

# **Glossa Iuridica**

V. évfolyam, 3-4. szám

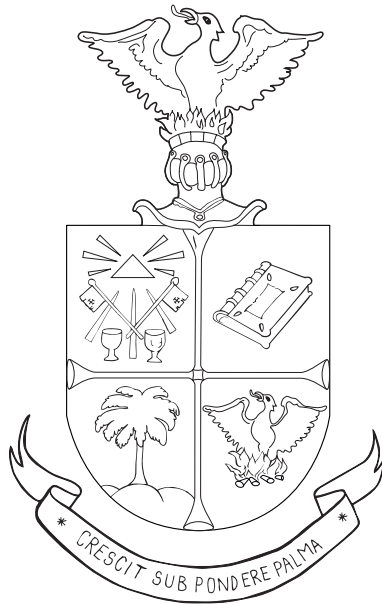
## **A JÓ KORMÁNYZÁS**



# Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

## A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

## **SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:**

Miskolczi Bodnár Péter

## **A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:**

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,  
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,  
Homicskó Árpád Olivér, Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu,  
Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám,  
Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert,  
Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

## **TÁRSFŐSZERKESZTŐK:**

Osztovics András, Rixer Ádám

## **FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:**

**HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR, SZUCHY RÓBERT, UDVARY SÁNDOR**

## **SZERKESZTŐK:**

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

## **Olvasószerkesztő:**

Nagy Lenke

**ISSN 2064-6887**

## **Kiadja:**

**A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara**

**Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán**

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

[www.patrocinium.hu](http://www.patrocinium.hu)

# TARTALOMJEGYZÉK

SZALMA JÓZSEF

## **A JOG VÁLTOZÓ ÉS VÁLTOZATLAN JEGYEI**

– 9 –

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER

## **A TÖRZSBETÉT SZOLGÁLTATÁSA**

– 29 –

UDVARY SÁNDOR

## **A GÉPI IDENTITÁS LÁTSZATÁRÓL**

– 51 –

SZABÓ ZSOLT

## **BÍRÓSÁGI RENDSZER ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN**

– 69 –

TÓTH TIBOR

## **SZOCIÁLPOLITIKA NEMZEDÉKEK TÁVLATÁBÓL – FÓKUSZBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁG**

– 83 –

CZIBERE KÁROLY

## **A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK KAPACITÁSSZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI**

– 101 –

RIMASZÉCSI JÁNOS

**A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA, MINT ALKOTMÁNYOS  
ALAPJOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK EGYES ASPEKTUSAI**

– 115 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-  
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ  
ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOKBAN**

– 135 –

KAISER TAMÁS

**AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-  
GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA A  
SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN**

– 153 –

JÁNOS FEHÉR

**CERTAIN ASPECTS OF THE 'LEADERS AS  
REPRESENTATIVES' LEADERSHIP PERSPECTIVE**

– 173 –

MÓRÉ SÁNDOR

**JÓ KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓK MAGYARORSZÁGON ÉS  
ROMÁNIÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÉT ORSZÁG  
DECENTRALIZÁCIÓS POLITIKÁJÁRA**

– 187 –

PESTI ZSUZSANNA

**A VAGYONRENDEZÉSI ELJÁRÁS GYAKORLATI  
PROBLÉMÁI BÍRÓI SZEMMEL**

– 217 –

SALVADOR NETO LUIS

**JÓ ÁLLAM ÉS HATÉKONY ÁLLAM.  
„AFRIKAI MODELLEK A MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉBEN”**

– 239 –

BACSO RÓBERT

**A KÁRPÁTALJAI LAKOSSÁG OTTHONMARADÁSÁT SEGÍTŐ  
MAGYARORSZÁGI TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYARSÁG  
MIGRÁCIÓS HAJLANDÓSÁGÁNAK CSÖKKENTÉSÉBEN**

– 271 –

RIXER ÁDÁM

**A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAIVAL KAPCSOLATOS  
TUDOMÁNYOS VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI**

– 285 –

REPPONI FELÍCIA LAURA – VELKEY DÁVID

**BESZÁMOLÓ A „NEMZETI IDENTITÁS – ALKOTMÁNYOS  
IDENTITÁS. AZ IDENTITÁS-VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI”  
CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL**

– 299 –





# A JOG VÁLTOZÓ ÉS VÁLTOZATLAN JEGYEI

A jogváltozás Pikler Gyula elméletében – mai szemmel

SZALMA JÓZSEF  
*professor emeritus (KRE)*

## 1. Apropos: a jog változásának és állandóságának dilemmája

A Hamza Gábor és munkatársai által szerkesztett és avatott szerzőtársai által írt, immáron többkötetes Magyar Jogtudósok c. sorozat<sup>1</sup> eligazító és értékelő támpontot nyújt a ma már gyakorta „elfeledett” magyar jogtudósok életművének, tudományos hozzájárulásának megismeréséhez. Néha meglepő lehet, hogy ezeknek az (inkább a közvéleményben, mint a jogtudomány művelői körében) „mellőzött” alkotóknak a mai kor számára is van, vagy lehet „mondanivalója.” Úgy tűnik, közéjük tartozik Pikler Gyula (1864-1937) is, Pulszky Ágost, a kitűnő jogfilozófus (1846-1901) tanítványa.

Pikler teljes életműve a mai kortárs jogirodalomban már méltán nyert értékelést,<sup>2</sup> bár annak idején is, korábban, munkássága jelentős nemzetközi tudományos elismerésben is részesült.<sup>3</sup> E tanulmányunkban külön figyelmet szentelünk Pikler Gyula *A jog keletkezéséről és fejlődéséről* című könyvének<sup>4</sup>, mivel

- 1 Ld. HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. I. kötet. Budapest, MF könyvek, 1999; HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. II. kötet. Budapest, MF könyvek, 2001; HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. III. kötet. Budapest, Bibliotheca Iuridica. Budapest, ELTE ÁJK, 2006; HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar Jogtudósok*. IV. kötet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014; és köv.
- 2 Ld. SZABADFALVI József: *Kísérlet az „új magyar jogfilozófia” megteremtésére a 20. század első felében*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2014, 18-23; LOSS – SZABADFALVI – SZABÓ – SZILÁGYI – ZŐDI: *Portrészlatok a magyar jogbölcseleti gondolkodás történetéből* (Pulszky, Pikler, Somló, Moór, Horváth, Bibó). Miskolc, Prudencia Juris, 1995. Ebben Pikler Gyula munkásságáról „Jogbölcselet és lélektan vonzaskörében Pikler Gyula társadalom és jogbölcselete” címmel Loss Sándor írt tanulmányt a 45-58. oldalakon; ugyanott lelhető fel Pikler tudományos életrajza, a 45-47. oldalakon, továbbá az 59-62. oldalakon munkáinak és a munkásságáról szóló írásoknak a bibliográfiája. Ld. még Pikler munkáinak bibliográfiáját a következő munkában is: SZABADFALVI József: *A magyar jogbölcseleti gondolkodás kezdetei – Werbőczy Istvántól Somló Bódogig*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2011, 182.
- 3 Ld. Pikler művében (PIKLER Gyula: *A jog keletkezéséről és fejlődéséről*. Budapest, Politzer, 1902) a munkáiról szóló külföldi és hazai értékeléseket az I-VIII. oldalakon.
- 4 PIKLER Gyula: *A jog keletkezéséről és fejlődéséről*. Második javított és bővített kiadás. Budapest, Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1992, 280.

ebben, arra a mai jog számára is jelentős, alapvető kérdésére kíván válaszolni, hogy minek van előnye, elsőbbsége: a *jog állandóságának* vagy *változásának*. Vagyis, mi jellemzi a jogot inkább – a változás, vagy az állandóság? E kérdésnek nemcsak jogfilozófiai értelemben vett jelentősége van, hanem a jogdogmatika és a nomotechnika (jogalkotás) és a jogalkalmazás szemszögéből is lényeges kérdés. A jogdogmatika számára a „változatlanság” a jogmegismerést, a jogkövetést és a jobbiztonságot segíti elő. Ugyanakkor azonban a jogdogmatika felismerése szerint a (tétéles) jognak *helyes és jó* változásai *fejlődést* segíti elő. Pikler tárgyalt főműve a jog szükséges, fejlődést elősegítő változásait támogatja a *szabályozási cél* fényében. Vagyis a fejlődés alatt helyes célt ért. Ezért is érdemes az említett mű alapján, részleteiben is tanulmányozni a néhai szerző ma is figyelemre méltónak tűnő álláspontját, érvelését.

A jog változatlanságának oldalán állnak a különböző (Puchtától Savigny-ig terjedő, vagy a magyar jogfilozófiában akár Werbőczytől kezdődő) *természetjogi* elméletek.<sup>5</sup> Pontosabban, a jog fogalma alatt a természetjog képviselői különböző normatív rendszereket értenek, amelyek közül egyesek változók, mások változatlanok. Szerintük megkülönböztethető a jog két rétege, az egyik az etika, vagy erkölcs, a másik pedig a szűkebb értelemben vett jog, főleg a tétéles, vagy másképpen: a hatályos jog. Ezekben az első (jórészt) változatlan, a másik pedig (jórészt) változó,<sup>6</sup> az előbbi a parancs, azaz a hatalom, a másik az erkölcs dimenziója.<sup>7</sup> Mivel a természetjogi elméletek<sup>8</sup> gyakran találkoznak a jogdogmatika kritikájával, hogy (a természetjog művelőinek) nehézségei vannak a jog tartalmi meghatározásával, további árnyalás történt. Sor került, a változó és változatlan jogtartalom meghatározása céljából, egyfelől a jheringi cél-elmélet (Zweck im Recht)<sup>9</sup> kifejlesztésére, másfelől a stammleri helyes és

---

5 Ld. a vonatkozó hazai és külföldi jogirodalommal, a jogváltozással kapcsolatos álláspontokat: SZALMA József: *A jogtudományok kutatási módszerei. Kutatásmódszertan*. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2016. A természetjogra nézve lásd a 19. és azt követő oldalakat. Ugyanitt lásd továbbá a jog tartós és dinamikus (változó) jelentéstartalmának diskurzusáról szóló fejezetet az 58. oldaltól kezdődően, valamint a kódexjogról és a precedensjogról szóló fejezetet a 62. oldaltól.

6 SOMLÓ, Felix: *Juristische Grundlehre*. Leipzig, Verlag von Felix Meiner, 1917, 121. (Der Doppelsinn des Wortes Recht – Recht in juristischen und etischen Sinn).

7 Ld. KRUNZ Jenő: *A jog*. Budapest, Aheneum Irodalmi és Nyomdai Rt., 1908, 7.

8 Ld. SZABADFALVI (2011) i. m. 11-25.

9 Ld. JHERING, Rudolf: *Zweck im Recht*. I. kötet. Breitkopf & Härtel, 1877, 389-399. Jhering a II. kötetben, a 382. oldalon megkülönbözteti a jgtól a jogszokásokat, az elsőt változóként, a másodikat viszonylag változatlanként, és teszi ezt arra alapozva, hogy az elsőt az állami kényszer, a másodikat pedig a pszichológiai értelemben vett akarat juttatja érvényre.

helytelen jog<sup>10</sup> különválasztására.<sup>11</sup> A természetjogi doktrína állandóságot kereső jogfelfogásának tartalmi meghatározása azért fontos, mert, amennyiben a természetjogi felfogással ellentétesen, a jog domináns alapjellemzője nem az állandóság, hanem a változás, akkor óhatatlanul felmerül a kérdés, mihez képest van (Sein), vagy kell (Sollen) a változás (Hans Kelsen nyomán). Ehhez hozzátehetjük, hogy a német fogalom-jogelméletben (Begriffsjuristprudenz),<sup>12</sup> a természetjogi jogfelfogástól függetlenül, kísérlet történt a jog állandóságának fényében, az általánosan elfogadott jogi fogalmak meghatározására, mégpedig az ún. fogalomalakító jogelvek, illetve a törvényi definíciók útján.<sup>13</sup> Ez az elmélet a tételes jog elemzése alapján, a jogi fogalmaknak adott, konkrét jogrendszerrel független, doktrinális értelemben vett, azonos jelentéstartalmát kereste. Ennek ma is van értelme, hiszen a polgári jog konvergens példáival élve, pl. a cselekvőképesség, a szerződéskötési-jogügyleti akarat, szerződéskötési szabadság és korlátai, a szerződés tárgya, jogcíme, az engedményezés, a tartozásátvállalás,<sup>14</sup> stb. bármely jogrendszerben azonos definíciót nyer, sőt a különböző tételes jogrendszerekben azonos, vagy összehasonlítható normatív tartalommal bír.

## 2. Jogváltozás a belátás alapján

Pikler Gyula a jog keletkezéséről és fejlődéséről írt 1902-ben, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkiadó gondozásában, Budapesten megjelentetett magyar nyelvű<sup>15</sup>

---

10 Ld. STAMMLER, Rudolf: *Theorie der Rechtswissenschaft*. Waisenhaus, 1911, 180-190. Stammler keresi a jogban az általános érvényű jogfogalmakat, melyek függetlenek az egyes jogrendszerektől.

11 SOMLÓ Bódog: *Jogbölcselet*. Budapest, Grill Károly, 1920. Ezt maga Somló készített elő, kivonatként, az 1917. évi, Lipcsében a fentebb hivatkozott *Juristische Grundlehere* c. főműve alapján. A mű kritikai kiadása TAKÁCS Péter és ZÓDI Zsolt szerkesztésében jelent meg (Miskolc, Prudencia Iuris, 1995).

12 Ld. BIERLING, Ernst Rudolf: *Juristische Prinzipienlehre*. IV., Freiburg und Leipzig, J. C. B. Mohr, 1894. 221.

13 SOMLÓ (1917) i. m. 185-187.

14 Ld. SZILÁGYI, Ferenc: Das Zessionsrecht im neuen Zivilgesetzbuch Ungarns. *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2015/1, 52-86.

15 Egyébként Pikler számos, egyéb magyar nyelvű jogfilozófiai publikációja külföldön, angol és német nyelven is megjelent. Így például pl. PIKLER, Julius: *The psychology of the Belief in objective Existence*. Part. I. London, Williams and Norgate, 1890; PIKLER, Julius: *Physik des Seelenlebens*. Leipzig, J. A. Barth, 1901; PIKLER, Julius: *Sinnesphysiologische Untersuchungen*. Leipzig, J. A. Barth, 1917; PIKLER, Julius: *Theorie des Gedächtnisses*. Leipzig, J. A. Barth, 1926; PIKLER, Julius: *Theorie der Konsonanz und Dissonanz*. Leipzig, Barth, 1931;

jogfilozófiai tárgyú könyve sok tekintetben ma sem veszítette el időszerűségét, mind a kérdésfelvetések, mind a (lehetséges) válaszok tekintetében.

Pikler művében elemzi a *jog keletkezésének és tartalmának körülményeit és a jogkövetés indokait*. A kezdetleges jog, pontosabban a jogfejlődés kezdeteit, forrását elsődlegesen a vallásban, vagy az erkölcsben határozta meg. Melynél a jogkövetés elvben nem az állami kényszerből, hanem a *meggyőződésből* következik. Vizsgálja a jognak az állami kényszer útján való érvényesítését és ebben a jogalkotó szerepét. Azt is kutatja, mi a jog rendeltetése és ezt az *emberi együttműködésnek a jólét* céljából való biztosításában láttatja.

Ami a jog fejlődését, változását illeti, a Pikler a *jog változásainak okait* keresi. Ő úgy gondolja, hogy *elkerülhetetlen a jog változása*, hiszen *követnie kell a fejlődést*. Ennél fogva magának a jognak is fejlődnie, változnia kell, alapvetően azonos általános célok, mint a méltányosság, mentén, de újabb, alkalmasabb jogi eszközök révén is. E tekintetben Pikler szemben áll<sup>16</sup> Herbert *Spencerrel*, korának egyik legjelesebb, aki (*Justice* című művében) a jogban az állandóságot, azaz az *eszméit* (eszményit) keresi. Vagyis, aki a jog állandósága mellett szállt síkra, az eszmei (eszményi) jog fényében és függvényében. Pikler hozzáfűzi, hogy azt a tant fogadja el, mely szerint a jog állandóan változni fog. Ugyanis, szerinte, azok a jogintézmények amelyeket „egyik korban tökéletesnek tartottak, a következő korban már károsaknak tűnnek fel.” Sőt, szerinte „az újak a korábbiakat” gyakorta „kétségbe ejtő tannak” szokták minősíteni. A hajlamok, eszmények és intézmények folytonos változása voltaképpen azt jelenti, hogy az emberek *jobb eszközökkel elégítik ki szükségleteiket*, hogy a változás túlnyomóan a *javulást*, az „örömök szaporodását és a fájdalmaknak csökkenését” hozza meg, úgyhogy a változás azonnal „vigasztalónak és kívánatosnak tűnik fel”. Kissé általánosított módon, hivatkozik a *történeti iskola* egyik tanára, mely azt állapította meg, hogy az „újkor fájdalommentesebb mint a középkor”, mivelhogy az időközben végbement változás az emberek javára történt, a *belátás* (Vernunft – észszerűség?) alapján.<sup>17</sup> Pikler elemzése, a jog változásának javára szólóan, a pszichológiai, *lélektani* szempontot is figyelembe veszi. Közben nem tagadja, hogy a *változás nem mindig „örvendetes és vigasztaló”, mert a tények sem mindig vigasztalóak* (mint a „kiépített szervezetek”, struktúra elvesztése és a „fájdalmas újjáépítése”). Ami a *természetjog* változatlanlansági teóriáját illeti, Pikler ezzel az elmélettel szemben áll,

---

PIKLER, Julius – SOMLÓ, Felix: *Der Ursprung des Totemismus. Ein Beitrag zur materialistischen Geschichtstheorie*. Berlin, K. Hoffman, 1909; stb.

16 Ld. PIKLER (1902) i. m. 153.

17 Uo. 154.

mert ez szerinte gátolja a haladást és az ehhez igazodó jogalkotást.<sup>18</sup> Habár Pikler érvelése méltányolandó, a természetjog rendkívüli, már koráig árnyalt elméleteit illetően, teljesen tagadó álláspontja, túl általánosítónak tűnik. Hozzá kell fűzni, a mai jogelméletben általánosan elfogadott tételt, mely szerint a jognak vannak olyan ágazatai, amelyek a jogbiztonság céljából és évszázadok során kiművelt alapelvek miatt (pl. a polgári jog mellérendeltségi elve), kevésbé változó joganyagot tartalmaznak. Pl., mint az anyagi polgári, vagy büntető jog alapelvei, de az ezekhez fűződő eljárásjogi rendszerek is.

### **3. Pikler alapvető kérdései és válaszai az emberi jogokról, a gondolat- és lelkiismereti szabadságról, a liberalizmusról és ennek korlátairól**

A mai jogfejlődés, jogfejlettségi szint szemszögéből szemlélve, szinte meglepő eredmény, hogy Pikler korának és úgy látszik, a mának is szólóan, értékelhetően, jelentős kérdésekkel és válaszadással foglalkozik, mint az *emberi jogok, alapvető szabadságjogok, a sajtószabadság, a gondolat- és lelkiismereti szabadság, a liberalizmus és annak korlátai, a centralizmus és decentralizáció kérdései*.

Pikler szemben áll az abszolút, korlátlan liberalizmussal, amely szinte megengedi, vagy beleérti, hogy az egyén mások hátrányára, mások azonos jogának kárára is, gyakorolhatja jogát. Pikler a centralizmus és decentralizmus korántsem egyszerű és mindenkoron érvényes dilemmája ügyében a mérsékelt centralizmust vallja helyesebbnek. Igaz a *versenyszférában*, a gazdaságban inkább a szabad versenyen alapuló piacgazdálkodást támogatja, mert szerinte ez vezet a közjóhoz, a fejlődéshez. Mai szemmel talán az mondható, hogy megkülönböztethető a szabad verseny és a vállalkozói szabadság. Az első túlhaladott már a XIX. század második felében. Megmutatkozott, hogy a „laissez faire, laissez passer, le monde va de lui meme” (szó szerint: hadd, hogy a dolgok úgy menjenek ahogyan haladnak, hiszen a hold pályáját úgy sem tudod megváltoztatni) abszolút liberális elv, már korábban jelentős kritikát és normatív korrekciót „szenvedett”. Normatív szemszögéből, már korábban megjelentek a korlátok (a l’ordre public- a közrend, a le cause d’obligation – a szerződések jogi célja, vagy akár a die Gute Sitten – jószokások, jóerkölcs szintjén).

Ám a *személyiségi jogosultságok* körében Pikler elutasítja a teljes liberalizmust. Pikler helytállóan állapítja meg, a mai jog szemszögéből szemlélve is, hogy minden alapvető szabadságjognak megvan az ő *ésszerű korlátja*, hiszen nem engedhető meg, hogy a *gondolatszabadság* örve alatt valaki büntetettre

---

18 PIKLER (1902) i. m. 164.

sarkalljon. Ugyanakkor a *vallás szabadsága* nem vezethet oda, hogy olyan vallás érvényesüljön, melynek tanai, Pikler szavai szerint, nyilvánvalóan káros életmódra ösztönzik az embereket, olyanra, amely az emberi erkölccsel, egészséggel, mértékletességgel, ésszerű gazdálkodással, igazságszolgáltatással ellentétes. Tilos az a „gondolatátvitel”, amely egymagában büntett, mint amilyen a rágalmazás, becsületsértés.

Pikler megállapítja: „lépten-nyomon látjuk az államok tilalmait és akadályait oly *ki- és beköltözésekkel* szemben, amely az *illetőknek maguknak*, vagy másoknak nagy hátrányára van.” Ha ezt a pikleri gondolatot mai „helyzetre” nézve alkalmazhatnánk, nyilván a második mondatrész értékelhető, hiszen a korlátok (ma is) éppen a pikleri gondolat mentén szükségesek, amikor a beköltözés tömeges, ellenőrizetlen, ily módon jogtalan, s a felszínesnél mélyebb, lehetséges pozitív vagy negatív indítékai ismeretlenek, de akár hosszú és rövid távon szemlélve, az eddigi tapasztalatokra tekintettel, jórészt negatívak.

Maga a *foglalkoztatási szabadság* is előfordulóan korlátozott, jelzi Pikler, hiszen az állam közérdekből valamely foglalkozás gyakorlását indokoltan és joggal *képesítéshez* köti. És ez ma is érvényes: nem lehet az, hogy valaki foglalkozását adott foglalkozáshoz szükséges képzettség nélkül gyakorolhassa.

Akár a *magánjogi jogügyletek* is semmisek, ha a szerződés szabadságának örve alatt az ügyfelek „vagy magukat, vagy az emberek nagyrészét károsítják.” Ily módon Pikler szerint, csak az olyan ügyletek érvényesek, amelyek a közjót előmozdítják. Tilosak a káros, mások függő helyzetével visszaélő hitelügyletek (uzsora), a játékszerű tőzsdeügyletek. Elfogadhatók a szabadversenyt megátaloló kartellek elleni törvények.<sup>19</sup>

Amíg a *földművelés* volt a fő gazdálkodási ág, a rendi társadalom korában, Pikler szerint „érthető volt” a földforgalom korlátozása, mert főként a földművelés teremtette meg azokat a javakat, amelyek a társadalom működését biztosították. A forgalmazás ugyanis bizonytalanná tette volna a termelést. De az ipar és a kereskedelem (polgári korszakban történő) oly mérvű fejlődése, hogy átvehette a fő gazdasági tevékenység szerepét, a föld szabad forgalmazásának korlátozása szerinte többé nem volt indokolt.<sup>20</sup> Mai szemszögből hozzá fűzhető, hogy az ipar és a kereskedelem fokozott, szinte domináns gazdasági jelentősége ellenére, a föld és a földmunka (ma már modern gépesítéssel) nem veszítette el „stratégiai” azaz nemzetgazdasági szerepét. Ellenkezőleg, rendkívül jelentős a mai gazdaság szemszögből. Ennél fogva, nem véletlen,

---

19 Uo. 142.

20 PIKLER (1902) i. m. 143.

hogy számos rendkívül figyelemre méltó kortárs tudományos cikk, tanulmány jelent meg Magyarországon a földforgalom nemzetgazdasági szempontból való korlátozása, vagy forgalmának feltételekhez való fűzése. A két (rendi és mai) korlátozás között nyilván különbség van, hiszen Pikler a polgári korszakra vonatkozóan a megmaradt rendi jellegű földtulajdon szerint helytelen korlátozására gondolhatott, míg a mai földforgalmi korlátozások, feltételek, ezektől eltérő, nemzetgazdasági célzatúak.

Pikler foglalkozik a *házasság*, a házasságkötési szabadság jogintézménye mentén kialakult ésszerű, azaz belátás alapján létrejövő korlátokkal, ezek között említi, tapasztalati példaként, a közeli vérrokonok közötti házasság (ma is) helytálló tilalmát.<sup>21</sup>

A *történelmi múlt* kutatása Pikler szerint két egymással szemben álló szemléletet takar. Az egyik szerint nem lehet a múltat helyesen értelmezni, ha az értelmező nem „éli bele magát” a korba, amelyről szólni kíván. Ez a „beleélés” azt feltételezi, hogy a *múlt emberei merőben mások*, sajátosak és a „mienktől eltérő gondolkodásmóddal és érzelmvilággal rendelkeztek”. Így csak ezek megismerésével (igazi, helyes történelmi szellemben) lehet a korabeli kutatott jogot megismerni. Holott ez nem így van, hiszen Pikler mai szempontból is helytálló megállapítása szerint „*a múlt emberei a mienkhez hasonló lelkiállattal bírtak, csupán az ismeretek voltak kezdetlegesebbek*”.<sup>22</sup> A XXI. század modern korban, a múlt és a jelen tapasztalataira tekintettel, a fejlődést szolgáló tudásalapú társadalom került előtérbe. Ezzel együtt az oktatás, a képzés és az innováció, mint a fejlődés zálogai, óhatatlanul jutottak kifejezésre.

A *helyes és helytelen jogot* (reine Rechtslehre) elemezve, Pikler a szkeptikus és a dogmatikus iskola szemszögéből indul ki. A *szkeptikus* iskola szerint az emberek szükségleteik tekintetében különbözőek, míg a *dogmatikus* iskola szerint e tekintetben az emberek egyenlők, tehát a helyes jog ebből a szemszögéből is vizsgálható. A helyes jog, Pikler szerint, annak alapján állapítható meg, hogy *célszerű-e*. A célszerű jog helyes, a célszerűtlen pedig helytelen. Példája szerint célszerű és helyes az a jog, mely az élet meghosszabbítására, azaz az egészség megóvására törekedik, s nem különben „a magasabb rendű élvezetek biztosítását” (megjegyzés: nyilván a kultúrára, művészetekre gondolhatott) megkönnyíti. Ezen célok ellenében fellépő jog – a helytelen jog.<sup>23</sup>

---

21 Uo. 160.

22 PIKLER (1902) i. m. 162.

23 Uo. 198. Itt Pikler megállapítja, mintegy összegzésként, hogy „megállapítható a különböző jogok között a helyes jog, mert nagy mértékben megállapítható a legcélszerűbb jog”.

