzően a környezetvédelem nem lépte túl a lokális és a regionális szintet. Ebben az időszakban elsősorban kétoldalú halászati egyezmények születtek, illetve a vadon élő állatok védelmével foglalkoztak, s a cél sokkal inkább a másik állam halászatának, vadászatának korlátozása volt, mintsem a természet védelme. A környezetvédelem megjelenését és egyre kiemelkedőbb jelentőségét bizonyítják azok a jogesetek, amelyek a környezetvédelemmel, ezen belül is a határokon áterjedő szennyezéssel kapcsolatban alapvető jelentőségű megállapításokat tettek. Ennek legismertebb esetei a kanadai *Trail smelter* ügy, a *Korfu-szoros* ügy és a *Lanoux-tó* eset.¹

A második világháborút követően jelentős gazdasági fejlődés indult meg, megnőtt az ipari termelés, növekedett a népesség száma, újjáépült az infrastruktúra, fellendült a közlekedés, kiszélesedett a mezőgazdasági termelés, és mindez magával hozta a természeti erőforrások fokozott igénybevételét, illetve ezek a tényezők mind hozzá-

* 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 versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, a *Közigazgatási szervezet és e-kormányzat* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. Lásd ezeket <http://untreaty.un.org> [/cod/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf]; <http://www.icj-cij.org> [/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=1&code=cc&p3=4] és <http://www.ecolex.org> [/server2.php/libcat/docs/COU/Full/En/COU-143747E.pdf].

járultak a környezetszennyezés jelentős növekedéséhez. A környezetszennyezés egyre inkább felismerhetővé vált,² s ezzel párhuzamosan a nemzetközi környezetjog kialakulását elősegítette az a felismerés is, hogy a környezeti hatások nem állnak meg az egyes országok határánál, hanem azon túli szennyezéseket is okoznak.

A korábbi lokális, illetve regionális szemlélet helyett ezért előtérbe került a környezet globális védelme, amelyhez nagymértékben hozzájárultak a gazdasági, ipari fejlődéssel és azok hatásaival kapcsolatos tanulmányok. A környezetvédelem fejlődését bizonyítják az egyre nagyobb számban megszülető nemzetközi egyezmények is. Ilyen például a tengerek olajszenyezésének megelőzéséről szóló 1954-es Londoni Egyezmény vagy a nyílt tengerről szóló 1958-as Genfi Egyezmény.

AZ ENSZ KÖRNYEZETVÉDELMI KONFERENCIÁI • A környezetvédelem nemzetközi szabályozásában fontos szerepet játszott a nemzetközi szervezetek megjelenése, elsősorban az ENSZ és annak a környezetvédelemmel kapcsolatos konferenciái. Az egyre több nemzetközi egyezmény és az államok közös fellépése mellett szükség volt olyan nemzetközi irányításra, amely meghatározta a nemzetközi szinten követendő lépéseket és alapelveket. Ebben a nemzetközi szintű koordinációban játszott főszerepet az Egyesült Nemzetek Szervezete, amelynek égisze alatt számos, a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésében jelentős eseménynek számító konferencia megszervezésére került sor.

A nemzetközi környezetjog fejlődésében döntő szerepet játszott az ENSZ 1972-es Emberi Környezet Konferenciája (*United Nations Conference on the Human Environment*), amelyet Stockholmban rendeztek. Közvetlen előzményei között meg kell említenünk, hogy 1972-ben jelent meg a Római Klub első jelentése *A növekedés határai* címmel. A jelentést Dennis Meadows és munkatársai állították össze, s központi témája annak a kérdésnek a megválaszolása volt, hogy a XX. századi gazdasági tendenciák folytatódása esetén biztosítottak lesznek-e a megfelelő életfeltételek a növekvő számú emberiség részére. Ennek modellezésére vizsgálták a világ népességét, a nyersanyag- és élelmiszerkészleteket, az ipari termelést, valamint a környezet szennyezettségének mértékét. Következtetésük szerint a népességnövekedés és a gazdasági fejlődés tendenciái nem tarthatók fenn sokáig, a XXI. században az erőforrások kimerülése, a lakosság számának növekedése és a környezetszennyezés miatt globális környezeti katasztrófa léphet fel, ennek következtében aztán mind az ipari termelés, mind pedig a népességszám hirtelen visszaesik. Ennek elkerülése érdekében az emberiség lélekszámát, a termelő és fogyasztó gazdaságot, az erőforrások felhasználását korlátozni kell, illetve a környezeti problémákat meg kell oldani.³

2. Lásd pl. Patricia BIRNIE – Alan BOYLE – Catherine REDGWELL: *International law and the environment* (New York: Oxford University Press 32009).

3. 2004-ben megjelent a jelentés átdolgozott, bővített kiadása *Limits to growth: The 30-year update* (A növekedés határai – 30 év múlva) címmel. Ebben a szerzők áttekintik az elmúlt időszakot, azonban a következtetésük a korábbi jelentéséhez hasonló. Habár a jelentést számos kritika érte, a pesszimista jövőkép ráirányította a figyelmet a környezetszennyezésre és csökkentésének fontosságára, illetve arra, hogy a jelentésben vázolt problémák leküzdése csak nemzetközi összefogással lehetséges.

Ezek után került megrendezésre a stockholmi konferencia. Ez volt „az a fordulópontra, amelytől a nemzetközi környezetvédelmi jog, mint jogi tárgy, a saját jogán bukkant fel”.⁴ A konferencián részt vettek a fejlett és a fejlődő országok is, azonban az utóbbiak nem a környezet romlását tartották a legnagyobb problémának.

Az elfogadott dokumentumok közül az *Emberi környezetről szóló nyilatkozat* tekinthető a világkonferencia legfontosabb eredményének. A nyilatkozat 26 alapelvet tartalmaz, amelyek a környezetvédelem későbbi nemzetközi szabályozása fejlődésének alapját képezték. Az első elv szerint „az embernek alapvető joga van a szabadságra, az egyenlőségre és a megfelelő életfeltételekre egy olyan minőségű környezetben, amely biztosítja számára azt, hogy méltóságban és jólétben éljen, és komoly felelősséget visel a környezet védelméért és javításáért mind a jelen, mind pedig a jövő generációjáért”.⁵ Ezen túlmenően kiemelkedő a nyilatkozat 21. alapelve is, amely kimondja, hogy „az Egyesült Nemzetek Alapokmányának és a nemzetközi jog elveinek megfelelően az Államok szuverén joga, hogy hasznosítsák saját erőforrásaikat saját környezeti politikájuknak megfelelően, és felelősek azért, hogy biztosítsák, hogy a saját fennhatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló tevékenységek ne okozzanak kárt más államok környezetében vagy azokon a területeken, amelyek a nemzeti fennhatóság határain kívül esnek”.⁶

A stockholmi konferencia további jelentősége abban állt, hogy létrehozta az ENSZ környezetvédelmi ügyekkel foglalkozó szervezetét, az ENSZ Környezetvédelmi Programját. E szervezet és program alapvető feladatai közé tartozik a környezettel kapcsolatos információkhoz, adatokhoz való hozzáférés biztosítása, jelentések készítése, a nemzetközi egyezmények előkészítése, valamint a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében segítséget nyújt – elsősorban a fejlődő államok részére – a környezetvédelem intézményi és egyéb fejlesztéséhez.

E konferenciát követően alapvető változás következett be a környezettel kapcsolatos szemléletben, ugyanis a *szektorális* megközelítés helyett megjelent az *integratív* környezetvédelem szemlélete. Ennek lényege, hogy a környezetszennyezést és annak hatásait nem az egyes környezeti elemekre, hanem a környezetre mint egészre tekintettel kell figyelembe venni.

A stockholmi konferenciát követően a nemzetközi együttműködés a környezetvédelem területén jelentős fejlődésnek indult, amit jól jelképeznek a megszülető nemzetközi egyezmények.⁷ Ezek már olyan területeket is érintenek, amelyekkel kapcsolatban

4. Laksham GURUSWAMY: *International environmental law in a nutshell* (St. Paul: Thomson West 2007) 34.

5. [http://www.unep.org \[/Documents.Multilingual.Default.asp?documentid=97&articleid=1503\]](http://www.unep.org [/Documents.Multilingual.Default.asp?documentid=97&articleid=1503]).

6. [http://www.unep.org \[/Documents.Multilingual.Default.asp?documentid=97&articleid=1503\]](http://www.unep.org [/Documents.Multilingual.Default.asp?documentid=97&articleid=1503]).

7. Az ebben az időszakban megszületett egyezmények közül különösen az alábbiakat szükséges megemlíteni: a hajókról származó szennyezések megelőzéséről szóló 1973-as londoni egyezmény, az 1973-ban Washingtonban elfogadott *Egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat és növényfajok nemzetközi kereskedelméről*, az 1971-ben Ramsarban elfogadott *Egyezmény a nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen mint a vízmadarak élőhelyéről*, az 1979-ben Bonnban elfogadott *Egyezmény a vándorló vadon élő állatfajok védelméről*, az 1979-ben Bernben elfogadott *Egyezmény az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyeik védelméről*, az 1979-ben Genfben elfogadott *Egyezmény a nagy távolságra jutó, országhatárokon átterjedő levegőszennyezésről*, az 1982-ben Montego Bay-ben elfogadott *Tengerjogi Egyez-*

korábban nem került sor nemzetközi együttműködésre. A nemzetközi egyezmények számának növekedését magyarázza az is, hogy egyre inkább felismerték a szennyezés és a környezet romlásának kölcsönhatását és azt, hogy ez a környezet szinte minden elemére kihatással van.

Az ENSZ Közgyűlés A/RES/38/161. számú határozatával létrehozta a Környezet és Fejlődés Világbizottságot (*World Commission on Environment and Development*). Ennek vezetésével a norvég miniszterelnököt, Gro Harlem Brundtland asszonyt bízta meg.⁸ A világbizottság jelentése 1987-ben jelent meg *Közös jövőnk* címmel. A jelentés a fenntartható fejlődést és az annak eléréséhez szükséges változásokat ismerteti. A szöveg egyik legnagyobb hozadéka, hogy először fogalmazza meg a fenntartható fejlődés fogalmát, amely számos későbbi hivatkozás alapja. A jelentés szerint a fenntartható fejlődés „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk hasonló igényeinek kielégítését”⁹

A nemzetközi környezetjog fejlődésében nagy szerepet játszó másik konferencia a Rio de Janeiróban megrendezett Környezet és Fejlődés Világkonferencia (1992), nem hivatalos elnevezése szerint *Earth Summit* volt. Ennek előkészítésekor a *Közös jövőnk* jelentés megállapításait vették alapul, így központi szerepet játszott a fenntartható fejlődés témája, amit tükröznek a konferencián elfogadott dokumentumok is. E konferencián 172 ország képviseltette magát, a résztvevők között 108 állam-, illetve kormányfő volt. A rendezvény jelentőségét jól mutatja továbbá, hogy az NGO-k 2400 képviselője volt jelen. A konferencián a következő dokumentumokat fogadták el: *Riói nyilatkozat a környezetről és fejlődésről*, *Feladatok a XXI. századra*, *Éghajlatváltozási keretegyezmény*, *Biológiai sokféleség egyezmény* és *Elvek az erdőkről*.

A *Riói nyilatkozat* a *Stockholmi nyilatkozat* folytatásának tekinthető; ebben is általános alapelvek meghatározására került sor. Újdonsága a fenntartható fejlődés szükségességének kinyilvánítása, melynek középpontjában az ember áll, és amely jogot úgy kell érvényesíteni, hogy a ma élő és a jövő nemzedékek fejlődési és környezeti szükségletei egyaránt kielégítést nyerjenek. Az elkülönült szemlélet helyett megjelenik a környezetvédelem integrációjának szükségessége. A nyilatkozat további újdonsága, hogy kimondja az államok közös, *de differenciált* felelősségének elvét, amely figyelembe veszi a fejlődő országok sajátosságait.¹⁰ A *Feladatok a XXI. századra* jogilag nem kötelező ajánlásokat és javaslatokat tartalmaz. A dokumentum bevezetője szerint a jelen sürgető problémáival foglalkozik, és megkísérli felkészíteni a világot a jövő század kihívásaira.¹¹

A riói konferencián két kiemelkedő jelentőségű, kötelező erejű egyezményt fogadtak el, illetve nyitottak meg aláírásra. Az *Éghajlatváltozási keretegyezmény* az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az ezzel járó klímaváltozás kiküszö-

mény, az 1989-ben Bázelen elfogadott *Egyezmény a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ellenőrzésének védelméről*.

8. Emiatt a bizottságot gyakran emlegetik Brundtland-bizottságként.

9. [http://www.un-documents.net/\[wced-ocf.htm\]](http://www.un-documents.net/[wced-ocf.htm]).

10. Lásd Richard SANDBROOK: *Earth Summit, 92. The United Nations Conference on Environment and Development, Rio De Janeiro, 1992* (Birmingham: The Regency Press Ltd. 1992).

11. Lásd [http://www.unep.org/\[Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52\]](http://www.unep.org/[Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=52]).



A kombinó. Tanulmány a Combino songhoz

bölését tűzte ki célul. A *Biológiai sokféleség egyezmény* hármas célkitűzése a biológiai sokféleség megőrzése, komponenseinek fenntartható használata, a genetikai erőforrások hasznosításából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása. A konferencia új szemléletet vezetett be a gazdasági fejlődésben. Az itt elfogadott dokumentumok végrehajtásának jelentősége kiemelkedő mind helyi, nemzeti és nemzetközi szinten, hiszen csak így lehetett elősegíteni a fenntartható fejlődés biztosítása érdekében szükséges változásokat. A riói konferencia kritikájaként fel szokták hozni, hogy habár a figyelmet a környezetvédelemre irányította és számos globális ügyet vett napirendjére, hatásait tekintve nem volt kifejezetten eredményes.¹² Összességében mégis elmondható, hogy a riói konferenciát követően az ENSZ vezető szerepet játszott a fenntartható fejlődés további politikákba és programokba történő integrálásában.

Az ENSZ a riói konferencián elfogadott célkitűzések megvalósításának figyelemmel kísérése érdekében több szervezetet is létrehozott. A Közgyűlés 47/191. számú határozatával 1992 decemberében létrehozta az ENSZ Fenntartható Fejlődés Bizottságát (*UN Commission on Sustainable Development*). Ez a bizottság felelős az *Agenda 21* és a *Riói nyilatkozatban* foglalt végrehajtásának ellenőrzéséért, továbbá a fenntartható fejlődést szolgáló szociális és gazdasági tevékenységek támogatását is ellátja, mind a kormányok, az ipar, mind az NGO-k vonatkozásában.

12. Lásd GURUSWAMY (4. lj.) 45.

2000-ben az ENSZ New York-i ún. Millenniumi Csúcstalálkozóján elfogadták a *Millenniumi nyilatkozatot*, amelyben a tagállamok kifejezték együttes elkötelezettségüket, hogy az abban meghatározott célokat elérik.¹³

A nemzetközi környezetjog fejlődésében szerepet játszó harmadik „nagy” konferencia a Johannesburgban tartott Fenntartható Fejlődés Világkonferencia 2002-ben, melynek alapvető célja a Rió óta eltelt tíz évben bekövetkezett változások áttekintése volt. Abban az évtizedben ugyanis a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés számos területén történt jelentős előrelépés, de Földünk általános környezeti állapota összességében mégis erőteljesen romlott (az ózonréteg tovább vékonyodott, a természeti erőforrások jelentősen fogytak). A társadalmak közötti különbségek is tovább nőttek, s a környezeti szempontoknak a gazdasági döntések meghozatala során történő teljes integrálása sem történt meg. A konferencián a kormányok küldöttei mellett nagy számban vettek részt a NGO-k, az ipar és az üzleti szektor képviselői, így a párbeszéd új szintje kezdődött meg.

A konferencián két dokumentumot fogadtak el. Ezek jelentősége abban állt, hogy megjelent bennük a szociális dimenzió is, amellyel a fenntartható fejlődés három alapvető alappillére jött létre: a környezeti, a gazdasági és a szociális. Az egyik a *Johannesburgi nyilatkozat* a fenntartható fejlődésről.¹⁴ Ez a dokumentum egy politikai nyilatkozat, amely ismerteti azokat a kihívásokat, amelyekkel az országoknak szembe kell nézniük, továbbá hangsúlyozza a konferencia résztvevőinek elkötelezettségét a fenntartható fejlődés mellett és a nemzetközi összefogás szükségességét. E nyilatkozat szerint a részes államok kollektív felelősséget vállalnak a fenntartható fejlődés egymással összefüggő és egymást kölcsönösen erősítő alapjainak fejlődéséért és megerősítéséért – úgy mint gazdasági fejlődés, társadalmi fejlődés és környezetvédelem – helyi, nemzeti, regionális és globális szinten. A másik elfogadott dokumentum a *Végrehajtási terv*,¹⁵ amely számos jelentős kérdéssel foglalkozott, így kötelezettségvállalásokat tartalmaz a szegénység megszüntetésével, a termelésnek és a fogyasztásnak a fenntartható fejlődést nem szolgáló mintái megváltoztatásával, a természeti erőforrások gazdasági és szociális fejlődésen alapuló védelmével és kezelésével, a globalizációnak a fenntartható fejlődés szolgálatába állításával kapcsolatban. Habár a konferencián a környezetvédelemmel összefüggő számos kérdéstről folytak tárgyalások,¹⁶ az eredmény elmaradt a várttól. A riói kötelezettségvállalásokat és elveket ugyanakkor megerősítették.

SZERVEZETEK, JOGFORRÁSOK, JOGELVEK, EGYEZMÉNYEK • A nemzetközi környezetvédelem kialakulásának bemutatása alapján is egyértelmű, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésében a nemzetközi szervezetek közül a legfontosabb szerepet az ENSZ és annak szakosított intézményei játszották. Közülük is kiemelkedő jelentőségű az ENSZ Környezetvédelmi Programja, az UNEP. Az UNEP feladata elsősorban a kü-

13. Lásd <http://www.un.org> [millennium/declaration/ares552e.htm].

14. Lásd <http://www.johannesburgsummit.org> [html/documents/summit_docs/1009wssd_pol_declaration.htm].

15. Lásd <http://www.johannesburgsummit.org> [html/documents/summit_docs/2309_planfinal.htm].

16. Ilyen pl. az egészségügy, biodiverzitás, mezőgazdaság, vízellátás, közegészségügy, energia.

lönböző környezetvédelmi programok javaslata és kidolgozása; azok végrehajtását az ENSZ egyéb szervei végzik. Emellett az UNEP tevékenységének fontos része a környezettel kapcsolatos információk gyűjtése és azok közzététele. Az UNEP keretében létrehozták a globális környezeti megfigyelőrendszert, a környezeti információs rendszert, illetve a potenciálisan toxikus vegyi anyagok regiszterét.

Az ENSZ szakosított szervezetei közül kiemelendő továbbá a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség, az ENSZ Élelmezésügyi és Mezőgazdasági Szervezete, az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete, a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet, az ENSZ Nemzetközi Polgári Repülésügyi Szervezete, a Meteorológiai Világszervezet és az Egészségügyi Világszervezet. A regionális szervezetek között fontos szerepe van az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának, az Európa Tanács környezetvédelmi tevékenységének, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek (OECD), valamint a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO).

A nemzetközi jog forrásait tekintve általános az a nézet, hogy a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikk (1) bekezdése jelenti a kiindulópontot. E szerint „a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy az eléje terjesztett jogvitákat a nemzetközi jog alapján döntse el, eljárása során a következő forrásokat alkalmazza: (a) azokat az általános vagy különös nemzetközi egyezményeket, amelyek a vitában álló Államok által kifejezetten elismert jogszabályokat állapítanak meg; (b) a nemzetközi szokást, mint a jog gyanánt elismert általános gyakorlat bizonyítékát; (c) a civilizált nemzetek által elismert általános jogelveket; (d) az 59. cikk rendelkezéseinek fenntartása mellett a bírói döntéseket és a különböző nemzetek legkiválóbb publicistáinak tanítását, mint a jogszabályok megállapításának segédeszközait”.¹⁷

A nemzetközi szerződések, egyezmények a szokásjoggal szemben a nemzetközi jog alanyai között jönnek létre, jogosultságokat, kötelezettségeket hoznak létre, módosítanak, illetve szüntetnek meg. Elnevezésük sokféle lehet, például egyezmény, szerződés, statútum, nyilatkozat. „A legtöbb nemzetközi kötelezettség a szerződésekből ered.”¹⁸

A szerződések jogáról szóló 1969-es Bécsi Egyezmény szerint „a szerződés államok között írásban kötött és a nemzetközi jog által szabályozott megállapodást jelent, tekintet nélkül arra, hogy egyetlen, kettő vagy több, egymással kapcsolatos okmányba foglalták-e azt és függetlenül a megállapodás sajátos rendeltetésétől”. Az egyezmény szövege tehát az írásban létrejött szerződésekről beszél, azonban a nemzetközi jogi gyakorlat a szóbeli megállapodásokat is szerződésnek ismerte el.¹⁹ Ilyen eset volt a Norvégia és Dánia közötti, Kelet-Grönland helyzetével kapcsolatos jogvita az Állandó Nemzetközi Bíróság előtt.

A Nemzetközi Bíróság Statútuma fent idézett cikke szerint a nemzetközi jog forrásai között szerepel a szokás is. „A nemzetközi szokásjog tartalma az államok széles körben elterjedt és következetes gyakorlatában található meg, amelyet az államok

17. Marcolm N. SHAW: *Nemzetközi jog* [ford. és szerk. NAGY Boldizsár et al.] (Budapest: Complex 2008) 82.

18. Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *Guide to international environmental law* (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff 2007) 3.

19. KISS–SHELTON (18. lj.) 4.

azért követnek, mert úgy gondolják, hogy ez a gyakorlat jogilag előírt.”²⁰ A szokásjognak tehát van egy objektív és egy szubjektív eleme. Az objektív elem az államok gyakorlata, a szubjektív pedig a pszichológiai elem, az *opinio juris*, vagyis az a meggyőződés, hogy a jog követeli meg az adott magatartást. A nemzetközi szokásjog tipikus példája a *Trail smelter* ügy. A Nemzetközi Bíróság Statútuma megemlíti az általános jogelveket,²¹ valamint a bírói döntések és a különböző nemzetek tudósainak tanításait is. A statútum 38. cikk (1) bekezdésében foglaltakon kívül meg kell említenünk a különböző nemzetközi szervezetek és konferenciáik jogalkotását. Ezek lehetnek kötelező erejűek vagy kötelező erővel nem bírók. A nemzetközi jog nem kötelező erejű rendelkezései *soft law*-t jelentenek. Alexandre Kiss és Dinah Shelton arra hívja fel a figyelmet, hogy „a nem kötelező szabályoknak megvan az a szükséges rugalmassága, hogy képessé tegyék a nemzetközi közösséget a nemzetközi együttműködést igénylő problémák megoldására”²² A nemzetközi jog forrásai körében meg kell említeni a méltányosságot is, amelyre a Nemzetközi Bíróság Statútuma 38. cikk (2) bekezdése is hivatkozik.²³ A méltányosságra hivatkozás alapja az igazságosság érvényre juttatása.²⁴

A nemzetközi környezetvédelmi jog alapelvei tekintetében az ENSZ stockholmi és riói konferenciáján elfogadott nyilatkozatokból indulhatunk ki. A *Riói nyilatkozat* több ponton is a *Stockholmi nyilatkozat* megismétlését, megerősítését jelenti. Ezen túlmenően a környezetvédelemmel kapcsolatos alapelveket megtaláljuk a nemzetközi környezetvédelmi egyezményekben is. A nemzetközi környezetvédelmi jog leggyakrabban hivatkozott alapelvei a következők: 1. a megelőzés elve, 2. az elővigyázatosság elve, 3. a szennyező fizet elve, 4. a fenntartható fejlődés elve, 5. a társadalmi részvétel és az információhoz való hozzáférés elve, 6. a tájékoztatás és konzultálás kötelezettsége, 7. a közös, de megkülönböztetett felelősség elve, 8. az együttműködés elve, 9. a hatásvizsgálat elve és 10. a kárért való állami felelősség elve.

Amint már volt szó róla, a nemzetközi környezetvédelmi egyezmények megszületésének a második világháborút, illetve a hidegháborút követő időszak adott igazán teret. A nemzetközi egyezmények megkötésének legfontosabb hatása abban áll, hogy az azokat aláíró államok közös kötelezettségvállalásokat tettek a környezet, illetve egyes elemeinek védelméért. Itt a példászerű nemzetközi egyezményeket mutatom be, de ezeken kívül természetesen számos további, kiemelkedő jelentőségű egyezmény született, amelyek tárgya kifejezetten a környezetvédelemmel kapcsolatos. Ezen túlmenően jelentős azoknak az egyezményeknek a száma is, amelyek tárgya nem kifejezetten a környezetvédelem, de környezetvédelmi kérdéseket is érintenek.

20. KISS-SHELTON (18. lj.) 8.

21. Ezek a jogelvek a legtöbb állam jogrendszerében megtalálhatók. Igazi jelentőségük azokban az esetekben van, amikor sem precedens, sem pedig jogi rendelkezés nincsen az adott ügy eldöntésére. A nemzetközi környezetvédelmi jognak sajátos jogelvei vannak, melyek a következő fejezetben kerülnek bemutatásra.

22. KISS-SHELTON (18. lj.) 4.

23. Lásd <http://www.icj-cij.org> [/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0].

24. Lásd a Tunézia és Líbia közötti kontinentális talapzattal kapcsolatos ügyet; <http://www.icj-cij.org> [docket/files/71/6527.pdf].

A nagy távolságra jutó, országhatárokon áttérjedő levegőszennyezésről szóló egyezmény²⁵ elfogadására 1979-ben Genfben került sor az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának koordinálásával. Az egyezmény célja a fosszilis tüzelőanyagok elégetése során keletkező kén- és nitrogénvegyületek levegőbe jutásával kapcsolatos légszennyezés csökkentése, az ezzel kapcsolatos megfigyelések és kutatások adatainak cseréje, és mindezek érdekében a nemzetközi együttműködés erősítése. Maga az egyezmény általános elvként határozza meg a szennyezőanyag-kibocsátások korlátozását, valamint részletesen foglalkozik a kutatások és fejlesztések nemzetközi összehangolásával. Az egyezményhez a későbbiekben több jegyzőkönyvet is elfogadtak.²⁶

Az ENSZ Éghajlatváltozási keretegyezménye²⁷ az üvegházhatású gázok légköri koncentrációjának jelentős emelkedésére, a természetes üvegházhatás fokozódására, valamint a Föld felszíne és a légkör további felmelegedésére válaszul született meg. A dokumentumot 1992-ben New Yorkban fogadták el, s az ENSZ 1992-es Rió de Janeiró-i konferenciáján nyitották meg aláírásra. Az egyezmény célkitűzése ennek megfelelően „az üvegházgázok²⁸ légköri koncentrációjának stabilizálása olyan szinten, amely megakadályozná az éghajlati rendszerre gyakorolt veszélyes antropogén hatást”. Az egyezmény I. számú mellékletében felsorolt országok vállalták, hogy az emberi tevékenységből származó, üvegházhatást okozó gázkibocsátásuk az egyezmény aláírása évszázadának végére, azaz 2000-ben nem fogja meghaladni az 1990. évi szintet. Az egyezményhez csatolt, 1997-ben elfogadott Kiotói jegyzőkönyv a korábbi kötelezettségvállalások szigorítását jelentette, amelyben a részes államok vállalták, hogy az üvegházhatást okozó gázok emberi eredetű kibocsátásai nem lépik túl a gázok összes együttes kibocsátásainak legalább 5,2%-kal az 1990. évi szint alá történő csökkentését a 2008 és 2012 közötti kötelezettségvállalási időszakban.²⁹ E jegyzőkönyv rendelkezik továbbá a kibocsátási egységek kereskedelméről is.

Az országhatárokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló egyezmény³⁰ elfogadására 1992-ben került sor Helsinkiben az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának koordinálásával. Ez az egyezmény a vizekkel való gazdálkodás alapelveit rögzíti az európai kontinens vonatkozásában. A részes felek elsősorban azt vállalták, hogy minden megfelelő intézkedést megtesznek bármely, határokon át-

25. Magyarország 1980. szeptember 22-én csatlakozott, közzététel: 1984/8. (VI. 8.) Nemzetközi Szerződés az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal elnökétől.

26. Ezek egyrészt a megfigyelési és mérési együttműködéssel, a kén-dioxid, a nitrogén-oxid és az illékony szerves vegyületekkel, a környezetben tartósan megmaradó szerves szennyezőanyagokkal, a savasodás, az eutrofizáció és a talaj közeli ózon csökkentésével, a nehézfémekkel kapcsolatos további feltételeket tartalmaznak.

27. Magyarország 1994. február 24-én csatlakozott az egyezményhez, kihirdette: 1995. évi LXXXII. törvény.

28. Szén-dioxid (CO₂); metán (CH₄); dinitrogén-oxid (N₂O); fluorozott szénhidrogének (HFC-k); perfluor-karbonok (PFC-k); kén-hexafluorid (SF₆).

29. A felek ettől a kötelezettségvállalástól eltérhettek, a volt szocialista országok más bázisévet, illetve időszakot is választhattak. Magyarország 6%-os csökkentést vállalt.

30. Magyarország 1994-ben csatlakozott az egyezményhez, kihirdette: 130/2000. (VII. 11.) Korm. rendelet.

terjedő hatás megelőzése, ellenőrzése és csökkentése érdekében. Az egyezményt az 1999-ben aláírt *Víz és egészség jegyzőkönyv* egészíti ki.

A *nemzetközi jelentőségű vizes területekről, különösen mint a vízimadarak élőhelyéről szóló egyezmény*³¹ 1971-ben fogadták el Ramsarban. Alapvető célkitűzése a vizes élőhelyek megőrzése, illetve annak nemzetközi jogi, intézményi keretének biztosítása. Az egyezmény létrehozta a *Nemzetközi jelentőségű vadvizek jegyzékét*, amelyben minden részt vevő állam legalább egy vadvizes területe szerepel.³²

A *biológiai sokféleségről szóló egyezmény*³³ az UNEP koordinálásával 1992-ben megtartott Rió de Janeiro-i ENSZ konferencián fogadták el. Az egyezmény az élővilág és annak sokfélesége megőrzése érdekében jött létre; alapvető célja továbbá a biológiai sokféleség komponenseinek fenntartható használata, a genetikai erőforrások hasznosításából származó előnyök igazságos és méltányos elosztása. Az egyezmény szerint „a biológiai sokféleség a bármilyen eredetű élőlények közötti változatosságot jelenti, beleértve többek között a szárazföldi, tengeri és más vízi-ökológiai rendszereket, valamint az e rendszereket magukban foglaló ökológiai komplexumokat; ez magában foglalja a fajokon belüli, a fajok közötti sokféleséget és maguknak az ökológiai rendszereknek a sokféleségét”. Az egyezményt kiegészíti a biológiai biztonságról szóló 2000-es *Cartagena jegyzőkönyv*, amelynek célja, hogy megfelelő szintű védelmet nyújtson az élő, módosított szervezetek biztonságos szállítása, kezelése és felhasználása során. Ennek azért van kiemelkedő jelentősége, mert ezek az élő, módosított szervezetek káros hatással lehetnek a biológiai sokféleség megőrzésére.

Az *országhatárokon áttérjedő környezeti hatások vizsgálatáról szóló egyezmény*³⁴ elfogadására 1991-ben került sor Espoo-ban az ENSZ Európai Gazdasági Bizottságának koordinálásával. A környezeti hatások vizsgálata – amint arra az egyezmény is utal – a környezetvédelem megelőzés alapelveivel áll összhangban. Az egyezmény alapvető célja a tervezett tevékenységekből eredő jelentős mértékű ártalmas, országhatáron áttérjedő környezeti hatások megelőzése, csökkentése és ellenőrzése, illetve erre vonatkozóan egy olyan eljárásrend kialakítása, amely alapján bizonyos tevékenységek esetében a hatásvizsgálat elvégzése kötelezővé válik.

AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI POLITIKÁJÁNAK KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE

Az EU környezetvédelmi jogalkotásának kialakulására nagy hatással volt az ENSZ 1972-es stockholmi világkonferenciája. Az Európai Unió ugyanis kezdetben nem rendelkezett saját környezetpolitikával, ami azt jelentette, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos jogalkotás a tagállamok hatáskörébe tartozott. Az EU környezetpolitikájának kialakításában szerepet játszott továbbá az is, hogy az egyes tagállamok kör-

31. Magyarország 1979-ben csatlakozott az egyezményhez, kihirdette: 1999. évi XLII. törvény.

32. Magyarország 28 területet jegyzett be a listára (pl. Kis-Balaton, Balaton, Hortobágy, Fertő-tó).

33. Magyarország 1994-ben csatlakozott az egyezményhez, kihirdette: 1995. évi LXXXI. törvény.

34. Magyarország 1997-ben csatlakozott az egyezményhez, kihirdette: 148/1999. (X. 13.) Korm. rendelet.

nyezetvédelmi szabályai esetenként az Európai Unió egyik alapvető szabadságának, az áruk szabad mozgásának³⁵ akadályaként jelentek meg. Az EU környezetpolitikájának szabályozási szempontja kezdetben elsődlegesen gazdasági jellegű volt, és nem a szennyezés megelőzését és csökkentését helyezte a középpontba.

Az első jelentős lépésnek az Egységes Európai Okmány 1987. évi hatálybalépését tekinthetjük,³⁶ amely a környezettel foglalkozó önálló fejezettel bővítette az Európai Közösséget létrehozó szerződést.³⁷ Ez a módosítás biztosította a környezetvédelem jogalapjának kialakítását.

A környezetpolitika fejlődése során a kilencvenes évek elején a környezetkárosítás megelőzése, illetve a természeti erőforrások védelme került a középpontba. Az 1992-es Maastrichti Szerződéstől a környezetpolitika az EU hárompilléres felépítésében az első pillér részévé vált, amelyet az egyre bővülő és egyre nagyobb számban megjelenő jogszabályok jellemeztek. Az 1997-es Amszterdami Szerződésnek a környezetpolitika szempontjából legfontosabb eredménye, hogy a preambulumban megjelent a fenntartható fejlődés alapelve, valamint a környezetvédelmi követelményeknek a közösségi politikákba és tevékenységekbe történő integrálása követelménye is.

A Római Szerződésnek a Maastrichti és Amszterdami Szerződés általi felülvizsgálata óta a közösségi környezetpolitika alapvető szabályait és jogalapját az Európai Közösséget létrehozó szerződés (EKSZ) 174–176. cikke (korábban 130r–130t. cikk) tartalmazza. Az EKSZ preambulumban és 2. cikkében végrehajtott módosítások révén a fenntartható fejlődés elve az Európai Unió egyik fő célkitűzésévé vált. Az EKSZ 6. cikke úgy rendelkezik, hogy „a környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni a 3. cikkben említett közösségi politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába”. A szerződés kimondja továbbá, hogy a Közösség környezetpolitikája hozzájárul a környezet minőségének megőrzéséhez, védelméhez és javításához; az emberi egészség védelméhez; a természeti erőforrások körültekintő és ésszerű hasznosításához; a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére irányuló intézkedések ösztönzéséhez nemzetközi szinten. Ezen túlmenően az EKSZ hangsúlyozza, hogy „a Közösség környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a Közösség különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a »szennyező fizet« elven alapul.” Ezzel tehát meghatározásra kerültek az EU környezetpolitikájának legfontosabb alapelvei: az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a forrásnál történő fellépés elve, továbbá a „szennyező fizet” elve.

35. Az EU négy szabadságával kapcsolatban lásd Josephine STEINER – Lorna WOODS – Christian TWIGG-FLESNER: *EU law* (New York: Oxford University Press 2006).

36. Az ezt megelőző időszak környezetvédelmi jogának fejlődését részletesen bemutatja Alexandre KISS – Dinah SHELTON: *Manual of European environmental law* (Cambridge: Cambridge University Press 1997) 10–13.

37. Korábbi számozás szerinti 130r–130t. cikk.

KÖZÖSSÉGI KÖRNYEZETVÉDELMI AKCIÓPROGRAMOK • A közösségi környezetpolitika kialakulása, fejlődése során kiemelkedő jelentőséggel bírtak a főbb irányvonalakat meghatározó környezetvédelmi akcióprogramok. A mai napig hat akcióprogramot fogadott el a Közösség,³⁸ amelyek közös jellemzője, hogy mindegyik a korábbi programra épül, vagyis annak folytatásaként jelenik meg, meghatározva az egyes programok által lefedett időszakok során érvényesülő célokat és prioritásokat. Ez a megoldás biztosította az egyes akcióprogramok közötti folyamatosságot. Az akcióprogramok a Közösség normativitást nélkülöző, nem kötelező jellegű dokumentumai, amelyek általánosságban rögzítik az adott időszakra tervezett célokat és prioritásokat. Az akcióprogramokban „a Közösség környezetvédelmi politikájának általános kereteit”³⁹ találjuk meg.

Az első akcióprogram az 1973 és 1977 közötti időszakra vonatkozott. Két fő részből állt, az első a célokat és alapelveket, valamint a közösségi szintű tevékenység általános területeit határozta meg, míg a második rész a konkrét közösségi tevékenységeket részletezte. Kiemelt céljai közé tartozott a szennyezés és a környezeti ártalmak megelőzése, csökkentése, megszüntetése, a kielégítő ökológiai egyensúly fenntartása, valamint a fejlődés minőségi követelményeinek megfelelő irányítása. A második akcióprogram 1977 és 1981 között célként tűzte ki a víz-, a levegő- és a zajvédelem elsődlegességének biztosítását, a terület, a környezet és a természeti erőforrások ésszerű hasznosítását. Elsősorban az első akcióprogram alapján indult projektek folyamatosságát kívánta biztosítani. A harmadik akcióprogram az 1982 és 1986 közötti időszakra nézve fogalmazott meg alapvető célkitűzéseket. Ezek általános célok voltak, így a gazdaság és a környezetvédelem közötti kapcsolat, a környezetvédelmi politika szociális és gazdasági összefüggései, a megelőzés, a környezetvédelem figyelembevétele a tervezés és a döntéshozatal során, optimális erőforrás-felhasználás, a Közösség nemzetközi szerepvállalása, valamint a fejlődő országokkal való környezetvédelmi együttműködés. A negyedik akcióprogram az 1987 és 1992 közötti időszakra vonatkozóan követelményként állította fel, hogy a környezetvédelmet mint alapvető elemet kell figyelembe venni a gazdasági döntések meghozatalában, hangsúlyozta a szennyező fizet alapelvét, valamint az állami támogatások és a felelősség kérdéseit.

Az ötödik akcióprogram (1992–2000) elfogadását megelőző jelentős nemzetközi esemény volt az 1992-es Rio de Janeiró-i konferencia és az ott elfogadott nyilatkozat, amely először fogalmazta meg a fenntartható fejlődés alapelemeit. Az ötödik akcióprogram a *Fenntarthatóság felé* címet kapta, és új megközelítést alkalmazott azzal, hogy a fenntartható fejlődés alapvető követelményeit helyezte a középpontba, illetve a társadalom magatartásának megváltozását sürgette. A következő prioritásokat emelte ki: a természeti erőforrások fenntartható felhasználásának biztosítása (talaj, víz, erdők stb.); a szennyezés leküzdése érdekében az integratív szemlélet előtérbe helyezése; az újrahasznosítás fokozása; a nem megújuló energiaforrások felhasználásának csökkentése; az ipari kockázat csökkentése, a nukleáris biztonság növelése.

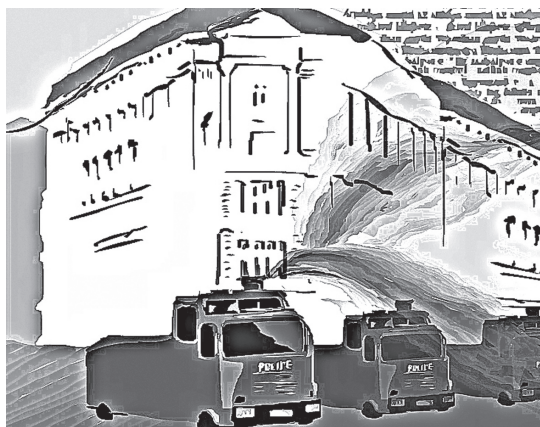
38. A hat akcióprogram forrásaként lásd OJ No C 112, 1973; OJ No C 139, 1977; OJ No C 46, 1983; OJ No C 328, 1987; OJ No C 138, 1993.

39. KISS-SHELTON (18. lj.) 24.

A jelenleg hatályos hatodik, *Környezet 2010: A mi jövőnk, a mi választásunk* elnevezésű akcióprogram⁴⁰ (2002–2012) 2012-ig meghatározza a közösségi környezetvédelmi politika stratégiai keretét. Az akcióprogram kiemeli, hogy további erőfeszítésre van szükség a Közösség által már létrehozott általános és konkrét környezetvédelmi célkitűzések elérésére, annál is inkább, mert a jelenlegi súlyos környezetvédelmi problémák mellett újabbak merülnek fel. A hatodik akcióprogram hangsúlyozza továbbá a megelőzés és az elővigyázatosság alapelvét. A fentieket is figyelembe véve a program célja „a környezet és az emberi egészség magas szintű védelme, valamint a környezet és az életminőség általános javítása; a program jelzi a fenntartható fejlődési stratégia környezeti dimenziójának prioritásait, és azt figyelembe kell venni az intézkedésekre vonatkozó javaslat során a stratégia keretében”. Célja továbbá „elérni a környezet terhelése és a gazdasági növekedés szétválasztását, ugyanakkor következetesen ragaszkodva a szubszidiaritás elvéhez és tiszteletben tartva az eltérő feltételeket az Európai Unió különböző régióiban”.

A hatodik akcióprogram kialakítását jelentős mértékben befolyásolta az a tudományos felismerés, hogy az emberi tevékenység növeli az üvegházhatást okozó gázok koncentrációját, amely magasabb globális hőmérsékletekhez és az éghajlati rendszer zavaraihoz vezet. Ezzel kapcsolatban az akcióprogram kiemeli, hogy az éghajlat változásának súlyos hatásai vannak az emberi társadalomra és a környezetre, és azok enyhítése szükséges, azonban ennek eredményétől függetlenül hangsúlyozza, hogy a társadalomnak alkalmazkodnia kell az éghajlat változásához és fel kell rá készülnie. Ez az akcióprogram az éghajlatváltozás mellett további prioritásként emeli ki a környezet és a biodiverzitás, az egészség, valamint az életminőség fontosságát, továbbá a természeti erőforrások és a hulladék kérdését. Ennek jegyében az éghajlatváltozást úgy tekinti, „mint a következő 10 év és az azt követő időszak jelentős kihívását”, és célja „hozzájárulni ahhoz a hosszú távú célhoz, hogy az üvegházhatást okozó gázok koncentrációja a légkörben olyan szinten stabilizálódjon, amely megakadályozza az éghajlati rendszer veszélyes antropogén zavarait”.

További cél „védeni, megőrizni, helyreállítani és fejleszteni a természeti rendszereket, a természetes élőhelyeket, a vadon élő növény- és állatvilág funkcionális működését, az elsivatagosodás és a biológiai sokféleség, ezen belül a genetikai erőforrások sokfélesége elvesztésének megállításával az Európai Unióban és világszerte egyaránt”, valamint „hozzájárulni az állampolgárok magas szintű életminőségéhez és szociális



Barrikád. Tanulmány a Remake-hez

40. Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról.

jólétéhez olyan környezet létrehozásával, ahol a szennyeződés szintje nem fejt ki káros hatásokat az emberi egészségre és a környezetre, valamint a fenntartható városfejlesztés ösztönzésével”. Emellett célként jelenik meg a „jobb erőforrás-hatékonyság, valamint jobb erőforrás- és hulladékgazdálkodás a fenntarthatóbb termelési és fogyasztási minták megvalósítása érdekében”.⁴¹ Az akcióprogram az elővigyázatosság és a megelőzés elvén kívül hangsúlyozza a szennyező fizet elvét, a szennyezés forrásánál történő fellépés elvét, a fenntartható fejlődés és a környezetpolitika különböző politikákba történő integrálásának elvét is. Mindezen túlmenően részletesen tartalmazza a környezetvédelmi célkitűzések teljesítéséhez szükséges stratégiai megközelítéseket.

AZ EU KÖRNYEZETVÉDELMI JOGI SZABÁLYOZÁSA. HORIZONTÁLIS ÉS SZEKTORÁLIS SZABÁLYOK • Az EU környezetvédelemmel kapcsolatos szabályozása folyamatosan fejlődik, a korábbi jogszabályok átdolgozásra és újrakodifikálásra kerülnek a környezetvédelem újabb és újabb kihívásaira is reagálva. Ez a környezetvédelem területén annál is inkább kiemelkedően fontos, mivel a tudomány és technológia fejlődésével a környezetszennyezés újabb és újabb formái jelennek meg, amelyekkel szemben a hatékony fellépés jogi alapjait meg kell teremteni.

Általánosságban elmondható, hogy az EU a környezetvédelem területén tág szabályozási lehetőséget biztosít a tagállamok számára azzal, hogy *keretjogszabályokban* pusztán a kötelezően alkalmazandó minimumszabályokat határozza meg, ezért a keretjogszabályokat általában *irányelv* formájában alkotják meg. Ez egyfajta rugalmasságot biztosít, ugyanis lehetővé teszi, hogy a tagállamok a keretjogszabályban foglaltak átültetése során a saját tagállami jogrendszereik sajátosságait és további szempontokat figyelembe véve a legmegfelelőbb szabályokat alkalmazzák. Azokon a területen azonban, ahol a szigorú és hatékony fellépés elengedhetetlen a környezet és az emberi egészség károsodásának jelentős veszélye miatt, *rendeleti* szabályozásra kerül sor, így – az egyes tagállamok belső jogi szabályozásától függetlenül – az EU által megállapított szigorú szabályok közvetlenül hatályosulnak a tagállamok belső jogában. Ilyen szabályokat találunk a hulladékszállítás és a vegyi anyagok területén.⁴²

Az Európai Unió környezetvédelmi joganyagát alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk. Az egyik csoportba a *horizontális* környezetvédelmi szabályok tartoznak. Ezek általános szabályok, vagyis „általános környezetgazdálkodási kérdésekkel foglalkoznak és nem a környezetvédelem egyes meghatározott szektoraival, konkrét termékekkel vagy kibocsátási típusokkal”.⁴³ Ezekről eltérően a *szektorális* szabályok a környezetvédelem egy-egy területére vonatkoznak. Az alábbiakban bemutatjuk a legfontosabb horizontális és szektorális szabályokat.

41. Lásd valamennyit <http://eur-lex.europa.eu>.

42. Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete a hulladékszállításról. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-án fogadta el 1907/2006/EK rendeletét a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról.

43. *Guide to the Approximation of European Union Legislation. Commission Staff Working Paper, SEC(97) 1608*, Brussels, 25. 08. 1997 alapján.

Az előbbi kapcsán a környezeti hatásvizsgálat, a környezeti információhoz való nyilvános hozzáférés, a környezetszennyezés integrált megelőzése, a környezeti károkkért való felelősség és a környezet büntetőjogi védelme kérdéseit ismertetem; az utóbbiak kapcsán a levegőtisztaságról, a kibocsátás-kereskedelemről, a megújuló energiáról, a hulladékgazdálkodásról, a vegyi anyagokról, a vízminőségről és a biodiverzitás megőrzéséről lesz szó.

Környezeti hatásvizsgálat. Első ízben a Tanács 85/337/EGK irányelve rendelkezett az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról,⁴⁴ olyanokról, amelyek várhatóan jelentős hatást gyakorolnak a környezetre. A tagállamok kötelesek meghozni minden szükséges intézkedést ahhoz, hogy a többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. A hatásvizsgálat kapcsán meg kell említeni az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelvét.⁴⁵

Az információkhoz való hozzáférés és a nyilvánosság. Az irányelv előzményeként az Európai Közösség 15 tagállammal együtt 1998-ban aláírta a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló ENSZ/EGB-egyezményt (Aarhusi Egyezmény).⁴⁶ Az egyezmény létrehozásának indoka az volt, hogy a környezeti ügyekkel kapcsolatos nagyobb társadalmi részvétel képes hatékonyabb környezetvédelmet kialakítani. Az Aarhusi Egyezmény aláírása arra kötelezte az Európai Uniót, hogy összehangolja jogszabályait az egyezmény előírásaival, amelyekben az EU az információhoz való nyilvános hozzáférésről, valamint a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételét biztosító irányelvekről rendelkezett: „Valamennyi köteletség felelős végrehajtása igényli az információkkal ellátott társadalmat és a lehetőséget, hogy részt vegyenek a környezeti döntéshozatalban.”⁴⁷ A nyilvánosságnak a környezeti információkhoz való hozzáférése alapvető követelmény mind a környezet, mind pedig az emberi egészség védelme érdekében. A vonatkozó szabályokat az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve, a környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételének lehetőségét biztosító szabályokat pedig a 2003/35/EK irányelv tartalmazza.

A környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése. A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló korábbi 96/61/EK tanácsi irányelvet (IPPC irányelv) több alkalommal jelentősen módosították, ezért azt újrakodifikálta az Európai Parlament és a Tanács 2008/1/EK irányelve. A környezetszennyezés

44. A Tanács 85/337/EGK irányelve jelenleg is hatályos, azonban számos módosításon esett át.

45. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

46. Az Aarhusi Egyezmény 2001. október 30-án lépett hatályba. Az egyezményhez Magyarország is csatlakozott, kihirdette: 2001. évi LXXXI. törvény.

47. Kiss-SHELTON (36. lj.) 73.

csökkentése integrált megközelítésének a célja a lehető legnagyobb mértékben megelőzni a levegőbe, a vízbe vagy a talajba történő kibocsátást, figyelembe véve a hulladékgazdálkodást is, és ahol ez nem valósítható meg, ott a kibocsátások minimalizálására kell törekedni a környezet egésze magas szintű védelmének elérése érdekében. Ennek megfelelően az irányelv a kiemelt ipari létesítmények tekintetében előírja az összes környezeti elemre kiterjedő integrált engedélyek kiadását a legjobb elérhető technika (*best available technique*, BAT) tükrében.

A környezeti károkért való felelősség. Az Európai Parlament és a Tanács a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvet 2004. április 21. napján fogadta el. Az irányelv célja a környezeti felelősségre vonatkozó keretrendszer létrehozása a szennyező fizet elvének alapján, a környezeti károk megelőzése és felszámolása érdekében. A dokumentum tartalmazza a környezetben okozott károkért való államigazgatási jogi felelősség rendjét. Az irányelv értelmében környezeti kár a védett fajokban és természetes élőhelyekben, a vizekben, valamint a talajban okozott kár, amennyiben az az emberi egészséget veszélyeztet.

A környezet büntetőjogi védelme. A környezet magas szintű védelmének biztosítása iránti igény eredményeként született meg az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve. A Közösség is felismerte ugyanis azt, hogy a környezettel kapcsolatos bűncselekmények száma egyre nő, valamint hogy ezek hatásai egyre nagyobb mértékben áttérjednek más tagállamok területére is. A büntetőjogi eszközök közösségi szintű alkalmazását indokolta továbbá az is, hogy a tagállamok nemzeti szinten nem tudnak kellő mértékben fellépni a környezettel kapcsolatos bűncselekmények ellen, illetve az ezzel kapcsolatos szabályok között lényeges különbségek voltak, nem minden tagállam sújtotta büntetőjogi szankciókkal a közösségi környezetvédelmi jog súlyosabb megsértéseit. Erre tekintettel szükség volt a közösségi környezetvédelmi jogot súlyosan sértő bűncselekmények minimumszabályainak közösségi szintű megállapítására, biztosítva a nyomozás és a tagállamok közötti segítségnyújtás eredményesebbé tételét is. Az irányelv büntetni rendeli mind a szándékosan, mind a gondatlanságból elkövetett bűncselekményeket, azonban nem érinti a környezeti károkra vonatkozó egyéb felelősségi rendszereket a közösségi vagy a nemzeti jog alapján. Figyelemmel továbbá arra, hogy az irányelv minimumszabályokat állapít meg, a tagállamok szabadon dönthetnek szigorúbb intézkedések elfogadásáról vagy fenntartásáról.

Levegőminőség. A levegőbe a legkülönbözőbb forrásokból bejutó légköri szennyező anyagok alapvetően két nagy kategóriába sorolhatók: a mozgó forrásokból származó kibocsátások (közlekedési ágazat) és a nem mozgó forrásokból származók (vállalkozások, otthonok, gazdaságok és hulladéklerakók). A levegőminőségről szóló korábbi 96/62/EK keretirányelv meghatározta a környezeti levegő minőségére vonatkozó közös szabályozás alapelveit, amelyek alapvető célja a környezetre és az egészségre gyakorolt káros hatások csökkentése és megelőzése. A keretirányelvet meghatározott szennyezőanyagokkal kapcsolatos négy ún. leányirányelv egészítette ki.⁴⁸ 2001-ben a

48. 1999/30/EK irányelv, 2000/69/EK irányelv, 2002/3/EK és 2004/107/EK irányelv.

Bizottság elfogadta a *Tiszta levegőt Európának* programot, majd 2005-ben sor került a levegőszennyezésről szóló tematikus stratégia és a levegőminőségre vonatkozó új irányelvre irányuló javaslat elfogadására. Végül 2008 májusában fogadták el a környezeti levegő minőségéről és a *Tiszta levegőt Európának* elnevezésű programról szóló 2008/50/EK irányelvet, amely egyesíti a meglévő jogszabályok többségét (a 4. leányirányelv kivételével).

Kibocsátás-kereskedelem. Az éghajlatváltozás és a globális felmelegedés káros hatásai elleni fellépésben az EU is jelentős szerepet vállal. Ennek az egyik eszköze az üvegházhatású gázok csökkentésére irányuló törekvés. Az Európai Unió az ENSZ Éghajlatváltozási keretegyezménye *Kiotói jegyzőkönyvének* aláírásával vállalta, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8%-kal csökkenti a jegyzőkönyv A. mellékletében felsorolt üvegházhatású gázok általuk történő összesített, emberi eredetű kibocsátását. A *Kiotói jegyzőkönyv* vállalásait a tagállamok és az Európai Unió közösen teljesíti. Ennek érdekében született meg az Európai Parlament és a Tanács 2003/87/EK irányelve az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról.⁴⁹ Az irányelv alapján 2005. január 1-jén indult a rendszer első kereskedési időszaka (2005–2007), jelenleg pedig a második tart (2008–2012). A harmadik kereskedési időszak (2013–2020) a korábbi rendszerhez képest jelentős változásokat hoz majd magával, így kiterjed a szén-dioxid mellett az üvegházhatást okozó egyéb gázokra.

Megújuló energia. Az éghajlatváltozás elleni küzdelem további fontos eszköze a megújuló energiával kapcsolatos szabályozás. Általánosságban elmondható, hogy az európai megújuló energia ipara a 2008-as évet megelőző évtizedben nem a lehetőségek szerinti mértékben fejlődött, mivel az európai uniós szabályozási keret nem volt eléggé ösztönző. Az ezzel kapcsolatos legfontosabb jogszabály 2011. december 31-ig a megújuló energiaforrásokból előállított villamos energia támogatásáról szóló 2001/77/EK irányelv és a közlekedési ágazatban a bioüzemanyagok, illetve más megújuló üzemanyagok használatának előmozdításáról szóló 2003/30/EK irányelv. Ezt a két irányelvet 2012-től a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról szóló 2009/28/EK irányelv váltja fel. A Bizottság 2010-ben fogalmazta meg *Energia*



Ha Ön forradalmár lenne... Tanulmány

49. Az irányelv az EU szén-dioxid kibocsátásának nagy részét lefedő vállalatok kötelező részvételével létrehozott egy európai kibocsátás-kereskedelmi rendszert (*Emissions Trading System, EU ETS*), amely a *Kiotói jegyzőkönyvben* foglaltaktól független – ahhoz azonban több ponton is kapcsolódó – saját emisszió-kereskedelmi rendszert hozott létre.

2020: a versenyképes, fenntartható és biztonságos energiaellátás és -felhasználás stratégiáját,⁵⁰ amely rávilágít az energiaellátás problémáira, illetve arra, hogy gyökeres változásokra lenne égetően szükség az energiatermelésben, -felhasználásban és -ellátásban. Az Európai Bizottság a *Megújuló energia: a 2020-ra szóló célkitűzés teljesítése terén tett előrehaladás* című közleményében rámutatott arra, hogy jelenleg a nemzeti, tagállami szabályozást kellene erősíteni a kitűzött célok elérése érdekében.

Hulladékgazdálkodás. Az EU hulladékokkal kapcsolatos politikájának alapvető célkitűzése a hulladékkeletkezés megelőzése, a környezetbarát és kevesebb hulladékot termelő technológiák és folyamatok támogatása, a környezetvédelmi szempontból megfelelő és újrahasznosítható termékek előállítás, az újrafeldolgozás, újrahasznosítás és ártalmatlanítás (a hulladék keletkezési helyéhez lehető legközelebb eső, megfelelő létesítményekben). Jelenleg a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv szabályozza a kérdést. Az irányelv definíciója szerint a hulladék „olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles”.⁵¹ Az irányelv hatálya kiterjed továbbá a veszélyes hulladékokra is, amely „olyan hulladék, amely rendelkezik a III. mellékletben felsorolt veszélyes tulajdonságok közül eggyel vagy többel”.⁵² Az irányelv szerint az alábbi hierarchiát kell alkalmazni a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén: megelőzés, újrahasználatra való előkészítés, újrafeldolgozás, egyéb (például energetikai) hasznosítás, valamint ártalmatlanítás. A hulladékokra vonatkozóan további jelentős jogszabály az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK irányelve az elemekről és akkumulátorokról, a 2002/96/EK irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól, a 94/62/EK irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról, továbbá a hulladékkezelés területén a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv, valamint a hulladékok égetéséről szóló 2000/76/EK irányelv. Egyéb fontos szabályokat tartalmaz az Európai Parlament és a Tanács hulladékszállításáról szóló 1013/2006/EK rendelete. A rendelet biztosítja a hulladékszállítás felügyeletének és ellenőrzésének alapvető szabályait, melynek során érvényesülnie kell a környezet minősége és az emberi egészség védelmének is.

Vegyí anyagok. Az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 18-án fogadta el az 1907/2006/EK rendeletet a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról. A REACH-rendelet célja az emberi egészség és környezet magas szintű védelme a vegyi anyagok lehetséges kockázatával szemben, miközben biztosítja a fenntartható fejlődést. A rendelet azon az elven alapszik, hogy a gyártók, importőrök és a továbbfelhasználók kötelessége biztosítani, hogy olyan anyagokat gyártsanak, hozzanak forgalomba vagy használjanak fel, amelyek nincsenek káros hatással az emberi egészségre vagy a környezetre. A rendelkezések az elővigyázatosság elvén alapulnak. A REACH-rendelet létrehozta az Európai Vegyianyag-ügynökséget (*European Che-*

50. COM(2010) 639. végleges 3.

51. Lásd <http://eur-lex.europa.eu> [LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:312:0003:01:HU:HTML].

52. A hulladék veszélyességét eredményező tulajdonságok az irányelv III. számú melléklete szerint különösen: robbanásveszélyes, ártalmas, mérgező, rákkeltő, környezetre veszélyes.

micals Agency, ECHA), amely alapvetően a vegyi anyagok regisztrálásával, valamint az erre vonatkozó kiértékeléssel kapcsolatos feladatokat látja el.

Vízminőség. A vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK keretirányelv célkitűzése egy EU-keret létrehozása a szárazföldi felszíni vizek, az átmeneti vizek, a parti tengervizek és a felszín alatti víz védelme érdekében, megakadályozandó a vízi ökoszisztémáktól közvetlenül függő szárazföldi ökoszisztémák és vizes területek további romlását, védve és javítva állapotukat, elősegítve a fenntartható vízhasználatot a vízi környezet fokozott védelme, a felszín alatti vizek szennyezésének fokozatos csökkentése, a további szennyezés megakadályozása és az árvizek és aszályok hatásainak enyhítése céljából. A Bizottság az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel együtt létrehozta az európai vízinformációs rendszert (*Water Information System for Europe*), amely számos, uniós szinten gyűjtött adatot és információt tartalmaz. Alapvető célkitűzése az adatokhoz való hozzáférés és az adatcsere lehetővé tétele nyilvános internetes portálján keresztül. Az EU vízpolitikáját számos további jelentős joganyag szabályozza. Ilyen az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK irányelv, a 2006 februárjában elfogadott fürdővizek minőségéről szóló 2006/7/EK irányelv, továbbá az EU csatlakozott a regionális vizek védelmét biztosító számos nemzetközi megállapodáshoz is.⁵³

Természetvédelem, a biodiverzitás megőrzése. Az EU fontos célként tűzte ki mind a természet, mind a biológiai sokféleség megőrzését és számos nemzetközi egyezménynek részese.⁵⁴ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelme érdekében a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv) létrehozta a Natura 2000 európai ökológiai hálózatot, amely az Európai Unió összes tagországát átszövi. A hálózat a tagállamok által a szóban forgó irányelvvel összhangban kijelölt közösségi jelentőségű területekből, különleges természetmegőrzési területekből, valamint a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv⁵⁵ (madárvédelmi irányelv) alapján különleges madárvédelmi területeknek nyilvánított területekből áll.

A természetvédelem körében említést kell tenni a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK rendeletről, amely a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményben (CITES) foglaltaknak a közösségi joganyagba történő átültetését valósítja meg.

53. Ilyen többek között a határokat átlépő vízfolyások és nemzetközi tavak védelméről és használatáról szóló Helsinkii Egyezmény, a Rajna védelméről szóló egyezmény, a Balti-tenger védelméről szóló Helsinkii Egyezmény, valamint az Atlanti-óceán északkeleti része tengeri környezetének védelméről szóló Párizsi Egyezmény.

54. Így csatlakozott a vizes élőhelyek megőrzéséről szóló 1971. évi Ramsari Egyezményhez, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló 1973. március 3-i Washingtoni Egyezményhez (CITES), a vándorló vadon élő állatfajok védelméről szóló 1979. június 23-i Bonni Egyezményhez, az európai vadon élő növények, állatok és természetes élőhelyek védelméről szóló 1982. évi Berni Egyezményhez, a biológiai sokféleségről szóló 1992. évi Rio de Janeiró-i Egyezményhez.

55. Az irányelvet – figyelemmel többszöri módosítására – az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelvével a vadon élő madarak védelméről újrakodifikálta és hatályon kívül helyezte.

Az Európai Unióba való felvétel egyik feltétele volt, hogy a jelentkező ország minden területen hozza összhangba jogrendjét⁵⁶ a hatályos közösségi joggal (*acquis communautaire*). „A jogközelítés folyamata két fő részből áll: egy kifelé mutató, a nemzeti szintről a közösségi szint felé irányuló folyamatból, és egy befelé irányuló, a Közösség szintjéről a nemzeti szabályozás szintjére tartó eljárásból.”⁵⁷ A jogharmonizáció területén fontos dokumentum az 1995-ben megjelent *Fehér Könyv*,⁵⁸ azaz Közép- és Kelet-Európa társult országainak felkészülése az Európai Unió egységes belső piacába történő integrációra. Ennek érdekében jelent meg 1997-ben, majd 1998-ban újból kiadásra került a *Jogharmonizációs útmutató az Európai Unió környezetvédelmi joganyagához*,⁵⁹ közismert címén a *Guide*. A *Guide* a tíz közép- és kelet-európai társult ország számára megmutatta, hogyan feleljenek meg az EU környezetvédelmi *acquis*-ának. Tartalmazta továbbá az ún. *Table of Concordance*-ot, vagyis az adott ország nemzeti joganyagát és a közösségi jogot összehasonlító táblázatot, amelyen követhető volt, hogy az érintett ország hol tart egy-egy konkrét direktíva harmonizációja terén.

Hazánk 2004. május 1. napjával az Európai Unió tagjává vált. A csatlakozási tárgyalások eredményeként hazánk átmeneti mentességet kapott bizonyos környezetvédelmi követelmények alól: 2005. december 31-ig a csomagolás és a csomagolási hulladék, 2015. december 31-ig a települési szennyvízkezelés, 2005. december 31-ig a nagy tüzelő berendezések és 2005. december 31-ig a veszélyes hulladékok vonatkozásában.

A fentiek alapján jól látható, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos joganyagunk az Európai Unió normáinak megfelelő kialakítása alapvetően megtörtént. A jogalkotás mellett azonban a környezet tényleges védelme érdekében fontos a jogszabályok végrehajtása, ami megfelelő szervezetrendszer hiányában nem valósulhat meg. Ezért szükséges volt a megfelelő hatósági jogkörökkel felruházott olyan igazgatási szervezetrendszer kialakítása és működtetése, amely biztosítja a megszületett jogszabályok betartását.

A környezetvédelmi hatóságok létrehozásának igénye a környezetvédelmi szabályozás kialakulásával egy időre esik. A környezetvédelemnek 1978 előtt lényegében nem volt állami szervezete, 1977-ben állítottak fel egy országos hatáskörű szervet, az Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatalt (OKTH), majd 1979. október 1-jétől létrejöttek a területi szervek: a Budapest és Pest megye területére kiterjedő illetékességű felügyelőség mellett hat régióban működött környezetvédelmi felügyelőség. Ez a szervezet alapvetően szűk hatáskörrel rendelkezett, alapvetően koordinációs és tájékoztatási feladatokat látott el.

56. A harmonizációval kapcsolatban részletesen lásd STEINER–WOODS–TWIGG–FLESNER (35. l.), KECSKÉS László: *EU-jog és jogharmonizáció* (Budapest: HVG-Orac³2009).

57. BÁNDI Gyula: *Környezetjog* (Budapest: Osiris⁵2006) 346.

58. *White Paper: Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union*, COM(95) 163, 1995. május.

59. *Guide to the Approximation of European Union Legislation. Commission Staff Working Paper*, SEC(97) 1608, Brussels, 25. 08. 1997.

Ebből alakult ki folyamatosan a jogi szabályozás fejlődésével az a szervezet, amelyik – az új jogszabályok (például a veszélyes hulladékok elleni védekezés, a zaj elleni védekezés) nyomán és a feladatai bővülésével – folyamatosan elkezdte gyakorolni a hatósági jogköröket, és a területi szervek egyre szélesebb hatáskörrel, egyre hatékonyabban kezdtek működni. A jelenleg létező szervek hatásköreinek és feladatainak meghatározását jelentősen befolyásolta hazánk uniós csatlakozása, hiszen a feladatok és hatásköröket úgy kellett megállapítani, hogy azok biztosítsák az Európai Unió környezetvédelmi joganyagában meghatározott feladatok teljes körű, maradéktalan ellátását.

A jelenleg hatályos 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében 2005. január 1. napjától léteznek a hatósági feladatokat ellátó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek és az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség. Emellett a vízügyi igazgatás feladatait a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, valamint a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság látja el; a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért a nemzeti park igazgatóságok felelősek.⁶⁰

A fentiekből látható, hogy a nemzetközi és az uniós környezetvédelmi joganyag egymást kiegészítve, egymást erősítve jelenik meg az egyes tagállamokban, így Magyarországon is. Kiemelendő azonban, hogy bizonyos területeken mind a nemzetközi, mind az uniós szabályozás további fejlesztést igényel. Ilyen elsősorban a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos szabályozás, amely a fenntartható fejlődés igényét teljes mértékben kielégítő további jogalkotási követelményt támaszt. Meg kell említeni továbbá a veszélyes anyagok szabályozását is, hiszen a vörösiszap-katasztrófa rámutatott arra, hogy ez a terület mindenképpen felülvizsgálatot, illetve további szigorú szabályozást igényel. Mindemellett a hazai joganyag is számos egyéb esetben felülvizsgálatra szorul. Ilyen például a környezetvédelmi engedélyezés kérdésköre, amelynek egyszerűsítése elengedhetetlen. A folyamatos jogfejlődés ugyanakkor igényli egy olyan szervezetrendszer fennállását is, amely hatékonyan és eredményesen tud reagálni a különböző kihívásokra. Amint látható, hazánkban is kialakult az a szervezetrendszer, amely képes lehet biztosítani a jogszabályok megfelelő végrehajtását és érvényesülését a környezetvédelem területén. Az újonnan jelentkező feladatok, európai uniós jogszabályok, illetve a környezetvédelem újabb és újabb kihívásai azonban igénylik a feladatok és hatáskörök, valamint a szervezetrendszer folyamatos felülvizsgálatát.

60. Jelenleg tíz ellátó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség létezik, amelyek illetékességi területének határai – ellentétben a hagyományos dekoncentrált szervek illetékességi területének meghatározásával – a vízgyűjtő területek határaihoz igazodnak. Jelenleg tíz nemzeti park igazgatóság működik.

Kristó Katalin

KORMÁNYZATI HÁTTÉRAPPARÁTUS NAGY-BRITANNIÁBAN ÉS NÉMETORSZÁGBAN*

A végrehajtó hatalom fejének munkaszervezetei a legtöbb demokratikus berendezkedésű államban nagy befolyású intézmények. A brit közigazgatás központjában két meghatározó koordinatív szerv található: a Miniszterelnök Hivatala (*Prime Minister's Office*) és a Kabinethivatal (*Cabinet Office*). E szervezetek kulcspozícióit a brit állam legkiemelkedőbbjei töltik be. Azok a színterek, ahol e vezetők a politikai diskurzust megvalósítják, a politikai döntéshozatal csúcát jelentik. Ezek a szervek, személyek és színhelyek a végrehajtó hatalom magját képezik, amelyet a britek gyakran informálisan a „kormányzat központjának” neveznek.

Németországban a Német Szövetségi Kancellári Hivatal támogatja a kormányzati munkát. Alkotmányjogi szempontból a szövetségi kancellár különlegesen erős pozíciót foglal el a kormányzati rendszerben. A valóságban azonban hatalmát számos tényező korlátozza, amelyek elsősorban a koalíciós kormány dinamikájából és az eltérő pártérdekek széthúzó erejéből erednek. Ezek miatt szinte elképzelhetetlen, hogy a végrehajtó hatalom feje képes eleget tenni a kormányzat irányításával összefüggő számos összetett feladatnak a Szövetségi Kancellári Hivatal közigazgatási (és gyakran politikai) támogatása nélkül. Jóllehet a német Alaptörvényből hiányzik a kancellária alkotmányos megalapozása, a hivatal alapvető fontosságú a végrehajtó hatalom zavartalan működéséhez.

Ebben a tanulmányban a brit hivataloknak az utóbbi másfél-két évtizedben bekövetkezett reformjait és egymáshoz való viszonyukat, valamint a magyar kormányzati háttérapparátusra nagy hatással bíró Német Szövetségi Kancellári Hivatal mintegy négy-öt évtizedes fejlődését tekintem át.

* Ez az írás 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 két tanulmány összevont és rövidített változata.

A BRIT KORMÁNYZATI HÁTTÉRAPPARÁTUS

A brit miniszterelnök és a kabinet munkaszervezetei vonatkozásában egyfajta kettős struktúra érvényesül: a háttérapparátusi funkciókat a Kabinethivatal és a Miniszterelnök Hivatala látja el. A kormányfő munkáját közvetlenül az utóbbi támogatja, míg az előbbi a kormányzati koordinációért felel. Ma már valójában mindkettő a miniszterelnök szolgálatában áll.

A kormányzati háttérintézmények az egyes miniszterelnökök hivatali ideje alatt megállíthatatlan fejlődésen mentek keresztül, mind a központi végrehajtásban betöltött szerepüket, súlyukat, mind szervezeti tagoltságukat és létszámukat illetően. Azonban mindkét hivatal életében kiemelhető néhány nagyobb reform, szervezeti átalakítás. A legnagyobb változások Tony Blair miniszterelnökségének idejére tehetők; a Blair-féle reformok célja egyértelműen az volt, hogy a kormányfő ellenőrzési, vezetési kompetenciája fogja át az egész központi közigazgatást.¹

A KABINETHIVATAL SZERVEZETI VÁLTOZÁSAI • A Kabinethivatal (*Cabinet Office*) reformját illetően két kiemelkedő szakasz határozható meg: az 1997 és 2001 között bekövetkezett változások, amelyek egy szervezeti összevonás körül összpontosulnak, valamint a 2001–2002-ben lezajlott átalakítások, amelyek a miniszterelnök hivatalának a Kabinethivatalon belüli kialakításával függnek össze.

Tony Blair 1997-es hivatalba lépését követően számos új, illetve megújult politikai szervezeti egységet alakítottak ki a Kabinethivatalban. Ilyen a *Performance and Innovation Unit*, a *Social Exclusion Unit*, a *Women's Unit* (amely egyszerű áthelyezéssel került a Kabinethivatalba, nem pedig új egységként), a *Regulatory Impact Unit* (korábban is a Kabinethivatalban kapott helyet) és az *Anti-Drugs Coordination Unit* (ez a *Privy Council*-ből került át ide).

Ezek közül az első kettővel kell itt részletesebben foglalkozni. A *Performance and Innovation Unit* 1998-ban került a Kabinethivatalba, mégpedig a központi kormány hatékonyságát elemző átfogó vizsgálatot követően, melyet a *Cabinet Secretary* (kabinetttitkár) folytatott le. Ezt a hivatalt több minisztérium szakterületén átívelő feladatok ellátására hozták létre. Kezdetben a kormánynak a városokban és vidéki régiókban való megjelenésével kapcsolatos feladatokat látott el, biztosítva azt, hogy a kormányzati kommunikáció minden brit állampolgárhoz törés nélkül eljusson. Később megbízták a kormány általános stratégiájának folyamatos felülvizsgálatával és az ezzel kapcsolatos tapasztalatairól jelentés- és javaslatlétellel. A részleg tevékenysége ellátásához mind a köz-, mind a magánszférából toborzott szakembereket. A kezdeti időszakban a személyzet több mint fele a magánszférából – többnyire az ipari, egyetemi szférából, valamint az NGO-któl – érkezett a hivatalba. Ennek oka az volt, hogy közszolgálati dolgozói új munkaszervezési módszereket és eljárásokat tanulhassanak tőlük.

A *Social Exclusion Unit* elnevezésű részleg 1997-ben állította fel a kormány, de tényleges működését csak 1998-ban kezdte meg. Ez a részleg a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek felzárkóztatásával foglalkozik, és ennek a személyzete is a köz- és a

1. FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei” *Politikatudományi Szemle* 2002/3–4, 54.

magánszférából rekrutálódott. Egy-egy kiemelt döntés előkészítési munkálatai során továbbá külső szakértőket is bevontak a munkába határozott idejű megbízással.

A Kabinethivatal 1997 utáni történetének mégis a legfontosabb állomása az *Office of Public Service*, a Közszolgálati Hivatal beépítése volt a kormányzati háttérapparátusba. A Kabinethivatal korábbi szerveinek és a közszolgálati hivatalnak az összeolvadása 1998-ban kezdődött, azzal a céllal, hogy hangsúlyozzák a politikaformálás és a végrehajtás közötti szoros kapcsolatot. A közigazgatás modernizációs szándékait mutatja az is, hogy a miniszterelnök kinevezte az első e-követet, aki az információs társadalomból fakadó feladatok képviselője lett a kormányzati döntéshozatalban. A hivatal fő funkciója a közszolgálat és a közszféra működésének általános „szemmel tartása”,² amely magában foglalja a közszolgálat számos elemét: a toborzást, a kiválasztást, a képzést, valamint a továbbképzést. A hivatal és a Kabinethivatal összeolvadása ékes bizonyítéka annak a szándéknak, hogy a teljes közigazgatás feje a miniszterelnök legyen.

A MINISZTERELNÖK-HELYETTES HIVATALA (2001–2002) • 2001-ben, Tony Blair újraválasztását követően a miniszterelnök a kormányzati szervezetet érintő újabb változásokat jelentett be, amelyek egyik központi eleme a miniszterelnök-helyettes hivatalának kialakítása volt a Kabinethivatalon belül. A 2001–2002-es reform másik fontos része az átszervezés volt, amelynek következtében néhány szervezeti egység a minisztériumoktól a Kabinethivatalba került (például az Esélyegyenlőségi Bizottság az oktatásért felelős minisztériumba), más kabinethivatali egységeket pedig áthelyeztek különböző minisztériumokba (például a kábítószer-ügyekkel foglalkozó fentebb említett szervezeti egység a Belügyminisztériumba került). A brit miniszterelnök-helyettes – azon túl, hogy felelős a kormányzati politikáért és döntésekért – konkrét feladatokat is ellát. Többek között a belügyi bizottság elnökeként az oktatási, migrációs, egészségügyi feladatok koordinációját valósítja meg.

A 2001–2002-es változások eredményeként ún. *ötpilléres szervezet* alakult ki a Kabinethivatalban. Ennek elemei: 1. a miniszterelnök-helyettes hivatala, 2. kabinettitkárságok, 3. a *Cross-cutting Units*, 4. a Közszolgálati Menedzsment és 5. a *Support Service*.

A miniszterelnök-helyettes hivatalában a vizsgált időszakban négy szervezeti egység található, amelyek különböző szakterületekért felelősek, így az elektronikus közigazgatásért, a közszolgálati reformért, a szociális felzárkóztatásért, valamint a kormányzati koordinációért. A titkárságok a kabinetet és a kabinetbizottságokat szolgálják ki, valamint tanácsadó tevékenységet látnak el a bizottsági elnökök részére az egyes szakterületeket illetően. A *Cross-cutting Units* a fentebb említett *Performance and Innovation Unit*ot és a *Women's Unit*ot egyesíti. Az előbbi feladatkörébe tartozik a kormányzati kapacitásfejlesztés, a politikaformálás és a végrehajtás reformja; az utóbbi a nemek közötti egyenjogúság kérdéseivel foglalkozik, s tanácsaival támogatja az Esélyegyenlőségi Bizottság munkáját. A Közszolgálati Menedzsment valójában három bizottság munkáját összefogva a közszolgálati reform kidolgozásának centruma,

2. Martin BURCH – Ian HOLLIDAY: *The Prime Minister's and Cabinet Offices. An executive office in all but name* (Oxford: Oxford University Press 1996) 39.

amely ellátja a koordinációt a közszolgálattal foglalkozó szervezetek között, a *Support Service* pedig az adminisztratív háttérrel jelentő tevékenységeket végzi (kommunikáció, pénzügy, humánerőforrás, infrastruktúra).

2002-ben a miniszterelnök-helyettes új hivatalát is átszervezték. Ennek eredményeképpen a hivatal egy különálló minisztériumként alakult újjá. E változással jelentősen csökkent a Kabinethivatal mérete, feladatköre, valamint kiadásai. A miniszterelnök-helyettes hivatalának kiválása további szervezeti változásokat vont maga után, ami a Kabinethivatal stratégiai szerepe megerősödéséhez vezetett.

2002-ben újradefiniálták a Kabinethivatal tevékenységi köreit is. Így önálló feladatként határozták meg a miniszterelnök támogatását a kormány vezetésében, a kormány munkájának segítését, a miniszterelnök által megjelölt politikák végrehajtását, a közszolgálati reformprogram végrehajtásának irányítását és a biztonságpolitikai koordinációt. 2003-ban megszületett a *Better Cabinet Office Programme*, újból átalakítva a hivatal feladatait és célként tűzve ki az üzletimenedzsment-eljárások átvételét.

A MINISZTERELNÖK HIVATALA SZERVEZETI VÁLTOZÁSAI • Tony Blair kormányzása alatt ez a hivatal sem maradt érintetlen, sőt reformjai ugyancsak a Blair által vezetett két kormányciklushoz köthetők. E reformokra több szakaszban került sor.

A hivatalnak az 1997-es reformot megelőző szervezetét ún. 4+5-ös felépítés jellemezte, azaz a négy *alapvető* egység mellett öt *kiegészítő* szervet találunk.

A négy fő elem 1. a *Private Office* (magániroda), amely a miniszterelnök és a kormányzati adminisztráció közötti kapcsolattartást támogatja, 2. a *Political Office* (politikai iroda), amely a miniszterelnök és a pártja közötti koordinációt segíti, 3. a *Press Office* (sajtóiroda), amely a miniszterelnök és a média közötti kapcsolattartást segíti, és 4. az egyéni politikai tanácsadók csoportja. Ezek a hivatalok, mint látható, minden létező megközelítésben támogatni kívánják a miniszterelnököt, biztosítva mind az adminisztrációval, mind a kormánypárttal, mind pedig a médiával történő kapcsolattartását.

Ezeket az alapvető részlegeket öt további szervezet egészíti ki. Így 1. a kinevezési osztály, amely hagyományosan a *Private Office* része, de valójában attól elkülönülten végzi munkáját, és azok kinevezésével foglalkozik, akikre vonatkozóan a miniszterelnök tesz javaslatot az uralkodónak és akiket ténylegesen a miniszterelnök választ. 2. A kitüntetésekkel foglalkozó osztály, általában hat hivatalnokkal, akik az állami kitüntetésekben részesülők listájának összeállításával foglalkoznak. 3. A harmadik kiegészítő tevékenységet a titkos iratok kezelésével járó feladatok jelentik. A szóban forgó időszakban az itt folyó munka harminc év iratainak felülvizsgálatát jelentette aszerint, hogy feloldható-e e dokumentumok titkossága vagy sem. A vizsgálat nyomán a titkos iratok kb. négy százalékát találták olyan érzékenységűnek, hogy a titkosságukat nem oldották fel. 4. A „kerti szoba személyzete” a gépelési, titkársági és egyéb adminisztratív feladatokat látja el a miniszterelnök és a magániroda részére. Az elnevezés arra utal, hogy az e szervnek helyt adó iroda a Downing Street 10. földszintjén található és ablakai a kertre néznek. 4. Ezen túl külön egység a kiszolgáló személyzet: szakács, recepciós, futár, őrök, takarítók.



Tanulmány a *Remake*-hez

SZERVEZETI REFORM 1997 ÉS 2001 KÖZÖTT • 1997 májusa és 2001 júniusa között a Miniszterelnök Hivatalában négy jelentősebb változás történt. Az első a *Chief of Staff* elnevezésű operatív vezető kinevezése volt, aki ugyan tanácsadói megbízással került a szervezetbe, de a közszolgálati dolgozók feletti hatáskört kapott. A másik fontos változás a különleges tanácsadók létszámának ugrásszerű növekedése. A harmadik újítás a *Strategic Communications Unit*, a stratégiai kommunikációs részleg kialakítása volt, és végül a negyedikként két új szervezeti

egység kialakítása (*Social Exclusion Unit* és *Performance and Innovation Unit*), amelyek a miniszterelnöknek tartoztak jelentéstételi kötelezettséggel, de szervezetenként a Kabinethivatal részei.

A miniszterelnök döntése, mely szerint operatív vezetőt nevez ki hivatalába, nem volt egészen új keletű. E posztot ugyanis Margaret Thatcher hozta létre David Wolfson számára 1979-ben, aki 1985-ig töltötte be a fizetés nélküli politikai tanácsadó tisztségét. A szakirodalom kakukktójásnak tekintette ezt a pozíciót, mivel Wolfson alá nem tartozott személyzet, amelynek a főnöke lett volna, illetve előtte és utána sem töltötte be senki ezt a posztot. A Thatcher által kitalált pozíció azonban csak nevében azonos az 1997-ben létrehozott *Chief of Staff* tisztséggel. Az új vezetői megbízás ugyanis fizetett politikai tanácsadói munkakört jelentett. Felelősségi körébe tartozott a Downing Street 10. teljes működésének irányítása és koordinációja, és ebben a tekintetben a miniszterelnöknek tartozott beszámolóval.

A másik nagy változás a tanácsadói létszám gyors növekedése volt. Amíg a jogi szabályozás szerint a kabinetminisztereknek legfeljebb két különleges tanácsadójuk lehet, addig a Miniszterelnök Hivatalában korlátlan számú tanácsadót lehetett kinevezni. A Munkáspárt 1997-es hatalomra jutása előtt hat különleges tanácsadó dolgozott a hivatalban. Ez a létszám 1997 októberére 18-ra nőtt, két hónap múlva pedig 25-re. Ez a létszámnövekedés az új kormány háttérapparátusának teljes kiépülését jelentette, hiszen a kormányzati ciklus hátra lévő éveiben a létszám már nem változott említésre érdemes mértékben.

A harmadik jelentős szervezeti változás a *Strategic Communications Unit* létrehozatala. Ennek az lett a feladata, hogy koherens képet mutasson a kormányzati politikáról azzal, hogy a különböző minisztériumok által közzétett információkat koordinálja a kormányprogramnak megfelelően. Az új szervezeti egység hatfős, politikai tanácsadókból, korábbi újságírókból és ügyintézőkből álló személyzettel működött.

Végül az utolsó újítás a már említett *Social Exclusion Unit* és a *Performance and Innovation Unit* kialakítása volt.

Látható, hogy e periódusban a kormányzati háttérapparátus átszervezéseinek középpontjában a kormányzati politika egységesítése és a kormányzati kommunikáció

erősítése állt. Annak érdekében, hogy még inkább hangsúlyozzuk a kormányzati kommunikáció fontosságát, érdemes kiemelni, hogy a kormányzat médiakapcsolatainak koordinációja teljes mértékben a miniszterelnöki sajtóiroda (*Press Office*) feladatkörévé vált. A miniszterek csak a miniszterelnök *Private Office*-ával és sajtóirodájával folytatott előzetes egyeztetés után nyilatkozhattak a sajtónak, ami mutatja a stratégiai kommunikációs részleg jelentőségét is. Ebben az időszakban az esetek többségében személyesen a miniszterelnök nyilatkozott a kormány nevében, még ágazati kérdésekben is.

SZERVEZETI REFORMOK 2001-BEN ÉS 2005-BEN • Tony Blair vezetésével a brit Munkáspárt fölényesen megnyerte a 2001-es választásokat is, amiben valószínűleg jelentős szerepe volt a kormányzat fent kifejtett kommunikációs tevékenységének. A 2001-es általános választásokat követően újra reformfolyamatok indultak meg a Miniszterelnök Hivatalában. Ennek során a *Private Office* összeolvadt a *Policy Unit*tal és együtt alkotják a *Policy Directorate*-et. A miniszterelnöki *Private Secretary*-t megszüntették, helyébe egy politikai tanácsadó lépett. A *Chief Press Secretary* feladatait két miniszterelnöki szóvivő vette át. Egy új pozíció is született: a *Director of Communications and Strategy*, akinek a fő feladata a *Strategic Communications Unit*, a *Press Office* és a központi közgazgatás információs stratégiájának felügyelete.

Mindezeket túl 2001 júniusában a miniszterelnök három további szervezeti egység felállítását jelentette be: a *Prime Minister's Delivery Unit*, az *Office of Public Services Reform* és a *Prime Minister's Forward Strategy Unit* kiépítését. Az első közvetlenül a miniszterelnöknek jelent, a második a kabinettitkárságon, a harmadik pedig a Kabinethivatal vezetőjén keresztül tesz jelentést a miniszterelnöknek.

A *Delivery Unit* feladata, hogy biztosítsa a kormány céljainak elérését a négy legfontosabbnak tartott területen: egészségügy, oktatásügy, bűnüldözés és közlekedésügy. Az *Office of Public Services Reform* javaslatokat tesz a kormánynak a közszolgálat és a közszolgáltatások terén kitűzött radikális reformok megvalósítására. Tanácsadói tevékenysége a közszolgáltatások teljes körére kiterjed, beleértve a központi és a helyi igazgatás feladatait is. A *Forward Strategy Unit* feladata, hogy támogassa a miniszterelnököt a konzervatív politika kialakításában, valamint különböző stratégiai projekteket vállaljon.

Ez a szervezeti felépítés a személycseréket leszámítva változatlan maradt 2002 júniusáig, amikor létrejött a *Strategy Unit* a *Performance and Innovation Unit* és a *Forward Strategy Unit* összevonásával. Az új stratégiai részleg feladatául kapta a hosszú távú stratégiai tervezést és elemzést.

A Miniszterelnök Hivatalának átszervezésére ez után csak 2005-ben került sor, az alábbi részlegek kialakításával: 1. A 2001-ben létrehozott *Policy Directorate* tanácsadó testületként a miniszterelnököt támogatja belpolitikai és gazdaságpolitikai kérdésekben, valamint közvetíti e kérdéskörökben a miniszterelnök álláspontját a miniszterek felé. 2. A *Parliamentary Section* a miniszterelnök parlamenti feladatainak ellátását segíti. 3. Új szervezeti egység a *European and Foreign Policy Advisers' Office*. Ez a hivatal a miniszterelnök tanácsadó és segítő szervezete európai uniós ügyekben és külügyekben. 4. Szintén új az *Events and Visits Office*, amely a miniszterelnök külföldi kormányfőkkel történő találkozásait szervezi, lebonyolítja a hivatalos utazásokat és a Downing Streeten tartott fogadásokat is. 5. Megmaradt a korábbi *Strategic Com-*

munications Unit, amelyen belül a *Press Office* tartja a napi kapcsolatot a médiával, a *Corporate Communications Division* pedig felelős minden kommunikációs csatornáért a kormányzat és az állampolgárok között, beleértve a kormányzati honlap (www.pm.gov.uk) működtetését, valamint a miniszterelnök levelezését is. 6. A kinevezéssel és kitüntetéssel foglalkozó részlegek változatlan formában és feladatkörrel működnek tovább, és érintetlen maradt a titkos iratokkal foglalkozó részleg, a „kerti szoba személyzete”, valamint a kiszolgáló személyzet szervezeti felépítése is, amelyek továbbra is a Downing Street 10. mindennapi működését szolgálják.

A KABINETHIVATAL ÉS A MINISZTERELNÖK HIVATALA EGYMÁSHOZ VALÓ VISZONYA • A két hivatal formálisan elkülönül, hiszen eltérők a funkcióik és a feladataik, különböző épületekben kapnak helyet,³ és minden hivatalos dokumentum elkülönült szervezetként tartja nyilván őket. Jelentőségük azonban akkor ragadható meg igazán, ha megértjük a kapcsolatot köztük és átlátjuk a brit központi végrehajtásban betöltött szerepüket. A Miniszterelnök Hivatala és a Kabinethivatal erősen integráltak. Bár mindig voltak kapcsolódási pontok köztük, elmondható, hogy napjainkban a működésük egységesebb, mint valaha. Ennek egyik eszköze a *Chief of Staff* a Miniszterelnök Hivatalában, aki a két szerv közötti együttműködésre törekszik. A kapcsolatot erősítik a miniszterelnök elnökletével hetente tartott értekezletek a Downing Street 10-ben, amelyeken részt vesz a Kabinethivatal minisztere, a kabinettitkár, a kabinettitkárságok vezetői, a *Chief of Staff* és a *Policy Unit* vezetője is. A harmadik összekötő elem az egyre szorosabb kapcsolat a kabinettitkárságok és a *Policy Unit* működése között. A negyedik – egyben legfontosabb – elem a két hivatal újjászervezésével kapcsolat: az 1998-as reformot a *Cabinet Secretary* dolgozta ki. Ha e két hivatalt együtt szemléljük, arra a megállapításra jutunk, hogy a brit kormányzat központjában ma már megvalósult a brit miniszterelnök hatalmas centrális hivatala, amely formálisan két részből áll ugyan, de egységes irányítás alatt működik.

A NÉMET KORMÁNYZATI HÁTTÉRAPPARÁTUS

A Német Szövetségi Kancellári Hivatal a német szövetségi kormány és a kormányfő munkáját segítő hivatal, a központi kormányzati politika koordinációs szerve. Az 1871-ben létrehozott hivatal elsődleges feladata a kancellár támogatása a szövetségi kormány munkájának összehangolásában. Ennek érdekében a hivatal szoros kapcsolatot tart a minisztériumokkal, amiben kiemelt szerepet játszik az ún. tükörreferatúra rendszere: a referatúrák leképezik a minisztériumok rendszerét, közvetítve egyfelől a kormányzati elképzeléseket a minisztériumok felé, másfelől informálva a kancellárt a minisztériumokban folyó munkáról.

A Kancellári Hivatal az egyik olyan politikai eszköz, amelynek segítségével a mindenkori kancellár megteremtheti a kormányfői intézmény súlyát, központi szerepét

3. A Miniszterelnök Hivatala a híres Downing Street 10., a Kabinethivatal főbb egységei pedig innen egy sarokra, a Whitehall 70. alatt találhatóak. A két épületet fizikailag egy folyosó is összeköti, így egyszerű az átjárás a két intézmény között.

a kormányzat egészében. A hivatal ugyanis olyan adminisztratív, stratégiai-tervezési, koordinációs, szakértői és tanácsadói feladatokat lát el, amelyek a kancellár központi szerepének háttéréül szolgálnak. Ilyen struktúra hiányában a kancellár egymaga vagy akár szűkebb stábjá nem tudna előállni a legfontosabb problémákat érintő javaslatokkal, „policy-kkal” és előterjesztésekkel; nem tudná ellátni a kormányzati koordináció feladatát, hiszen nem lenne hozzá sem elegendő információja, sem belső kommunikációs kapacitása; s végül nem tudná tematizálni a közéleti diskurzust, hiszen nem volna külső kommunikációs kapacitása sem.⁴

Ami e hivatal szervezetét illeti, élén a hivatalvezető (*Chef des Bundeskanzleramtes*) áll, akit gyakran kancelláriaminiszternek is neveznek. Tagja a kormánynak, részt vesz annak ülésein, ahol szavazati joggal rendelkezik. A hivatal feladata a kormány üléseinek előkészítése; az ülések napirendjét a hivatal vezetője állítja össze. A kormányülések előtti államtitkári értekezletet is ő vezeti. A hivatal vezetője kapcsolódási pontot jelent a parlament, a tartományok, az egyes társadalmi csoportok és az állampolgárok között, továbbá kiemelt szerepet játszik a külföldi államokkal történő kapcsolattartásban is.

A hivatalban jelenleg három államminiszter is tevékenykedik: a Kancellári Hivatal államminisztere, a menekültügyi és migrációs államminiszter, valamint a kulturális és a médiával kapcsolatos ügyekért felelős államminiszter. A hivatal osztályokra tagolódik, amelyek élén osztályvezetők koordinálják a munkát. Jelenleg hat osztály működik: a belügyi, a külügyi, a biztonság- és fejlesztéspolitikai osztály, a szociális, egészségügyi, foglalkoztatási, infrastrukturális ügyekért felelős osztály, a pénzügyi és gazdaságpolitikai osztály, az európai ügyekért felelős osztály és a szövetségi hírszolgálat.

A KANCELLÁRI HIVATAL KIALAKULÁSA ÉS FEJLŐDÉSE • A Német Szövetségi Kancellári Hivatal a kancellári berendezkedéssel egyidős intézmény, így fejlődésük nemcsak párhuzamos, hanem egyfelől a kancellár szerepének növekedése tükröződik a hivatal fejlődésében, másfelől a kancellár szerepének erősödése elképzelhetetlen volt egy jól működő hivatal nélkül. A Kancelláriát 1871-ben a német birodalom első kancellárja, Otto von Bismarck hozta létre. Fejlődésének története már a kezdetektől tükrözte az állami és a kormányzati apparátus evolúcióját. Kezdetben a kormányzati funkciók teljes körének támogatására kiterjedt a feladatköre, ám ahogy a kormányzati tevékenység a jóléti állam koncepciójának megjelenésével egyre inkább kiterjedt a gazdasági és szociális ügyekre, egyfajta szuperminisztériummá nőtte ki magát.⁵

ADENAUER, ERHARD ÉS KIESINGER KORSZAKA • A Német Szövetségi Köztársaság kancellárjai mindig arra törekedtek, hogy saját vezetési stílusuknak megfelelően formálják a Kancellári Hivatal eredeti funkcióit és szervezetét. E törekvés különösen Konrad Adenauer, az első szövetségi kancellár esetében volt szembeötlő. Az új kormányzati struk-

4. FEHÉR (1. lj.) 44.

5. Ferdinand MÜLLER-ROMMEL: „The Chancellor and Staff” = Stephen PADGETT (szerk.): *Adenauer to Kohl. The development of the German chancellorship* (Washington: Georgetown University Press 1994) 107; <http://www.leuphana.de> [fileadmin/user_upload/PERSONALPAGES/Fakultaet_1/Mueller-Rommel_Ferdinand/files/00006590.pdf].

túra 1949-es felállításakor a kancellár munkájának közvetlen támogatására eredetileg egy belügyi és egy külügyi államtitkárságot, egy sajtó- és információs irodát, valamint egy olyan hivatalt állítottak volna fel, amely a Németországot ellenőrzésük alatt tartó szövetséges hatalmak parancsnokságával tartotta volna a kapcsolatot.⁶ Később ez a koncepció megváltozott. Adenauer megválasztásának másnapján (1949. szeptember 16-án) felállította a Kancelláriát, s benne a Szövetségi Sajtóhivatalt is. Így – a korábbi tervvel ellentétben – csak egy hivatal jött létre, ami persze a tervezettnél nagyobb méretű volt, s magában foglalta a sajtó- és információs irodát, valamint a belügyi és a külügyi részleget is; s ez utóbbiba építették be a személyzeti, szervezési, protokoll- és konzuli feladatokat.⁷

Adenauer azonban a sajtóhivatalt végleges formájában nem a Kancellárián belül képzelte el, hanem önálló intézményként kívánta működtetni. Ennek következtében az 1949-ben elfogadott szövetségi költségvetésben már önálló intézményként jelent meg a Kancellária, a Szövetségi Sajtó- és Információs Hivatal (*Bundespresse und Informationsamt*, röviden *Bundespresseamt*),⁸ valamint a már említett konzuli és egyéb ügyekkel foglalkozó hivatal is. A Kancelláriáról hamar leválasztották a külügyi részleget, amely Külügyi Hivatal néven 1951-ben a nyugatnémet állam külügyminisztériuma lett. A kancellár saját apparátusa ettől kezdve az ún. Kancelláriából (*Bundeskanzleramt*) és a Sajtóhivatalból⁹ állt. Ez a kettős struktúra jellemzi a mai napig is a kancellárt kiszolgáló háttérapparátust.¹⁰

Adenauer elképzelése szerint a Kancellári Hivatal a kormányfő hivatala, nem pedig a kormány egészét támogató szerv. Ilyen körülmények között Adenauer hivatali ideje alatt létfontosságú volt a megfelelő kommunikáció kiépítése a hivatal és a minisztériumok, a parlament, a pártok, valamint a különböző érdekcsoportok között. Minthogy Adenauer 1951 és 1955 között egyben külügyminiszter is volt, ebben az időszakban a kül- és védelmi ügyek koordinációja – annak ellenére, hogy a Külügyi Hivatalt korábban leválasztották róla s ezzel önálló külügyminisztériumot hoztak létre – a Kancellári Hivatalhoz került. E téren az összes fontos stratégiai döntés tulajdonképpen a hivatalban koncentrálódott. Így a Szövetségi Kancellári Hivatal kiemelkedő szerepet játszott a háború lezárását követő német–amerikai tárgyalások során is.

6. Elmer PLISCHKE: *The West German Federal Government* (Bonn: Historical Division, Office of the Executive Secretary, Office of the U.S. High Commissioner for Germany 1952) 85–86.

7. FEHÉR (1. lj.) 44.

8. A költségvetésben már ekkor, 1949-ben önállóan nevesítették. A sajtóhivatal önállósága és a kancelláriával való egyenjogúsága 1958-ban tovább szélesedett. Ekkor nevezték ki a Szövetségi Sajtó- és Információs Hivatalt éveken át folyamatosan irányító Felix von Eckardt kormányzóvivőt államtitkárrá. Ezzel a lépéssel a sajtóhivatal vezetését a kancellária vezetésének rangjára emelték, megteremtve a sajtóhivatal valódi önállóságát. A Sajtó- és Információs hivatalt a mai napig államtitkár irányítja, aki egyben kormányzóvivő is. Vö. FEHÉR (1. lj.) 45.

9. Bár nem tartozik szűkebb tárgyunkhoz, érdemes utalásszerűen kiemelni a Szövetségi Sajtóhivatal jelentőségét. A hivatal berlini központjában ma már 450 fő dolgozik a kormányzat kommunikációján, és további 200 munkatársa a korábbi fővárosban, Bonnban a még ott működő tárcák kommunikációs tevékenységét segíti. A Sajtóhivatal egységei lényegében az egész kormányzatra kiterjedően végzik feladataikat.

10. PLISCHKE (6. lj.) 85–86.

Ami a politikai döntéshozatalt illeti, Adenauert gyakran jellemzik magányos döntéshozóként,¹¹ ám döntéseinek jelentős részét nem egyedül hozta, hanem egy szűkebb személyi körben dolgozta ki. Hétfő reggelenként összeült a „Monday-circle”-ként emlegetett csoport, amely a kancellárból, a Kancellári Hivatal vezetőjéből és a kormányzó Kereszténydemokrata Unió (CDU) frakcióvezetőjéből állt. A kollektív kormányzati döntéshozatal az Adenauer-érában nem volt jelentős; a kormányfő úgy tekintett kormányának tagjaira, mint egy szakértői csoportra, amelynek a véleményét bármikor kérheti, ha szüksége van rá. A tényleges kormányzati előkészítő munka a Szövetségi Kancellári Hivatalban zajlott, amelynek gyakorlatilag csak az eredménye jutott el a miniszterekhez.

Az Adenauert követő Ludwig Erhard kormányzása alatt a hivatal jelentősége alaposan lecsökkent. Erhard egy jól működő, koordinációs központként funkcionáló hivatalt örökölt, amelyben az alkalmazottak közvetlenül a kancellártól kapták az utasításokat. A megfelelő működést elismerve Erhard kancellári kinevezése nem eredményezett nagyobb személyi változásokat a Kancellárián belül, viszont összesen huszonhárom új státuszt hozott létre, és ezzel megvalósította a hivatal első jelentős létszámnövelését.¹²

Erhard felszámolta az Adenauer idején kialakult barátságos és közvetlen kapcsolatot a hivatal személyzetével, és visszahozta a kabinetkormányzás számos elemét a német politikába. A Kancellária ereje meggyengült, és lecsökkent a kormányzati döntés-előkészítésben betöltött szerepe is. Minisztereit jóval nagyobb önállósággal és felelősséggel ruházta fel, mint Adenauer, aminek köszönhetően a hivatal vezetőjének pozíciója is meggyengült. Erhard döntéshozatali stílusát az jellemezte, hogy a „tudományosan megalapozott” döntéseket szerette volna meghonosítani, ám ez gyakran a döntések halogatásához vezetett. Hivatali ideje alatt a Szövetségi Kancellári Hivatal egyfajta kutató- és információs ügynökséggé fejlődött vissza, elveszítve a minisztériumok felett korábban kialakult jelentős befolyását.

Az Erhardot követő kancellár, Kurt Georg Kiesinger kísérletet tett a hivatal átszervezésére. A hatékony döntéshozatal kulcsa szerinte az ügyek széles körű áttekintése, a hivatal ez irányú kapacitását illetően azonban szkeptikus volt. Ezért létrehozott egy – szervezeti szempontból a hivatal vezetőjéhez tartozó – ún. tervezési irodát, amely a hosszú távú stratégiák kidolgozásáért volt felelős. A Kancelláriát ekkoriban Werner Knieper vezette, akit Kiesinger bízott meg a védelmi minisztérium újjászervezésével is. Knieper az átszervezés során huszonhat státuszt hozott át a hivatalhoz a minisz-

11. Theodor Eschenburg szerint a kancellárdemokrácia egyik lényeges vonása, hogy abban „magányos döntéseket” hoznak. „Mindegy, hogy a szövetségi kancellár maga határozza-e meg az irányelveket vagy másoktól veszi át, hogy engedelmeskedik-e a kabinet többségi határozatának vagy semmisnek tekinti azt: mindig egyedül ő viseli a felelősséget. Ha a szövetségi kancellárt leszavazzák, akkor – mintegy szimbolikus értelemben – vissza kell vonulnia a kabinetüléstről a dolgozószobájába, s még egyszer újra kell gondolnia az ügyet. Így a végső döntést is ő hozza meg.” Theodor ESCHENBURG: *Staat und Gesellschaft in Deutschland* (München: Piper 1963) 735. Az Alaptörvény 65. cikke, mely szerint a kancellár határozza meg a kormányzati politika általános irányvonalait, egyenesen megköveteli ezeket a „magányos döntéseket”, amelyeket azonban a szövetségi kormány tanácskozásának és határozathozatalának kell megelőznie.

12. MÜLLER-ROMMEL (5. lj.) 116.



Túrórudi. Tanulmány a Remake-hez

tériumból, ami a Kancellári Hivatal létszámbővítésének második nagy hullámát jelentette.¹³ Időközben megváltozott a személyzeti politika is: Kiesinger és Knieper kifejezetten professzionális személyzetet kívánt kialakítani a hivatalban, így a politikai meggyőződés helyett egyre inkább a szakmai tapasztalat került előtérbe a személyi állomány kiválasztásakor.

A korszak másik nagy újítása az ún. politikai köztisztviselő kategóriájának bevezetése volt. Ez a pozíció a kancellár és a miniszterek számára lehetővé tette, hogy politikai bizalmasaik tanácsadónak vagy államtitkárnak nevezzék ki, igazgatási és adminisztratív jellegű pozíciókba. Így ezek a munkatársak megszerezték a hagyományos értelemben vett köztisztviselői jogállást azzal, hogy megbízásuk egy esetleges kormányváltás esetén visszavonható. Az efféle politikai kinevezések lehetővé tették a kancellár számára, hogy lojális kollégáit kulcspozíciókhoz juttassa a Szövetségi Kancellári Hivatal felső vezetésében.

Bár ezeket a reformokat Kiesinger és Knieper teljes egyetértésben vezették be, viszonyuk hamar feszültté vált. Konfliktusaik egyrészt személyiségük és vezetési stílusuk különbözőségéből fakadtak, másrészt abból, hogy a Kancellária személyzetének

13. MÜLLER-ROMMEL (5. lj.) 117.

szakmai színvonala nem felelt meg Knieper elvárásainak. Knieper úgy látta, hogy a hivatal személyi állományának hiányosságai aláásták a Kancellária koordinációs funkciójának megvalósítását, és a tervezési részleg sem az eredetileg eltervezettek szerint működött. Így Knieper vezetése alatt a Szövetségi Kancellári Hivatal csak egy „postaláda” volt, amelyen megfelelő ellenőrzés nélkül jutottak keresztül a kormányjavaslatok.¹⁴ A szervezeti hiányosságoknak köszönhetően a kormány túlterheltté vált, s mind Kiesingert, mind a hivatalt a politikai hozzá nem értés vádja érte.¹⁵ Mindez ahhoz vezetett, hogy 1967-ben Kniepert a Kancellári Hivatal élén Karl Carstens váltotta fel, aki elődjével szemben kitűnő kapcsolatot ápolt a kancellárral, és sokkal sikeresebb volt a Kancelláriának a kormányzati koordinációba való becsatornázásában. Ugyanakkor a Kiesinger által megálmodott tervezési egység megvalósítása elmaradt. A Kiesinger-éra végére a kancellár egyre inkább bevonta a kormányzati munkába a hivatalt, ám a Kancellária szervezeti kialakításának hibái megakadályozták, hogy az a politikai irányítás hatékony központjává váljon.

BRANDT ÉS SCHMIDT REFORMJAI; A KOHL- ÉS A SCHRÖDER-KORSZAK • Willy Brandt kancellársága idején már tényleges és eredményes reformok valósultak meg a Szövetségi Kancellári Hivatalban. Az új hivatalvezető, Horst Ehmke nevéhez fűződő szervezeti változások lerakták a modern Kancellári Hivatal alapjait. Az Ehmke által örökölt hivatali szervezetben három részleg működött: 1. a külügyekért, a védelempolitikáért és a Német Demokratikus Köztársasággal való kapcsolatért, 2. a gazdasági és pénzügyekért felelős részleg, valamint 3. a belpolitikai részleg, egy szervezetben a Kancellári Hivatal adminisztratív állományával. Létezett továbbá valamiféle tervezési egység is, a Kiesinger-féle elképzelések alapján kialakítva, de nem túl hatékony működés jellemezte.

Ehmke újjászervezte a három megörökölt részleget, emellett létrehozott egy új jogi és igazgatási osztályt, valamint újjáalakította a tervezési részleget, életre hívva az új tervezési osztályt. Mindezen változások következtében a hivatal személyi állományának létszáma 250-ről 400 főre emelkedett. Ehmke új tervezési osztálya kettős funkciót töltött be: itt történt egyrészt a kormányzati koordináció megvalósítása már a tervezetek kezdeti szakaszában, másrészt az egyes politikai stratégiák hosszú távú tervezése.

Ezen újítás ellenére Brandt első kormányzati ciklusa alatt sem sikerült a Szövetségi Kancellári Hivatalt a kormányzati tervezés centrumává tenni. Mi több, az 1972-es választások után a korábbi „tervezési eufória” nem is éledt újjá többé,¹⁶ olyannyira, hogy a tervezési osztályt visszaalakították egy kis létszámú tanácsadó testületté. A választás után Ehmket Horst Grabert követte a Kancellária élén, az egyetlen olyan személy a hivatalban, aki tényleges igazgatási tapasztalattal rendelkezett. Ennek ellenére nem tudta meggyőzni a kancellárt a hivatalban rejlő politikai lehetőségekről. Brandt két befolyásos újságírórt vitt a Kancelláriára, az egyik államtitkárként, a másik a beszéd-

14. MÜLLER-ROMMEL (5. lj.) 118.

15. Kenneth DYSON: „The German Federal Chancellor's Office” *Political Quarterly* 1974, 367.

16. MÜLLER-ROMMEL (5. lj.) 117.

írójaként dolgozott, és mindketten nagyobb hatással voltak Brandtra, mint Grabert. Ebből következően egyre erősebb lett a rivalizálás a Kancellária személyi állományán belül, Brandt pedig gyenge volt ahhoz, hogy ezeket a konfliktusokat kezelje. A Szövetségi Kancellári Hivatal szétesése következtében a kabinet munkája is koordinálatlanná vált, egyre inkább a hosszú és eredménytelen ülések jellemezték. Amint az közismert, Willy Brandt 1974-ben egyik közeli munkatársa, Günther Guillaume kémügyének kipattanása után lemondott. A lemondás hátterében azonban inkább az állt, hogy elvesztette az irányítást kormánya felett, amelynek egyik velejárója a Szövetségi Kancellári Hivatal visszafejlődése volt.

A következő kancellár, Helmut Schmidt nagy hangsúlyt helyezett a kabineten belüli összetartásra és fegyelemre. Elvárta, hogy tájékozottassák minden minisztériumi kezdeményezésről már a kezdetektől. A szoros kabinetkoordináció fenntartásában erősen támaszkodott a Szövetségi Kancellári Hivatalra. A Kancellária élére Manfred Schüller került, aki kiemelkedő szakértelemmel rendelkezett mind az igazgatás, mind a pénzügy- és gazdaságpolitika terén. Schüller – köszönhetően a kancellár és kollégái iránta érzett tiszteletének – nyolc évig állt a hivatal élén. Egyes szerzők szerint Schüller közreműködése nélkül megvalósíthatatlan lett volna az a sikeres válságkezelés, amely Schmidt kancellári periódusát fémjelzte. Schmidt hivatali ideje alatt a Német Szövetségi Kancellári Hivatal visszanyerte méltó szerepét a kormányzati koordinációban. A kancellár közvetlen kapcsolatot épített ki a hivatal szervezeti egységeinek vezetőivel, akiket gyakran magával is vitt különböző értekezletekre és nyilvános szerepléseire. Ez a hozzáállás erősítette a csapatszellemt, a közös ügyekért érzett közös felelősség kialakulását a hivatalban. A Kancellárián továbbra is meghatározó volt az alá-fölérendeltség, a hierarchikus berendezkedés, azonban a hivatalos eljárásokat nem mindig követték szolgai módon, lehetséges volt eltérni attól, ha valamilyen előny származhatott belőle.

A Kancellári Hivatal szervezeti felépítésében efféle „nem hierarchikus” elem volt például a munkacsoportok kialakítása. A *Deutschlandpolitik* munkacsoport közvetlenül a hivatal vezetője alá tartozott és gyors konzultációkra teremtett lehetőséget, megkerülve a hivatali út lassúságát. Összességében a munkacsoportok életre hívása eredményesnek bizonyult minden olyan területen, amely több minisztériumot is érintett és ahol kiemelten fontos volt a gyors reakció. Egy másik példa Schmidt kancelláriájának szervezeti rugalmasságára az ún. *Lage* értekezlet, ahol a hivatal magas rangú politikai és igazgatási vezetői az általános politikai helyzetet értékelték. Ezekre minden reggel sor került. Ez a fórum teremtett kapcsolatot az adminisztráció és a politika között, egy asztalhoz ültetve a hivatalvezetőt, az államminisztereket és államtitkárokat, az osztályvezetőket és a kancellár személyi titkárát. Szintén szervezeti újjáításnak minősült a *kleine Lage* kialakítása, amely egy operatív csoport volt a Kancellári Hivatalon belül, a belügyminiszter vagy maga a kancellár elnökletével. Ezeknek az üléseknek állandó meghívottja volt a külügyminiszter és az igazságügyi miniszter, és ha a tárgyalat napirend megkívánta, más minisztereket is meghívtak.

Ezekben az években a Német Szövetségi Kancellári Hivatal személyi állományának létszáma jelentősen növekedett. A Guillaume-ügyre adott egyfajta válaszként a Szövetségi Hírszerző Hivatal néhány funkcióját áttelepítették a Kancelláriához, így a hír-

szerzés lett a hatodik osztály¹⁷ a hivatal szervezetében. Ez a változás nyilvánvalóan létszámbővítést tett szükségessé. 1980 után Schmidt lecserélte a Kancellária vezetését, s az új vezetés a korábbihoz hasonló sikerrel működött Schmidt hivatali idejének végéig. Mindent összevetve Helmut Schmidt ügyesen élt a Kancellária nyújtotta lehetőséggel, ami az információgyűjtést, a tanácsadást, a személyes politikai preferenciái támogatását és a kormányon belül elfoglalt pozíciójának megőrzését illeti.

1982-ben Helmut Kohl követte Schmidtet a kancellári székben. Kohl megválasztásakor nem rendelkezett semmiféle minisztériumi gyakorlattal, ebből következően nemigen érdekelték a minisztériumi munka összehangolásával kapcsolatos feladatok. Ebben az időszakban a hivatal megszűnt koordinációs központként működni; gyakorlatilag semmi nem maradt meg a korábbi gyakorlatból.¹⁸ Kohl leginkább pusztán információforrásként használta a Kancellári Hivatalt. Ráadásul csak néhány személlyel volt hajlandó konzultálni a hivatalon belül, amivel teljesen meggyengítette a Kancellária hivatali, hierarchikus felépítését. Gyakran úgy tárgyalt valamelyik osztály vezetőjével, hogy a hivatalvezető nem is értesült róla. Kohl első hivatali éveiben ez a hozzáállás rivalizáláshoz, elégedetlenséghez és a személyzet alulmotiváltságához vezetett, a koordináció hiánya pedig káoszhoz a kormányzatban.

1984-ben aztán Kohl leváltotta a korábbi hivatalvezetőt, Waldemar Schreckenberget és a helyére Wolfgang Schaublét nevezte ki. Az új vezető korán kialakította a kapcsolatot a minisztériumok és a hivatal között, ami jelentősen javított a Kancellária megítélésén. Túl sok ideje azonban nem volt kibontakozni, ugyanis Kohl belügyminiszteri posztot ajánlott neki, így a Kancellária vezetésében Rudolf Seiters követte őt. Kohl instrukcióinak megfelelően, Seiters vezetése alatt zajlottak le Németország újraegyesítésének előkészítő munkálatai a Szövetségi Kancellári Hivatalban. Az előkészítés során elmaradt a miniszteri konzultáció az egyesítés tervezetéről, ami számos kritika forrása lett.

Összességében elmondható, hogy a sikeresen működő schmidti kancellária után Kohl, Brandt-hoz hasonlóan, nem tudta kihasználni a Kancelláriában rejlő lehetőségeket, ehelyett inkább csak legközelebbi bizalmasai véleményére támaszkodott a kormányzati munkában. A hivatal jelentőségének csökkenésével a Kohl-érában a személyi állomány létszámában sem következett be jelentős változás.

A Szövetségi Kancellári Hivatal szerepének és méretének növekedése kétségtelenül Gerhard Schröder kancellársága idején érte el csúcspontját. A kancellár és munkatársai a választást követően hozzákezdtek a kormányzat átalakításához. Növelték a hivatal létszámát és kompetenciáját. A legfontosabb döntéseket Schröder és környezete hozta, azzal a megkötéssel, hogy számos kérdésben komoly konzultációkat kellett folytatniuk koalíciós partnerükkel, a Zöld Párttal. A *Bundestag* egyre kevésbé az első számú politikai aréna volt: a közéleti diskurzus legfontosabb része a nyomtatott és elektronikus médiában zajlott.

17. A korábban is meglévő öt osztályt Brandt hivatali idejében átalakították. Ezek a külügyekért, védelempolitikáért és a Német Demokratikus Köztársasággal való kapcsolatért felelős osztály; a gazdasági és pénzügyekért felelős osztály; a belpolitikai osztály; a tervezési osztály; valamint a jogi és igazgatási osztály voltak.

18. MÜLLER-ROMMEL (5. l.) 125.

Schröder ezen kívül gyakran tartott parlamenten kívüli konzultációkat politikusokkal, értelmiségiekkel. A kormány kommunikációját az ekkorra már a rendkívül centralizált Szövetségi Sajtó- és Információs Hivatal végezte, a kancellár személyét a középontba állítva. Schröder mindezek révén az 1949 utáni német demokrácia legnagyobb hatalmú kancellárjává vált. A Szövetségi Kancellári Hivatal ebben az időszakban fejlődött egyfajta szuperminisztériummá, s ezt a jelleget a mai napig, a Schrödert követő Angela Merkel kancellársága idejéig is megőrizte.¹⁹

A SZEMÉLYI ÁLLOMÁNY • Ami a Kancellári Hivatal személyi állományát illeti, az – mindenekelőtt a hivatal vezetőjének közigazgatási besorolása – a kancellária háború utáni újjászervezésétől napjainkig politikai viták tárgya. Alapítását követően a hivatalt egy államtitkári rangú tisztviselő vezette. Adenauer kancellársága idején a hivatal még viszonylag kisméretű volt, munkatársainak jelentős részét a kancellár magas rangú közvetlen kollégái tették ki. Ludwig Erhard alatt a hivatalban már helyett kapott államminiszter (*Staatsminister*) rangú vezető munkatárs is.²⁰ Kiesinger idején a hivatal vezetője ismét államtitkári kinevezést kapott, Willy Brandt kormánya viszont a miniszter irányítása alá helyezte a hivatalt, ami nagyban emelte annak jelentőségét. Brandt hivatali ideje alatt, 1972-től, majd Schmidt és később Kohl alatt 1984-ig államtitkár vezette a Kancelláriát. Schröder ugyancsak államtitkárra bízta a hivatal vezetését, Merkel pedig 2005-től miniszteri vezetés alá helyezte azt. A vezető közigazgatási besorolásától függetlenül a mai napig a „szövetségi kancellári hivatal főnöke” (*Chef des Bundeskanzleramtes*) címmel illetik.

A Kancellári Hivatal vezetőjének súlya, a kormányfőhöz való viszonya is változott az évek során, s ez hatással volt a kormányzatban betöltött szerepére is. Ez arányban és kölcsönhatásban állt egyébként a kancellár kormányon belüli súlyával is. A hivatal vezetője nemritkán fontosabb szerepet töltött be, mint a szövetségi alkancellár.

A Német Szövetségi Kancellári Hivatal működése során tehát számos szervezeti változást élt meg, leginkább az éppen hatalmon levő kancellár vezetési stílusának megfelelően. Különösen változékony képet mutat a koordinációra és tervezésre helyezett hangsúly alakulása az egyes kormányzati ciklusok alatt. A Hivatal politikai arénában megvalósuló befolyása is nagymértékben a kancellár hatalmától függ. Ez azt is jelenti, hogy a hivatal fennállása óta sosem volt politikailag független vagy semleges szervezet, fejlődését, szervezetének alakulását (még ha a benne dolgozó köztisztviselők meg is őriztek valamit autonómiájukból) mindig is a politikai környezet befolyásolta. Alkalmankénti gyengülése ellenére a Kancellária mindvégig megőrizte fő funkcióját, a végrehajtó hatalom vezetésének támogatását, s ezt anélkül tette, hogy saját maga kifejezett hatalmat szerzett volna. Általánosságban elmondható, hogy egy jól működő hivatal inkább a kancellár hatalmának megerősödését szolgálja, ahelyett, hogy önmagát helyezné előtérbe a döntéshozatalban.

19. Napjaink Szövetségi Kancellári Hivatalát külön tanulmányban mutatom be *Német kormányzati háttérapparátus* címmel.

20. FEHÉR (1. l.) 45.

Ványi Éva

JOG ÉS POLITIKA HATÁRÁN*

A kormánytagok és államtitkárok változó jogállása
1990 és 2010 között

A 2010 májusában hivatalba lépett második Orbán-kormány új minisztériumi struktúrája a magyar közjogi hagyományoktól eltérő kormányzati szerkezetet vezetett be. A nyolc integrált minisztérium, amely a korábbi minisztériumok és tárca nélküli miniszteri pozíciók összetartozó hatásköreinek egymás mellé rendezésével jött létre, leginkább a francia struktúrához hasonlítható. A kisszámú, több közpolitikai területet lefedő minisztériumokban az egyes szakpolitikák felügyeletét államtitkárok látják el, munkájukat helyettes államtitkárok segítik, akik egy-egy konkrét szakterület szakmai munkájáért felelősek. Az Alkotmány és az új, 2012-ben hatályba lépő Alaptörvény a kormány tagjaiként egyaránt a miniszterelnököt és a minisztereket nevezi meg. A gyakorlati működést tekintve azonban vitathatatlanul a kormány részét képezik az államtitkárok is. Ezt támasztja alá, hogy a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásának és felelősségének törvényi szabályozását már az Alkotmány 1972-es módosítása is tartalmazta (az eredeti 1949-es sztálini alkotmány csak a minisztertanács elnökének és tagjainak felelősségéről szól), és a rendszerváltás alkotmánymódosításai az Alkotmány e részét nem érintették.¹ Az Alaptörvény a kormány tagjainak meghatározásával összhangban már nem említi az államtitkárok jogállásának törvényi szabályozását, ezt azonban inkább a normaszöveg letisztításának tekinthetjük, s nem az államtitkárok kormányban betöltött szerepe leértékelésének. A jelenleg hatályos, *a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény* együtt szabályozza a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását. E tanulmány célja a kormányzati vezetők jogállása szabályozásának áttekintése a rendszerváltás óta eltelt két évtizedben.

* 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 versenyképes társadalomért” alprojektje keretében, *Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. Az 1949. évi XX. törvény 39. §-a szerint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását, javadalmaságát egy törvényben szabályozza az Országgyűlés.

AZ ÁLLAMTITKÁROK JOGÁLLÁSÁNAK SZABÁLYOZÁSA
AZ 1990-ES ÉVEKBEN

Még az Antall-kormány megalakulása előtt, 1990. május 15-én fogadta el az Országgyűlés – az Alkotmány akkor hatályos rendelkezését csak részben megtartva – az *államtitkárok jogállásának átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi XXXIII. törvényt*, amely, bár átmenetinek szánták, 1997-ig hatályban maradt. Az 1990-es szabályozás nem terjedt ki a kormány tagjaira, csak az államtitkárok jogállását szabályozta. Az Alkotmány mellett lényegében ez a törvény rakta le 1990-ben a minisztériumok új felső vezetői struktúrájának alapjait, megnevezve a Miniszterelnöki Hivatalban és a minisztériumokban a kormánytagok alatti vezetési szinteket: politikai államtitkárok, közigazgatási államtitkárok, címzetes államtitkárok és helyettes államtitkárok; valamint meghatározta az egyes államtitkárok feladatkörét is. Még nem explicit módon, de a „törvény szelleme alapján” már akkor is elválasztható volt egymástól a minisztériumok vezetésében a politikai és a szakmai szint, a politikai államtitkári és a közigazgatási államtitkári pozíció feladatkörének világos elkülönítésével. A politikai államtitkár feladata elsődlegesen politikai természetű: a miniszter országgyűlési képviselőnek elősegítése, szükség szerint az Országgyűlésben teljes jogkörű helyettesítése [3. § (1) bekezdés], ezen kívül tanácskozási joggal részt vehet a kormány ülésein. Hasonlóan politikai jellegű funkciót lát el a meghatározott feladatokra kinevezhető címzetes államtitkár, akinek hivatali ideje a törvény alapján megegyezik a kormány hivatali idejével. Egyértelműen közigazgatási vezetői feladatkört és határozatlan idejű, tehát a kormányciklusoktól független kinevezést határoz meg a törvény a közigazgatási- és helyettes államtitkároknak: a közigazgatási államtitkár „a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali apparátusát” [7. § (1) bekezdés; *kiem. – V. É.*]; a helyettes államtitkár pedig a közigazgatási államtitkár irányítása alapján lát el szakmai munkát [9. § (1) bekezdés].

A fenti átmeneti szabályozás csak az 1997. július 1-jén elfogadott, a *Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvénnyel* vesztette hatályát. Az immár az Alkotmány rendelkezésének megfelelő, a kormány tagjait és az államtitkárokat egyaránt magában foglaló törvény részletesen szabályozza a minisztériumi vezetők jogállására vonatkozó kérdésköröket. A jogszabály a miniszterelnököt, a minisztereket, a politikai, közigazgatási, valamint a helyettes államtitkárokat együtt állami vezetőknek nevezi, és tulajdonképpen még a rendszerváltás folyamatában megfogalmazódott elveknek megfelelően elhatárolja egymástól e körön belül a politikai és szakmai vezetők szintjét és feladatköreit. A törvény II. fejezete politikai vezetőként nevezi meg a miniszterelnököt, a minisztereket és a politikai államtitkárokat; III. fejezete szól a szakmai vezetőkről, a közigazgatási és a helyettes államtitkárokról. Az 1997-es szabályozás a címzetes államtitkári pozíciót megszüntette, helyette lehetőséget adott meghatározott feladatkörű politikai államtitkár kinevezésére [18. § (2) bekezdés]. A címzetes államtitkári pozíciót 2002-ben a Medgyessy-kormány állította vissza, majd a 2006-ban elfogadott státustörvény (2006. évi LVII. törvény a központi

államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról) ismét megszüntette.²

A politikai és szakmai vezető pozíciók elválasztása az eltérő kinevezési szabályokban is megnyilvánul. A politikai vezetők megválaszthatóságának és kinevezésének feltételeként a törvény a magyar állampolgárságot, a büntetlen előéletet, a nagykorúságot és a választójogot írja elő, a szakmai vezetőknél ezt kiegészíti a felsőfokú végzettség és a közigazgatási szakvizsga követelménye. Ezzel a szabályozással a törvény a politikai vezetőket tekintve összhangban van a választott vezetőkre vonatkozó demokratikus normákkal, amelyek lényege, hogy a hatalmat választás, illetve a képviseleti szerv felhatalmazása útján elnyerő állampolgár elé nem állít nemre, társadalmi státuszra, iskolai végzettségre vonatkozó korlátokat; azaz a politikai vezetésben való részvételt a politikai közösség legtágabb körének, a választójoggal rendelkezők teljességének biztosítja. Az Alkotmánnyal összhangban a jogállási törvény sem tiltja és tartja összeférhetetlennek az országgyűlési képviselők részvételét a kormányzat politikai posztjain.³ A jogszabályokban a politikai és szakmai vezetőkre vonatkozóan egyaránt a gazdasági összeférhetetlenség szabályozásának igénye fogalmazódik meg.⁴

A tisztség jellegénél fogva a szakmai vezetőknek a politikai vezetőktől eltérő kinevezési és összeférhetetlenségi szempontoknak kell megfelelniük. A már említett iskolai végzettségi követelményen túl a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében érvényesülnie kell a semleges közszolgálat szakmai követelményének is, így esetükben párt-, érdekszervezeti, önkormányzati tisztségviselési és érdekérvényesítési összeférhetetlenségi szabályok megfogalmazására is sor került. A pártok és szakszervezetek tekintetében a szabályozás a tagságot tehát nem, csak a tisztségviselést, valamint az ennek következtében fennálló érdekérvényesítési lehetőséget tiltja a szakmai vezetők számára. A közigazgatási és a helyettes államtitkár nem folytathat olyan tevékenységet, amely a pártatlan, befolyástól mentes hivatali munkáját veszélyeztetné. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a kormányzat szakmai vezetői teljes mértékben függetlenek lennének a kormány politikai döntéseitől. A közigazgatási tisztségviselők politikai semlegessége ugyanis nem jelentheti a politikától való függetlenségüket. A semleges közszolgálat a politikai döntések semleges, azaz mindenfajta értékeléstől mentes végrehajtását jelenti.⁵ Tulajdonképpen ezt az elvet fogalmazza meg a miniszterek és államtitkárok jogállását szabályozó *1997. évi LXXIX. törvény* is a szakmai veze-

2. MÜLLER György: *Kormányról kormányra a rendszerváltás utáni Magyarországon. Antalltól Gyurcsányig* (Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó 2008) 243–244.

3. Az Alkotmány 20. §. (5) bekezdése az országgyűlési képviselői tisztséggel összeférhetetlen hivatalok felsorolásakor a közigazgatási szervek esetében kivételt tesz a kormány politikai vezetőit illetően. „A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Állami Számvevőszék elnöke, alelnöke és számvevője, bíró, ügyész, közigazgatási szerv alkalmazottja – a Kormány tagja és az államtitkár [korábban politikai államtitkár] kivételével –, továbbá a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagja. Törvény az összeférhetetlenség egyéb eseteit is megállapíthatja.”

4. SÁRI János: „A miniszteri és az államtitkári felelősség. Ami az 1997. évi LXXIX. törvényben benne van, s ami kimaradt belőle” *Jogtudományi Közlöny* 1999/7–8, 312.

5. KÖRÖSÉNYI András: „Demokrácia és patronázs. Politikusok és köztisztviselők viszonya” *Politikatudományi Szemle* 1996/4, 39–41.



Elindul a tank (video still)

tők feladatkörére vonatkozóan: a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt vezeti a minisztériumok közigazgatási apparátusát [25. §. (1) bekezdés].

A politikai és közigazgatási, szakmai vezetői pozíciók elhatárolása a demokratikus politika működési logikájának megfelelően eltérő felmentési szabályozást is von maga után. A politikai pozíciókat betöltő miniszterelnök, miniszterek és politikai államtitkárok megbízatása az egyes kormányciklusokhoz kötött, azaz maximálisan és ideális esetben a kormány megalakulásától⁶ az új országgyűlés megalakulásáig tart.⁷ Ez természetesen nem jelenti azt, és a gyakorlat sem azt mutatja, hogy minden kormánytag és politikai államtitkár automatikusan kitölti az adott kormányciklust. Az egy-egy pozícióban eltöltött időt alkotmányos szempontból befolyásolja egyrészt a konstruktív bizalmatlanság intézménye, amely a mindenkori kormányzati politikai vezetők hivatali idejét egyértelműen a miniszterelnökhöz köti. Másrészt a kormány, a kormányfő szempontjából befolyásolja a kormányzás koalíciós jellege, a kormányzó pártok közötti viszony és pozíciómegosztás, a kormány politikai tisztségviselőinek lojalitása és viszonya a miniszterelnökhöz, mivel az Alkotmány és a törvény alapján a miniszterek és a politikai államtitkárok kinevezésére a köztársasági elnöknek a kormányfő tesz javaslatot. Nem utolsósorban meghatározó a politikai vezetők hivatalban töltött ideje szempontjából a kormányprogram és annak végrehajtásával összefüggésben adott esetben a miniszterelnök kormányátalakítási szándéka. Mindemellett az egyes pozíciókat betöltők saját döntésük alapján, lemondással⁸ is elhagyhatják hivatalukat,⁹ és előre nem látható események, haláleset, munkaképtelenség is befolyásolhatja egy-egy miniszteriális karrier időtartamát.¹⁰ Ezen kívül természetesen az objektív, a fentebb már részletezett, a kinevezéséhez szükséges feltételekben bekövetkezett változás vagy esetleg egy megszűntethetetlen összeférhetetlenségi helyzet is automatikusan magával vonja a politikai vezetői megbízatás megszűnését.

A szakmai vezetők kinevezése a törvény által biztosítani kívánt politikailag semleges közszolgálat megvalósítása és folytonossága érdekében határozatlan időre szól. A törvény mind a közigazgatási, mind a helyettes államtitkár esetében lehetővé teszi a posztjáról történő önkéntes távozást, a politikai vezetőkhez képest azonban felmen-

6. Alkotmány 33. §. (5) bekezdés: „A Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg.”

7. A köztes időszakban, az új országgyűlés megalakulásától az új kormány beiktatásáig az előző kormány ügyvezető kormányként látja el az alapvető igazgatási feladatokat.

8. Az 1997. évi LXXIX. törvénybe egy alkotmányjogilag ellentmondásos passzus is bekerült a politikai vezetők lemondásával kapcsolatosan. A törvény ugyanis a miniszterek és politikai államtitkárok mellett a miniszterelnök esetében is 30 napos lemondási időt állapított meg, nem számolva ennek gyakorlati következményeivel, amelyek leglátványosabban 2004-ben, Medgyessy Péter leváltása kapcsán mutatkoztak meg. A törvény alapján ugyanis Medgyessy Péter tisztségéről történő lemondása 30 nappal elodázhatta volna a kormányválságot. A helyzetet végül Mádl Ferenc köztársasági elnök jogértelmezése oldotta fel oly módon, hogy a kormányalakításra való felkéréssel nem várta meg a 30 napos lemondási határidő leteltét, így az új kormányfőt az országgyűlés 30 napon belül, 2004. szeptember 29-én megválaszthatta.

9. A teljesség igénye nélkül: az elmúlt húsz év során volt már példa magánéleti hivatkozásra (Gál. J. Zoltán, 2008), szakmai feladat elvégzésére (Draskovics Tibor, 2009), büntetőügyben született elmarasztaló ítéletre (Várhegyi Attila, 2001).

10. Keith DOWDING – Patrick DUMONT: „Structural and strategic factors the hiring and firing of ministers” = Keith DOWDING – Patrick DUMONT (szerk.): *The Selection of Ministers in Europe, Hiring and Firing* (London – New York: Routledge 2009) 1–20.

tésüket a közszolgáltatásból eredő szabályokkal is körülbástyázták: új, a képzettségüknek, végzettségüknek megfelelő vezető beosztás feljárnáljának kötelezettségével, vagy ha ezt nem fogadják el, akkor egy hosszabb, hat hónapos felmentési idő mellett nagyvonalú, három évet meg nem haladó hivatalban eltöltött idő esetében hathavi, három évet meghaladóan pedig tizenkét havi juttatásuknak megfelelő végkielégítés kifizetésével. Ezen kívül természetesen a szakmai vezetőkre is vonatkozik a kinevezésükhöz szükséges feltételekben beálló változás esetére és az összeférhetlenségre vonatkozó felmentés.

A miniszterek és államtitkárok jogállását rendező törvény, túllépve az 1990-es szabályozáson, a kialakult gyakorlathoz igazította a politikai államtitkárok feladatkörét: a miniszter országgyűlési képviselőtén, illetve annak erősítésén túl a politikai államtitkár feladata kibővült a miniszter teljes körű helyettesítésének funkciójával, ha ez ügyben eltérő törvényi, kormány, miniszterelnöki vagy miniszteri rendelkezés nem születik. Ezen kívül a törvény lehetőséget ad a miniszterelnöknek és a minisztereknek egyes konkrét feladatokat a politikai államtitkárok hatáskörébe utalni. Ez a kitétel, valamint az a már említett szabályozás, mely szerint politikai államtitkár egy meghatározott feladatra is kinevezhető teremti meg a lehetőségét annak, hogy a későbbiekben a Miniszterelnöki Hivatalon kívül egy-egy szakminisztériumban is párhuzamosan több politikai államtitkár töltsön be pozíciót.

Az 1997. évi LXXIX. törvény bevezet a kormányzati rendszerre a későbbiekben alapvető hatást gyakoroló új szabályozást, amely lehetővé teszi, hogy a Miniszterelnöki Hivatal miniszter vezesse [39. § (1) bekezdés], kifejezve ezzel is a miniszterelnök és hivatali apparátusa egyre erősödő szerepének kívánalmát a kormányzati döntéshozatalban. A Miniszterelnöki Hivatal vezetői státuszára vonatkozó passzus a törvény *Szakmai vezetők* című fejezetében kapott helyet, bár maga a pozíció a gyakorlatban bizalmi poszt, és feladatkörét tekintve sok tekintetben inkább politikai pozíció.¹¹ Mindezzel összefüggésben viszont azt is meg kell említeni, hogy több írás kritika tárgyává tette a Miniszterelnöki Hivatal politikai vezetését az inkább kívánatosnak tartott szakmai vezetés mellett érvelve.¹²

A törvényalkotói szándékot, amely szerint a szakmai kormányzati vezetők mint politikasemleges tisztviselők lennének hivatottak a mindenkori politikai változások hátterében a kormányzati igazgatás folytonosságát és stabilitását biztosítani, a kormányváltások során bekövetkező személycserék nem támasztották alá. Az idő előre-

11. Bővebben lásd MÜLLER (2. lj.); SÁRI (4. lj.) 304–313; SÁRI János: „A Kormány alkotmányos helyzetének alakulása az elmúlt másfél évtizedben (»pártunk és kormányunk«-tól az Unióig” *Magyar Közigazgatás* 2005/6, 321–341; FEHÉR Zoltán: „A kormányzás háttérintézményei. A Miniszterelnöki Hivatal 1990–2003” *Politikatudományi Szemle* 2003/1, 105–154; SZENTE Zoltán: „Közigazgatás és politika metszéspontján: a miniszterek és az államtitkárok rekrutációja Magyarországon, 1990–1998” (1999) <http://www.c3.hu/scripta/szazadveg/13/szente.htm>; LŐRINCZ Lajos: „A független és semleges közszolgálat lehetősége Magyarországon: eredmények, hiányosságok, perspektívák” *Társadalomkutatás* 1997/1–2, 45–56.