A jogot az *igazság* vonzatában elemezve, Pikler megállapítja, hogy a jog érvényesítését az állami kényszer biztosítja. E kényszer célja, Pikler szerint, a „jog oly kényszerrel biztosított szabályok foglalata, melyek azt célozzák, hogy az emberek oly magaviseletet tanúsítsanak, amely más emberek érdekének (tegyük hozzá: is) megfelel.” Érdek alatt pedig „az együttérzés kielégítését és az életnek ezáltal való szépítését” érti. Ezek szerint, az emberi magatartásnak joggal szabályozott része „nemcsak olyantól való *tartózkodásból* áll, ami másokra nézve káros lenne”, vagyis a jog nemcsak a másokkal való összeférésre kötelez, hanem oly pozitív *cselekedetre* is sarkall, mely *mások hasznára* válik. A jog tehát a *kölcsönös összeférés és az együttműködés* biztosítását szolgálja, vagy, másszóval, a *kölcsönös jóra* törekvő, együttműködésen alapuló magatartást ösztönzi. A jog célja tehát, hogy az emberek közötti összeütközést elhárítsa. (Tehát a jognak Pikler, mai szóval, *prevenciós, konfliktusmegelőző* jelleget tulajdonít). Ennek fényében az új magyar Ptk. (2013) bevezető, alapelvi szabályaiban kifejezésre juttatja, a polgári jogi kapcsolatokban, az *együttműködési kötelezettséget*. Pikler szerint a jog egyes szabályai arra irányulnak, hogy az *egyik ember szükségletinek kielégítése ne történjék meg a másik ember kárára*. Ez az álláspont közel áll a római jogi alapozású, mai jogelméletben is modernnek, általánosan elfogadott jogfelfogáshoz is, mely szerint, aki saját jogát gyakorolja, egymagában, mások joggal oltalmazott javait és érdekeit nem sérti. (Qui suo iure utitur naeminem laedit). Ám, ha valaki, a modern jogfelfogás szerint, jogának gyakorlása során, túlmenően saját jogosultsága határán, *mások jogát sérti, ő a jogellenesség, vagy a joggal való visszaélés* (agere in fraudem legis et partis) szankcióját, joghátrányát kell, hogy viselje. Pikler példája szerint, olyan eset ez, amikor az egyik ember hajlama (pl. hiúsága) ellenkezik a másik jólétével. Pikler szerint a jognak az a rendeltetése, hogy az ilyen helyzetekre nézve olyan jogszabályokat vezessen be, amelyek alkalmasak arra, hogy az összeütközés különböző eseteiben *megállapítsa, melyik ember szükséglete nyerjen kielégülést (v. mai szóval kielégítést)*, vagy mennyiben, milyen mértékben nyerjen az egyik és a másik fél is kielégítést. Ennek a legjobb módja a kényszerítő szabályok alkalmazását elhárító (konfliktusban álló felek közötti) *egyetértés*. (Egyezség, ami nem működhet kölcsönös engedménye nélkül, pl. amit az új magyar a polgári eljárásjog, változatlanul elő irányoz). Ha ilyen (egyezség) nincs, óhatatlan a *kényszerítő szabályok* alkalmazása.<sup>24</sup> (Másszóval, Pikler művében láttatja a jog *konfliktusmegoldó* jellegét). És valóban, a jognak, a mai jogelmélet szerint is, *konfliktusmegelőző*

---

24 PIKLER (1902) i. m. 200-210.



és *konfliktusmegoldó* rendeltetése van, s ezek akár a jognak funkcionális szemzőgből „*univerzális*” jelleget adnak. A mai, modern jogban, jogvita esetében, egyezség hiányában ezt a funkciót a bírói út biztosítja, ami persze a polgári jogi jellegű jogvitánál, a bírósági eljárás során, nem zárja ki az egyezséget, mint a vita egyik elfogadott megoldási módját.

### 4. Jogváltozás, jogállandóság – a kódexjog vonzatában

A hazai és a külföldi jogirodalom a kódexjogot méltán tartja a tételes jog változásoknak legkevésbé kitett részének. Két oknál fogva: (1) a kodifikáció célja a *normatív tartósság*. (2) A kodifikációk e cél elérése érdekében jogintézményei közé csupán azokat a jogszabályokat veszik fel, amelyek a múltban, hosszantartó alkalmazás során, *beváltak* és tartalmukban stabilaknak mutatkoztak.<sup>25</sup> A tartósság rendeltetése pedig hogy *jogbiztonságot* nyújtson.

Polgári jogásként, aki a jogösszehasonlítási módszer útján, több jogrend-szert kutattam, beleértve a polgári jog kodifikációs elméletének egyes kérdéseit, eddigi kutatói tapasztalataim alapján, a *gyakori jogváltozást nem tartom üdvösnek*. Legalábbis a polgári jog területére nézve, de gondolom, ez más jogágakra is egyaránt vonatkoztatható. Ugyanis a polgári jog stabilitása rendkívüli jelentőséggel bír a mindennapi életre nézve, hiszen pl. naponta kötünk jogügyleteket, szükségleteink kielégítése céljából. A stabil kódex megkönnyíti a *jogmegismerést* és a *jogkövetést*. Az állandóan új célokat követő jogváltozás nem tesz jót. Ez azt jelenti, hogy a szabályozási célokat is jól meg kell gondolni, választani. A polgári jog kodifikációs elmélete és gyakorlata azt mutatta ki,<sup>26</sup> hogy egy kódex

---

25 Ld. pl. FÖLDI András (szerk.): Összehasonlító jogtörténet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2012, 343-346.

26 Ld. pl. a hazai és külföldi jogirodalomra nézve SZALMA József: *A polgári jog általános kodifikációs módszerei és a magyar Ptk rekodifikációja*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): Kodifikáció, Tanulmányok. Budapest, ELTE ÁJK, 2002, 40-70; SZALMA József: Deák Ferenc, a jogtudós – a magyar polgári jogalkotás, a köz- és magánjogi kodifikációk megalapozója. *Acta facultatis politico-juridicae Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös nominatae*, tomus XLIV, 2003, 225-253; SZALMA, József: Rekodifikation des ungarischen Bürgerlichen Gesetzbuches aus dem Jahre 1959 (beginnend im Jahre 1998). *Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis, de Rolando Eötvös nominatae*, Sectio Juridica, tomus XLI - XLII, milleniumi kötet, 2000-2001, 54-80; SZALMA, József: *Kodifikáció (és) inkorporáció – A Ptk. újrakodifikálásának módszere, különös tekintettel a Koncepció I. és II. változataira, valamint a normatív szöveg előkészítésére*. In: *Kodifikáció*, 2003/3, 23-27; SZALMA József: *Parlament und Zivilgesetzgebung Ungarns*. In: Máthé, Gábor – Mezey, Barna (Hrsg.): *Ständerversammlung bis zum parlamentarischen Regierungssystem*. Budapest - Graz, ELTE ÁJK, 2001, 121-145; SZALMA

meghozatala előtt éppen a stabilitás, azaz a jogbiztonság érdekében, alapos tudományos munka, jogösszehasonlítás, praxiselemzés kell, hogy legyen. Aminek a célja azoknak a jogintézményeknek a beemelése és megfogalmazása, amelyek stabilnak mutatkoztak, és amelyeknél a jövőben is várható, hogy céljaikban,

---

József: *Reflexiók az új Ptk tervezetere a polgári jogi felelősségi alapelvek tekintetében. Jogtudományi Közlöny*, 2008/10, 497-504; SZALMA József: *Természetjog és a polgári jog kodifikációja. Magyar Jog*, 2003/3, 735-776; SZALMA, József: *Kodexfrage oder einheitliches Arbeitsrecht im ungarischen Recht. Journal on European History of Law*, 2013/2, 118-122; SZALMA József: Tárgyi és alanyi felelősség - különös tekintettel a magyar Ptk. vonatkozó rendelkezéseire és ezek rekodifikációjára. *Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis, de Rolando Eötvös nominatae*, tomus XLIII, 2002, 20-67.; SZALMA József: *Szabályozási módszerek a magyar polgári jogban 1985-2005*. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985-2005. Jog, rendszerváltozás, EU csatlakozás*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2007, 669-680; SZALMA József: *Az összehasonlító polgári jogról – tézisek a polgári jog harmonizációs, konvergenciális és univerzális tendenciáiról. Jogtudományi Közlöny*, 1999/6, 245-252; SZALMA József: *Az új magyar Ptk. az inkorporációs szabályozás szempontjából. Magyar Jog*, 2008/1, 10-15; SZALMA József: *Az új magyar Ptk-ról, jobbtító szándékú észrevételekkel. Valóság*, 2012/10, 10-22; SZALMA, József: *Arbeitsvertrag, Kodexfrage oder einheitliches Arbeitsrecht im ungarischen Recht. Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis, de Rolando Eötvös nominatae*, tomus LXIV, 2013, 441-451; SZALMA József: *A munkaszerződés a szolgálati szerződés és a kollektív szerződés. Az új Ptk. mint a munkaszerződés jogszabályi háttere és a Munka Törvénykönyvének vonatkozó, jogszabályai*. In: *Szociális elemek az új Ptk-ban*. Budapest, KRE ÁJK, 2012, 174-188; SZALMA, József: *Az ABGB (OÁPTk) továbbélése a Monarchia utódállamaiban – különös tekintettel a volt Jugoszlávia utódállamaira*. In: RÁCZ Lajos (szerk.) *A német-osztrák jogterület klasszikus magánjogi kodifikációi*. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2011; SALMA, Jožef (Szalma József): *O kodifikacionom istorijatu mađarskog građanskog prava i o novom mađarskom Građanskom zakoniku* (A magyar polgári jog kodifikációs történetéről és az új magyar Polgári törvénykönyvről). *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* (A belgrádi Egyetem Jogi Karának kari tudományos folyóirata), 2014/2, 49-67; SZALMA József: *Az új magyar Polgári Törvénykönyv tartalma, szabályozási módszere és hatályba lépése*. In: SZALMA József (szerk.): *Magyar Tudomány Napja a Délvidéken*, konferenciakötet. Újvidék, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, 2014, 105-140; SZALMA József: *A polgári és a kereskedelmi jog kapcsolata az új Ptk fényében*. In: MISKOLCZI Bodnár Péter – GRAD-GYENGE Anikó (szerk.): *Megújulás a jogi személyek szabályozásában*. Budapest, KRE ÁJK, 2014, 34-60; BÍRÓ György – SZALMA József (szerk.): *Kötelmi jogi kodifikációs tanulmányok*. Miskolc, Novotni Kiadó, 2005; SZALMA József: *A szlovén kötetmi jogi kódexről. Magyar Jog*, 2009/7, 432-434; SZALMA József: *Az új magyar Ptk. és változásai*. In: Arató Balázs (szerk.): *Jogalkotási tükör (2010-2018)*. Budapest, Patrocínium, 2018, 138-190; SZALMA József: *A szerződésszegés és jogkövetkezmenyei*. in: GONDOSNÉ PUSZTAHELYI Réka (szerk.): *A polgári jogot oktatók XXII. és XXIV. országos találkozásának válogatott tanulmányai*. Miskolci Konferenciák 2016-2018. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2018, 135-153.

tartalmukban nem áll be lényeges, módosítást igénylő változás.

Az állandóság bizonyítékául szolgálhatnak a német 1896. évi Polgári Törvénykönyv (BGB)<sup>27</sup>, az 1811. évi Általános Osztrák Polgári Törvénykönyv, (OÁPtk.) az 1911. évi Svájci Kötelmi Törvény (OR)<sup>28</sup>, az 1804. évi francia Code civil (Cc), stb., hiszen meghozataluk óta, alapvonulatuk tekintetében, máig, változatlanul érvényben vannak. Köszönve annak, hogy rendszerükben (pandecta és institúciós rendszer) és jogintézményeik tekintetében (pl. szerződéskötési szabadság, kártérítési felelősség jogellenes magatartással okozott kár miatt) követték a századok során, a praxis messzemenő figyelembe vételével, teoretikus munkával kiművelt, továbbfejlesztett és árnyalt római jogi hagyományt.

Ám ugyanezek a kódexek egyúttal, igaz, fokozatos, átgondolt, nem túl sűrű *változások* példái is, *módosítások* (novellák) és *kiegészítések* révén. Legtöbbször anélkül, hogy ezek a kódex lényegét, „alapgondolatát” érintenék. Legújabb példaként erre a német BGB 2002-2006. évek közötti novellái említhetők. Ezek a módosítások és néhol kiegészítések, több mint négyszáz paragrafust érintettek.<sup>29</sup> Főként az uniós jog hatására. Meghozatala óta az ÁOPtk. több mint hetven módosításon és kiegészítésen ment át.<sup>30</sup> Hozzávetőlegesen ugyanennyi módosítás érte a svájci OR-t (Obligationsrecht, Kt.).<sup>31</sup> A svájci Kt. első módosításaira közvetlenül meghozatala (kihirdetése) utáni években került sor. A francia jogban a kódex szövege ugyan meghozatala óta máig jórészt érintetlen maradt, de jogi tartalma a részletező, külön törvények révén változott, azaz mélyült, vagy konkretizálódott. A francia kódexjogban dominálnak az általános, rugalmas, sokszor generálklauzulás szabályozási módszernek minősíthető elvi szintű rendelkezések (a szerződéskötési

---

27 <sup>27</sup> Ld. pl. SZALMA József: Németország kereskedelmi (vállalkozói) jogáról. *Jogtudományi Közöny*, 1999/12, 549-557.

28 <sup>28</sup> Ld. SZALMA József: *A svájci kötelmi törvényről, a kódex és a kódexen kívüli törvények kapcsolatáról*. In: Új kihívások Európában. A jogtudomány válaszai. Konferenciakötet, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2008, 125-145. Ehhez lásd még: GUHL, Theo et al.: *Schweizerisches Obligationsrecht*. Zürich, Schulthes Verlag, 2000, 1-6; 1-19. széljegyzet.

29 <sup>29</sup> Ld. BGB v. 18. O8. 1896 (Reichsgesetzblatt S. 185), in der Fassung der Bekanntmachung v. 02.01. 2002 (Bundesgesetzblatt I 42), berichtigt am 22. 05.2003 (Bundesgesetzblatt I 738), zuletzt geändert durch Art. 27 des 2. Justizmodernisierungsgesetzes vom 22. Dezember 2006 (Bundesgesetzblatt I. S. 3416.. Ld. pl. Prütting – Wegen – Weinreich: *BGB Kommentar*. Luchterhand, 2007, 1-9.

30 Ld. KOZIOL, Helmut -- WELSER, Rudolf – KLETECKA, Andreas: Grundriss des bürgerlichen Rechts, Band I – Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht. Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2014, 11-14 (Entwicklung des geltenden bürgerlichen Rechts), 36-48. széljegyzet.

31 Ld. SZALMA József: A svájci Kt. (1912. évi Kötelmi törvény) kodifikációs jellegzetességeiről, rendszeréről és szabályozási módszereiről. *Magyar Jog*, 2008/3, 168-178.

szabadság, jó erkölcs, közrend, szerződési jogcím – v. kauza, stb.). Ez a szabályozási technika lehetővé tette a kódexek, különtörvények általi mélyítést.<sup>32</sup> A polgári jogi kódexek módosításaira, vagy kiegészítésére csupán alaposan átgondolt, jelentős okok miatt került, kerülhetett sor, azzal, hogy egyik sem szüntette meg a kódex eredeti rendszerét, alapvonulatát, továbbá a bevett, bevált jogintézményeket. A jelzett kódexek stabilitását elsősorban az biztosította, hogy a kodifikációs munkálatok évtizedekig tartottak. Ezen közben ki kellett „szűrni” a joggyakorlat elemzése alapján, hogy mi az, ami stabil és mi az, ami változó „joganyag.”

A magyar polgári jog (kódexjog) a stabilitás és a változás vonzatában sajátosnak minősíthető. Ugyanis a szerves jogfejlődés idején a magyar jogforrási rendszer nem a kódexjogra, törvényi jogra támaszkodott, hanem a jogszokásokon és bírói (*precedensi*) jogon<sup>33</sup> alapult. Ez egyfelől a stabilitást,

---

32 Ld. COLIN, Ambroise – CAPITANT, Henri: *Cours elementaire de droit civil Français*. Tome deuxième. Quatrième édition. Paris, Libraire Dalloz, 1924, 298. old. és köv.: cause immorale au illicite, 302. oldal; cas fortuit et force majeure (erőhatalom és esemény) 370, stb. A szerzők szerint a jogcím (Code civil - Cc, Art 118,1131,1133) átszővi az összes kötelmet és ezekben megszabja a megengedett és a tilos közötti határt, i. m. 298.. A Cc 1133. szakasza szerint a jogcím tilos, ha ellentétes a törvénnyel, vagy a jóerkölcssel (*bonnes moers*) és a közrenddel (*l'ordre public*). A Cc 1131. szakasza szerint a jogcím nélküli kötelelem nem vált ki semmilyen hatályt. E mű későbbi, kiadásában (COLIN, Ambroise – CAPITANT, Henri: *Cours elementaire de droit civil Français*. Tome II. Paris, Libraire Dalloz, Paris, 1959. Ebben ld. a szerződési szabadságról és korlátairól: *L'autonomie de la volonté*, 559. oldalon; *La souverénité de la volonté quant aux effets du contrat*, 307-310. oldalakon; a jogcímről a 403-421. oldalakon. Ld. továbbá MAZEAUD, Jean: *Leçons de droit civil*. Tome deuxième. Paris, Montchrestien, 1962. A szerződéskötési szabadság (*l'autonomie de la volonté*) tekintetében lásd a 92. oldalt és az azt követő oldalakat: a Cc, vagy a külön törvények (mintegy „mélyítésként”) irányozzák elő a konkrét, vagy az egyes tilos szerződéseket.

33 Ld. SZALMA József: A precedensjogról. *Jogtörténeti Szemle*, 2012/4, 34-39; SZALMA József: A precedensjogról. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/11, 37-41; SZALMA, József: *Der Einfluss des ABGB in der Rechtsprechung des ungarischen oberstes Gerichtshofes (Curia) – Präzedentien zum Schadenersatzrecht in der 2. Hälfte des XIX. Jahrhunderts*. In: KOHL, Gerald – NESCHWARA, Christian – SIMON, Tomas (Hrsg.): *Festschrift für Wilhelm BRAUNEDER zum 65. Geburtstag – Rechtsgeschichte mit internationaler Perspektive*. Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2008, 671-686; SZALMA, József: *Entwicklungstendenzen bei der Abgrenzung der zivilrechtlichen von der strafrechtlicher Haftung*. *Journal on European History of Law*, 2012/1, 32-43; SZALMA, József: *Haupttendenzen in ungarischen Deliktsrecht*. In: *The Legal Development in the former Socialist Countries and the Challenges of the European Union*, Szeged, Pólay Alapítvány, 2007, 321-335; SZALMA József: *Haupttendenzen in ungarischen deliktischen Haftpflichtrecht in der zweite Hälfte des 19. bis 20. Jahrhunderts*. *Rechtsgeschichtliche Vorträge, Jubiléumsband*, 50. kötet, Budapest, Rechtsgeschichtliche For-

másfelől a szükséges, indokolt változást, adaptációt segítette elő. A polgári korszakban azonban, az 1848. évi XV. törvény (2) bekezdése hatására (mely meghirdette a polgári törvénykönyv meghozatalát) váltotta ki a fokozatos, kódexjogra való áttérést. Ez serkentette a polgári jog kodifikálását. Így a XIX. sz. második felében a *rész kódexek* tervezeteinek (kötelmi jog, családi jog, öröklési jog, kereskedelmi jog) tervezeti megfogalmazására került sor. Igaz, a Csjt. (1896) és a Kereskedelmi jog (1875) eseteiben, e rész kódexek hatályba is léptek. A századfordulótól, különösképpen az 1896. évi német BGB mintájára, azaz a pandekta rendszer szerinti *teljes* kódex tervezeteket (pl. az 1900. évi teljes tervezet, továbbá az Országgyűlésben is tárgyalt 1928. évi Mjt.). A precedensjognak helyébe lépő törvények a kuriális eredetű jogforrást kizárták, nem csökkentvén a Kúria jogértelmező szerepét, de megszüntetvén a Kúria jogalkotói hatáskörét. Az első teljes magyar Ptk.-nak meghozatalára majd csak az ún. államszocialista, egyébként (szovjet) oktrojált rendszerben került sor, az 1959. évi V. törvény útján. Ez kizárta a korábbi, egyébként nagy hagyomány-nyal rendelkező, kitűnő precedensjogot. Az új Ptk. kodifikációs eljárása során (1998-tól) az elméleti vitákban felmerült a kérdés, egyáltalában kell-e a Ptk., vagyis vissza kell-e térni a hagyományos bírói jogforrási rendszerre. Ez a vita egyértelműen és helyesen, a kódexjog mellé állt (Harmathy Attila, Vékás Lajos). Ugyanis a XIX. század második felétől az országgyűlés megújult törvényhozási tevékenysége (1867-től) eredményeképpen új, értékes hagyománya jött létre a hazai törvényi jognak, pl. az 1875. évi Kereskedelmi törvénykönyv hatályba lépésével, mely a törvénnyel szabályozott (kereskedelmi) jogviszonyok tekintetében kiiktatta a precedensjogot. Ennek alapján jött létre az a jogfelfogás, mely a kódexjognak azt az előnyét helyezte előtérbe, mely szerint ez a jog előre ismert és megismerhető, s ezáltal jobban érvényesíti a jogbiztonság, normakiszámíthatóság és a jogkövetés követelményét.

A *kontinuitás* és *diszkontinuitás* diskurzusa fényében, a megtartás és a változás egészen más kérdésként merült fel az 1956. évi Ptk. tekintetében. Voltak olyan vélemények, hogy ami átmenthető, olyan értelemben, hogy a régi Ptk. rendelkezései megfelelnek a piacgazdálkodás követelményeinek is, át kell venni a régi Ptk.-ból. Annál fogva, hogy ez már a bírói gyakorlatban „megszokott”. Másfelől a diszkontinuitás elmélete arról szólt, hogy teljes változás szükséges. Ugyanis egy korábbi, piacgazdálkodással szemben álló rendszerben fogant polgári törvénykönyv, akár alapjaiban, akár részleteiben, főszabályként nem vehető át.

Különösképpen a rendszerváltást követően, mivelhogy a rendszerváltás eredménye, a piacgazdálkodás, ami teljesen más alapokon nyugszik, mint a korábbi disztributív, tervutasításos gazdasági rendszer. Pl. a szerződéskövetési szabadságon és nem a szerződés tagadásán, vagy redukcióján, a magántulajdonon alapuló gazdaságon és nem az állami tulajdonú vállalkozáson. Jelzésértékű volt a diszkontinuitás elmélete javára, hogy az Alkotmánybíróság a rendszerváltás után (1989) több rendelkezését kiiktatta a korábbi Ptk.-nak, melyeket ellentétesnek tartott a piacgazdálkodás követelményeivel. Végül is kitűnt, hogy a korábbi Ptk. több mint száz módosításával (1998-ig) inkonzisztencia (azaz ellentmondások is) előálltak. Tehát a korábbi Ptk. partikuláris módosításaival nem volt megoldható a polgári jogi jogviszonyok, kapcsolatok szabályozása és az Országgyűlés helyesen választotta a teljes, új alapokon nyugvó rekodifikációt (1998), mely 2013-ban, köszönhetően Vékás Lajos akadémikusnak és kitűnő munkatársainak, azaz a kodifikációs bizottság elnökének és tagjainak, sikeresen be is fejeződött.

Ami nem jelenti azt, hogy a kódex immáron módosításokat nem fog „elszenvedni”, hiszen vannak, maradtak *kifogásolható* és kifogásolt részek. Akár a kódex kihirdetés előtti, akár a hatálybaléptetést követő tudományos munkákban, kommentárokból voltak, s vannak észrevételek.

Így pl. az előreláthatósági klauzula Ptk.-ban elfogadott általános érvénye mind a deliktuális, mind a szerződési jogra nézve, nem helyeselhető, úgy, mint sajátos általános felelősségkimentő ok. Más törvényekben az előreláthatóság csupán a szerződési felelősségnél „divatos” kimentő ok. Az okkal és joggal kártérítésre kötelezett könnyen állíthatja, hogy a kárt nem volt köteles előre látni és így akkor is kimentheti magát, ha nála nincsenek jelen a klasszikus kimentő vagy felelősségmegosztó okok (pl. *vis maior* v. erőhatalom, *casus v. esemény*, jogos védelem, károsulti beleegyezés és közreműködés).

Ezen kívül, kifogásolható, kifogásolt, az a rendelkezés, mely szerint az *okozatosságot* kizárja az a körülmény, hogy a károkozó a kárt a károkozás pillanatában nem látta elő, vagy nem volt köteles előre látni. Az okozatosságot nem lehet kizárni, mert ez egy „természetes” tény, legfeljebb a felelősséget.

Vagy pl. kifogásolható, kifogásolt a *fiduciárius jogügyletek* általános tilalma, amit egyetlen európai Ptk. sem irányozott elő, lévén, hogy nem lehet megdönthetetlenül vélelmezni, hogy a fiduciárius biztosítéki jellegű tulajdonát ruházás mindig fraudolózis, rosszhiszemű, vagy törvénykerülő szerződés. Ez másutt konkrét megítélés kérdése, de így nyilatkozott a kodifikációt megelőző vonatkozó magyar legfelsőbb bírósági gyakorlat is. Vagyis, a magyar LB esetenként ítélte meg a fraudolozítás tényét és néhol a fiduciárius szerződést törvénykerülőnek, néhol jogszerűnek ítélte meg, körülményekre való tekintet-

tel. Végül is ezek a kifogások jogváltozást eredményeztek. A Ptk. 2016-2018. évi módosításai „enyhített” a fiducia általános tilalmán.

Vagy ilyen kifogásolható megoldás a *többes károkozás* szabályozásánál. A Ptk. ugyanis a többes károkozás esetében főszabályként előíranyozza az egyetemleges felelősséget. Általános, főszabályi előirányzata, a szokásos főszabályi osztott felelősség helyében. Ugyanis, a többes károkozásnál szokásos megoldás az osztott felelősség, mint főszabály. Az egyetemlegesség pedig kivétel és csak azokra az esetekre nézve nyer alkalmazást, amelyeket a törvény nevesítetten előíranyoz. Azért kivétel, mert túlterheli a perelt károkozót, aki marasztaló ítélet esetén viseli a teljes kárt, „favorizálván” ily módon a többi nem pereltet. Egyik kivétel, mely megengedi az egyetemlegességet, pl. a Svájci Kt. szerint, akkor van, amikor a többes károkozás bűncselekményből származik és a résztvevők tudatosan, szervezeten együttműködve követték el a cselekményt. Az egyetemlegesség tehát azért kivételes, mert az egyik perelt károkozó akár a „legkevésbé vétkes”, pl. felbújtó, egyedül viseli a teljes kárt, még a tettes és társtettes helyében is, egészen az általa indított, a többi, elsődleges perben nem perelt társkárokozó iránti visszkereseti per kimeneteléig, amikor is a kármegosztás „jól megkésve”, megtörténik. Ezért helyesebb a főszabály szerinti osztott felelősség, és az egyetemlegesség kivételes előirányzata. Ugyanis eszerint, már a primáris perben eldől a felelősségmegosztás, mégpedig az okozatossági és vétkességi hozzájárulás mértékében. Nem véletlen hogy a többi (klasszikus) európai Ptk.-ban az egyetemleges felelősség kivétel és nem főszabály, mint az új Ptk.-ban.