12. Bővebben lásd SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzati intézményrendszer és a politikai stratégia. Az Orbán-kormány négy éve: egy dél-európai típusú perszonális és populáris marketing-kormány kiépítésének kísérlete = SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2001-ről* [DVD változat] (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány 2002); SÁRKÖZY Tamás: *MSZP–SZDSZ-kormányzás 2002–2006 – a kormányzati technológia oldaláról* = *uo.*

haladtával a politikai szint egyre mélyebben hatolt be az igazgatási szférába; klasszikusan közigazgatási pozícióknak tekinthető állásokat betöltő személyek cserélődtek, vélhetően politikai megbízhatósági alapon.¹³

A politikai és szakmai vezetés merev elválasztása a gyakorlatban nem működött. Az első Orbán-kormány felállításától kezdve erősödő tendenciaként jelent meg a minisztériumok közigazgatási apparátusa felső vezetői szintjének lecserélése, de tulajdonképpen már az 1994 júliusában hivatalba lépő Horn-kormányban is csak három olyan közigazgatási államtitkár maradt a posztján, akiket még az Antall-kormány idején neveztek ki.¹⁴ A közigazgatási államtitkárok szakmai vezetői pozíciójuknál fogva, mintegy a politika és a szakma közötti köztér szintjén, hivatali munkájuk során valóban nem csak szűken vett szakmai feladatokat láttak el. Elég itt csak a kormányzati döntéshozatal fontos elemét képező közigazgatási államtitkári értekezletekre utalni. A közigazgatási államtitkári értekezlet 2006-ig a kormányzati döntés-előkészítés csúcsszerve volt. Az egyes minisztériumok és a Miniszterelnöki Hivatal közigazgatási államtitkárainak ülésén véglegesítették ugyanis a kormányülésekre bekerülő napirendi pontokat, javaslatokat, ennek alapján tehát egyfajta előzetes szűrőnek számított a közigazgatási államtitkárok döntése a kormány döntéseit illetően.¹⁵

ÚJ TÍPUSÚ SZABÁLYOZÁS: A 2006-OS STÁTUSTÖRVÉNY

A szakmai vezetői pozíciók átpolitizálódásának legalizálását, egyben a korábbi minisztériumi vezetési elvekhez képest erőteljes szemléletváltást jelentett a kormánytagok és az államtitkárok jogállását szabályozó, 2006 májusában elfogadott *2006. évi LVII. törvény*. Az új törvény kapcsán az elemzők is egyértelműsítik, hogy a korábbi politikai és közigazgatási államtitkári pozíciók megszüntetésével, valamint az államtitkárokon túl a szakállamtitkárok hivatali idejének is a kormányzati ciklushoz való igazításával deklarálta a szakmai jellegű pozíciók politikához való kötöttségét is.¹⁶

13. Bővebben lásd ÁGH Attila: „Lopakodó kormányátalakítás” *Magyar Hírlap* 2000. július 15., 7; BABUS Endre: „Kell több csapat?” *Heti Világgazdaság* 2000. január 29., 85; BABUS Endre: „Kormánylapát” *Heti Világgazdaság* 2001. január 13., 75; BABUS Endre: „Párhuzamos történetek” *Heti Világgazdaság* 2002. június 8., 8–11; BOD Péter Ákos: „»Amerikanizálódik« a politika” *Magyar Hírlap* 2002. július 22., 14; KODELA László: „Kormányváltás: személyi változások a központi közigazgatásban” = SÁNDOR-VASS (szerk.) (12. lj.); LÖFFLER Tibor: „Szocialista eső a politikai sivatagban” *Magyar Nemzet* 2002. július 2., 6; Jan-Hinrik MEYER-SAHLING: „The changing colours of the post-communist state: The politicisation of the senior civil service in Hungary” *European Journal of Political Research* 2008 January 1–33; SZILVÁSY György: „A kormányzás és a közigazgatás megújításának első éve” = SÁNDOR-VASS (szerk.) (12. lj.).

14. Fluckné Papácsy Edit 1993. július 1-jétől 1998. július 10-ig volt az Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára; Gyurkovics Sándor 1990. június 1-jétől 1999. szeptember 30-ig volt a közlekedési tárca közigazgatási államtitkára; Pulay Gyula 1993. május 1-jétől volt a Munkaügyi Minisztérium közigazgatási államtitkára, de közigazgatási államtitkári pályafutása különböző minisztériumokban 2006-ig tartott.

15. Lásd SZENTE (11. lj.); PESTI Sándor: „A kormányzati döntéshozatal mechanizmusai Magyarországon” (2000) [http://www.c3.hu \[/scripta/szazadveg/18/pesti.htm\]](http://www.c3.hu [/scripta/szazadveg/18/pesti.htm]).

16. PESTI Sándor: „A kormányzati reform” *Kommentár* 2006/5, 90–101; SÁRKÖZY Tamás: „A kormányzati szervezetrendszer átalakítása” = SÁNDOR-VASS (szerk.) (12. lj.).

A törvényből kiolvasható, a kormányzati szerkezetet érintő alapvető változások Gyurcsány Ferenc politikai kormányzati filozófiáját tükrözték vissza.¹⁷ Ennek lényege, hogy a kormányzati munka alapvetően politikai természetű tevékenység, s ennek megfelelően a kormánytagság, valamint az egyes minisztériumok vezető funkciói is szükségképpen elsődlegesen a politika által meghatározottak, szorosan kötődnek a mindenkori kormányprogramhoz, így az egyes kormányciklusokhoz. E kormányzati filozófia értelmében tehát a kormányzati vezetők, legyen a feladatkörük politikai vagy inkább szakmai jellegű, egy adott kormányhoz tartoznak, ezzel összefüggésben pedig kinevezésük is egy-egy adott kormányzati periódusra korlátozódik.

A 2006-os jogállási törvény – vagy ahogyan a szakirodalom nevezi: státustörvény – az 1997-es jogállási törvénynél részletesebben tért ki a kormányzáshoz kapcsolódó szabályokra és szerkezetrendszerre. Az egységes minisztériumi vezetési elvnek megfelelően újraszabályozta az állami vezető fogalmát, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, az államtitkárokat és a szakállamtitkárokat foglalja magában [6. § (1) bekezdés]; ezzel is jelezve már a törvény elején a korábbi politikai *versus* szakmai vezető megosztáshoz képest egységesebb vezetői szerepfelfogást. Ezt az elvet fejezi ki a törvény azon cikkelye is, amely szerint a központi államigazgatási szervek¹⁸ egyszemélyi vezetés alatt állnak [5. § (1) bekezdés]. Ezen kívül az új, egységesebb szerkezetű, hatékony kormányzást elősegítendő a törvénynek részét képezi a kormány által felügyelt kormányhivatalok és minisztériumok által felügyelt központi hivatalok szerkezetrendszerének szabályozása, valamint a kormány és a miniszterek által kinevezhető kormánybiztosok és miniszteri biztosok feladat- és hatáskörének meghatározása. Az e mögött meghúzódó politikai, törvényhozói szándék egyértelműen a korábbi években elburjánzott szerkezetrendszer (Sárközy Tamás szavaival élve: „szervdzsungel”¹⁹) megszüntetése, és csak a tényleges feladatokkal bíró kormányzati hivatalok jogszabályi hátterének biztosítása.

A státustörvény fektette le a jogi alapjait a rendszerváltás idején mintának választott, de ténylegesen inkább csak 1998-tól, az első Orbán-kormány hivatalba lépésétől működő kancellárkormányzásnak, amely a kormány testületi működésével szemben a mindenkori miniszterelnök meghatározó, kiemelt szerepét hangsúlyozza a kormányzati politika megvalósításában. A korábbiakban az Alkotmány szabályozta [33. § (3) bekezdés] a kormányfő jelölésének és megválasztásának módját, az 1997. évi LXXIX. törvény pedig megbízatása megszűnésének körülményeit. A státustörvény viszont egyértelműen megfogalmazta a miniszterelnök feladatkörét: a kormánypolitika általános irányának meghatározása, valamint a miniszterek és a kormánysszervek vezetői számára a feladatok meghatározása [14.§ (1)–(2) bekezdés]. Tulajdonképpen ez a szabályozás illeszkedett az Alkotmány azon rendelkezéséhez, amely alapján a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg, tehát még a kormány felállása előtt a

17. Vö. MÜLLER (2. lj.) 258.

18. A 2006. évi LVII. törvény alapján központi államigazgatási szervnek minősül a kormány, a kormány kabinetjei, a kormánybizottságok, a minisztériumok, az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, a központi hivatalok és a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

19. SÁRKÖZY (16. lj.).

kormányprogramról is szavaz az Országgyűlés. A konstruktív bizalmatlanság intézménye mellett e két párhuzamos tartalmú szabályozás egyértelműen megerősítette a miniszterelnök kiemelt szerepét a kormányban. A *2006. évi LVII. törvény* a fentiekén kívül kinevezési jogainak bővítésével is erősítette a kormányfő pozícióját. A korábbi ún. jogállási törvénytől eltérően a szakmai jellegű minisztériumi vezetőket nem a köztársasági elnök, hanem a kormányfő nevezi ki. Ezzel a kinevezési jogkörmódosítással valójában a kormány összes vezetői szintje fölött befolyása volt a miniszterelnöknek: a miniszter és az államtitkár személyére javaslatot tett a köztársasági elnöknek, a szakállamtitkárokat pedig az érintett miniszter javaslatára nevezte ki.

A törvény – kiküszöbölve az 1997-es szabályozásnak a Medgyessy Péter lemondása kapcsán felmerült politikai ellentmondásait – megszüntette a miniszterelnök 30 napos lemondási idejét. Helyette egyértelműen rögzítette, hogy a kormányfő megbízatása lemondásának a köztársasági elnökhöz való benyújtásával egy időben megszűnik.

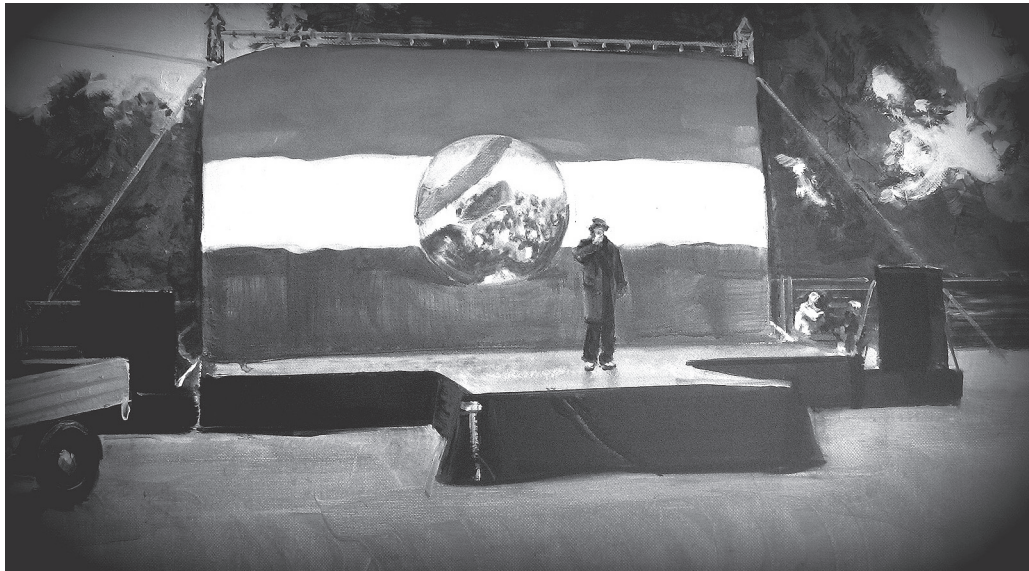
A törvény első ízben szabályozta a rendszerváltás óta a miniszterelnök saját hivatali szervezetének, a Miniszterelnöki Hivatalnak (MEH) a szerepét és helyzetét a kormányzati struktúrában.²⁰ A Miniszterelnöki Hivatal ennek alapján a miniszterelnök munkaszerve, munkáját a kormányfő irányítása alatt végzi. Változás a korábbi szabályozáshoz képest, amely választási lehetőséget adott miniszteri és közigazgatási államtitkári vezetés között, hogy a MEH-et kizárólag miniszter vezetheti. A hivatal feladata a kormány működésének biztosítása, a kormányprogram végrehajtásában való közreműködés, a kormányzati munka stratégiai összhangjának biztosítása, a miniszterelnök döntéseinek érvényesítése (30. §).

Habár a kormánytagok és államtitkárok jogállását újraszabályozó *2006. évi LVII. törvény* az állami vezetők tekintetében megszüntette a politikai és szakmai vezető megosztást, szakmai szempontok alapján differenciált a vezetők között. Az egyes állami vezetők kinevezési feltételei ugyanis elváltak egymástól az iskolai végzettség szempontjából. Hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz, a miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár esetében a kinevezés feltétele „csak” a büntetlen előélet és a választójog, míg a szakállamtitkároknál ezen felül szükséges a megfelelő iskolai végzettség – jogi, közgazdasági vagy szakirányú diploma – megléte [57. § (1) bekezdés]. Ezen kívül a törvény a szakállamtitkárok esetében egyértelműen összeférhetetlennek tartotta az országgyűlési képviselőséget [8. § (2) bekezdés].²¹

A miniszterek jogállását is részletesebben szabályozta a státustörvény. A kormányfőhöz hasonlóan egyértelmű megfogalmazást nyert a miniszterek feladata: „A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között vezeti a minisztériumot; e fel-

20. A MEH a minisztériumok felsorolásáról szóló törvények alapján nem képezte a minisztériumi struktúra részét, a minisztériumok tételes felsorolása között nem szerepelt.

21. Érdemes ezzel kapcsolatban megjegyezni, hogy a *2006. évi LVII. törvény* az 1997-es törvényhez képest szűkebben szabályozta a szakmai jellegű vezető összeférhetetlenségét, hiszen a közigazgatási és helyettes államtitkárok esetében az összeférhetlenség részét képezte a pártbeli, a szakszervezeti és az önkormányzati vezetői tisztség egyaránt. A törvényjavaslat indokolása is egyértelműen megfogalmazta a szakállamtitkárok szakmai vezetői státusát: „A Javaslat a szakállamtitkárt a többi állami vezetőhöz képest inkább szakmai feladatokat ellátó személyként jelöli meg.” T/62. sz. törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2006.



Mindennap 56

adatkörében irányítja az államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben” [28. § (2) bekezdés]. Ez a feladatmeghatározás szintén összhangban áll a kancellári kormányzás elveivel és gyakorlatával. A kormányban az egyes miniszterek elsődleges feladata az összkormányzati érdek és politika érvényesítése, és nem az egyes tárcaérdekek kijárója, lobbistája a tárcavezető.

Új elem volt a tárca nélküli miniszterek feladatkörének és státuszának szabályozása. Ahogyan már fentebb szó esett róla, az Alkotmány lehetőséget ad meghatározott feladatok tárca nélküli miniszterek hatáskörébe való utalására. A státustörvény előtt a tárca nélküli miniszterek helyzetét részletesebben nem rögzítette jogszabály. A 2006. évi LVII. törvény egyértelműen fogalmaz hatáskörükkel kapcsolatban: tárca nélküli minisztert csak olyan feladatokra lehet kinevezni, amelyek nem tartoznak egyik tárcavezető feladatkörébe sem. Ezt a feladat- és hatáskört kormányrendeletben rögzíteni kell (29. §).

A státustörvény legtöbb vitát kiváltó rendelkezése a korábbi politikai és szakmai (közigazgatási és helyettes) államtitkári rendszer átalakítása volt. Ennek lényege a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése és a háromszintű államtitkári vezetés kettőre – az államtitkára és a szakállamtitkára – csökkentése. A minisztériumok vezetési szintje ezzel leegyszerűsödött, de nagymértékben át is formálódott, alkalmazkodva a politikai kormányzás elveihez. A korábbi politikai államtitkár funkcióját továbbra is politikai jellegű vezetőként az államtitkár töltötte be, akinek törvényben nevesített feladatköre a miniszter teljes jogkörű helyettesítése. Ezzel a meghatározással tulajdonképpen részben kikristályosodott a (korábbi politikai) államtitkárok helye a kormányzati rendszerben, egyértelművé téve a miniszterhelyettesítési feladatkört, részben pedig le is egyszerűsödött ahhoz a gyakorlathoz képest, amely az 1997-es

törvényi felhatalmazás alapján lehetővé tette a politikai államtitkárok meghatározott feladatra történő kinevezését. Az államtitkárok számát a státustörvény egyértelműen meghatározza: a szaktárcáknál egy-egy, 2008-tól néhány minisztériumban kettő, a MEH-ben négy, majd egy 2007-es módosítás nyomán tíz államtitkárt nevezhettek ki.²² Az államtitkárok miniszterhelyettesítési politikai funkciója feloldotta a rendszer-váltás óta a politikai államtitkárok helyzetét érintő dilemmát, azt, hogy mi a tényleges szerepük a kormányzati rendszerben.²³ A kezdeti, csak a parlamenti munkára korlátozódó miniszterhelyettesítési jogkör jutott el fokozatosan a tárcavezető tényleges helyettesítéséig, hiszen a 2006-os törvény egyértelmű és kizárólagos feladatmeghatározásával szemben az 1997-es jogállási törvény még lehetőséget adott a miniszternek ez ügyben eltérő rendelkezésre is.

A közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése magával hozta, hogy a minisztériumok vezetői, a miniszterek és az államtitkárok egy személyben a tárcák politikai és szakmai vezetői is legyenek. A törvény a miniszter vezetői feladatát nem korlátozta csak a politikai vezetésre, így a közigazgatási államtitkári pozíció megszűnésével egyértelműen mindkét, korábban egymástól elválasztott funkciót, a politikai és szakmai vezetés is egy személyben a miniszter, illetve helyettesítési jogkörében az államtitkár látja el.²⁴

A minisztériumok harmadik vezetői szintje a szakállamtitkári szint, amely lényegében a korábbi helyettes államtitkári pozíciónak felel meg. A törvényben nevesített állami vezetők közül ez a pozíció igazodik leginkább közigazgatási szakmai kritériumokhoz. A szakállamtitkárok számára megfogalmazott feladatkör egyértelműen szakmai jellegű: a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter által meghatározott területen a szakmai munkát [54. § (1) bekezdés]. Ezen kívül, bár a szakállamtitkárok kinevezésének időtartama a kormányciklushoz kötött, a pozíció szakmaiságát a már említett országgyűlési képviselői összeférhetlenségi kritérium és a szükséges iskolai végzettség is nyomatékosítja.

22. MÜLLER (12. lj.) 259.

23. SZILVÁSY (13. lj.).

24. Nem tartozik szorosan az állami vezetők jogállásának elemzéséhez, de érdemes megjegyezni, hogy ideáltipikusan ez a modell akkor tud jól működni, ha a miniszterek és az államtitkárok nemcsak politikusok, hanem az adott területen rendelkeznek némi szakmai jártassággal is. Vö. MÜLLER (2. lj.); SÁRKÖZY (16. lj.). A miniszterekkel kapcsolatban egyébként a nemzetközi politikatudományi szakirodalom is felveti a politikai *versus* szakmai jártasság kérdéskörét: azt, hogy egy-egy miniszteri pozíció elnyerésében a politikai karrier vagy a szakmai teljesítmény játszhat-e inkább szerepet; illetve milyen módon lehet jó politikus egy jelölt és annak kell-e lennie egy jelöltnek ahhoz, hogy jó kormányzati szakemberré váljon kinevezési területén. Vö. Jean BLONDEL: „Cabinet Government and Cabinet Ministers” = Jean BLONDEL – Jean-Louis THIÉBAULT (szerk.): *The Profession of the Government Minister in Western Europe* (London: Macmillan 1991) 5–18; DOWDING–DUMONT (10. lj.). Szintén nem tűnik elhanyagolható szempontnak az a Müller György által felvetett érv a modell megfelelő működéséhez, hogy ha a miniszter és az államtitkár egy személyben politikai és szakmai vezetője is a minisztériumnak, akkor kiválasztásuknál érdemes figyelembe venni az egyéb szakmai, közéleti leterheltségüket is (képviselőség, párttiszttség), hogy a kinevezett vezetők kellő idővel rendelkezzenek – a közigazgatási államtitkár hiánya miatt – megnövekedett feladatokkal járó hivatalvezetéshez. Vö. MÜLLER (12. lj.) 265.

A 2010 májusában, a második Orbán-kormány megalakulása előtt néhány nappal elfogadott *2010. évi XLIII. törvény* régi-új módon szabályozza az újabb kormányzati filozófiának megfelelően a kormányzati szerkezet alapjait, valamint a kormánytagok jogállását.

Az új törvény alapvető felépítésében követi a 2006-os jogállási törvényt, de a kormány tagjai és az államtitkárok jogállását illetően visszatér a rendszerváltás idején elhatározott kormányzati vezetési szemlélethez, amely elválasztotta egymástól a minisztériumok politikai és szakmai vezetését. A törvény indokolása²⁵ egyértelműen elhatárolódik a Gyurcsány Ferenc által képviselt szakpolitikai koncepciótól, amely szerint a minisztériumok vezetői szakpolitikusok, egy személyben politikai és szakmai vezetői is a tárcának. Ezzel szemben a törvényalkotói²⁶ szándék szerint a hatékony kormányzati munkát a politikai és a szakmai vezetési szintek egymástól való elválasztása jelenti. Ennek megfelelően alakult át az állami vezetők köre, amely a miniszterelnököt, a minisztereket, az államtitkárokat, közigazgatási államtitkárokat és helyettes államtitkárokat foglalja magában. Visszaállt az állami vezetők politikai és szakmai szempontú elválasztása, és hasonlóan az 1997-es szabályozáshoz, a miniszterelnök, a miniszterek és az államtitkárok²⁷ politikai vezetőként, a közigazgatási és helyettes államtitkárok pedig szakmai vezetőként látják el feladataikat. A két vezetői csoport szolgálati jogviszonyát illetően is a korábbi szabályozási rendet állította vissza az új törvény: a politikai vezetők tevékenységüket állami vezetői szolgálati viszonyban látják el, megbízatásuk maximum a kormányzati ciklus végéig tart, a szakmai vezetők jogviszonya viszont visszaáll a közszolgálati, tehát határozatlan idejű jogviszonyra (6–7. §). A felosztásnak megfelelően a politikai vezetők összeférhetetlenségi, felelősségi jogviszonyuk megszűnése esetére járó juttatásainak szabályozása ebben a törvényben, míg a szakmai vezetőkre vonatkozó ilyen szabályok a köztisztviselők jogállásáról szóló törvényben kerültek meghatározásra.

A két csoport feladatköre nem változott, a politikai vezetők közül a miniszterelnök és a miniszterek alakítják a kormány általános politikáját. A miniszterelnök egyben a kormány irányítója, a miniszterek számára feladatokat szabhat meg [18. §. (2) bekezdés], a miniszterek pedig a kormány általános politikájának megfelelően vezetik a minisztériumokat, valamint irányítják az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét [34. §. (1)–(2) bekezdés]. Az államtitkárok elsődleges feladatköre a miniszterek helyettesítése. A kinevezhető államtitkárok számát e törvény nem határozza meg, a kormány szerkezetét e tekintetben tehát nem korlátozza a törvény, eltérően az előző ciklustól. Az 1997-es jogállási törvénnyel ellentétben a szakmai vezetőkre vonat-

25. T/17. sz. törvényjavaslat a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, 2010.

26. A törvényjavaslat betervezői Navracsics Tibor, Répássy Róbert (Fidesz) és Rétvári Bence (KDNP) képviselők.

27. A *2010. évi XLIII. törvény* egyedül a korábbi politikai államtitkár elnevezést nem állítja vissza az 1997-es törvényből; a minisztert helyettesítő politikai vezető tekintetében továbbviszi a 2006-os státustörvény államtitkár megnevezését.

kozó szabályozás nem egy külön fejezetbe, hanem a minisztériumok szervezetét szabályozó részbe került. Feladatkörük a minisztériumok hivatali szervezetéhez kötődik: a közigazgatási államtitkár a hivatalszervezet vezetője, a helyettes államtitkár pedig egy meghatározott szakmai területért felelős (61–62. §).

A politikai és szakmai vezetők kinevezéséhez szükséges feltételekben nem történt változás a korábbi szabályokhoz képest: politikai vezetővé büntetlen előéletű, választójoggal rendelkező személyek, szakmai vezetővé pedig az e feltételeket teljesítő és megfelelő felsőfokú végzettséggel is rendelkező személyek nevezhetők ki.

Új elem a korábbiakhoz képest a miniszterelnök helyettesítésének szabályozása. A törvénnyel egy napon elfogadott alkotmánymódosítással²⁸ került be a magyar kormányzati rendszerbe a miniszterelnök-helyettes intézménye. Ennek alapján a miniszterelnök a miniszterek közül helyettest jelöl ki. A miniszterelnökről szóló fejezet részben a jogállási törvény is szabályozza a miniszterelnök helyettesítését, e szerint a kormányfő a miniszterei közül egy vagy két helyettest jelöl ki. A 2010 májusában megalakult második Orbán-kormányban két miniszterelnök-helyettest jelölt ki a kormányfő: Semjén Zsolt tárca nélküli miniszter a miniszterelnök általános helyettese, Navracsics Tibor, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tárcavezetője pedig a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszterelnök-helyettes.

A törvény több ponton jelzi a miniszterelnök és hivatali apparátusa kormányzati státusának megváltozását. A rendszerváltás során átalakult kormányzati szerkezetben a kormányzati politika központja a miniszterelnök körül, illetve annak hivatali szervezetében, a MEH-ben alakult ki. Ehhez képest a *2010. évi XLIII. törvény* új kormányzati szerkezetet vázol fel. A *miniszterek és a minisztériumok* című III. fejezet szabályozza az újonnan felállítandó Miniszterelnökséget mint a miniszterelnök munkaszervét, amely a törvényben bekerült a központi államigazgatási szervek közé.²⁹ A szabályozás szerint ez a hivatal a korábbi MEH struktúrájához képest kisebb szervezetrendszerű, ténylegesen a kormányfő hivatali, kormányzati munkáját segítő háttérszervezet. A korábbi gyakorlattól eltérően ezt a hivatalt politikai vezető, de nem miniszter, hanem államtitkár vezeti, a miniszterelnök helyettesítésének jogköre nélkül [59. § (4) bekezdés]. Ez a megoldás teljesen eltér a korábbi MEH vezetésének eddigi szabályozásaitól. A bemutatott törvények alapján a MEH szerepe a kormányzati rendszerben – legalábbis a törvények szerkezete alapján – elsődlegesen szakmai jellegű, élén először szakmai vezetővel, közigazgatási államtitkárral, majd politikai vezetővel, miniszterrel. A miniszterelnök apparátusának megváltozott helyét és szerepét jelzi az is, hogy bár a törvény alapján e hivatalra a minisztériumokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni [36. §. (1) bekezdés], a minisztériumok szervezetére vonatkozó rész külön szabályozza a Miniszterelnökség szervezetét: a hivatalban közigazgatási államtitkár nem működik,

28. Az Alkotmány 2010. május 25-i módosítása.

29. Ahogy már fentebb is jeleztük, korábban a MEH nem jelent meg törvényi szinten a kormányzati szervezetek között, nem szerepelt a minisztériumok felsorolását tartalmazó törvényekben, pedig szervezeti struktúrájában – 1998-tól különösen – minisztérium jellegű volt, miniszteri, politikai államtitkári, közigazgatási és helyettes államtitkári vezetői szintekkel. A kormányfő munkaszervezete törvényi szinten itt, a *2010. évi XLIII. törvényben* jelenik meg először.



Mindennap 56

a helyettes államtitkárokat az államtitkár irányítja (69. §).

Ezzel párhuzamosan a korábbi rendszerben klasszikusan miniszterelnöki hivatali feladatkör, a kormányzati tevékenység összehangolása külön minisztériumba, a *Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény* alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumba került [2. § (2) bekezdés]. A kormányzati tevékenységért felelős miniszter a törvény alapján egyéb jogosítványokat is kap a korábbi miniszterelnöki jogkörökből: ő tesz javaslatot a

kormányhatározat alapján kinevezhető kormánybiztos személyre, észrevételt tehet az államtitkárok kinevezéséhez szükséges miniszteri véleményhez, valamint jóváhagyási jogosultsága van az egyes minisztériumok és kormányhivatalok szervezeti- és működési szabályzatait illetően.

Áttekintve az elmúlt húsz év jogszabályi változásait a kormánytagok és az államtitkárok jogállását illetően, a 2006 és 2010 közötti időszakot kivéve markáns kettősség figyelhető meg a jogi szabályozás elvei és gyakorlati működése, alkalmazása között. A rendszerváltás idején elhatározott elv, a kormányzat politikai és szakmai vezetői szintjeinek elválasztása és a közigazgatási vezetők kormányváltásoktól független kontinuitása, ahogy láttuk, a gyakorlatban már az első kormányváltás idején sem működött maradéktalanul. A közigazgatási vezetői szintek az eltelt húsz évben tendenciaszerűen átpolitizálódtak. Bár a 2006-os státustörvény kísérletet tett ennek a helyzetnek a jogszabályi szintű legalizálására a korábbi szakmai vezetői szintek átrendezésével és meghatározott kormányzati ciklushoz kötésével, az új struktúrában a kormányzati irányítás nem működött megfelelően. Közigazgatási szakemberek és politikusok egyaránt kifejezték nemtetszésüket, elsősorban a közigazgatási államtitkári pozíció megszüntetése és az ebből fakadó működési hiányosságok miatt. A legújabb, 2010-es szabályozás ugyan visszatért a rendszerváltáskor elhatározott elvhez és visszaállította a politikai és szakmai vezetők megkülönböztetését, de az új kormány kinevezési gyakorlata sem mentes a közigazgatási vezetők politikai szempontú kiválasztásától. Az átpolitizált kinevezési gyakorlat mellett azonban a politikai és szakmai vezetők megkülönböztetésének nem csak az elvek szintjén van relevanciája, az igazgatási munka természete is megkívánja a megfelelő szakmai irányítást a kormány végrehajtási feladatainak hatékony ellátásához.

ÖNKORMÁNYZATI ALAPJOGOK – NEMZETKÖZI ÖSSZEHASONLÍTÁSBAN*

A BCE Közigazgatástudományi Kara még 2010-ben konferenciát rendezett *Az állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – Franciaország és Magyarország összevetése* címmel. A konferencián elhangzott előadások részben már megjelentek, részben majd megjelennek írott formában is.¹ E sorok szerzőjét e konferencia és az annak nyomán publikált egyik tanulmány² indította az önkormányzati alapjogokkal kapcsolatos további gondolkodásra és vizsgálódásra.

Helyi önkormányzati rendszerünkről a hazai szakirodalomban általánosan érvényesül az a vélemény, hogy a magyar alkotmányos szabályozás önkormányzati koncepciója természetjogias (emberi jogias) felfogást tükröz.³ Az idevonatkozó alkotmányos szabályok közül talán a leglényegesebb az Alkotmány 42. §-a, mely szerint „[a] helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”, valamint a 43. § (1) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők. Ebben az írásban arra a kérdésre keresek választ, hogy nemzetközi összehasonlításban milyen az önkormányzati rendszerek alkotmányos szabályozása, s hogy ennek tükrében valóban természetjogias-e a magyar alkotmány felfogása

* Ez az írás 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 tanulmány rövidített változata.

1. Anne-Elisabeth COURRIER: „Állami ellenőrzés a helyi önkormányzatok felett – a francia és a magyar szabályozás összehasonlítása” *Új Magyar Közigazgatás* 2010/6–7, 19–29; TEMESI István: „Gondolatok az önkormányzati alapjogokról” FÁBIÁN Adrián (szerk.): *20 éves az önkormányzati rendszer. Pécsi közigazgatás-tudományi közlemények* 3. (Pécs: A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány 2011) 47–82.

2. Jelen sorok szerzője ehelyütt mond köszönetet a hivatkozott tanulmány szerzőjének, Anne-Elisabeth COURRIERnek.

3. Lásd pl. BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest: KJK-Kerszöv 2003) 475. és FOGARASI József: *A helyi önkormányzatok* (Budapest: HVG-Orac 2009) 59.

az önkormányzati alapjogok szabályozása tekintetében. E kérdésekre úgy próbálok választ találni, hogy áttekintem néhány európai állam helyi önkormányzati rendszerének alkotmányos szabályozását.

ÖNKORMÁNYZATI ALAPJOGOK AZ EGYES ALKOTMÁNYOKBAN

A vizsgált országok kiválasztása esetleges, ugyanakkor törekedtem arra, hogy az államszerkezet szempontjából Magyarországhoz hasonló államokat vizsgáljak. Az összehasonlításban helyet kapott a francia és a portugál közigazgatás, amely ugyan a decentralizált-regionalizált államszerkezet felé mozdult el, de hagyományait tekintve hosszú ideig centralizált államok voltak.

Franciaország. Franciaország alkotmányának XII. címe rendelkezik a helyi önkormányzatokról *A területi közösségek* címmel. A magyar Alkotmányhoz hasonló a szabályozás abban, hogy a helyi önkormányzatokról kimondja: a törvény keretei között választott testületük útján önállóan szabályoznak és igazgatnak közösségi ügyekben. A francia alkotmány a mi fogalmaink szerinti önkormányzati feladatoknak azokat a feladatokat nevezi, amelyek megvalósítása önkormányzati szinten ideális, ezzel irányt mutat a jogalkotónak, hogy az idevonatkozó törvényben milyen feladatokat határoz meg a helyi önkormányzatok számára. A francia alkotmány rögzíti, hogy az állam képviselője, a kormány örökös a törvényesség, a közigazgatás ellenőrzése és a nemzeti érdek védelme felett. Tartalmilag ugyanezt a magyar Alkotmány a kormányt szabályozó fejezetben helyezte el. A francia alkotmány is biztosítja a helyi önkormányzatok számára az anyagi javakkal történő szabad gazdálkodást, a bevételek egy részével vagy egészével való szabad rendelkezést, valamint a hatáskör-átruházáshoz kötelezően anyagi javak átruházását is rendeli a feladatok ellátásának anyagi alapjaként. Lényeges, sőt a leglényegesebb a különbség a magyar szabályozáshoz képest, hogy sem ez a fejezet, sem az alkotmány más rendelkezése nem nevesít önkormányzati alapjogokat.

Portugália. A helyi önkormányzatokról a portugál alkotmány VIII. része rendelkezik. Önkormányzati alapjogok elnevezéssel itt sem találkozunk, de a magyar szabályozáshoz hasonló megoldásokkal igen. Így törvényben kell megállapítani az önkormányzatok feladat- és hatáskörét, szervezetét és szerveik feladatkörét. A portugál helyi önkormányzatok saját vagyonnal és pénzügyi forrásokkal rendelkeznek, a pénzügyek rendszerét törvény szabályozza, és adókivetési joguk van a törvény keretei között. Fontos hasonlóság továbbá, hogy a helyi önkormányzatnak saját szabályozó hatásköre van és a törvényi keretek között szabályozottan személyi állománnyal rendelkezik. Végül lényeges, hogy a portugál alkotmány biztosítja, hogy az önkormányzatnak az állam személyi és tárgyi támogatást nyújt.

Csehország. Ami a helyi önkormányzatok szabályozását illeti, a cseh alkotmány igen szűkszavú az eddig vizsgált alkotmányokhoz képest. A helyi önkormányzatokról szóló VII. fejezet kevés olyan rendelkezést tartalmaz, amely önkormányzati *alapjognak* lenne tekinthető. A cseh helyi önkormányzatoknak joguk van az öngazdálkodáshoz, a saját tulajdonhoz és a saját költségvetés szerinti gazdálkodáshoz. A helyi önkormányzati hatásköröket kizárólag törvényi formában lehet meghatározni és államigaz-

gatási feladat kizárólag törvénnyel ruházható át a helyi önkormányzatokra. Lényeges, hogy a helyi önkormányzatok jogosultak rendeletet alkotni.

Dánia. A dán alkotmány kilencedik fejezetében mindössze két cikk szól az önkormányzatokról, ami ráadásul formális, mert ezek a Feröer-szigetek és Grönland, valamint Izland polgárainak jogairól rendelkeznek. Értelemszerűen sem önkormányzati hatásköröket, sem alapjogokat nem találunk a dán alkotmányban.

Egyesült Királyság. Az Egyesült Királyság nem rendelkezik kartális alkotmánnyal. Önkormányzatiság és önkormányzatok természetesen vannak, azonban önkormányzati alapjogok nincsenek.

Észtország. Az észt alkotmány XI. fejezete viseli *A helyi önkormányzat* címet, és hasonlóan más, eddig vizsgált országokhoz, csupán néhány olyan rendelkezést tartalmaz, amelyet önkormányzati hatáskörként vagy jogosultságként határozhatnak meg. Az idevonatkozó rendelkezések szerint a helyi önkormányzat független és a törvények szerint működik, feladata a helyi közügyek intézése és szabályozása. Az önkormányzat számára csak törvényben lehet kötelezettséget megállapítani és ennek költségeit biztosítani kell a nemzeti költségvetésből. A helyi önkormányzat költségvetését önállóan alakítja ki, törvényi keretek között adót vehet ki és illetéket szedhet be. Végül lényeges szabály, hogy az önkormányzat szervezetét és ellenőrzését törvény szabályozza.

Finnország. A finn alkotmány XIV. fejezete – *Közigazgatás és önkormányzat* címmel – az önkormányzatokra vonatkozó szabályokat közösen tartalmazza az állami közigazgatásra, de még az egyetemek önkormányzatára vonatkozó szabályokkal is. Az önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések kimondják, hogy működésük szabályait törvénnyel kell szabályozni és adót szedhetnek be.

Görögország. A görög alkotmány VI., *A közigazgatás* címet viselő fejezete tartalmazza az önkormányzatokról szóló rendelkezéseket, azonban együtt az állam igazgatására, így a független hatóságokra vonatkozó rendelkezésekkel. A görög alkotmány a helyi önkormányzat hatáskörét a helyi közügyekben vélelmezi. A továbbiakban az alkotmány szerint törvény határozza meg, hogy mi minősül helyi közügynek, továbbá megszabja kiterjedését és típusait. A helyi önkormányzatot törvény állami feladat ellátására is felruházhatja és a helyi önkormányzati szervek igazgatási és pénzügyi függetlenségét élveznek. Ennek következménye, hogy az állam kizárólag törvényességi szempontból ellenőrzi az önkormányzatok működését, törvényi szabályozás alapján.



Mindennap 56

Hollandia. A holland alkotmány VII. fejezete a helyi önkormányzatok (tartományok és községek) és a köztisztviselők közös szabályait tartalmazza. Az alkotmány rögzíti, hogy törvénnyel lehet községeket és tartományokat feloszlítani, illetve újakat létesíteni. A holland helyi önkormányzatok átruházhatják hatáskörüket saját szerveikre, de törvénnyel a szabályozás joga elvonható a helyi önkormányzatoktól. Hollandiában törvénnyel kell szabályozni a helyi önkormányzatok szervezetét, összetételét és igazgatási szerveik jogait és felügyeletét, valamint a helyi önkormányzatok által beszedhető adókat és a kormányzathoz fűződő pénzügyi viszonyokat.

Írország. Az ír alkotmánynak csak egyetlen cikke, a 28/A. cikk tartalmaz szabályokat az önkormányzatokra nézve. Rögzíti, hogy az állam elismeri a helyi önkormányzatok szerepét törvényben átruházott helyi hatalom gyakorlásában és feladatok teljesítésében. A közvetlenül választott helyi szervek, valamint feladat- és hatáskörük meghatározását az alkotmány a törvényhozásra bízta. Következésképpen helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket, alapjogokat az alkotmány nem nevesít.

Lengyelország. A lengyel alkotmány az első, *A köztársaság* című fejezetében rögzíti, hogy a területi egységek alkotta önkormányzatok részt vesznek a közhatalom gyakorlásában, majd a helyi önkormányzatokról külön fejezet, a hetedik rendelkezik *Helyi önkormányzatok* címmel. A helyi önkormányzatok feladata a más közhatalmi szerv hatáskörébe nem utalt feladatok ellátása. Az alkotmány szerint a helyi önkormányzatok tulajdonnal és más vagyoni jogokkal rendelkeznek, és az önkormányzatiság bírói védelmet élvez. A helyi önkormányzatok törvénnyel kötelezhetők más feladatok ellátására, amelyek átruházását szintén törvénnyel kell szabályozni. Az alkotmány szerint a helyi önkormányzatok feladataik arányában jogosultak támogatásra és olyan saját bevételekkel rendelkeznek, amelyeket törvény határoz meg, valamint jogosultak törvény keretei között adókat, illetékeket kivetni. Az önkormányzatok szervezete vonatkozásában az alkotmány kimondja, hogy a helyi önkormányzatok jogalkotó és végreható szervekkel rendelkeznek, belső szervezeti felépítésüket törvény keretei között maguk állapítják meg. A helyi önkormányzat tevékenysége törvényességi felügyelet alá esik és jogalkotó szerve felosztható súlyos alkotmány sértés vagy törvény sértés esetén. Az alkotmány biztosítja a helyi önkormányzatok jogát az egyesüléshez, továbbá jogosultak nemzetközi és hazai önkormányzati egyesülésekhez csatlakozni. Az önkormányzatokat érintő alkotmányos szabályozás a vizsgált alkotmányok közül a lengyel alkotmányban a legrészletesebb, és ebben a tekintetben ez hasonlít leginkább a magyar megoldáshoz. Önkormányzati alapjogokat ugyan nem említi a lengyel alkotmány, de kétségtelen, hogy számos rendelkezése úgy szól, hogy „a helyi önkormányzat jogosult”.

Lettország. A lett alkotmányban nincs a helyi önkormányzatokról szóló önálló fejezet. Az általános rendelkezések rögzítik az állam négy területének (területi egységének) elnevezését. Az önkormányzatokat érintő egyetlen további rendelkezés az alapvető emberi jogok között található, biztosítva az egyén jogát az önkormányzati tevékenységben való részvételre.

Litvánia. A litván alkotmány kifejezetten rögzíti az állam egységes jellegét. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás a helyi közigazgatásra vonatkozó szabályokkal együtt a X. fejezetben található. Ez a fejezet rögzíti, hogy törvény

szabályozza az önkormányzati szervek megszervezésének és tevékenységének szabályait, valamint hogy a helyi önkormányzatok felelős végrehajtó szervezet választanak és törvény keretei között autonómiával rendelkeznek. Az autonómia tartalmi elemeként az önkormányzatok saját költségvetést fogadnak el és jogosultak törvény keretei között adót kivetni. Jogaik megsértése esetén bírósághoz fordulhatnak és jogsértő döntéseik ellen bírósághoz lehet fordulni. Következésképpen a litván alkotmány ugyan nem alapjog elnevezéssel, de biztosít néhány, a mi fogalmaink szerinti önkormányzati alapjogot.

Luxemburg. A luxemburgi alkotmány IX. fejezete rendelkezik a községekről mint helyi önkormányzatokról. A luxemburgi községek jogosultak vagyonukról és saját érdekeltségeikről rendelkezni, továbbá évente költségvetést és zárszámadást fogadnak el. Jogosultak rendeletet alkotni. Szerveik összetételét, szervezetét és jogait törvény szabályozza, és a községek feletti állami felügyeletet törvény írhatja elő. Az alkotmányos szabályozás nem említi a feladatokat, ugyanakkor a saját érdekelttség meglehetősen tág fogalom.

Málta. A máltai alkotmány nem rendelkezik az önkormányzatokról, csak utal rájuk.

Svédország. Svédországban a kormányzás szerkezetéről szóló alkotmánytörvény I. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatokról. E szerint a helyi önkormányzatok döntéshozó hatásköreit választott tanácsok gyakorolják és adókat vethetnek ki feladataik ellátása érdekében. Az első fejezet rövid rendelkezésein kívül *Az igazságügyi és általános közigazgatás* című XI. fejezet rögzíti, hogy a helyi önkormányzatokra át lehet ruházni közigazgatási feladatot.

Szlovákia. A szlovák alkotmány IV. fejezete rendelkezik a helyi önkormányzatokról, amely települési és területi önkormányzat lehet. A szlovák alkotmány szerint a helyi önkormányzat szabadon rendelkezik vagyonával és pénzeszközeivel, saját jövedelme van és állami támogatásban részesül. A helyi önkormányzatok bevételeit törvény szabályozása alapján adók és illetékek képezhetik. Jogosultak társulni és rendeleteket alkotni. A helyi önkormányzatok kötelezettségeit és autonómiájuk korlátait törvény határozza meg, tevékenységükbe az állam törvényben meghatározott eszközökkel avatkozhat be. Törvénnyel átruházott államigazgatási feladat ellátására kötelezhetőek. A helyi önkormányzat alkotmányban szabályozott szerve a képviselő-testület és a polgármester. Az alkotmányos szabályozás nemzetközi összehasonlításban viszonylag részletesnek és terjedelmesnek mondható, ebből a szempontból közel áll a magyar szabályozáshoz, amennyiben néhány, a mi fogalmaink szerinti önkormányzati alapjog megjelenik benne.

Szlovénia. A szlovén alkotmány V. fejezete *Az önkormányzat* címet viseli, ezen belül *A helyi önkormányzat* című A) pont részletesen rendelkezik a helyi önkormányzatokról. E szerint a helyi önkormányzat a község, amelynek feladatkörébe az alkotmány a helyi ügyeket utalja, de ezek tartalmát nem részletezi. A községek számára az állam törvénnyel átruházhat állami feladatokat, amelyek ellátását felügyeli. A községek saját forrásokból gazdálkodnak és jogosultak állami támogatásra. Önkéntesen társulhatnak, valamint tevékenységüket az állam ellenőrzi.

KÖVETKEZTETÉSEK

A fenti áttekintésből az alábbi következtetéseket lehet levonni:

1. *Az alkotmányos szabályozás.* Jelentősége van, illetve lehet annak, hogy van-e önálló fejezet a helyi önkormányzatokról az adott állam alkotmányában. Ha van is ilyen címét viselő fejezet, akkor jelentősége van annak, hogy mi a tartalma, hiszen egyes alkotmányok ugyan rendelkeznek ilyen című fejezettel, ám az lehet alig néhány rendelkezés, vagyis ebben az esetben csekély a jelentősége. A helyi önkormányzatról önálló fejezet, illetve szerkezeti egység rendelkezik Csehország, Észtország, Lengyelország, Luxemburg, Szlovákia, Szlovénia alkotmányában. Nincs önálló önkormányzati fejezet, vagyis a helyi önkormányzatokra vonatkozó alkotmányos szabályozás közösen – egy fejezeten belül – más önkormányzati vagy közigazgatási szervekkel együtt található az alábbi államok alkotmányaiban: Finnország (az állami közigazgatással), Görögország (*A közigazgatás* címet viselő fejezetben), Hollandia (a köztestületekkel együtt), Litvánia (a helyi közigazgatással együtt), Svédország (a kormányzás szerkezetén belül). Formálisan külön fejezet, de tartalmilag nincs a helyi önkormányzatokat szabályozó önálló fejezet a dán és az ír alkotmányban. Dánia alkotmányában az idevonatkozó rendelkezés csak formális, Írországéban csupán egyetlen cikk tartalmaz szabályokat az önkormányzatokra nézve. Egyáltalán nincs az alkotmányban fejezet a helyi önkormányzatokról Lettország és Málta alkotmányában. Az önkormányzati alapjogok formálisan – vagyis ezzel az elnevezéssel – sehol, egyetlen vizsgált alkotmányban sem jelennek meg. A magyarhoz hasonló önkormányzati alapjogok tartalmilag kisebb-nagyobb számban megjelennek az alábbi országok alkotmányaiban (a sorrend tükrözi, hogy bővebben vagy szűkebben határozzák-e meg az önkormányzatok jogosultságait az alkotmányok): Lengyelország, Szlovákia, Csehország, Litvánia, Észtország, Szlovénia, Luxemburg.

A felsorolt országok közül valójában csak a lengyel, a szlovák és a cseh alkotmány tekinthető olyannak, amely több mint két-három önkormányzati jogosultságot rögzít. A többi ország alkotmánya alig egy-két ilyen jogosultságot tartalmaz, a listán nem található államok alkotmányai pedig nem nevesítenek helyi önkormányzati jogosultságokat.

2. *A helyi önkormányzatiság alapelemei.* Megpróbáltam összefoglalni a helyi önkormányzatiságnak a szakirodalom szerinti három alapelme – a helyi önállóság, a demokratikusan választott saját szervezet és a helyi közügyek széles köre – alkotmányban történő megjelenítését. Természetesen az, hogy a helyi önállóság e feltételei nincsenek rögzítve egy adott állam alkotmányában, még nem jelenti azt automatikusan, hogy a helyi önkormányzatok valódi önállósága ne valósulna meg. Csupán azt vizsgáltam, hogy az egyes alkotmányok – hasonlóan a magyarhoz – megjelenítik-e ezeket.⁴

Az alkotmány szerint – legalább – általánosan meghatározott feladatköre van a helyi önkormányzatnak Észtországban, ahol feladatuk a helyi közügyek intézése és szabályozása; Lengyelországban, ahol feladatkörüket a más közhatalmi szerv hatáskörébe nem utalt feladatok alkotják; és Szlovéniában, ahol feladatkörüként a helyi ügyek kerülnek meghatározásra.

4. Az Egyesült Királyság értelemszerűen nem jelenik meg ezekben a kategóriákban.

Nincs alkotmányban pontosan megjelölt feladatköre a helyi önkormányzatoknak Csehországban, ahol az alkotmány az önkormányzati hatáskörök meghatározásának kizárólagos törvényi formáját írja elő. Hollandiában, Írországból és Szlovákiában az alkotmány szintén csak arról rendelkezik, hogy törvénnyel kell szabályozni a helyi önkormányzatok feladatkörét. Görögországban a helyi önkormányzatok feladatkörét az alkotmány úgy határozza meg, hogy a helyi ügyekben vélelmezett, míg Luxemburgban a saját érdekeltségben nevezi meg a helyi önkormányzati feladatok körét. Dánia, Finnország, Lettország, Litvánia, Málta és Svédország alkotmánya nem tesz említést az önkormányzatok feladatköréről.

Az önálló szabályozás és igazgatás mint önkormányzati hatáskör „a helyi ügyek intézése és szabályozása” formulával jelenik meg az észti és „igazgatási önállóság” kifejezéssel a görög alkotmányban. Ezt a hatáskört tartalmilag a cseh, a lengyel, a luxemburgi és a szlovák alkotmány is rögzíti. Nem jelenik meg az önálló szabályozás és igazgatás mint önkormányzati hatáskör Dánia, Finnország, Hollandia, Írország, Lettország, Litvánia, Málta, Svédország és Szlovénia alkotmányában.

Az alkotmány kimondja az önálló szervezetalkítás jogát törvény keretei között Lengyelországban és Litvániában. Az észti alkotmány szerint ezt törvény szabályozza. Finnországban az alkotmány szerint az önkormányzatok működését, Hollandiában a helyi önkormányzatok szervezetét törvénnyel kell szabályozni. A szlovák alkotmány a képviselő-testületben és a polgármesterben nevesíti a helyi önkormányzatok szerveit. A luxemburgi alkotmány szerint a helyi önkormányzatok szerveinek összetételét, szervezetét és jogait törvény szabályozza. A cseh, a dán, a görög, az ír, a lett, a máltai, a svéd és a szlovén alkotmány nem rendelkezik a szervezetalkítás jogáról.

Az önálló gazdálkodás, tulajdon, pénzügyek és adóbevétel, valamint a saját bevételek jogát az alábbi táblázat szemlélteti. (A dán, az ír, a lett és a máltai alkotmány ezeket nem garantálja a helyi önkormányzatoknak.)

1. táblázat • *Önálló gazdálkodás, tulajdon, pénzügyek és adóbevétel, valamint a saját bevételek joga*

	TULAJDON	GAZDÁLKODÁS	PÉNZÜGYEK	ADÓKIVETÉS	SAJÁT BEVÉTEL
Csehország	x	x			
Észtország		x*		x	x
Finnország				x	x
Görögország			x		
Hollandia				x	x
Lengyelország	x		x	x	x
Litvánia		x*		x	x
Luxemburg	x	x*			
Svédország				x	x
Szlovákia	x	x	x	x	x
Szlovénia		x			x

A *-gal jelölt esetekben az adott alkotmány önálló költségvetésről rendelkezik.

3. *Alapjog vagy alapjogok? Az alapjogok természete.* Formálisan és nyelvtanilag értelmezve a 2011. december 31-ig hatályos magyar Alkotmány 42. §-a még csak a *jog* kifejezést alkalmazza, a 43. § már az *alapjogok* kifejezést használja és zárójelben utal a 44/A. §-ra, mintha az abban foglaltak lennének az alapjogok. Az Alkotmánybíróság határozatai is következetesen alapjogokról, a helyi önkormányzatok alapjogairól beszélnek és a szakirodalom is következetesen alapjogokról ír.

A magyarországi jogfelfogás pozitivista. Az Alkotmányra úgy tekintünk, mint alapvető normára és hivatkozási alapra, amelyhez igazodni kell. A pozitivista koncepció az alkotmányra mint a szuverenitás kifejeződésére tekint, ezért azt alapvető normaként kezeli és alapszabályként az Alkotmány szövegén kívül semmi másra nem lehet hivatkozni. Az Alkotmány rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok alapjogokkal rendelkeznek, amelyeket – ahogy a 44/A. § fogalmaz – biztosítani kell. Ezt értelmezve arra a következtetésre jutunk, hogy a jog egyenlő az írott joggal. Ezeket az alapjogként tételezett és nevesített jogokat nem lehet másképp értelmezni, tiszteletben kell tartani azokat, biztosítani kell őket, védelemben részesülnek. Ezek az alapjogok érvényesülnek más, nem alkotmányos alapelvekkel szemben is. Önmagában attól a tényről, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány tételezi, alapjognak minősülnek. Az Alkotmányban való megjelenésük alapjoggá teszi őket. Ez a pozitivista felfogás. Ugyanakkor van egy másik lehetséges értelmezés is. Nem attól kap alapjogi minőséget egy jog, mert az alkotmányban tételezik, hanem éppen fordítva: az alapjogi minőség miatt tételezik az alkotmányban. Ezt az értelmezést indokolhatjuk azzal, hogy nem alapjog minden, ami megjelenik egy alkotmányban és alapjognak nevezik. Az alkotmány rögzíti a közhatalmi szervek jogosultságait, mégsem tekintjük ezeket a jogosultságokat alapjogoknak. A helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlata az Országgyűlés alapjoga lenne? A kormány rendeletalkotási joga alapjog? Ez utóbbi azért is érdekes, mert a helyi önkormányzat rendeletalkotási joga az Alkotmány szerint alapjog.

Nem attól alapjog egy alapjog, hogy valaminek az alapját képezi? Az önkormányzatok vajon minnek az alapját képezik? Ha hihetünk az Alkotmánybíróság határozatainak, akkor az államszervezetnek biztosan nem. A helyi önkormányzatok alapként szolgálnak valamihez, vagy a választópolgárok közösségét, az embereket szolgálják? Esetleg a helyi önkormányzatok a jogállam védelmét szolgáló eszközként működnek? Az 1789-es Emberi és polgári jogok nyilatkozata jogokat deklarált. Deklarálja az ember veleszületett és elidegeníthetetlen jogait (lásd a preambulomot). Értelmezés kérdése, hogy – egyedül önmaga – létrehozza *vagy* deklarálja, esetleg létrehozza *és* deklarálja is egyben e jogokat. Vajon a magyar Alkotmány deklarálja az önkormányzati alapjogokat? Közelebb állunk a valósághoz, ha azt állítjuk, hogy a magyar Alkotmány létrehozza az önkormányzatok alapjogait, amikor tételezi ezeket az alapjogokat. Következtetésünk tehát, hogy a pozitivista megközelítés miatt valljuk az önkormányzati alapjogokról, vagy ha úgy jobban tetszik, hatáskör-csoportokról, hogy azok jellege alapjogi, vagyis hogy azok alapjogok. Ugyanakkor a természetes személyek alapjogaihoz képest az önkormányzati alapjogok inkább jogi eszközök, hatáskör-csoportok. Ezt ugyan az Alkotmánybíróság így nem mondta ki, de az önkormányzati alapjogoknak a többi, az Alkotmány XII. fejezetében tételezett alkotmányos alapjogoktól való megkülönböztetése tény, és talán ebbe az irányba tett lépésként is értelmezhető.

AKINEK VAN, AZ KAP...

A településmarketing jelentősége

„Akinek van, az kap, akinek meg nincs, attól azt is elveszik, amije van.” Mi tagadás, ez a kijelentés – egy újszövetségi példabeszéd (*Lukács 19:26*) tanulsága – a szövegkörnyezetéből kiragadva elég szigorúan hangzik. A példabeszédben arról van szó, hogy egy király távollétében szolgálra bízta ezüstitalentumait, s amikor visszatért, elszámoltatta őket. Az első szolga tízszer annyi talentumot adott vissza neki, mint amennyit kapott, mert a pénzt megforgatta. Jutalmul a király tíz város urává tette. A második szolga ötször annyi „profitot” realizált, s öt várost kapott jutalmul. A harmadik azonban hiánytalanul visszaadta a megőrzésre kapott talentumokat, mondván, félelmében hozzá sem nyúlt a pénzhez, mert ő nem úgy ismeri urát, hogy „elveszi azt, amit nem ő tett le és learatja azt, amit nem ő vetett el”. A király erre úgy rendelkezett, hogy vegyék el tőle az összes rábízott talentumot, s adják oda annak a szolgálónak, akinek már a legtöbbje van, s aki a legtöbb haszonnal forgatta pénzét.

A talentumot megsokszorozó szolgálra tehát városok vezetését bízták, mert a városokat is gyarapítani kellett, hiszen az egyik település gyorsabban fejlődött, mint a másik, a győztes nagyra nőtt, a vesztes eltűnt a történelem süllyesztőjében. A települések versengtek egymással. Ahhoz, hogy a települések versenypályáján vagy piacán győztes legyen egy település, el kellett magát adnia. A *településmarketing*, ha mégoly modern hangzású kifejezés is, már évezredek óta létezik.

Erre példát szintén a Biblia ad. A világ leghosszabb ideje folyamatosan lakott nagyvárosa az iraki Moszul. Ennek az idők kezdetén oly sikeres településmarketingje volt, hogy maga az Isten volt rá a vevő. Ma úgy mondanánk, sikeresen értékesítette imázsát, arculatát, vagy – ahogy mondani szokták – *corporation identitását*, *CI*-át. Moszulnak – régi nevén Ninivének – ugyanis 120 ezer fős lakosságával már az idők kezdetén jó „népességmegtartó képessége” volt,¹ ami a győztes városok közé emelte s – például

1. Jónás próféta, akinek nem akarózott Ninivébe menni, hogy az Úr kérésére meggyőződjön a város lakóinak bűnös életmódjáról (negatív külső imázs), egy tökinde levele alá húzódott a hőség elől, amellyel Isten küldetése véghezvitelére akarta őt kapacitálni. Mikor az Úr elszáritotta a tök levelét, Jónás méltatlankodott az ártatlan növény elpusztítása miatt. Ekkor Isten így szólt hozzá (pozitív külső imázs): „Te szánakozol a kis bokron, és én ne szánjam Ninivét, melyben tizenkétszer tízezer ember él?”

az elpusztított Szodomával és Gomorával vagy a nagy Babilonnal ellentétben – a mai napig ott is tartotta.

Akár tudomást vesznek a települések vezetői a versenyhelyzetről, akár nem, a településük versenyezni kényszerül. Ha a vezetők a bibliai király harmadik szolgájához hasonlóan nem vesznek tudomást erről a versenyről, legyintenek rá, s azt mondják: nekik fontosabb dolguk van, a szociális segélyezés mellett luxus volna a település-marketingre időt és energiát pazarolniuk, nos, akkor településük úgy jár, mint az a versenyló, amelyik a lovasát elvesztve száguld egy ideig az ascoti derbin – elkerülhetetlenül a vesztesek közé kerül. A versenyhelyzetre tudatosan készülő települések fejlesztési koncepciójának és a tudatos településmarketing gyakorlati alkalmazásának vizsgálata napjaink településtudományának legnépszerűbb iránya.²

KI ADHATJA EL A TELEPÜLÉST?

A településmarketing területén nem érvényesül a marketingtudomány³ négy „p-je”, vagyis itt nem beszélhetünk sem árról (*price*), sem a vásárlási tranzakcióval létrejövő helyváltoztatásról, szállításról (*place*), s mivel a termék (*product*) maga a település, jószerivel csak a reklámtevékenység (*promotion*) jelenti a konkrét településmarketing tevékenységet. Köztudott, hogy az üzleti életben a reklámmal kapcsolatban a vevőknek fenntartásaik vannak. A települések reklámozásának szavahihetősége is megkérdőjelezhető, amikor utazási irodák vagy egyéb gazdasági vállalkozások az eladók. A település eladásakor az egyetlen igazán hiteles eladó mindig az állam, a hatóság helyi letéteményese, a települési önkormányzat, élén a polgármesterrel. Az állampolgárok joggal várják el, hogy a hatóság igazat szójjon, akkor is, ha éppen egy települést reklámoz. Éppen ezért a falu, a város, a régió és az ország eladása, reklámozása a helyi vagy regionális önkormányzat, illetve az állam feladata.

A hatóság, amely a gazdaságirányításban ellenőrként tevékenykedik a piacon, a település- és régiómarketingben eladóként is megjelenik. A település mint termék, szintén különleges kategória: többször eladható, akár ugyanazon vevőnek is, de a tulajdonjoga nem változik a tranzakció alatt. Amikor egy települést a helyi település-irányító elad, ez nem fizikai értelemben történik, még akkor sem, ha ingatlant, települést, lakást vásárol ott valaki. A promóciós tevékenység nem fizikai objektumokat vagy szolgáltatást reklámoz, hanem a település különféle arculatait, imázsait, vagy idegen szóval: *corporation* identitását. Ez tehát minden esetben a települést irányító helyhatóság feladata. Amikor egy-egy vevő megveszi a települést, olyankor elhiszi, hogy a hatóság által hozzá eljuttatott arculat igaz, tehát a vevő bizalmat vásárol. Elhiszi, hogy az adott faluban, városban, régióban, országban érdemes lakni, dolgozni, befektetni vagy különféle szolgáltatásokat igénybe venni.

2. Sako MUSTERD – Alan MURIE: *Making competitive cities* (Chichester, UK: Wiley-Blackwell Publication 2010).

3. Philip KOTLER: *A framework for marketing management* (New Jersey: Prentice Hall 2003).

KINEK LEHET ELADNI A TELEPÜLÉST?

Kivel kell elhítenie a település irányítójának, hogy a települése alkalmas a turisták, vásárlók, munkavállalók, diákok, beruházások stb. fogadására? Igen gyakori tévhit, hogy településmarketing esetén mindenki a turistákra gondol: nekik kell „eladni” a települést. A turistával kell elhítenie, hogy érdemes ide jönni várost nézni, szórakozni, nyaralni. Igen ám, de mi haszna a településnek a turistákból? Néhány napig, esetleg egy hétig fizetik a szállásköltségüket, étkeznek néhányszor egy-egy étteremben. Ami az általuk elköltött pénzből az önkormányzat zsebébe jut, abból még nem építhet utakat, azzal még nem teremthet munkahelyeket. Nyilvánvaló, hogy a beruházóval, a tőkessel kell elhítenie, hogy a mi településünk arculata a legjobb az ő tervezett üzleti tevékenysége számára, hiszen csak ő tud munkahelyeket teremteni, szolgáltatásokat létesíteni, utakat és lakásokat építeni. Ki az a vevő, akivel elsőként el kell hitetni, hogy a településünk, falunk, városunk, régióink, országunk vonzó hely? A tőkés mint a legfontosabb vevő? Nem.

A legelső vevő, aki nélkül nincsen településmarketing, az a helyi lakosság. Ha a helyi lakosság nem vevő a településre, az eladhatatlanná válik. Ki az a vevő, aki megvesz egy terméket, amiről tudja, hogy még a termék tulajdonosának is rossz véleménye van róla? Ha a helyi lakosság nem vevő a településre, az tükröződik a település szennyezett fizikai és szennyezett társadalmi környezetén (magas bűnözés, a látogatóval vagy a beruházóval szemben elutasító magatartású lakosság). Az ilyen település eladhatatlan termék. Ha viszont a helyi lakosság vevő, a természeti környezet kellemes, rendezett, szennyeztelen, s a társadalmi környezet biztonságos, társadalmilag befogadó, a település piacra vihető és eladható.

A legfontosabb vásárló, a beruházó, a tőkés meggyőzése nem a településirányítók feladata, mivel nekik a befektetők valójában nem hisznek. A befektetők a saját szakembergárdájukra, tanácsadóikra hallgatnak, vagyis amikor tőkevonás a marketing célja, a menedzsereket, az ügyvezető igazgatókat, a gazdasági tanácsadókat, szakszóval a tőke operátorait kell meggyőzni arról, hogy a település rendelkezik a telephelyhez illő legalkalmasabb arculattal, piaccal és munkaerővel.

Ez után következnek a diákok, akiknek a település oktatási arculatába fektethető bizalom adható el. Ők évekre oda költözve már sokkal jelentősebb fogyasztást generálnak, mint a turisták. A turisták közül elsősorban az egészségturizmus iránt érdeklődők válhatnak fontos célcsoporttá, ha a település – mint termék – valamilyen gyógyító kapacitással rendelkezik. A vonzó települési arculatnak bizalmat szavazó „egyszerű” turistáknak nem gazdasági jelentőségük van a település szempontjából, hanem marketing-szempontból jelentősek. Az elégedetten távozó turista a leghatásosabb reklámhordozó felület, sokkal hatásosabb, mint egy óriásplakát vagy egy prospektus. Amikor ugyanis turisztikai úti célról, desztinációról döntünk, hajlamosabbak vagyunk hitelt adni a barátunk, ismerősünk beszámolójának, mint bármilyen internetes vagy nyomtatott hirdetésnek. Ugyanakkor ha egy turista kellemetlen élményekkel távozik egy településről, igen intenzíven hozzájárul ahhoz, hogy a település külső arculata negatív legyen, s ezzel a versenytársak malmára hajtsa a vizet. Ezért kell a turistákra odafigyelnie a településirányításnak, s nem azért, hogy minél több pénz kerüljön ki a település költségvetéséből rövid látogatásuk alatt.

HOGYAN LEHET ELADNI A TELEPÜLÉST?

A település eladásának tevékenységét, a promóciót nem lehet benyomásokra építve, *ad hoc* módon végezni. Ahhoz, hogy eladhassunk, biztosítani kell az eladási tevékenység feltételeit (tevékenység audit). Ahhoz, hogy legyen mit eladni, meg kell tervezni az arcukat (imázs audit). Ahhoz, hogy ezeket megtervezhessük, elemezni kell a települést mint terméket és hogy ezt milyen piaci szegmenseknek lehet ajánlani (érték audit).⁴

Minden településen vannak eladható értékek, s ha nem kézenfekvő, hogy mi az, meg kell teremteni őket. Abszolút értékek az olyan természeti, építészeti vagy társadalmi adottságok, amelyekből csak egy van a világon (például a Niagara-vízesés, az Eiffel-torony vagy a riói karnevál), komparatív értékek pedig azok, amelyekből több is lehet ugyan, de a miénk valamilyen szempontból egyedi, és a többi hasonló értékkel szemben versenyelőnyt jelent valamelyik piacon (például a Gellért-hegy, az egri minaret, a Szegedi Szabadtéri Játékok). A természeti, építészeti kulturális értékek mellett igen fontos adottság a gazdasági telephelyhez a jó közlekedés, az olcsó, mégis képzett munkaerő és a helyi vásárlóerő is. Kereslet alatt a lehetséges vevőket kell érteni. Az adottságok összegzése után könnyen eldönthető, hogy ezeket a piac mely szegmenseinek kellene ajánlani. A településünk (régiónk, országunk) makrogazdasági, kulturális és politikai kapcsolataival is számolni kell, amikor az eladási esélyeinket latolgatjuk. A stratégiák közül a rendelkezésünkre álló értékeknek megfelelően ki kell választani az alkalomhoz illő eladási forgatókönyvet: a versenytársainkkal konfrontálódni vagy együttműködni szeretnénk-e; új belépők vagyunk-e az adott piacon, új áruval jelentkezünk-e; melyik potenciális vevőt hogyan szólítsuk meg? A stratégia operációs tervként szolgál.

Az *imázs audit* legfontosabb része az a kép, amely iránt a bizalmat a saját lakosságunknak akarjuk eladni (belső kép). Ehhez meg kell ismertetni velük településünk értékeit, meg kell szeretetni velük, s csak ekkor várhatjuk el, hogy meg fogják védeni, azaz eladható állapotban fogják tartani a település természeti és társadalmi környezetét. Ha a belső CI nem kedvező, és ezen sehogy sem tudunk segíteni, tényleg nem érdemes folytatni a településmarketinget, menthetetlenek vagyunk.