Vagy: komoly tudományos érvek hangzottak el a Ptk. kodifikációja során, továbbá az Mt. újraszabályozása idején (2011), hogy a *munkaszerződés* alaprendelkezéseit (ahogyan ezt teszik a klasszikus Ptk.-k, az osztrák, német, francia, svájci, stb.) be kell vinni a Ptk. 6. könyvének egyes szerződéseket szabályozó részébe. Nemcsak kodifikációs jogtechnikai kérdésről van szó. Ugyanis nem mindegy, hogy a munkaszerződés egészét (az egyébként változásoknak kitett) Mt. (minthogy így van a hatályos törvényben), szabályozza, vagy pedig, legalább alaprendelkezéseiben a Ptk. szabályozta volna (ahogyan kellett volna). Stabilabb lett volna a munkaszerződés szabályozása az új Ptk.-ban. A munkaszerződés Ptk.-ban való szabályozása a Ptk. mellérendelési alapelvét helyezte volna előtérbe. A Mt.-s szabályozás pedig, könnyebb módosíthatósága révén, esetleg ettől eltérhet. Közben szó sincs arról, hogy a mellérendelési elv ellentétben állna a munkaadói, munkavégzés iránti utasítás jogával. Csupán arról van szó, hogy az utasítási joggal való visszaélés esetére, a mellérendelési elv azonos szintű oltalomban részesíti a munkavállalót.

Persze, vannak még kifogásolható részek. Ilyen pl. a *kártérítés módjával*

kapcsolatos megoldás. A szokásos (német BGB, svájci Kt.) római jogi hagyományokon nyugvó természetbeni helyreállítás (*restitutio in integrum*) általános, főszabályi megoldás helyett, a Ptk. a pénzbeli térítést helyezi előtérbe, mint primáris szankciót.

Problematikusnak, vagy inkább hiányosnak tűnnek a *szerződés formáját* (alaki kellékeket) érintő rendelkezések (*forma ad solemnitatem, forma ad probationem*). Elvi szinten korrekt az alakisági alaprendelkezés, mely szerint a szerződés konszenszuális (szóbeli), amennyiben a törvény mást nem ír elő. A teljes bizonyítási hatályú forma-rendekek a közjegyzői, ingatlan-nyilvántartási törvényben „maradtak.” Hátha ezeket átgondolván, szintén részben, be kellett volna emelni a Ptk.-ba. Ugyanis a szerződés ún. lényeges, alaki kelléke feltételezi a szerződés létrejövetelét és érvényét. Ez pedig a Ptk.-ra tartozó joganyag és nem a külön, mást szabályozó törvényekre kellett volna bízni.

Nem mondhatók a szokásos kodifikációs megoldásokhoz képest teljesnek, a jogügyletek értelmezési szabályai sem.

A Ptk. meghozatala után kialakult tudományos vita, az új Ptk. novelláris rész-módosításaihoz vezetett. Ott, ahol „indokolatlanul” tér el az európai klasszikus polgári kódexeknek, vagy a magyar jogalkalmazási tapasztalat által is bevált megoldásaitól. Vagyis, ahol nincs ok arra, hogy a magyar megoldás „sajátos” legyen. Az „állandósági elmélet” képviselői az új Ptk. változásaival igen élesen szembe szegültek. Szerintük a partikuláris módosítások ismét inkonzisztenciát okoznának. Várni kell, hogy a praxis alátámasztja, vagy inkább változásra készíti a törvényhozót. A változási elmélet szerint, ahol szükséges a módosítás, az összehasonlító polgári jogi elmélet, azaz a hazai elmélet eredményei értelmében, ott ezt el kell végezni. Mielőbb, annál jobb, különösképpen a szembeűnő, nem szokásos és ki nem érlelt megoldásokat mellőző esetekben. Ezek az esetleges korrekciók nem csökkentik, csökkentenék a Ptk. egyébként európai szintű, rendkívüli értékét, hanem javára szólnak, szólnának. Mint fentebb utaltunk rá, a svájci Ptk.-t, azaz Kötelemi törvényt is, rövidesen meghozatala után, máig tartó módosítások övezték.

Ki kell emelnünk a jogváltozás és a jogi állandóság fényében, a kitűnő 2010. évi *jogalkotási törvényt*, mely már a kódexen kívül törvények esetében is, a jogalkotót kötelezi, hogy egy új törvény meghozatala, azaz megfogalmazását megelőzően, *előzetes hatásvizsgálatot* végezzen el. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó, a szabályozási célok mentén, alapos előzetes elemzést, kell végezzen, vagyis azt, mely jogi eszközzel érhető el a kívánt cél. Az új törvény hatálybalépését követően, azaz alkalmazása során ezt az elemzést, a törvényalkotó *utólagos hatásvizsgálattal* megismételje, annak érdekében, hogy



a célok megvalósítására kiválasztott eszközök beváltották-e a hozzájuk fűzött reményeket, elvárásokat, s ha nem, megállapítható lehessen, hogy szükséges a törvény módosítása.

Előfordult az összehasonlító kodifikációs jogtörténetben, hogy a Kódex *'szó szerint' nem változott*, habár eredeti rendelkezései utóbb meghaladottnak mutatkoztak, de értelmezés útján igen. Ennek a példája az Osztrák általános Polgári törvénykönyv házassági közvetítői szerződés tilalmára, azaz a megbízás szabályaira<sup>34</sup> vonatkozó rendelkezés. A kódex vonatkozó megfogalmazása és hatályba léptetése idején a házasságközvetítés azért volt tiltva, mert a törvénykönyv a házasságkötés szabadságát kívánta érvényre juttatni, azaz hogy a felek közvetítés nélkül, szabadon választhassák partnerüket. Ugyanis ebben a korban szülők, vagy más személy a korabeli szokásokon alapulóan, mélyen befolyásolták és akadályozták a szabad partnerválasztást. A körülmények XX. századi változásával azonban, az emberek fokozott elfoglaltsága miatt, újra időszerűvé vált a házasságközvetítés. Létre jöttek a házasságközvetítő ügynökségek. Az OÁPtk. vonatkozó rendelkezése jó ideig azonban nem változott. Ezeket az ügynökségeket és az általuk megkötött házasságközvetítő szerződéseket a Legfelsőbb Bíróság nem tiltotta be. A kötelmi jogi doktrína sugallatára, a bírói gyakorlat új értelmezést adott a házasságközvetítő szerződésekről szóló rendelkezéseknek. Kimondta, hogy e szerződések lehetnek cél- (Ergebnissobligationen, Obligation moiye) és eszközkötelmek (Mittelobligationen, Obligation résulté). Ha a közvetítés célkötelem, akkor semmis, ha pedig eszközkötelem, akkor érvényes. Egyébként ez a hagyományos megkülönböztetés azt jelenti, hogy a szerződés célkötelem esetén, csak akkor teljesül, ha a kötelezett eléri a végleges kitűzött célt (pl. vállalkozás esetében nem elegendő, hogy a vállalkozó igyekezett a cél elérésére, s építkezett, hanem az épületet be kell fejeznie), esetünkben pedig a házasság megkötését. Az eszközkötelem esetén a szerződés akkor is teljesült, ha a kötelezett jóhiszeműen megtett mindent a végleges cél elérése érdekében, de a végleges cél megvalósulására mégsem került sor. Esetünkben a házasságközvetítő „szerepe” nem abban van, hogy mindenáron készítse a feleket a házasságkötésre, hanem csupán arra szorítkozik, hogy a feleket kapcsolatba hozza. A tilalom megmaradt, de immáron csupán a célkötelmi jellegű házasságközvetítő szerződések semmisségére vonatkozott. Tulajdonképpen a jogértelmezés útján módosult az OÁPtk. vonatkozó rendelkezése, - eredeti jelentés és értelmezés alapján a házasságközvetítés általánosan tiltott, ezért

---

34 Ld. WELSER, Rudolf – ZÖCHLING, Brigitta: *Bürgerliches Recht*. Band II. 14. Auflage. Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2015, 246. és a következő oldalak.

az ilyen szerződés minden esetben semmis volt. A modern, jogfejlődésnek, jogfelfogásnak megfelelő értelmezés szerint e jogkövetkezmény csupán az eredménykötelmet előírányzó házasságközvetítési szerződést sújtja.

Fontos kérdés a jogváltozás esetén az új törvény *jövőbeni és visszaható hatálya*. A *polgári jogi törvényeknél* általánosan elfogadott álláspont szerint, a jogbiztonság okánál fogva, *tilos a visszaható hatály*. Az új törvény csak a hatálybalépését követően megkötött jogügyletekre alkalmazható (*jövőbeni hatály*). Ezt elfogadta az új magyar Ptk. is. A tartós jogügyleteknél felmerül a kérdés, mely törvényt kell alkalmazni –a régit (pl. régi Ptk.), vagy az újat (pl. új Ptk.), különösképpen akkor, ha a jogügyletet a felek a régi törvény érvénye idején kötötték meg, a teljesítés pedig az új törvény hatálybalépése után válik esedékessé. Erre nézve az általánosan elfogadott doktrína azt javasolja, hogy a szerződés érvényességét a régi törvény szerint kell megítélni, a teljesítésre nézve pedig az új törvényt kell alkalmazni (az ún. *pillanatnyi hatályról* szóló elmélet). A büntető jogban, főszabályként úgyszintén tilos a visszamenő hatály, a *nullum crimen sine criminae et sine lege* elve miatt (senki sem büntethető olyan cselekményért mely az elkövetés időpontjában nem volt törvényi jogszállal tiltva). Tehát, ha az új Btk. új, korábban elő nem irányzott inkriminációt tartalmaz, ez visszahatóan nem alkalmazható a korábban nem inkriminált cselekményekre nézve. Kivételt képez, és megengedett a visszamenő hatály, ha az új Btk. enyhébb büntetést ró ki a korábbi törvény által előírányzott azonos inkriminációhoz képest.

A régi és az új törvény jogváltozási kapcsolatrendszeréhez fűződik a *szerezett jogok* doktrínája. E doktrína értelmében, a korábbi törvény szerint jogszerűen szerzett alanyi jogosultságot (pl. tulajdon) az új törvény nem szüntetheti meg.

## **5. Összegzés helyett**

A jogfilozófiában nem minden gyakorlati érték nélkül, joggal merült fel a kérdés, mi a jog fő sajátossága: a változás, vagy a változatlanóság. Akik a jogban a változatlanóságot támogatták, megkülönböztették a tételes jogot, mint változót, a morális jogtól, mely állandó. Kitűnt, hogy maga a tételes jog is, stabilitása érdekében, gyakorta beemelte, beemeli szabályai sorába az erkölcsi szabályokat (pl. uzsoratilalom). A morális jog jellemzője az önkéntes, meggyőződés alapján történő jogkövetés. A tételes jogra pedig az a jellemző, hogy e jog az állami kényszer kilátásba való helyezése útján, a jogviták preventálására, megelőzésére, létrejövetelük esetén pedig bírói úton történő feloldására szolgál. A magyar és külföldi jogban, azaz jogelméletben, a változás

és állandóság kérdésével számos kiemelkedő jogtudós foglalkozott. A természetjogi felfogás szerint a jog morális része nem változik, csupán a hatályos, tételes jog. A történeti iskola, mely főleg a római jogra alapoz, megengedi a változást, a szükséges jogfejlődés érdekében, de a klasszikus, római jogi alapozású kódexjog hagyományos jogintézményei keretében. Az evolúciós elmélet értelmében (pl. Pikler Gyula) a jog alapvető jellemzője a változás, mert követnie kell a fejlődés követelményeit, sőt ezt ösztönöznie kell. A jogbiztonság elve azonban ellentmond a sűrű és indokolatlan, alapos előzetes és utólagos hatásvizsgálat nélküli jogváltozásnak. Fontos eleme a jogváltozás indokoltságának a helyes és jó (Stammler) norma megválasztása, valamely (pozitív, fejlődést elősegítő, pl. oktatás és képzésfejlesztő) cél fényében. A kódexek általában stabilabb részei a jognak. Annál fogva, hogy szemben a kódexen kívüli törvényekkel, csupán a bevált, állandósult szabályokat veszik fel, belőlük rendszert alkotva. A kódexen kívüli törvények (*die Neben- und Sondergesetze*) pedig alkalmasabbak arra, hogy kövessék a „jogfejlődést”, mélyítsék, vagy konkretizálják a kódexet, mint „világító tornyot” (Vékás Lajos akadémikusunk szavaival élve), vagyis a kódexek jogelveit és alapvető jogintézményeit. Az általánosabb részei a jognak, a jogelvek, jogi sztemerdek, kaucsuk, v. gumi-normák (generálklauzulák) állandóbb elemei a jognak, míg a részletező normák idők során változásoknak, változó szabályozási céloknak vannak kitéve. Ám az általános, azonos, tartós megfogalmazás esetén is, a jogszabály tartalma, jelentése értelmezés szabályai útján is változhatnak. A polgári jogban a klasszikus jogintézmények (pl. a szerződési akarat, a szerződés hatálya, a bontó és halasztó feltétel és időhatározás, a jogvesztő és elévülési típusú határidő, stb.) szintén, fő vonulataiban változatlan elemei a jognak. Az új Ptk. egyes rendelkezései kapcsán, a törvénykönyv hatályba lépése előtt, de utána is, az új kódexnek rendkívüli értéke ellenére, a jobbító szándékú tudományos vita számos korrekciót javasolt, melyek a kódex alapvonulatát nem érintenék, érintették volna, de hozzá járulnának, járulhattak volna a klasszikus európai nemzeti kódexek közötti (spontán recepciók és más úton, pl. jogharmonizáció jogösszehasonlítási és jogalkalmazási tapasztalatok útján kialakult) szükséges mértékű konvergenciához. Az új Ptk. néhol (szükségtelesen) több konvergenciát mutat fel az angolszász joggal, mint a kontinentális hagyományú nemzeti kódex-joggal (pl. Trust). De az új Ptk. alapvonulatában így is kompatibilis, összehasonlítható. Változásai (2016-2018) jórészt indokoltak. Ezeknek a célja nem a kodifikációs reform, hanem a novelláris jobbítás.



# A TÖRZSBETÉT SZOLGÁLTATÁSA

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER  
*egyetemi tanár (KRE ÁJK)*

## Bevezetés

A törzsbetét témakörében a jogirodalom általában a kft. tagja által a társaság javára teljesített szolgáltatás mértékével, összetételével, a szerződésben meghatározott teljesítési határidő elmulasztásának jogkövetkezményeivel foglalkozik. Tanulmányunk a társasági szerződésnek a törzsbetét szolgáltatásával kapcsolatos néhány olyan rendelkezését elemzi, amelyet a jogalkotó a felek magánautonómiájának körébe tartozónak ítél, és erre tekintettel rendezésüket a társasági szerződésre bízta. A létesítő okiratban rögzített normák eredendően nem ütköznek jogszabályba, így nem tilosak, de bizonyos érdekeket sérthetnek, vagy veszélyeztethetnek. A cikk feltárja az egymással ellentétes érdekeket, bemutatja azt, hogy a jogalkotó milyen kompromisszum révén igyekszik érvényre juttatni ezeket az érdekeket és rávilágít a jogi szabályozás néhány pontatlanságára. A törzsbetétek szolgáltatásának időpontja szoros kapcsolatban áll a törzstőke mértékével, ezért elsőként a törzstőke mértékére vonatkozó előírások bemutatására kerül sor.

## 1. A kft. törzstőkéje

### 1.1. Az alapításkori törzstőke szerepe

A társaság törzstőkéjét az alapítás során a társaság tagjai bocsátják a társaság rendelkezésére. A törzstőke – főként az alapítást közvetlenül követő időszakban – számos jogalany szempontjából fontos. Fontos a társaság számára a tevékenység megkezdéséhez, mert a pénzbetétek egy részéből szerzik be a tevékenység megkezdéséhez szükséges eszközöket (amit a tagok által esetleg szolgáltatott apport is kiegészíthet), a törzstőkéből fizetik a béreket és a szükséges kiadásokat mindaddig, amíg a társaság bevételei erre fedezetet nem nyújtanak. A törzstőke áttételesen fontos a kft. tagjainak, akik osztalékot csak a társaságnak a törzstőke felhasználásával megkezdett működése során elért nyereségből remélhetnek, és a társaságban gyakorolt jogaik mértéke is – főszabályként – saját vagyoni hozzájárulásuknak a törzstőkéhez viszonyított arányától függ. A társaság munkavállalói számára kezdetben a törzstőké-

ből fizetik ki a munkabért. A törzstőke az állami költségvetés számára sem érdektelen, mert ez nyújt fedezetet az alapítás során fizetendő illetékekre és kezdetben a munkabérek közterheire. Legtöbbször a kft. törzstőkéjét a társasági hitelezők helyzetével kapcsolják össze, mivel a társasággal üzleti kapcsolatba kerülő cégek, vagy a kft. által megkárosított személyek követeléseit a társaság vagyonából lehet kielégíteni, márpedig a vagyon kiinduló mértéke a kft. tagjainak törzsbetéteiből álló törzstőke.

### 1.2. A törzstőke mértéke

A korlátolt felelősségű társaság vagyoni helyzetével kapcsolatos előírás viták keresztüztüében áll. Ennek az az oka, hogy a törzstőke minimális mértéke két, egymásnak ellentmondó cél megvalósításában is fontos szerepet tölt be. A gazdaságélénkítést és a kft. alapítás megkönnyítését a törzstőke alacsony mértéke szolgálná, míg a gazdasági forgalom biztonsága, ezen belül is a kft. hitelezőinek a védelme nagyobb méretű törzstőkét indokolna. A jogszabály által megkövetelt törzstőke-minimum szoros kapcsolatban van azzal, hogy a tagok – főszabály szerint – csak a társasági szerződésben vállalt vagyoni hozzájárulásukat és a társaság nyereségéből rájuk jutó, de ki nem osztott nyereséget veszíthetik el a kft. fizetésektelensége esetén, a társaság által ki nem egyenlített további tartozásokat a hitelezők kénytelenek leírni.

#### 1.2.1. Alacsonyan meghatározott törzstőke

Európában egy olyan tendenciának lehettünk tanúi a közelmúltban, amelynek eredményeképpen a kft. törzstőkéjét – a korábbinál – alacsonyabb mértékben határozták meg. Franciaországban a korábbi 7500 euró helyett 2004-től 1 euró törzstőkével is lehet kft.-t<sup>1</sup> alapítani. Németországban – a javaslatok ellenére – végül nem csökkentették a kft.<sup>2</sup> 25.000 eurós törzstőke-minimumát, de lehetővé tették egy – a kft.-re hasonlító – társaság, az ún. Unternehmergesellschaft haftungsbeschränkte (UG) alapítását 1 euró törzstőkével. A „Mini-GmbH”-nak is nevezett társaság a nyereségének a 25%-át mindaddig köteles felhalmozni, amíg a törzstőke el nem éri a 25.000 eurós szintet. A jogszabály nem határozta meg, hogy mennyi idő alatt kell elérni a GmbH törzstőke-minimummal azonos vagyoni szintet.

---

1 Société a Responsabilité Limitée – SARL.

2 GmbH.

A jelképes törzstőke-minimummal alapítható kft. vagy arra emlékeztető társaság nem tud helytállni kötelezettségeiért, de sokszor a jogszabályi elvárásnak megfelelő törzstőke-minimum sem fedezi a hitelezők követeléseit. Egy kft.-vel üzleti kapcsolatot létesítő személynek mindenképpen gondoskodnia kell megfelelő biztosítékról arra az esetre, ha a kft. nem lenne képes tartozását kiegyenlíteni.

A magyar jogfejlődésnek is volt egy olyan időszaka, amikor ötszázezer forintra csökkentették a kft. törzstőkéjének a minimumát. Ez a helyzet azonban nem maradt tartós, sőt – érdekes hasonlóságot mutatva az osztrák jogfejlődéshez – a tendencia megfordult.

### 1.2.2. A törzstőkére vonatkozó rendelkezések a Ptk.-ban

A 2013. évi V. törvény – a korábbi ötszázezer forint helyett – hárommillió forintra emelte vissza a kft. törzstőkéjének a minimumát. A törvény indokolása kettős célkitűzést említ, egyrészt a hitelezők érdekének a védelmét hozza fel a magasabb minimum indokaként, másrészt a nem kellően megalapozott társaságok létesítésének a megakadályozását. A jogtudományi művek többsége egyetért a célkitűzésekkel, de volt, aki annak a véleményének adott hangot, hogy a magasabb követelmény nem alkalmas a hitelezők védelmére.<sup>3</sup>

Álláspontom szerint a korábbinál magasabb elvárt követelmény alátámasztására említett két indok valójában nem öleli fel a törzstőke-minimum valamennyi kedvezményezett személycsoportra gyakorolt kedvező hatását. A kellő tőke nélküli kft. alapítástól való visszatartást a magam részéről igen fontos célkitűzésnek tartom. Nem csupán a potenciális hitelezőket védi, de a központi költségvetést is oltalmazza, a forráshiányos kft.-k későbbi várható késedelme, kötelezettségek teljesítésének várható elmaradása kapcsán felmerülő költségektől, az ügyintézési feladatok többletétől. Tény, hogy vannak sikeres „garázscégek”, de a jogalkotónak nem kötelessége az, hogy kft. formájában tegye lehetővé a társaságalapítást a gazdaságélénkítés érdekében.

---

3 SZEGEDI András: A törzstőkeminimum dogmája a magyar társasági jogban, *Jog – Állam – Politika*, 2009/1, 25-40; SZEGEDI András: Az „ezer forintos kft.” védelmében. *Gazdaság és Jog*, 2007/3, 8-13; LEHOCZKI Zóra Zsófia: Oázis vagy délibáb? – Gondolatok a törzstőke-minimum hitelezővédelmi szerepéről I. *Gazdaság és Jog*, 2017/10, 7-12. [a továbbiakban: LEHOCZKI (2017a)]; LEHOCZKI Zóra Zsófia: Oázis vagy délibáb? – Gondolatok a törzstőke-minimum hitelezővédelmi szerepéről II. *Gazdaság és Jog*, 2017/11, 20-25.

### 2. A vagyoni hozzájárulás teljesítésének speciális szabályai a kft.-ben

A vagyoni hozzájárulás szolgáltatásának szabályai két részből állnak. A jogalkotó elsőként meghatározza azt, hogy milyen elemekből álló tényálláshoz fűz jogkövetkezményt (2.1. alfejezet), majd rögzíti a szankció jellegű következményt (2.2. alfejezet).

#### 2.1. A hipotézis

A Ptk. kft.-re vonatkozó szabályai mind a pénzbetétre, mind a nem pénzbeli hozzájárulásra vonatkozóan meghatároznak olyan helyzeteket, amelyek valamilyen jogkövetkezményt vonnak maguk után.

##### 2.1.1. A pénzbetét szolgáltatás tényállása

A Ptk. 3:162. § (1) bekezdése a pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatásának két esetéhez fűz negatív jogkövetkezményt: egyrészt ahhoz, ha a társasági szerződés lehetővé teszi a pénzbetét alapításkori alacsony mértékét, másrészt, ha a társasági szerződés engedi a pénzbetét elhúzódo szolgáltatását. A szankció arra utal, hogy a jogalkotó nem tartja kívánatosnak az ilyen esetek előfordulását.

a) A jogkövetkezményt automatikusan kiváltó első helyzet az, ha a társasági szerződés úgy rendelkezik, hogy a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig valamelyik tag a társasági szerződésben meghatározott pénzbetéte felénél kisebb összeget köteles befizetni. Egyetértve Gál Judit álláspontjával<sup>4</sup> a „pénzbetét felénél kisebb összeg” jelentheti azt is, hogy a társasági szerződés arra is felhatalmazza az érintett tagot, hogy egyáltalán ne teljesítsen pénzbeli szolgáltatást. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jogkövetkezmény nem ahhoz a helyzethez kapcsolódik, hogy a tagok együtt a törzstőke felénél kevesebb pénzt bocsátanak a kft. rendelkezésére, még csak nem is ahhoz az esethez, hogy az egyik tag a pénzbetétje felénél kisebb értékű fizetést teljesít ténylegesen, hanem ahhoz, hogy a társasági szerződés ezt lehetővé teszi, akár egyetlen tag számára. A lehetőséget a tag jellemzően ki is használja majd, a jogszabályi megoldás azonban független attól, hogy a pénzbeli hozzájárulás teljesítése miként alakul. Ha a szerződés a lehetőséget biztosítja, a jogkövetkezményre akkor is sor kerül, ha mindegyik tag befizette legalább a pénzbetétje felét a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig.

---

4 GÁL Judit: A kft-k feltőkésítése. *Céghírnök*, 2015/8, 3.



- b) A jogkövetkezményt automatikusan kiváltó második helyzet az, ha a társasági szerződés a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig be nem fizetett pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatására egy évnél hosszabb határidőt állapít meg. A határidőt a társaság nyilvántartásba vételétől kell számítani. Itt sem csak az a helyzet váltja ki a jogkövetkezményt, hogy egy tagot feljogosít a társasági szerződés arra, hogy egy évnél hosszabb határidőben fizesse be a pénzbetétet a kft.-nek, hanem akár az összes tag részesíthető ebben a kedvezményben. A Ptk. rendelkezése nem a pénzbetét szolgáltatásának tényleges megvalósulásához fűz jogkövetkezményt, hanem ahhoz, hogy mit tartalmaz ezzel kapcsolatban a társasági szerződés. Ez változást jelent a Gt.-hez képest, amely korábban úgy rendelkezett, hogy az alapításig be nem fizetett pénzbeli betétek befizetésének az esedékességét a társasági szerződésben kell meghatározni, de a cégbejegyzéstől számított egy éven belül valamennyi pénzbeli hozzájárulást be kell fizetni. Korábban tehát a pénzbetétek tényleges befizetésére tette a hangsúlyt a jogalkotó, míg ma a társasági szerződés meghatározott tartalma vált ki jogkövetkezményt.

### 2.1.2. A nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás teljesítésének speciális szabályai

A gazdasági társaságok közös szabályai között a Ptk. 3:98. § – hallgatólagosan – a létesítő okmányra bízta azt, hogy meghatározza az egyes tagok által teljesítendő vagyoni hozzájárulás mértékét és a társaság rendelkezésére bocsátásának időpontját. A létesítő okmányban foglalt kötelezettség megszegése a tagsági jogviszony megszűnését vonja maga után. A kft. alapítása körében a vagyoni hozzájárulás rendelkezésre bocsátásának ütemezésére vonatkozóan a törvény nem rögzíti az elvárt magatartást, de arra, hogy létezik egy „ideálkép” következtethetünk abból, hogy a jogalkotó jogkövetkezményt fűz a „kimondatlan” követelmény megsértéséhez.

Attól függően, hogy a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás értéke milyen hányadot képvisel a törzstőkében, a tagoknak más határidőben kell az apportot a társaság rendelkezésére bocsátani.

- a) Ha alapításkor a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás értéke eléri vagy meghaladja a törzstőke felét, az apportot a nyilvántartásba-vételi kérelem benyújtásáig teljes egészében a társaság rendelkezésére kell bocsátani. [3:163. § (1) bek.]
- b) Ha a törzstőke felénél kisebb értékű az apport, akkor a teljesítés határidejének meghatározását a törvény a társasági szerződésre bízta. A jogalkotó azonban nem tartja szerencsésnek azt, ha túlzottan elhúzódik az apportszolgáltatás,

ezért a – törvényben nem rögzített – elvárásától eltérő, annál hosszabb apportszolgáltatási határidőt szankcionálja. (lásd 2.2.2. alfejezetben)

## **2.2. Jogkövetkezmény**

### **2.2.1. A pénzbetétrel kapcsolatos jogkövetkezmények**

A társasági szerződés pénzbetétre vonatkozó – 2.1.1. alfejezetben bemutatott tartalmú – rendelkezései kettős jogkövetkezményt váltanak ki, egyrészt osztalékfizetési moratórium lép életbe, másrészt a törvény meghatározza a tagokat terhelő helytállási kötelezettség mértékét.

- a) A társaság nem fizethet osztalékot a tagoknak egy bizonyos ideig.
- aa) Az osztalékfizetési moratórium emlékeztet a „mini GmbH.” esetén a német jog által alkalmazott megoldásra. Mind a német mind a magyar jog azt igyekszik biztosítani, hogy a társaság vagyona idővel elérje a jogalkotó által preferált törzstőke-minimumot. Hasonlóságot mutat a két megoldás abban is, hogy egy jogszabályban nem tiltott, sőt kifejezetten lehetővé tett megoldás esetén alkalmaz a tagok számára hátrányos jogkövetkezményt. A magyar jog radikálisabb, mert a nyereség teljes összegét elvonja a tagoktól, míg a német jog megelégszik azzal, hogy a nyereség negyedét tartsák vissza és fordítsák a társasági vagyon növelésére.
- ab) Felhívjuk a figyelmet a magyar jog szerinti osztalékfizetési moratórium általános jellegére, nevezetesen arra a tényre, hogy egyik tag számára sem fizethető osztalék, még a pénzbetétét teljes egészében és határidőben teljesítő tag részére sem.
- ac) A társaság mindaddig nem fizethet osztalékot a tagoknak, amíg a ki nem fizetett és a tagok törzsbetétére az osztalékfizetés szabályai szerint elszámolt nyereség a tagok által teljesített pénzbeli vagyoni hozzájárulással együtt el nem éri a törzstőke mértékét [Ptk. 3:162. § (1) bek.]. „A Ptk. lényegében biztosítja a törzstőkének a társaság nyereségéből való feltöltését, vagyis azt, hogy a tagok ne saját vagyonukból, hanem a társaság eredményes működése során megtermelt nyereségből fedezzék a törzstőke összegét.”<sup>5</sup>
- b) A tagok helytállása
- Az osztalékfizetési moratórium tartama alatt bekövetkezhet az a helyzet,

---

5 PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog – Kommentár a gyakorlat számára. I. kötet.* Ötödik kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2018, 210.

hogyan a társaság vagyona nem fedezi a kft. tartozásait (még a ki nem fizetett osztalékokkal együtt sem<sup>6</sup>). Ekkor – a Ptk. szerint – szükség van a társaság tagjainak a helytállására.<sup>7</sup> A Ptk. 3:162. § (2) bekezdése szerint ilyen esetben a tagok a még nem teljesített pénzbeli vagyoni hozzájárulásuk összegének erejéig kötelesek helytállni a társaság tartozásaiért.

### 2.2.2. Az apporttal kapcsolatos jogkövetkezmény

Ha a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást a társaság alapításakor nem bocsátották teljes egészében a társaság rendelkezésére és a fennmaradó apport szolgáltatására a társasági szerződés a nyilvántartásba vételtől számított három évnél hosszabb határidőt állapít meg, akkor e rendelkezés – a három évet meghaladó részében – semmis. [3:163. § (2) bek.]

## 3. Kritikai megjegyzések, javaslatok a jogszabályi feltételekhez

### 3.1. Lehetőség vagy megvalósulás?

A Ptk. 3:162. § (1) bekezdése kettős hipotézist alkalmaz, mindkettő a társasági szerződés olyan rendelkezéséhez kapcsol jogkövetkezményt, amely egyes tagokra – vagy a tagokra általában – kedvező tartalmú. Hitelezővédelmi szempontból nem logikus az a megoldás, amely a szerződéses rendelkezéstől teszi függővé a szankciót, nem a pénzbeli hozzájárulás tényleges mértékétől. Szankció sújtja a társaság tagjait a társasági szerződés tartalma miatt, noha a tagok esetleg nem használták ki a lehetőséget és valamennyien legalább a pénzbetétek felét szolgáltatták a nyilvántartásba vételi kérelem benyújtásáig és a hátralékot is a társaság nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül szolgáltatják.

A Gt. 115. § (1) bekezdése korábban attól tette függővé a társaság bejegyzését, hogy a bejegyzési kérelem benyújtásáig minden egyes pénzbeli hozzájárulásnak legalább felét a társaság javára befizették-e. A régi szabály – hitelezővédelmi szempontból precízebben – a jogkövetkezmény alkalmazását a tényleges teljesítés mértékéhez köthette, nem attól tette függővé, hogy miként szolt a társasági szerződés.

---

6 Az osztalékfizetési moratórium révén a tag pénzbetéte folyamatosan növekszik a rá jutó – de részére ki nem fizethető – osztalék mértékével.

7 A társasági tagot a társaság tartozásáért terhelő helytállási kötelezettség természetére lásd MISKOLCZI BODNÁR Péter: Felelősség és helytállás. *Glossa Iuridica*, 2017/1-2, 111-145.

### 3.2. A jogszabályszoveg és az indokolás eltérése

A Ptk. szövege arról szól, hogy „valamelyik tag” számára biztosít kedvezményt a társasági szerződés. Az indokolás viszont azt látszik igazolni, hogy a jogalkotó nem arra az esetre „méretezte” a szabályt, hogy egy vagy néhány tag részesül előnyben (kevesebbet fizet az alapításkor, és/vagy hosszabb határidőt állapítanak meg számára a hátralék befizetésére). Az indokolás azt tekinti jellemzőnek, hogy a társasági szerződés valamennyi tagot egyformán feljogosítja arra, hogy egyáltalán nem fizessen a saját vagyonából a társaság számlájára, hanem pénzbetétjének teljes összegét majd a felhalmozott osztalékok alkotják majd. „A társasági szerződésben ilyenkor is meg kell határozni a törzstőke és a törzsbetétek összegét, de azt a tagoknak nem kell befizetniük a társaság részére, hanem a társaság eredményes működése során megtermelt nyereségből lehet megteremteni a fedezetet. A társasági szerződés ilyen rendelkezése esetén a társaság megkezdheti működését úgy, hogy a törzstőkéje nincs fedezve vagyoni hozzájárulásokkal, ami a hitelezői érdekeket jelentős mértékben veszélyezteti. Ezért (...) a társaság mindaddig nem fizethet ki a tagjai részére osztalékot, amíg a megtermelt és a társaság számára visszatartott nyereség nem fedezi a törzstőke teljes összegét.”<sup>8</sup> Nagyon fontosnak tartom annak tekintetbe vételét, hogy az indokolás kiinduló pontja az, hogy a tagok egyáltalán nem teljesítenek vagyoni hozzájárulást, mert így lesz érthető az indokolásnak az a – Ptk. szövegének egyébként ellentmondó – része, mely szerint „a társaság mindaddig nem fizethet ki a tagjai részére osztalékot, amíg a megtermelt és a társaság számára visszatartott nyereség nem fedezi a törzstőke teljes összegét.” Az indokolás szerint a pénzbetét teljes mértékben a tag részére ki nem fizetett osztalékokból áll, míg a törvényszöveg szerint ez „a tagok által teljesített pénzbeli hozzájárulással együtt” veendő figyelembe. Érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az indokolás idézett szabálya csak arra az esetre vonatkozik, ha egyik tag sem teljesített pénzbefizetést.

---

8 Az indokolás vonatkozó részének teljes szövege a következő: „A társasági szerződésben ilyenkor is meg kell határozni a törzstőke és a törzsbetétek összegét, de azt a tagoknak nem kell befizetniük a társaság részére, hanem a társaság eredményes működése során megtermelt nyereségből lehet megteremteni a fedezetet. A társasági szerződés ilyen rendelkezése esetén a társaság megkezdheti működését úgy, hogy a törzstőkéje nincs fedezve vagyoni hozzájárulásokkal, ami a hitelezői érdekeket jelentős mértékben veszélyezteti. Ezért a Javaslat az ilyen esetekre két garanciális szabályt állapít meg. Egyrészt a társaság mindaddig nem fizethet ki a tagjai részére osztalékot, amíg a megtermelt és a társaság számára visszatartott nyereség nem fedezi a törzstőke teljes összegét. Ez hivatott biztosítani azt, hogy a törzstőke feltöltése a lehető leghamarabb megtörténjen”.

### **3.3. Az orvoslás lehetőségének a hiánya**

Az a megoldás, amely a szerződés tartalmához, nem pedig a pénzbeli vagyoni hozzájárulás tényleges szolgáltatási körülményeihez fűz jogkövetkezményt kizárja annak lehetőségét, hogy a tagok a szerződésben írt mértéket meghaladó összegű, vagy a szerződésben rögzített határidő letelte előtti pénzbefizetéssel elkerüljék a rájuk váró szankciót. A pénzbetétek nagyobb hányadának gyors befizetése a hitelezők érdekét is szolgálná, javítaná a társaság működési lehetőségeit, pótlólagos fedezetet biztosítana a kiadásokhoz, munkabérekhez. Sokak számára előnyös lenne tehát az, ha a kft. tagjai nem használnák ki társasági szerződésben szereplő lehetőségeket. A szerződésben rögzített-nél nagyobb hányadú és/vagy gyorsabb befizetés a tagok számára azzal az előnnyel járna, hogy elkerülhetnék a rájuk váró szankciót. A joggyakorlatnak azzal is ösztönözni kellene a szerződésben vállaltnál nagyobb alapításkori pénzbefizetést és a hátralék egy éven belüli befizetését, hogy ilyen esetben eltekint a törvényi következmények alkalmazásától.

### **3.4. A szerződésmódosítás hatása**

A gyakorlatban felmerülhet az az eset, hogy az első osztalékfizetésről döntést hozni készülő taggyűlés előkészítése során észlelik azt, hogy a társasági szerződés rendelkezése miatt – átmenetileg – nem lehet osztalékot fizetni. Vajon, ha rá tudják beszélni a társasági szerződés rendelkezése által kedvező fizetési helyzetbe került tagot (tagokat) arra, hogy – a kedvezményről lemondva – hozzájáruljon (hozzájáruljanak) a szerződés módosításához, akkor a módosított, és így a 2.1. alfejezetben írt rendelkezések egyikét sem tartalmazó társasági szerződésre tekintettel lehet-e osztalékot fizetni? A 3.2. alfejezetben írt előnyökre tekintettel támogatnánk azt, ha a bírói gyakorlat elfogadná a módosítás lehetőségét, és erre tekintettel eltekintene az osztalékfizetési moratóriumtól.

### **3.5. A tőkefeltöltés végső határideje**

Az, hogy a társasági nyereségből mikorra lehet feltölteni a törzstőke pénzbetét részét két – nehezen megjósolható – körülménytől függ. Nem látható előre az, hogy egy frissen alapított társaság esetében a működés mikortól válik nyereségesé, és milyen mértékű lesz a nyereség. A Ptk. nem szab végső határidőt a nyereségből való tőkefeltöltés teljesítésére, de ez nem jelenti azt,

hogy a tőkefeltöltés bármeddig tarthatna. A társasági szerződésben ugyanis meg kell határozni a vagyoni hozzájárulás teljesítésének határidejét, ami ap-  
port esetén nem lehet a cégbejegyzéstől számított három évnél hosszabb,  
pénzbefizetés esetén viszont a tagok akaratán múlik csak a határidő hossza.  
A tagok nem tudhatják előre, hogy a nyereségből való osztalékok felhalmo-  
zása nyomán mikorra áll elő az a helyzet, amelyhez a Ptk. az osztalékfizetési  
moratórium megszűnését fűzi. Két eset lehetséges.

- a) Akkor, ha a társaság sikeresebben működik, mint ahogy azt a tagok az alapításkor remélték, akkor a ki nem fizetett osztalékok vártnál nagyobb mértéke miatt a társasági szerződésben rögzített időpontnál korábban megvalósul az, hogy valamennyi tag szerződésben vállalt pénzbetéte a társaság rendelkezésére áll. Ez a hitelezőkre, a tagokra, a társaságra és annak munkavállalóira kedvező helyzet, nem igényel további intézkedést.
- b) Akkor, ha a társaság kevésbé sikeres, mint ahogy azt a tagok az alapításkor remélték, akkor a ki nem fizetett osztalékok vártnál kisebb mértéke miatt a társasági szerződésben a pénzbetétek teljesítésére meghatározott végső időpont hamarabb elérkezik, mint ahogy megvalósulna az, hogy valamennyi tag szerződésben vállalt pénzbetéte teljes mértékben a társaság rendelkezésére áll. Ez a hitelezőkre, a tagokra, a társaságra és annak munkavállalóira kedvezőtlen helyzet. Ilyenkor azok a tagok, akiknek a pénzbetéte az általuk befizetett és a részükre nem folyósított osztalékkal együtt sem éri el a társasági szerződés szerinti mértéket, kénytelenek a még hiányzó részt a társasági szerződésben meghatározott határidő letelte előtt befizetni. Abban az esetben, ha erre nem kerül sor, az ügyvezető felszólítja őket a teljesítésre. A befizetés elmaradása esetén a tagsági jogviszonyuk a törvény erejénél fogva megszűnik. Látható tehát, hogy a tőkefeltöltés új lehetősége – miközben alapvetően kedvező a tag számára – keletkeztet bizonyos kockázatot. A tag nem lehet biztos abban, hogy a részére nem folyósított osztalékok fedezik-e a befizetéséből hiányzó részt. A tag nem tudhatja azt sem, hogy a társasági szerződésben rögzített véghatáridő idején rendelkezik-e majd elegendő likvid tőkével ahhoz, hogy addigi hozzájárulásait kiegészítse az általa vállalt pénzbetét teljes összegére. Az „addig nyújtózkodj, ameddig a takaród ér” népi bölcsességétől egyre távolabb kerülő jogi lehetőségek tehát nem csupán előnyöket biztosítanak, de kockázatot is keletkeztetnek a kedvezményt igénybe vevő tag(ok) számára.

#### 4. Kritikai megjegyzések, javaslatok az osztalékfizetési moratórium egyes szabályaival kapcsolatban

##### 4.1. Az osztalékfizetési moratórium indokolatlanul általános hatása

- a) A társasági tagok helyzetét indokolatlanul változtatja meg az osztalékfizetési moratórium általános jellege, nevezetesen az, hogy a kft. egyik tagja számára sem fizethető osztalék.
- aa) Az a következmény, hogy az osztalékfizetési moratórium idején a kft. minden tagja hátrányos helyzetbe kerül, nincs összhangban a norma hipotézis részével, amely szerint elegendő, ha a társasági szerződés egy tag számára biztosít kedvezményt<sup>9</sup>.
- ab) Az általános osztalékfizetési moratórium nem méltányos azokkal a tagokkal szemben, akikre nem vonatkozott a társasági szerződés említett rendelkezése, és pénzbetétjük több mint felét befizették a társaság nyilvántartásba vételi kérelmének benyújtásáig és a hátralékot is a társaság nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül befizetik. Az ilyen személyeket sújtó első hátrány az, hogy egy ideig nem kapnak osztalékot, noha nem részesültek kedvezményben és maguk részéről mindent megtettek annak érdekében, hogy a társaság hozzájusson ahhoz a vagyonhoz, amelyet a társasági szerződésben részére meghatároztak. A tanulmány további részében bemutatjuk, hogy nem csupán az osztalékhoz jutás későbbi időpontja, hanem annak esetleges elmaradása is veszélyezteti az ilyen tagokat. További hátrányt jelenthet számukra az, hogy a tagok helytállására vonatkozó szabály egy lehetséges értelmezése folytán a hitelezők követeléseinek a kiegyenlítése is kötelezhetik őket.
- b) Az osztalékfizetési moratórium általános jellege – áttételesen – minden tagot arra ösztönöz, hogy saját jól felfogott érdekében ne fogadjon el olyan tartalmú társasági szerződést, amely ilyen hátrányos következményekkel jár számára, anélkül, hogy bármilyen előnyt élvezne. A társaság tagjainak tehát lehetőségük van arra, hogy elkerüljék az osztalékfizetési moratóriumot azáltal, hogy nem járulnak hozzá ahhoz, hogy a társasági szerződés olyan kedvezményt biztosítson más tag(ok) számára, amely az osztalékfizetés automatikusan felfüggesztését vonja maga után. Ez a – saját

---

9 A kedvezmény lehet a pénzbetét teljesítésére biztosított alapításkori kedvező mérték, vagy hosszabb befizetési határidő.

szempontjukból logikus – lépés viszont korlátozza a tőkefeltöltés új jogintézményének gyakorlati megvalósulását. A társasági tagok szempontjából célszerű, hogy a társasági szerződések valamennyi tag számára egyforma mértékű és/vagy határidejű kedvezményt biztosítsanak. Valószínűsíthető, hogy ez lesz a jellemző megoldás, noha a törvényszöveg „egyes tagok” fordulata azt sugallja, hogy nem mindenki kap kedvezményt.

### **4.2. Az osztalékfizetési moratórium és a hitelezői érdekek**

Az osztalékfizetési moratórium bevezetését – az indokolás szerint – a társaság hitelezőinek érdekvédelme indokolta. El kell ismerni azt, hogy az osztalékfizetési moratórium hozzájárul ahhoz, hogy a társaság hitelezői számára biztosítékul szolgáló vagyon gyarapodjon. Ez azonban annak ellensúlyozására hivatott, hogy a kft. tagjai akár egy fillér vagyoni hozzájárulás nélkül is alapíthatnak társaságot. Bármilyen nagy is legyen majd az első év nyeresége, a mérleg megállapításáig az olyan társaságok, ahol a tagok maximálisan kihasználják a tőkefelöltés lehetőségét, nem rendelkeznek vagyonnal, és így a hitelezők érdekét szolgáló vagyoni fedezettel sem. Még mielőtt bárki abba a hitbe ringatná magát, hogy a tőkefeltöltés és az osztalékfizetési moratórium összességében jól szolgálja a hitelezőket, fel kell, hogy hívjuk a figyelmet arra, hogy a helyzet kifejezetten hátrányos számukra. Az osztalékfizetési moratórium nem képes ellensúlyozni a vagyoni hozzájárulás nélküli alapítás hitelezők érdekeire gyakorolt negatív hatásait.

Másrészt viszont a 4.3.2. alfejezet b) pontjában azt is fogjuk látni, hogy – az osztalékfizetési moratórium túl késői megszűnése miatt – egy ponton túl a moratórium fenntartása már nem indokolható a hitelezői érdekek védelmével.

### **4.3. Az osztalékfizetési moratórium megszűnésének feltétele**

#### **4.3.1. Értelmezési probléma**

A törvényszövegben többes számban használt „tagok” kifejezés kétféle értelmezést tesz lehetővé:

- a) A szigorúbb értelmezés szerint a 3:162. § (1) bekezdésének szabályát úgy kell érteni, hogy az ott írt helyzetnek valamennyi tag tekintetében be kell következni.
- b) A megengedőbb értelmezés szerint a „tagok” kifejezéssel a jogalkotó a tagok összességét jelöli, tehát az egyik tag „túlfizetése” kiegyenlítheti a



másik tagnál jelentkező hiányt. A jogirodalomban olvasható a megengedő értelmezést valló álláspont is: „A tilalom megszűnéséhez nem szükséges, hogy valamennyi tag teljes összegben teljesítse a törzsbetétét, elegendő, ha a teljesített pénzbeli hozzájárulások és az osztalékként ki nem fizetett nyereség összege eléri a törzstőke mértékét”.<sup>10</sup>

A szigorúbb értelmezés mellett szól a hagyomány, nevezetesen az, hogy a Gt. minden egyes tag esetén ragaszkodott a teljesítéshez, A szigorúbb értelmezés indokoltságát erősíti az, hogy az osztalékfizetési moratórium előzménye a társasági szerződésnek egy olyan rendelkezése, amely egyetlen tag preferálása esetén is kiváltja a jogkövetkezményt. Logikusan feltehető, hogy a norma hipotézise és rendelkező része azonos logika mentén halad. A megengedőbb értelmezés mellett viszont azzal lehet érvelni, hogy a tőkefeltöltési szabály lényegesen különbözik a korábbi megoldástól. A továbbiakban a szigorúbb értelmezést tekintjük kiinduló pontnak, jelezve, hogy a később jelzett problémák egy része feloldható lenne a megengedőbb értelmezés követésével.

### 4.3.2. A viszonyítási pont meghatározásának a problémája

Kételyeinknek adunk hangot az osztalékfizetési moratórium megszűnésének meghatározásával kapcsolatosan. Egyértelmű, hogy a halmozódó osztalékokat hozzá kell számítani a tagok által teljesített pénzbeli vagyoni hozzájáruláshoz. Az így kapott összeget – megítélésünk szerint – nem a társaság törzstőkéjéhez kellene viszonyítani, hanem a pénzbetétek – társasági szerződésben rögzített – összegéhez. A két érték csak azoknál a társaságoknál esik egybe, ahol a tagok egyike sem vállalkozott apportszolgáltatásra. Olyan társaságok esetén, ahol apport is szerepel tagok vagyoni hozzájárulásában két probléma is adódik abból, hogy a jogalkotó nem figyel az apportra, csak a pénzbeli szolgáltatásra koncentrál, de mégis – az apportot is magában foglaló – törzstőke teljes mértékének elérését szabja az osztalék kifizethetőségének a feltételül:

a) Ha a társasági szerződés szerint apporttal is hozzá kell járulni a törzstőkéhez és a társaság alapítása során a teljes apport szolgáltatására sor kerül, akkor a társaság rendelkezésére bocsátott apport értéke indokolatlanul figyelmen kívül marad az osztalékfizetési moratórium befejezéséhez figyelembe veendő vagyoni elemek közül. Emiatt a teljesített pénzbetétek és a ki nem fizetett osztalékok együttes értéke nem éri el a társaság törzstőkéjét

---

10 LEHOCZKI (2017a) i. m. 9.

(mert a teljesített apportot nem veszi figyelembe csökkentő tényezőként a Ptk., de a szerződés szerinti apport értéke szerepel a törzstőkében). Ennek következtében – a törvény rendelkezését betű szerint alkalmazva – nem fizethető osztalék. Valójában nincs hitelezővédelmi probléma, a teljes törzstőke a társaság rendelkezésére áll, csak megfelelkezett a jogalkotó arról a lehetőségről, hogy apportot is szolgáltatnak. Ebben a helyzetben viszonylag egyszerűen orvosolható a törvényszöveg pontatlansága. Csak annyi a teendő, hogy az apportot is figyelembe kell venni a teljesített pénzbefizetések és a ki nem fizetett osztalékok mellett, így e három tétel összegének kell elérnie a társaság törzstőkéjeként a szerződésben meghatározott összeget. A 4.3.1. alfejezet a) pontjában írt szigorúbb értelmezés minden egyes tag esetében a teljesített pénzbefizetésének, a tagra elszámolt, ki nem fizetett osztaléknak és az adott tag által szolgáltatott apportnak együttesen el kell érni a tag törzsbetétjének mértékét.

- b) A társasági szerződés az apport teljesítésére haladékot adhat abban az esetben, ha a teljes apport szolgáltatására nem kerül sor a társaság alapítása során. Erre azért van lehetőség, mert a 3:163. § (1) bekezdés nem követeli meg az azonnali apportszolgáltatást, ha az apport értéke nem éri el a törzstőke felét. Három évnél nem hosszabb határidő tűzését a jogalkotó jogszerűnek fogadja el és hitelezővédelmi szempontból sem kifogásolja. Az osztalékfizetési moratórium – álláspontunk szerint nem kellően precízen megfogalmazott szabálya – alapján osztalékfizetésre akkor sem kerülhet sor az apport teljes körű szolgáltatásának megtörténteig – akár három évig – ha valamennyi tag a társaság nyilvántartásba vételétől számított egy éven belül, teljes mértékben befizette az általa vállalt pénzbetétet. A cégbejegyzést követő második és harmadik évben tehát ilyen esetben anélkül halmozódnak az osztalékként ki nem fizethető összegek, hogy a hitelezők érdekvédelve ezt indokolná. A társaság hitelezői a Ptk. alapján nagyobb fedezethez jutnak, mint a Gt. alapján. Ennek a kedvezőbb helyzetnek azonban az a forrása, hogy a társaság tagjai még akkor se kapnak osztalékot, ha a teljesített apport, a pénzbefizetés és a ki nem fizetett osztalékok együttes értéke már meghaladja a társaság törzstőkéjét, – a 4.3.1. alfejezet a) pontjában írt szigorúbb értelmezés esetén – oly módon, hogy minden tag teljesítette a rá eső vagyoni hozzájárulást.

A most vitatott rendelkezés magyarázata alighanem ott keresendő, hogy a jogalkotó külön-külön szabályozta a pénzbetétekre és az apportra vonatkozó következményeket, és nem kapcsolta össze a kettőt.