A külső imázs az a benyomás, amelyet versenytársaink, azaz más települések lakói és irányítói szereztek a mi településünkről. Bár a külső imázs formálására a település-irányítónak kevesebb ráhatási lehetősége van, mint a belsőre, mégis meg kell próbálni. A partnerimázusra azért van szükség, mert ez az a kép, amelyet a testvérvárosaink lakossága, irányítói tartanak felőlünk. Ez objektívabb kép, mint a versenytársaink által kreált, általában negatív kép, és inkább javító szándékú kritikát tartalmaz. Végül a település eladásában a második legfontosabb a szakmai imázs, amelyet a tőke működtetői, az operátorok felé kell közvetítenünk. Mennyire rendezett a természeti és társadalmi környezetünk (ez azt jelenti, hogy a saját lakosságunk meg is vásárolt minket), milyen jó a közlekedési helyzetünk, mennyire kedvező a helyi adó mértéke vagy

4. PISKÓTI ISTVÁN et al.: *Régió és településmarketing* (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 2002).



Könnyű szellő, 2009

éppen nincs is ilyen. Nagy a köz- és a vagyonbiztonság, olcsó a munkaerőnk, ugyanakkor megfelelően képzett is. Erős a helyi vásárlóerőnk, és érdekes módon mindig pont azon termékek vagy szolgáltatások iránt, amelyeket ide akarunk csalogatni. Ha mindezt az operátor elhiszi, akkor meggyőzi a tőkést, hogy a munkahelyteremtő beruházást hozza hozzánk. Ez a legfőbb záloga településünk győztes pozíciójának.

A tevékenység audit annak a közegnek a felmérése, amelyben a marketinget végezzük. Milyen a településünk gazdasági helyzete – s ebből milyen szakmai imázs hozható ki?⁵ Milyen a településeinken működő szolgáltatások összessége (megfelel-e a műszaki és a humán infrastruktúránk az európai uniós elvárásoknak)? A turisták –

5. Sok esetben ipari parkot vagy gazdasági inkubátorházat épít egy-egy település, azt várva ettől, hogy a létesítmény majd „odavonzza” a tőkét, a cégeket. Amennyiben nem végeztek gazdasági tevékenység auditot és nem végezték el a kapcsolati érték auditot, azaz fogalmuk sincs a tőkeáramlás útvonaláról és a makrogazdasági helyzetről, úgy járhatnak, mint a csendes-óceáni bennszülöttek. A második világháborúban az amerikaiak Japán ellenében sok ezer mérföld távolságban kényszerültek logisztikai bázisokat, repülőgép leszálló pályákat kialakítani. Ehhez a bennszülöttek segítségét *cargóval*, üvegyöngy-, tejkonzerv- és cukorkaellátmánnyal nyerték meg. A háború után, amikor a repülők elmaradtak, a néprajzkutatók észrevették, hogy a bennszülöttek időről időre kivonulnak a dzsungelbe és rendbe teszik a leszállópályákat, gondolván, hogy ha a repülőgépek majd meglátják a pályát, akkor leszállnak, és újra hoznak nekik *cargót*. Aki tehát úgy épít ipari parkot, hogy nincs tisztában a tőkeáramlás útvonalával, az „néprajzi eset”.

mint a külső imázsunk legfőbb reklámhordozói – sohasem távozhatnak elégedetlenül tőlünk, erre nagyon oda kell figyelnie a településirányítónak. Végül milyen legyen a reklámtevékenységünk, amelyen keresztül a településünk arculatát eladásra kínáljuk: internet, televízió, rádió, könyv, magazin, újság, poszter, prospektus, nemzetközi vásár? Kikhez és hogyan juttassuk el az információt?

MI A TELEPÜLÉS ELADÁSÁNAK AZ EREDMÉNYE?

A településnek az eladásakor kézzelfogható, fizikai értelemben semmit nem adunk el: az arculat iránti bizalmat adjuk el.⁶ A vevő elhiszi, hogy nálunk érdemes lakni, dolgozni, szolgáltatásokat igénybe venni (vagyis tanulni, gyógyulni, szórakozni, üdülni, vásárolni) és főleg: befektetni! Az eladás abban a momentumban realizálódik, amikor a vevő hitelt ad a marketing során gyártott szakmai arculatunknak vagy a nehezebben – és nem csak általunk – formált külső arculatunknak. A belső arculat eladásával egészséges marad a természeti és a társadalmi környezetünk, megmarad a lakosságunk. A külső kép sikeres eladásával jönnek a diákok, a gyógyulni vágyók, a szórakozást, üdülést keresők, a vásárlók és a kevesebbet költő, mégis igen fontos reklámhordozók, a látogatók, a turisták. A szakmai imázs eladása nyújtja a legnagyobb hozamot: munkahelyek létesülnek, beruházások realizálódnak, szolgáltatások keletkeznek és jelentős önkormányzati bevétel termelődik.

Mindez a település *népességmegtartó képességét* eredményezi. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy ha egy településen nő a népességszám, akkor az sikeres marketingtevékenységet tudhat a háta mögött. A magas népességszám a vesztes településeken is megjelenhet magas vagy teljes munkanélküliséggel kísérve. A mai magyar regionális tudomány atyjának, Enyedi Györgynek volt egy igen frappáns mondása arról, mit is jelent tulajdonképpen egy település népességmegtartó képessége. A válasz: a népességmegtartó képesség nem más, mint a képességmegtartó népesség.

A bevezető példabeszédben említett *talentum* ugyanis nemcsak pénzt, hanem tehetséget, képességet is jelent. A település arculata iránti bizalom eladása tehát olyan tehetsége, képessége (vagy tehetségtelensége, tehetetlensége) egy-egy önkormányzatnak, amelynek jutalma a település képességmegtartó népessége és a településnek a nyertesek közé kerülése (vagy a népességmegtartó képesség elvesztése és a vesztes, a nincstelen települések közé süllyedés). Akinek tehát van képessége és tehetsége, az el tudja adni a település arculatát, és a települése kap, azaz a győztesek közé kerül; akinek meg nincsen, az a vesztesek közé süllyed, és még azt is elveszíti, amiye van.

6. Gregory J. AHWORTH – Henk VOOGD: *A város értékesítése* [ford.: BALOGH Ákos] (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1997).

Tábit Renáta

A HELYI NÉPSZAVAZÁS ÉS A HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS NEMZETKÖZI ÉS HAZAI SZABÁLYOZÁSA*

E tanulmányban kizárólag a *helyi* népszavazás és *helyi* népi kezdeményezés intézményeivel foglalkozom, a közvetlen hatalomgyakorlás országos szintjére történő utalás azonban néha nem kerülhető meg. A tanulmányban a jelzett téma nemzetközi vetületeit dolgozom fel, majd bemutatom a hazai szabályozást, alapul véve húsz közép-magyarországi önkormányzat¹ képviselő-testülete hatályos önkormányzati rendeletét.

Téziseim a következők: 1. A demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető – az a megoldás, hogy a települési közösség minden ügyben saját maga döntsön, azaz közvetlenül a helyi választópolgárok, csak illúzió. 2. A közvetlen hatalomgyakorlásnak léteznek európai standardjai (például helyi népszavazás, helyi népi kezdeményezés, falugyűlés, lakossági meghallgatások). 3. A kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére vagy kikényszerítésére irányulnak. 4. A népi kezdeményezés kétféle módja terjedt el európai szinten: egyrészt a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellékeként a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kezdeményezése, másrészt mint kvázi önálló döntéshozatali forma. 5. A helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos. E tézisek helytállóságát a tanulmány végén értékelem.

* Ez az írás 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 tanulmány rövidített változata.

1. A véletlenszerűen kiválasztott vizsgált önkormányzatok a következők: Acsa, Albertirsa, Alsónémedi, Bugyi, Dabas, Dánszentmiklós, Dunavarsány, Galgagyörk, Herceghalom, Kerepes, Nagykőrös, Pécel, Tárnok, Tóalmás, Tököl, Törökbálint, Törtel, Vácduka, Vecsés, Veresegyház.

Nemzetközi elemzésekben óhatatlanul felmerülnek terminológiai kérdések és fogalmi elhatárolási nehézségek. Ez a különböző államok jogrendszerei, alkotmányjogi szabályozása, történelmi körülményei, államszervezeti felépítése stb. különbözőségéből adódik. E problémát Szente Zoltán is felveti, amikor megállapítja, hogy ha „a széles körben alkalmazott intézmények és eljárások tartalmáról közmegegyezés van, akkor azok formális alkotmányjogi leírása, illetve interpretációja megfelelő elemzési kereteket és eszközöket nyújt az európai önkormányzatok komparatív elemzéséhez”.² Nem feladatunk itt egy egységes terminológia kialakítása, de nézzük meg, hogy – a nemzetközi szóhasználatot is figyelembe véve – hogyan határozhatók meg az egyes fogalmak! Körösényi András szerint „*iniciatívának* nevezzük a választópolgárok, *referendumnak* a törvényhozás vagy a végrehajtás (kormány, államfő) által kezdeményezett ügydöntő népszavazásokat. Az *iniciatívánál* gyengébb intézmény a *petíció*, amikor a népi kezdeményezés nem közvetlen demokratikus döntéshozásra, hanem csak valamely kérésnek, követelésnek vagy javaslatnak a törvényhozás vagy végrehajtás elé terjesztésére, napirendre vételére irányul.”³

„A népi kezdeményezések mindkét formája – az *iniciatíva* és a *petíció* – általában a törvényhozó vagy jogalkotó szerv hatáskörébe tartozó döntések meghozatalának kezdeményezésére irányul. Közülük a parlamentáris rendszerek többségében legfeljebb a petíciót alkalmazzák, ahol a szükséges aláírások összegyűjtése az állampolgári kezdeményezésben (pl. törvénykezdeményezés) megjelölt ügy parlamenti tárgyalását eredményezheti, de nem (feltétlenül) vezet népszavazáshoz. Petícióval tipikusan egy ügy – javaslat vagy követelés – parlamenti tárgyalását, napirendre vételét lehet elérni. A petíciót például az osztrák, az olasz és a spanyol alkotmány intézményesíti. A népi kezdeményezés az európai parlamentáris rendszerekben általában nem kapcsolódik közvetlenül össze népszavazással, azaz nem jelent *iniciatívát*.”⁴ Ezzel összhangban ál-

2. SZENTE ZOLTÁN: *A demokratikus döntéshozatal és végrehajtás az európai önkormányzati rendszerekben* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet 2002) 21.

3. KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: *A népszavazások és a képviselői demokrácia viszonya*; [http://www.karacsonyergely.hu/\[letoltesek/Korosenyi_nepszavazas.pdf.\]](http://www.karacsonyergely.hu/[letoltesek/Korosenyi_nepszavazas.pdf.]), 4. Referendum esetén „a képviselői és a közvetlen jogalkotás vegyes alkalmazása történik. Így ebben az esetben a döntés megoszlik, a jogszabály elfogadásához kettős aktus kell: a képviselői szerv elfogadó határozata, valamint az aktív polgárok jóváhagyó, beleegyező döntése. Ez utóbbi nélkül a döntés nem születik meg.” PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2009) 209–210.

4. KÖRÖSÉNYI (3. lj.) 4.

Ausztriában az alkotmány 41. cikke alapján népi kezdeményezés pl. szövetségi törvény útján szabályozandó ügyre vonatkozhat, és törvényjavaslat formájában kell előterjeszteni, amire 100.000 szavazásra jogosult vagy három tartomány szavazásra jogosultjainak egyhatoda jogosult. Az olasz alkotmány szerint (50. cikk) minden állampolgár petíciót terjeszthet be mindkét házban (képviselet és szenátus), törvényhozói intézkedés kérése vagy közös szükségletek előterjesztése céljából. A spanyol alkotmány alapján [87. cikk (3) bekezdés] legalább 500.000 aláírás szükséges a törvényjavaslatok előterjesztésére irányuló népi kezdeményezéshez. E jogintézményt a portugál (167. cikk) és a román (74. szakasz) alkotmány is szabályozza. Kivételes esetben a két intézmény összekapcsolódhat: a népi törvénykezdeményezésről népszavazással döntenek. Lásd PETRÉTEI (3. lj.) 211. A vizsgált országok közül egyetlen ilyen kivételnek a francia szabályozás tekinthető, ahol a 2003. március 28-i törvény helyi szinten lehetőséget ad a választópolgároknak kezdeményezni, hogy

lapítja meg Petrétei József, hogy a *népi iniciativa* sajátos formáját jelenti a *népi törvénykezdeményezés*, amely szintén a nép egy részétől származik, „de tartalmában konkrétabb, mivel adott törvény megalkotására vonatkozik. A népi törvénykezdeményezés nem más, mint a *kollektív petíció*, mivel kifejezetten valamely törvény megalkotásában való részvételt, ennek kezdeményező aktusát jelenti.”⁵ Herbert Küpper szerint pedig „a tapasztalat azt mutatja, hogy a népi kezdeményezés nélküli



Kádár üdülője, 2009

népszavazás a népszavazás kezdeményezésére jogosult végrehajtó hatalom manipulációs eszköze a népképviseleti szervek megkerülésére. Az országos szint e tapasztalatai minden további nélkül alkalmazhatók helyi szinten is.”⁶

Ebben az írásban a népi kezdeményezést (amely arra irányul, hogy a döntéshozó szerv egy adott ügyet tűzzön napirendre és tárgyaljon meg) igyekszünk következetesen elhatárolni az általános értelemben felfogott petíciótól (amely annak lehetőségét biztosítja, hogy az állampolgárok egyénileg vagy másokkal együtt írásban vagy szóban kérelmet, panaszt, javaslatot terjesszenek az illetékes állami szervek elé), valamint a népi törvénykezdeményezéstől (amelynek célja valamely törvény vagy más jogszabály – például helyi önkormányzati rendelet – megalkotásának kezdeményezése).⁷

Petrétei József szerint a „népszavazás kapcsán szokás plebiszcitumról és referendumról beszélni, jóllehet az egyes alkotmányok a népszavazás alatt elsősorban a referendumot értik, és ezt tágabb vagy szűkebb értelemben használják”⁸ Sente Zoltán helyi népszavazás alatt olyan döntési formát ért, amellyel „a helyi választópolgárok

a tanácstestület döntéséről népszavazást irjanak ki. Ez kombinálható a petíció intézményével (a kérdést, amelyben a döntés született, petíció eredményeképpen vették napirendre). A tanácstestület azonban befolyásolhatja az eljárást: ha petícióban kérik a népszavazást, azt csak a testület írhatja ki.

5. PETRÉTEI (3. lj.) 210.

6. Herbert KÜPPER: „44. § [A helyi önkormányzatok választása]” = JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja* (Budapest: Századvég 2009) 18. msz.

7. Helyi szinten erre a vizsgált országok közül példaként egyedül az észt szabályozást tudjuk megemlíteni, amely a jogalkotási eljárás kezdeményezésének jogát úgy szabályozza, hogy a választópolgárok legalább egy és legfeljebb 5%-a kezdeményezheti a helyi önkormányzat hatáskörébe tartozó kérdésben a jogalkotási eljárás lefolytatását, amelyet 3 hónapon belül meg kell vitatni és amelyen a kezdeményezők képviselője részt vehet. Lásd Kiss Mónika Dorota: „Az önkormányzati hatalomgyakorlás kelet-közép európai modelljei” *Magyar Jog* 2010/10, 634.

8. PETRÉTEI József szerint sem egységesek a felfogások, illetve a fogalomhasználatok. Vö. PETRÉTEI (3. lj.) 207. „A referendum és a plebiszcitum fogalmát vagy szinonimaként használják, vagy tárgya, illetve az

eldöntenek valamilyen, népszavazásra bocsátható ügyet. Amennyiben döntésük az érintett önkormányzat számára végső, azaz a helyi képviselő-testület számára is kötelező, akkor referendumról beszélünk. Előfordulhat azonban, hogy a népszavazás csupán véleménynyilvánító természetű, ami azt jelenti, hogy rendeltetése a helyi választói közösség többségi véleményének kifejezése, de az a képviselő-testület számára nem bír kötelező erővel, azaz meghagyja a testület végső döntési jogát. Az ilyen népszavazási formákat többnyire plebiszcitumnak vagy népi konzultációnak, illetve egyszerűen véleménynyilvánító népszavazásnak nevezik.”⁹

Hanspeter Kriesi szerint a referendum „a politikai döntéshozás utolsó szakaszában érvényesül, míg az iniciativa a folyamat kezdetekor játszik szerepet. Az iniciatívával a politikai döntéshozás folyamatát maguk az állampolgárok indíthatják be.”¹⁰ Szentpéteri István is erre helyezi a hangsúlyt monográfiájában, amikor megállapítja, hogy „a jogalkotási eljárás menetében az iniciativa logikailag megelőzi a referendumot”¹¹

AZ ALKOTMÁNYOS SZABÁLYOZÁS

A kérdés vizsgálatakor az egyes országok államszerkezetét is számba kell vennünk, hiszen nem mindegy például, hogy mit jelent az „országos” vagy „lokális” szintű népszavazás. A „helyi” jelzőt minden vizsgált ország esetén a községi, települési megfelelőjeként kezeljük, de ez alatt a föderatív államokban a tartományi, a regionalizált államokban a regionális szintet is érteni kell; az „országos” szintű népszavazás pedig a föderatív államokban a szövetségi szintűnek feleltethető meg.

A hatalomgyakorlásban való közvetlen állampolgári részvétel lehetőségét biztosítja az osztrák, a bolgár, cseh, a lengyel, a litván, a német, a portugál, a magyar, a román, a spanyol és a szlovén alkotmány. Kifejezetten rendelkezik a helyi népszavazásról a finn, a francia, a lengyel, a magyar, a német, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén alkotmány. Érdekes módon a helyi népi kezdeményezés jogintézménye – egy kivétellel – nem jelenik meg az alkotmányokban. Ez a kivétel pedig a francia alkotmány, amely szerint törvény rögzíti, milyen feltételek esetén kérheti bármelyik területi közösség választópolgára a petíciós jog gyakorlása révén a közösség hatáskörébe tartozó valamely kérdésnek a helyi képviselő-testületi ülés napirendjére vételét. Egyáltalán nem rendelkezik a közvetlen hatalomgyakorlásról a holland (leszámítva az általános értelemben vett petíciós jogot), az angol, a dán, a ciprusi (kivéve szintén a petíciós jogot), valamint a máltai alkotmány.

További kérdés, hogy az alkotmányok csupán megemlítik, vagy részletes szabályanyagot is adnak-e a tárgyalt jogintézményekhez (helyi népszavazás és helyi népi

előterjesztő szerint differenciálva az egyes országokban mást-mást jelent a két fogalom.” DEZSŐ Márta, idézi PETRÉTEI *uo.*

9. SZENTE (2. lj.) 5–6.

10. Hanspeter KRIESI: „Közvetlen demokrácia – Svájc esete” = ENYEDI Zsolt (szerk.): *A népakarat dilemmái. Népszavazások Magyarországon és a nagyvilágban* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány – Századvég 2009) 90.

11. SZENTPÉTERI István: *A közvetlen demokrácia fejlődési irányai* (Budapest: Akadémiai 1965) 215.

kezdeményezés). Csupán az említés szintjén találkozhatunk a helyi népszavazással a bolgár, a finn, a francia, a lengyel, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén alkotmányban. A lengyel, a litván, a portugál, a szlovén és a szlovák alkotmány – a helyivel ellentétben – az országos népszavazás legfontosabb, garanciális szabályait meglehetősen részletesen szabályozza. Azok az alkotmányok, amelyek csupán megemlítik a helyi népszavazás jogintézményét (és ez tekinthető általánosan elterjedtnek), általában külön törvényre bízják a további részletszabályok megalkotását (például a bolgár, az olasz,¹² a lengyel, a litván,¹³ a portugál és a szlovák alkotmány). Olyan megoldással is találkozhatunk, amely a helyi népszavazásra is az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni (portugál alkotmány). A vizsgált alkotmányok áttekintése alapján megállapíthatjuk, hogy a helyi népszavazást és a helyi népi kezdeményezést az európai alkotmányok nem szabályozzák részleteiben; általánosan jellemző, hogy felhatalmazást adnak a törvényhozónak a további részletszabályok megalkotására (tehát törvényi szabályozásra utalják).

A következő vizsgálódási szempontnak azt tekintettük, hogy azok az alaptörvények, amelyek tartalmazzak rendelkezést a népszavazásról, azok csak az országos, csak a helyi, vagy mindkét népszavazási formával foglalkoznak-e. Az országos népszavazásról rendelkezik az észt, az ír, a görög, a lett, a litván, a luxemburgi, a svéd, valamint az osztrák alkotmány. Csak a helyi, azaz a szubnacionális népszavazást szabályozza a finn és a francia alaptörvény. Mindkét fajta (országos és helyi) népszavazásról tartalmaz rendelkezéseket a bolgár, a lengyel, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a spanyol, a szlovák és a szlovén alkotmány.

Végül az alapján is áttekintettük az alaptörvényi rendelkezéseket, hogy a fent említettekén kívül milyen más részvételi lehetőséget biztosítanak a választópolgároknak a központi, illetve a helyi szervek döntéseinek befolyásolására. E körben a népi kezdeményezésről kell szólnunk, amely azonban a vizsgált alkotmányok alapján nem tekinthető általánosan elterjedtnek. (Egyedül az olasz alkotmány említi meg, de csak olyan formában, hogy a régió statútuma szabályozza a regionális törvényekkel és igazgatási döntésekkel kapcsolatos népszavazást és népi kezdeményezést.) Néhány egyéb részvételi-döntésbefolyásolási lehetőségről azonban beszámolhatunk. Franciaország alkotmánya például megemlíti a választópolgári konzultációt – a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája rendelkezéseinek megfelelően – a területi közösségek határainak módosítása, továbbá a területi közösség sajátos jogállással való felruházása, valamint szervezetének megváltoztatása tárgyában. Ausztriában a saját községi hatáskörbe tartozó ügyekben a tartományi törvény előírhatja a községi tanácsi választások választásra jogosultjainak közvetlen részvételét és együttműködését. Belgiumban a községi és a tartományi érdekkörbe tartozó kérdésekről ki lehet kérni a lakosság véleményét. Törvény rögzíti a véleménynyilvánítás módozatait és szervezetét. Az általános értelemben vett petíciós jogról majd mindegyik vizsgált alkotmány rendelkezik: a belga, a bolgár, a ciprusi, a cseh, az észt, a francia, a görög, a holland, a

12. Ez az alkotmány azonban speciális megoldást alkalmazva a régió statútumát hívja fel a szabályalkotásra.

13. Az országos népszavazás további részletszabályaira nézve ad felhatalmazást.

lengyel, a lett, a litván, a luxemburgi, a német, a magyar, az olasz, a portugál, a román, a spanyol, a szlovák és a szlovén is.¹⁴ Az 1. táblázat a közvetlen részvételi formákat kísérli meg megszerezni.

Kuriózumként utalok a portugál (állandó jelleggel működő falugyűlések, lakossági szervezetek) és a spanyol alkotmány megoldására (ún. nyílt tanácsi rendszer). Ezek azért tekinthetők sajátosnak, mert a képviseleti demokrácia elsődlegességének elvét döntik meg a legkisebb településeken, főszabállyá téve a közvetlen demokrácia rousseau-i felfogását.¹⁵ A portugál alkotmány szerint törvény előírhatja, hogy kis lélekszámú kisközségek esetében a kisközségi gyűlést (amely a kisközség tanácskozó szerve) falugyűlés helyettesítheti. A kisközségek igazgatási feladataikat átruházhatják lakossági egyesületekre. Az átruházás nem terjedhet ki az alakszerű döntéshozatalra. A lakosságnak a helyi közigazgatásban való részvétele növekedésére tekintettel a kisközségnél kisebb települések lakossága alakíthat a lakosság tagjaiból létrejövő szervezeteket (lakossági szervezetek). A kisközségi gyűlés saját kezdeményezésére, a lakossági bizottság vagy a lakosok igen nagy számának kérelmére kijelöli a lakossági szervezetek működésének határait, amennyiben ezt illetően megfelelő törekvések kapnak hangot.

A lakossági szervezetek felépítését törvény határozza meg. Minden esetben működik azonban lakossági gyűlés és lakossági bizottság. A lakossági gyűlés az adott területen élő személyekből áll, akik szerepelnek a kisközség választói névjegyzékében. A lakossági bizottságot titkos szavazás útján a lakossági gyűlés választja, és ennek döntése alapján fel is lehet oszlatni. A lakossági szervezetek a következő jogokat élvezik: kérvényt nyújthatnak be a helyi önkormányzatokhoz, szem előtt tartva a lakosságot illető közigazgatási ügyeket; képviselőik révén szavazati jog nélkül részt vehetnek a kisközségi gyűlésen. A lakossági szervezetek gyakorolhatják azokat a jogokat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy a törvény által rájuk bízott és az adott kisközség által rájuk átruházott feladatkört betölthessék.

RÉSZLETES ÖSSZEHASONLÍTÁS¹⁶

Kukorelli István megállapításaival egyetértve előjáróban annyit kell leszögezni, hogy a közvetlen demokrácia szabályozása „nem független az adott nép jogi-politikai kultúrájától, különösen így van ez a municipális hatalom szintjén, ahol a közvetlen

14. E jogintézmény elnevezése is változatos: kérelem, panasz, memorandum, közlemény (észt alkotmány); bejelentés, javaslat, felhívás, kereset és közérdekű kereset (*actio popularis*), ellenvetés, kérvény (portugál alkotmány); közérdekű kezdeményezés (szlovén alkotmány).

15. Vö. PETRÉTEI (3. lj.) 205.

16. E szakasz megírása során – a jogforrásokon túl – különösen a következő munkákra támaszkodtam: *Participation in the European Project: How to mobilise citizens at the local, regional, national, and European levels?*, European Union, October 2009; <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=046e4f93-3757-4e90-8297-9552c72f9271>; *Strengthening regional and local democracy in the European Union I–II.*, European Communities, 2004; <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=072565f2-1f6c-43b7-8cfa-446414962caa>.

1. táblázat • A közvetlen részvételi formák típusai az egyes államokban*

	Közvetlen részvételi forma
Ausztria	szövetségi alkotmány alapján tartott népszavazás, (törvényhozásra irányuló) népi kezdeményezés, állampolgári részvételi eljárás
Belgium	a lakosság véleményének kikérése, petíciós jog
Bulgária	országos és helyi népszavazás, lakossági gyűlések, petíciós jog
Ciprus	petíciós jog
Csehország	petíciós jog
Dánia	–
Egyesült Királyság	–
Észtország	népszavazás, petíciós jog
Finnország	országos és helyi népszavazás, népi kezdeményezés, társadalmi megmozdulás
Franciaország	petíciós jog, helyi népszavazás, választópolgári konzultáció
Görögország	petíciós jog
Hollandia	petíciós jog
Írország	törvényjavaslatok nép általi véleményezése, népszavazás
Lengyelország	országos és helyi népszavazás, petíciós jog
Lettország	országos népszavazás, petíciós jog, közvélemény-kutatások
Litvánia	országos népszavazás, petíciós jog, ún. bírálathoz való jog
Luxemburg	országos népszavazás, petíciós jog
Magyarország	országos és helyi népszavazás, országos népi kezdeményezés, petíciós jog
Málta	–
Németország	országos és helyi népszavazás, petíciós jog
Olaszország	országos és helyi népszavazás, népi kezdeményezés, petíciós jog
Portugália	országos és helyi népszavazás, közérdekű kereset (actio popularis), törvénykezdeményezésre irányuló népszavazási javaslat, választók plenáris ülése, lakossági szervezetek
Románia	országos népszavazás, állampolgári törvénykezdeményezési jog, petíciós jog
Spanyolország	országos és helyi népszavazás, nyílt tanácsai rendszer, petíciós jog
Svédország	országos népszavazás
Szlovákia	országos népszavazás, községi lakosok gyűlése, helyi és területi népszavazás, petíciós jog, ún. szembeszegülés joga
Szlovénia	országos és helyi népszavazás, petíciós jog

* A táblázatban a helyi közakarat formálásának formáit (pl. falugyűlés, közmeghallgatás, a képviselő-testületi/tanácsi ülések nyilvánossága, a választópolgárok bizottsági tagsága, a helyi média szerepe) nem tüntettük fel.

demokráciának, így például a helyi népszavazásoknak, nagyobb jelentősége van”.¹⁷ A föderális államokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy 1. az ilyen országokban a helyi népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó szabályozás tartományonként eltérő (például Ausztriában, Németországban),¹⁸ és 2. a szövetségi alkotmányok e kérdéskört többnyire nem szabályozzák. A regionalizált államok közül Olaszországra szintén igaz a szabályozás heterogenitása. Németországban például az alkotmány a helyi szintet alig szabályozza, mert a helyi önkormányzás a tartományok hatáskörébe tartozik. Ezért a tartományi alkotmányok szabályozzák a helyi népszuverenitást.¹⁹

A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK ELŐFORDULÁSA, ELNEVEZÉSE • A helyi népszavazások előfordulási gyakorisága, népszerűsége, jelentősége országonként eltérő. „Noha a statisztikák szerint a világ országaiban a »kezdetektől« 1993-ig mintegy 800 országos népszavazást tartottak,²⁰ ennek mintegy felét egyetlen országban, Svájcban rendezték. A többi államban ritkán, és jó néhányban sohasem tartottak országos népszavazást.”²¹ Belgium jogrendszere például nem ismeri a tartományi vagy regionális szintű népszavazást, az alkotmány sem tartalmaz erről rendelkezéseket. Nem kötelező (konzultatív) helyi népszavazások azonban előfordulhatnak municipális szinten egy 1995-ben született jogszabályi előírás eredményeképpen, ezek azonban nem túl gyakoriak. Csehországban is tartható helyi népszavazás, habár nem sokszor fordul elő: 2000 és 2005 között összesen 82 helyi népszavazásról tudunk. A cseh jog mindazonáltal tiltja a regionális népszavazást.

A népszavazással ellentétben meglehetősen gyakori a közvélemény-kutatások alkalmazása Dániában, annak érdekében, hogy megismerjék egyrészt a lakosság véleményét a közszolgáltatásokról, másrészt az önkormányzati igazgatás színvonaláról. Mind az üggyöntő, mint a konzultatív helyi népszavazás ismert Észtországban, de ezzel a lehetőséggel csak igen kivételesen élnek a helyi önkormányzatok, és a választópolgárok részvétele is igen alacsony. A minden esetben konzultatív helyi népszavazás jogintézménye a finn jogban 1990 óta létezik. A képviselő-testület kötelező helyi népszavazást a parlament az önkormányzati törvény elfogadásakor nem támogatta arra hivatkozva, hogy az nem egyeztethető össze a képviseleti demokrácián alapuló helyi önkormányzással. Lettország jogrendszere nem ismeri sem a regionális, sem a helyi népszavazást, csak országos (és kötelező) referendum létezik. Litvániáról ugyanez mondható el; itt a helyhatóságok csupán közvélemény-kutatásokat tarthatnak. Svédországban 2003 és 2006 között 26 helyhatóság tartott legalább egy referendumot.

17. KUKORELLI István: „A képviseleti és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében” = KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 104.

18. FÜRCHT Pál: „Helyi népszavazás és alkotmányozás” *Magyar Közigazgatás* 1995/10, 562–569.

19. Herbert KÜPPER: „A közvetlen demokrácia Magyarországon és Németországban I.” *Jura* 2009/1, 72.

20. Ez az adat nem foglalja magában a tagállami, a tartományi és helyi népszavazásokat, így az Egyesült Államok tagállamaiban, valamint az egyes svájci kantonokban tartott népszavazásokat sem.

21. KÖRÖSÉNYI (3. lj.) 2.

Hollandiában – annak ellenére, hogy a világ azon öt országának egyike, ahol soha nem tartottak országos népszavazást – a közvetlen demokráciára vonatkozó rendelkezések alkotmányba foglalásával kapcsolatos viták több mint egy évszázada napirnden vannak. Egyfajta állandósult bizalmatlanság tapasztalható a referendumok és a népi kezdeményezések iránt. Az 1990-es évek végéig nem történt egyéb, mint hogy a témával foglalkozó szakértői bizottságokat hoztak létre. Ezek rendkívül óvatosan megfogalmazott pozitív következtetéseit a mindenkori kormány azonban szisztematikusan figyelmen kívül hagyta. Többször kíséreltek meg legalább ideiglenes szabályokat alkotni a közvetlen demokrácia formáiról, általában kevés sikerrel. A sok kudarc és eredménytelenség ellenére a közvetlen demokrácia intézményei 1990-től kezdve bizonyos sikereket könyvelhettek el, legalábbis helyi szinten, elsősorban az önkormányzat határainak megváltoztatása kérdésében, amelyről a végleges döntés a nemzeti parlament hatáskörébe tartozik. 1991 és 2001 között – a helyhatósági választásokon való választópolgári részvétel drasztikus csökkenése megakadályozásának reményében – az 537 önkormányzattól 62 vezette be a referendum valamilyen formáját. A helyi referendumra nézve jelenleg nincs hatályos jogi rendelkezés, de konzultatív népszavazás tartható. Létezik olyan holland nézet, amely a közvetlen demokráciát mindenekelőtt a képviseleti rendszert fenyegető potenciális veszélyforrásának tartja. Azonban az utóbbi idők tendenciájaképpen megjelent az a nézet, amely a helyi referendumot egyrészt a helyi intézmények működése felett gyakorolt állampolgári ellenőrzés egyik eszközének tekinti, másrészt egy sikeres népszavazás a helyi politikai érdekek indikátora is egyben.

Széles körben elterjedtek a helyi kezdeményezések Luxemburgban, amelyek bizonyos fokig erősítik a helyi intézmények és a közösség kapcsolatát. A helyi népszavazás intézményét az 1988-as önkormányzati törvény vezette be. Nemzeti szinten azonban a referendumokkal kapcsolatban az érdeklődés határozott hiánya figyelhető meg a gyakorlatban. Ez alapján azonban nem vonható le az a következtetés, hogy Luxemburgban a referendumok ne lennének fontosak, ugyanis az ország alkotmányos és társadalmi történetének kulcsfontosságú eseményei nagy jelentőségű népszavazásokkal köthetők össze (ezek azonban mind az országos népszavazás történetének jelentős állomásai).

Ami az Egyesült Királyságot illeti, érdekes álláspontot foglalt el a Lordok Háza a közvetlen demokráciáról 2010 márciusában kiadott jelentésében. Ebben a testület nem javasolja a referendum intézményének bevezetését. Egy olyan országban ugyanis, ahol nincs kodifikált alkotmány, nem lehet tudni pontosan, mi tartozik az alkotmány körébe és mi nem. Ehelyütt országos népszavazást nagyon ritkán tartanak. A polgárok politikai akarataikat nagyrészt – ha nem is kizárólagosan – az országos parlamenti választások alkalmával fejezik ki, a közvetlen demokrácia eszközeinek jóval kisebb szerepet szánnak, habár az igazán hasznosnak számító közvélemény-kutatások jelentősen befolyásolják az ország politikai életét. Helyi szinten viszont a referendumok jóval gyakoribbak, a londoni kerületek és más helyhatóságok gyakran tartanak referendumot speciális helyi vonatkozású ügyekben a közvélemény megismerése érdekében. A jelenlegi, 2000 óta hatályos helyi önkormányzati törvény komoly feltételeket támaszt a helyi népszavazások megtartásával szemben. Az iniciatíva intézményének

országos szintű bevezetése nincs (politikai) napirenden. Lokális szinten azonban egyre elfogadottabb és gyakoribb a referendum intézménye, sőt ezen a szinten szűk körben az iniciatíva lehetőségét is elismeri a *Local Government Act* (2000).²²

Németországban hivatásosan 200 helyi referendumot tartanak évente. 2002 végére a több mint 13.000 német helyhatóság több mint 1200 referendumot tartott. Az informális intézményeket a formálisaknál jobban előtérbe helyező Görögországban helyi szinten az informális választópolgári részvétel legérdekesebb vonatkozása, amely a személyes kontaktusokban, a helyi politikusokkal való interakcióban, párbeszédben realizálódik. Mindazonáltal ez a – néha kulcsfontosságú – informális választópolgári részvételi forma a vidéki területeken jóval erősebb, mint a nagyvárosokban. A helyi népszavazás intézményét az országban csupán 2006-ban vezették be. Az 1976-os portugál alkotmány eredetileg nem tartalmazott rendelkezéseket sem az országos, sem a helyi népszavazásról. Az 1982-es alkotmánymódosítás vezette be a helyi népszavazás intézményét, hét évvel később, az 1989-es alkotmányrevízió az országos politikai népszavazás, az 1997-es pedig a regionális népszavazás jogi alapjait fektette le. Az 1978-as spanyol alkotmány a közvetlen demokráciának marginális szerepet szán, mivel az állam alkotmányos berendezkedése a képviseleti demokrácia elvén alapszik. Az alkotmány a választók számára a közvetlen demokrácia kétféle eszközét biztosítja: a törvényjavaslat benyújtását népi kezdeményezés formájában és a népszavazást. Előbbi nemzeti, regionális és helyi lehet. A mai napig a 17 autonóm közösségből csupán kettő (Katalónia 1996-ban, Andalúzia 2001-ben) vezetett be speciális eljárási szabályokat a helyi népszavazásokra nézve és csak néhány település fogadott el sajátos rendelkezéseket a közvetlen demokrácia eszközeivel kapcsolatban. Utóbbira példa Mieres tanácsa (Asturias), amely 2001 júniusában vezette be a konzultatív népszavazást és állapította meg a végrehajtás szabályait. Máltán eddig mindössze egyszer tartottak helyi referendumot: 1972-ben Gozo szigete döntött arról, hogy továbbra is különálló kíván lenni Máltától.

Ami a helyi (vagyis szubnacionális) népszavazások elnevezését illeti, a következő kifejezésekkel találkozhatunk: municipális, lokális, regionális, tartományi, területi. Ezeket az elnevezéseket a 2. táblázat foglalja össze.

ÜGYTÍPUSOK: KÖTELEZŐ, LEHETSÉGES ÉS TILALMAZOTT TÉMÁK • Helyi népszavazás tartható a helyhatóság határainak megállapítása, megváltoztatása kérdésében (a mi kifejezésünkkel: az ún. területszervezési ügyekben) például Ausztriában, Bulgáriában, Észtországban, Hollandiában, Svédországban, Romániában, Olaszországban. A másik – változó elnevezésű, de gyakorlatilag azonos tartalmú – gyakori témakör, amelyben szintén lehet helyi népszavazást tartani, a képviselő-testület/tanács hatáskörébe tartozó ügyek. Ennek lehetősége biztosított Csehországban, az Egyesült Királyságban, Finnországban, Franciaországban, Görögországban, Lengyelországban, Luxemburgban, Németországban,²³ Magyarországon, Portugáliában, Romániában, Szlovákiában

22. Vö. PÓCZA Kálmán: „Referendum a képviseleti demokrácia megújításáért? Brit lépések a közvetlen demokrácia felé” *De Iurisprudentia et Iure Publico* 2010/3–4, 7; [http://www.dieip.hu \[/2010_3_09.pdf \]](http://www.dieip.hu [/2010_3_09.pdf]).

23. „Németországban a népszavazás a népképviseleti szerv hatásköreire vonatkozik. Más szervek hatáskörében a nép nem hozhat döntést. Ezenkívül a nép nem hozhat olyan döntést, amelyet a népképviseleti szerv sem hozhatna.” KÜPPER (20. l.) 77.

2. táblázat • A helyi népszavazás elnevezése és előfordulási gyakorisága

Municipális (municipal)	Ausztria, Finnország, Hollandia, Írország, Luxemburg, Portugália, Szlovénia
Lokális (local)	Belgium, Bulgária, Csehország, Dánia, Egyesült Királyság, Észtország, Franciaország, Görögország, Lengyelország, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Románia, Szlovákia
Regionális (regional)	Ausztria, Olaszország, Portugália,* Spanyolország,** Románia
Tartományi	Hollandia
Területi	Magyarország, Szlovákia

* A regionális népszavazás csak az Azori és Madeira autonóm régióban ismert.

** Spanyolországban ennek két altípusa az autonóm közösségi és a törvényen alapuló népszavazás. Az autonóm közösségi referendum a konzultáció kötelező formája, egyben az alkotmány 151. cikke alapján az önkormányzathoz való jog megszerzése folyamatának fontos része. A törvényen alapuló népszavazás esetén a már szentesített és kihirdetett státútum módosítására csak a benne lefektetett eljárás szerint és a megfelelő választói névjegyzékbe felvett választók részvételével megtartott népszavazás útján kerülhet sor.

és Szlovéniában. A magyar megoldáshoz hasonlóan az önkormányzati rendeletek megerősítése érdekében Máltán is tartható helyi népszavazás. A helyi adók, bírságok bevezetése és megszüntetése érthetően a helyi népszavazás tilalmi listáján található a legtöbb államban, Szlovákiában ezzel ellentétben népszavazásra bocsátható. Ez a megoldás számunkra kissé furcsának, a népszavazást kiíró számára pedig kockázatosnak tűnhet, mivel ilyen ügyekben a népszavazásban részt vevők nagy valószínűséggel – eredményes népszavazást produkálva – a fizetési kötelezettség megszüntetése, illetve be nem vezetése mellett foglalnának állást.

Ami a népszavazás kötelező eseteit illeti, megállapíthatjuk, hogy Magyarországon²⁴ kívül csupán Lengyelországban és Spanyolországban találkoztunk ennek szabályozásával. Erre érdekes példával a lengyel jog szolgál, ahol – az egyébként is meglepő szlovák szabályozást felülmúlva – a kötelező lista elemei között található a helyi adók bevezetése, mértékének meghatározása. Spanyolországban az autonóm közösségek már szentesített és kihirdetett státútumainak módosítására csak népszavazás útján kerülhet sor.

A tilalmi listát illetően már színesebb a kép: Csehország, Franciaország, Hollandia, Magyarország, Németország, Portugália, Szlovénia jogrendszere is tartalmaz olyan témaköröket, amelyekben a honi jog nem engedi meg a helyi népszavazás tartását; hogy csak néhány példát említsünk: költségvetés; adóügyek, egyéb díjak; a képviselő-testület és a polgármester visszahívása stb.

24. Hazánkban e listába tartozik a területi okok miatt nem részletezett területszervezési ügyeken kívül a társult képviselő-testület megalakítása, illetve az abból való kiválás, valamint az olyan ügyek, amelyek az önkormányzati rendelet meghatározó. Ez utóbbi kivételes megoldásnak tekinthető – legalábbis a rendelkezésünkre álló információk alapján –, hiszen más államban nem találkoztunk a képviselő-testület felhatalmazó hasonló szabállyal.

A HELYI NÉPSZAVAZÁSBAN RÉSZVÉTELRE JOGOSULTAK KÖRE • A helyi népszavazásban való részvételre a vizsgált államok szabályozása szerint a választópolgárok jogosultak, mint ahogy az Belgiumban, Csehországban, Finnországban, Franciaországban, Lengyelországban, Luxemburgban, Magyarországon, Máltán, Németországban, Olaszországban, Portugáliában, Romániában, Svédországban, Spanyolországban, Szlovákiában és Szlovéniában is általános alapelv. Azonban „megtévesztő módon” néhány esetben az a tendencia figyelhető meg, hogy a nemzetközi szakirodalom felváltva használja a „választópolgár” és a „lakos” kifejezést, jóllehet tudjuk, közel sem azonos kategóriákról van szó. Főszabály szerint a választópolgár választójogát, népszavazáson gyakorolható szavazati jogát szabad elhatározása alapján gyakorolja. Érdekes, hogy Portugáliában a választójog gyakorlása az állampolgári kötelességek közé tartozik az alkotmány alapján. Görögországban (országos) népszavazás esetén szintén kötelező a szavazáson való részvétel, ahogy Luxemburgban is.

A HELYI NÉPSZAVAZÁS KEZDEMÉNYEZÉSÉRE JOGOSULTAK KÖRE • Az egyes államok szabályozása alapján a leggyakrabban előforduló kezdeményezői csoportokként a választópolgárok,²⁵ valamint a képviselő-testületi/tanács tagok²⁶ nevesíthetők. Kuriózum, amikor a szabályozás a polgármestert²⁷ vagy (a portugál megoldás szerint) a választópolgári csoportokat is felruhazza e jogosítvánnyal. Ez érdekes módon a helyi bizottságokról is elmondható, hiszen mindössze Csehországban és Magyarországon találkoztunk a bizottságok ilyen irányú jogosultságával. A választópolgári kezdeményezői kört tovább differenciálhatjuk aszerint, hogy az egyes országok konkrétan mennyi választópolgár²⁸ kezdeményezését követelik meg a helyi népszavazáshoz: a választópolgárok 5 (ez jellemző például Finnországban, Svédországban, Szlovéniában), 10 (Belgiumban,²⁹ Máltán), 20 (például Szlovákiában, Franciaországban, Luxemburgban) vagy 25%-át (Luxemburgban). Megjegyezzük, hogy példa nélkülinek tekinthető a magyar szabályozás ebből a szempontból, hiszen a helyben működő társadalmi szervezetek vezető testületének is megadja e jogosultságot. Portugáliában a települések törvényhozó gyűlései és végrehajtó szervei, valamint – regionális népszavazás esetén – a regionális törvényhozó gyűlések is kezdeményezési jogkörrel rendelkeznek, Ausztriában pedig a tartomány joga szerint meghatározott számú helyhatóság kezdeményezhet regionális népszavazást.

25. A belga, a cseh, a finn, a francia, a luxemburgi, a magyar, a máltai, a német, a svéd, a szlovák és a szlovén szabályozás alapján.

26. A francia, a magyar, a portugál és a szlovén megoldás is biztosítja ennek lehetőségét.

27. Ez csak Franciaországban és Szlovéniában fordult elő.

28. Általában ezt nem abszolút számmal, hanem százalékos arányban vagy törtszámmal határozzák meg az egyes szabályozások.

29. A föderatív államszerkezetű országok kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy a kutatási adatok helytállóságát az ezen országokra vonatkozó információk valamennyire torzítják, hiszen – Németország kivételével – csak országos szintű adatbázisok álltak rendelkezésünkre. A német szabályozás tartományi szintig is eljutó, teljes körű, alapos ismertetését és elemzését lásd KÜPPER (20. l.).

A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK TÍPUSAI AZOK ELRENDELÉSE (JOGALAPJA) SZERINT • Elrendelése, vagyis jogalapja szerint ismerünk *kötelezően elrendelendő*, azaz obligatórius,³⁰ valamint *mérlegelés alapján elrendelhető*, másképpen fakultatív helyi népszavazásokat. Az obligatórius népszavazással a finn,³¹ a luxemburgi,³² a szlovák és szlovén jogrendszerben találkozhatunk; a fakultatív népszavazás intézményét kifejezetten nevesíti a szlovák és a szlovén szabályozás, mégpedig mindkettő olyan módon, hogy a fakultatív népszavazás eredményét tekintve csupán ajánló, véleménynyilvánító jellegű; az obligatórius népszavazás eredménye pedig kötelezi a helyi képviselő-testületet³³ – tehát összekapcsolja a jogalapot a kötőerővel.

A HELYI NÉPSZAVAZÁSOK TÍPUSAI AZOK EREDMÉNYE (KÖTŐEREJE, CÉLJA) ALAPJÁN • A helyi népszavazásokat azok eredménye, kötőereje, célja alapján két csoportba sorolhatjuk: *üggyöntő* (kissé pontatlanul: kötelező³⁴) vagy *véleménynyilvánító* (konzultatív, ajánló, tanácsadó³⁵). A kötelező népszavazás intézményét az észt, a francia, a magyar, a máltai, a német,³⁶ a spanyol,³⁷ az olasz, a portugál³⁸ a cseh és a szlovák jogrendszer is ismeri. Konzultatív, vagyis csupán a közösség véleményét kinyilvánító népszavazással találkozunk Ausztriában, Belgiumban, az Egyesült Királyságban, Észtországban, Finnországban, Hollandiában, Luxemburgban, Olaszországban,³⁹ Máltán, Romániában, Spanyolországban,⁴⁰ Svédországban és Szlovéniában.

Itt két problémát kell felvetni. Az egyik a népszavazási döntés kötőereje kapcsán az ún. *moratórium* kérdése, vagyis az az időszak, amely alatt a képviselő-testület/tanácsot köti a népnak a népszavazással kifejezett akarata. Erről csak a portugál és a szlovén jogban találunk rendelkezést: a portugál jog e kérdést közvetetten, az orszá-

30. Tehát ez esetben a kötelezettség a képviselő-testület oldalán „csupán” az elrendelésre, a kitűzésre vonatkozik.

31. Csakis abban az esetben, ha a választópolgárok legalább 5%-a kezdeményezte (ún. küszöb alkalmazása).

32. Hasonlóan a finn joghoz szintén csak akkor, ha a 3000 főnél népesebb település esetén a kezdeményezők a választópolgárok ötödét, nagyobb önkormányzatnál a negyedét kiteszik.

33. Nem mondható el ugyanez a magyar megoldásról, hiszen nálunk pl. a területszervezési ügyekben tartott helyi népszavazásokat kötelező elrendelni, ugyanakkor ezek csak a kezdeményezés szempontjából tekinthetők üggyöntőnek, mivel a képviselő-testület nem mérlegelheti a kezdeményezés felterjesztését a döntéshozó szervhez, a döntés tekintetében azonban mindenképpen véleménynyilvánító jellegűek, hiszen a döntés meghozatala nem a képviselő-testület (hanem az Országgyűlés vagy a köztársasági elnök) hatáskörébe tartozik.

34. A nemzetközi szakirodalomban ennek változataként előfordul: *binding, compulsory, obligatory*.

35. A nemzetközi szakirodalom szintén több kifejezéssel is leírja: *optional, facultative, consultative*.

36. A magyar önkormányzatokhoz hasonlóan a német tartományokban is csak az üggyöntő népszavazás létezik, amelynek elnevezése népi döntés (*Volksentscheid*). Vö. KÜPPER (20. l.) 108.

37. A helyi népszavazások különféle típusai közül a törvényen alapuló regionális népszavazás bír kötelező erővel.

38. A portugál alkotmány (232. cikk) azon szabálya alapján jutottunk erre a következtetésre, amely a helyi népszavazásra az országos népszavazásra vonatkozó szabályokat (115. cikk) rendeli alkalmazni.

39. Olaszországban a regionális népszavazás lehet kötelező és konzultatív, az önkormányzati szintű helyi népszavazás azonban mindig konzultatív.

40. Az autonóm közösségi (regionális szintű) népszavazás csupán konzultatív jellegű.

gos népszavazás kapcsán szabályozza,⁴¹ amikor úgy rendelkezik, hogy a népszavazási eredmény ugyanabban a választási ciklusban köti a döntéshozó szervet. Szlovéniában pedig a népszavazást kiíró képviselő-testület megbízási idejének lejártáig, azaz az adott választási ciklus végéig tart a moratórium. A másik kérdés pedig a népszavazás kényszerítő ereje, pontosabban annak hiánya: vagyis hogy az eredményes népszavazással kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmességek képviselő-testületet nem lehet kényszeríteni. Annak ellenére, hogy ennek kapcsán nincs tanulmányozható megoldás, érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy esetleg milyen megoldások jöhetnek szóba, hogyan lehet megakadályozni azt, hogy a népszavazási döntés ne csupán pusztába kiáltott szó legyen.

KVÓRUM ÉS KVÓTA: ÉRVÉNYESSÉGI ÉS EREDMÉNYESSÉGI KRITÉRIUMOK • A *kvórum* az érvényes határozathozatalhoz szükséges szavazatok számát rögzíti, vagyis azt, hogy mikor érvényes a szavazás; a *kvóta* pedig azt határozza meg, hogy mikor eredményes a szavazás.⁴² A népszavazás nyelvére lefordítva ez azt jelenti, hogy a helyi népszavazás érvényessége minden esetben a választópolgárok meghatározott arányának részvételéhez kötődik, eredményessége pedig az azonos választ (szavazatot) leadók, az ugyanazt az alternatívát támogatók számától függ.

Az *érvényességi* kritériumok igen változatosak. Belgiumban például 40%-ról 10-20% közötti arányra csökkent a kvórum az egyes tartományokban. Bulgáriában a minimális részvételi arány 50%-os, és ennyit követelnek meg a jogi kötőerőhöz is. Csehországban a helyi népszavazás akkor érvényes, ha a választópolgárok legalább ötöde, Franciaországban akkor, ha legalább a fele részt vett. Németországban e kritérium tartományonként változik, de általában 20-33% között mozog. Máltán 50%-os részvételt követelnek meg; Magyarországon, Szlovákiában és Portugáliában az érvényességhez a választásra jogosultak több mint felének szavazata szükséges. A szakirodalom kifejezetten hangsúlyozza, hogy Olaszországban nincs érvényességi, azaz részvételi küszöb. Nem ilyen gyakori ugyanakkor az *eredményesség* nemzeti szabályozása, hiszen hazánkban⁴³ kívül csak Franciaországban fordítottak erre külön figyelmet, itt a helyi népszavazás akkor eredményes, ha a szavazatok többsége igenlő.

A HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS ELŐFORDULÁSA, A KEZDEMÉNYEZÉSRE JOGOSULTAK KÖRE • A népi kezdeményezés intézményét⁴⁴ a cseh, a finn, a francia, a magyar, a szlovák és a szlovén jogrendszer ismeri. Hozzá kell tennünk azonban, hogy e jogintézményt egyik alkotmány sem szabályozza – még csak az említés szintjén sem. A finn jogrend-

41. A portugál alkotmány 232. cikke szerint a helyi népszavazásra az országos népszavazásra (115. cikk) vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

42. PETRÉTEI József: „A demokratikus döntéshozatal szabályozásának esélyeiről és lehetőségeiről” *Magyar Közigazgatás* 1994/12, 730.

43. Magyarországon a helyi népszavazás akkor eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele azonos választ adott a megfogalmazott kérdésre.

44. A népi kezdeményezés kapcsán csak azokat a kezdeményezéseket vizsgáltam, amelyek arra irányulnak, hogy a döntéshozó szervek egy adott ügyet tűzzenek napirendre és tárgyaljanak meg. Nem foglalkozom itt a népi törvénykezdeményezéssel, valamint az általános petíciós joggal sem.

szerben a helyi népi kezdeményezés előterjesztésére a helyi választópolgárok jogosultak (2%-uk), akiket 6 hónapon belül tájékoztatni kell a meghozott intézkedésekről. A 2003. március 28-i francia törvény szerint – melynek nem titkolt célja volt a választópolgárok megszólaltatása, illetve a választópolgárok véleménye gyakoribb kikérésének ösztönzése – a választópolgárok petícióban kérhetik, hogy az önkormányzati tanácsstület napirendre vegyen olyan kérdéseket, amelyek a hatáskörébe tartoznak. A szlovén népi kezdeményezés sajátos tartalommal bír helyi szinten: önkormányzati rendeletek és más döntések elfogadása vagy visszavonása tárgyában indítványozhatja a település választópolgárainak legalább 5%-a. Ilyenkor a kérdéses ügyet a tanácsnak az önkormányzati rendeletben meghatározott időn belül, de legkésőbb három hónapon belül meg kell vitatnia és el kell döntenie.⁴⁵ A kezdeményezés jogával ez esetben csak a választópolgárokat ruházzák fel: Finnország a választópolgárok 2%-ának, Szlovénia pedig a település választópolgárai legalább 5%-ának biztosítja e lehetőséget.

SPECIÁLIS ALAKZATOK A KÖZVETLEN DEMOKRÁCIA GYAKORLATÁBAN • A kutatási tézisek között azt szögezem le, hogy a demokratikus helyi döntéshozatal két fő formája közül a közvetett típus az elsődleges, a közvetlen pedig kivételesnek tekinthető. Feltételeztem, hogy az olyan megoldások, amelyek esetében a települési közösség minden ügyben saját maga, azaz a helyi választópolgárok közvetlenül döntenek, ma már csak illúzióknak tekinthető. Úgy tűnik, ez utóbbi megállapítást két ellenpélda is cáfolja: a portugál és a spanyol megoldás.

Portugáliában a politikai életben való közvetlen részvétel sajátos, tiszta formája a választók plenáris ülése (vagy ún. állandó jelleggel működő falugyűlés), amely a legkisebb községekben helyettesíti a választott képviselő-testületet. Az 1999. évi 169. számú törvény 21. cikke szerint a 150 vagy annál kevesebb lakossal rendelkező községekben a községi gyűlést a választópolgárok plenáris ülése helyettesítheti. A plenáris ülés nem tanácskozhat jogszerűen a községben regisztrált választópolgárok legalább 10%-ának jelenléte nélkül. Spanyolországban a községi szervezet, egyben a közvetlen demokrácia megvalósulásának sajátos formája az ún. nyílt tanács. Az intézmény először az 1931. évi köztársasági alkotmányban jelent meg, jelenleg az alkotmány 140. cikke rendelkezik róla. A száz fősnél kisebb községekben, továbbá ahol ennek hagyománya van, a községi szervezet képviselő-testület helyett ún. nyílt tanáccsal rendelkezik, amelynek tagja valamennyi választójoggal rendelkező községi lakos. Tekintettel arra, hogy ez a forma természetesen csak a legkisebb településeken lehet működőképes, sajátosan alakul a polgármester megválasztása is: általános, titkos, közvetlen választással többségi alapon. A polgármester három alpolgármestert nevezhet ki a községi lakosok közül, akik segítik feladatai ellátásában.⁴⁶

45. Vö. Kiss (7. l.) 633.

46. TEMESI István: „Spanyolország közigazgatása” = LÖRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban. Összehasonlító közigazgatás* (Budapest: Unió 2006) 325.

A SZABÁLYOZÁSI HÁTTÉR • A jelenleg (2011-ben) hatályos Alkotmány nem rendelkezik részletesen a helyi népszavazásról, csupán megemlíti, hogy a választópolgárok a helyi önkormányzást általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolhatják [44. § (1) bekezdés]. A helyi népszavazásra vonatkozó alapvető szabályokat – az Alkotmány 44/C. §-ában foglalt felhatalmazás alapján – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott, *a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény* (Ötv.) tartalmazza. Az Ötv. a helyi népszavazás garanciális szabályait állapítja meg; a helyi sajátosságok érvényesítése érdekében a további feltételek, az eljárási rend szabályozását a képviselő-testületek rendeletalkotására bízta. Mindemellett meg kell említenünk az Alkotmánybíróság joggyakorlatát is, mivel a testület számos határozatában foglalkozott e kérdéskörrel.

Az Ötv. 50. § (2) bekezdése felhatalmazza a helyi képviselő-testületeket arra, hogy önkormányzati rendeletben szabályozzák a helyi népszavazás, népi kezdeményezés további feltételeit, az eljárás rendjét. A törvényben használt kijelentő mód alapján levonható az a következtetés, hogy e témakör kötelező rendeletalkotási tárgykört képez, tehát minden önkormányzatnak kell alkotnia ilyen rendeletet. Az e tanulmányban vizsgált önkormányzatok ennek a követelménynek megfelelnek, mivel mindegyikük hozott ilyen tárgyú rendeletet. A hazai alkotmánybírói gyakorlatban⁴⁷ következetesen megjelenik az az álláspont, hogy amennyiben a képviselő-testület a helyi népszavazás, népi kezdeményezés részletes feltételeiről, eljárási rendjéről nem alkot rendeletet, azzal mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg, akadályozva a választópolgárokat a helyi önkormányzathoz való joguk helyi népszavazás útján történő gyakorlásában.

Előrebocsátható, hogy a vizsgált önkormányzatok nem használják ki a szabályozási szabadságot, hiszen jellemzően nem találunk sajátos helyi szabályokat a tanulmányozott önkormányzati rendeletekben – pedig a megoldások sokszínűsége felbecsülhetetlen értékkel bírna. A helyi jogszabályok – az anyagi jogi szabályok mellőzésével – jellemzően az eljárásjogi szabályokra koncentrálnak.

Mint a 3. táblázatból is látható, egy kivétellel (Kerepes község) valamennyi önkormányzati rendelet ismeri a helyi népszavazás, valamint a helyi népi kezdeményezés jogintézményét, a helyi népszavazás két fajtája között azonban csak egy rendelet tesz különbséget (Acsa községé). Ami pedig a közvetlen demokratikus intézmények tényleges gyakorlati előfordulását illeti, a táblázat alapján azt is megállapíthatjuk, hogy a helyi népszavazás és a helyi népi kezdeményezés kevésbé népszerű és kedvelt intézménye a helyi demokratikus hatalomgyakorlásnak, aminek feltehetőleg oka lehet – többek között – e jogintézmények egysíkú, leegyszerűsített volta, költségigényessége, kollektív, valamint a kompromisszumos megoldást kizáró jellege.

A RÉSZVÉTELRE JOGOSULTAK KÖRE • A részvételre jogosultak köre az idők folyamán többször változott. Kezdetben *a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvény* (régí Nsztv.) rendelkezései szabályozták e kérdést. Eleinte a helyi

47. Lásd 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, 50/1992. (IX. 26.) AB határozat, 39/1993. (VI. 25.) AB határozat.

3. táblázat • A vizsgált önkormányzatok rendeleti szabályozása

	HELYI NÉPSZAVAZÁS		HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS	SOR KERÜLT-E RÁ?
	ÜGYDÖNTŐ	VÉLEMÉNY-NYILVÁNÍTÓ		
Acsa	x	x	x	–
Albertirsa		x	x	n. a.
Alsónémedi		x	x	n. a.
Bugyi		x	x	n. a.
Dabas*		x	x	+
Dánszentmiklós		x	x	n. a.
Dunavarsány		x	x	n. a.
Galgagyörk		x	x	n. a.
Herceghalom		x	x	n. a.
Kerepes		x	–	n. a.
Nagykőrös		x	x	–
Pécel		x	x	n. a.
Tárnok		x	x	–
Tóalmás		x	x	n. a.
Tököl		x	x	n. a.
Törökbálint		x	x	n. a.
Törtel		x	x	n. a.
Vácduka		x	x	n. a.
Vecsés**		x	x	n. a.
Veresegyház		x	x	n. a.

* A dabasi népszavazás témája a város külterületén fémhulladék-feldolgozó és hulladékautó-előkezelő üzem létesítése volt.

** Vecsés rendelete – címe szerint – a helyi népszavazásról rendelkezik, de a jogszabály tartalmaz rendelkezéseket a helyi népi kezdeményezésről is.

népszavazásban való részvételi jogosultságot a településen, illetve a területen állandó lakóhellyel való rendelkezéshez kötötte a jogalkotó, de egyúttal lehetőséget adott az üdülőtulajdonosok részvételére is. Ezt követően az Ötv. hatálybalépésétől kezdve egészen 1993. december 31-éig úgy szabályozta a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részvételre jogosultak körét, hogy a településen állandó lakóhellyel való rendelkezés tényéhez kötötte e jogosultság gyakorlását. Azt is lehetővé tette azonban, hogy az üdülőtérületet érintő ügyben jogosult részt venni az ott ingatlantulajdonnal rendelkező választópolgár akkor is, ha nem az az állandó lakóhelye.

A későbbiekben ezt a kérdést az Alkotmány szabályozta [70. § (2)–(3) bekezdés]. Amennyiben az önkormányzati rendelet szabályozza e kérdést, úgy nem tehet mást, mint hogy megismétli a törvényi rendelkezéseket. Álláspontunk szerint tehát meghaladottá vált az az önkormányzati rendeleti szabályozás, amely a helyi népszavazásban és népi kezdeményezésben részvételre jogosult választópolgárok esetében a települé-

sen állandó lakóhellyel való rendelkezést írja elő. E definiálási lehetőség 1993. december 31-étől alkotmányellenes. Ennek ellenére a mai napig találunk olyan hatályos (!) önkormányzati rendeletet, amelyben szerepel ez a szabály.⁴⁸

A KEZDEMÉNYEZŐK ÉS INDÍTVÁNYOZÓK KÖRE • Az Ötv. hatálybalépésétől kezdve a mai napig négy kezdeményezésre jogosult kört nevesít. E szerint a helyi népszavazást a polgármesternél kezdeményezheti 1. a települési képviselők legalább egynegyede, 2. a képviselő-testület bizottsága, 3. a helyi társadalmi szervezet vezető testülete és 4. az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár, de ez nem lehet kevesebb a választópolgárok 10%-ánál és nem lehet több 25%-uknál [Ötv. 47. § (1) bekezdés].

A helyi népi kezdeményezést az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár nyújthatja be a polgármesternek, de számuk nem lehet kevesebb a választópolgárok 5%-ánál és nem lehet több 10%-uknál [Ötv. 49. § (2) bekezdés]. Megállapíthatjuk, hogy az Ötv. csak a választópolgárok kezdeményezési jogosultságának kérdéskörében biztosít egy igen szűkre szabott felhatalmazást a képviselő-testületnek a rendeleti szabályozásra. A választópolgárokon kívüli kezdeményezők körére vonatkozó rendelkezések tehát kógens szabályok, azoktól eltérő szabályt önkormányzati rendeletben megállapítani nem lehet.⁴⁹

4. táblázat • A kezdeményezésre jogosult választópolgárok számának szabályozási módja – helyi népszavazás esetén

Abszolút szám:	Nagykőrös, Pécel, Törtel, Vecsés*
10%-os arány:	Dánszentmiklós (10% + 1 fő), Veresegyház
15%-os arány:	Albertirsa, Nagykőrös, Tóalmás
20%-os arány:	Acsa, Dunavarsány, Herceghalom, Törökbálint, Vecsés
25%-os arány:	Alsónémedi, Bugyi, Dabas, Tárnok, Tököl, Vácduka

* Nagykőrös rendeletében abszolút számot és százalékos arányt is találunk: az abszolút számot a képviselő-testület által kötelezően kiírandó helyi népszavazás esetében alkalmazza az önkormányzati rendelet. Törtel rendeletében szintén találunk abszolút számot és százalékos arányt is, itt viszont a százalékos arányt alkalmazza a jogszabály a képviselő-testület által kötelezően kiírandó helyi népszavazásra. Vecsés rendelete szintén mindkét megoldást alkalmazza, csakúgy, mint a törteli rendelet.

A HELYI NÉPSZAVAZÁS JOGALAPJA ÉS EREDMÉNYE • Mára már evidencia, hogy a helyi népszavazás kötelező esetei tekintetében – ellentétben a tilalmi listával – maga az Ötv. hatalmazza fel a képviselő-testületeket arra, hogy e listát bővítsék, amivel a képviselő-testületek általában élni is szoktak. A kiválasztott önkormányzati rendeleteket tanulmányozva megállapíthatjuk, hogy a helyi jogszabályok e kérdéseket sajnos csak el-

48. A vizsgált önkormányzatok között is akad erre példa (Alsónémedi és Herceghalom önkormányzata).

49. Az azzal kapcsolatos álláspontunkat, hogy a választópolgári kezdeményezők esetében az önkormányzati rendeletnek – az Ötv. rendelkezései alapján – a választópolgárok számát kell-e tartalmaznia (tehát egy abszolút számot) vagy egy konkrét (törvényi keretek alapján meghatározható) százalékos arányt (10-25%), lásd TÁBIT Renáta: „A helyi önkormányzás közvetlen megvalósulásának formái, fórumai” = FOGARASI József (szerk.): *A helyi önkormányzatok* (Budapest: HVG-Orac 2010) 475–476.

vétve szabályozzák. Dabas rendelete például a törvényi kötelező listát kibővíti a város és a vele egybeépült község egyesítése,⁵⁰ valamint a településrész lakossági közösségének önkormányzati jogokkal való felruházása esetével. Pécel rendelete szintén a településrészi önkormányzat létrehozását köti kötelezően kiírandó helyi népszavazáshoz. A fakultatíve elrendelhető helyi népszavazásoknak egy további példáját találjuk meg a vizsgált rendeletek szabályai között, nevezetesen: a törvényben foglaltakon kívül a népszavazással megerősített önkormányzati rendeletet módosító rendelet megerősítésére rendelhet el helyi népszavazást a vecsési képviselő-testület. Amennyiben az önkormányzati rendelet csupán megismétli a törvénybeli szabályokat, úgy szükséges azok önkormányzati rendeletbe foglalása, hiszen a törvényi szabályok önmagukban, a rendeletbe való beépítésük nélkül is alkalmazandók, alkalmazhatók.

Ami a tiltott tárgyköröket illeti, az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a helyi népszavazás tiltott tárgyköreinek kiegészítésére éppen a helyi népszavazás védelme érdekében az Ötv. nem adott és nem is adhatott felhatalmazást.⁵¹ A helyi népszavazás tiltott tárgyainak kiterjesztésére vonatkozó felhatalmazás lehetővé tétele ugyanis a helyi népszavazás alapjogának kiüresítéséhez vezethetne, ezért az ilyen tartalmú törvényi szabályozás sértené az alapjog lényeges tartalmának korlátozhatatlanságára vonatkozó alkotmányi tilalmat. Másik fontos megállapítása a testületnek, hogy a tiltott tárgyakat érintő nemleges döntés az önkormányzat zavartalan működőképességét veszélyeztetné.⁵²

Álláspontunk szerint az önkormányzati rendeletet megerősítő helyi népszavazás tipikusan olyan kérdés, amelyet – törvényi szabályok híján – érdemes lehet helyi szinten szabályozni, azonban a vizsgált önkormányzatok közül csupán Törökbálint említendő példaként, amelynek a rendelete megemlékezik e jogintézményről. Annak ellenére, hogy az Alkotmánybíróság a 76/2007. (X. 19.) AB határozatban egyértelműen elismerte a véleménynyilvánító helyi népszavazás létjogosultságát és meg is próbálkozott egyfajta „definiálással”, álláspontunk szerint mégsem tekinthető hiábavalónak és feleslegesnek e jogintézmény létéről vagy nemlétéről való elmélkedés. Mégpedig azért nem, mert az Ötv. – tekintet nélkül a helyi népszavazás típusára – egyetlen mondatban rendelkezik a helyi népszavazás kötőerejéről, amikor kimondja, hogy annak eredménye kötelezi a képviselő-testületet (48. §).⁵³ Azt a népszavazást, amelynek eredménye

50. Megjegyezzük: ha az Ötv. a *területszervezési eljárásról szóló 1999. évi XLI. törvénnyel* (Tetv.) konform módon szabályozná e kérdést, akkor valójában ez sem nevezhető sajátos helyi szabálynak, hiszen a Tetv. a jóval pontosabb településegysítés kifejezést használja [1. § b) és c) pont], amelybe nyilván ez is beletartozik.

51. 34/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 457, 459.

52. 22/1993. (IV. 2.) AB határozat, ABH 1993, 182, 185.

53. Ezzel kapcsolatban a fő kérdés a helyi népszavazási döntés kötőerejére, pontosabban a kötőerő időbeli kiterjedésére vonatkozóan fogalmazható meg, amely már számos tanulmányban felvetődött. Egyáltalán szükséges-e, kell-e, lehetséges-e szabályozni e kérdést? Álláspontunk szerint a jogbizonytalanság megszüntetése érdekében – hasonlóan az országos népszavazáshoz – mindenképpen szólnia kellene a törvényhozónak e kérdéstről. Az országos népszavazásnál alkalmazott hároméves szabály helyett azonban – tekintettel a választási ciklus négyéves voltára – a népszavazást kiíró helyi képviselő-testület megbízási idejéhez lenne érdemes kötni e moratóriumot. Mindenképpen előnytelen, igazságtalan és ésszerűtlen lenne, ha a népi döntés egy olyan képviselő-testület kezét kötné meg, amely az egész folyamattól független, úgyszintén az is, ha a népi döntésnek „örökös hatályt” tulajdonítanánk.

kötelező a döntéshozó szervre nézve – legyen az országos vagy helyi –, ügydöntőnek nevezzük, emellett azonban ismeretes a véleménynyilvánító népszavazás intézménye, amely lényege szerint az állampolgárok közreműködését biztosítja a döntéshozatalban, de annak eredménye nem köti a döntéshozót. Mennyivel könnyebb lenne az állásfoglalás e kérdésben, ha az Ötv. – az Alkotmány mintájára – legalább ennyit rögzítene! Kizárólag az Ötv. jelenleg hatályos rendelkezésének nyelvtani értelmezése alapján állapítható meg, hogy minden helyi népszavazás ügydöntő, mivel mindegyik helyi népszavazás eredménye – megkülönböztetés nélkül – kötelező a képviselő-testületre. Ez az érv tehát a helyi népszavazás kizárólagosan ügydöntő jellege mellett szól.

A helyi népszavazás és helyi népi kezdeményezés gyakorlatát a kezdetektől jelentősen alakító, befolyásoló Alkotmánybíróság joggyakorlatát tanulmányozva azonban nem találkoztunk olyan megállapítással, amely a véleménynyilvánító helyi népszavazás jogsértő voltát kimondaná, sőt, mint említettük, a testület kifejezetten el is ismerte e jogintézmény létét. Emellett ha a gyakorlatot is vizsgáljuk, nem is egy olyan önkormányzati rendeletet találunk (például Acsa), amely ismeri és szabályozza a véleménynyilvánító helyi népszavazást. Ha tehát egy adott településen a képviselő-testület véleménynyilvánító helyi népszavazást rendel el konkrét kérdésben, elvárható lenne, hogy ennek normatív háttérét is rendezze a vonatkozó önkormányzati rendeletben. Ennek hiányában ugyanis saját magát is nehéz helyzetbe hozza a helyi jogalkotó egy esetleges jogértelmezés során.

Az Alkotmánybíróság a két jogintézményt a következőképpen definiálta: „Ügydöntő” a helyi népszavazás akkor, ha az ügy, a kérdés eldöntése a képviselő-testület hatáskörébe tartozik, mivel a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselő-testület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják. A képviselő-testület hatáskörébe tartozó más kérdésben a helyi népszavazás „véleménynyilvánító”, annak jogi kötelező ereje nincs arra a szervre nézve, amelynek jogszabály alapján a hatáskörébe tartozik a döntés. Különösen így van ez akkor, ha az ügy a helyi érdeken túl regionális vagy országos vonatkozású.

A leírtak alapján kérdésként merülhet fel, vajon mi is a különbség a kétféle helyi népszavazás között. Ha ugyanis egy adott tárgykör valamely szerv hatáskörébe tartozik, akkor az a szerv jogosult is dönteni róla, mivel a hatáskörnek éppen ez a lényege: eljárási és döntési jogosultság. A mondat első felét – „a képviselő-testület hatáskörébe tartozó más kérdésben a helyi népszavazás véleménynyilvánító” – tehát nem tudjuk értelmezni,⁵⁴ a második fele azonban már igaz lehet a véleménynyilvánító népszavazásra általában, s e szerint „annak jogi kötelező ereje nincs arra a szervre nézve, amelynek jogszabály alapján a hatáskörébe tartozik a döntés”. Álláspontunk szerint tehát – a jogállamban érvényesülő „amit jogszabály nem tilt, azt szabad” általános elve alapján – lehetséges véleménynyilvánító helyi népszavazást kitűzni, de minimális elvárás a helyi jogalkotóval szemben ilyen esetben, hogy legalább helyi szinten, saját

54. A 2008. április 6-i szentgotthárdi népszavazáson az ausztriai heiligenkreuzi hulladékégetővel és a Rába és a Lapincs folyó Ausztria felől érkező szennyezésével kapcsolatban nyilvánítottak véleményt a választópolgárok, s a hulladékégető megépítése ellen tiltakoztak. Egyértelmű, hogy ilyenkor nem értelmezhető az Ötv. 48. §-ában megfogalmazott szabály.

rendeletében határozza meg ennek normatív hátterét.⁵⁵ Látva azonban a helyi jogalkotás e téren jelentkező hiányosságait⁵⁶ és az ezekből következő gyakorlati, értelmezési problémákat, feltétlenül szükségesnek tartjuk jelezni a jogalkotó felé e jogintézmény szabályozására vonatkozó igényünket.

A HELYI NÉPSZAVAZÁS ÉRVÉNYESSÉGE, EREDMÉNYESSÉGE • A helyi népszavazás érvényességéről és eredményességéről az Ötv. hatályba lépésekor nem tartalmazott normatív rendelkezést. A törvényhozó csupán 1994-ben ismerte fel annak jelentőségét, hogy e kérdéseket törvényi szinten kell rendeznie annak érdekében, hogy minden helyi önkormányzat esetében egységesek legyenek. E törvényhozói felismeréshez azonban az Alkotmánybíróság joggyakorlatától vezetett az egyenes út. A jelzett időpontig ugyanis a testület számos határozatában⁵⁷ foglalkozott ezzel a kérdéssel és konklúzióként megállapította, hogy előnyös lenne e kritériumok törvényben való rendezése. Ugyanis ahány önkormányzat, gyakorlatilag annyiféle szabályozási megoldás létezett. A problémát legfőképpen nem is ez okozta, sokkal inkább az, hogy a helyi jogalkotók igen magas arányokat⁵⁸ követeltek meg az érvényességhez és az eredményességhez.

Jelenleg az Ötv. szerint a helyi népszavazás érvényes, ha a választópolgárok több mint a fele szavazott, és eredményes, ha a szavazóknak több mint a fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott [Ötv. 45. § (2) bekezdés]. A helyi népszavazás érvényességi és eredményességi kritériumai – mint látható – igazodnak a képviselő-testületi döntések kapcsán szabályozott egyszerű és minősített többség követelményéhez,⁵⁹ ezt feltétlenül megőrzendőnek tartjuk, legalább e tekintetben nem generálódnak konfliktusok a két döntési, hatalomgyakorlási típus között. Ami pedig a gyakorlatot illeti, a vizsgált önkormányzatok mindegyike a hatályos törvénynek megfelelően szabályozza e kérdést.

A HELYI NÉPI KEZDEMÉNYEZÉS • A helyi népi kezdeményezés kapcsán tulajdonképpen egy lényeges korlát létezik, nevezetesen az, hogy e jogintézmény útján a képviselő-testület elé terjeszthető bármilyen ügy, feltéve, hogy az a képviselő-testület hatáskörébe tartozik [Ötv. 49. § (1) bekezdés]. A helyi népi kezdeményezéssel tehát „csupán” azt le-

55. A vizsgált jogszabályok közül egyedül Acsa rendelete tesz különbséget a helyi népszavazás két formája: az ügydöntő és a véleménynyilvánító helyi népszavazás között, sajnálatos módon mellőzve a véleménynyilvánító helyi népszavazás normatív szabályozását. Tekintettel arra, hogy Acsán eddig nem tartottak helyi népszavazást vagy helyi népi kezdeményezést, a gyakorlatban ez nem jelenthetett problémát.

56. Szentgotthárd és Szerencs önkormányzatának rendelete nem ismeri a véleménynyilvánító helyi népszavazás intézményét, ennek ellenére mindkét városban tartottak ilyet (2008. április 6-án, illetve a 2010. évi helyhatósági választásokkal egyidejűleg). A szerencsi önkormányzat honlapján található tájékoztatás szerint ez a népszavazás az önkormányzatot semmire sem kötelezi (!), de a városvezetés nyilvánvalóan figyelembe veszi az eredményét későbbi döntéseinél.

57. Lásd 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, 1/1992. (I. 16.) AB határozat, 23/1992. (IV. 21.) AB határozat, 40/1992. (VII. 16.) AB határozat, 41/1992. (VII. 16.) AB határozat, 56/1992. (XI. 4.) AB határozat, valamint 67/1992. (XII. 21.) AB határozat.

58. Pl. 66%, kétharmados arány, 75%, 80%, 90%.

59. Az Ötv. alapján az egyszerű többség a jelen lévő települési képviselők több mint felének igen szavazatát jelenti [14. § (1) bekezdés], a minősített többséghez pedig a megválasztott települési képviselők több mint felének szavazata szükséges [15. § (2) bekezdés].

het elérni, hogy a képviselő-testület egy meghatározott, közérdeklődésre számot tartó témát napirendre tűzzön és tárgyaljon meg, de hogy az adott kérdésben milyen tartalmú döntés hoz, illetve egyáltalán hoz-e döntést, az már az önkormányzati, közelebbről a képviselő-testületi autonómia körébe tartozik, a népi kezdeményezés „hatóköre” erre már nem terjed ki. A népi kezdeményezés tehát nem vonja el a képviselő-testület hatáskörét, mindössze annak figyelmét hívja fel arra, hogy a választópolgárok közössége igényli valamely témakörben a képviselő-testület döntését.

Mint ahogy korábban már említettük, a helyi népi kezdeményezést az önkormányzat rendeletében meghatározott számú választópolgár nyújthatja be a polgármesternek. A képviselő-testület köteles megtárgyalni azt a népi kezdeményezést, amelyet a képviselő-testület által meghatározott számú választópolgár indítványozott [Ötv. 49. § (2) bekezdés]. Az 5. táblázatból látható, hogy a vizsgált önkormányzatok körében a kezdeményezésre jogosult választópolgárok százalékos szabályozása tekinthető elterjedtnek.

5. táblázat • A kezdeményezésre jogosult választópolgárok szabályozási módja – helyi népi kezdeményezés esetén

Abszolút szám	Pécel
5%-os arány	Alsónémedi, Dánszentmiklós, Dunavarsány, Nagykőrös, Tárnok, Veresegyház
7%-os arány	Albertirsa
8%-os arány	Acsa
10%-os arány	Bugyi, Dabas, Herceghalom, Tóalmás, Tököl, Törökbálint, Törtel, Vácduka

Érdeemes megfontolni, hogy a helyi népi kezdeményezés intézménye esetleg nem töltheti-e be a – törvényi rendelkezések szintjén legalábbis jelenleg még hiányzó – véleménynyilvánító helyi népszavazás funkcióját. Mert ha logikusan gondolkodunk, a véleménynyilvánító helyi népszavazás sem ér el többet, mint hogy annak „eredményét” a képviselő-testület – mindenféle kötelező erő nélkül – a későbbiekben figyelembe veszi. Ez nyilvánvalóan nem negligálja azt a tényt, hogy a véleménynyilvánító helyi népszavazáson leadott szavazatok jelentős politikai súllyal bírnak, a véleménynyilvánító helyi népszavazás hatása tehát inkább politikai jellegű.

A helyi népi kezdeményezés kapcsán meggondolásra érdemesnek tartjuk e jogintézmény bekapcsolását az önkormányzati jogalkotás folyamatába (észt mintára).⁶⁰ Jelenleg ugyanis hazánkban helyi szinten a klasszikus „népi törvénykezdeményezés” intézménye nem létezik, a választópolgárok csupán az önkormányzati rendelet megerősítése tárgyában tartható helyi népszavazáson keresztül (tehát utólag, a jogszabályok elfogadása után) kapcsolódhatnak be a helyi jogalkotási folyamatba. Kérdéses azonban, hogy amennyiben egy ilyen megerősítő népszavazás az önkormányzati rendelet elutasítása mellett foglal állást, az milyen következményekkel jár a képviselő-testületre, keletkezik-e bármilyen kötelezettsége a választott testületnek ilyen esetben. Kérdéses továbbá az is, hogy az eredményes népszavazással kimondott jogalkotási parancsnak nem engedelmeske-

60. Lásd 17. lj.

dó helyi képviselő-testületet hogyan lehet, lehet-e egyáltalán kényszeríteni. Mindezek alapján tehát mindenképpen megfontolandónak tartjuk a jogalkotási eljárásban szerepet biztosító népi kezdeményezés intézményének kialakítását, illetve továbbgondolásra érdemesnek látjuk a megerősítő helyi népszavazás honi szabályozását. A jogalkotásra irányuló népi kezdeményezésnek helyi szinten éppúgy lehet létjogosultsága – sőt az ügyek közelsége folytán még inkább –, mint országos szinten az ún. népi törvénykezdeményezési jognak. De nem szabad szem elől téveszteni azt a tényt, hogy a jogszabályalkotás szakmai tevékenység, tehát e forma csak a helyi társadalom széles rétegeit érintő, közérdeklődésre számot tartó, különösen fontos helyi ügyekre tartandó fenn.

ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A 27 féle gyakorlat áttekintése után megállapítható, hogy az elsőként nevesített tézist lényegében igazoltnak tekintjük, azzal a megszorítással, hogy – a korábbiakban részletesen kifejtett – egyedülálló spanyol és portugál szabályozás kivételesen mégis a közvetlen demokrácia elsődlegességére szolgáltat példát. Második tézisként feltételeztük, hogy a közvetlen hatalomgyakorlás tekintetében léteznek európai standardok, de egységes szabályok nem lelhetők fel az alkotmányos és egyéb szabályokban. A megoldások sokszínűsége felbecsülhetetlen értékű, pláne az önkormányzás helyi szintű közvetlen megvalósulása, gyakorlása kapcsán, ami egy esetleges egységesítés következtében elveszne. A harmadik kutatási tézis szerint a kezdeményezések mindig valamilyen meghatározott tartalmú döntés elérésére, befolyásolására vagy kikényszerítésére irányulnak. Ebből a szempontból az egyes formációk között csupán az alapján tehetünk különbséget, hogy milyen mértékű ez az ún. befolyásoló-kényszerítő hatás: a „nép” döntése bizonyos kötőerővel bír a választott képviselő-testület irányába (mint a helyi népszavazás ügydöntő formája esetében), vagy csupán orientáló jellegű (például a véleménynyilvánító helyi népszavazásnál vagy a helyi népi kezdeményezés esetén). Negyedikként azt állítottuk, hogy a népi kezdeményezés kétféle módja terjedt el európai szinten: egyrészt a helyi népszavazás megtartásának eljárási kellekeként a helyi választók meghatározott számának/arányának erre irányuló kezdeményezése, másrészt mint kvázi önálló döntéshozatali forma (olyan értelemben önálló, hogy nem a népszavazási eljárás része, hanem önálló döntésbefolyásolási forma). Vizsgálódásaink alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy ezen kívül találkozhatunk a helyi népi kezdeményezés egy viszonylag jól elkülöníthető, harmadik formájával is, nevezetesen amikor a helyi népi kezdeményezés az önkormányzati jogalkotás folyamatába kapcsolódik be, annak szerves részeként. Végezetül igazoltnak látjuk azt a tézist is, mely szerint a helyi népszavazás jóval gyakoribb, mint az országos, hiszen a helyi szint sokkal alkalmasabb területet kínál a közvetlen demokrácia érvényesítésére; a municipális hatalom szintjén a helyi népszavazásoknak jóval nagyobb a jelentőségük. „Önkormányzati szinten közvetlenül érvényesülnek a polgári demokrácia azon elemei, amelyek szövetségi, tartományi szinten nem juthatnak kifejezésre”,⁶¹ példaként a lakossági gyűlések intézménye említhető meg.

61. JANCOSVICS Andrea: „Önkormányzati rendszer Bajorországban I-II.” *Magyar Közigazgatás* 1994/4, 248.

Várnagy Réka – Dobos Gábor

KI AZ ÚR A HÁZNÁL?*

Döntéshozatal a magyar önkormányzati rendszerben,
különös tekintettel Biatorbágy, Cegléd és Vác példájára

Az önkormányzati rendszer felépítése és működése a rendszerváltás óta kritikus kérdése a magyar politikai berendezkedésnek. A politikai központ és a helyi szint viszonya a kezdetektől fogva ambivalens: a decentralizálás szükségessége mellett erőteljesen jelen vannak a politika centralizálási törekvései, ami mára egy szinte működésképtelen és jócskán alulfinanszírozott önkormányzati rendszert eredményezett. Az önkormányzati rendszerre jellemző vertikális viszonyrendszer, azaz a központ és a helyi szint viszonya így a kezdetektől fogva több politikatudományi kutatás tárgya. Az önkormányzati rendszer másik, kiegészítő dimenziója, a horizontális viszonyrendszer, azaz a helyi szinten egymás mellett megjelenő szereplők együttműködése azonban elhanyagolt része a helyi politika vizsgálatának. A rendszerváltás időszakában ugyan több kutatás is foglalkozott a helyi döntéshozókkal, ezek többsége azonban vagy a helyi politikai elit személyi folytonosságára koncentrált, vagy az új helyi politikai elit sajátosságait tárta fel,¹ vagy esettanulmányokon keresztül, egy adott település politikai viszonyaival és működésével foglalkozott.² Amíg a vertikális viszonyrendszer vizsgálata segíti az önkormányzatok elhelyezését a politikai rendszerben, addig a horizontális viszonyrendszer elemzése hozzájárul az önkormányzat belső működésének megértéséhez.

A folyamatosan változó vertikális viszonyok mellett az elmúlt húsz évben a horizontális viszonyrendszer intézményi közege stabil maradt, a jogszabályok viszonylag

* 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, *Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. BOCZ János: *Az önkormányzatok döntéshozói 1994* (Budapest: Központi Statisztikai Hivatal 1996); TÁLL Éva (szerk.): *Az új demokrácia önkormányzati vezetői* (Budapest: MTA Politikatudományok Intézete 2000).

2. KÁKAI László: „Egy nagyvárosi önkormányzat működési mechanizmusa” = HORVÁTH M. Tamás – KISS József (szerk.): *Aréna és otthon* (Budapest: Politikai Tanulmányok Intézete Alapítvány 1996).

kevés ponton változtattak érdemben a helyi szereplők jogkörén.³ Tanulmányunkban ezt a horizontális viszonyrendszert vizsgáljuk, az egyes szereplők egymáshoz való viszonyát térképezzük fel. Kutatásunk fókuszában a helyi döntéshozók állnak, fő kutatási kérdésünk, hogy *kik határozzák meg a helyi döntéshozatal folyamatát*, hol vannak a döntéshozatal kritikus pontjai, avagy *hol és hogyan* dőlnek el az ügyek helyi szinten. A kérdések megválaszolásához első lépésként az intézményi meghatározottságot vizsgáljuk, vagyis azt, hogy az önkormányzati törvény milyen jogkört ír elő az egyes szereplőknek. A viszonyok jobb megértéséhez a magyar rendszer jellemzését egy nemzetközi összehasonlító keretben is elhelyezzük. A tényleges működés feltérképezéséhez azonban nem elégséges a törvényi keretek ismerete, hiszen ez több ponton is rugalmasan alkalmazható és teret enged az egyedi megoldásoknak. Tekintve az önkormányzatok sokféleségét, azt feltételezzük, hogy szükség is van erre a rugalmasságra, hiszen az adott település gazdasági-társadalmi-földrajzi helyzete más és más kontextusba helyezi a döntéshozatalt, amit tovább árnyal a vezető politikai erő és a döntéshozók személye is. A TÁMOP-projekt keretében folytatott kutatás lehetőséget nyújtott három esettanulmány kidolgozására, a Közép-magyarországi Régió három városának önkormányzati döntéshozóival készült interjúk alapján. Az önkormányzati működés mindennapjaiba történő betekintés nyomán részletesebb kutatási kérdéseket is meg tudtunk fogalmazni: Milyen szerepet játszik az alpolgármester az egyes önkormányzatokban? Milyen funkciót tölt be a jegyző mint az önkormányzati hivatal vezetője? Van-e különbség az egyes polgármesterek szerepfelfogásában attól függően, hogy milyen politikai jellemzőkkel bírnak (független, országgyűlési képviselő stb.)?

Bár kutatási eredményeink bepillantást nyújtanak az önkormányzati döntéshozatal eddig feltáratlan szegmenseibe, általánosításra két fontos korlát miatt sem alkalmasak: egyrészt a kutatás során a régió városaira koncentráltunk, azon belül is a tízezer fő feletti lakossággal rendelkező, nem megyei jogú városokra. Tekintve, hogy a különböző típusú és nagyságú települések eltérő sajátosságokkal, erőforrásokkal és intézményi meghatározottsággal rendelkeznek, eredményeink nyomán a községek és a megyei jogú városok önkormányzatának működése nem értelmezhető. Másrészt kutatásunk csak egy adott állapotot tükröz: a 2010-es választásokat követően a vizsgált önkormányzati testületek mindegyikében a Fidesz-frakció élvez többséget. Ez több ponton is eltér az eddigi évek gyakorlatától: egyrészt helyi szinten nem (vagy csak nagyon korlátozott mértékben, a Fidesz–KDNP-frakciónál) vizsgálható a koalíciós együttműködés, másrészt az a tény, hogy a helyi és az országos politikában ennyire hasonló az erőviszonyok, „elrejt” a helyi konfliktusok egy részét. Ennek alapján úgy gondoljuk, hogy kutatási eredményeink leginkább feltáró kutatásként értelmezhetők, de jó kiindulópontként szolgálhatnak a munka további folytatásához.

3. Az egyik ilyen fontos változtatás a közvetlen polgármester-választás bevezetése volt (1994. évi LXI. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról).

A horizontális viszonyrendszer vizsgálatában Pálné Kovács Ilona nyomán kétféle modellt különböztethetünk meg: az önkormányzat állhat egyszemélyi vagy kettős irányítás alatt. Az egyszemélyi vezetést az erős polgármester jeleníti meg, akinek szerepét erősíti közvetlen megválasztásából fakadó legitimitása, a testülettel szembeni erős jogköre és hivatalirányító funkciója. Az egyszemélyi vezetés dominanciáját csökkentheti, ha a polgármestert nem közvetlenül a választópolgárok, hanem a testület választja meg. A kettős vezetésű modellben a képviselő-testület és a hivatal vezetése elválík, és így a hivatal vezetője is erős jogkörökkel rendelkezik, kiegyensúlyozva ezáltal a politikai vezetést megjelenítő polgármestert. A hivatal vezetése az egyszemélyes modellben is külön embert kíván, azonban itt a hivatalvezető a polgármester alá rendelve látja el a feladatát.⁴

Mouritzen és Svára hasonló megközelítésben a hivatal irányítása és a politikai vezetés szétválasztásában látja az egyes horizontális viszonyrendszerek különbségeit, kiegészítve azzal a kérdéssel, hogy a végrehajtó hatalom feletti kontroll hány szereplő kezében van.⁵ A szerzőpáros a formális struktúrák meghatározó szerepe mellett az informális hatalomgyakorlás eszközeire is kitér meghatározásában. Megközelítésükben így négyféle ideáltípus jelenik meg:

1. Az erős polgármester modelljében közvetlenül választott polgármester kontrollálja a képviselő-testület többségét, illetve jogilag és a gyakorlatban is irányítja a végrehajtó szervezetet. 2. A testületi vezetés modelljében azonosítani lehet a közösség egyszemélyes politikai vezetőjét, aki azonban nem feltétlenül tartja teljes ellenőrzése alatt a képviselő-testületet. A végrehajtási funkciók megosztottak és részben testületi irányítás alatt állnak. 3. A kollektív vezetés modelljében a döntéshozatal középpontjában egy végrehajtó testület áll, amelynek tagjait választják. A testületben a polgármester elnököl. 4. A testületmenedzser modellben minden végrehajtó funkció a szakmai adminisztráció és a hivatalvezető/menedzser kezében van, akit a tanács jelöl ki. Ebben a modellben a polgármesternek inkább csak ceremonális funkciói vannak.⁶

Mouritzen és Svára tipológiájára építve és azt továbbfejlesztve Heinelt-Hlepas egy szélesebb körben alkalmazható kategorizálást épített ki,⁷ hogy az általuk vizsgált 17 európai ország⁸ helyi rendszerei és polgármesteri pozíciói összehasonlíthatók legyenek. Első lépésként elhelyezték a vizsgált országok polgármestereit a fenti négyes tipológiában, amelyben Magyarország (Olaszországgal, Lengyelországgal, Portugáliával,

4. PÁLNÉ KOVÁCS ILONA: *Helyi kormányzás Magyarországon* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2008) 57–58.

5. POUL ERIC MOURITZEN – JAMES H. SVARA: *Leadership at the Apex. Politicians and administrators in western local governments* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press 2002).

6. MOURITZEN–SVARA (5. l.) 56.

7. HUBERT HEINELT – NIKOLAOS-K. HLEPAS: „Typologies of local government systems” = Henry Bäck – Hubert Heinelt – Annick Magnier. (szerk.): *The European Mayor. Political leaders in the changing context of local democracy* (Wiesbaden: VS Verlag Für Sozialwissenschaften ©2006) 21–42.

8. A vizsgálatba bevont országok: Anglia, Ausztria, Belgium, Csehország, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Magyarország, Németország, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svédország és Svájc.

Spanyolországgal, Franciaországgal, Ausztriával, Görögországgal, egyes német tartományokkal és néhány angol esettel együtt) az erős polgármesteri modellbe került. Második lépésként a fenti horizontális, a polgármester, a testület és a hivatal közötti hatalommegosztásra épülő tipológiát kiegészítették a helyi rendszerek vertikális hatalommegosztását jellemző tipológiával, amely a helyi és az országos szint viszonyát hivatott leírni a rendszerben Hesse és Sharpe⁹ nyomán. A Hesse és Sharpe-féle rendszer azonban nem teljes, a rendszerváltó országok, így Magyarország vizsgálata is hiányzik belőle, amit Heinelt és Hlepas egy új „közép-kelet-európai típus” létrehozásával oldott meg. A horizontális és a vertikális hatalommegosztás dimenzióinak keresztezésével jön létre az ún. POLLEADER tipológia, amely a helyi politikai rendszerek vezetői szerepeit mutatja be (lásd 1. táblázat).

1. táblázat • POLLEADER tipológia¹⁰

		A VERTIKÁLIS HATALOMMEGOSZTÁS TÍPUSA (HESSE ÉS SHARPE NYOMÁN*)			
		FRANCIA TÍPUS	ANGOLSZÁSZ TÍPUS	ÉSZAK-KÖZÉP-EURÓPAI TÍPUS	KÖZÉP-KELET-EURÓPAI TÍPUS
A horizontális hatalommegosztás típusa (Mouritzen és Svava nyomán**)	Erős polgármester	politikai polgármester (Franciaország, Görögország, Olaszország, Portugália, Spanyolország)	végrehajtó polgármester (Anglia ^a)	végrehajtó polgármester (Németország, ^b Ausztria ^c)	végrehajtó polgármester (Lengyelország, Magyarország)
	Testületi vezetés		kollegiális vezető (Anglia ^d)	kollegiális vezető (Dánia, Svédország, Ausztria ^e)	
	Kollektív vezetés	kollegiális vezető (Belgium)	kollegiális vezető (Anglia ^f)	kollegiális vezető (Hollandia, Svájc, Németország ^g)	kollegiális vezető (Csehország)
	Testületmenedzser		reprezentatív jogokkal rendelkező polgármester (Írország)		

a) közvetlenül választott polgármesterekkel; b) kivéve Hesse tartományt; c) 9 tartományból 6 tartományra vonatkozóan; d) egyéb polgármesterekkel; e) 3 tartomány; f) kabinet modell esetén; g) Hesse tartomány

* Joachim Jens HESSE – Lawrence J. SHARPE: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analysis of Twenty western Industrialised Countries* (Baden-Baden: Nomos 1991).

** Lásd 5. lj.

9. HESSÉT ÉS SHARPE-OT IDÉZI HEINELT–HLEPAS (7. lj.) 26–29.
10. Forrás: HEINELT–HLEPAS (7. lj.) 34.

A magyar rendszert tekintve a táblázat üzenete az, hogy bár a polgármester erős felhatalmazással bír és egyértelműen vezetőnek tekinthető az önkormányzatoknál, jogkörét és felhatalmazását az önkormányzatok vertikális hatalommegosztásban elfoglalt szerepe, a központnak való alárendeltsége csökkenti.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER JELLEMZŐI

A magyar önkormányzati rendszerben három fő szereplőt azonosíthatunk: a polgármestert, a képviselő-testületet és a jegyzőt. Jogi szempontból főszereplőként a képviselő-testületet határozhatjuk meg, hiszen az önkormányzati feladat- és hatáskör a képviselő-testületet illeti meg. A képviselő-testület munkáját bizottságok segítik, amelyek szerepe a testületi döntések előkészítése és ellenőrzése. Az önkormányzati rendszerben kiemelt szerepet kap a polgármester, aki a képviselő-testület elnöke. Gyergyák Ferenc rámutat: a szereplők közötti konfliktusok nagy része abból fakad, hogy bár a polgármester az önkormányzati tevékenységet a képviselő-testület irányítása és ellenőrzése alatt látja el, így a testület utasíthatja is, a törvény alapján a polgármesternek kiemelt funkciója van a testületen belül és gyakorlatilag vezeti azt.¹¹ Az 1994-es módosítások tovább erősítették a polgármester szerepét a helyi önkormányzat többi szereplőjével szemben, többek között a polgármesterek közvetlen választásának bevezetése révén, ami erős legitimitással ruházta fel a települések vezetőit. A polgármesterek a hivatal vezető jegyzővel szemben is kiemelt pozíciót birtokolnak, hiszen a hivatal irányítását a polgármester látja el, aminek korlátot csak a képviselő-testület döntései szabnak, nem pedig a jegyző jogosítványai.

A jegyző feladatköre a törvény alapján inkább ellenőrzés jellegű, hiszen a törvényességi kritériumok betartására és a hivatal működésének szakszerűségére figyel. Míg a többi szereplő munkájának jellege politikai, addig a jegyző inkább a szakmai dimenziót képviseli. Témánk szempontjából azonban fontos kiemelni, hogy a jegyző nemcsak utólagosan ellenőriz, hanem a döntési folyamat egészét végigkíséri: „A képviselő-testület döntéseinek szakmai megalapozása a jegyző tevékenységi körének egyik legfontosabb területe. Biztosítani kell az előterjesztések igazgatási-szakmai színvonalát, a szükséges információk begyűjtését és feldolgozását. Különös gonddal kell előkészíteni a határozati javaslatokat, a rendelet-tervezeteket. A döntések törvényességéért a jegyzőt önálló felelősség terheli.”¹² A feladatellátás biztosítása érdekében a jegyzőnek joga van a bizottságok és a képviselő-testület ülésein való részvételhez. A munkáltatói jogok gyakorlása tekintetében a magyar szabályozás a polgármester és a jegyző szoros együttműködését írja elő azáltal, hogy a polgármester egyetértési jogot gyakorolhat a jegyzőt megillető munkáltatói jogokat illetően, illetve a polgármester gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat a jegyzővel szemben. Tehát széles jogkörei ellenére a jegyző csak akkor tudja hatékonyan ellátni a feladatát, ha a polgármester és

11. GYERGYÁK Ferenc: „A képviselő-testület, a polgármester és a jegyző feladatai az önkormányzat munkájában, az együttműködés konfliktusainak kezelési módszerei” *Comitatus* 2007/10, 3–32.

12. GYERGYÁK (11. l.) 15.

a képviselő-testület együttműködik vele, hiszen a jegyző erősen kiszolgáltatott helyzetben van a képviselő-testülettel és a polgármesterrel szemben.¹³

Intézményi megközelítésben a magyar önkormányzati rendszerben egy szakmai szereplőt azonosíthatunk, a jegyzőt és két politikai szereplőt, a polgármestert és a képviselő-testületet. Az önkormányzati döntéshozatal vizsgálatához azonban ez a szereposztás két ponton is kiegészítésre szorul: egyrészt bár a törvény csak jelzés szinten szól az alpolgármesterekről, tényleges szerepük feltérképezése elengedhetetlen. Másrészt a törvényben egységesen kezelt képviselő-testület politikai szempontból egyáltalán nem tekinthető homogénnek, hiszen a képviselők a parlamenthez hasonlóan pártalapon szerveződő frakciókba szerveződve dolgoznak. Böhm Antal megközelítése szerint¹⁴ az országos politika dominálja a helyi politikát, azaz az országos viszonyok meghatározzák a helyi politikai működését, ami előrevetíti a helyi döntéshozatal átpolitizáltságát, a pártok és a frakciók kiemelt szerepét.

A pártok domináns szereplői a helyi politikának, bár az egyes szintek átpolitizáltsága változó. Horváth M. Tamás,¹⁵ valamint Mellors és Pijnenburg¹⁶ nyomán elmondhatjuk, hogy a település nagysága meghatározó változó a pártok jelenléte szempontjából. A kisebb településeken ún. közösség alapú helyi önkormányzatok működnek, amelyekben a tisztségviselők, a képviselők és polgármesterek sokszor társadalmi megbízatásban végzik munkájukat. A helyi politika alsó szintjén a pártok jelenléte kevésbé kitapintható, a választások során a személyes jellemzők, az ismertség és a társadalmi beágyazottság számít kritikus tényezőnek. A pártok hiánya azonban nem feltétlenül jelenti a hatalom központosodásának hiányát, hiszen a kisebb településeken sokszor egy-egy befolyásos személy irányítja a döntéshozatalt.

HIPOTÉZISEK. MÓDSZERTAN

Kutatásunk fókuszában a helyi politika döntéshozói és az ő viszonyuk áll, hiszen arra vagyunk kíváncsiak, kik határozzák meg a helyi döntéshozatal folyamatát, hol vannak a döntéshozatal kritikus pontjai, hol és hogyan dőlnek el az ügyek helyi szinten. A bemutatott magyar és nemzetközi szakirodalom egységes abban a kérdésben, hogy a magyar önkormányzati rendszer főszereplője a polgármester, így feltételezzük, hogy 1. politikai értelemben az általunk vizsgált önkormányzatokban is *a polgármester a döntések motorja*. Mit jelent ez pontosan? Ahhoz, hogy pontosabb képet kapjunk arról, milyen szerepet is tölt be a polgármester (és a többi szereplő) a helyi döntéshozatalban, mi azt nem a képviselő-testületi szavazás intézményével azonosítjuk, hanem többlépcsős folyamatként értelmezzük. Egy leegyszerűsített politikai modellben

13. GYERGYÁK (11. lj.).

14. BÖHM Antal: *A helyi hatalom és az önkormányzati választások Magyarországon* (Budapest: MTA Politikatudományok Intézete 2006).

15. HORVÁTH M. Tamás (1996): *Pártok a helyi önkormányzatokban* (Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet 1996).

16. COLIN MELLORS – BERT PIJENBURG: *Political parties and coalitions in European local government* (London – New York: Routledge 1989).

a döntéshozatal öt lépcsőből áll: az ügyek kezdeményezése, a döntések előkészítése, döntéshozatal, végrehajtás és ellenőrzés.¹⁷ Ebben a folyamatban a politikai befolyás főleg az első három fázisban érvényesül, így feltételezésünk szerint 1a) az önkormányzatoknál a polgármester fontos kezdeményező szerepet játszik, 1b) aktívan részt vesz a döntések előkészítésében és 1c) dominálja a döntéshozó szerv, azaz a képviselő-testület munkáját.

A polgármester mellett az önkormányzati döntéshozatal fő szereplője a jegyző, az alpolgármester és a képviselő-testület. A magyar önkormányzati rendszerre jellemző egyszemélyes vezetés alapján az a feltételezésünk, hogy 2. *a jegyző kizárólag külső kontrollt gyakorol* a döntéshozatal felett, feladata a törvényesség felügyelete, így csak a döntések előkészítésében játszik szerepet. Az alpolgármester szerepét illetően az intézményi keretek és a szakirodalom sokkal kevesebb támpontot nyújt a döntési jogkör és a hatáskörrel illetően. Ezt értelmezhetjük rugalmas jogi környezetként is, vagy úgy, hogy az alpolgármesteri szerep nem elég fontos ahhoz, hogy részletesen kelljen szabályozni. Így feltételezésünk szerint 3. a döntéshozatal szempontjából *az alpolgármester nem képvisel releváns politikai erőt* és csak reprezentatív funkciókkal bír. A döntéshozatali folyamat során a döntések többsége a képviselő-testületi üléseken, a szavazások alkalmával születik meg, így a képviselő-testület fontos szereplőnek tekinthető. A testületek többsége azonban nem egységes, politikai értelemben frakciókra tagozódik. Feltételezésünk szerint 4. *a frakciófegyelem helyi szinten is meghatározó* motívuma a döntéshozatalnak, így a döntéshozatal szempontjából a frakció és nem az egész testület tekinthető alanyának. Ez fontos következménnyel jár a döntéshozatal szempontjából, hiszen meghatározza, hol dőlnek el az ügyek, pontosabban azt, hogy hol kerülnek megvitatásra az ügyek. Feltételezésünk szerint 5. *az ügyek többségének érdemi vitáját a frakcióüléseken folytatják*, ami a képviselő-testületi vita fontosságát csökkenti. A döntéshozatal vizsgálatánál nem hagyhattuk figyelmen kívül az önkormányzati hivatal és az önkormányzati bizottságok munkáját sem, hiszen az előkészítési munkák döntő része a hivatal munkatársaira hárul és a szakmai viták egy része a bizottságokban folyik. Feltételezésünk szerint azonban önkormányzati szinten ez a két hatás elhanyagolható.

A hipotézisek teszteléséhez kérdőíves felméréseket végeztünk a Közép-magyarországi Régió három települése, Biatorbágy, Cegléd és Vác önkormányzati szereplői körében. Az önkormányzatok kiválasztása során három kritériumot vettünk figyelembe: a) Csak a 10.000 főnél népesebb településeket vizsgáltuk. Az esettanulmányok célja a döntéshozatali folyamatok feltárása volt, amelynek része a szakmai és a politikai tényezők összefonódásának és a pártosságnak a vizsgálata is. Az előzetes kutatások alapján arra következtettünk, hogy a pártok jelenléte és befolyása leginkább a 10.000 fő feletti városokban érhető majd tetten. b) A vizsgálatból kizártuk a megyei jogú városokat, hiszen azok szoros összefonódást mutatnak az országos politikával (akár a személyes összefonódás szintjén is, hiszen a megyei jogú városok polgármesterei

17. VASS László: „Közpolitikai és kormányzati döntéshozatal” = GALLAI Sándor – TÖRÖK Gábor (szerk.): *Politika és politikatudomány* (Budapest: Aula 2005) 507–524.

között kiemelkedően magas az országgyűlési képviselők száma). c) Földrajzi elhelyezkedés tekintetében diverzifikációra törekedtünk.

Az interjúk anyagait a fentieknek megfelelően két lépcsőben elemezzük.¹⁸ Az első (kvantitatív) részben zárt kérdésekkel mérjük fel az önkormányzati döntéshozatal kezdeményezőinek és befolyásolóinak körét. A kérdésekre adott válaszok alapján készült adatbázis elemzésével azt vizsgáljuk, milyen hasonlóságok vannak az egyes döntéshozatali működésekben. Feltételezésünk szerint azok a jellemzők, amelyek hasonló értékeket vesznek fel a különböző települések esetében, szoros összefüggésben állnak az önkormányzatiság intézményi meghatározottságával. A második (kvalitatív) rész a különbségekre koncentrálna. A nyitott kérdések lehetőséget teremtenek arra, hogy közelebbi képet kapjunk az önkormányzatok döntéshozatali folyamatainak sajátosságairól. Feltételezésünk szerint a szereplők személye és a helyi (politikai) viszonyok azok a tényezők, amelyek az önkormányzatiság intézményes keretein belül egyedivé teszik az adott településeket.

A DÖNTÉSHOZATAL: KEZDEMÉNYEZŐK ÉS BEFOLYÁSOLÓK

Az elemzés első részében arra keressük a választ, hogy kik az önkormányzati döntéshozatal során az ügyek kezdeményezői, és kik azok, akik érdemben képesek befolyásolni a döntéseket. Ehhez a polgármesteri/jegyzői/képviselői kérdőívek vonatkozó kérdéseit használjuk:¹⁹ arra kértük az alanyokat, hogy 1-től 7-ig terjedő skálán értékeljék az általunk felsorolt szereplők kezdeményezőkéességét és befolyásoló erejét (1-es: „Soha nem kezdeményez”, „Egyáltalán nincs befolyása”; 7-es: „Sok esetben kezdeményez”, „Nagy befolyása van”).

Láthatjuk, hogy az önkormányzati szereplők közül elsősorban azok kaptak az egyes kérdéseknél közepesen (4-esnél) nagyobb értéket, akiket a hipotéziseink során is nevesítettünk (lásd 2. táblázat).

A polgármester szerepe mindkét esetben kiemelkedő, mindössze a frakciók²⁰ bírnak hasonló jelentőséggel a döntések befolyásolása terén. A jegyző szerepe a vártnál nagyobbnak mutatkozott: a kezdeményezés kapcsán ez magyarázható azzal, hogy a hatósági ügyek intézéséből adódik az aktivitás, de látható, hogy a befolyásolási képesség terén is a jelentősebb szereplők közé tartozik. Az alpolgármester csak közvetetten

18. Az elemzés során három település (Biatorbágy, Cegléd és Vác) 24 önkormányzati szereplőjével (18 képviselővel és 3-3 polgármesterrel és jegyzővel) készített interjúk anyagát dolgoztuk fel. Az interjúkra 2011 májusának végén és júniusának elején került sor.

19. A három különböző tisztséghez három eltérő kérdőívet használtunk aszerint, hogy milyen pozíciót tölt be az adott szereplő. A jegyzők esetében pl. elsősorban a hivatal működésére koncentráltunk, és nem tettünk fel politikai jellegű kérdéseket. Ennek eredményeként vannak olyan kérdések, amelyek csak egy-egy tisztség esetén értelmezhetők.

20. Az interjúk során arra kértük az alanyokat, hogy a „frakciók” alatt a meghatározó (azaz kormányzó) képviselőcsoportot értsék.

2. táblázat • „Kezdeményezők” és „befolyásolók” a döntéshozatali folyamatban

	MILYEN GYAKRAN KEZDEMÉNYEZ?		MEKKORA BEFOLYÁSA VAN A DÖNTÉSEKRE?	
	ÁTLAG	SZÓRÁS	ÁTLAG	SZÓRÁS
Polgármester	5,33	1,43	5,61	1,31
Jegyző	4,40	1,70	4,38	1,95
Hivatali tisztségviselői	3,95	1,47	3,54	1,41
Bizottságok	3,90	1,76	4,75	1,39
Frakciók	4,00	1,84	6,04	0,81
Egyes képviselők	3,35	1,50	3,65	1,50
Helyi lakosok	2,19	1,08	2,63	1,17
Helyi vállalkozók	2,38	1,07	2,79	1,14
Civilszervezetek	3,10	1,37	2,92	1,14
Szakszervezetek	1,24	0,89	1,38	0,92
Egyház	3,24	1,34	3,29	1,12
Párt helyi szervezete	3,05	1,80	4,04	2,07
Média	2,43	1,54	2,58	1,25
Országos szervek	3,19	1,44	3,25	1,57
Megyei önkormányzatok	2,62	1,43	2,42	1,44
Kisebbségi önkormányzatok	1,90	1,21	1,91	1,04
Egyéb / Más önkormányzatok ³	4,33	1,22	2,42	1,35

* A kérdőívben a kezdeményezésnél „egyéb”, a befolyásolásnál konkrétabb kategória, a „más önkormányzatok” szerepelt.

szerepelt a kérdésekben:²¹ a kezdeményezésnél az „egyéb” kategóriában többen megemlítették, viszonylag magas (átlagosan 4,5-ös) értékkel. A frakció szerepe a kezdeményezés során ugyan csak átlagosnak mondható, ám a döntések befolyásolásában a legfontosabb szereplőnek bizonyult. A képet valamennyire árnyalja, hogy a bizottságok is magas értéket értek el a döntések befolyásolása terén, azaz úgy tűnik, nem csak a frakcióüléseken folyik érdemi vita az egyes ügyekről. A frakciófegyelméről szóló hipotézist látszik alátámasztani az egyes képviselők viszonylag kis szerepe és a pártok helyi szervezeteinek a közepesnél valamivel nagyobb befolyásolási képessége.

A hivatali tisztségviselők (osztály- és irodavezetők) szerepe a vártnál valamivel nagyobbak tűnik, bár a közepesnél gyengébb aktorok, és tevékenységük elsősorban az ügyek kezdeményezése terén fontos. A 2. táblázatban látható, hogy az egyes értékek viszonylag nagy szórást mutatnak. Érdekes hát megvizsgálni, hogy a kérdésekre adott válaszok valamilyen tulajdonság alapján térnek-e el egymástól. Kézenfekvőnek tűnik a csoportosításnál a következő kategóriák használata: 1. Melyik településről van

21. A kérdőívek összeállításakor a zárt kérdéseknél az intézményi keretből indultunk ki, amelyek alapján az alpolgármesteri pozíció vizsgálata nem került be.

szó? 2. Milyen pozíciót tölt be a válaszadó? 3. Kormányzó vagy ellenzéki az adott személy?²² Ezek alapján megvizsgálható, hogy milyen tulajdonságok szerint hasonlóak és különbözőek az interjúalanyok válaszai (lásd 3. és 4. táblázat).

3. táblázat • Az önkormányzati döntéshozatal kezdeményezőinek csoportonkénti bontása

	BIATORBÁGY	CEGLÉD	VÁC	ÁTLAGOK SZÓRÁSA	POLGÁR-MESTER	KÉPVISELŐ	ÁTLAGOK SZÓRÁSA	ELLENZÉKI	KORMÁNYZÓ	ÁTLAGOK SZÓRÁSA
	Átlag	Átlag	Átlag		Átlag	Átlag		Átlag	Átlag	
Polgármester	5,00	6,22	4,43	0,75	5,67	5,28	0,19	4,44	6,00	0,78
Jegyző	4,40	4,67	4,00	0,27	5,00	4,29	0,35	3,13	5,25	1,06
Hivatal tisztviselők	4,00	3,33	4,71	0,56	4,67	3,83	0,42	3,33	4,42	0,54
Bizottságok	4,40	3,11	4,57	0,65	3,33	4,00	0,33	3,33	4,33	0,50
Frakciók	4,25	3,44	4,57	0,47	3,67	4,06	0,20	3,88	4,08	0,10
Egyes képviselők	3,60	3,11	3,50	0,21	3,00	3,41	0,21	3,38	3,33	0,02
Helyi lakosok	2,40	1,56	2,86	0,54	2,67	2,11	0,28	2,00	2,33	0,17
Helyi vállalkozók	2,20	2,44	2,43	0,11	2,00	2,44	0,22	2,22	2,50	0,14
Civilszervezetek	2,80	2,67	3,86	0,53	2,00	3,28	0,64	3,11	3,08	0,01
Szakszervezetek	1,00	1,00	1,71	0,34	1,00	1,28	0,14	1,11	1,33	0,11
Egyház	2,80	3,33	3,43	0,28	2,00	3,44	0,72	3,00	3,42	0,21
Párt helyi szervezete	2,00	3,67	3,00	0,68	3,33	3,00	0,17	3,56	2,67	0,44
Média	1,60	1,89	3,71	0,94	2,33	2,44	0,06	2,78	2,17	0,31
Országos szervek	2,40	3,44	3,43	0,49	3,00	3,22	0,11	3,11	3,25	0,07
Megyei önkor- mányzatok	1,60	2,78	3,14	0,66	2,00	2,72	0,36	2,22	2,92	0,35
Kisebbségi ön- kormányzatok	2,80	1,00	2,29	0,76	1,50	1,94	0,22	1,89	1,91	0,01
Egyéb	4,00	4,50	4,67	0,28	4,00	4,38	0,19	4,20	4,50	0,15

22. Negyedikként lehetséges lenne az interjúalanyok szervezet szerinti csoportosítása is, ez azonban a kis elemszám miatt nem szerencsés (egy csoportokba csak egy-egy alany kerülne).

4. táblázat • Az önkormányzati döntéshozatal befolyásolóiinak csoportonkénti bontása

	BIATORBÁGY		CEGLÉD		VÁC		ÁTLAGOK SZÖRÁSA		POLGÁR- MESTER		JEGYZŐ		KÉPVISELŐ		ÁTLAGOK SZÖRÁSA		ELELENZÉKI		KORMÁNYZÓ		ÁTLAGOK SZÖRÁSA	
	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag	Átlag
Polgármester	5,20	6,60	4,63	0,83	5,00	5,67	5,71	0,32	5,13	5,92	0,40											
Jegyző	4,00	5,20	3,63	0,67	4,33	4,00	4,44	0,19	3,56	5,08	0,76											
Hivatali tisztségviselői	3,17	3,80	3,50	0,26	3,67	2,67	3,67	0,47	3,00	4,17	0,58											
Bizottságok	4,50	4,60	5,13	0,27	4,67	4,00	4,89	0,38	4,11	5,42	0,65											
Frakciók	6,50	6,10	5,63	0,36	5,67	6,33	6,06	0,27	6,00	6,00	0,00											
Egyes képviselők	3,83	3,70	3,43	0,17	2,67	4,00	3,76	0,58	2,63	4,25	0,81											
Helyi lakosok	2,83	2,40	2,75	0,19	2,67	4,00	2,39	0,70	1,78	2,92	0,57											
Helyi vállalkozók	2,00	3,00	3,13	0,50	2,67	3,33	2,72	0,30	2,22	3,08	0,43											
Civilszervezetek	2,83	2,70	3,25	0,23	2,67	4,00	2,78	0,60	2,22	3,17	0,47											
Szakszervezetek	1,00	1,20	1,88	0,37	1,33	2,00	1,28	0,33	1,11	1,42	0,15											
Egyház	2,50	3,50	3,63	0,50	2,67	4,33	3,22	0,69	2,78	3,42	0,32											
Párt helyi szervezete	3,17	4,10	4,63	0,60	5,00	4,33	3,83	0,48	3,67	4,25	0,29											
Média	1,50	2,60	3,38	0,77	2,67	2,67	2,56	0,05	2,44	2,67	0,11											
Országos szervek	2,67	3,20	3,75	0,44	4,00	3,00	3,17	0,44	3,33	3,25	0,04											
Megyei önkormányzatok	1,33	2,70	2,88	0,69	2,33	2,67	2,39	0,15	1,78	2,83	0,53											
Kisebbségi önkormányzatok	2,83	1,00	2,25	0,76	2,00	2,33	1,83	0,21	1,56	2,09	0,27											
Más önkormányzatok	3,00	1,70	2,88	0,59	2,33	3,67	2,22	0,66	2,11	2,33	0,11											

A táblázatokat vizsgálva a legegységesebb a kép a pozíciók szerinti tagolásnál: az általunk vizsgált önkormányzati kulcsszereplők közül egyiknél sincs jelentős (0,5-nél nagyobb) átlagos eltérés a szerint, hogy az interjúalany polgármesteri vagy képviselői (illetve a befolyás vizsgálatánál jegyzői) pozícióban volt-e. A kezdeményezésnél az átlagok szórása csak a civilszervezetek és az egyház esetén volt viszonylag nagy, a befolyás esetén ezekhez társul még a „helyi lakosok” és a „más önkormányzatok” kategóriája.

A „kormányzó” vagy „ellenzéki” besorolásnál viszonylag nagy eltérés mutatkozik a polgármester, a jegyző és a hivatali tisztségviselői (illetve a befolyásolás esetén a bizottságok) megítélése között. Érdekes, hogy a kormányzó erőhöz tartozó interjúalanyok minden esetben (a kezdeményezés és a befolyásolás terén egyaránt) rendre fontosabbnak ítélik a kulcsszereplőket, mint az ellenzékiek. Láthatjuk, hogy a „kormányzó/ellenzéki” és a települési besorolásnál is kirajzolódik egy-egy minta. Az előbbinél az alanyok hajlamosak erősebbnek értékelni a kulcsszereplőket, ha a kormányzó erőhöz tartoznak, és az aktorok megítélése települési szinten is eltér.

DÖNTÉSHOZATALI FOLYAMAT ÉS HIVATALI MŰKÖDÉS

A kvalitatív elemzés során szintén a polgármesteri, jegyzői és képviselői interjúk anyagát használtuk. Az egyes pozícióknál (részben) más-más kérdéseket tettünk fel. A képviselőktől azt kértük, nevezzék meg az önkormányzati döntéshozatali folyamat kritikus pontjait és kritikus szereplőit, illetve jellemezzék az önkormányzat működését hatékonysági szempontból. A polgármestertől emellett hivatali működésének jellemzését, valamint a jegyzővel és az alpolgármesterrel való együttműködésének bemutatását kértük. A jegyzőknek pedig csak ezt az utóbbi kérdést tettük fel. Ily módon a képviselőktől a döntéshozatali folyamatról, a jegyzőktől a hivatali működésről, a polgármesterektől pedig mindkettőről képet kaphattunk.

Az interjúk anyagait áttekintve a legszembetűnőbb momentum, hogy az adott politikai helyzet (a Fidesz és a KDNP 2010-es első győzelme a legtöbb településen) mennyire meghatározza a döntéshozatali fókuszt. Az interjúalanyok mindannyian (még a jegyzők is – akiknek egyébként nem tettünk fel politikai jellegű kérdéseket) kiemelték, hogy a frakciók egyeduralma (ha úgy tetszik, a koalíciós kényszer hiánya) mennyire megváltoztatta az érdemi döntéshozatalt: a frakciók²³ váltak a lényeges fórumokká, itt van lehetőség arra, hogy az adott ügy kapcsán valódi vita bontakozzon ki.

Ezzel párhuzamosan csökkent a képviselő-testületek jelenősége, az ülések csupán a döntések jóváhagyására szolgálnak (egy ellenzéki képviselő szerint a testületet a

23. A 2010 őszén tartott önkormányzati választásokon az ország legtöbb településén közös jelölteket állított a Fidesz és a KDNP. A kutatásban részt vevő települések közül azonban kettő (Biatorbágy és Vác) is a kivételek közé tartozik: itt önállóan indultak a pártok, és a bekerülő képviselők is külön frakcióba ültek. Ez a döntéshozatali folyamatban Biatorbágyon nem jelentős tényező, mivel csak egy KDNP-s képviselő szerzett mandátumot (Vác esetével pedig a későbbiekben foglalkozunk). A „frakció” kifejezésen tehát az elemzés során a többségi Fidesz, illetve a Fidesz–KDNP-frakciókat értjük.

„konfliktusmentes egyet nem értés” jellemzi). Ezekon a képviselők tartják a frakciófegyelmet,²⁴ a képviselőcsoport álláspontját közvetítik.

A bizottságok döntéshozatali súlyát elsősorban az határozza meg, milyen szakterületen tevékenykednek: azt tapasztaltuk, hogy szakmai kérdésekben a bizottságok néha képesek megváltoztatni az előzetes álláspontokat egy-egy ügy kapcsán. Így a bizottságok a frakciók után a legfontosabb szereplőnek tűnnek. A frakciók azonban nem feltétlenül tekinthetők a döntéshozatali folyamat legfontosabb szereplőinek: az interjúk egy részében utalások találhatók arra nézve, hogy a polgármesternek kiemelt szerepe van a frakcióálláspont kialakításban. Az egyik alany szerint például bár elvileg előfordulhat, hogy a polgármester előterjeszt valamit, és a frakcióban az egyetértés hiánya miatt elakad az ügy, azonban a gyakorlatban erre még nem nagyon volt példa. A polgármesternek tehát a kezdeményezésben kiemelt szerep jut, de általában sikerrel képes végigvinni az akaratát a teljes döntéshozatali folyamaton.

A leírt folyamat többé-kevésbé minden általunk vizsgált településen hasonlóan zajlik. Az egyetlen nagyobb eltérés Vác esetében mutatkozik, ahol a polgármester nem azonos pártszínekben jutott mandátumhoz, mint a többséget szerzett frakció. Vác az egyike annak a kevés településnek, ahol külön indult 2010 őszén a KDNP és a Fidesz. Az utóbbi alakíthatta meg a legnagyobb frakciót, azonban nem szerzett többséget. Ezek a körülmények csökkentik a polgármester és a „többségi” frakció mozgásterét is: a szereplőknek kölcsönös egymásra utaltságban kell együtt dolgozniuk. Természetesen a polgármester nem tudja olyan egyszerűen érvényesíteni az akaratát (erre utal a kvantitatív elemzés 4. táblázatának viszonylag alacsony 4,63-as értéke is), ám a frakcióálláspont kialakítása során a vezető képviselőcsoportnak is kompromisszumkészséget kell mutatnia. Ugyanakkor az összképet tekintve csak a polgármester korlátozott(abb) hatalma tűnik fontos eltérésnek, a váci interjúkban a Fidesz képviselői gyakran hivatkoztak az együttműködésre „jobboldali blokként”,²⁵ azaz többé-kevésbé egységes (az MSZP-vel szemben megfogalmazott) platformként tekintettek rá.

Összefoglalva tehát: a vizsgált településeken a (politikai) döntéshozatali folyamat hasonlóan épül fel, bár vannak olyan helyi sajátosságok, amelyek némileg képesek a szereplők befolyásoló erejét módosítani. Az érdemi döntéshozatal a frakcióban történik, itt van lehetőség az álláspontok csiszolására – bár az esetek jelentős részében érvényesül a polgármesteri akarat. A bizottságok bizonyos ügyekben képesek átalakítani a frakció álláspontját, a képviselő-testületnek azonban nincs érdemi befolyásoló ereje. Az egyik interjúalany szerint „a képviselőket nem használják” – csak határozatot hoznak, de nem vonják be őket az előkészítésbe és a döntések követésébe sem.

Az alpolgármestereknek és a jegyzőknek a döntések politikai alakításában korlátozott szerep jut.²⁶ Az ő tevékenységük elsősorban a hivatali viszonyok, valamint a pol-

24. Mindössze egy interjúalany volt, aki arról beszélt, hogy vannak egységes pártálláspontot követelő ügyek, és olyanok is, ahol a képviselők egyéni preferenciáik alapján „lelkiismereti” döntést hozhatnak.

25. Egyes alanyok a Jobbik képviselőjét is a blokkhoz sorolták.

26. Az alpolgármesterek néha tevékenyen is részt vesznek a város politikai irányításában – ez azonban szorosan összefügg azzal, hogy a hivatali szervezetben milyen pozíciót foglalnak el (erről bővebben később).

gármesterhez való viszony feltárásával érthető meg. Láthattuk, hogy a döntéshozatal mint politikai folyamat során is megjelentek helyi sajátosságok, amelyek befolyásolták az ügyek alakulását. A hivatali működésben még nagyobb szerep jut a helyi tényezőknek: elsősorban a polgármester személye/pozíciója a meghatározó abban, hogy hogyan épül fel a hivatali struktúra. Ennek alapján három markánsan eltérő modellel találkozhatunk a három vizsgált településen.

Cegléden a polgármester egyben országgyűlési képviselő is. Munkáját így meg kell osztania a helyi és az országos szint között. Ennek eredményeképpen a település alpolgármesterére nem csak reprezentatív feladatok hárulnak. A polgármester helyetteseként dolgozik, de ténylegesen, a napi ügyintézésben is leveszi a terhet a válláról. Így Cegléden egy olyan modell alakult ki, amelyben a polgármester elsősorban a hosszú távú, stratégiai tervezési feladatokért felel,²⁷ az alpolgármester pedig a „mindennapi” működésért, tehát tényleges helyettesi pozícióról beszélhetünk. Ehhez kapcsolódik a jegyző szerepe is: ő vezeti a hivatalt, végzi az operatív ügyintézést és felel a végrehajtásért. Napi kapcsolatban áll a polgármesterrel és az alpolgármesterrel. Érdekes továbbá megemlíteni, hogy az aljegyző (a Hatósági Iroda vezetője) is napi szinten kommunikál a politikai vezetőkkel (főleg az alpolgármesterrel), tehát ő is folyamatos szakmai segítséget nyújt az ügyintézés során. Összességében tehát olyan modell rajzolódik ki Cegléden, amelyben (a polgármester országos tevékenysége miatt) minden szereplő egy fél lépéssel „előbbre lépett”, így segíti a politikai vezető munkáját, akinek a hivatali ügyintézésrel kevésbé kell foglalkoznia, és jobban koncentrálhat a képviselő-testület és a frakció irányítására.

Biatorbágyon ezzel szemben a polgármester is részt vesz az operatív ügyintézésben (bár az interjúalanyok elmondása szerint hosszú távon cél, hogy elsősorban a stratégiai tervezés legyen a feladata). Ám ez nem azt jelenti, hogy az alpolgármester csupán reprezentatív funkciót tölt be: mindkét szereplő aktív a napi ügyek kezelésében. A feladatokat személyes beállítottságuk szerint osztják fel: a polgármester inkább humán, az alpolgármester inkább műszaki ügyekkel foglalkozik. Az alpolgármester így bizonyos területeken komoly döntéshozó képességgel rendelkezik, amelyet olykor a polgármesterrel és a bizottsági véleményekkel szemben is érvényesíteni tud. A jegyző szerepe kicsi a döntéshozatali folyamatban – bizonyos átsorolásokat és eltérítéseket maga is kezdeményezhet, de a polgármesternek ezeket is véleményezheti. Az interjúalanyok elmondása szerint a jegyző feladata Biatorbágyon ténylegesen a törvényességi felügyeletre korlátozódik.²⁸

Vácott a már említett sajátos politikai helyzettel függ össze a hivatali munkamegosztási struktúra: a polgármester mellett két alpolgármester is tevékenykedik, akik közül az egyik a polgármester politikai köreit képviseli, míg a másik a másik ellenzéki párt jelöltje. Ezzel biztosítják a politikai együttműködést a hivatali munkában is. A polgármester is részt vesz az operatív ügyek intézésében, de az alpolgármesterek is felhatalmazást kaptak bizonyos ügyekben eljárni. Emellett a Fidesz alpolgármes-

27. Természetesen vannak olyan ügyek, amelyek intézésében a polgármester személyesen is részt vesz.
28. Többen azt is említették, hogy a korábbi jegyző ennél nagyobb döntési befolyással rendelkezett.



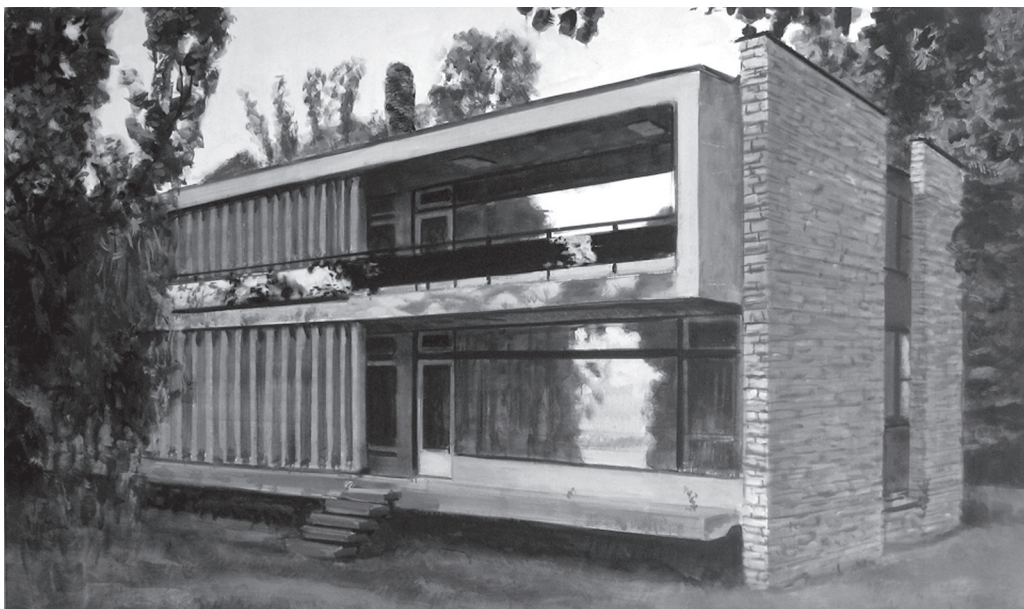
Sárga ház, 2009

tere is képes érvényesíteni akaratát (erre nyilván a politikai helyzete ad lehetőséget). A jegyző feladata a szakmai munka vezetése.

Összegezve: az alpolgármesterek tevékenységét nagyban meghatározzák a helyi viszonyok és a polgármester személye. Bármilyen pozíciót töltsenek is be azonban a város életének és a hivatali ügyintézésnek az irányításában, semmiképpen sem csak egyfajta reprezentatív funkcióról beszélhetünk esetükben. Ugyanígy elmondható, hogy a jegyző szerepe is sok esetben túlmutat a törvényességi felügyeleten. Politikai tevékenységet nem folytat, de az előkészítési fázisban és a szakmai szempontok érvényesítésében érdemben képes befolyásolni a döntéshozatalt. Ahogy az egyik interjúalany fogalmazott: a jegyző szerepe a folyamatban a törvényesség felügyelete, és a szakmai tisztesség határában belül a viták tompítása, a testület egységes várospolitikára felé terelése. Szerepe sok esetben így nem az utólagos ellenőrzés, hanem a megfogalmazott ötletek „kivitelezésének” támogatása. A polgármester szerepe mindhárom működési modell esetében kiemelt. Még akkor is, ha nem áll mögötte kormányzó többség, a döntéshozatali folyamat és a mindennapi működés alakításában jelentős szereppel rendelkezik.

KÖVETKEZTETÉSEK

Az önkormányzat döntéshozatali és hivatali működési folyamatai jogilag szabályozottak. Általánosságban leírhatók ilyen szemlélettel az önkormányzatok, a tényleges működés feltárásához azonban terepmunka szükséges. A döntéshozatal szereplőinek



Kádár üdülője, 2009

vizsgálatakor az intézményi háttérből indultunk ki, és ez alapján alkottunk hipotéziseket, majd megnéztük a gyakorlati működést.

A kutatás során két módszert ötvöztünk: a kvantitatív és a kvalitatív kutatást. Az első módszer a kis elemszám ellenére viszonylag konzisztens képet festett a helyi folyamatokról. Jól beazonosíthatók a kulcsszereplők (azonosak a hipotézisek szereplőivel). A részekre bontás azt mutatja, hogy érdemes a helyi sajátosságokat megvizsgálni, mert ezek meghatározók lehetnek. Ehhez szükséges a kvalitatív kutatás. Ennek során a (politikai) döntéshozatali folyamat és a hivatali működés terén vizsgáljuk a szereplőket. Előbbinél mindhárom vizsgált település esetén nagyjából hasonló képet fest az elemzés. Ennek elsődleges oka az adott politikai helyzet, a kormányzó erők stabil többsége (a koalíciós kényszer hiánya). A döntéshozatali folyamatban megfigyelhető különbségek a helyi sajátosságoknak köszönhetők. A hivatali működésnél meghatározó az egyes szereplők egymáshoz való viszonya, amit a polgármester személye befolyásol. A három vizsgált településen három eltérő modellel találkoztunk, amelyekben a kulcsszereplők funkciója, illetve súlya más és más. A kvantitatív és kvalitatív elemzés megfelelő eszköznél bizonyult az intézményi keretek alapján felállított hipotéziseink tesztelésére.

A polgármester valóban az önkormányzati működés motorja (1): szerepe különösen a kezdeményezésben nagy (1a), de a kvalitatív vizsgálat azt mutatja, hogy a teljes döntéshozatali folyamatban kiemelkedő a szerepe, az előkészítéstől (1b) egészen a javaslatok elfogadásáig (1c). A képviselő-testületet a többségi frakción keresztül irányítja (a döntéshozatal során nem a testület, hanem a frakció a fontos szereplő).

A jegyző törvényességi felügyeleten túlmutató szerepére utal a kvantitatív és a kvalitatív kutatás is (2). A hivatali működés mindhárom általunk bemutatott modelljében fontos résztvevő (Biatorbágyon a legkevésbé). Szerepe különösen a kezdeményezés és az előkészítés terén nagy: a döntéshozatalba a szakmai munkán keresztül képes beleszólni, az alternatívákat a hivatal vázolja fel, és a „laikus” képviselők ezek közül dönthetnek.