### 4.3.3. Kívánatos joggyakorlat

A bírói gyakorlat számára kétféle korrekciós megoldás is javasolható:

- a) Amennyiben a Ptk. 3:162. § (1) bekezdését szó szerint alkalmazzák – nevezetesen a törzstőkéhez viszonyítják a teljesített pénzbetéteket és a ki nem fizetett osztalékot –, akkor vegyék figyelembe a teljesített apportot is. A megoldás azért lenne logikus, mert ha az egyik oldalon tekintetbe kell venni a társasági szerződés szerinti apportot, amely a törzstőke részét képezi, akkor a másik oldalon a már teljesített apport értékére is tekintettel kellene lenni. A már teljesített apport értékének a figyelmen kívül hagyása ugyanis azt eredményezi, hogy az osztalékfizetési moratórium indokolatlanul elhúzódik, noha a pénzbetétek az elvárt mértékben és határidőre teljesültek. Az már teljesített apport figyelembe vétele orvoslja a tagok kedvezőtlen osztalékfizetési helyzetét abban az esetben, ha az apportszolgáltatás teljes körűen megtörtént az alapítás során a cégbejegyzési kérelem benyújtását megelőzően.
- b) A másik korrekciós lehetőség az, hogy ne a törzstőkéhez, hanem a tagok által vállalt pénzbetétek összegéhez viszonyítsák a társaság rendelkezésére álló pénzeszközöket. Ez a második megoldás még kedvezőbb, mint az a) pontban említett, ezért ennek alkalmazását javasoljuk a joggyakorlat számára. A tagok által vállalt pénzbetétek összegéhez való viszonyítást egyrészt azért véljük jobb megoldásnak, mert a hipotézis is a tag pénzbetétjéhez – a pénzbetét alacsony mértékének engedélyezéséhez vagy elhúzódó befizetésének a lehetővé tételéhez – kötődött. Az általunk javasolt megoldást azért tarjuk valamivel precízebbnek az összes vagyoni szolgáltatásnak a teljes törzstőkéhez való viszonyításánál, mert így az apport teljesítésére legálisan biztosítható egy évnél hosszabb határidő kihasználása nem eredményezne – indokolatlan – osztalékfizetési moratóriumot.

### 4.4. Az osztalék sorsa

Nem tartalmaz rendelkezést a Ptk. arra vonatkozóan, hogy az osztalékfizetési moratórium megszűnése után mi történjék a korábban a tagoknak ki nem fizetett osztalékokkal. A 3: 162. § (1) bekezdése a „tagok törzsbetétére az osztalékfizetés szabályai szerint elszámolt nyereség” említésével – álláspontunk szerint azt írja elő, hogy az adózás és az esetleges egyéb kötelezettségek teljesítését követően megmaradó felosztható nyereségből az egyes tagra jutó – de ki nem fizethető – osztalékot úgy kell tekinteni, mintha azt a tag fölvette

volna, és ezt követően be is fizette volna a társaságnak. Az osztalék tehát a pénzbetét részévé válik, csökkentve a tag által még teljesítendő pénzbefizetési kötelezettséget, azaz a tag hátralékát. Előfordulhat az, hogy két – azonos összegű pénzbetétet vállaló – tag közül az egyik kisebb hányadot fizet be. Emiatt a rá jutó osztalék is kisebb lesz, mert a 3:185. § (2) bekezdése szerint a tag osztalékra a már teljesített vagyoni hozzájárulása arányában jogosult. Ebből az következik, hogy az azonos összegű pénzbetétet vállaló tagok közül a nagyobb hányadot befizető tag hátraléka hamarabb megszűnik a rá jutó és pénzbetétét növelő nagyobb osztalék eredményeképpen. A következő évi mérleg nyomán még inkább nyílik az olló a két tag „teljesített” pénzbetéte között. A harmadik évben a nagyobb befizetési hányaddal induló tag a felhalmozott osztalékkal már esetleg eléri a pénzbetétjének értékét, de osztalékot ezt követően sem kaphat mindaddig, amíg valamennyi tagnak megszűnik a hátraléka. A kérdés az, hogy mi történik a ki nem fizetett osztalékokkal, akkor, amikor minden egyes tag pénzbetéte a társaság rendelkezésére áll, sőt néhányuk ennél többet is teljesített. Megítélésünk szerint meg kell különböztetni két helyzetet.

- a) Az egyik – a Ptk. szövege alapján könnyebben megítélhető – esetben a tag törzsbetéte éppen eléri a társasági szerződésben rögzített mértéket a részére ki nem fizetett osztalékoknak a törzsbetétjére történő elszámolásával. Az ilyen tag még nem kaphat osztalékot. Egész pontosan az utolsó osztaléknak – álláspontunk szerint – megkaphatja azt a részét, amely már meghaladja az általa vállalt pénzbeli szolgáltatás értékét.
- b) Nem gondolta végig a jogalkotó a másik tag helyzetét, aki már eleve teljesítette a teljes törzsbetétjét, vagy a – részére ki nem fizetett – korábbi osztalékok révén már korábban elérte a szerződés szerinti mértéket, de ezt követően sem kapja meg a neki járó osztalékot. Ennek egyedüli oka az, hogy a társasági szerződés más tagnak vagy más tagoknak nyújtott kedvezménye miatt mindenkire kiterjedt az osztalékfizetési moratórium. Ebben a helyzetben nem értelmezhető a „tagok törzsbetétére az osztalékfizetés szabályai szerint elszámolt nyereség” fordulata a Ptk.-nak. A kötelezettsége teljesülését követően a tagnak ki nem fizetett osztalék automatikusan nem növelheti a tag törzsbetétjét, de nem is kerülhet a társaság tulajdonába. Így – egyéb megoldás hiányában – a korábban ki nem fizetett osztaléknak a pénzbetéte fölötti részét ki kell fizetni a tag számára azt követően, hogy – a Ptk. vitatható megfogalmazása szerint – a társaság törzstőkéje – álláspontunk szerint – a tagok pénzbetéteinek együttes összege elérte a társasági szerződésben rögzített szintet. Ez az

utólagos osztalékfizetés nem fenyegeti a társaság hitelezőinek a helyzetét, mert erre csak azt követően kerülhet sor, hogy minden egyes tag pénzbetétje a társaság rendelkezésére áll.

### **4.5. A később kifizetett osztalék kamatai**

Kérdésként merül fel az, hogy igényt tarthat-e a tag a későn kifizetett osztalék kamataira? Differenciált válasz látszik indokoltnak:

- a) Az olyan ki nem fizetett osztalék, ami a tag pénzbetétét növeli a tag vagyoni hozzájárulásának tekintendő és erre a részre is osztalékot számolnak majd el a következő éves beszámoló idején. Az ilyen ki nem fizetett osztalék után nem jár kamat.
- b) Az olyan ki nem fizetett osztalék, ami már nem növeli a tag pénzbetétét, mert az már az osztalék nélkül is elérte a szerződésben vállalt mértéket, már nem tekinthető a tag vagyoni hozzájárulásának és erre osztalékot sem számolnak majd el. Véleményünk szerint az ilyen visszatartott osztalékokra kamatot kell fizetni. A kamat ugyanis a pénzhasznaulat ellenértéke, márpedig az osztalékokat nem vitásan a társaság használta abban az időszakban, amikor kifizetésüket a törvény tiltotta.

## **5. A tagok helytállásával kapcsolatos kételyek**

Abban az esetben, ha az osztalékfizetési moratórium tartama alatt bekövetkezik az a helyzet, hogy a társaság vagyona nem fedezi a kft. tartozásait, akkor – a Ptk. szerint – szükség van a társaság tagjainak a helytállására. A Ptk. 3:162. § (2) bekezdése szerint ilyen esetben a tagok a még nem teljesített pénzbeli vagyoni hozzájárulásuk összegének erejéig kötelesek helytállni a társaság tartozásaiért.

### **5.1. Értelmezési nehézség**

Nem szerencsés az a megfogalmazás, amelyben a társaság tagjai többes számban szerepelnek, mert lehetőséget ad – véleményünk szerint – téves értelmezésre is. A Ptk. egyik kommentárja szerint „A szabály megfogalmazásából egyértelmű, hogy mindaddig fennáll minden tag helytállási kötelezettsége a társasági tartozásokért, amíg a törzsbetét további befizetésekkel, illetve a visszatartott nyereségből teljes egészében nincs fedezve. Hiába fizetné be az egyik tag a saját törzsbetétét, a helytállási kötelezettsége ennek ellenére fennmarad addig, amíg a teljes törzstőke fedezete rendelkezésre nem áll a

társaságnál”.<sup>11</sup> A kkt. tagjait és a bt. beltagját terhelő helytállási kötelezettség kiterjed a társaság vagyonából nem fedezhető valamennyi tartozásra. Kft. esetén azonban a tag helytállása fogalmilag a saját vállalt vagyoni hozzájárulásából még nem teljesített pénzösszeg és/vagy apport teljesítését jelenti. A kft. tagjának helytállási kötelezettsége nem terjed ki arra, hogy pótolja egy másik tag vagyoni betétjéből hiányzó részt, azt a hitelezőnek megfizesse. Ha nem így lenne, az bizonytalanná tenné a kft. tagjának helyzetét és visszatarzana attól, hogy a kft. tagjává váljon. Apportszolgáltatás esetén – az esetek többségében – fizikailag sem lenne képes a kft. tagja arra, hogy teljesítse a másik tag által vállalt apportot, vagy annak még hiányzó részét. Megítélésünk szerint a Ptk. 3:162. § (2) bekezdése sem tekint el a kft. tagi helytállásnak ettől az alapvető konstrukciójától. Ha ez lett volna a jogalkotó célja, akkor ezt egyértelműen kellett volna megfogalmazni, kifejezetten rögzítve a tagok egyetemleges helytállási kötelezettségét. Ilyen egyértelmű rendelkezés hiányában a Ptk. 3:162. § (2) bekezdésében foglaltakat – álláspontunk szerint – úgy kell értelmezni, hogy minden egyes a tag az általa még nem teljesített pénzbeli vagyoni hozzájárulás összegének erejéig köteles helytállni a társaság tartozásaiért. Megítélésünk szerint mivel a Ptk. nem nyilvánította ki a kft. tagjainak egyetemleges helytállási kötelezettségét, a tagok osztott kötelmi helyzetben vannak. Az osztott kötelemben minden kötelezett a saját kötelezettségével tartozik. A vizsgált esetben a társaság tartozásáért való helytállás csak azon tagoknak esetében keletkezett érdemi fizetési kötelezettséget, akik még nem teljesítették a saját befizetési kötelezettségüket.

## **5.2. Figyelmen kívül hagyott körülmények**

Amennyiben az 5.1. alfejezetben írt értelmezésünk helytálló, akkor azt is meg kell állapítani, hogy a Ptk. 3:162. § (2) bekezdésében írt rendelkezés nincs tekintettel három körülményre.

### **5.2.1. A tagok helytállásának a mértéke**

Lehetséges, hogy a tag apport szolgáltatására is vállalkozott, de e kötelezettségének – részben, vagy egészben – még nem tett eleget. Ilyen esetben a tag által még nem teljesített apport értékét is hozzá kellene adni ahhoz az

---

11 VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 1. kötet.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 375.

összeghez, amellyel a tag a társaság tartozásáért helytállni tartozik. A Ptk. hatályos szövege indokolatlanul megfeledeznek arról, hogy a tag tartozik a létesítő okirat alapján általa vállalt, de még nem teljesített szolgáltatással, ide értve nem csak a pénzzolgáltatást, de az apportot is.

### 5.2.2. A tagok helytállásának az esedékessége

Pusztán az a körülmény, hogy a társaság aktuális vagyona nem fedezi a társaság tartozásait, még nem következik az, hogy azonnal a társasági tagok helytállására kerül sor. Lehetséges, hogy a társasági szerződés pótbefizetési kötelezettséget (Ptk. 3:183. §) ír elő, amelynek teljesítése megnöveli a társaság vagyonát, amelyből kiegyenlíthetők a tartozások.

### 5.2.3. A tagok helytállásának hatása a tagi jogviszonyok arányosságára

Az osztalékfizetési moratórium révén előállhat az a helyzet, hogy a tagok egy része már teljesítette a vállalt pénzbeli hozzájárulását, míg mások nem. Az első csoport tagjainak járó, de a moratórium miatt ki nem fizethető osztalék átmenetileg társasági vagyonnak minősül és fedezetül szolgál a társasági hitelezők követelésére. Előfordulhat az, hogy a hitelezők kielégítését szolgáló társasági vagyonhoz a tagok egy része szerződéses kötelezettségén felül járul hozzá, míg a tagok másik részének a hozzájárulása nem éri el a szerződésben vállalt mértéket. A 3:162. § (2) bekezdésében rögzített helytállási szabály – értelmezésünk szerint – a még hiányzó vagyoni hozzájárulás mértékében maximálja a tag helytállásának a mértékét, de nem orvosolja az osztalékfizetési moratórium révén keletkező túlfizetési helyzetet. A szabály eredményeként összességében a „késedelmeskedő” tag nem veszít többet, mint az általa vállalt befektetés értéke, míg más tagok ezen felül elveszítik a társasági nyereségből őket illető olyan osztalékot is, amelyet – a nem miattuk bekövetkező osztalékfizetési moratórium nélkül – megkaphattak volna.

### 5.3. Keletkezik-e új helytállási kötelezettség?

A Ptk. indokolása úgy tekinti, mintha a tőkefeltöltés kapcsán deklarált helytállási kötelezettség érdemi változást jelentene amiatt, hogy „a tagokat nem illeti meg a korlátozott tagi felelősség kedvezménye”. Kénytelenek vagyunk rámutatni arra, hogy csak főszabályként érvényesül az a kedvező helyzet, amelyre az indokolás utal, nevezetesen, hogy a kft. tagját nem terheli helyt-

állási kötelezettség a kft. tartozásáért. Mindaddig, amíg a tag nem teljesítette vállalt hozzájárulását, a kft. tagját is terheli helytállás, melynek mértéke a vagyoni hozzájárulásának szerződésben rögzített értékéből még hiányzó rész. A tőkefeltöltés kapcsán deklarált helytállási kötelezettség tehát – álláspontunk szerint nem új jogintézmény.

### 6. A rendelkezések funkciója

#### 6.1. A társaságalapítás könnyítése

A társasági szerződés 2.1. alfejezetben írt, a tag számára fizetési kedvezményt biztosító szabályaihoz kapcsolódó – 2.2. alfejezetben írt – következményeknek eddig a pontatlanságait, és korlátozó jellegét emeltük ki, érzékeltetve azt, hogy bizonyos helyzetekben e szabályok a privátautonómiát, a társasági tagok szerződéses szabadságát korlátozzák.

A pénzbetétekre vonatkozó szabályok előzményét is megvizsgálva azonban egyfajta fejlődést, a tagok mozgáskörének a bővülését tapasztalhatjuk.

A Gt. 115. § (1) bekezdése korábban attól tette függővé a társaság bejegyzését, hogy a bejegyzési kérelem benyújtásáig minden egyes pénzbeli hozzájárulásnak legalább felét a társaság javára befizették-e. A Ptk.-t megelőzően tehát nem volt lehetőség arra, hogy a társaság tagja vállalt pénzbeli hozzájárulása felénél kevesebbet teljesítsen a bejegyzési kérelem benyújtásának idején. A Gt. említett szabályához képest a Ptk. megengedi azt, hogy a társasági szerződés lehetővé tegye az 50% alatti alapításkori befizetést, bár osztalékfizetési moratóriumot és helytállási kötelezettséget rendel el ilyen esetre.

A Gt. 115. § (2) bekezdése korábban azt írta elő, hogy a cégbejegyzéstől számított egy éven belül valamennyi pénzbeli hozzájárulást be kell fizetni. A Ptk. egy évnél hosszabb határidő biztosítását is megengedi a társasági szerződésnek. Itt is azt látjuk, hogy a jogalkotó – noha speciális jogkövetkezményt is előír, megenged egy olyan megoldást, amelyet a Gt. korábban egyértelműen tiltott.

A Ptk.-ban rögzített – sok tekintetben kifogásolható – új szankciók ellenére a Ptk. rugalmasabb, amikor olyan esetekben is lehetővé teszi a kft. megalakulását, ha a tagok, vagy valamelyik tag nem képes pénzbeli hozzájárulásnak legalább felét a társaság javára befizetni az alapításkor és/vagy a hátralékot nem tudja egy éven belül a kft. rendelkezésére bocsátani. Ez a rugalmasság kifejezetten célja volt a kodifikációnak. „A társaságok piacra lépését segíti elő az az új rendelkezés, amely lehetővé teszi a törzstőkének a társaság nyereségéből való feltöltését, vagyis azt, hogy a tagok ne saját vagyonukból, hanem



a társaság egyébként felosztható nyereségéből fedezzék a törzstőke összegét.”<sup>12</sup> Ez a jogszabályváltozás mindenképpen pozitív olyan esetekben, amikor a társaság alapításához a régi szabályok szerint szükséges vagyont a tagok nem tudták volna előteremteni, a hatályos rendelkezések alapján azonban létrejöhet a társaság. Kevésbé előnyös az, hogy a tagok olyankor is élhetnek a pénzbeli vagyoni hozzájárulásuk – korábbi szabályhoz képest – csökkentett mértékű, és/vagy késleltetett rendelkezésre bocsátásának lehetőségével, ha a társaságot a régi előírások szerint is létre tudnák hozni. Kifejezetten problémák forrását jelenti az, ha a tagok számára a társasági szerződés nem egyformán csökkenti az alapításkor befizetendő pénzbetét mértékét, vagy nem egyforma hosszúságú – egy évet meghaladó – határidőt biztosít számukra.

Azt, hogy az apport tekintetében nem következett be a pénzbeli vagyoni hozzájáruláshoz hasonló látványos változás, a kommentár egy olyan körülménynek tulajdonítja, amely – valójában – a pénzbetétek esetén is szempont lehetett volna: „Míg a pénzbeli vagyoni hozzájárulás esetén a Ptk. a korábbiaknál nagyobb mozgásteret ad a tagoknak a teljesítés idejének a meghatározásában, a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulások esetén a szabályozás szigorúbb, hiszen az apportra a társaságnak természetben szüksége van, annak teljesítése tehát nem halasztható el beláthatatlan ideig”.<sup>13</sup> Valójában a társaságnak – az 1. fejezetben írt célból – a tagok pénzbetéteire éppúgy szüksége van, mint az apportra. Véleményünk szerint nem a társaság szükségleteiben feltételezett különbség áll a pénzbetétek és a nem pénzbeli hozzájárulás eltérő kezelésének a hátterében. A Ptk. egyfelől megengedi azt, hogy a társasági szerződés lehetővé tegye a pénzbetét felénél is kisebb összeg alapításkori rendelkezésre bocsátását és ne szabja meg a különbszet szolgáltatásának végső határidejét, másfelől hasonló engedményt nem adhat az apportot szolgáltató tag számára. Feltételezésünk szerint a jövőben a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatásra nézve sem elképzelhetetlen egy – a mostanihoz hasonló – enyhítés. A jogszabályváltozás tekinthető a jogalkotó által tett első lépésnek egy olyan úton, amely később olyan esetben is lehetőséget biztosíthat a vagyon nélküli kft. alapítására, ha a felek egy az alapításnál későbbi időpontban apport szolgáltatására is igényt tartanak. Más kérdés, hogy a hitelezőkön kívül a munkavállalók érdekeit is figyelembe kellene venni a tagok kötelezettségeit enyhítő jogi normák kialakítása során, és számukra is garanciát kellene biztosítani.

---

12 Uo.

13 VÉKÁS – GÁRDOS i. m. 376.

## **6.2. A törzstőke növelésének ellensúlyozása**

Az 1. fejezetben említettük, hogy a Ptk. – a hatályba lépését megelőző követelményhez képest – növelte a minimális törzstőke mértékét. Ennek a változásnak a – bizonyos fokú – kompenzálásaként is felfogható az, hogy a kodifikáció során lehetővé tették azt, hogy a befizetések feltételeit a társasági szerződésben a tagok a korábbinál enyhébben rögzítsék. „A Ptk. újításaként bevezetett tőkefeltöltési szabályok – a korábbinál szigorúbb minimáltőke-elvárás ellensúlyozásaként – könnyítik a társaságok alapítását (illetve a működés során tőkeemelést is).”<sup>14</sup> Megjegyzést érdemel, hogy a pénzfizetés nélküli – bár osztalékmoratóriummal és helytállással összekapcsolt – alapítás lehetősége több mint kompenzáció, nagyobb horderejű változás, mint a törzstőke-minimum 500.000 Ft-ról 3.000.000 Ft-ra emelése.

---

14 PETRIK i. m. 209.

# A GÉPI IDENTITÁS LÁTSZATÁRÓL<sup>1</sup>

Udvary Sándor

*habilitált egyetemi docens (KRE)*

1. A jogi szabályozás gyakran csak kullog az újítások mögött, ritkán proaktív azok tekintetében. Nem volt ez másként az iparosodás idején sem, amikor a veszélyes üzemi felelősség csupán követte azokat a társadalmi-gazdasági jelenségeket, amelyek kikényszerítették az általános felelősségi szabályok szigorítását.<sup>2</sup> Hasonló a helyzet az atomkárért való felelősséggel, ami a társadalmi-gazdasági ipari hasznosítása nélkül nyilvánvalóan nem létezne. De a termékfelelősség is reakció, a gazdasági realitás változására. A sort folytatni lehetne más területekkel, például a munkajog polgári jogból való kiválása eleve egy ilyen változás következménye.

Ma is a határán vagyunk egy olyan technológiai ugrásnak, ami vélhetően hasonló változásokat fog indukálni a jogrendszerben. Bár nehéz a jövőbe látni,<sup>3</sup> különösen technológiai kérdésekben,<sup>4</sup> az már a mai trendek alapján is látszik, hogy a közeljövőben milyen újdonságok körvonalazódnak és hogy azoknak számtalan jogi kivetülése is lesz. A számtalan ilyen újdonság (géntechnológia, biomechanika stb.) közül a robotika az, amivel jelen írásunkban foglalkozunk. S bár nem tudhatjuk, hogy a robotika milyen kihívásokkal fog szembenézni akár csak tíz év múlva, azt tudjuk, hogy ahhoz képest, amit évszázadokkal, akár évezredekkel korábban gondoltunk az ember mechanikus segítőjéről, azok lehetséges működéséről – az bizonyosan nem a korábban gondoltak szerint valósul meg.

---

1 A cikk a Magyar Jogász Egylet XIV. Magyar Jogászgyűlésén elhangzott előadáson és annak a *Gazdaság és Jog* c. folyóiratban megjelent első írásos változatán alapul.

2 PUSZTAHELYI Réka: A veszélyes üzemi felelősség egyes kérdései az új Ptk. rendszerében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2015, Tomus XXXIII, 307.

3 Figyelemre méltó, hogy már a közigazgatási jogi tudományos gondolkodás is rendszerezetten foglalkozik a jövő kutatás specifikus kérdéskörével. Rixer Ádám egy munkájában biztató módon arra utal, hogy az ilyen prognózisok erősen determináltak bizonyos szempontok által. E szempontok lehetnek: a kurrens tudományos áramlatok; a válságjelenségek és az arra adott újabb válaszok (melyek utóbb általános modellekké válhatnak); a jelenlegi modellek kritikái; a történet(tudományi) megközelítés (amely például bizonyos jelenségek ciklikus ismétlődésének ismeretében állítja fel prognózisait); és végül a művészetek (képzőművészet, irodalom) megközelítései (melyek bizonyos változásokra hamarabb reagálnak, mint a tudományok). Ld. RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2019, 173-175 – *megjelenés alatt*.

4 Lásd: ZÓDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018.

Kultúrkörünket leginkább a félelmek határozzák meg a területtel kapcsolatosan, amelynek egyik eklatáns példája Mary Shelley Frankensteinének szörnye, vagy a prágai Gólem. Nem félelmetes, de vélhetően csalás volt a magyar vonatkozású sakkgép: Kempelen Farkas gépe valójában egy embert rejtett – hogy valóban így volt-e, teljes bizonyossággal nem fogjuk megtudni. Arra persze ez utóbbi is jó példa, hogy az ember keresi annak módját, hogy a maga képeire teremtsen segítőt. Erre viszont kevés a mechanika fejlődése, mert az csak az egyes részcselekmények automatizálására ad módot – bár arra kiváló. A minőségi újdonságot a mesterséges intelligencia technológiai forradalma hozza/hozta el: az egyes folyamatok algoritmizálása mind teljesebb mélységben, a *big data*-n alapuló tapasztalati alapú tanulásra képes mesterséges intelligencia kifejlesztése eljuttatott minket annak a határára, hogy a mechanikus szerkezeteket, amelyek korábban is alkalmasak voltak meghatározott tevékenység (jellemzően egy folyamat részcselekményének) elvégzésére, azokat immár valamilyen tudatszerű állapottal ruházzuk fel. Ez az irányító kapacitás az, ami felülemelkedik azon a korai korláton, amit a programozás korlátozottsága jelentett és bizonyos területeken nagyfokú autonómiával lesz képes a társadalmi-gazdasági helyzeteket kezelni. Hogy ez mennyire nem a jövő, elég arra utalni, hogy a tőzsdei kereskedések jelentős részét ma már algoritmusok végzik.

Hadd utaljak arra, hogy az irodalom<sup>5</sup> nagyon sokat foglalkozott a kérdéskörrel, akkor még futurisztikus utópiaként. Nem lehet kikerülni egy híres tudományos-fantasztikus szerzőt, Isaac Asimovot; kevésbé azért, mert e sorok szerzőjének olvasmányélményei közé is tartozik, inkább mert az Európai Parlamentnek a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a robotikára vonatkozó polgári jogi szabályokról szóló 2015/2103(INL) állásfoglalása<sup>6</sup> is hivatkozik a munkásságára. A szerző, túl azon, hogy törvényeket<sup>7</sup> adott a robotoknak, olyan törvényeket, amelyek az embert állították a középpontba és a védelmüket szolgálták, azt a kérdéskört is vizsgálta, hogy hogyan fog reagálni a társada-

---

5 Ld. RIXER (2019) i. m. 174-175. Rixer szintén említi az egyes jelenségekre adott szép-irodalmi reakciókat!

6 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0005+0+DOC+XML+V0//EN> (2018. 11. 20.) [a továbbiakban: EP állásfoglalás].

7 Bár ezek a gyártók felé irányuló etikai elvárások az EP megállapítása szerint. Lásd ehhez az EP állásfoglalás U. pontját. Tóth András is arra hívja fel a figyelmet, hogy ezek valójában robotetikai elvárások, s nem konkrét jogi normaként értelmezendők: KLEIN Tamás – TÓTH András: *A robotika egyes szabályozási kérdései*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai*. Budapest, KRE ÁJK, 2018, 100.

lom a robotizációra.<sup>8</sup> A jogász számára szembeötlő, hogy még az irodalom is törvények közé kívánja szorítani a jelenséget: a jelenkor feladata, hogy ténylegesen megalkossuk, ha nem is a robotika törvényeit, de azt a jogszabályi környezetet, amiben ezek a mesterséges lények a gazdasági és társadalmi rendszerünkbe fognak betagozódni.

2. A következőkben azt vizsgáljuk, hogy mi volna a leendő szabályozás tárgya, már ha valódi szabályozási igény és szükség mutatható ki az adott területen. A robotról számtalan kép él az emberek, illetve a szűkebb szakmai közönség fejében, de maguk a robotikával foglalkozó szakemberek is vitát folytatnak a működő (értsd: használható) definícióról. Mégis, egy működőképes meghatározás szerint a robot olyan mechanikus, pontosabban biológiai értelemben véve nem élő szerkezet, amelyek szenzorok révén autonóm, adatot gyűjt és közöl a környezetéről, s – opcionális jellemzőként – öntanuló képességgel rendelkezik.

Lényegében hasonló szabályozási javaslatot tesz a Bizottság felé az Európai Parlament is, amikor „felszólítja a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot a kiberfizikai rendszerek, az autonóm rendszerek, az intelligens autonóm robotok és alkategóriáik közös uniós fogalommeghatározásaira, az intelligens robotok alábbi jellemzőinek figyelembevételével:

- a) autonómia elérése érzékelők révén és/vagy a környezettel folytatott adatcsere (összekapcsolhatóság), illetve ezen adatok cseréje és elemzése révén;
- b) önálló tanulás, tapasztalás és interakció útján (opcionális kritérium);
- c) legalább kisméretű fizikai megjelenés;
- d) magatartása és cselekedetei környezethez történő igazítása;
- e) a biológiai értelemben vett élet hiánya.<sup>9</sup>

A fizikai megjelenés fontos elem, mert ez határolja el a robotot a botoktól, azoktól a mesterséges intelligencián alapuló programoktól, amelyek algoritmusként számítógépes infrastruktúrába épülve látnak el komplex feladatokat, ugyanakkor saját fizikai külsővel nem rendelkeznek, bár működésük számtalan esetben nyilvánulhat meg általuk irányított eszközök mozgásában, tevékenységében. A robotok adaptálódnak, alkalmazkodnak a környezetükhöz, képesek az interakcióra, levonni a környezet változásából egyes következte-

---

8 Ld. Isaac Asimov teljes Science Fiction Univerzumát a Szukits Kiadó gondozásában: ASIMOV, Isaac: *Asimov teljes science fiction univerzuma 6-10*. Budapest, Szukits, 2013.

9 EP állásfoglalás 1. pont.

téseket. Még egyszer hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy biológiai értelemben véve élő lények kizártak a fogalomból, bárha a kiborgok (ember-gép fúziója, elég csak a ma már reális, gondolati úton irányított művésztagokra gondolni) elmoosák ezeket a határokat.

Ezek a robotok számtalan formában már ma is közöttünk vannak. Használatuk a hétköznapi üzemi logisztikai céloktól a pincéreken keresztül olyan extremitásokig terjednek, mint a szexuális célokra használt eszközök. Egyértelmű tehát, hogy a robotizációnak – az 1969-ben elkezdett harmadik ipari forradalom újabb, negyedikként folytatódó forradalmi hullámának – gazdasági jelentősége hihetetlenül nagy. A robotikai iparág kétszámjegyű növekedést produkál, ami évről-évre újabb és újabb dollármilliárdos piacokat fog megnyitni. Az egyik leginkább érintett szegmens a munkaerőpiac lesz, amelyet a félelmek szerint összeomlás fenyeget, de valójában enyhébb következmények várhatók. Az a munkaerőhiány, amely bizonyos területeken ma jelentkezik a munkafolyamatok teljes körűbb automatizálásával valószínűleg el fog tűnni és az embernek a robot-tól (mint megerőltető munkától – a fogalom eredeti jelentése!)<sup>10</sup> való szabadságát fogja elhozni. Meg fogja változtatni, elvesz és kreál új munkahelyeket, a korábbi mechanikus munkafolyamatok helyett a robottal együttműködő, azt programozó, irányító munkás lesz inkább keresett a modern üzemekben és munkahelyeken. Persze, ha az alacsony képzettséget igénylő munkákat kiváltja a mechanikus munkaerő, akkor azt követnie kell a képzési rendszernek, oktatásnak, s várhatóan az alacsonyan képzett munkaerőnél átmenetileg munkanélküliséget is jelenthet ez. A folyamatot a szociális hálónak is követnie kell, aminek távoli, jelzésértékű nyoma például a Finnországban kísérletként bevezetett alapjövedelem, ami munka nélkül is járhat a polgároknak. Ha széles tömegben lesz képtelen az alulképzett polgároknak munkát biztosítani a gazdasági rendszer, mert a hatékonyság jegyében korábbi munkájukat robotok végzik, s átképzésük sem sikeres, akkor a kieső jövedelmet a társadalmi feszültség elkerülése érdekében pótolni kell. Ezt a szűkülő személyi jövedelemadó éppen a csökkenő adóbázis miatt nem biztos, hogy meg tudja majd teremteni, így nem kizárt, hogy a robotok által végzett hasznos munka válik majd az adóztatás célpontjává. Sok területen kell tehát nemzeti és globális szinten is átgondolni a ma adottnak vélt társadalmi rendszereket.

---

10 Érdemes itt röviden utalni a robot szó etimológiájára: Karel Čapek cseh szerző sci-fi drámájából származik a „Rossumovi univerzálni roboti” – Rossum univerzális munkása kifejezés. Legutóbbi magyar kiadás: Čapek, Karel: *R.U.R.* Budapest, Quattrocento, 2013.

3. Persze, az egész fentebbi gondolat-kísérletnek feltétele, hogy megvalósuljon az a technológiai ugrás, ami egyszerű mechanikus gépekből tudattal – mesterséges intelligenciával – rendelkező géppé transzformálja ezeket az apró, változatos formában megjelenő kis eszközöket. Bizonyos szempontból a mesterséges intelligencia már ma is jobb nálunk bizonyos területeken. Jó példa erre a sakk és a go, mindkettő stratégiai játék, amelyben az AI (*artificial intelligence*) már lekörözni látszik az emberi elmét. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy ezek dedikált programok dedikált céllal, vagyis még csak egy szűken meghatározott szabályrendszeren belül, bár ott számítási kapacitásuk emberit meghaladó volta miatt képesek jobban teljesíteni az embernél. A társadalom totalitásában azonban az ember még mindig teljesebb képességekkel rendelkezik, a roboti intelligencia még nem haladta meg a humán intelligenciát – s közismert módon mi magunk sem használjuk ki kapacitásainkat. Mivel azonban ezek a gépek valamilyen speciális célra vannak optimalizálva, s ott akár az emberinél jobb teljesítményt is el tudnak érni, talán éppen ez gátolja „őket” abban, hogy univerzálisak legyenek. Szenzorális képességeik így az embernél akár jobbak is (pl. nem csak a látható fénytartományban, 360 fokban látnak), ehhez nem kapcsolódik magától, programozás nélkül döntési képesség. A programozott helyzetekben determinált döntést hoznak, de emberi jellegű kezdeményezőkézséggel – még – nem rendelkeznek, talán sose fognak. Tapasztalati úton tanulnak, akár „műalkotásokat” is létrehozhatnak, de az emberi kreativitásra nem képesek.

Bár a mesterséges intelligencia által irányított egységek még nem tudnak olyan döntéseket hozni, nem tudnak feltétlenül még úgy tanulni, ahogy az ember, de ennek a határán vagyunk. Miért fontos ez? Mert most van az a pillanat, amikor a jogi szabályozás időben tud reagálni, annak érdekében, hogy a jelenség irányítható mederben folyjon le. Az irodalmi előkép – Asimov nulladik és további három törvénye, ami az embert sérthetlenné teszi – csak marginális a tényleges fejlődés tükrében, bár az maradandó célkitűzés, hogy a tényleges fejlődésnek sem szabad mást szolgálnia, mint az emberi jólétet. Azonban a ma megalkotandó szabályozás inkább arra kell, hogy irányuljon, hogy miként lesz a technológiát a piacra bevezetve, különösen is fogyasztóvédelmi szempontból; hogyan lesz az szabványosítva, engedélyeztetve, milyen szerződési, szavatossági kellékeknek kell megfelelnie. Ez nyilvánvalóan nagyban függ az adott területtől, ahol az egység működik, mert egy logisztikai raktárban működő automata szállító rendszernek egészen mást kell tudnia, mint az idősek otthonában működő felügyeletet és például gyógyszerelést ellátó robotnak, csakúgy, mint az önvezető teherautóknak és személyautóknak, mint dedikált robotoknak.

4. A szabályozás egyik célterülete tehát az ipar, amelyre standardokat kell majd megállapítani. Ezek nyilvánvalóan termékbiztonságot is jelentenek persze a másik oldalról. A szabályozás másik célja pedig a fogyasztók védelme, s a két szabályozási cél nyilvánvalóan összefügg. Meggyőződésem, hogy a kurrens európai és világszintű trendekkel összhangban a fogyasztói érdekek védelme prioritást kell, hogy élvezzen – már csak a korábban említett „törvények” miatt is. Ennek különös jelentőséget az kölcsönöz, hogy ezek a robotok (egységek) *cselekményeket* fognak végezni. A szóhasználat itt jelentős: *nem magatartást tanúsítanak*, hanem roboti cselekményeket végeznek a fogyasztókkal – velünk, emberekkel – szemben; mégpedig kontraktuális keretben.

E cselekmények számtalan célra irányulhatnak, kiváltva az ott megjelenő emberi magatartást. Mégis, értelmezésemben a mesterséges entitás ilyen aktusai nem érhetik el az emberi magatartás szintjét, mert hiányzik az azt átfogó tudatállapot. Bár a mai programozás – a tapasztalati öntanulás, a neurális hálózatok kapcsolódása révén – messze meghaladta a lineáris programozás kereteit, az AI autonómiája és az ember – felelősséggel együtt járó – szabad akarata közé nem tehető egyenlőségjel. A roboti autonóm egység által kezdeményezett tevést végső soron mindig kényszer – mégpedig a program keretei által behatárolt kényszer – alatt tett cselekménynek kell tekinteni, véleményem szerint. Persze az emberi magatartás is behatárolt, normák által kötött, de amíg az embernek szabadságában áll azokkal ellentétben cselekedni, felvállalva a jogi következményeket, addig a mesterséges intelligencia számára ezt a szabadságot álláspontom szerint nem szabad megadni.<sup>11</sup> Csak bízni tudok abban, hogy technikailag sem lesz adott ez a lehetőség, de hogy jogilag szigorúan gátat kell annak szabni, az egyértelmű álláspontom. Az antropomorfizálás eleve nem célja a robotikai szakembereknek sem, hanem éppen meghatározott célokra alkalmas eszközöket készítenek, a jognak még inkább el kell kerülnie ezt a csúszós lejtőt.<sup>12</sup>

Ezek a cselekmények, amelyeket a robotok értünk, adott esetben velünk szemben végezni fognak valójában belehelyezhetők, sőt belehelyezendők a mai jogszabályi keretek közé. Ezek – a magánjogon belül gondolkodva – vagy

---

11 Utalok arra a korábban kifejtett, némiképp dramatizált álláspontomra, hogy az önvezető autó mesterséges intelligenciája akkor éri majd el az ember intelligenciájának a szintjét, ha szerelmi bánatában neki tudja vezetni magát a falnak. UDVARY Sándor: *Az önvezető járművek egyes technikafüggő szabályozási kérdései*. In: GELLÉN Klára: *Jog, innováció, versenyképesség*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 83.

12 Lentebb utalunk azokra a támogathatatlan jelenségekre, amelyek ennek eredményeképpen akár jogképességgel is felruháznák ezeket az entitásokat.



kontraktuális cselekmények egy szerződés teljesítése érdekében, vagy pedig non-kontraktuális (deliktuális?) cselekmények.

5. Mind a kontraktuális, mind a deliktuális keret szempontjából jelentős kérdés a cselekvő személye. Jogunk egyik alapvető tétele, hogy minden embert jogképesnek tekint, ami az egyik oldalról jogosít, de a másik oldalról kötelezettségek alanyává válását is lehetővé teszi. Vajon elképzelhető-e ilyen státusz a mesterséges intelligencia által hajtott robotok esetében is? A kérdésnek különös időszerűséget ad, hogy az EP állásfoglalás 59. pont *f*) pontja „felszólítja a Bizottságot, hogy jövőbeni jogi aktusának hatásvizsgálata keretében tárja fel, elemezze és vizsgálja meg az összes lehetséges jogi megoldás vonzatait, például: (...) a robotok külön specifikus jogalanyiségének létrehozatala hosszú távon, oly módon, hogy legalább a legkifinomultabb autonóm robotokat sajátos jogokkal és kötelezettségekkel – többek között az általuk esetlegesen okozott kár jóvátételére vonatkozó kötelezettségekkel – rendelkező elektronikus személynek lehessen minősíteni, lehetőleg az elektronikus személyiséget azokban az esetekben alkalmazva, amikor a robotok önálló döntéseket hoznak, vagy más módon, önállóan kerülnek kölcsönös kapcsolatba harmadik felekkel”.

Már korábban utaltam arra, hogy az ilyen kiterjesztő értelmezés álláspontom szerint nem támogatható,<sup>13</sup> s személyként jogalanyiságot kizárólag az embernek<sup>14</sup> kell fenntartani – nyugati, görög-keresztény, humanizmussal átítatott kultúránk nem adhat más választ a robot státuszára, mintsem hogy az az emberével egyenlőtlen. Ezt az álláspontot Klein Tamás támogatja<sup>15</sup> és bővebben ki is fejti. Egyetértek nézetével, amely szerint a bevett jogalanyi

13 Udvary, i. m. 2017, 83.

14 Utalok Rixer Ádám álláspontjára a transzhumanista nézetek és az archaikus emberképből adódó nézetek vélhető kibékíthetőségéről. Előadásában (Rixer Ádám: *Az ál-lam új funkciója: direkt kapcsolat-, közösség- és identitásépítés*. KRE Hittudományi Kar, Nemzeti identitás - alkotmányos identitás. Az identitás-vita újabb fejleményei c. konferencia – szervező: Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely; 2018. december 3.) arra utalt, hogy bár az *archaikus és transzhumanista megközelítések ütközőzónájában* olyan kibékíthetetlennek tűnő kérdések kerülnek a tudomány homlokterébe, mint az elszemélytelenedés, a technológia dehumanizációs hatásai vagy éppenséggel az egyén és a közösség újraértelmezendő viszonya, mégis az új tudományos irányvonal éppen a perszonalizációt helyezi előtérbe, mintegy megteremtve a lehetőségét a modern és a klasszikus nézőpontok kibékítésének.

15 KLEIN Tamás: *Homonculum regulare necesse est. Jogtudományi Közlöny*, 2018/9, 380-391. [a továbbiakban: KLEIN (2018a)]

formák – természetes személy és jogi személy, mint személy- vagy vagyonszesség – egyike sem kölcsönözhető a roboti egységnek, ami egyszerűen egy ingó dolog.<sup>16</sup> Ahogy Moór Gyulát a jogi személy analógiája kapcsán idézve<sup>17</sup> rámutat, a roboti cselekvést végső soron embernek kell betudni.<sup>18</sup>

Vajon változtat ezen a robotok öntanuló képessége? Az, hogy elszakadni látszanak a lineáris programozástól és tapasztalati úton tanulnak felismerést? Zódi Zsolt cáfolja azt a közkeletű nézetet, hogy a roboti cselekvési autonómia – amit esetleg az öntanulás képességén keresztül szerez – indeterminálta teszi a cselekményeiket (s nem viselkedésüket!).<sup>19</sup> Annak ellenére, hogy a felelőtes szemlélő nem lát közvetlen, esetleg rövid oksági kapcsolatot a kiváltók és a robot cselekménye között, ettől az még nem válik szabad akaraton alapulóvá. Éppen ellenkezőleg: a rendszer komplexitása nem fedheti el azt a tényt, hogy a roboti cselekvés végső soron attól vált lehetővé, hogy azt az egység üzembe helyezésével, eredeti programozásával, az öntanulási képesség megadásával korábban lehetővé tették. Zódi Zsolt és Klein Tamás álláspontjához azzal csatlakozom, hogy hangsúlyozom ennek a *conditio sine qua non*-nak a fontosságát: a roboti intelligencia alkotója nem vetheti le a felelősségét egy önálló személyiség kreálásával, mert alkotó tevékenysége nélkül nem jött volna létre az a termék, amely beépülve gazdasági társadalmi rendünkbe, cselekményeket végez. Ezek a cselekmények nem történnének meg, ha azok gazdasági előnye érdekében nem állították volna elő a robotot és nem ruházták volna fel a megfelelő programmal.

Az *e-personality*, vagy saját szójátékkal: *r-sonality* egy érdekes kivetülésének tekinthető Sophia, a humanoid mesterséges intelligencia, emberszerű fémtestben, amely 2017-ben az első robot lett, ami állampolgárságot kapott. Szaúd-Arábia e gesztusa legalábbis különösnek tűnik. Egyetértve Klein Tamás kritikájával,<sup>20</sup> hadd utaljak erre, mint közjogi nonszenszre, amelyet a magyar Alaptörvény bizonyosan kizárna. Ellenkező – vagyis a roboti állampolgárságot megengedő – álláspont olyan extremitásokig vezethetne, mint a szavazati jog, a közéletben való részvétel, akár választhatóság megadása, hiszen az állampolgárság alapvetően nem ismer belső rétegződést. Ahogy az *r-sonality* megadását sem tartjuk elfogadhatónak, még kevésbé támogatható egy olyan elképzelés,

---

16 KLEIN Tamás: *Robotjog*. In: KLEIN Tamás – TÓTH András: *Technológiai jog – Robotjog – Cyberjog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2018, 194-195. [a továbbiakban: KLEIN (2018b)]

17 MOÓR Gyula: *A jogi személy elmélete*. Budapest, MTA, 1931, 317; 320; 341; 351.

18 KLEIN (2018b) i. m. 195.

19 ZÓDI i. m. 84.

20 KLEIN (2018b) i. m. 211-215.

ami szerint korlátlanul gyártható egységek vegyenek részt a demokratikus folyamatokban: abszurd módon a robotok irányítóinak, gazdáinak termelne állampolgárokat, szavazatokat. Egy többségi, plurális demokrácia már csak ezért sem engedheti meg ezt a lépést. Arról persze már kevesebb információval rendelkezünk, hogy Sophia – ha nőnemű, akkor – hordja-e a hidzsábot, továbbá a nőket terhelő vagyoni és személyi korlátozások rá is vonatkoznak-e...

Végső soron rá kell mutatni, hogy a roboti független jogalanyiség nem más, mint a köldökzsinór gyártótól-üzemeltetőtől való elvágása, ami a felelősségük elenyészését eredményezné. Másként megfogalmazva: ha ennek a meglehetősen lazán definiált termékcsoporthoz r-sonality-t kreálunk, azzal a cselekményeikért való felelősséget elvágjuk az őket előállító-üzemeltető ipartól: nem meglepő, hogy az említett szereplők támogatják ezeket az elképzeléseket. Álláspontom éppen ellenkező: ezt a felelősségi viszonyt kristálytiszán láttatni kell, akár olyan lentebb részletezendő kárveszélytelepítési módszerrel, ami egyszerűbbé teszi a felelősség visszavezetését a gyártóra-üzemeltetőre. Ez már csak fogyasztók védelme érdekében is indokolt. Végső soron tehát álláspontom szerint a robot jogalanyisága nem indokolható.

**6.** A sokakat foglalkoztató, talán leginkább égető kérdés a felelősség kérdése, a robotok által végzett cselekményekért való felelősség. A non-human ágens elektronikus személyiségének bevezetését, s ezzel együtt a felelősségi kérdés rendezését az EU Parlamentje célul tűzte ki, fentebb az első ellen érveltünk. Álláspontunk azonban nem jelentheti azt, hogy a roboti cselekményekért való felelősséget elvetnénk: éppen ellenkezőleg, azt kardinálisnak tartjuk. Éppen csak nem tartjuk azt elfogadhatónak, hogy ember mintájára viseljenek felelősséget. Ha viszont nem így, akkor ki és milyen módon áll helyt ezekért?

Az EP állásfoglalás komoly teret szentel a kérdéskörnek,<sup>21</sup> mindenekelőtt európai szintű szabályozási kérdésként azonosítva azt.<sup>22</sup> Szempontunkból fontos következtetés, hogy jelenleg az európai jogalkotó sem látja időszerűnek az embertől eloldani a felelősséget, megjegyezve, hogy legalább a jelenlegi szakaszban az embereknek és nem a robotoknak kell a felelősséget viselniük (56. pont). A fentebbiek alapján határozott álláspontunk, hogy ez a későbbiekben sem válhat el az embertől – vagy éppen a gyártó jogi személytől.

---

21 EP állásfoglalás 49-59. pontok.

22 Annál inkább indokolt közösségi szabályozás, mert a termékek határokon át való szabad mozgása miatt több joghatóság, alkalmazandó jog jöhet szóba igényérvényesítés esetén, amit a joghatósági (Brüsszel-Ia.) és az alkalmazandó jogról szóló (Róma-I és Róma-II.) rendeletek szabályoznak, de az anyagi jog az utóbbi esetben nem közösségi,

Fontos hozadéka az EP állásfoglalásnak – s véleményünk szerint a leghamarabb bevezethető rendszer – a robotokhoz kapcsolt kötelező felelősségbiztosítás rendje. A „krfb”, mint kötelező robot felelősségbiztosítás a gyártót vagy az üzemben tartót terhelné, viszont – nyilvánvalóan bizonyos a biztosítók által vállalt határokon belül – helytállna a robot által okozott kárért, legyen az ok-sági összefüggésben a robot hardverének elromlásával, vagy – ami az újszerű kérdés – a robotot irányító szoftver hibás működésével. A magunk részéről prudens, bár talán távlatában korlátozó megjegyzésnek tartjuk, hogy „a közúti közlekedés biztosítási rendszerétől eltérően, ahol a biztosítás az emberi cselekedetekre és hibákra is kiterjed, a robotikára vonatkozó biztosítási rendszernek a láncolat összes lehetséges felelősségi körét figyelembe kell vennie”. (57. pont, kiemelés U. S.) A potenciális korlátozás a kiemelt „is”-ben rejlik. A gépjármű analógiájával élve, azt egységnek kell tekinteni biztosítási szempontból, ahol is a gép elromlása ugyanúgy kiváltja a biztosítási eseményt, mint az emberi pl. vezetési hiba. *Per analogiam*, a gépjármű a hardver, a sofőr a szoftver... A roboti egységeknél a hardver és a szoftver nem válik el a külső szemlélőnek; hibát okozhat a hardver (vagyis a robot fizikai megjelenése, teste) önmagában, annak saját hibája (pl. törése) miatt, s okozhat a szoftver is, leginkább a test hibás, nem rendeltetészerű irányítása képében.<sup>23</sup> Meglátásunk szerint, a kgfb. analógiát nem lenne helyes korlátozni, az nem bővebb felelősségi kört fed le, mint a krfb. Az irányító tudat hibáját mindkét biztosítási formának át kellene fognia, ez szükséges a teljes oksági spektrum lefedéséhez. Az EP állásfoglalás mondatának másik fele – helyesen – ebbe az irányba mutat.

**7.** Ezeknek a felelősségi köröknek a felmérése komoly jogi kihívás. A robot gyártójának a termékéért viselt felelőssége egy első lépés, amit a beszállítók gyártotta hibás hardver befolyásolhat, de a közreműködőért viselt felelősség át nem hárítható.<sup>24</sup> A termékfelelősség adekvát válasznak úgy tűnik, maga az

---

hanem tagállami, így bizonyos eltérések könnyen lehetnek. Bár a polgári jog egységesítésének folyamata igen nehézkes, egy jól körülhatárolható termék esetén talán könnyebb közös nevezőt találni a tagállamoknak.

Szempontunkból ez azért is fontos, mert a következőkben a magyar magánjogi szabályok adta kereteken belül gondolkozunk, azzal a megjegyzéssel, hogy más állam eltérő szabályai miatt ott más következtetés is adódhat.

23 Ilyen hibának minősül az a kevésbé látványos eset is, amikor a szoftverhiba miatt nem akciót végez a robot, hanem tétlen: mulaszt. Pl. nem ismeri fel a célszemélyt és nem végzi el a megfelelő cselekményt.

24 Ptk. 6:148. §-a, amely alapján a részegységet beszállító alvállalkozó hibája miatt perelhető a fővállalkozó, ha utóbbi kontraktuális vagy deliktuális felelősségre megállt.

EP állásfoglalás is gond nélkül alkalmazhatónak tartja azt.<sup>25</sup> A Ptk. 6:550-551. §-ai<sup>26</sup> szerint a termékkárért a hibás termék gyártója felelősséggel tartozik; termék minden ingó dolog, akkor is, ha utóbb más dolog alkotórészévé vált. A robot dologegység, számos ingó alkotórészből összeálló gép, amely azonban nem önmagában, hanem az azt irányító mesterséges intelligencia révén válik funkcionálissá. A kérdés, hogy az irányító programot a roboti egység részének tekinthetjük-e. A Ptk. idézett szabályaiból nem következik, hogy a szoftver hibája miatt a termékfelelősségi alakzat alkalmazható lenne. A termékfelelősség kétség nélkül alkalmazható olyan esetre, ha pl. a robotkar elvárt teherbírása 100 egység, de gyártási vagy szerelési hiba miatt 60 egységnél töréses bal esetet szenved. Az itt fellépő dologi és személyi károk – hipotetikus példánk szerint – az ingó dologra vezethetők vissza. Az irányító szoftver hibája viszont okozhat a fizikai külső helytelen irányításával<sup>27</sup> szerződésben vagy azon kívül kárt, de az okság nem a fizikai tulajdonságokra vezethető vissza, hanem az irányításra. A termékfelelősség ingó dologra való korlátozása miatt csak akkor tartjuk alkalmazhatónak azt, ha a hardvert és a szoftvert teljes egységnek tekintjük jogilag – ami viszont a valóságban kétséges.

Kétséges már a szinguláris roboti egységeknél is, amelyek magukban, önállóan, saját programjuk alapján tevékenykednek. Az algoritmusukat ugyanis várhatóan a fizikai egységet gyártó cégtől különálló cégek fogják tervezni, s nem a DELL viseli a Windows hibájából felmerülő károkat sem. De még inkább kétséges ez a *linked unit*-ok esetében, ahol az egységek egy központi irányító program által vezéreltek: itt az egyes robotok mintegy távirányítással végzik a feladatukat, de a távirányító nem ember – akire a felelősség kétségtelenül lenne terhelhető –, hanem a mesterséges intelligencia. Ennek hibája pedig semmiképpen nem ingó dolog hibája jelen megítélésem szerint.

**8.** A roboti egység funkcióját testi valójának segítségével, de programozása révén tölti be. Fentebb hipotetikusán utaltunk arra, hogy a robot gyártója-kereskedője felelősséggel bírhat a robot használója felé a hardver hibájából eredő termékkárokért. A felelősség kontraktuális keretben jelentkezik, ha a termék alkalmatlan a szerződésben meghatározott rendeltetésének betöltésére, amikor is a gyártó-kereskedő hibás teljesítés keretében felel. S deliktuális

25 EP állásfoglalás AE. pont.

26 Amely az hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1985. július 25-i 85/374/EGK tanácsi irányelvvél összhangban áll.

27 Pl. a gondozórobot szoftverhibája miatt a kar véletlenszerű mozgásba kezd.

felelősség is fennállhat a robotot üzemben tartó személy terhére, amennyiben a hardver-hiba harmadik, szerződési viszonyban nem álló félnek okoz hibát.<sup>28</sup>

Legalább ilyen fontos kérdés azonban a programozásért való felelősség. A programozó alapvetően a szerződésében meghatározott keretek között felel az általa szolgáltatott termékért, annak szerződésszerű teljesítéséért. Ha a robot programozása nem teljesíti a szerződési követelményeket, szerződésszegés<sup>29</sup> miatt annak jogkövetkezményei – a szerződés teljesítésének követelése, visszatartás, elállás, felmondás, kártérítés – követelhetők. A kártérítés kapcsán különös nehézséget fog jelenteni, hogy a károsultnak a szerződéskötés időpontjában előrelátható kárát kell megtéríteni, amely előreláthatóságot a kárral egyetemben a jogosultnak kell bizonyítania.