Az alpolgármester szerepe (3) kvalitatív elemzésen keresztül érthető meg. Ennek során világosan kiderült, hogy egyáltalán nem csak reprezentatív szereplő, mindhárom vizsgált településen aktív részese a hivatal működtetésének, egyes esetekben pedig politikai szerepet is betölthet.

A kvalitatív vizsgálat rámutatott arra, hogy a frakciófegyelem meghatározó tényező az önkormányzati döntéshozatal során (4). A frakcióban még lehetőség van a vélemények csiszolására, majd ez alapján a képviselő-testület elé már egységes álláspont kerül. Ennek kialakításában a vizsgálat szerint kiemelkedő a polgármester szerepe, aki a legtöbbször képes végigvinni az akaratát a teljes döntéshozatali folyamaton.

A frakció kiemelkedő döntéshozatali befolyását mutatja a kvantitatív elemzés (5). Az ügyek többsége ezen a fórumon dől el, a képviselő-testületben már csak a jóváhagyás történik meg. Ugyanakkor a kvalitatív vizsgálat rámutatott, hogy a frakció véleményének formálásában a polgármesternek nagy szerepe van.

Összességében elmondható, hogy az intézményi keretek megfelelő támpontként szolgáltak az önkormányzati döntéshozatal kulcsszereplőinek kiválasztásához. Ugyanakkor a tényleges működési folyamatok megértéséhez elengedhetetlen a helyi szintet közelebbről is megvizsgálni.

Kutatásunkban a Közép-magyarországi Régió három településén végeztünk „mélyfúrást”, melynek során kvantitatív és kvalitatív eszközökkel igyekeztünk feltárni az önkormányzatok döntéshozatali viszonyait. A három eset számos hasonlóságot mutatott, de számos különbséget is. Az eredmények relevanciáját természetesen több tényező is korlátozza: az adott ciklus politikai viszonyai, a települések földrajzi, gazdasági és társadalmi körülményei stb. Ugyanakkor, ha a három esettanulmány nem is lehet alkalmas arra, hogy a teljes magyar önkormányzati rendszert leírja, arra mindenképpen megfelelő, hogy a helyi szint speciális helyzetét bemutassa. Egyértelműen kiderült ugyanis, hogy a helyi viszonyok meghatározók arra nézve, hogy hogyan épül fel az adott önkormányzat döntéshozatali folyamata és hivatali működése. Ahhoz tehát, hogy az önkormányzatok működésének dinamikáját megértsük, nem elegendő „felülről”, az intézményi meghatározottságon keresztül tekinteni a helyi szintre, de fel kell tárni az egyes településekre jellemző horizontális viszonyokat is – csak így kaphatunk ugyanis valós képet az önkormányzatok döntéshozatali folyamatairól.

Keil András – Papp Zsófia

A HELYI POLITIKUSOK ÉS VÁLASZTÓIK KAPCSOLATA BIATORBÁGY, CEGLÉD ÉS VÁC PÉLDÁJÁN*

A politikusok és a választók kapcsolata a parlamentáris demokráciák felemelkedésével párhuzamosan vált a politikatudomány egyik kiemelt témájává. A képviselet-kutatásokban központi kérdés, hogy kit vagy mit képviselnek a megválasztott politikusok. A képviselet fókuszában személyek, csoportok – ideértve a társadalmi rétegeket –, illetve jól körülhatárolható területi egységek állhatnak. A szerepfelfogásokról szóló nemzetközi¹ és hazai² irodalom egy része a választókerületi fókusz és a választókerületi aktivitás kérdéskörével foglalkozik, és azzal, hogy az országgyűlési képviselő választókerületi jelenlétét milyen tényezők befolyásolják. A fő magyarázó tényezők között találhatunk a választási rendszerrel és a karrierúttal összefüggő változókat. A választási rendszer hatása magától értetődik: az egyéni választókerületben megválasztott képviselők esetében hangsúlyosabb választókerület-központúságot és aktívabb helyi jelenlétet várhatunk a listán megválasztott képviselőkhez képest. A karrierúttal és az egyéb betöltött pozíciókkal összefüggő tényezők közé a parlamentben betöltött magasabb funkciók (bizottsági elnök, frakcióvezető, házelnök, alelnök, jegyző), a pártban elfoglalt pozíció (pártelnök), továbbá a helyi politikai háttér (korábban és jelenleg betöltött helyi pozíciók – képviselő, polgármester, megyei közgyűlési tag) tartozik.

A fenti változócsoporthatása a választókerület-központúságra egymással ellentétes. Míg a parlamentben és a pártban betöltött magasabb pozíciók – ezek időigényessége, illetve az elérésükhöz szükséges eltérő szocializáció miatt – nem teszik

* 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, *Az állam kapacitása – szakértők, hivatalnokok, politikusok* elnevezésű kutatócsoportban készült.

1. Donald SEARING: *Westminster's World: Understanding political roles* (Cambridge: Harvard University Press 1994); Kaare STRØM: „Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies” = Wolfgang C. MÜLLER – Thomas SAAFELD (szerk.): *Members of parliament in Western Europe. Roles and behaviour* (London: Frank Cass. 1997) 155–174.

2. ILONSZKI Gabriella: „Képviseleti szerepek, politikai intézmények, képviseleti deficit. Két évtized változásai” = TARDOS Róbert – ENYEDI Zsolt – SZABÓ Andrea (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás* (Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány 2011).

lehetővé a képviselő aktív választókerületi jelenlétét, addig a helyi politikai pozíciók múlt- vagy jelenbéli betöltése az ellenkező hatást váltja ki. A helyi politikusok kimutathatóan jobban kötődnek a választókerületeikhez és intenzívebb kapcsolatot ápolnak a választóikkal is. Több időt töltenek a választókerületeikben, gyakrabban tartanak fogadóórákat, több megkeresést kapnak a választóktól, és több munkaórát fordítanak az állampolgárok egyéni problémáinak megoldására. Azonnal adódik a kérdés, hogy hogyan néz ki a fenti helyzet „két szinttel lejjebb”, vagyis települési szinten, ahol a választott képviselők egyértelműen a helyi ügyeket kell hogy képviseljék. Vajon a helyi szint közelsége egyben azt is jelenti-e, hogy a képviselők és a választók közötti kapcsolat is intenzívebb, vagy a képviselők közötti különbségek leképezik az országos szinten megfigyelt tendenciákat?

A másik fontos kérdés az, hogy a képviselő és a választók közötti kapcsolatok intenzitásának országos szinten megfigyelhető gyenge volta megjelenik-e a helyi szinten is. Az országos viszonyok feltárására irányuló kutatások eredményei azt mutatják, hogy a képviselő igen aktívnak bizonyul a választókerületben, jellemzően olyan tevékenységekben, amelyek „kinyitják” a képviselő-testületet a választók számára, vagyis megteremtik annak a lehetőségét, hogy a választó – ha akar – kapcsolatba léphessen vele. A választók azonban ezt nem használják ki kellő mértékben, így elmarad a képviselő-választó kapcsolatok intenzitása attól, amire a képviselő viselkedése lehetőség adna. A magyar választók kevesebb mint 30%-a tudott válaszolni arra a kérdésre, hogy ki képviseli választókerületét a parlamentben, és csak ennek töredéke válaszolt helyesen. Emellett a szavazók 88%-a sosem kereste még fel az országgyűlési képviselőjét.³ Mindez arra enged következtetni, hogy a kapcsolat intenzitásának gyengesége nem elsősorban a képviselőn múlik, sokkal inkább a választón. Arról azonban viszonylag korlátozott tudással rendelkezünk, hogy ez az összefüggés vajon helyi szinten is érvényesül-e. A politikai elittel kapcsolatos bizalmatlanság feltételezéseink szerint csökken, ha az elit – fizikai értelemben – közelebb kerül a választóhoz. A választó hajlamosabb lehet felkeresni egy olyan személyt, akit nap mint nap lát a városban sétálni, mint egy olyat, aki a főváros messzeségében tölti idejének nagy részét. A helyi szintnek a választókhoz közelebbi volta miatt releváns a kérdés, hogy a kapcsolatok intenzitása nagyobb-e a helyi önkormányzati képviselő és a lakosok között, mint az országos szinten megfigyelt.

Tanulmányunkban arra a kérdésre keressük a választ, hogy mi jellemzi a választók és a helyi politikusok kapcsolatát a Közép-magyarországi Régióban, elsősorban a helyi politikai elit szemszögéből. Írásunkban nem vállalkozunk arra, hogy egész Magyarországra vonatkozó tendenciákat tárjunk fel, célunk, hogy kvantitatív és kvalitatív módszerekkel jellemezzük a politikus-választó kapcsolatokat három választott településen (Biatorbágy, Cegléd, Vác), kijelölve a helyi politikai szinttel foglalkozó képviselőletkutatások jövőbeli irányait és feltárva az ebben rejlő lehetőségeket.

3. Az adatok forrása a Magyar Választáskutatási Program *Részvétel és képviselet* elnevezésű projektje; <http://www.valasztaskutatas.hu> [/reszvetel-es-kepviselet].

MÓDSZERTAN

Az e tanulmány alapjául szolgáló kutatás egy nagyobb projekt részét képezi, amelynek célja az állam helyi kapacitásának feltárása a Közép-magyarországi Régióban, különös figyelmet fordítva az önkormányzati elit (polgármesterek, jegyzők és önkormányzati képviselők – a továbbiakban képviselő) véleményére és attitűdjeire. Az adatfelvétel egy zárt és nyitott kérdéseket egyesén tartalmazó kérdőív lekérdezéséből állt. A zárt kérdések a korábbi kutatási eredményekkel való összevethetőséget biztosítják, míg a nyitottak olyan új szempontok azonosítását célozzák, amelyek a jövőbeli kutatások alapjául szolgálhatnak. Tekintettel arra, hogy témánk leginkább az önkormányzati képviselők attitűdjein keresztül közelíthető meg, a továbbiakban csak a velük készített interjúk jellegére térünk ki.

A képviselő-testület tagjai számára készített kérdéssor önkormányzati döntéshozatali, önkormányzati hivatali, képviseleti, szakmai (karrierút) és személyes blokkokból tevődik össze. Nyilvánvaló, hogy a három interjúalany típus (polgármester, jegyző és önkormányzati képviselő) közül a képviselőknél volt számottevően magasabb az elkészítendő interjúk száma. A kutatás keretfeltételei miatt nem állt módunkban a három település minden (összesen 40) képviselőjével interjút készíteni, ezért különböző szempontok szerint szelektáltunk a potenciális interjúalanyok között. A mintavétel során tudatosan nem törekedtünk párt szerinti reprezentativitásra. A cél a vélemények minél szélesebb skálájának feltárása volt, ami nem valósult volna meg, ha a megkérdezettek párhovatartozásának megoszlása a pártok valós megoszlását közelítené. Biatorbágyon 11 képviselőből 7 (63,6%) fideszes, három a Szövetség Biatorbágyért Egyesület, egy a KDNP képviselője. A 14 ceglédi képviselőből 9 (64,2%) a Fidesz–KDNP-frakcióban ül, a maradék öt helyen a Ceglédért Független Egyesület (2), az LMP (1), az MSZP (1) és a Jobbik (1) osztozik. Vácott a képviselők fele (7) a Fidesz képviselője, rajtuk kívül négy szocialista, két kereszténydemokrata és egy jobbikos képviselő ül a képviselő-testületben.⁴ Ebből adódik, hogy egy reprezentatív minta esetén az elaprózódott ellenzék csak nagyon kis hányadát tudtuk volna megkérdezni, ami mindenképpen súlyos információvesztéssel járt volna. Emellett miután a három települést esettanulmány jelleggel választottuk ki, vagyis nem állt szándékunkban sem az egész országra, sem a teljes Közép-magyarországi Régióra nézve általános tendenciákat feltárni, a reprezentativitásnak önmagában sem láttuk értelmét.

A terepmunka 2011. május elejétől június elejéig tartott,⁵ melynek keretében négy biatorbágyi, nyolc ceglédi és hat váci képviselőt kérdeztünk meg. A megkérdezettek alapvető jellemzőit az 1. táblázat mutatja.

4. Képviselő-testület alatt itt most csak a képviselők összességét értjük, és nem vesszük figyelembe a polgármestert, akihez eltérő típusú kérdéseket intéztünk. Az arányok ennek megfelelően csak a képviselőkre vonatkoznak.

5. Köszönettel tartozunk DOBOS Gábornak, OROSS Dánielnek és VÁRNAGY Rékának az elkészített képviselői interjúkért és azok alapos dokumentációjáért.

1. táblázat • Az interjúalanyok megoszlása település, jelölő szervezet és a mandátum típusa szerint

	JELÖLŐ SZERVEZET							MANDÁTUM TÍPUSA		ÖSSZESEN
	FIDESZ	KDNP	MSZP	JOBBIK	LMP	CFE	SZBE	EGYÉNI	LISTA	
Biatorbágy	1	1	-	-	-	-	2	3	1	4
Cegléd	4		1	1	1	1	-	4	4	8
Vác	3	-	2	1	-	-	-	4	2	6

Az interjúkból származó eredmények feldolgozása teljesen anonim kell legyen, ezért a pártok közötti, településen belüli különbségek feltárására a kis elemszámból adódóan viszonylag szűk lehetőségeink lesznek. A dolgozat hátra lévő részében tehát erre az aspektusra a politikatudományi írásoktól elvártnál kisebb hangsúlyt vagyunk kénytelenek fektetni. Kutatásunk legjelentősebb előzménye a Tocqueville Kutatóközpont adatfelvétele,⁶ amely az *Indicators of Local Democratic Governance* elnevezésű nemzetközi önkormányzati kutatási program keretében valósult meg. Projektünk az időbeli összehasonlíthatóság érdekében számos kérdést átvett ebből a 2002-es kutatásból, néhányat pedig saját céljainak megfelelően fogalmazott újra. Az összehasonlítás természetesen a kutatások eltérő volumene⁷ miatt nem lehet direkt, azonban rámutathat a tendenciákban megfigyelhető hasonlóságokra vagy különbségekre. Az összehasonlítás azonban nemcsak időben, de a politikai rendszer szintjei között is elvégezhető. Eredményeinket, ahol lehet, a 2009-es⁸ és a 2010-es⁹ országgyűlési képviselői felvételek adataival fogjuk összevetni. Célunk ezzel az, hogy a „nagypolitikában” megfigyelt képviselői tendenciák leképeződését vizsgáljuk.

A következő fejezetben azt vizsgáljuk meg, hogy mik a keretei a képviselők és az állampolgárok közötti kapcsolatnak, különös tekintettel arra, hogy a képviselők milyen lehetőséget biztosítanak a lakosoknak a kapcsolat kezdeményezésére és a problémafelvetésre. Emellett kitérünk arra is, hogy a képviselők milyen módszerekkel próbálnak kapcsolatba lépni a választókkal, és ezeket mennyire tartják hatékonynak az információáramlás szempontjából.

6. Köszönettel tartozunk Soós Gábornak, amiért rendelkezésünkre bocsátotta az adatfelvételtől származó hazai és nemzetközi adatbázisokat és a kutatás teljes dokumentációját. Adatgazda: Tocqueville Kutatóközpont. Kutatásvezető: Tóka Gábor és Soós Gábor. Támogató: *OSI Local Government and Public Service Reform Initiative*. Az adatfelvétel éve: 2002. A projektbe foglalt további országok: Észtország, Lengyelország, Szlovákia, Bulgária. A kutatásból származó publikációkat lásd <http://lgi.osi.hu> [publications_datasheet.php?id=100]; <http://lgi.osi.hu> [publications_datasheet.php?id=340].

7. A Tocqueville Kutatóközpont egy országosan reprezentatív, 203 településből álló mintával dolgozott.

8. *Participation and Representation* (PARTIREP); <http://www.partirep.eu>.

9. Az adatok forrása a Magyar Választáskutató Program *Részvétel és képviselet* című projektje; <http://www.valasztaskutatas.hu> [reszvetel-es-kepviselet].

A KAPCSOLATOK KERETEI ÉS FORMÁI

A VÁLASZTÓKKAL VALÓ KAPCSOLATTARTÁS SZEREPE • A kapcsolattartás jelentőségét illetően abban egyetértés mutatkozott, hogy azt a képviseleti feladat részének kell tekinteni. Sokan hivatkoznak arra, hogy a választók bizalmat szavaztak nekik, ezért választották meg őket, hogy az érdekeiket képviseljék. Vagyis a helyi önkormányzati képviselők szerepfelfogása meglehetősen hasonlít a képviselet individualista felfogásához, ami abból következik, hogy nagyon fontosnak tartják az *egyebek képviseletét*, azok valamilyen aggregátuma helyett. Emellett a képviselőre – vagyis saját magukra – úgy tekintenek, mint közvetítő csatornára a lakosok és a képviselő-testület között. Arra azonban csak kevesen tértek ki, hogy az ilyen fajta képviselet megvalósítása a gyakorlatban lehetséges-e, vagyis tényleg képesek-e becsatornázni az egyes véleményeket és problémákat a döntéshozó testületbe (lásd alább). Összességében a választóktól kiviláglik, hogy a képviselők a képviseleti stílus kategóriarendszerét alapul véve¹⁰ a *küldött* típust tartják magukra nézve a leginkább érvényesnek. A 18 megkérdezettből összesen kettő olyan volt, aki inkább a megbízott kategóriához állt közelebb, vagyis nem érezte úgy, hogy kötik a választói vélemények vagy utasítások.

Mivel a kérdést nem közvetlenül tettük fel, ezért óvatosan kell bánni a 2002-es adatokkal való összehasonlítással. Ekkor az összes megkérdezett 10,4%-a vallotta magát tisztán küldöttnek, 18,2%-a megbízottnak. A fennmaradó 71,4% az ügytől tette függővé, őket a *politico* kategóriába sorolhatjuk. Interjúalanyaink közül egy sem vette fel az ügytől való függőség lehetőségét, ami az országgyűlési képviselők esetében például igen ritka, gyakran utasítják vissza a választ a kérdésre, mondván, az ügy jellegéből adódik, hogy melyik szerepet követik. Az országgyűlési képviselőkre vonatkozó 2010-es felmérés egyébként nagyjából összhangban van az interjúkból leszűrtekkel: akkor a képviselők 54%-a vallotta magát inkább küldöttnek, mint megbízottnak. Az előző parlament esetében (2009) ez az arány 35% körüli volt. Vagyis a küldött szerepének térnyerése mind országos, mind helyi szinten megfigyelhető.

A választókkal való kapcsolattartásnak tulajdonított szerepet az interjúk alapján alapvetően öt csoportba sorolhatjuk, amelyeket azok előfordulási gyakoriságának csökkenő sorrendjében tárgyalunk. A szerepek az interjúk tanúsága szerint nem zárják ki egymást, vagyis a válaszadók gyakran említettek egyszerre több indokot is arra, miért tartják fontosnak a választókkal való kapcsolattartást. 1. A leggyakrabban elhangzott ok az, hogy *a képviselő információkat gyűjtsön a választóitól*. Ennek két formája körvonalazódik a válaszok alapján: 1a) Egyrészt a képviselők így tájékoznak az újonnan felmerülő problémákról. Másképpen megfogalmazva: innen derül ki a képviselők számára, hogy a választók és szélesebb értelemben a település milyen alapvető problémákkal küzd. Ezek – elmondásuk szerint – gyakran csak alulnézetből látszanak, vagyis kívánatos az ilyen jellegű információk felfelé (a képviselő felé) áramoltatása. 1b) A felfelé történő információáramlás másik fontos célja a helyi társadalomban megjelenő érdekek közvetítése a döntéshozók felé. Vagyis ha a problémát már

10. John C WAHLKE et al.: *The Legislative System. Explorations in Legislative Behavior* (New York: Wiley 1962).



Az utolsó ház, 2009

azonosították, akkor azt is meg kell vizsgálni, hogy mik az e köré szerveződő csoportok és egyének érdekei és céljai. Fontos megjegyezni, hogy a fent leírtak időben a *döntéshozatal előtt*, vagyis a döntés-előkészítés szakaszában jelennek meg, tehát a későbbi döntések legitimitációját erősítik. 2. A választókkal való kapcsolattartásnak azonban a *döntéshozatal után* is nagy jelentősége van. Ilyenkor azok az információk kapnak nagyobb szerepet, amelyek az egyes döntésekhez kapcsolódó véleményeket foglalják magukban, vagyis a döntés helyességét, fogadtatását és legitimitását hivatottak leírni. Magyarán a szűk körben született döntések elfogadottságát ellenőrzik az intenzív képviselő-választó kapcsolatokkal. 3. A kapcsolatteremtés harmadik fő okaként a válaszadók a választók *mobilizálását* jelölték meg, mely alatt a közösségi rendezvényeken, megmozdulásokon való részvételre való ösztönzést értik. Olyan alkalmakra kell itt gondolni, amikor a lakosok önkéntes munka keretében vesznek részt a város életében, például játszóteret takarítanak vagy kerítést festenek. Vagyis olyan tevékenységeket végeznek, amelynek eredményeképpen szebb és jobb lesz a lakókörnyezetük. 4. Ritkán említették ugyan, de előfordult, hogy a választókkal való kapcsolattartás célja a *véleményformálás*, vagyis egyfajta permanens választási kampány. A legtöbben azonban élesen szétválasztották a mindennapokat a kampányidőszaktól, így ez az aspektus igencsak háttérbe szorult. 5. Végezetül meg kell említeni a *szavazatok elvesztésétől való félelmet* is. Vagyis amennyiben a képviselő nem tartja a kapcsolatot a választóival, a képviselő szerint fennáll annak a veszélye, hogy a választók elpártolnak tőle, mert az az érzés támad bennük, hogy a képviselő nem jól végzi a munkáját, vagyis nem képviseli őket megfelelő mértékben. Érdekes összehasonlítási alap lehet az országgyűlési képviselők körében 2009-ben végzett adatfelvétel eredménye. Akkor a válaszadók

86,9%-a gondolta úgy, hogy ha visszafogná választókerületi jelenlétét, akkor elvesztené a kapcsolatot a választók mindennapi problémáival. Ezzel szemben csak 45,5%-uk említette, hogy jelentős szavazatokot vesztenének, ha kevesebb energiát fordítanának a választókerületükre. Meglátásunk szerint, noha adataink nem képezhetik statisztikai elemzés alapját, a három megvizsgált település eredményei szerint ez a tendencia helyi szinten is érvényesülni látszik, sőt, a különbség mintha felerősödne. A megkérdezett helyi képviselők döntően aggódnak, van-e elég információjuk ahhoz, hogy tisztában legyenek a lakosok problémáival, míg csak nagyon kevesen említették az újraválasztás – vagyis a szavazatok elvesztésének – problémáját.¹¹

Látható tehát, hogy a képviselő és a választó közötti kapcsolatok alapvető szerepe az információáramlás, amelynek két fajtáját különböztethetjük meg a fentiek alapján: a választótól a képviselő felé (fenti 1. és 2. pont) és a képviselő felől a választó irányába (3. és 4. pont). Az utolsó pontot, vagyis a szavazatok megtartására irányuló törekvést mindkét kategóriába besorolhatnánk, hiszen itt a kapcsolatfelvétel magáért a kapcsolatfelvételért játszik fontos szerepet, amely az információ áramlásának mindkét irányát magába foglalhatja.

A KAPCSOLATTARTÁS KERETE • Az információáramlás irányán kívül fontos az, hogy ki kezdeményezi a kapcsolatot. A képviselő szemszögéből nézve az állampolgár-képviselő kapcsolatoknak alapvetően két – egyformán fontos – fajtája létezik. Az első típusba tartozik minden olyan forma, amelyben a képviselő aktív szerepet játszik, a kapcsolatfelvétel aktusa a képviselőtől indul. Ezt a típust *aktív kapcsolatfelvételnek* fogjuk nevezni és olyan eszközöket foglal magában, mint a névre szóló hírlevél, telefonhívások vagy a helyi médiában való megjelenés. *Passzív kapcsolatfelvételnek* nevezünk minden olyan tevékenységet, amely arra irányul, hogy a képviselő megteremtse annak a lehetőségét, hogy az állampolgár felvegye vele a kapcsolatot. Ide soroljuk a fogadóórák tartását, a nyilvános megjelenéseknek azt a részét, amikor a képviselő csak „ott van”, de nem tart beszédet, vagyis nem szólítja meg a választót, a piaci sétákat, és összességében minden olyan eseményt, amelyen a képviselő prezentálja magát, és az állampolgáron múlik, hogy megtörténik-e a kapcsolatfelvétel vagy sem.

Az interjú során zárt kérdést tettünk fel annak feltárására, hogy az egyes felsorolt kapcsolatfelvételi módok közül melyiket milyen gyakran alkalmazzák a képviselők. Az eredményeket szemlélve meglepő, hogy a névre szóló hírlevél küldésének – amelyet aktív kapcsolatfelvételnek értékelünk – milyen kevés jelentőséget tulajdonítanak. A megkérdezettek döntő többsége sosem küld ilyen levelet a választóknak. Természetesen a helyi kulturális rendezvényeken való megjelenés a leggyakoribb (passzív), de nagyon sokan gyakran élnek a helyi médiában való megjelenés lehetőségével (aktív) is. Feltűnő, hogy az országgyűlési képviselőkhez viszonyítva (2009-es adatok alapján) nagyobb arányban küldenek leveleket esküvő, évforduló, temetés, születésnap vagy családi események alkalmával, illetve vesznek részt ezeken a rendezvényeken (aktív).

11. Mely jelenségnek a pártosság magas szintje lehet az oka, vagyis az a tény, hogy a képviselők újraválasztásában viszonylag kis szerepe lehet a tevékenységnek, amelyet végzett. Sokkal fontosabbnak tűnik a párt, amelynek a színeiben indul.

Ami viszont érdekes, hogy a választó saját otthonában tartott beszélgetések (általában a választó kezdeményezi, tehát passzív) népszerűsége nagyjából megegyezik az országgyűlési képviselők esetében tapasztaltakkal, holott azt várnánk, hogy a helyi képviselők ebből a szempontból is közelebb állnak a választóikhoz, már csak a fizikai közelség okán is. Általánosságban megállapítható, hogy a megkérdezett helyi képviselők azon kapcsolat-felvételi formák közül, amelyek keretében személyesen is találkoznak a választóval, inkább a passzív formákat preferálják. Tehát igyekeznek megteremteni a lehetőséget a választó számára, hogy kapcsolatba léphessen velük.

A választókkal való kapcsolattartás felsorolt eszközeit – függetlenül attól, hogy azok aktívak vagy passzívak – az *ellenzéki képviselők használják gyakrabban*. Ez alól két kivétel van: a kormánypártiak gyakrabban szerveznek nyilvános találkozókat a helyi érdekcsoportokkal (amely eszköz attól függően aktív vagy passzív, hogy ki kezdeményezi), illetve gyakrabban választják a kapcsolattartás legintimebb formáját, vagyis a választó saját otthonában való beszélgetést. Ez utóbbi esetben azonban a különbség a két csoport között minimális.

A felsorolt eszközök alkalmazásának gyakorisága tekintetében egyéni választókerületi és kompenzációs listás képviselők között gyakorlatilag nincs különbség. A listás képviselők tulajdonképpen éppen ugyanúgy exponálják magukat a választókkal való kapcsolattartás terén, mint az egyéniek. Vagyis a választási rendszer e hatása, amely országos szinten a parlamenti képviselők viselkedése esetén megfigyelhető, nem képeződik le a helyi szintre. Ennek egyik oka feltehetően a választóhoz való fizikai közelség, amely tulajdonképpen irrelevánssá teszi, hogy a választási rendszer melyik ágáról került valaki a képviselő-testületbe.

Átérve a felfelé való információáramlás módjainak hatékonyságára, megjegyzendő, hogy messze a leghatékonyabbnak tartott eszköz a választóval való személyes kontakt. Nagy mennyiségű információ érkezik a párton és a civilszervezeteken keresztül is, amely információszerezési módokat szintén hatékonyak ítélték a képviselők annak ellenére, hogy ezek nem igényelnek közvetlen kapcsolatot a választóval; emellett számos olyan torzító hatás léphet fel, amelynek a kezelésére nincs lehetőség (például a közvetítő szervezet saját érdekeivel összhangban szelektál a különböző problémák és vélemények között, és csak ezeket adja tovább). A nem közvetlen kontakt percipiált hatékonysága 2002-höz képest nőni látszik, vagyis úgy tűnik, hogy *napjainkban nagyobb szerepe van a véleményeket a képviselőhöz csatornázó szervezeteknek*, ami megtöri a képviselő közvetlenségét, amelyet a képviselők – saját elmondásuk szerint – oly nagy becsben tartanak. Hasonlóan hatékony eszköznek számítanak a szervezett találkozók, amelyek általában tematikusak, tehát a közvetlenül érintett választópolgároktól kaphatnak információt első kézből. A képviselők szerint a konzultáció legkevésbé hatékony eszközei a választóktól kapott levelek és a fogadóórák (!). Egyik eredmény sem meglepő: a választói megkeresések elenyésző hányada történik levélben (a képviselők nagy része gyakorlatilag nem kap levelet a választóktól), illetve csak nagyon kevesen jelennek meg fogadóórán. Éppen ebben a két tekintetben történt a legnagyobb változás 2002 óta, amikor még a fogadóórákat és a választóktól érkező levelet igen hatékonyak ítélték a képviselők. A képviselők elmondása szerint tehát a személyes kontakt a leggyakoribb, egyben (talán éppen ezért) a leghatékonyabb esz-

köz a konzultációra. A személyes találkozásokon belül a megkérdezettek kiemelték a *spontán kialakuló helyzeteket*, például a piacon, istentisztelet és egyéb rendezvények után, amelyek kivétel nélkül a passzív kapcsolatfelvétel szerepét erősítik.

Ami a kormány-ellenzék ellentétet illeti, megállapítható, hogy a kormánypártok képviselői általánosságban hatékonyabbnak ítélik a felsorolt eszközöket. Ami érdekes, az a választóktól kapott levelek megítélésében mutatott különbség. A kormánypártiak sokkal hatékonyabbnak ítélték meg ezt az eszközt a választókkal való konzultációban, mint az ellenzék, és a kettő közötti különbség jóval meghaladja a más eszközöknél megfigyelteteket. Ennek oka nyilvánvalóan az, hogy a kormánypárti képviselők saját bevallásuk szerint több írásbeli megkeresést kapnak, ezek több információt tartalmaznak és átgondoltabbak, ráadásul fajsúlyosabb ügyekre vonatkoznak, mint a személyes találkozásokkor elhangzottak. Tudván, hogy az egyéni képviselők többsége valamelyik (vagy mindkét) kormánypárt színeiben indult, nem meglepő, hogy az előbb leírt tendencia a mandátum típusa szerint is érvényes.

A KÉPVISELET FÓKUSZA • Azt már korábban megállapítottuk, hogy a képviselet típusát tekintve a megkérdezett képviselők a küldött csoportba tartoznak, és úgy tűnik, magukra nézve kötelezőnek érzik a választói véleményeket. A következőkben megvizsgáljuk, mi a helyzet a képviselet fókuszja szempontjából. Arra a kérdésre, hogy „Ön önkormányzati képviselőként kiket képvisel elsősorban?”, a megkérdezettek több mint fele (11) azt válaszolta, hogy a település *valamennyi* lakóját. Négyen választották a választókerületet, egy-egy képviselő pedig a választókerületén belüli összes szavazót, a pártja választóit és egy bizonyos társadalmi csoportot képvisel. Ami figyelemre méltó, hogy az egyéni képviselők jellemzően nem a választókerületüket választották, hanem – a listás képviselőkhez hasonlóan – a település összes lakóját, illetve az a négy képviselő, aki – elmondása szerint – a választókerületét képviseli, csak hosszas gondolkodás után jutott erre a válaszra. További problémákat okozott a válaszadásban Biatorbágy esetében az a tény, hogy a 2006-os önkormányzati választáson a választók még kislistás rendszerben szavaztak, ezért a jelenlegi vegyes rendszer meglehetősen idegennek tűnt a képviselők számára. Az interjúk során jól látszott, hogy a biatorbágyi képviselők egyelőre nem tudnak mit kezdeni a választókerület fogalmával, hiszen annak jelentőségét még csak most tanulják.

Egy másik magyarázat szerint a választókerület szerepének viszonylagos háttérbe szorítottsága annak méretében és a többi választókerülethez képest mutatott különbségek csekélységében rejlik. A választókerületek között nincsenek akkora konfliktusok, hogy a képviselőknek egymásnak kelljen feszülniük emiatt. Emellett a képviselők azt is világossá tették, hogy a választókerület képvisellete csak addig a pontig elfogadható, ameddig képesek objektívak lenni abban a tekintetben, hogy a szűkebb közösség érdekei hogyan viszonyulnak a település érdekeihez. Ez egyben azt is jelenti, hogy a választási rendszer hatása nem úgy mutatkozik meg a képviselők felfogásában, ahogyan azt országos szinten látjuk.¹² Ez az eredmény nagyjából szinkronban van a 2002-es

12. PAPP Zsófia: „A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában” TARDOS-ENYEDI-SZABÓ (2. l.).

mutatókkal. A település összes lakójának véleménye már ekkor is jóval fontosabb volt a kisebb területi egység képviseleténél. Ami meglepő azonban, hogy amíg akkoriban a saját szavazók álltak a fontossági sorrend első helyén, őket most csak egy képviselő említette.

TARTALMI KÉRDÉSEK

Ez után azt vizsgáljuk, miként értelmezik a képviselők a választóktól kapott információkat, milyen képet alakítottak ki a választókról a velük való kapcsolattartás alapján, illetve mekkora hangsúlyt fektetnek a modern technika eszközrendszerének kiaknázására.

ÁLLAMPOLGÁRI TÁJÉKOZOTTSÁG • Az állampolgárok tájékozottságáról alapvetően le-sújtó véleménnyel vannak a vizsgált települések önkormányzati képviselői: az esetek többségében megemlítették, hogy gyakran olyan témákkal is megkeresik a képviselő-testület tagjait, amelyek nem is önkormányzati hatáskörök. A kapcsolattartás tartalma így gyakran *e hatáskörök tisztázásáról* szól – mindez nagymértékben hozzájárulhat a későbbiekben ahhoz is, hogy az állampolgároknak elmenjen a kedvük az ügyintézésről, hiszen újabb hivatalt kell megkeresni, ahol újra sorba kell állni stb.

Biatorbágy esetében a megkérdezettek egyöntetű véleménye volt, hogy az állampolgárok nem rendelkeznek megfelelő információkkal az önkormányzat működéséről, illetve a helyi ügyekről. A ceglédi válaszok alapján meglehetősen ellentmondásos kép rajzolódik ki a választók informáltságáról: a képviselők közel fele-fele arányban mondták tájékozottnak és nem tájékozottnak a helyi választókat. Érdekesség továbbá, hogy a lakosság ilyen típusú megítélése nem függött össze a helyi többség vs. ellenzéki erők dimenzióval, azt sokkal inkább keresztbe metszette. Vácot vizsgálva megállapíthatjuk: a képviselők egyetértettek abban, hogy a választópolgárok nem rendelkeznek elegendő információval. Egyesek szerint pedig akik valamelyest tájékozottnak tekinthetők, azok is csak félinformációkkal bírnak.

2. táblázat • Az állampolgárok tájékozottsági szintje az önkormányzati képviselők válaszai alapján

	„Az Ön tapasztalatai szerint rendelkeznek-e az állampolgárok elegendő információval és kompetenciával ahhoz, hogy aktívan és konstruktívan legyenek képesek részt venni a város irányításában?”
Biatorbágy	egyértelműen nem
Cegléd	ellentmondásos megítélés
Vác	egyértelműen nem

Ami a *nem kellően hatásos információátadás* területét illeti: mindhárom település képviselőire jellemző, hogy mind a választópolgárok viselkedésmódjában, mind az önkormányzat kommunikációs politikájában láttak kivetnivalót. Szintén nem függött pártállástól az önkormányzati információtovábbítás: mind a Fidesz–KDNP, mind pedig az ellenzéki pártok, helyi civilszervezetek részéről megfogalmazódott kritikaként.

Ezek az apró, ám nem elhanyagolható tényezők együttesen oda vezetnek, hogy *alacsony szinten stabilizálódik* az egyes politikai testületek érdek- és véleménybecsatornázó képessége. Ez pedig eltávolítja őket a választóktól, bizalmatlanságot idézve elő. A választók a későbbiekben elfordulnak ezektől az intézményektől, hiszen „úgysem tudják megoldani a problémáikat”, „felesleges időtöltés ilyen dolgokkal foglalatoskodni”. E gondolkodás pedig elvezet minket a következő problémához: a *választópolgárok aktivitásához*.

ÁLLAMPOLGÁROK AKTIVITÁSA • Az állampolgárok aktivitásának megítélését illetően jelentősen megoszlanak a vélemények – még az egyes településeken belül is. Mindhárom városban akadt olyan képviselő, aki szerint jelentős a civil társadalom szerepe településén, és volt, aki hiányolta az állampolgári aktivitás ilyen formáját. Egyes képviselők megkísérelték számszerűsíteni is a választópolgárok különböző csoportjait aktivitásuk alapján: az egyik ceglédi képviselő-testületi tag azt mondta, a több mint 38 ezres városban 3-4 ezer ember figyeli a történéseket, véleményt azonban csak körülbelül 500-an nyilvánítanak. Vácott az egyik képviselő szerint a választók három csoportra oszthatók: az érdeklődő, a politika iránt is nyitott lakosok (20%), az érdeklődő, a politikai kérdésektől azonban elzárkózó polgárok (20%), valamint a közügyek iránt egyáltalán nem érdeklődők csoportja (50%).

Figyelemre méltó tény, hogy a választók aktivitásának megítélése sok esetben kötődik a pártálláshoz: az adott településen éppen hatalmon lévők közül többen kiemelték, hogy a választók aktivitása sok esetben kielégítő, olykor-olykor még túlzott is (például a magánéletben is zavarják). A három vizsgált településen a képviselő-testületi ellenzékhez tartozó politikusok szerint pedig többnyire nem mutatnak elegendő aktivitást a választópolgárok a közügyeket illetően. E helyütt érdemes azonban árnyalni a képet: abban az esetben, ha a lakosokat közvetlenül, személy szerint érinti egy-egy ügy, kellő aktivizmust mutatnak – ezt több interjúalany is megerősítette. Akkor pedig, amikor közvetlen érintettség nem fedezhető fel egy-egy ügy kapcsán, a választók sokkal inkább hajlamosak távol maradni mindennemű részvételi formától. Azaz a képviselők szerint a közügyek terén tapasztalható közösségi *szolidaritástudat* nem igazán jellemző településük lakóira.

Ami pedig a konkrét ügyeket illeti, a megkérdezettek nagy többsége említette, hogy nagyon gyakran szociális ügyekben fordulnak hozzájuk (e helyütt is tetten érhető a személyes érintettség dimenziója – elsősorban nem közösségi szintű ügyekben mennek a választók a képviselőkhöz), illetve a közösséghez is köthető olyan esetekben, amikor szintén szerepet játszik a személyes érintettség (csatornázás, útfelújítás ott, ahol az adott választópolgár lakik). Mindez azért lehet fontos, mert a felmerülő ügyek jelentősen befolyásolhatják az egyes képviselők választóképét, azaz hogy mit is gondolnak a saját választóikról. Ha ugyanis sokan szociális ügyekkel, alapvetően materiális kérdésekkel keresik meg a képviselőket, akkor joggal gondolhatják úgy a politikusok, hogy ilyen típusú kampányüzenetekkel célszerű majd megszólítani a választókat egy következő választás előtt. A megkérdezett képviselők döntő többsége *partnerként* tekint a választópolgárokra, ami a magyar demokrácia fenntarthatósága szempontjából egyáltalán nem elhanyagolható jelentőségű. E képet azonban szüksé-

ges annyiban árnyalni, hogy minden településen található (pártállástól függetlenül!) olyan képviselő, aki meglehetősen elitista attitűddel rendelkezik (már most is „túlságosan beleszólhatnak a képviselői munkába” a választók, „túlságosan hatékonyan használják ki a kapcsolattartási formákat” stb.).

Mindhárom település képviselői nagy többségben egyetértettek abban, hogy ha több információt kapnának a választóktól, akkor hatékonyabbá, hatásosabbá válhatnak képviselői munkájuk. Volt olyan biatorbágyi politikus, aki kiemelte: a választóktól kapott információk sokszor inkább csak nehezítik a munkáját, mert „rossz minőségűek”, félinformációk. Ugyanő kifejtette: ha javulna ezeknek az információknak a megbízhatósága, nagy eséllyel még több képviselő élne ilyen típusú eszközökkel.

Kiemelésre méltó egy további fontos dimenzió az állampolgárok aktivitásával kapcsolatban. Az interjúkból kiderült, hogy az adott településen dolgozók alapvetően aktívabbak a közügyek terén is, mint azok, akik ingáznak, más településeken dolgoznak. Értelemszerű persze a helyben élőkre-dolgozókra gyakorolt közvetlenebb hatás, ám szükségesnek tartjuk kiemelni, hogy amennyiben egy reprezentatív mintán is vizsgálatainkat nyerne ez az állításunk, az fontos következményekkel járna egy-egy Pest megyei önkormányzatra. Nem mindegy ugyanis, hogy milyen kommunikációs csatornákon, milyen tartalommal szólítja meg egy település a saját lakóit, különösen, ha azok valamely kisebb Pest megyei településről járnak dolgozni nap mint nap például a fővárosba. Más elérési formák, más tartalom szükséges ahhoz, hogy az ilyen életvitelt folytató emberek véleménye is becsatornázódhasson a helyi közösség döntéshozatalába. Azaz az ilyen típusú településeknek sokkal innovatívabbnak kell lenniük ahhoz, hogy a lakosság nagy többsége számára elfogadható döntéseket hozhasson, illetve azokat megfelelő módon legyen képes implementálni.

A VÁLASZTÓKKAL VALÓ KAPCSOLATTARTÁS PROBLÉMÁI • Több megkérdezett képviselő is kiemelte, hogy a választópolgárokkal való kapcsolattartásban nagy problémát jelent a *pénzhiány*. Nincs lehetőség ugyanis többek szerint olyan munkatársak alkalmazására, akik kezelni tudják a bejövő megkereséseket, illetve egy-egy területen (például kapcsolattartás a hivattal) tehermentesítenék a képviselőt.

A *professzionizáció* hiánya amúgy is jelentős probléma. A legtöbb képviselő elmondása szerint saját maga foglalkozik minden megkereséssel és az ügyek elintézésével egyaránt. Ehhez társul ráadásul a választókkal való találkozók szervezése is, így jelentős mértékben elaprózódik egy-egy képviselő kapacitása, ami a megkérdezettek válasza alapján sok esetben szintén a munka hatékonyságának rovására megy. Mindössze két képviselő említette az interjúk során, hogy konkrét szakterület kötődik hozzá, és leginkább ezzel kapcsolatban keresik őt a választók. Figyelemre méltó tény tehát, hogy a helyi szintű politikában a választókkal való kapcsolattartást illetően az egyes képviselőknek segítségre lenne szüksége – legalábbis az implicite és explicit egyaránt megfogalmazott állítások szerint.

Volt olyan képviselő, aki elmondta: a választók azért nem jelennek meg a fogadóóráin, mert nem mernek bemenni hozzá. Ehelyett inkább felhívják és időpontot egyeztetnek vele – azaz a képviselő esetében a formális találkozásokról áttevődik a hangsúly az informális megbeszélésekre. Ennek elsősorban azért van jelentősége,

mert hosszabb távon az ilyen típusú kapcsolattartás áttekinthetetlen lesz a választók számára, illetve csökkenti a képviselői munka kiszámíthatóságát, hatásosságát a választókra nézve.

Érdekes adalékkal szolgált egy ceglédi képviselő: az egyes évszakoknak és a napszakoknak is nagyon nagy szerepük van abban, hányan vesznek részt a fogadóóráján. A településen ugyanis sok hobbikert található, így tavasszal és nyáron elmondása szerint nem lehet lakossági fórumot tartani, mert senki nem menne el.

ÚJ MINŐSÉG A VÁLASZTÓKKAL VALÓ KAPCSOLATTARTÁSBAN? • A választókkal való kapcsolattartás formai oldalát fentebb már megkíséreltük leírni, ehelyütt inkább annak tartalmi dimenziójára kívánunk kitérni: miként képesek az új kapcsolattartási formák befolyásolni a kommunikáció tartalmát?

Biatorbágy, Cegléd és Vác példája azt mutatta, hogy az internet nagy szerepet tölt be a választókkal folytatott kommunikációban, ám ezek nagyobb részt egyirányú, statikus tartalmakat létrehozó interakciók (például e-mailek, hírlevelek, elektronikus tájékoztató kiadványok). A web 2.0 eszközei, az interaktivitásra építő technikák eddigi tapasztalataink alapján egyelőre nem nyertek igazán nagy teret. Elenyésző volt azon képviselők száma (2-3 fő), akik említették a közösségi oldalakon folytatott kommunikációt mint releváns kapcsolattartási módot a választókkal. Csakúgy szinte elhanyagolható a blogok szerepe a vizsgált települések politikusai esetében: a kommentálható vélemények megfogalmazása, közzététele egyelőre nem tekinthető elterjedt kommunikációs formának. Ami pedig ennek tartalmi vetületét illeti, az internetes felületeket leginkább használó fiatalok számára szinte teljesen idegen közeg maradt a helyi politika. Nem tudnak információt szerezni az általuk kedvelt csatornákon, sokkal nagyobb költséggel bír számukra a tájékozódás, ha szeretnének egyáltalán ilyen irányú tevékenységet folytatni. Ennek nyomán pedig érthető okokból elfordulnak a helyi közügyektől – ezzel is nehezebbé téve a képviselők munkáját a vizsgált településeken.

Az interaktív kommunikációs formák alkalmazása tehát nem csak *l'art pour l'art* időtöltés kellene hogy legyen a vizsgált településeken (és ehelyütt mondhatjuk: országszerte). Ennek nyomán ugyanis olyan új társadalmi csoportok hozhatók közelebb a politikához, amelyek korábban nem vagy igen kevésbé érdeklődtek a közügyek iránt. Így még több választói vélemény becsatornázására nyílna mód, adott esetben könnyen visszakereshető módon (hiszen például a blogok használhatók véleményarchívumként is), ezzel is megkönnyítve egy-egy ügy nyomom követését.

Mindent egybevetve, számos olyan problémára jelenthet megoldást a web 2.0 eszköztárának alkalmazása, amelyet a kérdezett interjúalanyok is említettek (a választók tájékozatlansága, kevés vélemény artikulálódik részükről stb.). Ehhez mindössze anynyi kell, hogy alkalmazzák őket.

ÖSSZEGZÉS

Írásunk első felében a helyi önkormányzati képviselők *saját feladataikról* alkotott elképzeléseit tártuk fel, különös tekintettel a választóikkal való kapcsolattartásra. Arra a megállapításra jutottunk Biatorbágy, Cegléd és Vác példáján, hogy leggyakrabban az *információszerzés* vezérli a képviselőket a lakossággal való kommunikáció terén. A döntések fogadtatása éppúgy beletartozik ebbe, mint a megcélzandó témák, problémás ügyek. A kapcsolattartás harmadik fő okaként a választók mobilizálását jelölték meg válaszadóink, negyedik helyen a véleményformálás (egyfajta permanens választási kampány) szerepel. A kapcsolattartást továbbá motiválja a szavazatok elvesztésétől való félelem is.

A kapcsolatfelvételi formák területén a válaszadók inkább az általunk passzívnak nevezett formákat preferálják. Tekintettel a magyar választók aktivitásának alacsony szintjére, e formák túlsúlya a kapcsolattartásban a képviselő-választó kapcsolat szempontjából kedvezőtlennek mondható. Magyarán: önmagában az a tény, hogy a képviselők készek az állampolgárok problémáinak fogadására, vagyis nyitottnak mutatkoznak a választókkal való intenzív kapcsolat ápolására, nem járul hozzá a képviselet minőségének javításához. Tehát a képviselők nyitottsága valójában csak a forma, amelyet a választóknak kellene tartalommal megtölteniük. Felismervén ezt a paradox helyzetet, a képviselő feladata, hogy a kapcsolattartás súlypontját az aktív formák felé tolja, ugyanis a választók csak így vezethetők rá a kapcsolatból származó előnyök kihasználására. Ez hosszabb távon akár a politikusokba vetett bizalom szintjének növekedéséhez is vezethet, ami egyes elképzelések szerint a demokrácia minőségének egyik fokmérője. Tanulmányunk egyik fontos tanulsága – bár ennek hatását nem tudtuk szisztematikusan vizsgálni – a helyi szintű választási szabályok viszonylagos érdektelensége a helyi képviselők viselkedése szempontjából. Vagyis amíg országos szinten az egyéni választókerületi képviselők aktívabbnak bizonyulnak a listásoknál, addig helyi szinten ez a különbség elmosódik. A helyi szinthez való ilyen közelség tehát feltehetően felülírja az eljárási szabályok által adott keretet. A képviselet fókusza¹³ maga a város és annak polgárai lesznek, függetlenül attól, hogy az egyes képviselők egyébként kisebb területi egységek képviseletét is ellátják. A helyi választási szabályok tehát, úgy tűnik, nem befolyásolják érdemben a képviselő és az állampolgár közötti kapcsolatot (*electoral connection*).

Ami az egyes politikusok *képviseleti stílusát* illeti,¹⁴ a megkérdezettek leginkább a küldötti formához állnak közel, ami annyit tesz, hogy úgy vélik, a választók akarata köti őket a döntéshozatalban. Ennek az eredmények a jelentőségét azonban gyengíti az a tény, hogy ezzel párhuzamosan úgy gondolják, a választóktól a feljük irányuló információk mennyisége és minősége nem elégséges. Vagyis saját bevallásuk szerint sem tudhatják, hogy mit szeretnének a választók. A küldött szerep térnyerése az attitűdök szintjén azonban országosan és helyi szinten is mindenképpen figyelemre méltó, és némileg ellentmond a pártok által meghatározott politika logikájának. A kép-

13. SEARING (1. lj.); STRØM (1. lj.) 155–174.

14. Lásd erről WAHLKE et al. (10. lj.).



A kukoricással szemben, 2009

viselők elmondták: településük választópolgárai sokszor nem rendelkeznek alapvető információkkal sem (bár Cegléden ezzel kapcsolatban némiképp ellentmondásos a kép). A válaszadók szerint nagyban függ a lakosság aktivitása attól, hogy van-e személyes kötődésük egy-egy ügghöz: ha van kapcsolódási pont személyesen is, akkor rendkívül aktívak is tudnak lenni a választók, ha ilyen nincs, akkor a közügyek területén a közösségi szolidaritás nem működik. Figyelemre méltó tény továbbá, hogy a választói aktivitás megítélése sok esetben kötődik a pártálláshoz: az aktuális kormányzó erők szerint többnyire aktív a lakosság, míg az ellenzéki politikusok szerint nem eléggé. Biztató adat a hazai demokrácia jövőjére nézve, hogy a legtöbb helyi politikus partnerként tekint a választókra.

Fontosnak tűnik, hogy az egyes települések esetében a képviselők elmondásai alapján aktívabbak azok a polgárok, akik nemcsak ott élnek a településen, de ott is dolgoznak. Ez a Közép-magyarországi Régióban kiemelt relevanciával bírhat, hiszen Budapest elszívó ereje nyomán az egyes önkormányzatoknak problémáik adódhatnak e téren. Innovatívabbnak, hatásosabbnak kell lenniük a választókkal való kapcsolattartás terén, új formákat is ki kell próbálniuk, ha szeretnék becsatornázni az ilyen típusú véleményeket is. Kirajzolódott továbbá, hogy a helyi képviselői munka során még sok esetben nem beszélhetünk igazi professzionalizációról: az egyes képviselők általában mindenféle ügygel foglalkoznak, a szakosodás nem jellemző. Továbbá a választókkal való kapcsolattartáshoz a legtöbb esetben nincs saját apparátus, segítő személyzet. A web 2.0 eszközrendszerének alkalmazása egyelőre nem terjedt el tömegesen az általunk kutatott három település politikusai körében, pedig az e téren bekövetkező fejlődés új társadalmi csoportok számára tehetné átláthatóbbá, vonzóbbá a helyi politikát, a helyi közügyek területét. Mindent egybevetve úgy tűnik: a vizsgált három település politikai világa számos dimenzióban nehezen hasonlítható az országos szinthez.

Korom Ágoston

NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI JOG TÜKRÉBEN

Mit vizsgálhat a bíróság a szlovák államnyelvtörvény kapcsán?

Ebben az írásban azt tekintem át, hogy a szlovák nyelvtörvény legutóbbi módosítását¹ miként lehet az uniós jog fényében megítélni és értékelni. Ennek kapcsán különösen a luxembourgi gyakorlat elemzését tartom fontosnak, figyelemmel arra is, hogy az Európai Bíróság (EuB) állandó ítélkezési gyakorlatában – az uniós jog értelmezése során – figyelembe veszi az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában kifejlesztett elveket is. Annak ellenére, hogy az uniós jogot tartom a legmegfelelőbb jogi eszköznek a nyelvtörvénnyel szembeni fellépésre, meg kell jegyeznem, hogy az Európai Unió joga, jellegénél fogva, csak korlátozottan és közvetve alkalmas e célra. Bár az alapjogok uniós jogban való érvényesülése területén történt némi előrelépés, az Európai Unióban a kisebbségek jogainak terén nem sikerült közös álláspontot kialakítani, s különösen nem sikerült közös, a kisebbségek védelmével és nyelvhasználatával kapcsolatos irányelvet vagy rendeletet alkotni. A Lisszaboni Szerződés hiába ruházta fel az alapító szerződésekkel azonos jogi kötőerővel az Európai Unió Alapjogi Kartáját, annak rendelkezései csak az uniós jog értelmezésében és alkalmazási körében bírnak relevanciával. Ez azonban álláspontom szerint nem jelenti azt, hogy az Európai Unió valamely tagállama bármilyen súlyos kisebbségekkel kapcsolatos jogsértést „uniós” szankció nélkül megtehet abban az esetben, ha a cselekmény nem sérti az uniós jogot.

A „NÉGY SZABADSÁGGAL” ELLENTÉTES RENDELKEZÉSEK • Az állandó bírósági gyakorlat szerint (vö. García Avello-ügy²) az uniós jog nem alkalmazható „tisztán belső helyzetre”. Vagyis az uniós jog személyekre vonatkozó alkalmazhatóságának – a tisztán belső helyzetekben is alkalmazható uniós rendelkezés vagy másodlagos jog hiányában – mindig kell legyen bizonyos határokon átívelő vetülete. Előfordulhat, hogy egy saját állampolgár esetében ugyanazon tagállammal szemben az EuB megállapítja az

1. A Szlovák Köztársaság 270/1995. számú törvénye az államnyelvről, módosítva 2009. június 30. Szövegét lásd (nem hivatalos fordítás) <http://www.felvidek.ma> [images/stories/cikkekhez/szcnt-1995-270_2009-hu01.pdf], angol nyelven: <http://www.felvidek.ma> [images/stories/cikkekhez/szcnt-1995-270_2009-en.pdf].

2. C-148/02. sz. García Avello-ügyben 2003. október 2-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-11613. o.].

uniós jog alkalmazhatóságát, ahogy a D’Hoop-ügyben történt.³ Ebben az ítéletben az tette ezt lehetővé, hogy az adott személy amiatt szenvedett el sérelmeket, mert élt egy ideig az alapító szerződések által garantált egyik alapjogával – a gazdaságilag inaktív személyek szabad mozgásával, ami az uniós polgárság legfontosabb attribútumának tekinthető –, és középiskolai tanulmányait egy másik tagállam területén végezte el. Ez alól a „szabály” alól azonban igen szűk körben előfordulhatnak kivételek. Erre jó példa a Salzman-ügy,⁴ amelyben az EuB egy tisztán belső jogviszonyban elfogadta az uniós jog alkalmazhatóságát. E döntését többek között azzal indokolta, hogy így elkerülhető bizonyos jövőbeli, más tagállamok állampolgárait érő hátrányos megkülönböztetések. Azonban meg kell jegyezni, hogy ugyan az EuB az uniós polgárság jogkövetkezményeit sokkal nagyobb mértékben kiszélesíti, mint ahogy az az alapító szerződések (Maastrichti Szerződés) betűjéből következne, a bíróság a négy szabadság rendelkezéseivel (különösen a fent említett ítéletben a tőke szabad mozgásával) kapcsolatos célkitűzéseket sokkal jobban érvényesíti, mint például az uniós polgárságra vonatkozókat.

A szlovák nyelvtörvény 3. § (1) bekezdése alapján, ha a törvény által létesített jogi személyek lehetnek más tagállamból érkező személyek által alapított gazdasági társaságok, és a kisebbségekre vonatkozó rendelkezések alapján a saját állampolgároknak jogukban áll ilyen irányú hivatalos érintkezésben a saját nyelvüket használni, akkor a Bickel és Franz ügy⁵ értelmében e lehetőség alkalmazását megkövetelheti az uniós jog is. A 3. § (3) bekezdés *b*) pontja, valamint a (4) bekezdés alapján amennyiben a törvény a jogi személy gazdasági társaságokra is vonatkozik, azaz más tagállamok polgárai által alapított jogi személyeknek egymás közti kapcsolataikat és tárgyalásaikat is államnyelven kell lebonyolítaniuk, akkor ez a rendelkezés ellentétes lehet az uniós jognak a letelepedés szabadságát biztosító rendelkezéseivel.

A 3. § (6) bekezdése alapján minden szlovák állampolgárnak joga van nevét illetéktelenül a szlovák helyesírás szerint módosítani. Ha ez a lehetőség csak ebben az esetben áll fenn, akkor – kettős állampolgárok esetében – a Garcia Avello,⁶ valamint a Bosal-ügy⁷ értelmében (lásd alább, az ítéletek bemutatásánál) ez a rendelkezés valószínűleg ellentétes az uniós joggal.

A törvény 5. §-a szerint a Szlovák Köztársaság területén a rádiós és televíziós programszolgáltatás közvetítése államnyelven történik. Véleményem szerint, figyelembe véve az EuB-nak a C-227/07.⁸ és a C-250/06.⁹ számú ügyben tett megállapításait, valamint azt a tényt, hogy a más nyelvű műsor államnyelvű feliratozással megjelenhet,

3. C-224/98. sz. D’Hoop-ügyben 2002. július 11-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-6191. o.].

4. C-300/01. sz. Salzman-ügyben 2003. május 15-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-4899. o.].

5. C-274/96. sz., Bickel és Franz ügyben 1998. november 24-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-7637. o.].

6. Lásd 2. lj.

7. C-168/01. sz. Bosal-ügyben 2003. szeptember 18-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-9409. o.].

8. C-227/07. sz., Bizottság kontra Lengyelország ügyben 2008. november 13-án hozott ítélet [az EBHT-ban még nem tették közzé].

9. C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.].

ez a rendelkezés ellentétes lehet az uniós jognak a szolgáltatások szabad áramlását biztosító szabályozásával. E kérdés további kutatás tárgyát képezheti.

A törvény 8. § (1) bekezdése alapján fogyasztóvédelmi célból bizonyos termékek használati utasításában az államnyelvet kell használni. Az EuB-nak a Kellinghusen és Ketelsen ügyben¹⁰ tett megállapítása szerint az ilyen helyzetekben a tagállamok csak azt írhatják elő, hogy az adott nyelv megfeleljen a fogyasztók számára a könnyű érthetőség követelményének.

A 2000/43/EK IRÁNYELV¹¹ ALKALMAZHATÓSÁGA • Viszonylag korlátozott az esélye, hogy ez az irányelv alkalmazható legyen nyelvi problémákra. Az Európai Bíróság a Feryn-ügy¹² 22, 23. és 25. pontjában megállapította, hogy az irányelv célja az Európai Unión belül a szociális integrációt elősegítő munkaerőpiac létrejöttének előmozdítása. Az a megállapítás ugyanakkor, hogy már a pusztán kijelentéssel is megvalósulhat a diszkrimináció, előnyös lehet a nyelvtörvényre való alkalmazhatósággal kapcsolatban. Alapvető eltérés viszont, hogy az államnyelv védelme nincs közvetlen kapcsolatban az etnikai kisebbségek diszkriminációjával. Az EuB többek között a Groener-ügyben¹³ megállapította, hogy az államnyelv védelme fontos közérdeket jelenthet.

Más lehetne a helyzet annak hitelt érdemlő bizonyítása esetén, hogy a nyelvtörvény kifejezetten a magyar etnikum ellen irányul. A Festersen-ügy¹⁴ főtanácsnoki indítványában csak azért nem került sor az egyes politikusok nyilatkozatainak „számitásba vételére”, mert a megnyilatkozások az 1960-as években történtek. Figyelembe véve ugyanakkor, hogy a jelenlegi szlovák kormány tagjai között vannak, akik a magyar kisebbségre vonatkozóan politikailag inkorrekt megnyilatkozásokat tettek, nem lehetetlen annak bizonyítását megkísérelni, hogy a nyelvtörvény a magyar etnikum ellen irányul. Lehet továbbá annak bizonyítására is törekedni, hogy a nyelvtörvény szankciói figyelmen kívül hagyják az arányosság elvét. Esetlegesen felhasználhatók az EuB azon megállapításai is, amelyeket a Racke-ügyben¹⁵ tett a nemzetközi jogról. Ezek a *pacta sunt servanda* elvével, valamint azzal kapcsolatosak, hogy a szerződéseket jóhiszeműen kell végrehajtani a nemzetközi jogban a szlovák–magyar alapszerződés¹⁶ kisebbségvédelemre vonatkozó rendelkezéseit illetően. Azonban álláspontom szerint e megállapításokat is csak az uniós jogrend által védett érdekek „kiegészítéseként” lehetne alkalmazni.

10. C-36/97. és C-37/97. sz., Kellinghusen és Ketelsen ügyben 1998. október 22-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-6337. o.].

11. A személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv.

12. C-54/07. sz. Feryn-ügyben 2008. július 10-én hozott ítélet [EBHT 2008., I-5187. o.].

13. C-379/87. sz. Groener-ügyben 1989. november 28-án hozott ítélet [EBHT 1989., I-3967. o.].

14. C-370/05. sz. Festersen-ügyben 2007. január 25-én hozott ítélet [EBHT 2007., I-1129. o.].

15. C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3655. o.].

16. Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 1995. március 19., Párizs.

AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ESETJOGA • A fentiek megítéléséhez az EuB-nak a következő döntéseit kell mérlegelni. Ezek az esetek további szempontokat adhatnak a szlovák nyelvtörvény jogi értékeléséhez.

*A Groener-ügy.*¹⁷ Ebben az ügyben egy holland állampolgárságú személy középiskolai tanárrá való kinevezését az ír hatóságok azzal az indokkal utasították el, hogy az érintett nem tett eleget az ír nyelvből való vizsga letételére vonatkozó kötelezettségének. Az ügy irataiból kitűnik: az ír jogszabályok abból a szándékból tették kötelezővé a vizsgát többek között a középiskolai tanárok számára, hogy elősegítsék az ír nyelv ismeretét és használatát, hozzájárulva a nemzeti kultúra és identitástudat fejlődéséhez. Fontosnak tartom itt megjegyezni, hogy az ír nyelv napi használata Írorszámban meglehetősen korlátozott. Az EuB az ítélet 19. pontjában kifejtette, hogy az EKSZ-szel nem ellentétes egy olyan tagállami politika, amely a hivatalos nyelvet védi, illetve annak használatát segíti elő abban az esetben, ha az adott nemzeti rendelkezés megfelel az arányosság elvének. Az ügyben az EuB a munkavállalás szabadságának fényében vizsgálta meg a szóban forgó nemzeti jogszabályt. Az ítélet 22. és 23. pontjában kifejtette, hogy a vitatott jogszabállyal megegyező nemzeti rendelkezések nem lehetnek diszkriminatívak, illetve a tagállamok nem írhatják elő, hogy a kért nyelvtudást a területükön lévő intézményekben szerezzék meg.

*Az UTECA-ügy.*¹⁸ Az ügyben a spanyol hatóságok azon rendelkezésének uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta az EuB, amely szerint a televíziós társaságok bevételének 5%-át be kell fizetniük egy alapba, amelyet filmgyártásra fordítanak, s annak 5-60%-ából olyan filmeket támogatnak, amelyek eredeti nyelve a tagállam egyik hivatalos nyelve. A ítélet 19. és 20. pontjában a bíróság kifejtette, hogy az adott területen az irányelvektől függetlenül a tagállamok hozhatnak rendelkezéseket, abban az esetben, ha az adott nemzeti rendelkezés összhangban van az alapító szerződések szabályozásával. Az a nemzeti rendelkezés, mely szerint a szóban forgó alap 5-60%-át olyan filmek gyártására kell fordítani, amelyek eredeti nyelve az adott tagállam valamelyik hivatalos nyelve, a főtanácsnok szerint ellentétes az alapító szerződések alapszabadságok biztosítására irányuló rendelkezéseivel. Az EuB szerint ez az előírás valóban alkalmas arra, hogy korlátozza a szerződés által biztosított alapjogokat, de abban az esetben, ha az adott rendelkezések az „uniós jog szempontjából legitim” közérdek előmozdítását segítik elő, illetve megfelelnek az arányosság elvének, úgy összhangban vannak az uniós joggal. Az ítélet 27. pontjában a bíróság kifejtette: ilyen elfogadható közérdek lehet a tagállamok egy vagy több hivatalos nyelvének terjesztésére irányuló politika. A 36. pont úgy fogalmaz, hogy az alapító szerződések által biztosított alapjogok az EuB szerint valóban sérülnek, hiszen egy más tagállamból érkező vállalat vagy munkavállaló rosszabb helyzetbe kerülhet, ha olyan filmeket forgatnak, amelyek eredeti nyelve a tagállam valamelyik hivatalos nyelve. Az EuB kifejtette, hogy ebben az esetben az alapító szerződések által biztosított alapjogok korlátozása mégis elfogad-

17. Lásd 13. lj.

18. C-222/07. sz. UTECA-ügyben 2009. március 5-én hozott ítélet [EBHT 2009., I-1407. o.].

ható, hiszen a tagállam hivatalos nyelveit védő és annak használatát elősegítő politika fontos közérdeket képez. Ami az EKSZ 12. cikkét illeti, amely tiltja az állampolgársági alapon történő diszkriminációt, az EuB szerint csak abban az esetben alkalmazható „autonóm módon”, ha az adott terület a közösségi jog hatálya alá tartozik, és más közösségi jogszabály nem vonatkozik az adott területre (37. pont).

*A Dálnoky-ügy.*¹⁹ Ebben az ügyben Dálnoky Noémi román állampolgárságú személy nyújtott be keresetet egy az Európai Bizottsággal kapcsolatos jogvitáját követően. Többek között a 2006/43/EK irányelvre hivatkozva azt kifogásolta, hogy az Európai Bizottság által szervezett versenyvizsga folyamán számot kellett adnia a román nyelv magas fokú ismeretéről, s véleménye szerint ez a helyzet magyar anyanyelvüként súlyosan diszkriminálta őt a román anyanyelvű jelentkezőkkel szemben. Véleménye szerint mivel az általa megpályázott állásban nem kellett volna specifikusan a román nyelvvél dolgoznia, a helyes jogalkalmazás szerint nem a román nyelv magas szintű ismeretéről kellett volna számot adnia, hanem a Közösségek valamelyik hivatalos nyelvéből. Dálnoky Noémi keresetét a Közzolgálati Törvényszék elfogadhatatlannak minősítette.

*A Feryn-ügy.*²⁰ Az EuB a 2000/43/EK irányelv értelmezésével kapcsolatban fektetett le fontos alapelveket ebben az esetben. Az alapügyben az irányelvben megfogalmazott egyenlő bánásmódot elősegítő belga hatóság nyújtott be keresetet a Feryn cég ellen egy belga bíróság előtt. A hatóság a cég publikus, a sajtóban is megjelent kijelentéseire alapozza keresetét, mely szerint a nyílászárók beépítésével foglalkozó cég (ügyfelei többsége kivánságának megfelelően, akik nem szeretik, ha marokkói felmenőkkel rendelkező munkások belépnek az otthonukba) az álláshirdetéseiben kijelentette: nem alkalmazza az ilyen etnikai háttérrel rendelkező személyeket. Fontos ugyanakkor megemlíteni, hogy a cég ténylegesen alkalmazott marokkóiakat. Az EuB elismerte, hogy a 2000/43/EK irányelv akkor használja a rassz vagy az etnikai hovatartozás miatti közvetlen diszkrimináció fogalmát, ha egy személy ezekből az okokból sérelmet szenved (22. pont). A testület kifejtette, hogy meghatározható sértett hiányában nem zárható ki a 2000/43/EK irányelv szerint a közvetlen diszkrimináció fennállása (23, 24. és 25. pont). Az EuB szerint az irányelv célja a szociális beilleszkedést elősegítő munkaerőpiac létrejöttének elősegítése, ezért e cél megvalósítása nehézségekbe ütközne, ha csak a már sérelmet szenvedett személyek indíthatnak eljárást az irányelv alapján, hiszen egy ilyen, a jogvita tárgyát képező kijelentésnek egyértelműen visszatartó ereje van arra nézve, hogy a kijelentések célpontjai jelentkezzenek az adott állásra. Kifejtette továbbá a bíróság, hogy az a kérdés, mely szerint fennáll-e a közvetlen diszkrimináció a 43/2000/EK irányelv szerint, nincs kapcsolatban az irányelv 7. cikkében biztosított eljárási lehetőséggel, amellyel azok a személyek élhetnek, akik úgy vélik, hogy sérült az egyenlő bánásmódhoz való joguk (26. pont). Az irányelv azonban az EuB szerint csak a minimális elvárásokat fogalmazza meg, tehát a tagállamoknak jogukban áll a személyeket hatásosabban védő rendelkezéseket hatályban tartani.

19. F-120/06. sz. Dálnoky kontra Bizottság ügyben 2005. október 26-án benyújtott kereset.

20. Lásd 12. lj.

A *Colim-ügy*.²¹ Az eset módot adott az EuB-nak az EKSZ 30. cikke alapján meghatározni, hogy a tagállamok milyen nyelvi követelményeket támasztanak a más tagállamból származó import termékek leírásával, használati utasításával kapcsolatban. A testület megállapította, hogy a tagállamok csak azt írhatják elő, hogy a területükön forgalmazott termékekről a vásárlók tájékoztatására szolgáló információk a fogyasztók által könnyen érthető nyelven legyenek feltüntetve, valamint e rendelkezések megkülönböztetés nélkül minden gyártóra vonatkozzanak.

A *Konstantinidis-ügy*.²² Egy görög állampolgárságú, Németországban letelepedett személy, Konstantinidis úr német anyakönyvvezető előtt házasságot kötött. Házassági anyakönyvi kivonatában a német hatóságok a görög betűket úgy konvertálták latin betűkké, hogy a név írásmódja nem egyezett a tényleges kiejtéssel. Konstantinidis úr sérelmezte a kialakult helyzetet. Véleménye szerint a neve kiejtése és írásmódja miatti különbségek hátrányosan érinthetik az ügyfélkörével való kapcsolattartását. Az EuB szerint a letelepedés szabadságának biztosítása az uniós (közösségi) jog egyik alappillére, és annak ellenére, hogy az EKSZ-szel nem ellentétes a nem latin betűk transzformálása, abban az esetben, ha a nemzeti jogszabályok szerinti átalakítás rosszabb helyzetbe hozza más tagállamok polgárait a saját polgárokhoz képest, akkor az a nemzeti jogszabály ellentétes a közösségi joggal.

A *García Avello-ügy*.²³ Az Európai Bíróság egy olyan nemzeti rendelkezés uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta, amelyben a belga hatóságok megtagadták a belga–spanyol kettős állampolgársággal rendelkezők számára a spanyol helyesírás szabályai szerint való anyakönyvezést. Az EuB szerint a kettős állampolgárok az EKSZ 12. cikkére hivatkozhatnak, amely tilt minden állampolgárság szerinti diszkriminációt (29. pont), s az uniós polgárság alapján a személyek ellenkező uniós rendelkezés hiányában az uniós jog alkalmazási területén belül jogegyenlőséget követelhetnek (22. és 23. pont). Az EuB kifejtette, hogy a névadással kapcsolatos rendelkezések a tagállamok kompetenciájában maradnak, ennek ellenére a tagállamoknak figyelembe kell venniük az uniós (közösségi) jog előírásait, nevezetesen a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseket (25. pont). A tagállamok nem hivatkozhatnak arra, hogy a más tagállam állampolgárságával is rendelkező állampolgáraikat ugyanúgy kezelik, mintha kizárólag a szóban forgó tagállam állampolgárságával rendelkeznének (28. pont). Az EuB szerint az EKSZ 12. és 17. pontjának kombinált alkalmazásából eredően és a diszkrimináció tilalmának figyelembevételéből az következik, hogy az azonos helyzeteket nem lehet különféleképpen elbírálni, valamint a különféle helyzeteket sem lehet azonosan elbírálni (30. és 31. pont). Ebből az ügyből az is kitűnik, hogy a családi és utónevek írásmódjával kapcsolatban a tagállamok nem hivatkozhatnak a különösen fontos közérdekre sem, ugyancsak az uniós jog – egyéb elsődleges

21. C-33/97. sz. Colim-ügyben 1999. június 3-án hozott ítélet [EBHT 1999., I-3175. o.].

22. C-168/91. sz. Konstantinidis-ügyben 1993. március 30-án hozott ítélet [EBHT 1993., I-1191. o.].

23. Lásd 1. l.j.



Túrórudi. A Remake részlete (video still)

vagy másodlagos uniós rendelkezések hiányában – nem alkalmazható a tisztán belső helyzetekre (26. pont).

A *Racke-ügy*.²⁴ A nemzetközi szokásjog, valamint a *pacta sunt servanda* elvének az EuB általi alkalmazása okán lehet fontos ennek az ügynek a vizsgálata. Bár konkrétan nem hozható összefüggésbe a szlovák nyelvtörvénnyel, segítséget nyújthat a magyar–szlovák alapszerződésben lefektetett kisebbségvédelmi rendelkezéseknek az EuB előtti esetleges érvényesíthetősége során. Az alapügy tárgyát egy olyan jogvita képezte, amely a Jugoszlávia és az Európai Közösség között megkötött kereskedelmi egyezmény háborús okokból történt felfüggesztése miatt alakult ki. Az EuB előzetes döntéshozatali eljárás kereté-

ben vizsgálta meg kompetenciáját a nemzetközi jogi alapelveknek az uniós (közöségi) jogban való alkalmazhatóságával kapcsolatban. A 24. pontból kitűnik, hogy a Bécsi Egyezmény – amely az ítélet tárgyalásakor nem képezte az *acquis communautaire* részét, valamint az Európai Unió (Közösség) nem minden tagállama ratifikálta – mintegy kodifikálta azt a nemzetközi jogi alapelvet, amely szerint bizonyos feltételek fennállása esetén a körülmények megváltozása előidézheti a szerződések alkalmazhatóságának felfüggesztését. Az Európai Bizottság véleménye szerint az EuB-nak nincs kompetenciája a nemzetközi szokásjog értelmezésére. Az EuB véleménye szerint azonban az előzetes döntéshozatali eljárás során a bíróság kompetenciája kiterjedhet a nemzetközi jogi normák értelmezésére is. Az EuB kifejtette, hogy az uniós (közöségi) hatásköröket a nemzetközi jog betartásával kell gyakorolni (45. pont), továbbá hogy a *pacta sunt servanda* elve minden jogrendszer egyik legalapvetőbb elve, és a nemzetközi jogban ez azt jelenti, hogy a szerződéseket jóhiszeműen kell végrehajtani (49. pont).

A *Bizottság kontra Belgium ügy*.²⁵ Az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított a belga állam ellen, többek között azért, mert a törvényhozó megtiltotta a más tagállamok területén lévő televíziós társaságok számára műsoraik flamand területen való sugárzását. Az EuB megállapította, hogy ez a rendelkezés sérti az EKSZ-nek a szolgáltatások szabad áramlásáról szóló előírásait, hiszen megakadályozza a más tagállamok területén bejegyzett televíziós társaságokat, hogy szolgáltatásukat flamand területen kínálják (5. és 6. pont). A belga kormány szerint jogszállásuk a sajtóban

24. C-162/96. sz. Racke-ügyben 1998. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3655. o.].

25. C-211/91. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben 1992. december 16-án hozott ítélet [EBHT 1992., I-6757. o.].

meglévő pluralizmus megőrzésére irányul, hiszen a reklámbevételek biztosítják a nemzeti társaságok gazdasági életképességét. Az EuB szerint a szóban forgó nemzeti rendelkezés valójában a reklámbevételek megőrzésére irányul, ezért nem elfogadható. A testület kifejtette, hogy az állandó bírói gyakorlat szerint abban az esetben, ha a nemzeti rendelkezés nem megkülönböztetés nélkül alkalmazandó, a szolgáltatások szabadsága csak a közrend, a közbiztonság és a közegészség érdekében korlátozható (11. pont).

*A Bickel és Franz ügy.*²⁶ Az EuB egy büntetőeljárás nyelvi kérdéseit vizsgálta meg az uniós (közösségi) jog vonatkozásában. Az alapügyben egy osztrák és egy német állampolgárságú személy ellen indult büntetőeljárás az Olasz Köztársaság területén. Az olasz jogszabályok a kérdéses területeken az ott letelepedett németajkú – olasz állampolgársággal rendelkező – személyek részére lehetővé teszik a büntetőeljárás német nyelven való lefolytatását, de az ország más területein élő németajkú lakosok, valamint más tagállamok állampolgárai nem élhettek ezzel a lehetőséggel a nemzeti jogszabályok alapján. Az olasz kormány véleménye szerint a szóban forgó rendelkezés az adott régióban élő németajkú lakosság etnikai és kulturális elismerésére szolgál, következésképpen nem kell kiterjeszteni más tagállamok állampolgáira, akik időlegesen tartózkodnak az adott régióban. Az EuB szerint igaz, hogy a bírósági eljárások nyelvi kérdéseinek meghatározása a tagállamok kompetenciája, azonban ezeknek a rendelkezéseknek nem szabad diszkriminációhoz vezetniük olyan területeken, ahol az uniós (közösségi) jog garantálja az egyenlő bánásmódot. Pontosabban: ezeknek a rendelkezéseknek nem szabad korlátozniuk az uniós jog által garantált alapjogokat. Az EuB szerint egy olyan nemzeti rendelkezés, amellyel egy tagállam meghatározott területen való tartózkodáshoz köti annak lehetőségét, hogy az érdekelt személy a saját nyelvét használja a büntetőeljárás nyelveként, a saját állampolgárokat részesíti előnyben más tagállamok polgáraival szemben, akik éltek az EKSZ-nek a személyek szabad mozgását biztosító rendelkezésével, ezért ez az előírás ellentétes az uniós (közösségi) jog diszkriminációt tiltó szabályaival. Az EuB szerint egy ilyen helybennlakási feltétel csak akkor lehet elfogadható az uniós jog szerint, ha különösen fontos közérdek előmozdítására irányul. Az olasz kormány szerint a szóban forgó nemzeti rendelkezés a kisebbségvédelemre irányul, és bár az EuB szerint a kisebbségvédelem lehet különösen fontos közérdek tárgya, ebben a helyzetben ez az érvelés nem lehet elfogadható, hiszen a nyelvhasználat más tagállamok állampolgáira való kiterjesztése nem akadályozza a kisebbségvédelmet.

*A United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügy.*²⁷ Ez az ügy a televíziós programok sugárzására vonatkozó egyes közösségi jogi problémákkal kapcsolatos belga nemzeti rendelkezések uniós joggal való összeegyeztethetőségét vizsgálta meg. A EuB állandó gyakorlata értelmében a televíziós programok sugárzása, ideértve

26. Lásd 5. lj.

27. C-250/06. sz., United Pan-Europe Communications Belgium és társai ügyben 2007. december 13-án hozott ítélet [EBHT 2007., I-11135. o.].



Mindennap 56

a kábelen történő továbbítást, az EKSZ 49. cikke, a szolgáltatások szabadsága körébe tartozik (28. pont). Továbbá a szolgáltatások szabad áramlása nemcsak a minden más tagállamból érkező szolgáltatóval szembeni diszkrimináció tilalmát követeli meg, hanem minden olyan nemzeti rendelkezés „hatálytalanítását”, amely annak ellenére, hogy egyformán vonatkozik minden szolgáltatóra, alkalmas lehet arra, hogy zavarja, illetve kevésbé vonzóvá tegye az adott területet a más államokból jövő szolgáltatók számára (29. pont). Az EuB megállapította, hogy a jogvita tárgyát képező nemzeti szabályozás előnyösebb helyzetbe hozta a hazai szolgáltatókat, ezért a szóban forgó rendelkezés sértheti az EKSZ 49. cikkét (36. pont). A bíróság szerint a kulturális politika alkalmas lehet arra, hogy különösen fontos közérdekként indokolja a szolgáltatás szabadságának korlátozását (41. pont). A belga kormány szerint a szóban forgó nemzeti rendelkezés a televíziós programok plurális jellegének megőrzésére irányul, biztosítva, hogy a kétnyelvű brüsszeli régió lakosai számára hozzáférhetőek legyenek a helyi hírek és a kulturális programok. Az EuB kifejtette, hogy a tagállamok hatóságai viszonylag tág mozgástérrel rendelkeznek, de a kulturális politika területén a pluralizmus megőrzése érdekében életbe léptetett rendelkezések semmi esetre nem lehetnek aránytalanok a kitűzött célhoz képest, valamint e rendelkezések nem vezethetnek más tagállamok polgárainak diszkriminációjához (44. pont).

Az ítéletekből leszűrhető tanulságok megerősítik azt a – viszonylag széles körben elterjedt – szakmai álláspontot, mely szerint az Európai Unió tulajdonképpen egy jog által létrehozott és fenntartott közösség, amely elsősorban a négy szabadság érvényesülésének a nemzeti rendelkezésekkel szembeni kikényszerítésére irányul, és nem az olyan európainak tartott értékekkel, mint az őshonos kisebbségekkel szemben alkalmazott asszimilációs szándékok kiküszöbölése a célja.

Azonban hiba lenne csak az unió gazdasági jellegét hangsúlyozni. Álláspontom szerint napjaink uniós jogrendjére is döntő hatással van az az elképzelés, mely szerint Európa békéjét csak egy fokról fokra kialakított, idővel politikai jelleget is öltő integrációra lehet felépíteni. Így az uniós gazdasági jogrend mögött tulajdonképpen politikai szándék dominál a szabadkereskedelemből származó, vélt vagy valós közgazdasági előnyök mellett. A napjaink válságkezelési kudarcai nyomán elhangzó nyilatkozatok legalábbis e tézist támasztják alá: ezek értelmében az integráció bukása esetén tulajdonképpen veszélybe kerül Európa évtizedeken keresztül sikeresen megőrzött békéje is.

Az integráció gazdasági jellege több – a kisebbségvédelem szempontjából is releváns – következményt von maga után. Egyrészt tény, hogy a gazdasági közösség kiépítése során (például az állami támogatások tilalma, Malév-ügy) az egyes tagállamok gazdasági érdekei eltérhetnek az uniós szinten definiált gazdasági közérdektől. Ezért az unió létezése *sine qua non*-jának tekinthető az uniós jog alkalmazásának kikényszerítésére szolgáló uniós jogi elvek léte, az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának viszonylagos konzisztens jellege, valamint az adott helyzetekben a politikai szempontoktól való függetlensége.

Talán a gazdasági közösség kikényszerítéséhez és fenntartásához szükséges – a nemzeti szuverenitást jelentősen csökkentő – jogrend hozzájárult, hogy az Európai Bíróság lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy az uniós jogrend célkitűzéseinek sérelme ellenére is védjék saját nyelvüket és kulturális identitásukat, tompítva azokat a vélekedéseket, hogy az integráció az adott kulturális közösség elkerülhetetlen „feloldódását” vonja maga után.

Részben a gazdasági közösség egyoldalúsága és visszásságai, valamint az európai identitás fejlesztésének és kialakításának szándéka vezette az Európai Bíróságot – a francia szakirodalom szinte egyöntetűnek mondható álláspontja szerint – az uniós polgárság jogkövetkezményeinek az alapító szerződések betűin jelentősen túlterjedő kiszélesítéséhez.

Csatlakozásunkkal politikailag – részben a *status quo* megőrzésének szándéka miatt – nem sikerült a határon túli magyar kisebbség kollektív jogsértésének orvoslása és számukra a kisebbségi jogok megnyugtató módon történő garantálása. Napjainkban is egyértelmű, hogy e szándékok – többek között az Európai Bizottság részéről is – elutasító fogadtatással találkoznak. Az is kitűnik azonban, hogy a Bizottság – mivel a jog által összetartott közösség szerződéseinek őráról beszélünk – elismeri a „jogsértéseket” az Európai Bíróság joggyakorlatára való hivatkozás esetén.

• szakmai fórum

Budai Balázs Benjámin

A KOREGULÁCIÓ ÉS A DEREGULÁCIÓ SZEREPE A JOGBAN ÉS A KÖZIGAZGATÁSBAN*

Két olyan jogi fogalommal is egyre gyakrabban találkozunk, amelynek sem szerepét, sem jelentőségét, sem tartalmát nem látjuk pontosan, holott napjaink jogalkotására és jogalkalmazására egyaránt hatással van e két jogintézmény. Közös jellemzőjük, hogy sikeres alkalmazásuk esetén a jogszabályok érvényesülése, a jogalkotói szándék hatékonysága, a jogkövetés válik sikeressé. Amíg a dereguláció ahhoz segít hozzá minket, hogy egyrésztől átlássuk a jogszabályi rengeteget, másrésztől elháruljanak a jogi környezet fejlesztése előtt álló akadályok, addig a koreguláció a szabályozást átadja a norma későbbi címzettjeinek, mert úgy tűnik, hogy az állami kényszerítő erő (szankció) nem szükséges a jogszabály érvényesüléséhez. Ha úgy nézzük, mindkét folyamat az állam szerepének átértékelése miatt aktuális, hiszen egyfajta állami önkorlátozással állunk szemben mindkét esetben. A kecsegtető végeredmény: *kevesebb jogszabály, hatékonyabb állam*.

Ugyanakkor látnunk kell, hogy e két jogintézmény egy töről származtatható. A jogra végső eszközként kell tekintenünk. Kizárólag akkor tarthatjuk hatékonynak, ha a társadalmi magatartások – a jogalkotó által elképzelt – befolyásolására nincs alkalmasabb eszköz. Ha végigtekintünk a kontinentális jogrendszereken (így hazánk poroszos beidegződésű szabályhalmazán is), láthatjuk, hogy olyan területek, részterületek is a jogalkotás „áldozataivá” váltak, amelyeknél más – enyhébb, illetve az automatikus társadalmi mechanizmusokat jobban felhasználó – eszköz célravezetőbb lett volna. Feladatunk tehát: a jogbiztonság érdekében csökkenteni a jogszabályok halmazát. Ezt a szabályok ritkításával, az állami beavatkozás és szankcionálás visszafogásával, valamint a szabályozni kívánt célcsoportok aktív bevonásával, önszabályozási felhatalmazásával érhetjük el. Erről szól tehát a dereguláció és a koreguláció.

* 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 DEREGULÁCIÓ

Az e-közigazgatás jogszabályi feltételrendszerének kialakításánál nemcsak alkotás és átalakítás, hanem megszüntetés: az e-ügyintézés és e-működés előtt álló jogszabályi akadályok lebontása is szerepel. Az e-közigazgatás megvalósulásánál – feltételrendszerénél – ezért nem is mindig az a fontos, hogy megvan-e egy adott e-közigazgatási jogintézményt szabályozó jogi norma, hanem akadályozza-e valami egy új jogintézmény létrehozását, a meglévő átalakítását. A minden életviszonyt teljes körűen szabályozni kívánó kontinentális jellegű jogrendszerekben, így hazánkban is ezért hangsúlyos a napjainkban zajló deregulációs folyamat.

A rendszerváltás óta folyamatosan keletkeznek újabb és újabb jogszabályok, amelyek különféle adminisztratív kötelezettséget is támasztanak az ügyfelek felé. Az adminisztratív terheket egyre nagyobb államgépezet szolgálja ki a fragmentált és többszörösen átfedő struktúráknak köszönhetően. Az egyre nagyobb állam egyre lassabb és egyre bürokratikusabb. Ez is oka annak, hogy hazánk adminisztrációra fordított költségvetése a GDP-hez képest közel kétszerese az EU átlagának.¹ A dereguláció a jogszabályok (és kapcsolódó jogintézményeik és intézményeik) felülvizsgálatából, a felesleges jogi előírások és eljárások kiiktatásából, valamint a jogalkotás egyszerűsítéséből, átláthatóvá tételéből, a jogszabály jövőbeli címzettjeinek fokozottabb bevonásából áll. (Maga a kifejezés megfeleltethető a jogegyszerűsítésnek vagy jogtalanításnak, a jogszabályok redukciójának.)

A dereguláció eredménye előremutató lehet, attól függően, hogy a vizsgálatok eredményeinek feladatait a végrehajtó hatalom mennyire következetesen hajtja végre. A dereguláció hivatott biztosítani a joganyag túlburjánzásának visszafogását. Olyan egyensúlyi állapot fenntartását, amelyben az újfajta életviszonyok teljességre törekvő szabályozásának eredményeként létrejövő normamennyiséghez képest az elavult vagy rossz hatásfokkal működő, sőt egyenesen használhatatlan jogszabályok kikerülnek a hatályosak köréből. Azaz minden regulációs folyamat mellett deregulációs tevékenységet is végezni kell, hogy az előbb említett állapot fennmaradjon.

A leggyakoribb értelmezés szerint csupán a jogszabályok mennyiségének csökkentését értik dereguláció alatt, azonban – témánk szempontjából indokoltan – nem feledkezhetünk meg a közigazgatási működés egyéb intézményeiről sem, így a dereguláció közvetlen és közvetett hatásaként az intézményrendszerek számának, méretének és struktúrájának csökkentéséről, a szervezeti és működési szabályzatok és más szervezeti szabályrendszerek revíziójáról, de akár a magánjogi viszonyok változásáról sem.

A DEREGULÁCIÓ TÍPUSAI ÉS FORMÁI • A dereguláció két alapvető típusát lehet megkülönböztetni: *technikai* (vagy formai) és *érdemi* (tartalmi) deregulációt.² Ez két egészen eltérő folyamat. Hiszen valódi tartalmat – jogalkalmazási típusú relevanciát – csak

1. Magyarország a GDP 6,8%-át fordítja adminisztrációra, míg az EU 25-ök átlaga 3,5%. Forrás: www.ngm.gov.hu, valamint COM (2006) 691 final.

2. A jogalkotási törvény – helytelenül – a jogszabályok *tartalmi* felülvizsgálata cím alatt szabályozza a technikai és az érdemi deregulációt. Lásd *2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról* (Jat.) 22. §.

az érdemi dereguláció érint: az 1987. évi XI. törvény a jogalkotásról (Jat.) 22. §. c) és részben d) pontja. A technikai dereguláció során a végrehajtott vagy párhuzamos jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésével csökken a jogszabályok mennyisége, azonban a hatályosuló joganyag nem változik. Azaz bár jogalkalmazási típusú relevanciája nincs, a szabálytömeg csökkentésével nyilvántartási és jogszabály-találási szempontból szükségszerű folyamatról van szó.

A deregulációnak két speciális megjelenési formája emelendő ki. A technikai dereguláció sajátos formája, amikor a jogalkotó úgy ítéli meg, hogy elégségesen alacsonyabb szabályozási szinten rendezni egy korábban magasabb szintű jogszabályt. Az ún. *plain regulation* szemléletű kodifikáció során a jogalkotó a már létező jogszabályi rendelkezéseket tisztázza, egyszerűsíti le. Úgy fogalmazza újra, hogy az kisebb terjedelménél és átláthatóságánál fogva érvényesüljön jobban a jogszabály címzettjei számára.

A technikai deregulációra sor kerülhet akkor, ha a szabályozás tartalma és a valóság közötti logikai kapcsolat megszűnik. Így akkor, ha a jogszabály a társadalmi viszonyok változása vagy időbeli hatókörének korlátozottsága miatt alkalmazhatatlanná válik (például éves költségvetés) vagy a jogszabály által kihirdetett nemzetközi egyezmény hatályát veszti. Sor kerülhet rá továbbá az adott életviszony újraszabályozása esetén is, így egy későbbi szabályozással felülírt alapjogszabály esetén, eltérő rangú jogszabályok által történő szabályozásakor vagy a módosító szabály által érintett alaprendelkezés újabb módosítása, illetve hatályon kívül helyezése esetén. Technikai dereguláció történhet akkor, ha a jogszabály valamennyi érdemi joghatás kiváltására alkalmas rendelkezése hatályon kívül kerül vagy a megalkotásának alapjául szolgáló felhatalmazó rendelkezést hatályon kívül helyezik.³ Nem szabad megfedkezünk azokról az esetekről sem, amikor egy hatályon kívül helyező jogszabályt helyezünk hatályon kívül.⁴

Az érdemi dereguláció keretében a jogalkotó megváltoztatja, lecsökkenti a hatályosuló joganyagot. E jogi aktusok már érdemi jogalkalmazási jelentőséggel bírnak, azaz az érintett társadalmi viszonyok szabályozási tartalma változik meg. Szemben a mechanikus jellegű technikai deregulációval, itt már elemző-jogfejlesztő tevékenységet kell ellátni. Célja, hogy a jogtisztítás után csak a legszükségesebb területeken és a legegyszerűbb, leghatékonyabb formában tegyék közzé a jogi szabályokat. Ezt a technikai deregulációhoz képest kevésbé algoritmizálható folyamatot az teszi nehezzé, hogy mindig az adott szabályozási helyzet határozza meg a legalkalmasabb eszközöket, illetve az eszközök használatának mértékét. Így csupán a deregulációhoz szükséges alapelvek, technikák rögzíthetők előzetesen.

Az érdemi deregulációnak három megjelenési formáját ismerjük. A jogi értelemben vett érdemi dereguláció egyik formája az *állam visszalépése* a viszonyok hatósági jellegű szabályozása terén, azaz a piac korlátainak csökkentése a közvetlen jogsza-

3. Jat. 33–34. §.

4. Tekintettel arra, hogy a hatályon kívül helyezés egyszeri aktus, a hatályba lépését követően elméletileg bármikor deregulálható. (A hatályon kívül helyezett norma a hatályon kívül helyező norma deregulálásával nem nyeri vissza hatályát.)

bályi előírások megszüntetése útján. Az állam visszalépése következtében felszabaduló űr nem marad betöltetlen, hiszen a megszüntetett kööttségek helyébe polgári jogi kötelezettségek lépnek. Így a terület nem marad szabályozatlan, a joganyag nem lesz kisebb, csupán a szabályozás hatósági jellege csökken vagy tűnik el.⁵ Az érdemi dereguláció másik (bár rendszertanilag vitatott) formája a jogi szabályozásból eredő *adminisztratív terhek csökkentése*, amellyel a jogalkotó a jogszabályok címzettjeire háruló felesleges adminisztratív kötelezettségek megszüntetését éri el. (Például az adott hatósági területen a felesleges adatközlésnek, nyomtatvány-kitöltésnek vagy a szakhatósági hozzájárulás beszerzésének az eltörlése.) Az érdemi dereguláció harmadik formája a *közfeladatok csökkentése*. Itt a jogalkotó azt vizsgálja felül, hogy vajon ki képes hatékonyabban ellátni az adott közfeladatot. Amennyiben sem az állam vagy az önkormányzat, sem pedig a piac, úgy a feladatot létrehozó jogszabályi rendelkezéseket a jogalkotó hatályon kívül helyezi, esetleges a piaci alapú közszolgáltatásra vonatkozó szabályokkal váltja fel.

A dereguláció tartalmát időbelisége alapján is differenciálhatjuk. Így beszélhetünk a szabályozási aktushoz képest *előzetes (preventív)* és *utólagos* deregulációról. A preventív dereguláció tartalmazza a szabályozási célok helyes megválasztását, az előzetes hatásvizsgálatot, a szabályozástechnikai eszközök célszerű használatát, a jogszabály-szerkesztési elvek megfelelő alkalmazását. A utólagos dereguláció utólagos hatásvizsgálatot, a technikai dereguláció elveinek betartását, valamint folyamatos érdemi deregulációt tartalmazhat.

A DEREGULÁCIÓS FOLYAMAT PILLÉREI • A dereguláció tartalmának időbeli tipizálásánál már láthatók voltak a deregulációs folyamat főbb pillérei. A három pillér: az *előzetes- és utólagos hatásvizsgálat*, a *szabályozástechnika*, valamint a *jogszabályszerkesztés*.⁶

A szabályozás hatásvizsgálata – fogalmaz Kovácsy Zsombor és Orbán Krisztián – „olyan információgyűjtő-elemző folyamat, amelynek elsődleges célja a jogszabályok hatékonyságának növelése az előkészítés alatt álló vagy már hatályos szabályok rövid és hosszú távú társadalmi, gazdasági, illetve egyéb hatásainak a szabályozás természete által indokolt mértékben történő megvizsgálása, majd az eredmények megalapozottabb jogalkotói döntéshozatal érdekében történő összegzése útján”.⁷ Azaz annak szondázása, hogy a jogalkotó eredeti szándékához képest (amelyet a jogszabály bevezetőjében és indokolásában foglal össze) a jogszabály milyen társadalmi, gazdasági, politikai, egészségügyi stb. hatásokat indukál, illetve hogyan kerülhető el vagy csökkenthető az előre jelzett kedvezőtlen hatás.⁸

Az előzetes hatásvizsgálat – egy svéd (kis)vállalkozás kontextusát véve példaként – a következő kérdések mentén folyik: „Milyen problémát kell a szabályozásnak orvo-

5. TAMÁS András: *Legistica* (Budapest: Szent István Társulat 2009) 254–258.

6. GYERGYÁK Ferenc – KISS László (szerk.): *Általános jogalkotási ismeretek* (Budapest: KSH 2007) 209–210.

7. KOVÁCSY Zsombor – ORBÁN Krisztián: *A jogi szabályozás hatásvizsgálata* (Pécs–Budapest: Dialóg Campus 2005) 26.

8. A Jat. 17. §-a szabályozza az előzetes hatásvizsgálatot.

solnia, és mi történik, ha nincsen szabályozás? Van-e valamilyen alternatív megoldás? A szabályozásnak való megfelelésként milyen adminisztratív vagy más jellegű mérés kell a kisvállalkozásnak végrehajtania? Mennyi idejét veszi igénybe a vállalkozásnak, hogy a szabályozásnak megfeleljen? Okoz-e valamilyen többletköltséget a vállalkozásnak a szabályozás? Okozhat-e versenyhátrányt a szabályozás a kisvállalkozásoknak? Bármilyen más szempontból lehet-e hatása a kisvállalkozásokra a szabályozásnak? Ellenőrizhető-e a szabályozásnak való megfelelés, és hogyan lehet megfigyelni a kisvállalkozásokra gyakorolt hatását? A lehetséges negatív hatások elkerülése érdekében szükséges-e, hogy csak meghatározott időre tartsák hatályban a szabályozást? A kisvállalkozások szempontjából szükség van-e a szabályozás hatályba léptetésének átgondolására? Igényli-e a szabályozás valamilyen különleges, ritka adat közlését? A vállalkozók és a hivatalok közötti szükséges konzultációk miként zajlanak majd le, és melyek a lényeges nézőpontok?”⁹

Szabályozástechnikai eszközök alatt nyelvtani, logikai, fogalmi, stiláris beavatkozási lehetőségeket értünk, amelyek a jogalkotói szándéknak leginkább megfelelő



Ha ön forradalmár lenne... A Remake részlete (video still)

9. GHK Consultancy: „Evaluation of the Application of the Think Small First Principle in EU legislation and Programmes” = POCSAROVSKY Ráchel (szerk.): *Nemzetközi bürokrácia-csökkentési gyakorlatok* (Budapest: Hétfa Kutatóintézet 2010) 10.

szabályozási módszert tesznek lehetővé. Például ilyen lehet egy norma kógens vagy diszpozitív jellegének megállapítása, az alternáció vagy diszjunkció alkalmazása, vagy akár horgonyértékek (például minimálbér) alkalmazása konkrét értékek helyett. A jogszabály-szerkesztési elvek konzekvens betartása a garanciája annak, hogy a jogalkalmazók könnyen eligazodjanak a rendelkezések között. Azaz olyan strukturális törvényszerűségek betartása, amelyek a normák felismerhetőségét, kereshetőségét (a jogszabálytalálást) segítik elő.

Végül szólni kell az utólagos hatásvizsgálatról,¹⁰ amely a már meglévő normák deregulációját támasztja alá, hiszen ha a jogszabály már nem tudja betölteni a jogalkotói szándékok szerinti szerepét vagy egyenesen eltér attól, akkor hatályon kívül kell helyezni.

A DEREGULÁCIÓ EREDMÉNYEI MAGYARORSZÁGON • A dereguláció – ha nem is teljesen a fent említett igényességgel – Magyarország újkori történetében a rendszerváltást követően kezdődött el. Bár épp az új jogintézmények sürgős kialakítása a deregulációnak csak a preventív részét hangsúlyozta. A jogalkotási hullám lecsillapodásakor azonban már teljesebb körű folyamatok indulhattak el. Ezt segítette a 112/1994. (VII. 16.) *Korm. rendelet*, amely újraszabályozta a dereguláció szervezeti-intézményi kereteit. Ebben már – kormánybiztosi irányítás mellett – szerepet kaptak a köz- és magánszféra jogalkalmazói, valamint a tudomány képviselői is. Ennek eredményeként a 1004/1995. (I. 20.) *Korm. határozat* már rögzítette azt a napjainkban is jól alkalmazható deregulációs követelményrendszert, amely azóta is orientálja a folyamatban részt vevőket.¹¹

A rendszerváltás utáni intézményesült dereguláció első útját több mint ezer norma hatályon kívül helyezése szegélyezte. 1998-tól azonban a kormány másképp közelítette meg a dereguláció funkcionalitását. A korábbi kormánybiztosi tisztséget, valamint a Deregulációs Tanácsot megszüntette, és egy olyan új felelősségi rendszert alakított ki, amelyben a szakminiszterek feleltek a jogszabályok tartalmi, formai és alaki jellemzőiért, a korábbi deregulációs elvek betartásáért. A Miniszterelnöki Hivatal ezzel párhuzamosan – a jogi normák véleményezése során – szintén gyakorolt egyfajta deregulációs tevékenységet. Végül az *igazságügy-miniszter feladat- és hatásköréről szóló 157/1998. (IX.30.) Korm. rendelet* az igazságügy-minisztert jelölte meg a deregulációs tevékenység kormányzaton belüli összhangjának felelőseként. Így lett a dereguláció intézményes koordinációjának letéteményese, melynek keretén belül intézkedett a jogszabály módosítások, hatályon kívül helyezések ügyében, összehangolta a jogszabályok hatályosulásának és időszerűségének rendszeres felülvizsgálatát.

Az 1998–2002 közötti időszak jelentős mértékű deregulációjának nem csupán a hatályon kívül helyezett jogszabályok mutatják az eredményét, hanem számos deregulációs norma megalkotása is. Ezek közül kiemelendő az *egyes törvények és törvényerejű rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 1999. évi LXI. törvény*, valamint az

10. Jat. 21. §.

11. Bár szintén egy deregulációs mozzanat eredményeként az 1062/2001. (IV. 26.) *Korm. határozat* hatályon kívül helyezte.

egyes kormány-, illetve minisztertanácsi rendeletek hatályon kívül helyezéséről szóló 194/2001. (X. 19.) Korm. rendelet.

Az 1998–2002 között hivatalban lévő kormány készítette elő,¹² majd a 2002-ben hivatalba lépő kormány alakította ki a jogtisztítási feladatok elvégzését elősegítő deregulációs elvrendszert. A *deregulációs tevékenység szervezeti és eljárási rendjéről, valamint a 2003. évi deregulációs programról* szóló 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat alakította ki az újabb szervezeti és eljárásrendet, amely a súlyponti területek meghatározásán kívül visszaállította a Deregulációs Tanácsot az igazságügy-miniszter tanácsadó testületeként. Bevezette az éves deregulációs programot, amely ezek után még tudatosabb „jogtalanító” tevékenységet eredményezett.¹³ Ezen kívül az Igazságügyi Minisztérium (IM) önálló Hatásvizsgálati, Deregulációs és Jogszabály- Nyilvántartási Főosztállyal bővült, amely értelemszerűen a dereguláció módszertani és operatív feladatait látta el. A szakértő egyéni feladatai mellett szakmai-koordinatív tevékenységével az IM felelős elsősorban a dereguláció kormányzati összehangolásáért. Kiemelten az érdemi deregulációs tevékenység fejlesztésének szükségességéről rendelkezik a fentiekén túl a *jogszabályok deregulációs felülvizsgálatáról* szóló 2358/2002. (XI. 28.) Korm. határozat. Az intézményi konstrukció hatékonyságát mutatja, hogy az ez idő tájt intenzív – döntően technikai – dereguláció eredményeként a 2003. év elején hatályos törvények és törvényerejű rendeletek 12%-át helyezték hatályon kívül a 2003. évi VIII. törvénnyel. Hatályon kívül helyeztek továbbá közel 400 kormány- és minisztertanácsi rendeletet, valamint közel 600 miniszteri rendeletet a 105/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet révén. Kiemeltek a jogrendszerből 10 kormány- és mintegy 450 miniszteri szintű rendeletet a 149/2005. (VII. 27.) Korm. rendelettel. Ezekkel összességében 18%-kal csökkent a hatályos rendeleti szintű jogszabályok mennyisége. Végül az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül 1740 határozat – az akkor hatályos aktusok mintegy fele – került hatályon kívül az 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat révén.

Joggal gondolhatnánk, hogy ha bár hullámzó ütemben is, de ilyen deregulációs aktivitás mellett folyamatosan csökken a hatályos joganyag. Pedig ez nem így van. Míg a rendszerváltáskor a hatályos jogszabályok száma 5000 alatt volt, addig a deregulációs tevékenység ellenére 2000 és 2004 között 8000 körüli szinten stabilizálódott. E közel duplázódásban persze az európai uniós integráció is szerepet játszik, de látnunk kell, hogy a jogharmonizáció és a dereguláció céljai összetalálkoznak.¹⁴ A 2006–2010 kö-

12. A közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre vonatkozó feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) Korm. határozat III/2/c. pontja rendelkezett arról, hogy „az igazságügy-miniszternek ki kell dolgoznia a jogszabályok folyamatos deregulációs vizsgálatára vonatkozó szervezeti és eljárási rend főbb szabályait.

13. Az éves deregulációs programok – kormányhatározati mellékletként – szolgálták *itinerként* a folyamatban részt vevők számára: 1046/2003. (V. 28.) Korm. határozat a deregulációs tevékenység szervezeti és eljárási rendjéről, valamint a 2003. évi deregulációs programról; 1067/2004. (VII. 8.) Korm. határozat egyes kormány- és minisztertanácsi határozatok hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2004. évi deregulációs programról; 1082/2005. (VII. 27.) Korm. határozat a szabályozás hatásvizsgálatával összefüggő egyes kormányzati feladatokról, a 2005. évi deregulációs programról, valamint egyes kormányhatározatok, illetve kormányhatározati pontok hatályon kívül helyezéséről.

14. A Jat. IV. fejezet. 8. cím. 20. §-a nevesíti és szabályozza is e kötelezettséget, amennyiben részletesen előírja a jogszabálytervezetek egyeztetését az EU intézményeivel és tagállamaival. Ugyancsak részletsza-

zotti kormány talán a legjelentősebb számokat tudta felmutatni a dereguláció terén: 2008 tavaszáig 1500 formailag hatályos kormányrendelet és 2000 miniszeri rendelet vesztette hatályát és került ki a jogrendből, mert megváltozott az a társadalmi-gazdasági környezet, amely korábbi létüket igazolta. Tekintettel arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel (utasítás, irányelv, tájékoztató) a hatályos jogszabályi elemek száma 6669 darab,¹⁵ az utólagos dereguláció intézményesen szervezett és program-szerű fenntartása továbbra is indokolt.

HELYI RENDELETEK DEREGULÁCIÓJA • Az 1004/1995. (I. 20.) Korm. határozat szerint a Kormány indokoltnak látja, hogy a „helyi önkormányzatok is megkezdjék saját rendeleteik és szabályozó tartalmú határozataik felülvizsgálatát”. Azonban ehhez csak egy (módszertani) ajánlást adtak ki 1996-ban, valamint egy általános iránymutatást arra nézve, hogy minden intézmény alakítsa ki saját deregulációs programját és kezdje meg annak végrehajtását. A helyi rendeletek deregulációs tevékenységét nagyban meghatározta, hogy mely települések tartják számon jogszabályaikat elektronikus úton is. Bár ma már számos jogszabály előírja a rendeletek megismerhetőségét (többek között a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* és az *elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény*), az 1990-es évek óta keletkezett helyi jogszabályok (főleg intelligens) nyilvántartása még nem mindenhol megoldott. Holott jól látszik, hogy ha van elektronikus nyilvántartás, és ez alkalmazza a felhasználhatóságot nagyban támogató egységes szerkezetet és láttatja a jogszabályi kapcsolódásokat, akkor egy adott rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén rögtön érzékelhető a szükséges kapcsolódó jogszabály-módosítási vagy hatályon kívül helyezési szükséglet.

Az egyszerűbb, technikai deregulációt több önkormányzatnál tapasztalhatjuk, de miután mind a szabályozási tartalom, mind a forma tekintetében a központi jogalkotás által diktáltakat (sugalmazottakat) követik a helyi egységek, így egy intézményszerű deregulációs tevékenység is csak pontos – központilag vezérelt – szempontrendszer szerint kerülhet végrehajtásra. A helyi rendeletek deregulációnak bagatellizálása veszélyes játék, hiszen az Európai Unióban egy helyi önkormányzat által elkövetett bármely jogsértés megalapozhatja a tagállam felelősségét.

ÉRDEMI DEREGULÁCIÓ AZ ADMINISZTRATÍV TERHEK CSÖKKENÉSÉVEL • Az adminisztratív terhek csökkentése a szervezetek és kapcsolódó eljárásaik egyszerűsítésén keresztül is segíthető.

Az OECD 2007-es ajánlásában¹⁶ a bürokráciacsökkentés öt alapvető pillérét külfönböztette meg. 1. Az *adminisztratív rendszer szabályozási folyamatainak fejlesztése és átalakítása* alatt a felesleges szabályok hatályon kívül helyezését, valamint a folya-

bályokat tartalmaz az *Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről* szóló 302 / 2010. (XII. 23.) Korm. rendelet is.

15. Forrás a <http://www.magyarország.hu> jogszabálykeresője.

16. OECD: *Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification*, 2007; <http://www.oecd.org>.

matok egyszerűsítését értik. Az OECD ide sorolja a (később ismertetésre kerülő) ko-regulatív eszközöket is. A tanulmány itt is megfogalmazza ajánlásként a vállalkozások „kockázat alapú vizsgálatát”, melynek lényege, hogy az alacsony kockázati értékkel bíró vállalkozásoknál lényegesen kevesebb adatcsere, ellenőrzésre lehet szükség. 2. A szervezeti átalakítások végrehajtása céljából általában külön intézményt hívnak életre, szerencsés esetben önálló, értékelő és felügyeleti funkciót ellátó (*watchdog*) intézményi háttértámogatással. 3. Az *információs és kommunikációs technológiák* széles körű alkalmazása e helyütt is magától értetődően merül fel. A közigazgatási információs és kommunikációs technológiák (IKT) széles körű használata nem csupán a központi közigazgatás költségeit csökkentheti hatékonyan, hanem hozzájárulhat az alsóbb szintek adminisztratív terhei okozta többletköltségek csökkentéséhez is. Az OECD itt is kiemeli, hogy az elektronizálást meg kell előznie a offline folyamatok egyszerűsítése, így akár a formanyomtatványok előzetes szimplifikálása. 4. A bürokrácia csökkentésének társadalmi megismerését, elfogadottságát csak *hatékony információátadással* lehet elérni az adminisztratív kötelezettségekre vonatkozóan. Ehhez a reformok eredményeinek disszeminációjára van szükség, a lehető legtöbb kommunikációs csatornán. 5. A közigazgatás különböző szerveitől érkező *követelmények koordinációját* kell végül megvalósítani, mely a technikai deregulációhoz szükséges elektronikus nyilvánosságokkal egyébként már megalapozott.

Minél kevesebb követelményt fogalmaznak meg az ügyféllel szemben, minél egyszerűbb eljárások elé állítják az amúgy egyre jobban átlátható szervezetek, annál hatékonyabb és szabályosabb közigazgatást nyerünk. Az eljárások vonatkozásában az eszközök négy területét különböztethetjük meg: 1. A szervezet vertikális és horizontális tagozódásának csökkentése (azaz a szervezeten belüli feladat-ellátási redundancia és a szervezeti szintek számának csökkentése). 2. Az eljárás gyorsítása az eljárásban részt vevők számának és az ügyintézési határidőnek a csökkentésével. 3. Formanyomtatványok és előzetes tájékoztatók biztosítása, amellyel a hibázási (tévesztési) lehetőség minimalizálható, a feldolgozási idő csökkenthető. 4. A hatósági engedélyezés folyamatában csökkenthető az adminisztratív teher, ha az engedélyezési folyamat bejelentéssel és utólagos ellenőrzéssel váltható ki; amennyiben nem feltétlenül szükséges szakhatósági közreműködés, akkor azt eltörlik; ha az ügyfél nyilatkozata elégséges és nem szükséges hatósági igazolás; ha lehetséges mérlegelési jogkör, méltányosság gyakorlása az önkéntes jogkövetést leginkább biztosító egyéniesítés érdekében.¹⁷

Ezzel párhuzamosan érdemes megemlíteni az EU gyakorlatorientált iránymutatását, amelyet az adminisztratív terhek csökkentésének közös elveiként adtak közre 2006-ban.¹⁸ A közös elvek mögött a bürokrácia visszaszorítása az elsődleges cél, érintve ezzel számos közvetett célt is, így egy jobban érvényesülő jogrendszert, hatékonyabb közigazgatást, dinamikusabb gazdaságot, hatékonyabb államot és még sorolhatnánk. A hat közös elv a következő: 1. Csökkenteni kell a jelentéstételi követelmények gyakoriságát arra a lehető legkisebb szintre, mely még a jogszabály alkotóinak eredeti szabályozási szándékát teljesíti. 2. Meg kell vizsgálni és lehetőség szerint megszüntetni

17. GYERGYÁK–KISS (6. lj.) 244.

18. COM (2006) 691 final – bizottsági munkadokumentum, Brüsszel, 2006. november 14.

a redundáns adatbekéréseket, tájékoztatási kötelezettségeket, jogszabályból eredő átfevéseket. Ehhez biztosítani kell a hatóságok közötti hatékony adatszere-együttműködések lehetőségét. 3. Ha már mindenképp szükséges, akkor a papír alapú jelentésbekéréseket elektronikus vagy web alapú interaktív felületeken kell biztosítani.¹⁹ 4. Küszöbértékek bevezetése a tájékoztatási követelmények meghatározásakor, lehetőség szerint megkímélve a kis- és középvállalkozásokat, amelyek számára gyakran különösen terhes az adminisztratív költségek mértéke. 5. Helyettesítő tájékoztatási követelmények mérlegelése egy ágazat valamennyi vállalkozásával kapcsolatban. 6. A tájékoztatási követelmények csökkentése vagy eltörlése azokon a területeken, ahol az ezt indokoló jogszabályi követelményeket hatályon kívül helyezték vagy módosították.

Ezek az ajánlások – főleg körütekintő alkalmazásuk esetén – nem veszélyeztetik a jogalkotók eredeti szabályozási célját. E módszerekkel az adminisztráció jelentősen csökkenthető, de számos területen nem teszi feleslegessé a korábban kialakított adminisztratív adatszolgáltatási kötelezettségeket. Ha már az adatok áramlásában, kezelésében előrelépés érhető el, már önmagában látványos eredmények érzetik hatásukat a társadalom alrendszerében.

AZ ELJÁRÁSI SZABÁLYOKBAN VÉGREHAJTOTT ÉRDEMI DEREGULÁCIÓ HATÁSA • Minél több államigazgatási adminisztratív teher hárul az ügyfelekre, annál több költséget (alternatív költséget is) jelent ezek betartása, követése. Vállalkozások esetén tehát annál kevesebb erőforrás fordítható a tényleges vállalkozási tevékenységre. Az érdemi deregulációnak tehát arra is ki kell terjednie, hogy vajon a korábban hozott eljárési igények valóban indokoltak-e, nem szükségtelenül időigényesek, feleslegesen bonyolultak és körülményesek vagy egyenesen önmagukért valók, haszontalanok-e.

Az EU Lisszaboni Stratégiája, valamint a 2003 végén kihirdetett *A jobb jogalkotásról szóló intézményközi megegyezés*²⁰ óta kiemelt fontosságú terület a jogrendszer egyszerűsítése az adminisztratív terhek (például engedélykérések, nyilvántartásba vételi kérelmek számának csökkentése, jelentési és szabályzatkészítési kötelezettségek stb.) visszafogása révén. Megfigyelhető volt, hogy azokban az országokban (Hollandia, Dánia, Svédország, Egyesült Királyság), ahol tudatosan szorították vissza az adminisztratív terheket, számottevően javult a vállalkozások versenyképessége, valamint az állam is hatékonyabb működési jellemzőket mutatott. A holland adatok extrapolációja alapján megállapították²¹ az egyes tagállamok adminisztratív költségét a GDP arányában. E mérésben Magyarország az egyik sereghajtó 6,8%-os értékével. Az eredmény azért is riasztó, mert az EU az összes tagország átlagát jelentő 3,5%-ot is túlságosan magasnak tartotta. A Holland Gazdaságpolitikai Elemző Iroda (CPB) és a Bizottság

19. Az ilyen intelligens felületeken történő információszolgáltatások jelentős megtakarításokkal járhatnak. Pl. a norvég *Antinn* portál, amely az összes adatszolgáltatási kötelezettséget kiszolgálja a vállalkozások részére, a vállalkozási adó bevallása vonatkozásában 2005-ben mintegy 60%, 2004-ben mintegy 40%-nyi költségmegtakarítást eredményezett.

20. „Interinstitutional agreement on better law-making” *EU Official Journal* 2003/C 321/01. 2003. december 31.

21. Henk Kox: „Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies” *CBP Memorandum* 2005/136.

szolgáltatái által végzett kimutatások alapján megállapítható, hogy az adminisztratív költségek 25%-os csökkentésével akár – átlagosan – 1,5%-os (mintegy 150 milliárd eurós) GDP növekedés érhető el a csökkentés évében. Magyarország vonatkozásában – miután az adminisztratív terhek itt a legmagasabbak az EU-tagországok közül – 2,6%-os GDP-javulás volna elérhető.

Tudnunk kell a probléma árnyalásához, hogy az adminisztratív költségeknek csak egy része (a vizsgált országokban kevesebb mint fele) adódik a nemzeti jogszabályokból. Fennmaradó része közvetlenül a nemzetközi jogból, illetve a nemzetközi jogszabály nemzeti végrehajtásából származó költség. Ez is alátámasztja az európai közös összefogás szükségességét az adminisztráció egységes egyszerűsítésének páneurópai programjához. Jól látszik, hogy a legkönnyebben véghezvihető egyszerűsítések a tájékoztató szolgáltatások területén hajthatók végre.

Az adminisztratív terhek mértékét az EU általános vagy egyszerűsített költségmodellje (*Standard Cost Modell*, SCM) szerint határozhatjuk meg, amely a normakövetés vállalászási költségeit pénzügyi, megfelelési és adminisztratív csoportokba sorolja. A pénzügyi költségek az adókat, a megfelelésiek pedig a jogszabályok betartásához szükséges beruházások költségeit takarják. Az adminisztratív terhek alatt többnyire azoknak az adatszolgáltatási kötelezettségeknek a költségeit értjük, amelyek kifejezetten a jogszabály betartásához szükségesek, és a vállalkozások maguktól nem végeznék őket.²² A modell lényege, hogy e fenti csoportok alapján mérhetővé teszi a kötelezettségeknek való megfelelés költségét. Így azonnal láthatóvá válik, hogy egy adott rendelkezés betartása mennyibe kerül meghatározott szegmensben, meghatározott időtávra vetítve. Elég csupán arra gondolni, hogy egy tetszőleges adatszolgáltatási kötelezettség postai úton történő rendszeres teljesítése mennyi pénzt emészt fel. Az SCM modell ennek megfelelően a $C = (P + T) \times Q$ képletet használja, amelyben a „C” (*Cost*) az adminisztratív tevékenységből fakadó költségeket, a „P” (*Price*) az adminisztratív tevékenységhez fűződő fizetési kötelezettséget, a „T” (*Time*) a feladat teljesítéséhez szükséges időráfordítás értékét, a „Q” (*Quantity*) a tevékenység éves előfordulási gyakoriságát és a tevékenységgel érintettek számát jelenti. Könnyű tehát végiggondolni, hogy csupán egy darab A/4-es oldalra kiállított, akár évi rendszerességgel („Q”) – akár fizetési kötelezettségtől mentes – nyilatkozat elektronizálása vagy egyenesen megszüntetése (akár azzal, hogy a szabályozó megelégszik a saját nyilvántartással és szükség szerinti ellenőrzésével) milyen jellegű és mekkora nagyságrendű költségmegtakarítást eredményezhet. Hiszen megszűnik a papír („P”) és a nyomtatás költsége („P”), a postaköltség („P”), a postán töltött idő alternatív költsége („T”), az érkeztetés/iktatás, a feldolgozás és a tárolás költsége.

Az egyszerűsített költségmodell módszertanát több ország átvette. A 17 ország alkotott hálózat – bár olykor jelentős nemzeti eltérésekkel, de – e módszertan szerint mérte adminisztratív költségeit, közülük négy (Egyesült Királyság, Hollandia, Cseh Köztársaság és Dánia) pedig már a valamennyi jogszabályával összefüggő teljes körű mérésen is túljutott, így azonosítani tudta jogi tájékoztatási követelményeinek eredet-

22. A Deloitte 2010-es felmérése szerint a vállalkozások adminisztratív költségeinek mintegy 25%-át jelentik a kifejezetten jogszabályi kötelezettség betartásából eredő költségek.

tét. Az EU *Jobb szabályozás a növekedés és a munkahelyteremtés területén az Európai Unióban* című bizottsági közleményének melléklete már tartalmazott egy olyan részletes vázlatot, amely iránymutatásul szolgál valamennyi tagországnak. Az EU nettó adminisztratív költségmodellje tisztázni kívánta az EU és a tagállamok eddigi mérései alapjául szolgáló eljárások esetleges eltéréseit, garantálni kívánta az összehasonlíthatóság lehetőségét az országok, illetve az egyes szakterületek között, a teljesítményértékelés és a legjobb gyakorlat kialakítására. E módszertant tovább finomítva alakult ki az EU egyszerűsített költségmodellje.²³

Az érdemi dereguláció hatását több versenyképességi indexszel is mérhetjük.²⁴ A leggyakrabban azonban a Világbank *Doing Business Indexét* (DBI) citálják. A módszer tan lényege egy tetszőleges, hazai tulajdonú, ingatlannal nem rendelkező, 10-50 főt foglalkoztató vállalkozás adminisztratív terheinek összevetésén alapul. A felmérésben a vállalkozás valamennyi engedélyezési, nyilvántartási kötelezettségét vizsgálják (eltekintve az iparág-specifikus, különös engedélyektől). Tíz vizsgált terület számszerűsített eredményeit aggregálva derül ki a szabályozási minőség, a szabályozottság szintje. Az értékek számszerűsítéséhez támpontot ad a vizsgált ország jogszabályi kötelezettségeiből fakadó jogi és adminisztratív lépések mennyisége, valamint az ehhez rendelhető tudományos költségtáblázatok, becslések.²⁵ A mérés szemléltetésére a Magyarországon zászlóshajónak tekintett cégalapítási (e-cégeljárás) procedúrát érdemes megvizsgálni, amely a DBI szerint is látványos eredmény. Sőt, az index e terület erőssége miatt helyezi hazánkat kedvezőbb helyre. A felmérésből kiderül, hogy az elektronikus megoldások (online felületek) rendelkezésre bocsátásával, a cégalapításra vonatkozó szabályozás egyszerűsítésével automatikusan csökkent a cégalapítás időigénye, így költségigénye is. Ennek megfelelően az egy főre jutó jövedelem százalékában meghatározva is folyamatosan csökkenő százalékos eredményeket kapunk. A helyezési számok növekedése a 2010-es évben más országok jó (jobb) teljesítményének köszönhető.²⁶ Összefoglalva: jó eszközökkel és hatékony végrehajtással gyors és látványos – nem utolsósorban mérhető – eredmények érhetők el.

A KOREGULÁCIÓ

A társadalmi együttélés szabályai döntően akkor kerülnek rögzítésre, ha az egyik állampolgár jogának terjedelme elérheti (csorbíthatja) a másik állampolgár jogát, illetve az állampolgári köteleességek önkéntes teljesítése nem éri el a szükséges szintet, így ezzel más kötelességtudó állampolgárok státusza sérül. Ez az ütközés más-más etikai

23. COM (2005) 518, 2005. október 21.

24. Ilyen továbbá az *International Institute for Management Development* által szerkesztett *World Competitiveness Index* vagy a *World Economic Forum* által gesztorált *Global Competitiveness Index*.

25. A *Doing Business* kizárólag az állami szabályozás hatékonyságára fókuszál, nem foglalkozik az informális költségekkel (így a korrupcióval vagy akár a makrogazdasági környezettel sem).

26. Forrás: POCSAROVSKY Ráchel – TELEK Ádám (szerk.): *Nemzetközi felmérések az adminisztratív terhekről* (Budapest: Hétfa Kutatóintézet 2010) 5–10.

hátteret, horderőt tudhat maga mögött. A legkritikusabb jogi ütközéseket a társadalom intézményesen kívánja védeni (megelőzni), így ezek szabályait jogi úton rögzíti.

Am a jogszabállyal rögzített magatartási kör több okból sem vezet hibátlan és átfedésmentes szabályozottságú társadalmi működéshez. Így nem garantált a társadalom feltétlen jogkövetése. A jogszabály alakilag és tartalmilag is hibás lehet. Továbbá nem biztos, hogy a jogszabályba ütköző magatartás egyben nem is etikus, azaz az egyéni morál felülírhatja a jogszabályt (lásd például passzív eutanázia). Ugyanígy nem biztos, hogy a jogszabály valamennyi – a területhez kapcsolódó – életviszonyt teljes körűen szabályozza (sok joghézagot tartalmaz). Nem biztos, hogy a jogszabály naprakész (bizonyos új életviszonyokról, magatartásokról nem vagy korszerűtlenül rendelkezik). Végül nem biztos, hogy egy adott magatartás annyira fajsúlyos, hogy azt jogszabályban nevesíteni, szankcionálni kell.

E hiányosságokra kínál egyre jobb megoldást a *koreguláció* vagy *társszabályozás*, amely a szakma és a civilek összehangolt önszabályozó tevékenysége. S bár itt nem jelenik meg az állam kényszerítő ereje és fenyegetése, azonban ezt helyettesíti a szabályozott kör morális elutasítása a szabályozott magatartás megsértőjével szemben, amely egy közösségben olykor hasonló erővel bír, mint akár egy erre rendszeresített jogszabály. Bár a digitális tér vonatkozásában gyakran látunk jó megoldásokat, a koreguláció nem szűkíthető le erre a területre. A digitális térben megjelenő gyakori alkalmazás az információs társadalmi szabályalkotás újszerűségének köszönhető.

A koreguláció indokoltságát mi sem bizonyítja jobban, mint az, hogy az információs társadalom polgárai egyre több új digitális életviszonnal, jelenséggel, „intézménnyel” találkoznak a virtuális térben, amelyekre a korábbi jogintézmények nem mindig adaptálhatók feltétlenül és hibátlanul. Ezzel párhuzamosan a magánautonómia egyre több jogosítvány biztosítását teszi szükségessé.

A digitális világban láthatjuk, hogy az állami döntéshozatal képtelen lépést tartani a technológiai fejlődés következtében kialakuló új szolgáltatásokkal, illetve a szolgáltatások által létrehozott új élethelyzetekkel, viszonyokkal. Nem mehetünk el amellett, hogy a jog a viszonyok tartósságára törekszik, maga a jogalkotás is hosszadalmas folyamat, míg a technológiai fejlődés diktálta rendezési igény lényegesen sebesebb. Problémát jelent az is, hogy a szolgáltatások egyre nehezebben köthetők államokhoz, hatóságok illetékességéhez a hálózati világban, hiszen a virtualitás az egész világot behálózza. (Azaz az állam kényszerítő ereje a szankciók terén amúgy is egyre nehezebben érvényesülhetne.) Azonban ha a szolgáltatók lehetőséget kapnak az önszabályozásra, nem csupán hatékonyabb, hanem jobban követhető, jobban érvényesülő normahalmazt alakíthatnak ki magukra nézve. Ráadásul a digitalizációs folyamatok mögött érezhető konvergencia (az informatika, a média, a távközlés közeledése) a szabályozásban is érezhető igényeket támaszt. Az ezeket szabályozó jogterületek is közelítenek egymáshoz, így a távközlési és a médiaszabályozás is egyre közelebb kerül egymáshoz, egyre több kölcsönhatást figyelhetünk meg. A konvergencia másik ágán egyre szorosabb kapcsolat figyelhető meg a nemzetközi szervezetek és az egyes államok jogalkotása között is. Ugyancsak itt érezhető leginkább, hogy a jogalkotás nagyban támaszkodik más normarendszerekre (például „netikett”). Azaz lassan törvényszerű, hogy a közhatalmi szabályozók nem hagyhatják figyelmen kívül a digitális

média önszabályozó szervezeteit, és a két normaalkotó rendszer csak együttműködve alkothat az életviszonyokat hatékonyan szabályozó megoldásokat.²⁷

Már az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007/C 175/22. számú, *Az elektronikus hozzáférhetőség jövőbeli szabályozása* című véleménye is felveti, hogy „a digitális hozzáféréssel kapcsolatos megfelelő politika végrehajtása érdekében fontos a civilszervezetek bevonása. Ezek ugyanis további intézkedéseket ösztönözhetnek például magatartás- vagy koregulációs kódexek kapcsán.”²⁸ A koreguláció és az állami szabályozás folyamata egy pontig azonos szálon halad, amennyiben a norma társadalmi előkészítésére, vitájára gondolunk. Hiszen mind az állami jogszabályok, mind a koregulatív normák átesnek az érintettek (az érintettek egy köre) civil vagy civil jellegű kontrollján. E társadalmi egyeztetésre azért van szükség, mert a norma alkotói nem tekinthetnek el a címzettek meglátásaitól, főleg nem egy demokratikus környezetben. *Nota bene* tudjuk azt is, hogy az érintettek közreműködésének elmaradása esetén a normával való azonosulás, a norma követése is nagyságrendekkel rosszabb mértékű lesz. Szerencsés jelenség, hogy az elmúlt évtizedekben egyre intenzívebb a kisebb közösségek, szakmai testületek önszerveződése. Márpedig minél fejlettebb az önszerveződési készség, annál esélyesebb az állam jogalkotásának, jogérvényesítésének visszafogása, akár az öngazgatás biztosítása. Így a központi jogalkotásnak elég csupán a partnerség keretein belül kooperálnia ezekkel a civil szerveződésekkel, hiszen a helyi karakterisztikát figyelembe vevő, testreszabott norma biztosan hatékonyabb. Napjaink kihívása elsősorban az egyes önszabályozási területek megjelölése, valamint az önszabályozási rendszerek összehangolása lehet.²⁹

A KOREGULÁCIÓ ELŐKÉSZÍTÉSE ÉS A „PREVENTÍV DEREKULÁCIÓ” • A jogalkotói szándék átengedése előtt tisztában kell lenni az céltartak körének önszabályozási képességével, a társadalom jogtudatával, önkéntes jogkövetési (normakövetési) hajlandóságával.³⁰ A meglévő normaszövegek (jelentőséggel bíró általános és speciális szabályok, szokások) elemzésével vizsgálni kell a jogok és kötelezettségek körét, a szankciórendszert (ha van, illetve ha szükséges), valamint az igényérvényesítés lehetőségeit. Egyúttal folyamatosan vizsgálandó az ilyen szabályozás hatékonysága is a társadalmi hatások szempontjából. Azaz vizsgálni kell egyrészt, hogy előzetesen milyen a társadalom várható hozzáállása, milyen pozitív és negatív externáliákkal járhat a szabály megalkotása (ezt tekinthetjük egyfajta preventív deregulációnak is), majd azt, hogy a társadalmi igazságosság és a fenntartható fejlődés elvei a szabályozást követően fennállnak-e, és

27. POLYÁK Gábor: *Hatalomleosztás, önszabályozás az interneten* (Pécs, 2002); <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/63>].

28. EGSZB 2007/C 175/22. 1.3. szakasz. De pl. az audiovizuális médiaszolgáltatásról szóló irányelv is több helyen említi az ön- és társszabályozás jelentőségét.

29. Elég csupán a tartalomszolgáltatásra vonatkozó önszabályozási kezdeményezések közötti eltérésekre gondolni. Ezek összehangolása elég nagy kihívást jelent a szakma számára. (Szakmai szempontból kedvezőtlen magyarországi aktualitás, hogy az új médiatörvény a társszabályozás kereteit igen szűkre szabja, amennyiben a Médiatanács bármikor felülírhatja az önszabályozó szervezetek eljárásait, megállapításait. 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról 195–200. §.)

30. E kérdésekkel jórészt a jogszociológia tudománya foglalkozik.



Mindennap 56

ha igen, csorbítja-e érvényesülésüket bármilyen tényező. Míg a társadalmi igazságosság követelménye azt takarja, hogy a norma által megtestesített jogok és kötelezettségek egyenlően, diszkriminációmentesen illeik meg a szabály célzottjait, addig a fenntarthatóság a társadalmi hatások érvényesülésének intézményi és infrastrukturális garanciáját, társadalmi érvényesülésének legalább a stabilitását, de inkább a fejlődését jelenti. Az előzetes *stakeholder*³¹ elemzés külön hangsúlyos a koreguláció előtti térnyitás esetén. Hiszen egy olyan szabályozással, amelyben az állam kényszerítő ereje nem jelentkezik a háttérben, fontos, hogy legalább definiáljuk (lehetőség szerint azonban elemezzük) a szabályok esetleges veszteseinek körét, várható magatartását. A jó időben és jó eszköztárral elvégzett hatásvizsgálat alapján lehet megállapítani, hogy az adott szabályozási körre a jogszabályalkotás-e az adekvát megoldás, vagy esetleg az célzottak körének döntésére bízva, az ő felhatalmazásukkal adható hatékonyabb válasz a kérdésre.

31. *Stakeholder* ebben a vonatkozásban valamennyi érdekelt (vagy érdekelték csoportja), akikre a norma közvetlen vagy közvetett hatással bír. Azok, akik valamilyen módon befolyásolják a norma érvényesülését.

A „DISZPOZITÍV JOGALKOTÁS” • A diszpozitivitás itt azt jelenti, hogy lehetséges az átmenet az állami jogalkotás és a koreguláció között. Amikor az állam felismeri, hogy a társadalmi viszonyokba történő beavatkozás hatása nem egyértelmű, nem szükségszerű, hogy mégis egy rossz (vagy kiszámíthatatlan) hatású jogkövetkezményt helyezzen a szabályozni kívánt társadalmi magatartás mögé. Ebben az esetben a jogkövetkezményeket puhíthatja, határait tágíthatja. Ennek eszköze az alternatív jogkövetkezmények megállapítása, azaz a diszpozitivitás. A diszpozitív rendelkezések lényege, hogy az állam csupán keretet szab, és a követendő magatartás – jogalkotói szándék szerinti – arany középutját definiálja, azonban megengedi az ettől való eltérést. A „diszpozitív jogalkotás” átmenetet jelent a kógens állami jogszabályalkotás és az állam szabályozásból történő kivonulása között. A szabályozás evolúcióját figyelve megállapítható azonban, hogy a diszpozitív szabályozás inkább szabályozásmérséklési céllal kerül alkalmazásra. Azaz ott alkalmazzák, ahol a jogi keretek fennállását még indokoltnak látják, azonban feltételezik, hogy az adott életviszonyok (és a mögöttes társadalmi tudatosság) kellően fejlettek ahhoz, hogy a társadalom szereplői már állami kényszer nélkül is a jogalkotói akarathoz idomuló magatartást gyakoroljanak. A diszpozitivitás is igen széles skálán mozog. Hiszen diszpozitív jogkövetkezményről beszélünk már akkor is, ha a szankciók közötti kötött lehetőségek közötti választás lehetősége fennáll, akkor is, ha a szankciótól való eltérés a felekre bízott, végül akkor is, ha a szankció eleve a felek megegyezésétől függően válik relevánssá (például a „ha a felek másként nem rendelkeznek” kitétel). Diszpozitív a rendelkezés, ha a jogszabály dönt az alternatív lehetőségek között (például prioritál), de akkor is, ha a jogalkalmazó vagy akár maga az érintett dönt.

EGY PÉLDA: AZ E-ETIKETT • Az infokommunikációs eszközök használatának kérdései jól mutatják az önszabályozás indokoltságát, lehetőségét. Hiszen az internet megjelenésekor, az e-mail, a chat, a fórumok, az instant messengerek mint kommunikációs formák divatba jövelekor ki gondolt arra, hogy bármi is vitát válthat ki? Ez idő tájt született meg a *netikett*, a netes viselkedés civil szabályozási kódexe. Ki gondolt továbbá a fogyatékkal élők felzárkóztatására, IKT-hozzáférésük biztosításának megkerülhetlenségére? Pedig egyre inkább útmutatásra volt szükségük a használóknak, hogy az anarchikus állapotot a felhasználók magukra nézve iránymutatónak tartsák. Később a mobiltelefon használata gerjesztett egyre nagyobb társadalmi feszültséget, amelyre a részben civil (részben ipari) válasz érkezett meg a *westikett* formájában.³² Azonban e „civil kódexek” a tartalommegosztást elősegítő, a digitális közösségi életet gyökerestül felforgató viselkedési helyzetekre nem adták meg a választ. Ezért egy viszonylag széles körű civil és szakmai összefogás eredményeként megszületett az *e-etikett* ajánlásgyűjtemény, amely az új kommunikációs eszközök és formák változásával járó új viselkedésnormákra próbál széles társadalmi konszenzusra épülő, így követhető választ adni. A hazai *e-etikett*³³ a nemzetközi civil tapasztalatokat összegző *e-etiquet-*

32. [http://www.mobilport.hu \[/hirek/20030601/mobil_etikett\]](http://www.mobilport.hu [/hirek/20030601/mobil_etikett]).