A nagyon alapos, minden várható tényre és körülményre kiterjedő szerződések eleve teret nyernek napjainkban, amit a szoftverek által irányított robotok csak fokozni fognak meglátásom szerint. A robot szolgáltatásait igénybe vevő is biztosítani fogja magát a minden várható körülményre kiterjedő szerződéssel, de ennél is fontosabb a robot gyártója számára, hogy az általa gyártott egység programozóját – szerződése keretében – felelőssé tehesse, pontosabban a gyártó a felelősségét átháríthassa a programozóra. Mivel azonban a Ptk. az előreláthatóság követelményével gátat szab az érvényesíthető kár mértékének, a szoftvert megrendelő robotgyártónak fel kell mérnie a szoftverhibából eredő károk várható körét és mértékét. Ez a feladat a lehetetlenség határát súrolja, az adattárolás hibáitól a szoftver helytelen megírásából fakadó helytelen működésből fakadó vagyoni és egészségi károkig terjedhet, ide értve a robot szolgáltatásait igénybe vevő elmaradt hasznát (pl. a robotvezérelt traktor programhibája miatt az aratásból származó haszon elmarad). Ha az ezzel járó munkát meg kívánja spórolni a gyártó, akkor ezt a feladatot célszerű kiszerveznie a biztosítónak: a kockázatok felmérését így a jövőbelátási képességet ugyanúgy hiányoló, de abban mégis gyakorlott szakemberek végzik. Ilyen biztosítás kötése célszerű, de semmiképpen nem lehet kötelező álláspontom szerint – tudniillik a robot programozási hibájából eredő károkért való felelősség gyártó javára való biztosítása – hiszen ez egyszerű kontraktuális felelősség.

A robotok tanulási autonómiája itt is előkerül, mint a programozás tág értelemben vett része. Ha a mindenre kiterjedő, lineáris programozásnál el is tudjuk fogadni a szerződésszegés, károkozás oksági láncában kiváltó okként a

---

28 E felelősségi alakzat általános vagy veszélyes üzemi volta további megfontolást igényel.

29 Ptk. 6:137. § skk.

programozás hibáját, netán hiányosságát, önmagában az a körülmény, hogy a program vállaltan nem teljes, hanem a használat során nyeri el a működéséhez szükséges készségeket, befolyásolja az oksági összefüggést. Ha a programozó azt vállalja, hogy képessé teszi a tapasztalati úton való tanulásra a programot, amely így az előre megadott paramétereken belül fog működni, az általa vállalt alap-paramétereken belüli tévedésért álláspontom szerint felelőssé tehető. Ez a scenárió még nem haladja meg a lineáris kódért való felelősséget. Ha azonban a program a működés során szerzett információ alapján a teljesítményét fokozza, pl. az eredetileg vállalt 98%-os arcfelismerést 99%-ra javítja, ez már nem önmagában a bevitt parancsoktól, hanem a használat során betáplált adatoktól is függ. E körben felmerülhet, hogy az is osztozzon a program esetleges tévedésének következményeiben, aki az adatokat szolgáltatta, hiszen immár az ő tevékenysége is része a programnak (bár javította annak hatékonyságát). Az analógiát a tanár szolgáltatathatná, aki megtanítja tanítványát valamire, de a tanítványa ezek ismeretében is téved, s ezzel szerződést szeg, kárt okoz.

Ezt a következtetést azonban én elvetem, leginkább az oksági viszonyok egyértelműsítése miatt. *Conditio sine qua non...* ha a gyártó lehetővé tette az öntanulást, akkor ő alakította ki azt a gépi tudati keretet, ami információval feltöltve a működési hatékonyság fokozottabbá válását eredményez(het)i. De az öntanulás nem öntudatra ébredés! A roboti intelligenciának álláspontom szerint az öntanulás képessége, tényleges működése sem adja meg azt a magasabb minőséget, amit jogilag releváns tudatállapotnak nevezünk. Vagyis pusztán az öntanulási képesség még nem változtatja meg azt a körülményt, hogy a működés lényeges paramétereit – a szabályokat – a programozónak kell megadnia.<sup>30</sup> Mindaddig, amíg a robot nem képes maga alakítani a külső környezetre való aktív reagálásának szabályait, addig végső soron az eredeti szabályrendszert megalkotó személy (szervezet)<sup>31</sup> a felelős a program megfelelő működéséért.

30 Ezt az érvelést erősíti az Uber önvezető gépjárművének balesete, amely bekövetkezésében szerepet játszott, hogy előre nem látható, nem feldolgozható eseményként értékelte a rendszer az úton keresztül tolt biciklit, amelyre vészfékezéssel kellett volna reagálnia (erre egyébként a Volvo gyári autója képes is lett volna), viszont az önvezető üzemmódban lévő autóban a vészfékezés ki volt kapcsolva, és a rendszerben sem volt olyan előírás, hogy ilyen esetben a sofőrt figyelmeztetni kellene. Ergo, a sofőrnek az önvezető autóban az út egész során teljes figyelmet kellett volna tanúsítania. Ld. az NTSB előzetes jelentését a baleset körülményeiről. <https://www.nts.gov/investigations/AccidentReports/Reports/HWY18MH010-prelim.pdf> (2018. 11. 24.) Másképpen megfogalmazva: a váratlan körülményre a programot teljes mértékben nem készítettek fel, ilyen esetben az ember cselekszik, ezzel alkotva meg a szabályt ilyen esetekre.

31 A programot szolgáltató vállalkozás hosszútávú felelősségét biztosítandó célszerű

Persze a releváns oksági láncnak is lehet szerepe, pl. egy olyan hipotetikus esetben, amikor a programot szánt szándékkal látnak el hamis adatokkal, s a kár ezzel hozható oksági összefüggésbe. Ez a valószínűtlennek tűnő szcenárió egy rosszindulatú számítógépes vírus működésére gondolva sokkal reálisabb.

9. Ha már említésre került, röviden ki kell térni a rosszindulatú külső beavatkozással szembeni védelemre is. A robot definitív eleme, hogy a környezetével állandó interakcióban áll, arról adatot gyűjt és ahhoz adaptálódik. Ez az adatgyűjtés is a program része, csakúgy, mint azok feldolgozása és abból döntés formálása, ami további interakciókat eredményez. Ha ebben a folyamatban nem immanens, hanem külső beavatkozás miatt keletkezik hiba, eredményét tekintve ugyanúgy szerződésszegő vagy károkozó cselekmények következhetnek, de az oksági lánc máshonnan indul. A szabályosan működő programot zavarja meg a vírus, vagy más malware, s téríti el a cselekvő robotot a szerződésszerű, helyes irányból. Az ok ilyenkor alapvetően a vírus „gazdájára” vezethető vissza, a robotot üzemeltető teljes felelősséggel nem bírhat. Azonban ez nem jelenti azt, hogy mentesülne.

Ha – károkozást feltételezve – a robot által okozott kárért az általános felelősségi szabályokat vizsgáljuk, a *malware* üzemeltetője károkozása tűnik elsődlegesnek, a robot üzemeltetője viszont annyiban közrehat, amennyiben nem biztosítja a megfelelő védelmet az ilyen káros behatás ellen. A közrehatás arányában várhatóan közös károkozás<sup>32</sup> lenne megállapítható, ahol – a magyar jogszabályi környezetben maradván – a károsult a károkozót egyetemlegesen vonhatja felelősségre, s a vélhetően elérhető robot-üzemeltető lesz az, aki az arányos kártérítés túlfizetett részét regressz-igénnyel érvényesíteni próbálhatja a *malware* gazdáján – a siker csekély reményében.

A roboti cselekményért való felelősség a veszélyes üzemi felelősség alakzata alá is vonható. A veszélyes üzemi felelősségi rezsím – nyilván annak kellő indokoltsága esetén – abban is közrehat, hogy a társadalom nagyobb bizalommal fordulhat e termékek felé, hiszen biztos lehet abban, hogy annak gyártója, üzemeltetője szigorúbb, fokozott felelősséget visel a termékért. A gépi erővel működtetett eszközök sokszor ide tartozhatnak, bár a háztartási eszközök a bírói gyakorlatban éppen kivételt képeznek. Ha a jogalkotó egy tollvonással<sup>33</sup> nem

---

szakmai felelősségbiztosítással körbebástyáznai a programozási tevékenységet, ami a vállalkozás esetleges megszűnését követően is alkalmas a felelősség szétterítésére.

32 Vö.: Ptk. 6:524. §.

33 Ld. így pl. a környezetet veszélyeztető magatartással okozott kárt, ami a törvény értelmében a veszélyes üzemi felelősség alá esik. Ptk. 6:535. § (2) bek.



vonja egy törvényi definíción alapulva valamennyi robotot, vagy azok bizonyos kategóriáit<sup>34</sup> e felelősségi alakzat alá, akkor a bírói gyakorlat fogja értelmezni a helyzetet esetről esetre. Itt szempontot jelenthet a robot tevékenysége által kifejtett kockázat – lényegében a kártételi képesség – mértéke. Amennyiben az adott robot veszélyes üzemmént kezelendő, úgy annak üzemben tartója csak a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül eső elháríthatatlan ok bizonyításával mentesülhet a felelősség alól. Figyelemmel arra, hogy a kibernetikai biztonság megteremtése a tevékenység részét képezi – merthogy a robot per definitionem adatalapú interakcióban van a környezetével – a magam részéről a kibernetikai biztonság sérelmét nem látom külső oknak. Ebből az is következik, hogy a vírustámadás miatt meghibásodott robot cselekményeiért a veszélyes üzemi felelősség rezsimjében nehezen képzelhető el a kimentés.

**10.** A roboti cselekményekért való felelősséget befolyásolhatja a robotok tulajdoni állása. Egyes újabb trendek alapján pl. a személygépkocsik személyi tulajdona háttérbe szorul a megosztott használatú autók javára. Így egy nagyobb flottát üzemeltető cég tulajdonában is maradhatnak ezek a robot-egységek, ami bérbe adja azt a meghatározott célra. A másik – tradicionális – lehetőség, ha a tulajdonos és használó jellemzően egy személy. Az első – megosztott használati – esetben a fogyasztó a robot tulajdonosával kötelmi viszonyban áll: olyan szolgáltatást vesz tőle igénybe, amit az a robotok által végzett cselekmény útján valósít meg. Ahogy abban már fentebb határozottan állást foglaltam – s ez ebben a környezetben látszik igazán –, a robotnak r-sonalityt kreálni nem lenne más, mint az ilyen tulajdonost mentesíteni a robot szerződésszerű magatartása jogkövetkezményei alól. Technikai az érv, de jogalanyiség híján ezt megtenni sem lehet, egyértelműnek tűnik tehát számomra, hogy a tulajdonos ilyenkor valamennyi robot cselekményeiért maga felel.

A másik tulajdonlasi modellben a fogyasztó maga válik a tulajdonosává. A tulajdonosnak a termék által okozott kárért való felelősségre a termékfelelősség<sup>35</sup> illetve a szavatosság keretein belül kell a választ megtalálni. A harmadik személlyel kötött szerződés a tulajdonost jogosítja, de a kötelezettségek is őt terhelik, amelyek elvégzéséhez veszi igénybe a roboti cselekményeket. A szerződés jogkövetkezményei a tulajdonosnál állnak be, s nem a jogi *nullum*

34 Itt említendő az a fontos kezdeményezés, amire az EP állásfoglalás felhívja a Bizottságot: olyan európai ügynökség létrehozása, amely nyilvántartási rendszert kezdeményez a robotok tekintetében, s meghatározza a nyilvántartásba veendő robotok besorolási kritériumait. Lásd az EP állásfoglalás 2. pontját.

35 Az általam fentebb felhozott kétségekkel...

robotnál. A harmadik személynek okozott kárért pedig a tulajdonos úgy felel, mint a saját tulajdonával másnak okozott kárért – teljes kártérítéssel.<sup>36</sup>

Abban az esetben, ha a robotot a fentiek figyelembevételével veszélyes üzemnek tekintjük, az üzemben tartója lesz felelős. Nem tűnik aggályosnak az üzemben tartó megállapítása az egyéni tulajdonlás körében, bár a robotok nyilvántartásba vétele ezt technikailag elősegítené, s ahhoz illeszkedhetne a kötelező roboti felelősségbiztosítás is. A megosztott tulajdonlási modellben a tulajdonos és az üzemben tartó már rendszerszerűleg válna el. Az üzemben tartó személyének megállapításához a Ptk. az érdek-tesztet alkalmazza, amely szerint a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. Így bár a tulajdonos a gyártó/kereskedő, az üzemben tartó a fogyasztó lenne – az a szereplő, akinek a robot programozására igen csekély ráhatása van. Az egyértelműnek tűnik, hogy az üzemszerű működés körében adott parancs által okozott szerződészegés vagy kár az üzembentartónak betudható. Amennyiben ugyanakkor a hibás roboti cselekvés magából a téves-helytelen programozásból fakad, úgy az üzemben tartó vajmi keveset tudott ez ellen tenni. Ugyan az érdekszempontú megközelítés szigora egyértelmű és az érdekelt feladatává teszi az üzemszerű működés feltételeinek biztosítását,<sup>37</sup> elgondolkodtató, hogy ebben a bonyolult helyzetben olyan személyre telepítene felelősséget a jogszabály és a joggyakorlat, aki ténylegesen nem tudja annak alapjait befolyásolni. Persze *per analogiam* mondhatjuk, hogy a gépjármű üzembentartója sem tudja feltétlenül megjavítani az autót, de felel annak közlekedésbiztonságáért, így javíttatásáért. Hiba esetén saját felelőssége megállapítását követően fordulhat a hiba forrását okozó pl. szerelőhöz. Kétségtelenül megoldaná ez is a kérdést, bár az egyedi tulajdonos üzemben tartó igényérvényesítését nem könnyítené meg. Amennyiben azonban a tényleges programozásért felelős vállalkozás – ha nem is egyedi, de legalább – közös üzembentartónak minősülne, úgy a károsult egyetemleges követelésének megtérítését követően a program gazdája és az egyedi tulajdonos rendezné egymás közt a közrehatás alapján a regresszigényt [6:524. §]. A károsult igényérvényesítését viszont előmozdítaná, hogy több érintett felé fordulhatna egyetemleges igényével.

---

36 Ismét utalok arra, hogy ez alól *ad absurdum* csak a roboti jogalanyiség biztosíthatna kivételt.

37 PUSZTAHELYI i. m. 316.

**11.** A robotok ipari célú felhasználása már tág teret nyert, most vagyunk annak határán, hogy a fogyasztók, az állampolgárok is egyre közvetlenebb módon és sűrűbben kerülnek interakcióba azokkal. A fejlődés megállíthatatlan és a jog feladata nem is ez, hanem inkább az lenne, hogy a termék társadalmilag is biztonságos bevezetését lehetővé tegye, a jog szabályozó eszközeivel. Szemben azonban egyes antropomorfizáló szélsőséges nézetekkel, véleményem szerint ennek nem az a helyes útja, hogy a robotokat önálló jogalanyisággal látja el a jogrendszer, mintha emberi mintára identitással rendelkeznének. Éppen ellenkezőleg: a dolog jelleget fenntartva kell azokat beilleszteni a magánjog rendelkezésre álló kereteibe. Ez vállaltan konzervatív nézet, de bízom abban, hogy fentebbi – vitaindítónak is szánt – gondolataimmal együtt hozzájárul, hogy a fejlődés előnyös hatásai egy jogi szempontból is biztonságos társadalmi környezetben valósuljanak meg.



# BÍRÓSÁGI RENDSZER ÉS KÖZIGAZGATÁSI BÍRÁSKODÁS A NYUGAT-BALKÁN ORSZÁGAIBAN

Patthelyzet vagy permanens reform?<sup>1</sup>

SZABÓ ZSOLT

*habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Az európai integráció kezdeti szakaszában lévő hat országot, amelyet az Európai Unió jónéhány tagállama és a tenger veszi körül, az uniós zsargon újkeletű kifejezéssel „Nyugat-Balkánnak” nevezi, bár e fogalomnak sem történelmi, sem földrajzi eredete nincs. Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró és Szerbia részben etnikai alapú fegyveres konfliktusai, részben politikai izoláltsága miatt több évtizedes lemaradásban van a jogállam, demokrácia kiépítésében és megszilárdításában. A gazdasági és monetáris integráció egyik fontos előfeltétele a jogállami intézményrendszer kialakítása, amelynek meghatározó része a független, pártatlan és hatékony igazságszolgáltatás.

Az EU által évente kiadott, országonkénti előrehaladási jelentésekben (*progress report*) az igazságszolgáltatási reform rendre főhelyen szerepel, néhány sikeres lépéstől eltekintve azonban többnyire elmaradásokról olvashatunk. A térség azonban nem mindig volt sereghajtó pozícióban: a közigazgatási bíráskodás például egész Jugoszláviában jelentős múltra tekinthet vissza: az egyetlen szocialista ország volt, amely (az 1977-es közigazgatási jogvitákat szabályozó törvény óta) ismerte ezt a jogvédelmi formát, bár nem külön bírósági formában, szervezetileg is elkülönítve a többi bírósági ügykörtől. A szocializmus bukását követő stagnálás, elmaradt modernizáció azonban nehezen behozható hátrányt okozott. A továbbiakban a hat ország bírósági fórum- és igazgatási rendszerét és törvényi szabályozását mutatjuk be, különös tekintettel a folyamatban lévő reformokra, valamint a közigazgatási bíráskodás rendszerére.

## 2. Albánia

Az igazságszolgáltatás Albániában az elmúlt két évtizedben jelentős fejlődésen ment át a térség legátfogóbb, maradandót azonban inkább csak a jogszabályi

---

1 A tanulmány a Bolyai János Kutatási Ösztöndíj támogatásával készült.

környezet terén alkotó bírósági reformja keretében. A szervezet hatékonysága, függetlensége, elszámolhatósága sem szilárdult meg.<sup>2</sup> Az elmúlt évtizedekben számos probléma állandósult: a bírák, ügyészek és ügyvédek kompetenciája és képzettsége egyenlőtlen, a nyilvánosság elve nem érvényesül maradéktalanul, az eljárási szabályok és az indokolási kötelezettség (a fellebbezések elbírálása során) gyakran sérülnek, a perek gyakran elhúzódnak, a korrupció mélyen beépült a rendszerbe. Mindezek miatt a közbizalom alapvetően megrendült az igazságszolgáltatásban.

A modern bíráskodás amúgy sem tekint vissza gazdag hagyományokra: az ország függetlenségének 1912-es kivívása után nehézkesen ment a független állami bíróságok felállítása. Említést érdemel, hogy esküdtbíráskodás bevezetésére is történt kísérlet 1913-ban, azonban csak alig néhány vidéki tárgyalásra kerül sor esküdtek bevonásával, majd a negatív tapasztalatok miatt felhagytak vele. A kommunista diktatúra bukása után fokozatosan történt meg az új igazságszolgáltatás kiépítése.

Az igazságszolgáltatás fő irányító szerve 1992 és 2017 között a 15 tagú Igazságügyi Tanács (*Këshilli i Lartë i Drejtësisë*) volt, amelynek elnöke a testület elnöki tisztségét is betöltő államfő, tagjai a legfelsőbb bíróság főbírája, az igazságügyi miniszter, három parlament által választott tag volt, valamint kilenc bíró a bírósági rendszer minden szintjéről, akiket a Nemzeti Bírói Konferencia választott egyszeri, öt éves időtartamra. A Tanács tett javaslatot az államfőnek az elsőfokú és fellebbviteli bírók kinevezésére, döntött bírák áthelyezéséről, menesztéséről, fegyelmi ügyeiről, és a bírósági elnökök kinevezéséről.

2018 óta, a reform eredményeként már a 11 tagú Bírói Tanács (*Këshillit të Lartë Gjyqësor*) működik, immár kormányzati tisztségviselők nélkül, azaz az egységes igazságszolgáltatási szervet a hivatásrendi (ön)igazgatás rendszere váltotta fel. A tanács legfontosabb feladata a bírók kinevezése, értékelése, szükség esetén áthelyezése vagy felfüggesztése. A tanács hat bíró tagját a bírák maguk közül választják, a fennmaradó tagok az ügyvédek, jogi karok és civil szervezetek - parlament által választott - képviselői. A tanács stratégiai tanácsadó szerv, figyelemmel kíséri a bírósági rendszer működését, és beszámol róla a parlamentnek. A tanáccsal párhuzamosan hasonló testületet állítottak fel az ügyészi hivatásrend számára. Létrejött a parlament által választott Igazságügyi Felügyelő (*Inspektori të Lartë të Drejtësisë*) tisztsége is, akinek feladata a magánszemélyektől, az igazságügyi ministertől, legfőbb ügyésztől, vagy a bírói és ügyészi tanácsok tagjaitól érkező, bírák és ügyészek elleni,

---

2 *Analysis of Criminal Appellate Proceedings In Albania*. Tirana, Osce, 2007, 1.

visszaélésekkel kapcsolatos panaszok kivizsgálása, hatósági jogkör nélkül.

A bírósági rendszer Albániában háromszintű: a legfelsőbb bíróságból, fellebbviteli bíróságokból és elsőfokú bíróságokból áll. A parlament létrehozhat különleges bíróságokat meghatározott ügyek tárgyalására (ám ezek nem rendkívüli bíróságok). Ilyen például a 2003-ban létrehozott, a büntető törvénykönyvben meghatározott súlyos, szervezett módon elkövetett bűnügyeket fellebbviteli szakban tárgyaló bíróság és fellebbviteli bíróság, melyeket törvény<sup>3</sup> állított fel.

A legfelsőbb bíróság (*Gjykata e Lartë*) Albánia legmagasabb fokú bírósága, kasszációs jogkört gyakorol az alacsonyabb fellebbviteli bíróságok fölött. Általában ötfős tanácsban dönt, 17 mentelmi joggal rendelkező bíróját a parlament egyetértésével az elnök nevezi ki, egyszeri, kilencéves mandátumra, polgári (ideértve a kereskedelmi, család- és munkaügyi eseteket) és büntető (beleértve a katonai ügyeket) kollégiummal, valamint 2013 óta közigazgatási kollégiummal rendelkezik. A legfelsőbb bíróság jogegységi feladatkört is ellát, ilyen döntéseit a hivatalos lapban is ki kell hirdetni. A legfelsőbb bíróság ítéletei mellett a kisebbségi véleményeket is közzé kell tenni.

Az ország területe hét fellebbviteli bíróság<sup>4</sup> területére van felosztva, ezekben 89 bíró ítélkezik. Háromfős tanácsban fellebbviteli ügyeket bírál el. Az ügyek elosztása a tanácsok között sorsolással történik, törvényben meghatározott módon. Az elsőfokú bíróságok száma 23, ezekben 251 bíró dolgozik. Az elsőfokú bírák a végzett, legalább 25 éves, büntetlen előéletű jogászok közül kerülnek ki, fellebbviteli bíró az lehet, aki legalább ötéves elsőfokú bírósági bírói tapasztalattal rendelkezik.

A közigazgatási bíráskodás csak részben különült el a bírósági rendszeren belül: a fellebbviteli bíróságok mellett a 2012-es közigazgatási bírósági törvény<sup>5</sup> elfogadása óta önálló közigazgatási bíróságok is működnek, összesen 36 bíróval. A fellebbviteli ügyeket a hét bírót foglalkoztató Közigazgatási Ítéltábla (*Gjykata Administrative e Apelit*), amelynek döntései ellen a legfelsőbb bíróság közigazgatási tanácsához lehet fordulni jogorvoslattal. A gyakorlatban ezek ítéleteinek végrehajtása a közigazgatási szervek által azonban sokszor elmarad.

---

3 Ligj nr. 9110, Datë 24.7.2003 Për Organizimin Dhe Funksionimin e Gjykatave Për Krime Të Rënda.

4 Székhelyvárosok: Durrës, Gjirokastër, Korçë, Shkodër, Tiranë, Vlorë, valamint a súlyos bűnügyeket tárgyaló fellebbviteli bíróság Tiranában.

5 Ligj Nr. 49/2012: Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe gjykimin e mosmarrëveshjeve administrative.

A bírósági reform 2016-ban kapott igazán lendületet. Elfogadták az új bírósági<sup>6</sup> és ügyészségi<sup>7</sup> szervezetről, valamint a (2001-es korábbi törvényt felváltó, annál jóval részletesebb) bírók és ügyészek jogállásáról<sup>8</sup> szóló törvényeket, valamint egy törvényt<sup>9</sup> a bírók és ügyészek átvilágításáról. Ezek a vizsgálatok jelentős késéssel, ténylegesen 2018-ban indultak el, céljuk a vagyoni helyzet felmérése mellett a szervezett bűnözéssel való kapcsolatok feltárása és a szakmai-etikai feltételek meglétének ellenőrzése. A független értékelők a vizsgált személy (nyilvános meghallgatás során tett) nyilatkozatán kívül más dokumentumokat, tanúvallomásokot, szakvéleményeket is figyelembe vehetnek, és helyszíni szemlét is lebonyolíthatnak. A vizsgálat eredménye lehet egy évre tisztségből felfüggesztés, vagy akár felmentés is, ha például a vizsgált személy vagyona a törvényes jövedelméből következő összeg több mint kétszeresére rúg. Bár szakértők szerint egy év alatt minden bírót és ügyészt át lehetne világitani, az első félévben mindössze 6 vizsgálat zárult le, amiből négy esetben nem ment át a vizsgált személy a szűrőn<sup>10</sup>, ami azt jelzi, hogy sokan nem fognak megfelelni a kritériumoknak. Ez azonban bíró- és ügyészhiányhoz, az igazságszolgáltatás funkciózavaraihoz is vezethet. Az átvilágítás az alkotmánybírókat is érinti, többeket felfüggesztettek vagy maga mondott le, így a testületnek 2018 nyarára mindössze két tagja maradt hivatalban, így határozatképtelenné vált.<sup>11</sup>

Az albán ügyvédi kamarát 1990-ben hozták létre törvénnyel, ezelőtt a jogi képviselők a nyomozati szakban nem láthattak el védelmet. A hatályos ügyvédi törvényt<sup>12</sup> 2003-ban fogadták el, tíz évvel az első ilyen tárgyú jogszabály elfogadása után. A bíróság előtt ma sem kötelező ügyvédet igénybe venni Albániában, a polgárok saját védelmüket is elláthatják.

---

6 Ligj Nr. 98/2016: Për Organizimin e Pushtetit Gjyqësor në Republikën e Shqipërisë.

7 Ligj Nr. 97/2016: Për Organizimin Dhe Funksionimin e Prokurorisë në Republikën e Shqipë.

8 Ligj Nr. 96/2016: Për Statusin e Gjyqtarëve dhe Prokurorëve Në Republikën e Shqipërisë.

9 Ligj Nr. 84/2016: Për Rivlerësimin Kalimtar të Gjyqtarëve Dhe Prokurorëve në Republikën e Shqipë.

10 GLOS, Walter - RANK, Hartmut: *Zwischenbilanz der Justizreformen in Albanien*. Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

11 ANASTASI, Aurela: *Challenges for the Constitutional Court and Democracy in Albania*. Int'l J. Const. L. Blog, May 9, 2018.