33. [http://www.eetikett.hu \[/ajanlasaink\]](http://www.eetikett.hu [/ajanlasaink]).

te ajánlásain indult el, azokat adaptálta.³⁴ Az ajánlások négy csoportra oszlanak. Az internethasználatra vonatkozóan jelenleg 17 ajánlás, a mobiltelefon használatára 39 ajánlás, az e-mailezésre 20 ajánlás, míg a *social media* területére 16 ajánlás vonatkozik. Feltételezhető, hogy ezek a számok növekedni fognak, hiszen az ajánlások gondolatébresztő jellegűek. Az ajánlások több ízben találkoznak a joggal is (például engedély nélküli filmezés tiltása, a szerzői jog kezelése).

A DEREGULÁCIÓ ÉS KOREGULÁCIÓ ÜZENETE

Tekintettel az információs társadalom egyre több és egyre összetettebb viszonyára, indokolt az állam szerepének újradefiniálása, benne a társadalmi cselekvőkkel való erős kooperációval. Ebben az együttműködésben pedig a (ön)szabályozásban is nagyobb munkamegosztás képzelhető el a civil szervek és szakmai körök javára. Az állam szerepvállalása során mutatott önkorlátozás, háttérbe húzódás nem jelent szabályozatlanságot, csupán a hatósági jelleg visszaszorulását. A paternalista megközelítés helyett a kollegiális mentalitást. Ez nem jelenti a professzionalizmus elvetését, csupán a zárt jogrendszer átértékelését, nyitását, melyben a jogalkotás társadalomközelségével, nagyobb jogismerettel és a joganyag egyszerűsítésével XXI. századi jogállamot nyerünk. Ezáltal itt is bebizonyosodhat, hogy a kevesebb olykor sokkal több.

A fentiekben felvázolt – látszólag egyértelmű nyereséggel végrehajtható – eszközökkel való találkozás közben felmerül a gondolat, hogy ha ennyire kézenfekvő, kiforrott eszközökkel hatékonyabbá tehető egy állam, miért nem alkalmazzuk e megoldásokat azonnal? A válasz is viszonylag egyszerű: bármely átalakítási folyamat során egy meglévő struktúrát borítunk fel, az ahhoz tartozó személyi, gazdasági, politikai függőségi viszonyokkal, rögzített kényelmi állapotokkal. Természetesen ezeket az állapotokat fel lehet bontani, de az ezzel járó konfliktusokat csak szilárd politikai támogatottsággal, erős koordinációval, strukturális reformokkal és az azokhoz tartozó forrásokkal, az átalakításhoz szükséges elégséges információval lehet megkezdeni. Nem haszontalan az sem, ha az átalakítás (lehetőleg világos) céljával tisztában vagyunk, rendelkezünk valamilyen hatékonyságot visszacsatoló monitoring rendszerrel, és e célok és eszközök mögött erős társadalmi legitimitációt is feltételezhetünk.³⁵

34. <http://www.eetiquette.com>.

35. A kézirat lezárása utáni fontos fejlemény, hogy a médiatörvény kapcsán kialakult vitát jelentős koregulatív eszköztárral próbálják nyugvópontra helyezni.

dokumentum •

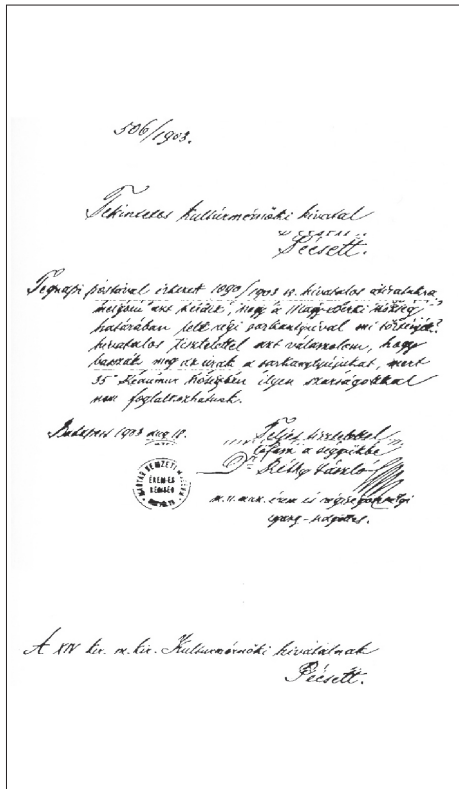
A SARKANTYÚ

Adalékok az internetes folklórhoz egy levél
és a hivatalos nyelv ürügyén

„Így hát, annyit mondok, ifjú népem:
Disznólkodni szabad, de csak szépen.”

Réthy László¹

EGY LEVÉL



A kézírásos szöveg átírata

506/1903

Tekintetes kultúrmérnöki hivatal

Pécsett

Tegnap póstával érkezett 1090/1903 sz. hivatalos átiratukra, melyben azt kérdik, hogy a Magyarberki község határában lelt régi sarkantyúval mi történjék? hivatalos tisztelettel azt válaszolom, hogy basszák meg az urak a sarkantyújukat, mert 35° Reaumur hőségben ilyen szar-ságokkal nem foglalkozhatunk.

Budapest 1903. aug. 18.

Teljes tisztelettel
lófasz a seggükbe
dr. Réthy László

m. n. muz. érem és régiségosztályi
igazg.-helyettes

A XIV. m. kir. Kultúrmérnöki hivatalnak
Pécsett

A pecsét szövege: MAGYAR NEMZETI
MÚZEUM

ÉREM ÉS RÉGISÉGOSZTÁLY

1. Lówy Árpád: „Utánzóim” = Lówy Árpád [RÉTHY László]: *Disznólkodni szabad* [szerk.: HORVÁTH Gita] (Budapest: Orient, é. n. [1989]) 17. RÉTHY László (1851–1914) etnográfus és numizmatikus. Bu-

Ezt a levelet ismereteink szerint először a *Magyar Műhely* című irodalmi, kritikai és művészeti folyóirat közölte nyomtatásban 1998–99. évi 108–109. számában,² a tartalomjegyzék szerint „Haklik Norbert talált szövegeként”.

A szöveg egy évvel később a *Magyar Nemzet*ben is megjelent egy szilveszteri publicisztika részeként (2000. december 30.). A cikk a levelet mint egy már az „interneten terjesztett” „hivatalos szöveget” közölte, az illetlen szavak három pontos kitakarásával. Ez az „internetes terjesztés” valószínűleg *e-mailes* terjesztést jelenthetett, mert akkor még nem sokan használták a webet, s e „terjesztés” nyomai az adott időszakra visszatekintve – szemben a mai állapotokkal – nem nagyon láthatók a világhálón. Ezt követően az *Index* című internetes portál közölte újra a levelet egy „poszt” részeként 2005. augusztus 25-én, majd a *Műút* című irodalmi folyóiratban volt olvasható 2008-ban, azzal a megjegyzéssel, hogy „[a] forrásközlés és a textológiai munka Haklik Norbertet dicséri”.

2008 után a levél, olykor a szerző pornográfának mondott, valójában inkább trágár verseivel együtt a web számos helyén feltűnt önálló szöveggént vagy kommentárokkal: az *Ezredvég* folyóirattól³ kezdve más internetes irodalmi lapokon át gasztronómiai blogokig.⁴ Ez utóbbit valószínűleg már nem lehet überelni. Alább ezekből közlünk három érdekmeget, bepillantást adva az internetes nyelvi folklórba is.

EGY PUBLICISZTIKA: „MOROG VAGY KÁROMKODIK?”

Az alábbi publicisztika a *Magyar Nemzet*ben jelent meg 2000 szilvesztere előtt, Kristóf Attila tollából:⁵

„Én nem tudom, ugyanaz-e, amikor a kutya morog, az ember pedig káromkodik. A morgásnak és a káromkodásnak is vannak bizonyos fokozatai. [...] az ember általában akkor használ csúnya szavakat, amikor nem bír önmagán uralkodni, s feszültségétől szá-

dapesten, Krakkóban és Bécsben tanult nyelvészetet és numizmatikát. Eleinte Békéscsabán tanított, majd a Magyar Nemzeti Múzeum érem- és régiségosztályára került, ahol kezdetben írtnok, később múzeumi segédőr, ő, majd az érem- és régiséggtár vezetője lett. Számos numizmatikai és nyelvészeti művet írt. A Magyar Numizmatikai Társaság elnöke és a *Révai nagy lexikona* szerkesztőbizottságának tagja volt, 1892-ben az MTA levelező tagja lett, 1900-ban egyetemi magántanárrá nevezték ki Budapesten. Löwy Árpád álnéven trágár költeményeket írt, amelyek életében kéziratban maradtak, később alkalmilag megjelentek; lásd pl. *Válogatott versei* (Arad, 1919) *Disznózkodni szabad* (Budapest, 1989). Halálakor SCHÖPFLIN Aladár írt róla nekrológot a *Nyugat*ban.

2. *Magyar Műhely* [Budapest], 1998. tél – 1999. tavasz (XXXVIII/108–109), 87. E sokak számára talán ismeretlen lapot 1962-ben alapították Párizsban, s az hosszú ideig ott is jelent meg. A rendszerváltás után, 1996-ban Budapesten újraalapították. Az új folyam első száma 1996-ban jelent meg; programcikkét az 1997-es 105. szám tartalmazza. A lap számozása folyamatos maradt, de tartalma, formátuma és szerkesztésének elvei megváltoztak.

3. *Ezredvég*, Görbe tükör rovat, 2002/8–9; [http:// www.magyar-irodalom.elte.hu \[/ezredveg/0208-9/0208-93.html\]](http://www.magyar-irodalom.elte.hu [/ezredveg/0208-9/0208-93.html]).

4. Lásd pl. [http://www.foodandwine.hu \[/2009/08/13/lowy-arpad-16-even-felulieknek\]](http://www.foodandwine.hu [/2009/08/13/lowy-arpad-16-even-felulieknek]).

5. KRISTÓF Attila: „Én nem tudom... (miért káromkodunk)” *Magyar Nemzet* 2000. december 30.; [http://www.mno.hu \[/portal/18328\]](http://www.mno.hu [/portal/18328]).

ján át szabadul. Az önuralom nélküli ember persze aligha jó politikusnak, bár manapság ki tudná megmondani, hol kezdődik és hol végződik az emberi méltóság. Mint tudjuk, semmi sem új a Nap alatt. A bibliai Példabeszédek szerzője is óv a csúnya beszédétől, majd később Jézus is utal rá, hogy kevésbé fertőz az, ami az ember száján át bemegy, mint ami kijön. Példaértékű az a levél, amelyet az alábbiakban idézek, arra vonatkozólag, hogy az emberek sosem vonakodtak a szájukra, vagy tollukra venni egyetlen szavakat. Az interneten terjesztett hivatalos szöveg a következő: »Tekintetes kultúrmérnöki hivatal, Pécs. Tegnap postával érkezett 1090/1903 számú hivatalos átiratukra, melyben azt kérdeik, hogy a Nagyberki (?) község határában lelt régi sarkantyúval mi történjék, hivatalos tisztelettel azt válaszolom, hogy b...k meg (a szó az eredetiben kiírva – a szerk.) az urak a sarkantyújukat, mert 35 fok Réaumur hőségben ilyen szarságokkal nem foglalkozhatunk. Teljes tisztelettel elefes (az eredetiben kiírva – a szerk.). Budapest, 1903. aug. 18. Dr. Réthy László.« E levél bizonyítja egyrészt azt, hogy a doktori cím nem jelent mindig finomkodást, másrészt azt, hogy nem csak idén volt rohadt meleg (35 fok Réaumur = 43 Celsius-fok). Hogy globális jelenség-e az, amiről itt szót ejtettem, én nem tudom.»

EGY POSZT: „MINDENKIBEN VAN VALAHOL EGY KIS LŐWY ÁRPÁD”

Az alábbi bejegyzés és az ahhoz kapcsolódó beszélgetés az *Index* című internetes portálon olvasható:⁶

„donB: A vendégszöveg, az nagy játék a kortárs meg posztizé vagy mijanyavalya prózában (is), és nagy szellemi kékj (intellektuális miatúró), amikor bekattan, például (és főlegelsősorban), egy Esterházy-szövegdarabról, hogy mi is ő igaz valójában. Múltkori »Kis magyar pornográfia«-glosszáját az ÉS-ben úgy kezdte a mester: »Kicsoda mit csináljon a kicsoda micsodájával« (a Népszavának mocskolt be arisztokratikus keccsel valami »Orbán lezsidózta volna Vargát« baromságért). És úgy végezte: »Ceterum censeo: basszák meg az urak a sarkantyújukat!«

Most esett le. Sok évvel ezelőtt mutatott apám egy fénymásolt okiratot, a 20. század elején kelt egy múzeumi igazgatóhelyettes pennájából: [...] És hogy mitől kattant a lófasz (pendült a sarkantyú) a mélytudat homályában a hetekkel korábban olvasott Esterházy-glossza és az évtizedekkel korábban olvasott régiségoszt. ig.-h.-i levél között? Valaki tortát keresett egy levlistán:

From: A / Subject: tortaHELP / tud vki a belvárosban jó (legjobb) cukrászdát, ahova ha bemegyek, tudok készen finom tortát venni? előre is thx

From: M Belvárosban: Auguszt a Kossuth Lajos uccában, egy udvarban.

From: L Én az Augusztot ismerem csak, ami sajnos budai (náci) belváros (Moszkva tér mellett közvetlenül), viszont mindig van kurva finom torta. Mind jó, az E-80 meg a füge különösen. L.

From: P Jégbüfé belváros? Vagy Európa kávéház

6. „Kicsoda mit csináljon a kicsoda micsodájával?” *Index* 2005. augusztus 25.; <http://www.index.hu/kultur/korrektor/lfs>.

7. Itt a levél szövegének közlése következik.



Tanulmány a Remake-hez

From: Á szalay, a kossuth ter mellett. es a dob utcaban is volt egy jo regebben...

From: G Újpest központ harangvirág cukrászda, garantáltan jó és garantáltan van torta készen

From: L Az is tök jó volt régebben, amelyik a Veres Pálné gimnáziummal van srégen szemben. Krízia a neve talán? L

From: V minden kurvajo cukraszda naci.

From: U minden, ami ebben az országban jo, az naci. ha ebbol az orszagbol kivonjuk a naci kulturat nem marad mas csak a kaftan, a pajesz meg a koserszilva. landesz

From: Z egy nagy lófaszt (azt tök félretéve is, hogy a kaftán tözzsgyökéres ősmagyar – legrosszabb esetben is ótürk átvétel, I. László Gyula – viselet; meg hogy kevés magyarabbat lehet elképzelni a szatmári, plánedesőt mezőségi – különösen a szíki – szilvapálinkánál [aka keritésszagató], amelynek [sót: melynek] vacak olách lopománya, a cujka is nagyságrendekkel nemesb kultúrincs a kószerszilvánál), hun vannak [teccik értni: hun!] az náci javak az oly ősmagor és egyben ugyanakkor elkorcsult-punnyadott-Európa-felemelő jav-aktúl, mint a reflexj, a miskakancsó, a csíkoskalap vagy a tokaszalonna? És akkor a vgmk.-ról, a Röpiülj Páva mozgalomról vagy a Kék Fényről még szó se esett! Z

From: U kikerem magamnak ezt a hangot! lofaszert nem lehet kulturaltan bazmegolni, a kurva életbe! U

From: Z A lófasz, kérem tisztelettel, vér mély magyar lélektani utalás, a legbensőbbesébb (mitnemongyak tezsveribelterj) konnotációkkal, amióta Illyés Gyula apánk etimologice rávilágított naccerű remekében, a Hunok [teccikérteni: hunok!] Párizsban címűben, hogy a lófasz a török lofat 'kivégzőkaró' népetimológiája, vagyis a »lófasz a seggedbe« valójában a teljesen piszi és a legszofisztikáltabb értelmiségi körökben is – a politikaiakban megosztán végképpeniglen – akceptálható »végezd karón« moderált – fejszováló – rosszallás megfelelője. (Bár erre az egészre a legzsengőbb leányom is aszondaná, hogy ő egy zsák lófasz' se beszélne ilyen csunyan.) Z Hát, itt valahol: katt, megvagy, EP, mindenkiben van valahol egy kis Lówy Árpád. [sic!]"

Az alábbi hozzászólások a *Műút* című folyóirat blogjában olvashatók a levelet közzétevő, *Egy fontos szövegforrás újraközlése* című cikkhez kapcsolódóan.⁸

„J. M. 2008. 04. 03. 12:40:10 Régóta keresem ezt a szöveget, úgy emlékszem ugyanis, hogy Mikszáth használja valahol, és nem találtam sehol. Nem rémlik valakinek, hogy valóban van-e Mikszáthnál? És hol? Vagy más szerzőnél?

Válasz erre [k. k. l. 2008. 04. 03. 21:44:37] Szia, nem emlékszem, hogy Mikszáthnál lenne, de majd érdeklődöm nálamnál sokkal olvasottabb emberektől. Esterházy sokszor használja a »basszák meg az urak a sarkantyújukat« formulát.

Válasz erre [J. 2008. 04. 04. 18:29:03] kkl egy újabb provokatív anyaga, melyről nem tudhatjuk, kinek van benne a seggében a lófasz. Ahogy utána próbáltam járni, sokan állítják, azt az ember megérzi, meg kell éreznie, ha benne van. Kérdés persze, hogy nyerít-e a példány a célba érve, vagy csak csendesen pumpál. Nagyjából értjük ezt. A hatalmasságok, akik nem tudnak a felhők ragadósan fátyolos nyavalyájától szabadulni, követelnek. Hát a sarkantyújukat:)

Válasz erre [J. M. 2008. 04. 04. 21:38:24] Igen, E. P.-t tudom, de az nem volna olyan meglepő, ha ő is Mikszáthtól szedte volna...

Válasz erre [k. k. l. 2008. 04. 05. 07:53:46] Kedves J[...] Szerkesztő Úr! »kkl egy újabb provokatív anyaga« – írta hozzászólásában, én most az kérném, hogy fejtse ki számomra egyfelől az »újabb«, másfelől pedig a »provokatív« szavak jelentését e kontextusban. A komment többi része korrekt :)

Válasz erre [k. k. l. 2008. 04. 05. 07:54:35] M. ahogy mondod, cseppet sem volna meglepő.

Válasz erre [J. 2008. 04. 05. 09:24:55] semmi különös, lehet hogy az is közrejátszott, hogy épp egy provokatívan rossz könyv (úgyis tudod, hogy melyikről van szó) olvasását fejeztem be, melyről pedig ismert módon beindult a szervezett hozsanna, és én ettől mindig kész vagyok. Arra gondolhattam, amikor beírtam, bár honnan tudhatnám, mire gondoltam, hogy volt már rosszkedvet sugárzó bejegyzése kkl-nek, és sajátos szinkronban van az enyémmel, mi több, gerjeszti is a privát kis rosszkedvemet, és ettől rosszkedvem van. Na ezt most jól megmondtam. »Keserűen ébredtem, pedig csak szigorú és kimért akartam lenni, mint egész életemben«, csak egy a sok közül :))) Béke.

Válasz erre [k. k. l. 2008. 04. 05. 09:33:19] Yes. Peace & Respect.

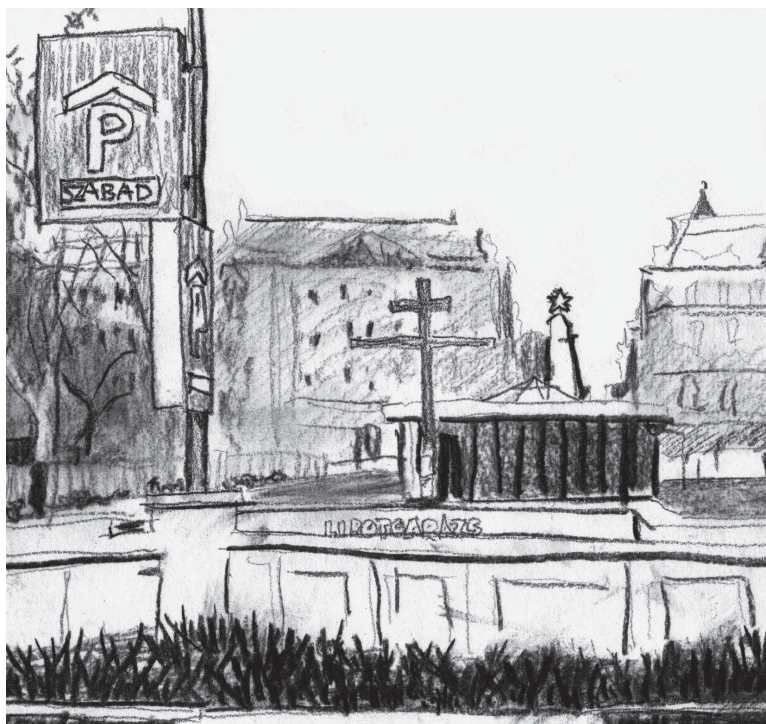
Válasz erre [t. 2009. 06. 25. 11:51:58] ohh, pedig már régóta tartogatom a levél fénymásolatát a polcomon, de ezek szerint »régí« poén, no seba én óriásit röhögök rajta, ahányszor elolvasom :)))

8. *Egy fontos szövegforrás újraközlése*, *Műút* blog, 2008. április 3. – 2008. június 25.; <http://www.muut.blog.hu> [/2008/03/31/egy_fontos_forras_ujrazokzelse]. Az azonosítható személyek nevét rövidítve közöljük.

TÉNYEK

Hogy ez a korábban fénymásolatban, később az interneten terjesztett, sokszor újraközölt⁹ levél eredeti-e vagy sem, azt – azzal együtt, hogy megtalálható-e valamilyen irattárban, levéltárban vagy magángyűjteményben – ma már szinte lehetetlen megállapítani. S talán felesleges is. A *Magyar Műhely*ben való közléskor ugyanis, ahol a levél „talált szövegeként” jelent meg, a forrást nem közölték. A levél fakszimilének tűnő közlése és a szöveg átirata mellett apró betűkkel ez állt: „© from Haklik's collection.” Vagyis azt, hogy a levél eredeti-e, vagy hogy a közölt másolat eredetije hol található, csak Haklik Norbert tudja. Ennek ellenére a levelet mostanra mindenki úgy fogadta el, mintha eredeti lenne. Lehet, hogy az.

T. P.



Szabadság tér. Tanulmány a Remake-hez

9. A levél itteni újraközlésével – az olvasó szórakoztatásán és az internetes nyelvi folklór bemutatásán túl – az volt a célunk, hogy felhívjuk a figyelmet a hivatali nyelv fontosságára. Azzal ugyanis – eltekintve egyik részkérdésétől, ti. a jogi nyelv problémáitól – az utóbbi időben szinte alig foglalkoznak. A hivatalos nyelv kérdéseire való odafigyelés egyik régi dokumentumát, VADNAY Tibor *A magyar hivatalos nyelv szabályai* című könyvét (Budapest 1925), valamint RAKOVSKY Iván belügyminiszternek a magyar hivatalos nyelv tárgyában kiadott körrendeletét közzétettük e lap internetes változatában, lásd <http://www.propublicobono.hu>.

KONFERENCIA A HATÉKONY ÁLLAMRÓL – A HATÉKONY ÁLLAMÉRT II.

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. szeptember 30-án tartotta második konferenciáját.¹ A rendezvény kezdetén a műhely vezetője, Kaponyi Erzsébet üdvözölte a résztvevőket, majd utalt a konferencia közös magjára, nevezetesen a nemzetközi követelmények szerepére a hatékony közigazgatás megteremtésében.

Az első előadó, Vizi Balázs kitért az itáliai Valle d’Aosta tartomány kialakulásának történeti előzményeire, áttekintve az olasz állam regionális identitással kapcsolatos beállítottságát Mussolini idejétől a második világháború utáni eseményeken át napjainkig. Jellemezte a területi öngazgatás kérdéseit (beleértve a vámmentességet és az adó-kivetést), valamint a nyelvi-kulturális kisebbségekre vonatkozó jogokat, illetve az ezeket védő garanciális rendelkezéseket. Utalt arra is, hogy más régiók jogkörének az 1990-es évektől való bővülése milyen paradox kihatással van a különleges jogállású tartományok státuszára. Ezt követően Szilvásy György Péter mutatta be a jogalkotástan hazai elmélettörténetét Szalay 1847-es kodifikációról szóló munkájától kezdve, majd összevetette a témában íródott három aktuális (szegedi, pécsi és budapesti) tankönyv fogalommeghatározásait, elméleti alapjait és megoldásait. Kitért azokra a gyakorlati problémákra, amelyek a korábbi jogalkotási törvénnyel, az új jogalkotási törvény jogforrási hierarchiájával, a jogalkotás társadalmi környezetével, illetve a deregulációval kapcsolatosak. Az első szekció zárásaként Szegedi László a pénzügyi felügyelet európai rendszerét elemezte a közösségi hatáskör-áruházás tükrében. Utalt a kérdés aktualitására a gazdasági válság idején – beleértve a széttagolt felügyeleti modell kockázatait –, illetve az integrált felügyeleti modell szükségességére. Az előadás központi része – az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlata alapján – a tárgykörben kibocsátható normatív és egyedi aktusok megalkotásának lehetőségeit elemezte. Az előadó végül kitért a meglévő szabályozás átalakítására vonatkozó jövőképekre. A vita során Hoffmann Tamás kérdése nyomán felmerült, hogy a nemzetközi megalapozás hiánya mennyiben járul hozzá Valle d’Aosta tartomány alkotmányos státuszának bizonyta-

1. Az első TÁMOP-konferenciára 2011. június 17-én került sor, arról a *Pro Publico Bono* 2011/2. számában számoltunk be.

lanságához. Kaponyi Erzsébet kérdése kapcsán Szilvász György Péter bemutatta a formai és tartalmi dereguláció különbségeit, hazai megvalósulásuk problematikáit, különös tekintettel a jogszabály-módosítások visszakereshetőségére.

A szünet utáni első előadást Homicskó Árpád Olivér tartotta, aki a közszolgálati hivatásetikai alapelvek szerepét elemezte a minőségi jogalkalmazásban. Ezzel kapcsolatban kitért a javasolt jogforrási szintre, a szabályozás céljára, a magánszférára való kihatásra, az eljárás rendjére és a szankciórendszerre. Az előadó rámutatott az általános erkölcsi követelmények pluralizmusából, illetve az etikai eljárás „jogiasításából” eredő nehézségekre. Az előadó alapelveként nevezte meg – többek között – a következő követelményeket: hűség és elkötelezettség, a nemzeti érdek érvényesítése, emberségesség, igazságos és méltányos jogszolgáltatás, méltóság és tisztesség, a diszkrimináció tilalma (előítélet-mentesség és pártatlanság), politikai semlegesség, felelősségtudat és szakszerűség, együttműködés, valamint arányosság. A következő referátumot Hoffmann Tamás tartotta, aki a nemzetközi szokásjog büntetőbíróóságok előtti érvényesülését vizsgálta, mégpedig az ún. sortűzpercek kapcsán. Az előadó tisztázta a nemzetközi szokásjog fogalmát, kitért annak speciális kérdéseire a büntetőjog (az egyént közvetlenül érintő) területén. Bemutatta a nemzetközi szokásjog nemzeti bíróságok általi alkalmazásának problematikáját, valamint a hazai bíróságok által ennek kapcsán elkövetett hibákat. A délelőtti előadások sorát Hollán Miklós zárta, aki a befolyással üzérkedés büntetendőségének határaival foglalkozott. Bemutatta a bűncselekmény szabályozástörténetét, hatályos szabályozását, valamint két legfontosabb jogpolitikai kérdését. Elsőként azt vizsgálta meg számos példán keresztül, hogy a hivatalival szemben milyen körben indokolt a gazdálkodó szervezetre vonatkozó befolyással üzérkedés büntetni rendelése. Ezt követően áttekintette azt a kérdést, hogy milyen körben legyen büntetendő, aki olyan személynek ad (ígér) előnyt, aki befolyására hivatkozva előnyt kér. Az előadás zárásaként az előadó bemutatta a szabályozás reformjára vonatkozó javaslatát. Kérdések alapján felmerült a befolyással üzérkedésnek a gazdasági etikával való kapcsolata, illetve egyes bírói tanácsok kialakítása olyan büntetőügyekben, amelyek speciális jogi szakterületeket (gazdasági jog, nemzetközi jog) is érintenek.

A délutáni szekcióban elsőként Kaponyi Erzsébet adott elő a terrorizmus elleni fellépés és az emberi jogok kapcsolatáról, valamint az ENSZ terrorizmus elleni akciócsoportjáról. Utalt a téma aktualitására és definíciós nehézségeire. Rámutatott a terrorizmus emberi jogokat sértő jellegére, káros társadalmi és gazdasági következményeire. Kitért az ENSZ terrorizmus elleni 2006-os stratégiájára és az akciócsoport 2005-ös létrehozására. Kiemelte az áldozatvédelem dimenzióját, a kínzás tilalmát, a fogvatartás körülményeit, illetve az egyenlő bánásmód követelményét. Vizsgálta a terrorizmus elleni intézkedések hatását a magánszféra tekintetében is. Ezt követte Halász Iván előadása, amely a kivándorlás kérdését elsősorban történeti összefüggésében, de aktualitására is kitérve vázolta. Az előadás áttekintette II. József 1784-es patensét, az 1881-es, az 1903-as és az 1909-es kivándorlási törvényt, beleértve azok jogpolitikai alapjait és fontosabb rendelkezéseit. Bemutatta a kivándorlás igazgatásának szervezetrendszerét, köztük a kivándoroltaknak segítséget nyújtó állami intézményeket is. Vizsgálta a két világháború közötti időszak vonatkozásában a kivándorlás célországait, valamint a szocializmus igen restriktív (de elvben létező) szabályait. A rendszerváltás utáni sza-



Flâneur, 2009

bályozás kapcsán kitért a diaszpórapolitika és nemzetpolitika kapcsolatára is. Lehoczki Bernadett az *Állami szuverenitás és migráció a globalizáció korában* című előadásában a három – önmagában is részletesen elemezhető – fogalom átfedéseit vizsgálta. Kitért a globalizáció és a szuverenitás fogalmi megközelítéseire, tartalmi átalakulására, egymáshoz való kapcsolatukra. A előadó áttekintette a tömeges nemzetközi migráció feletti kontrollra vonatkozó koncepciók főbb irányait. Álláspontja szerint az államnak a migráció kontrolljából akkor sem szabad kivonulnia, ha beavatkozásának hatékonyságát a migránsok sokfélesége és a végrehajtás gyakorlati nehézségei csökkenthetik. Vékony Dániel a muszlim közösségekhez való viszony kapcsán vizsgálta a hatékony állami szabályozás kérdéskörét. Röviden ismertette a muszlimok hazai megjelenésének történetét. Bemutatta a jelenleg hazánkban működő három muszlim egyházat, azok széttagoltságát és rivalizálását. Áttekintette a 2001. szeptember 11. utáni állami biztonsági intézkedéseket és a munkahelyi diszkrimináció kérdéskörét. Az előadó különösen a kül- és belpolitikai törekvések összehangolását javasolja a muszlim államokkal és közösségekkel való kapcsolatban.

A rendezvény zárásaként Kaponyi Erzsébet tájékoztatta a résztvevőket, hogy a konferencia előadásai tanulmánykötetben is napvilágot látnak majd. • • • HOLLÁN MIKLÓS

A BCE Közigazgatástudományi Karának több hallgatója 2011 júliusában kéthetes szakmai nyári egyetemen vehetett részt a Kassai Egyetemen, amelynek fő témája a *Politika és a politikai döntéshozatal helyi szinten* volt. A rendezvényen különböző országok neves professzorai adtak elő, a védnökséget Kassa város polgármestere, a Kassai Egyetem Gazdaságtudományi Kar dékánja és Daniel Klimovský, az ottani egyetem oktatója vállalta.

A résztvevők – bár a délutánokon maguk is prezentáltak előadásokat saját országról – a következő „központi” előadásokat hallgathatták meg: az észt Garri Raagma (Tartui Egyetem) *Városi és elővárosi struktúrák Kelet- és Észak-Európában* címmel, a svéd Anders Lidström (Umeai Egyetem) *A helyi politika összehasonlítása: elméleti megközelítések és gyakorlati tartalmak* címmel, a szlovák Tomáš Sabol (Kassai Technikai Egyetem) pedig *E-kormányzás helyi szinten: divat vagy valóság?* címmel adott elő. Előadást tartott továbbá a szerb Milan Vemič (belgrádi Metropolitan Egyetem) *A szerbiai és más közép-kelet-európai országok helyi gazdasági fejlődésének kritikus vizsgálata*, a moldovai Alexandru Stratan (Moldáv Tudományos Akadémia) *A helyi politikának szerepe van a helyi gazdaság fejlődésében?* és a szlovák Slavomíra Mačáková (ETP-Slovakia) *A roma közösségek integrációs projektje: akadályok, eredmények, tapasztalatok és kihívások* címmel. További előadó volt a francia Robert Hertzog (Európa Tanács és Strasbourgi Egyetem), aki az *Európai tapasztalatok a települések együttműködéséről* és a cseh Michael Illner (Cseh Tudományos Akadémia), aki *A politikai-közigazgatási területi és társadalmi-kulturális tényezők a helyi és a közép-kelet-európai politikában* témakörben tartott előadást. A mi egyetemünket Tózsza István, a Közigazgatás-szervezési és Urbanisztikai Tanszék tanára képviselte, aki *Város és falu értékesítése: bevezetés a városi marketingbe* címmel tartott előadást. Valamennyi előadás angol nyelvű volt.

A nyári egyetem mögött álló intézmény, az ún. POL-LOC azért jött létre, mert elmúlt az a fajta érdeklődés Közép- és Kelet-Európában a modern, demokratikus önkormányzati vizsgálatok iránt, amely az 1990-es évekre volt jellemző. A program célja így egy hosszú távú együttműködés kezdeményezése és kialakítása a részt vevő partneregyetemek, karok, előadók, diákok és kutatók között, akiket a jövőben a helyi önkormányzatok foglalkoztatnak majd. ••• TÖRZSÖK VIVIEN

Könyvajánló

- MAGISTER SCIENTIAE ET REIPUBLICAE

RÁCZ Lajos (szerk.): *Magister Scientiae et Reipublicae. Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor tiszteletére 70. születésnapja alkalmából – Liber amicorum. Studia G. Máthé septuagenario dedicata* (Budapest–Pécs: Dialóg Campus 2011)
276 oldal

Különleges kötetet jelentetett meg a közelmúltban a BCE Közigazgatástudományi Kara. A kötet latin címe önmagában is árulkodó: a *Magister Scientiae et Reipublicae* tisztelgő emlékkötet Máthé Gábor 70. születésnapjára. Máthé professzor napjainkban a magyar közigazgatás-történet kimagasló művelőjének számít. A mintegy tizennégy tételből álló tanulmánygyűjtemény a Közigazgatástudományi Kar tanáraiból és munkatársaiból álló szerzői munkaközösség alkotása. Első pillantásra akár *colligatum*nak (különböző műfajú, akár különböző időkben készült munkák egyetlen könyvbe foglalása) is lehetne tekinteni, ám ennél jóval többről van szó. A tanulmányokat eszmei egységbe fogja, hogy azokat kivétel nélkül áthatja valamilyen módon a történetiség, rajtuk van a „história pecsétje”.

Tematikai szempontból ugyanakkor a kötet meglepően gazdag: az államtudományi munkák mellett kifejezetten közigazgatás-történeti, eszmetörténeti, illetve feszes büntetőjogi dogmatikai fejtegetéseket tartalmazó tanulmányokat, valamint a könyvtártudomány és a jogi könyvészet kezdeteihez visszanyúló témát elemző írást is tartalmaz. Számos írás újdonságával lepi meg az olvasót. Ilyen például a kétkamarás parlamentről szóló, valamint a jog és az erkölcs kapcsolatáról „meditáló” (*Meditáció* című) szöveg, amely azt állítja, hogy a moralitás világától magát függetlenítő jogszabályalkotás sok veszélyt hord magában.

Egy másik írás a poliszok kormányzatát mutatja be, s figyelemfelkeltő a két államelmélet-történeti tanulmány is. Az egyik a nálunk kissé elfeledett, ám a nyugati világban, különösen Amerikában annál nagyobb hatást kiváltott Oppenheimer munkásságát taglalja. A másik a magyar államtudomány kezdeti időszakát elemzi, azzal a fontos államkormányzat-történeti dilemmával, hogy a XVI–XVII. században a modernnek számító „erős állam” esetleges dicsérete nálunk éppen a Habsburg törekvése-

ket támogatta volna. A csehszlovák államtörténet, valamint a két világháború közötti magyarországi államfelfogás felvillantása, az Európai Unió koncesszióval kapcsolatos megoldatlan problémái, valamint az *e-government* világa együttesen jelzik a kötet témagazdagságát. A munka végső kicsengésében szinte rímel Sir Bryan Cartledge (egykori budapesti brit nagykövet) azon gondolatára, mely szerint a magyarok az európai átlagtól eltérően, messzemenően intenzívebben és szenvedélyesebben foglalkoznak a történelemmel.

• RATIO LEGIS – RATIO IURIS

TAKÁCS Péter – GERENCSÉR Balázs (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

A kötet a Tamás András 70. születésnapjának tiszteletére írt tanulmányokat gyűjti össze. Az ünnepelt az elmúlt évtizedekben – a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának professzoraként, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának, valamint a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanáraként, továbbá az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos tanácsadójaként – a jogelmélet és a közigazgatási jog tudományát művelte és oktatta. Ennek kapcsán jelentős érdemeket szerzett egy-egy jogterület, például a környezetvédelmi jog magyarországi meghonosításában.

A könyvben ötvenöt szerző tett közzé tisztelgő tanulmányt. Ezek többsége valamilyen formában kapcsolódik az ünnepelt öt évtizedes szakmai-tudományos munkásságához. Jellegük szerint az írások három fő csoportba sorolhatók: vannak közöttük jogelméleti, jogtörténeti és jogszociológiai írások, szakjogtudományi tanulmányok, valamint francia és angol nyelvű elemzések. A kb. harminc szakjogi tanulmány – az alkotmányjog, a büntetőjog és az Európa-jog mellett – elsősorban a közigazgatási jog kérdéseit elemzi. A szerzők a hazai jogtudományi élet legszélesebb körét fogják át, az Akadémiától kezdve a budapesti és a vidéki egyetemeken át a különböző hivatalokig.



Tanulmány a *Remake*-hez

A kötet főcíme (*Ratio legis – ratio iuris*) arra utal, hogy az ünnepeltnek a jogról kialakított elmélete szerint a pozitív jogban megjelenő „törvényi értelem” és a jogász gondolkodásban megjelenő „jogász esszerűség” szoros kapcsolatban áll. Az a tény, hogy a kötetben szereplő írások tematikailag és jellegükben is igen szerteágazók, nem jelenti azt, hogy a könyv lapjait csupán „a két borítólappal fogná össze”. Az írásokat az kapcsolja össze és teszi szerves egésszé, hogy – amint a *Kö-*

szönet fogalmaz – szerzőik tollát egy konkrét személy iránti tisztelet, szeretet és jóakarattal vezette. A *Köszöntő* szerint Tamás András munkásságának és tudományos életművének egyik fő jellemzője a konzisztencia: tudományos szemlélete hosszú távon állandó volt, vagy legalábbis lassan, megfontolt módon változott, álláspontja pedig mindig következetes. Szakmai érdeklődése igen változatos irányokban haladt és halad ma is: a jog és az állam elméleti kérdéseinek elemzésétől a környezetvédelmen át a közigazgatási jog tudományának műveléséig terjed. S mindezt a skandináv jogelmélet, a spanyol kultúra és a japán hagyományok iránti érdeklődése színezi.



Tanulmány a *Remake*-hez

A kötet szerzői a tudóst, a tanárt, a kollégát és a barátot köszöntik. A köszöntésre az ünnepelt 70. születésnapja ad alkalmat, annak alapját azonban a hosszú évtizedeken át kifejtett, színvonalas tudományos és oktatói teljesítménye, valamint példaadó emberi és kollegiális kiválósága teremtette meg, amelyet sokan ismernek és elismernek.

E munkák megjelenését a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának és a PPKE Jog- és Államtudományi Karának támogatása tette lehetővé, a kiadás költségeihez azonban jelentősen hozzájárult az MTA Jogtudományi Intézete, a Nemzeti Közigazgatási Intézet, az ELTE Állam- és Jogtudományi Kara és a KGRE Állam- és Jogtudományi Kara is. A terjedelmes kötet a legnemesebb könyvészeti hagyományokat követve, vászonkötésben jelent meg.

- A MINISZTERI FELELŐSSÉG

CSERNY ÁKOS: *A miniszteri felelősség* (Budapest: Complex 2011) 200 oldal

A közhatalom alkotmányjogi felelősségének legjelentősebb eleme a miniszteri felelősség alkotmányos intézménye. Alkotmányjogi szempontból – főleg a parlamentáris rendszerekben – azóta is ez a közhatalom felelősségének meghatározó jelentőségű eleme, a végrehajtó hatalom visszaéléseivel szembeni alkotmányos garanciája. A könyv elsődleges figyelmet szentel a miniszteri felelősség összetevőinek, kialakulásának, fejlődésének, érvényesítési eszközeinek, módjainak feltérképezésének. A szerző a tárgyalta jogintézmény fő formáinak párhuzamos elemzésével bemutatja a kormányzati felelősség alkotmányos szabályozását és gyakorlatát a polgári államok, a szocialista államberendezkedés, valamint a hazai alkotmányos fejlődés viszonylatában.

A miniszteri felelősség az alkotmányfejlődés során jóformán mindenütt inspirálóan hatott és hat ma is a közhatalom felelősségi rendszerének – az alkotmányos állam követelményének megfelelő – mind átfogóbb kiépítésére. Ennélfogva a könyv nem mulasztja el a fő irányokra és a hazai megoldásokra koncentrálva azoknak az egyes, szélesebb körű garanciákat biztosító felelősségi formák kiépítésének felvillantását sem,

amelyek napjainkra – a különböző országokban ugyan kisebb-nagyobb „mélységbeli” eltérésekkel – már az alkotmányos állam felelősségi rendszerének szerves részét alkotják.

A témafeldolgozásra jellemző – írja a lektor, Sári János *Az olvasóhoz* című részben –, hogy az intézményi összehasonlítás a kapcsolódó elméletek, illetve azok változása köré épül. A szerző elemzése elméleti értelemben naprakész, amit az is bizonyít, hogy kitér azoknak az ellentmondásoknak a tárgyalására is, amelyeket az országunk európai integrációban való részvétele idézett elő. Másrészt mind a vizsgálatba bevont jogi megoldások, mind az azokhoz tapadó elvi vonatkozások tárgyalása egyúttal történelmi szemléletű. Ez utóbbi módot ad a magyar közjog klasszikusainak kiemelt szerepeltetésére.

- AZ ALKOTMÁNY ARCA

ANTAL Attila – NOVÁK Zoltán – SZENTPÉTERI Nagy Richárd (szerk.):

Az alkotmány arca. Preambulum-tanulmányok (Budapest: Méltányosság Politikaelemző Központ – L’Harmattan 2011) 164 oldal

A könyv a Méltányosság Politikaelemző Központ elemzőinek véleményét foglalja össze az alkotmányozás és a preambulum műfajáról az európai jogállamok alkotmányozásainak tapasztalatait összegezve. Az apropó a nemrég lezárult magyarországi alkotmányozási folyamat és az annak részét képező, *Nemzeti hitvallás* elnevezésű preambulum megalkotása volt. A kötet azonban nem csak ezzel a „különös alkotmányozással” foglalkozik: mindez csak a mű keretét adja. A kötet első tanulmánya a „halasztott alkotmányozás magyar útját” mutatja be, záró tanulmánya pedig *A társadalom és az alkotmány* címet viseli. További öt tanulmány a preambulúmirás történeti és teoretikus magyarázatát adja, illetve a preambulumok egy-egy jelentős tematikus tárgykörébe nyújt betekintést. Külön elemzés szól a preambulumok alkotmánytani helyéről, normativitásáról, szakrális elemeiről, az előbeszédnek a szimbólumokhoz és értékekhez, valamint a nemzeti múlthoz való viszonyáról, továbbá az európai preambulumok jellegzetességeiről. Az utolsó előtti írás a Méltányosság Politikaelemző Központ ún. preambulum projektjének tanulságait foglalja csokorba. Az irodalomjegyzékkel záródó kiadvány elsősorban a közéleti kérdések iránt érdeklődő olvasóknak ajánlható.

- NAGY-BRITANNIA TÖRTÉNETE, 1918–1990

EGEDY Gergely: *Nagy-Britannia története, 1918–1990* (Budapest: Kossuth 2011) 251 oldal

A nemzetközi kapcsolatok és a modern világtörténelem iránt érdeklődő olvasókönység számára készült sorozat új kötete Nagy-Britannia történetét tekinti át az első világháború végétől a berlini fal leomlásáig tartó „rövid” XX. században. A század elején a brit uralkodó egy hatalmas gyarmatbirodalom feje volt, országa a világ legnagyobb gazdasági hatalma. A század végére a birodalom már a múlté és a *City* is már csak az egyik pénzügyi központ; az angol társadalom és gazdaság pedig alapjaiban változott

meg. A szakavatott magyar szerző összefoglalása mégsem hanyatlástörténetként, hanem a hagyomány és a tradíció sikeres ötvözésének példajaként mutatja be a kilenc évtized eseményeit az 1919 januárjában megnyíló párizsi békekonferenciától Margaret Thatcher 1990. november 28-i távozásáig. Tizenhat fejezetben foglalkozik a nemzetközi kapcsolatok és politika fordulópontjaival, az angol bel- és gazdaságpolitika fontos eseményeivel és alakjaival, valamint a társadalom és a civilizáció átalakulásával. A kismonográfia a további tájékozódást szolgáló tematikus és annotált irodalomjegyzékkel, valamint névmutatóval zárul.

• KÖZBESZERZÉS: ALAPOK ÉS KOMMENTÁR

BOROS Anita – JUHÁSZ Péter – LANTOS Ottó – TÁTRAI Tünde:

A közbeszerzés alapjai. Közbeszerzési, gazdasági és jogi alapismeretek közbeszerzési referensek részére (Budapest: Complex 2011) 372 oldal

BOROS Anita – TÁTRAI Tünde (szerk.): *Közbeszerzés kommentár* (Budapest: Complex 2011) 662 oldal

A közbeszerzés alapjai című kötet az első olyan kiadvány, amely áttekinthető módon foglalja össze a közbeszerzési tevékenység alapját képező jogi, pénzügyi és általános jogi ismereteket. A kötet tankönyvszerűen, könnyen feldolgozható formában tartalmazza a legfontosabb összefüggéseket, szabályokat, segítséget nyújtva a folyamatosan változó szabályrendszerben való eligazodáshoz. A kiadvány *a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* (Kbt.) logikája szerint épül fel, s nemcsak az elméletet, hanem a gyakorlatot is bemutatja. A kötetből megismerhetjük a közbeszerzés szabályozásának rendszerét, az alapvető értelmező rendelkezéseket, a közös rendelkezéseket, a közösségi értékhatárokat elérő értékű közbeszerzéseket, a nyílt eljárást, a két szakaszból álló eljárásokat, a meghívásos eljárást, a versenypárbeszédet, a tárgyalásos eljárást, a közszolgáltatók különös eljárásait, a nemzeti értékhatárokat elérő közbeszerzéseket, a szerződés módosítását és teljesítését, a jogorvoslati lehetőségeket, valamint a Közbeszerzések Tanácsának működését is. A könyv szól a közbeszerzés iránt érdeklődőknek, továbbá segítséget nyújt a közbeszerzési referens képzés keretében vizsgára készülő vagy általános közbeszerzés-oktatáson részt vevők számára, így a kötet végén a szóbeli vizsgakövetelmények összefoglalóját is megtalálhatjuk.

A *Közbeszerzés kommentár* című munka tárgya maga a Kbt. A kötet gyakorlati példákkal alátámasztva mutatja be a hatályos szabályozási környezetet, kitérve a legfontosabb jogértelmezési problémákra és dilemmákra is. A szerzők elsőként a közbeszerzések fogalmával, kialakulásával foglalkoznak. A kötet – nagyjából a törvény szerkezetét követve – tárgyalja a közbeszerzések szervezetrendszerét, a jogforrásokat, a közbeszerzések előkészítését, tervezését, dokumentálását, az értékhatárokhoz kapcsolódó szabályokat, a közzététel szabályait, a szerződés megkötését és az ellenőrzést is. A könyvben szó esik még a jogorvoslati lehetőségekről, az elektronikus közbeszerzésről, a fenntarthatóságról és a törvény végrehajtási rendeleteiről is. A kötet végén az Európai Unió közbeszerzési jogáról, valamint a nemzetközi jogi vonatkozásokról olvashatunk.

- FEHÉRGÁRDISTÁK MAGYARORSZÁGON

HALÁSZ Iván (szerk.): *Az orosz „fehérgárdista” emigráció Magyarországon, 1918–1945* (Budapest–Esztergom: BCE Nemzetközi Migrációs és Integrációs Karközi Kutatóközpont – Szt. Adalbert Közép- és Kelet-Európa Kutatásokért Alapítvány 2011) 120 oldal

Majdnem ismeretlen az a tény, hogy a két világháború közötti időszakban hazánk több ezer orosz, illetve oroszországi menekültnek is menedéket nyújtott. Ez a tény azért is meglepő, mert a magyar–orosz kapcsolatok sem előtte, sem utána nem voltak kifejezetten szívéyesek. A szerzők arra vállalkoztak, hogy több aspektusból is bemutassák az orosz „fehérgárdista” emigráció magyarországi életét. A tanulmányok olyan kérdéseket feszegetnek, hogy az emigránsok közül kik, hogyan és miért választották lakhelyül Magyarországot, milyen elképzeléseik voltak, milyen volt a jogi státusuk, egyházi életük stb. A saját témájában úttörő jellegű kötet a folyamatokat és a problémákat próbálja megragadni. A közzétett tanulmányok a 2010. február 26-án rendezett budapesti nemzetközi konferencián elhangzott előadások szerkesztett anyagai.

- A BCE KIK TUDOMÁNYOS SZAKIRODALMI MUNKÁSSÁGA, 2000–2010

OROSZ Ágnes – MIKOLA Katalin (szerk.): *A Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karának tudományos szakirodalmi munkássága, 2000–2010* (Budapest: BCE KIK 2011) VII + 170 oldal

A magyar tudományos életben immár régi hagyomány, hogy az intézmények bizonyos időszakonként összegyűjtik és a széles publikum számára elérhetővé teszik saját produktumaikat. Az eredményeket tartalmazó kötetek az oktató, kutató kollégák tudományos munkásságát mutatják be. Az ilyen jellegű kiadványok megjelenítése „névjegyként” is funkcionál, ugyanakkor jó szolgálatot tesz az érintettek számára is. Segíti a visszapillantást, az intézményi tudás szintetizálását, ami különösen akkor fontos, amikor egy szervezet sok tekintetben sorsdöntő változás előtt áll. E kötet nem tartalmaz konkrét tanulmányokat, szövegeket, mert ezek közlésére egy közel harmincöt éves intézmény esetében egy jókora könyvsorozatra lenne szükség. A BCE Közigazgatástudományi Kara oktatóinak és kutatóinak tudományos tevékenységét bemutató kiadvány az elmúlt egy évtized termését, a 2000. január 1. és 2010. december 31. között napvilágot látott műveket öleli fel. A kiadvány a kar idén elindított új sorozatának, a *Pro Publico Bono Publicationes Facultatis*nak a nyitó kötete.

- KÖZIGAZGATÁSI URBANISZTIKA

JÓSZAI Attila – KOVÁCS Zoltán – LÁSZLÓ László – TÓZSA István: *Közigazgatási urbanisztika 1. Településtan* [szerk. Tózsza István] (Budapest: Aula 2011) 191 oldal
BUSKÓ Tibor László: *Közigazgatási urbanisztika 2. Településüzemeltetés* (Budapest: Aula 2011) 223 oldal



Easy Rider. Tanulmány a Remake-hez

„A közigazgatási urbanisztika a településtudomány egy speciális értelmezése és tantárgyi területe, amelyet hagyományosan az igazgatásszervező BA-hallgatóknak oktatnak a Közszolgálati Egyetem (azelőtt Corvinus Egyetem, ill. Államigazgatási Főiskola) Közigazgatástudományi Karán” – írja előszavában a szerkesztő. Ezzel egy mondatban jelzi a múltat, a jogelőd intézményeket s egyben előrevetíti, hogy 2012. január 1-jével a Nemzeti Közszolgálati Egyetem kebelében fog működni a Közigazgatástudományi Kar. A tankönyv a hallgatók figyelmét – kissé rendhagyó módon – anekdotákkal, érdekes és mókás lábjegyzetekkel próbálja ráirányítani a települések fejlődésével kapcsolatos folyamatokra. A kötet három részre tagolódik: az első rész a településfejlődésnek az információs társadalom korában aktuálissá váló aspektusait tartalmazza; a második rész gyakorlatiasabb módon a településtervezésre koncentrál a helyhatósági munka szempontjából; a harmadik pedig egy fontos gyakorlati területre, a településmarketingre fókuszál. A *Településtan* című tankönyv folytatása a *Településüzemeltetés*. Az előbbi a település és a települési önkormányzattal rendelkező helységek fogalma körül kialakult igazgatástudományi, illetve egyéb szaktudományi definíciók közötti eltérésekre hívja fel a figyelmet, az utóbbi a településüzemeltetés fogalmát és tartalmát igyekszik megvilágítani. A településüzemeltetés a helyi közszolgáltatások szervezésével, a települési infrastruktúra működtetésével azonosítható. A tankönyvet – az egyetemi hallgatókon kívül – haszonnal forgathatják a települési önkormányzatok dolgozói is.

- STUDIA IN HONOREM LAJOS LŐRINCZ

RIXER Ádám (szerk.): *Studia in honorem Lajos Lőrincz* (Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2010) 190 oldal

A *De iuris peritorum meritis* sorozat 6. köteteként megjelent kiadvány a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának ünnepi kötete Lőrincz Lajos professzor úr, a kar volt dékánja és oktatója 75. születésnapja tiszteletére. „Lőrincz Lajos akadémikus, a közigazgatás-tudomány területén iskolateremtő professor, kiemelkedő tudós, egyetemi tanár – írja a kötet köszöntőjében Balla Péter rektori feladatokkal megbízott rektorhelyettes. – Számos szakmai díj és elismerés, tudományos testületi és bizottsági tagság bizonyítja hazai és nemzetközi elismerését.” A kötetben megjelent 13 tanulmány szerzői a közigazgatási jog területéhez kapcsolódó írásaikkal tisztelegnek a jubiláns előtt.

- ÁLLAMTAN

TAKÁCS Péter: *Államtan. Négy fejezet az állam általános elmélete köréből* (Budapest: BCE KIK Jogtudományi Tanszék 2011) 263 oldal

Az egyetemi oktatás célját szolgáló kötet szerzője az állam általános sajátosságait és lényegi jellemzőit, vagyis annak fogalmát elemzi. Az állam – olvasható a könyvben – *unitas multiplex* (a sokféleség egysége): számos egymástól eltérő jellegű és különböző természetű jelenség összekapcsolódása. Az állam egyszerre társadalmi tény és norma, valóság és eszme, hatalmi viszony és jogviszony, tevékenység és jogintézmény, rend és funkció, állapot és folyamat, gyakorlat és gondolat. Fogalma e bonyolult és összetett jelenség belső viszonyai között teremt egyfajta rendet. E könyvből az ismerhető meg, hogy e különmemű jelenségek miként kapcsolódnak össze egy fogalomban. A szerző szerint úgy, hogy az összekapcsolódás révén új minőséget kapnak ugyan, de eredeti jellegük nem szűnik meg, és nem lesznek egy valóságos új egész elválaszthatatlan részei. Ezen általános tétel kifejtése során az olvasó bepillant az államtan számos más elméletébe és találkozhat jellegzetes problémáival is. A XX. század „nagy elméletei” közül megismerkedhet például Hans Kelsen, Max Weber és Carl Schmitt teóriájával, áttekintheti az állam területének, népességének és szervezetének kérdéseit, s elkerülhetetlenül állást kell foglalnia abban is, hogy a közhatalom kapcsán az autoritás, a szuverenitás vagy az államhatalom fogalmi rendszerét részesíti-e előnyben. A kötet egy nagyobb vállalkozás része: a szerző terjedelmesebb, részben már befejezett, részben most készülő, 17 fontos témát tárgyaló államelméletéből itt négy témakör feldolgozása olvasható.

Összeállította: Orosz Ágnes

Az illusztrációkról

E számunkat Nemes Csaba képeinek részleteivel illusztráltuk. Nemes Csaba Budapesten élő intermediális művész, aki több képzőművészeti és ahhoz társuló műfajban alkot. Készít hagyományos olajképeket, fotókat és fotósorozatokat, kiállítóterembe szánt animációs videofilmet, bábfilmeket, ún. *story board*okat, sőt óriásplakátokat is. Tanít a Magyar Képzőművészeti Egyetem festő szakán, valamint a Pécsi Tudományegyetem Művészeti Karán, gyakori meghívottja nemzetközi képzőművészeti programoknak, s rendszeresen kiállít hazai és külföldi galériákban. Munkásságáról áttekintést nyújt a Magyar Televízió KorTárs című műsorának egyik adása (<http://videotar.mtv.hu> [/Kategoriak/KorTars.aspx]).

Jellegzetes témája a művészet társadalmi szerepe a tömegkultúra és a tömegmédiá viszonyai között. Sok alkotása a személyes és a kulturális identitás kérdései körül forog. Ennek része volt az is, hogy egyik alkotói periódusában álneven tette közzé műveit. Képeivel gyakran a mai magyar társadalom akuttá vált problémáira reagál, s azon kevesek egyike, akik képzőművészként felvállalják közéleti-politikai üzenetek megfogalmazását. A utóbbi években nagy hatást váltottak ki a 2006-os politikai zavargásokról készített animációs videói (*Remake*, 2007) és az azokhoz társuló képei (*Mindennap* 56, 2009). Komoly visszhangja volt az *Állj ide!* címen kiállított képsorozatának is (2010), amely a romagyilkosságok kontextusát jelenítette meg. A lapban elsősorban ezek közül válogattunk.

A *Remake* című sorozat tíz, kb. egy-egy perces animációs videó, amelyek körül korábban képzőművészeti, művészetpolitikai, sőt politikai viták zajlottak. Bár a sorozatról számos kedvező kritika jelent meg szaklapokban, egy felemás zsűrizés eredményeképp – az előzetes híradások ellenére – mégsem ez a mű képviselte a magyarországi képzőművészetet a 2007-es Velencei Biennále magyar pavilonjában. Ez tovább fokozta az alkotással kapcsolatos politikai viták intenzitását. A tíz kisfilm a téma okán tartozik össze: közvetlenül vagy közvetve mindegyik a 2006-os politikai helyzetre reagál. Egyesek a szeptemberi és októberi zavargásokat dolgozzák fel (*Elindul a tank*, *Barikád*, *Nem t'om*, *Easy Rider*), mások a mindennapi életnek azokat a jelenségeit veszik számba, amelyek a zavargásokhoz vezettek vagy azokat kísérték (*Combino song*). Néhány *Remake*-videó úgy vonatkozik a valóságra, hogy az a tömegmédiá fénytörésében is látszódjon (*Ha ön*

forradalmár lenne...). A legtöbb ironikus, néhány pedig keserűen (*Túrórudi, Szabadság tér*) vagy szomorúan (*Ártatlanul jöttünk a földre*) az. A műforma választását az alkotó azzal indokolta, hogy az eseményeket nem dokumentálni, hanem értékelni akarta, s az animáció mint műfaj – nyilatkozta egy helyütt – „a legkevésbé dokumentarista, nem jellemző rá a technikai képek kíméletlen naturalizmusa”. Az animáció révén ráadásul a mondandó egyfajta korosztályi metszetben is közölhető, s a rajzfilmes elemek lehetőségét adnak a komoly tartalom játékos megfogalmazására is.

A sorozat címe egyébként kettős, sőt hármas utalást tartalmaz. A *remake* egy-egy régi film új közegben, megváltozott társadalmi viszonyok között való újbóli elkészítése, az alaptörténet és a karakterek megtartása mellett. Az ilyen „újraforgatott” filmek esetén mindig felvetődnek az eredeti mű hitelességének kérdései. Ha egy filmet újraforgatnak, az annak a jele, hogy az eredeti felett eljárt az idő, bár van benne valami időtlen is, ami miatt érdemes ismét feleleveníteni. Az új alkotás így elkerülhetetlenül vegyíti a tisztelet, a kritika és az ironia elemeit. A 2006 őszi zavargások – amelyet egyesek túlzó módon az 1956-os forradalom folytatásaként, sőt újragezdeként („felkelésként”) fogtak fel – sokakban nemcsak a *remake*-kel együtt járó alapattitűdöt erősítették fel, hanem egyszerre vezették azt el egyfelől a valódi drámáig, másfelől a bohózatig. A televíziós színház ostromlói, miután éretlen kamaszként ugrabugráltak a funkciójukat vesztett biztonsági kamerák előtt, végül egy túrórudi-automatát törtek fel... Nemes Csaba alkotása ráadásul mindezt a valóságos eseményből kiemelve, a tömegmédiá közegén keresztül mutatja be.

A videókat nézve sokszor nem lehet tudni, hogy magáról az eseményről szólnak-e vagy annak média-*image*-éről. „Ha ön forradalmár lenne – kérdezik az egyik kisfilmben –, melyik televíziót foglalná el?” Mindenki látta, hogy a megidézett forradalom komoly emlékekben őrzött rituáléját és kellékeit a Deák téren elköttött tank a groteszkig vitte. Az egyik Károly körüti lakás ablakából készült híradós videofelvétel a tank már önmagában is játékosan indult neki a világnak, és afféle vidám „Thomas, a Gözmozdony”-ként cikázott a tömegben. Ha ez egy politikai párt honlapján vagy „tévéjében” jelenik meg mint dokumentum, annak a politikai üzenete egyszerű. Nemes Csaba e híradós videóra épülő, de más hanghatásokkal aláfestett, sajátos színvilágú rajzfilmvideója, az *Elindul a tank* ezzel szemben a történeteket kiemeli az adott szituációból, hogy valami általánosabb jelentésük is lehessen. Az efféle gondolati és érzelmi átfordításokhoz illeszkedik a mű számos más formai megoldása: például a színészekkel felvett videók animációba fordítása stb.

Ez a sok közvetítés és átfordítás többek számára elidegenítő gesztusként jelenik meg, sőt van, aki azt állítja, hogy Nemes *pozíciója* homályban marad az eseményekkel kapcsolatban. E kritika alighanem túlzó, ha nem is annyira, mint az ellenkezője, azaz a műre vonatkozó közvetlen pártpolitikai bírálat (ha egyáltalán ez itt a helyes kifejezés). A *Remake* igazi rejtélye és hatásának alapja éppen az, hogy úgy elkötelezett, hogy nem vállal fel pártpolitikai kötdéseket, s úgy tüntet ki egy általános értékálláspontot, hogy nem zár ki eleve sok másikat. S mindezek mellett felvállalja vagy legalábbis jelzi a békes átlagpolgár megdöbbenését is a (sok esetben a futballpályák világából a politikába átlépő) rimékelő „forradalmárokon”. Ezzel alighanem minden nézőt állásfoglalásra késztet, még ma is.



Kultúrtáj, 2011

Ez az állásfoglalásra készítetés a fő motívuma Nemes Csaba másik sorozatának is, amely az *Állj ide!* címet viseli. A cím egy ötperces bábfilm videóra utal, amelynek nézője egy gárdistának öltözött erdész és egy roma figura falopási kérdésekről folytatott, kissé didaktikus párbeszédét ismerheti meg. A filmet több olajfestménnyel együtt mutatták be egy azonos című kiállításon Budapesten. Az *Állj ide!* sorozat képei – címük szerint: *A kukoricással szemben*, *Az utolsó ház*, *Könnýű szellő*, *Sárga ház*; valamennyi 2009-es – olyan magyarországi cigánytelepi házakat ábrázolnak, ahol romákat gyilkoltak meg rasszista indítékból 2008 és 2009 folyamán. E képeknek sajátos művészeti kontextust adott, hogy bemutatásukkal egy időben két hasonló témájú kiállításra is sor került: egyik Barakonyi Szabolcs *Szembesítés* című fotósorozatát mutatta be (amely egyebek mellett a romagyilkosságok túlélőiről és az egyes támadások sebesültjeiről a helyszíneken készített portrékból áll), a másikon pedig Zádor Tamás *Panoráma* című fotói szerepeltek (amelyek a tatárszentgyörgyi áldozatok temetésén készültek).

Nemes olyan házakat festett meg, amelyek a médiában is láthatók voltak. Más hasonló képein olyan cigánysori házakat ábrázolt, amelyek senki érdeklődését nem keltezték fel, bár az előbbiekhöz nagyon hasonlóak. Egy pécsi kiállításon szereplő képei például egy régi bányatelep mai lakóinak szegénységét mutatják meg. Ahogy az egyik elemző nevezi, afféle „épületportrék” ezek, amilyenekkel Nemes más kontextusban is próbálkozott. Ilyen például a *Kádár üdülője* című olajképe (2008–2009, több változatban is), amely egyebek mellett az épület elzártsága, természetbe simulása és panel jellege okán mondott el fontos dolgokat arról a világról, amelyhez a ház tartozott. Az *Állj ide!* sorozat képei a cigány áldozatok lakóhelyének látványát dramatizálják, némelyikük a nyomorúság érzékeltetésével, mások a rendőrségi nyomozás részleteinek ábrázolásával. A képek nézője számára nyilvánvalóan nem az a kérdés, hogy hova álljon, hanem hogy odaáll-e, ahová állnia kell.

F. B. – T. P.

• az illusztrációkról •

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 szövegek közötti kiemelésként csak dőlt betűt (kurzíválást) alkalmazzanak, tehát ritkítást, aláhúzást, vastag betűt, folyamatos nagybetűt vagy kis-kapitálist ne.

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

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

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

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

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

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

A szerkesztőség

Számunk szerzői

- BUDAI BALÁZS BENJÁMIN • igazgatásszervező, jogász, mérnök-informatikus • egyetemi docens • BCE KIK • e-mail: balazs.budai@uni-corvinus.hu
- DOBOS GÁBOR • politológus • doktorandusz • BCE Politikatudományi Doktori Iskola • e-mail: gabor.dobos83@gmail.com
- GELLÉRTHEGYI ISTVÁN • jogász • egyetemi docens • BCE KIK • e-mail: office@gellerthegyi.hu
- HOLLÁN MIKLÓS • jogász • egyetemi docens / tudományos munkatárs • BCE KIK / MTA Jogtudományi Intézet • e-mail: hollanmiklos@gmail.com
- KEIL ANDRÁS • politológus • tudományos munkatárs / doktorandusz • Republikon Intézet / BCE Politikatudományi Doktori Iskola • e-mail: andras.keil@gmail.com
- KOROM ÁGOSTON • jogász • egyetemi tanársegéd • BCE KIK • e-mail: koromagoston@freemail.hu
- KRISTÓ KATALIN • igazgatásszervező • tanársegéd • BCE KIK • e-mail: katalin.kristo@uni-corvinus.hu
- NÓTÁRI TAMÁS • jogász • egyetemi docens / tudományos munkatárs • KGRE ÁJK / MTA Jogtudományi Intézet • e-mail: tamasnotari@yahoo.de
- OROSZ ÁGNES • könyvtáros • igazgató • BCE KIK • e-mail: agnes.orosz@uni-corvinus.hu
- PAPP ZSÓFIA • politológus-közgazdász • tudományos segédmunkatárs / doktorjelölt • MTA Politikatudományi Intézet / BCE Politikatudományi Doktori Iskola • e-mail: zspapp@mtapti.hu
- TÁBIT RENÁTA • igazgatásszervező, jogász • adjunktus • BCE KIK • e-mail: renata.tabit@uni-corvinus.hu
- TAKÁCS ALBERT • jogász, szociológus • főiskolai tanár • BCE KIK • e-mail: albert.takacs@uni-corvinus.hu
- TEMESI ISTVÁN • igazgatásszervező, jogász • egyetemi docens • BCE KIK • e-mail: istvan.temesi@uni-corvinus.hu
- TÓZSA ISTVÁN • földrajz és nyelvszakos tanár • egyetemi tanár • BCE KIK • e-mail: istvan.tozsa@uni-corvinus.hu
- TÖRZSÖK VIVIEN • egyetemi hallgató □ BCE KIK • e-mail: tovi1992@freemail.hu
- VÁNYI ÉVA • politológus • tudományos munkatárs • BCE TTK Politikatudományok Intézete • e-mail: eva.vanyi@uni-corvinus.hu
- VÁRNAGY RÉKA • közgazdász • tanársegéd • BCE Politikatudományi Intézet • e-mail: reka.varnagy@uni-corvinus.hu