12 Ligj nr. 9109, datë 17.7.2003 Për Profesionin E Avokatit Në Republikën E Shqipërisë.



### **3. Bosznia-Hercegovina**

A térség egyetlen többszintű államában az állami működés minden szintjét etnikai törésvonalak szabdalják. Az ország területe két entitásra tagolódik, a többnyire bosnyák-horvát népeségű Bosznia-Hercegovinai Föderációra (*Federacija Bosne i Hercegovine*) és a nagyjából szerbek által lakott Szerbek Köztársaságára (*Republika Srpska*). Állami funkciók a központi, állami szint mellett a két entitásban működnek, azaz Bosznia-Hercegovina államszervezetében három párhuzamos struktúra alakult ki.

A bírósági rendszer ennek megfelelően töredezett: állami szinten - az alkotmánybíróság mellett – mindössze egy bíróság működik 2000 óta: az 51 hazai és 6 nemzetközi bírót foglalkoztató Bosznia Hercegovina Bírósága (*Sud Bosne i Hercegovine*). Nem „legfelsőbb”, hiszen a központi, állami szint nem áll az entitások fölött. A Daytoni békemegállapodásban rögzített rendszer felett őrködő, a nemzetközi közösség által megbízott Főképviselő által kezdeményezett, majd az állami parlament által is elfogadott törvény<sup>13</sup> alapján létrehozott bíróság elnökét a Bírósági és Ügyészeti Tanács (ld. lejjebb) nevezi ki hat évre. Eredetileg három kollégiuma működött (polgári, büntető és fellebbviteli), később a belső struktúra komplexebbé vált: a büntető és fellebbviteli kollégiumokon belül létrejött egy háborús bűnökkel, egy szervezett bűnözéssel és egy gazdasági bűnözéssel és korrupcióval foglalkozó ágazat. Az államellenes bűncselekmények mind az állami, mind az entitási büntetőjogok alapján a bíróság hatáskörébe tartoznak. Emellett a bíróság fellebbviteli fórum az entitási jogvitáknál, valamint entitási bíróságok közötti hatásköri konfliktus esetén, illetve saját kollégiumi elsőfokú döntései esetén. Az állami törvények alapján hozott közigazgatási döntések esetén a bíróság közigazgatási bíróságként működik, és dönt az entitások egymás közötti és az állammal való tulajdoni természetű jogvitákban.

Az entitások saját bírósági rendszerrel rendelkeznek. A Föderáció legfelsőbb bíróságán (*Vrhovni sud Federacije Bosne i Hercegovine*) 34 bíró dolgozik, három kollégiumban (polgári, büntető, közigazgatási), egy negyedik szervezeti egység pedig a bírói joggyakorlatot kíséri figyelemmel. A Föderáció bírósági szervezeti törvénye<sup>14</sup> szerint a bíróság a kantonális bíróságok döntései elleni fellebbezések mellett a saját kollégiumainak döntése ellen benyújtott fellebbezéseket is elbírálja. A tíz kanton mindegyikében működik kantonális bíróság (*Kantonalni*

---

13 Zakon o Sudu Bosne i Hercegovini (29/00).

14 Zakon o Sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine (38/05).

*sud*), amely jelentősebb ügyekben elsőfokú, a többi ügyben másodfokú fórumként működik, a legkisebb kantonban 3, a legnagyobbban 33 bíróval. Legalsó szinten 28 helyi bíróság (*Općinski sud*) működik, amelyek az elsőfokú ítékezés mellett ingatlan-nyilvántartással, végrehajtással is foglalkoznak.

A Szerbek Köztársasága legfelsőbb bíróságának 17 bíróját szintén a Bírósági és Ügyészségi Tanács nevezi ki, élethosszig. A Köztársaság bírósági szervezeti törvénye<sup>15</sup> szerint a testület - saját tanácsi elleni jogorvoslatok esetén is – fellebbviteli fórum, valamint a jogegység felett is őrökdi; két kollégiumból (büntető, polgári-közigazgatási) áll. A Köztársaságban öt kerületi bíróság (*Okružni sud*), és 29 helyi bíróság (*Osnovni sud*), valamint különbíróságként (a kerületi bíróságok mellett) öt helyi kereskedelmi és fellebbviteli kereskedelmi bíróság működik.

Bosznia-Hercegovinában egyik szinten sem létezik elkülönült közigazgatási bírósági szervezet, a közigazgatási bíraskodást helyi rendesbíróságok végzik. Ezek döntései ellen igen szűk a jogorvoslatok<sup>16</sup> lehetősége: a Föderációban kifejezetten kizárt a fellebbezés, a Szerbek Köztársaságában csak speciális törvényben kifejezetten lehetővé tett fellebbezés létezik, az állami szintű törvény pedig egyáltalán nem rendelkezik a fellebbezés intézményéről. A rendkívüli jogorvoslatok azonban megengedettek. Az országban mind az állami,<sup>17</sup> mind entitási<sup>18</sup> szinten van hatályban a közigazgatási jogvitákról szóló törvény, amely a közigazgatási bíraskodást szabályozza.

Az állami és entitási szinten egyaránt, az igazágszolgáltatás fő irányító szerve a Bírósági és Ügyészségi Tanács (*Visoko sudsko i tužilačko vijeće*), amelyet – bár az alkotmány nem rendelkezik róla – az entitások önkéntes megállapodás alapján 2004-ben hoztak létre, a Főképvisező által indítványozott, majd a parlament által elfogadott törvény<sup>19</sup> alapján. A Tanács nevezi ki az összes bírót, ülnököt, bírósági elnököt és ügyészt az állam és az entitások minden szintjén, hatáskörébe tartoznak továbbá a fegyelmi ügyek, a bírók és ügyészek továbbképzése, és feladatai közé tartozik javaslatot tenni a bírósági költségvetésekre és teljesítményértékelési szempontokra. A bírói és ügyészi

---

15 Zakon o Sudovima Republike Srpske (37/12).

16 Ettől nyilván nem független az a tény, hogy az állami alkotmányban nem szerepel kifejezetten a jogorvoslatihoz való jog, ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Egyezményében szerepel, azt pedig minden bíróságnak közvetlenül alkalmaznia kell. Hasonló a helyzet a Föderációban, a Szerbek Köztársaságának alkotmánya ugyanakkor kifejezetten elírja a jogorvoslatihoz való jogot.

17 Zakon o Upravnim Sporovima (19/02).

18 Föderáció: Zakon o Upravnim Sporovima (11/05), Szerbek Köztársasága: Zakon o Upravnim Sporovima (109/05).

19 Zakon o Visokom Sudskom i Tužilačkom Vijeću Bosne i Hercegovine (25/94).

státuszok számát is a Tanács határozza meg, az igazságügyminisztériummal konzultálva, valamint bírói és ügyészi etikai kódexet alkot. A Tanácsnak 15 tagja van, közülük 13 a különböző szintű, állami és entitásbeli bíróságok, ügyészségek és ügyvédi kamarák képviselőiben. Ezene felül egy tagot az állami parlament, egyet pedig a kormány választ. A Tanács a térségben a legfüggetlenebb igazságszolgáltatási irányító testület, mentes a parlament és a kormány befolyásától.<sup>20</sup> Anomáliát jelent ugyanakkor, hogy a jelölés érdekében a jelölten néha megváltoztatják etnikai hovatartozásukat.

Komoly kihívást jelent minden szinten az elhúzódó bírósági ügyek nagy száma. 2007-ben az igazságügyi minisztériumban akcióterv készült a mintegy kétmillió elhúzódó, folyamatban lévő ügy lezárására (ebből mintegy 1,5 millió közszolgáltatásból adódó követelés: közüzemi vagy televízió-használati díjtartozás). A bírósági rendszerben alárendelten működik egy rendőri testület mintegy 50 fővel, akik a tárgyalási rend, az idézések foganatosításában működnek közre törvény alapján.

#### 4. Koszovó

A koszovói rendesbírósági rendszer még kialakulási fázisban van: a legfontosabb törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlati megvalósítás kezdeti időszaka zajlik, a politikai befolyás még jelen van a bíróságokon, a bírósági igazgatás lassú és nem hatékony.<sup>21</sup> A bírákat a köztársasági elnök a bírósági tanács javaslatára nevezi ki és menti fel, először három évre, majd határozatlan időre.

Koszovóban mintegy 400 bíró dolgozik, hét helyi,<sup>22</sup> egy az egész országra kiterjedő fellebbviteli bíróságon, és a legfelsőbb bíróságon, a bíróságokról szóló törvény<sup>23</sup> alapján. A közigazgatási bíráskodás a közigazgatási jogvitákról szóló

---

20 A politika természetesen próbál befolyást gyakorolni az igazságszolgáltatásra: 2012 végén például két nagy parlamenti párt abban állapodott meg, hogy a legfőbb ügyészt a jövőben a parlament válassza meg. A javaslat ellen a Bírósági és Ügyészségi Tanács, a Velencei Bizottság és az EU egyaránt tiltakozott, változtatás végül is nem történt. Bővebben lásd: FAGAN, Adam: *Judicial Reform in Serbia and Bosnia-Herzegovina: Is EU Support and Assistance Augmenting Independence?* In: Maximizing the integration capacity of the European Union: Lessons of and prospects for enlargement and beyond (MAXCAP). Working Paper Series, no. 24. Berlin, MAXCAP, 2016.

21 *EU Progress Report Kosovo*. Brussels, European Commission, 2017.

22 A bírósági székhelyek: Pristina, Gjilan/Gnjilane, Prizren, Gjakovë/Djakovica, Pejë/Peć, Ferizaj/Uroševac és Mitrovicë/Mitrovica.

23 Ligji nr. 03/l-199 për gjykatat.

törvény<sup>24</sup> 2010-es elfogadása (és 2013-as hatálybalépése) óta indult. 2013-ig azonban ilyen ügyekben a legfelsőbb bíróság döntött, szűk keresetindítási jogosultság mellett. Azóta háromfokozatú, a rendesbírói rendszerbe illeszkedő közigazgatási bírászkodás folyik Koszovóban (külön közigazgatási bírósági rendszert nem hoztak létre). Elsőfokon minden ügyben a pristinai helyi bíróság közigazgatási tanácsa ítélezik, másodfokon a fellebbviteli bíróság, és rendkívüli jogorvoslatoknál a legfelsőbb bíróság. A bírók alacsony száma és a nagy ügyhátralék a gyakorlatban komoly gondot jelent.

A koszovói alkotmányos rendszert átszövő etnikai kvóták az igazságszolgáltatásban is megvannak: a Legfelsőbb Bíróság (*Gjykata Supreme*) bírúinak legalább 15% vagy legalább 3 bíró valamely nem többségben lévő nemzeti közösséghez kell tartozzon, az igazságszolgáltatást felügyelő, a bírói függetlenség felett őrködő Bírósági Tanács (*Këshillit Gjyqësor*) 13 tagja közül két tag szerb, kettő más nemzeti közösségbeli kell legyen. A bíróságok, ügyészségek összetételénél az etnikai arányt szintén figyelembe kell venni. A gyakorlatban azonban csak 2017-ben sikerült szerb bírókat az igazságszolgáltatásba integrálni.

A Bírósági Tanács tagjait öt évre választák, 2016-ig ötöt a bírósági szervezet választott, nyolcat a parlament (közülük a törvény szerint legalább négy bíró és egy ügyvédnek kell lennie). Az elnököt és alelnököt a testület maga választotta meg a tagok közül. Mivel a politika által meghatározott tagok többségben voltak, 2016-ban a nemzetközi kritikák hatására módosították az alkotmányt olyan előírásra, ahol a bírák által választott tagok vannak többségben.

## 5. Macedónia

A bírói hatalmat Macedóniában mintegy 700 bíró a 27 helyi, négy fellebbviteli (Bitola, Gostivar, Skopje, Stip) és a legfelsőbb bíróságon (Врховен суд) gyakorolja, utóbbi legfelsőbb bírói fórum, és emellett a jogegységért is felel. Az első bírósági törvényt 1995-ben fogadták el, ezt követően két éven belül kinevezéssel töltötték be az összes bírói posztot. A jelenleg hatályos törvény<sup>25</sup> elfogadási dátuma 2006, ám 2010-ben jelentős módosításon ment át.

A 2006-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló törvény<sup>26</sup> alapján azévtől az egész országra kiterjedő illetékességű közigazgatási bíróság (Управен суд), másodfokon pedig 2010 óta közigazgatási felsőbbíróság (Виш

---

24 Ligji nr. 03/l-202 për konfliktet administrative.

25 Закон за судови, 58/2006.

26 Закон за управните спорови, 62/2006.

управен суд) működik, mindkettő Szkopjében (a legfelsőbb fokot a Legfelsőbb Bíróság jelenti). A törvény 69 szakaszával a térség legtömörebb szabályozását alkotja, és a közigazgatási szerződésekre, valamint a közigazgatási szervek és önkormányzatok egymás közötti jogvitáira, valamint választási ügyekre is kiterjed. A törvény alapelvei között szerepel a kérelemhez kötöttség elve, ám a kódex nem ismeri, sőt kizárja a halasztó hatály elvét (a per nem érinti a közigazgatási aktus végrehajthatóságát), és a nyilvánosság elvét.

Az igazságszolgáltatási rendszer egyik fő gyengesége a végrehajtási rendszer volt, 2003-ban például mintegy 175.000 általános és 35.000 kereskedelmi végrehajtási ügy volt függőben. A 2005-ben elfogadott végrehajtási törvény kivette az eljárásokat a bíróságok hatásköréből, és független, az igazságügyi miniszter által felügyelt végrehajtókhoz utalta.

A bíróságok igazgatása, a bírák és bírósági elnökök megválasztása a héttagú, 1991-ben felállított, parlament által választott Bírósági Tanács (Судски Совет) feladata. A róla szóló törvény<sup>27</sup> szerint a tanács feladata bírák fegyelmi ügyeinek eldöntése és tevékenységük értékelése, emellett a testület javaslatot tesz két alkotmánybíró megválasztására is. A bírói függetlenség elve szempontjából aggályos, hogy a parlament kizárólagosan választja a tanácsot, amely kinevezi a bírákat, így a parlament közvetve a bírói kinevezésekre is hatni tud.

## 6. Montenegró

A bírósági rendszer reformja Montenegróban viszonylag jó ütemben halad, a törvények megszülettek, jelenleg a gyakorlat konszolidációja zajlik. A 2002-ből származó bírósági szervezeti törvényt az átfogó bírósági reform keretében 2015-ben új törvény<sup>28</sup> váltotta fel. A bírósági rendszer háromszintű: 15 helyi bíróság (*Osnovni sud*), két felsőbíróság (*Visi sud*, Podgoricában és Bijelo Poljében), egy ítéltábla (*Apelacioni sud*, feladata a felsőbíróságok döntéseihez benyújtott jogorvoslatok elbírálása) valamint a legfelsőbb bíróság (*Vrhovni sud*) alkotja. Különbírásként kereskedelmi bíróság (*Privredni sud*) és közigazgatási bíróság (*Upravni sud*) működik. A legfelsőbb bíróság feladata a harmadfokú ítélezés mellett a jogegység biztosítása is, elvi döntéseket hivatalból, vagy valamelyik bíróság kezdeményezésére hoz. Elnökét 2013 előtt a parlament választotta a kormányfő, államfő és a parlament elnöke közös indítványára (ennek hiányában a hatáskörrel rendelkező parlamenti bizottság tett javaslatot).

---

27 Законот за судскиот совет, 60/2006.

28 Zakon o sudovima, 11/2015.

2013 óta az Igazságügyi Tanács ld. lejjebb) választja kétharmados többséggel a legfelsőbb bíróság bíráinak ülése javaslatára, öt évre.

A közigazgatási bíróság 2005-ben állt fel, a 2003-ban elfogadott közigazgatási jogvitákról szóló kódex alapján. 2016-ban azonban új törvényt<sup>29</sup> fogadtak el. Ennek alapján bíróság első fokon háromtagú tanácsban dönt, másodfokon a legfelsőbb bíróság ugyanilyen összetételben ítélezik, a határozat megsemmisítésével vagy új eljárására kötelezéssel, aminek lefolytatására a közigazgatási szerv 30 napon belül köteles. Közigazgatási pert a másodfokú közigazgatási határozat ellen lehet indítani, és ha nincs ellene rendes jogorvoslat, az elsőfokú ellen is. A per nem függeszti fel a határozat végrehajthatóságát, csak akkor, ha a felperes kifejezett kérésére a bíróság így dönt. A keresetlevelet elektronikusan is be lehet nyújtani. A gyakorlatban a közigazgatási bíróság által megsemmisített határozatok száma magas: meghaladja az 50%-ot, emellett az eljárások elhúzódnak (gyakori a hat hónapot meghaladó eljárás) és ügyhátralék is tapasztalható.

Az igazságszolgáltatás irányító szerve a négyéves mandátummal rendelkező, szótöbbséggel döntő, kilenctagú Igazságügyi Tanács (*Sudski Savjet*). Elnöke a 2015-ben elfogadott törvény<sup>30</sup> szerint a legfelsőbb bíróság elnöke, tagjai között van négy, az összbírói konferencia által választott bíró, egy ellenzéki és egy kormánypárti parlamenti képviselő, két államfő által kinevezett, elismert jogász, valamint az igazságügy-miniszter. A testület legfontosabb feladata a bírósági reform óta a bírák, ülnökök és bírósági elnökök megválasztása (és szükség esetén menesztése), döntés bírák fegyelmi ügyeiben (ilyenkor az igazságügy-miniszter nem szavaz) a bírói helyek számának meghatározása, a bíróságok tevékenységéről szóló jelentések és panaszok megvitatása, döntés bírák mentelmi ügyeiben, javaslattétel a bíróságok költségvetésére a kormány számára.

## 7. Szerbia

Az ítélezést Szerbiában is az alkotmányban biztosított független bíróságok végzik. Az alkotmány bíróságokról szóló része főszabályként előírja az ülnökök részvételét és a tanácsban való ítélezést, ám törvény mindkettő alól kivételt engedhet. A bírákról szóló, 2008-ban elfogadott törvény<sup>31</sup> szabályozza a bírák jogállását, amely a bírói függetlenség elve alapján előírja a határozatlan

---

29 Zakon o upravnom sporu, 54/2016.

30 Zakon o sudskom savjetu i sudijama, 11/2015.

31 Zakon o sudijama, 116/2008. A korábbi jogszabály 2001-ből származik.

időre való kinevezést, szabályozza a kinevezés feltételeit, az áthelyezést szigorú feltételekhez köti, emellett szabályozza a bírók összeférhetetlenségét, tiszteletdíjukat és nyugdíjazásukat (65 év vagy 40 év szolgálat) is. A törvény első ízben szabályozta a bírák fegyelmi felelősségét és szakmai teljesítményértékelésének rendszerét, ami alapján 2009-ben az összes bírói (és ügyészi) státuszt felülvizsgálták és újra megpályáztatták.

A legmagasabb bírói fórum a 2010-ben felállított Legfőbb Semmítőszék (*Vrhovni Kasacioni Sud*), amelynek elnökét öt évre a parlament választja. Feladatai közé tartozik – mind polgári, mind büntető, mind közigazgatási ügyekben - a bíróságok közötti eltérő joggyakorlat kiküszöbölése (jogegységi tevékenység), a rendkívüli jogorvoslatok elbírálása, szükség esetén az ügyek áthelyezése.

A 2008-as bírósági szervezeti törvény drasztikusan csökkentette a bíróságok számát: 168-ról 64-re. Az alacsonyabb szinteken 34 helyi (*Osnovni sud*), 26 területi (*Viši sud*) és 4 fellebbviteli bíróság (*Apelacioni sud*, Belgrádban, Újvidéken, Nisben és Kragujevácban) működik, ezeket illetékességi területét a bíróságok és ügyészségek székhelyéről és területéről szóló törvény<sup>32</sup> határozza meg. A rendesbíróságok mellett 44 helyi szabálysértési bíróság (*Prekršajni sud*), 16 kereskedelmi bíróság (*Privredni sud*) működik. Országos illetékességgel (és a Legfőbb Semmítőszékhez való fellebbezési lehetőséggel) egy szabálysértési fellebbviteli bíróság (három vidéki kirendeltséggel), egy kereskedelmi fellebbviteli bíróság, valamint egy közigazgatási bíróság (*Upravni sud*) működik, a bíróságok szervezetéről szóló törvény<sup>33</sup> szerint.

A 2010-ben felállított szerb közigazgatási bíróság elsősorban versenyjogi és a szabályozó ügynökségek hatáskörébe tartozó ügyeket tárgyal, a közigazgatási jogvitáról szóló törvény<sup>34</sup> alapján, amely, bár a korábbi szabályozáshoz képest szélesítette a felülvizsgálható aktusok körét, még mindig nem terjed ki minden közigazgatási aktusra. A korábbi szabályozástól eltérően a közigazgatási per főszabály szerint nyilvános. A bíróság döntései ellen a Legfőbb Semmítőszékhez lehet fellebbezni. Főszabály szerint tanácsban jár el, és csak szükség esetén tart tárgyalást. Székhelye Belgrád, de tanácsai működnek Újvidéken, Nisben és Kragujevácban.

A bírói szervezet irányítása a független Legfőbb Bírósági Tanács<sup>35</sup> (*Visoki Savet Sudstva*) feladata. A 11 tagú tanácsnak hivatalból tagja (egyben elnöke) a Legfőbb Semmítőszék elnöke, az igazságügyért felelős miniszter, a parlament

---

32 Zakon o Sedištima I Područjima Sudova Ija Vnih Tužilašta Va (116/08).

33 Zakon o Uredjenju Sudo Va (116/08).

34 Zakon o Upravnim Sporovima (111/2009), korábbi változatát 1996-ban fogadták el.

35 Zakon o Visokom Savetu Sudstva (116/08).

igazságügyért felelős bizottságának elnöke, valamint nyolc, parlament által 5 évre választott tag, közülük hat bíró (egyikük autonóm tartomány területéről), és két elismert, legalább 15 év tapasztalattal rendelkező jogász, egy ügyvéd és egy jogászprofesszor. A Tanács tesz jelölést a parlament számára a bírák és ügyészek, valamint alkotmánybírók és bírósági vezetők megválasztására, emellett dönt bírák fegyelmi ügyeiben, bírák áthelyezési kérdéseiben, és a bírói helyek számáról. A parlament által megválasztott bírák három éves határozott idejű szolgálatát követően a Tanács dönt a végleges kinevezésről.

A bírósági rendszer legproblematisabb kérdése éppen a bírák, bírósági elnökök, ügyészek és ügyészhelyettesek megválasztása, őket ugyanis – a legfőbb semmítőszék elnökéhez, a legfőbb ügyészhez hasonlóan, az első, hároméves szolgálati időre - a parlament választja meg. A parlament befolyását az igazságszolgáltatásra a Velencei Bizottság is kifogásolta.<sup>36</sup> A Legfőbb Bírósági Tanács sem független a törvényhozástól: mind a 11 tagját közvetve vagy közvetlenül a parlament választja.<sup>37</sup> Egy másik probléma a pártatlanság nem megfelelő szintje a politikai befolyás és korrupció miatt, valamint a peres ügyek elhúzódása (a két évnél tovább húzódó ügyek aránya fellebbviteli ügyekben eléri az 50%-ot). Ez utóbbi ellen a polgári eljárás 2012-es reformjával léptek fel, amely többek között főszabállyá tette az egyesbírói ítélezést.

## 8. Összegzés

A bírósági reform a jogállamiság kiépítésének egyik előfeltétele, ezért mind szabályozási, mind intézményi, mind szociológiai szempontból egyaránt mélyrehatóknak kell lennie. Ez a folyamat a Nyugat-Balkán országokban jobbra

---

36 Lásd a Velencei Bizottság 405/2006 számú véleményét.

37 A kormány 2018 áprilisában alkotmánymódosítási tervezetet nyújtott be, amely ugyan megerősítené a bírák személyi függetlenségét és eltörölné a próbaidőre történő kinevezést, ugyanakkor nem szüntetné meg, csak átrendezné a bíróságok feletti politikai befolyást: megszüntetné a bírók parlament általi választását és azt az átalakított Legfelsőbb Bírósági Tanács hatáskörébe utalná, aminek öt bírák által választott, és öt parlament által [az első fordulóban háromötödös, a másodikban ötkilencedes (!) többséggel] választott, nem feltétlenül bíró tagja lenne. Emellett a Tanács minden tagjának megszűnne a mandátuma, ha a testület az első tárgyalást követő 30 napon belül nem tudna döntést hozni egy ügyben. A 11 tagú ügyészségi tanácsnak ráadásul csak négy ügyész által választott tagja lenne. Bővebben lásd BEŠIREVIĆ, Violeta: The Draft Amendments to the Serbian Constitution: Populism before Judicial Independence. *VerfBlog*, 24 April 2018. <https://verfassungsblog.de/the-draft-amendments-to-the-serbian-constitution-populism-before-judicial-independence/> (2019. 01. 15.)



külső segítséggel (EU, USAID, EBESZ stb.) történik.<sup>38</sup> A többszintű bírósági szervezetet az egyes szinteken található bíróságok (és zárójelben a bírák) számával az alábbi táblázat szemlélteti (egyedül Szerbiában négy szintű a rendszer):

	Albánia	Bosznia- Hercegovina	Koszovó (kb. 400)	Macedónia (kb. 700)	Montenegró (n.a.)	Szerbia (n.a.)
legfelső bíróság	1 (17)	1+1 (34)+1 (17)	1	1	1	1
fellebbviteli szint	7+1 (96)	n.a.	1	4	2	4
első fok II.						26
első fok I.	30 (287)	n.a.	7	27	15	34

A szabályozási oldalról általánosan elmondható, hogy alkotmánymódosításokra (Montenegró, Szerbia, Albánia) és új törvények elfogadására volt szükség. A változások során mindenhol kialakultak a független igazságszolgáltatási/bírósági tanácsok, amelyeknek kulcsszerepe van a bírói kievezésekben. Macedónia és Szerbia kivételével e tanácsok a bírósági rendszer tagjaiból állnak. A közigazgatási bíráskodás mindenhol biztosított, vagy teljesen elkülönült szervezetrendszer (Albánia, Macedónia), vagy a rendesbírósági szervezetbe integrált közigazgatási bírói tanácsok (Bosznia-Hercegovina, Koszovó) által, vagy különbíróságként (Szerbia, a közigazgatási mellett szabálysértési és kereskedelmi különbíróságok is működnek, több szinten).

A térségben tehát elhúzódó, permanens igazságszolgáltatási reform prognosztizálható. Az ügyhátalék (Montenegró) kivételével) mindegyik országban magas, az alacsony eljárási hatékonyság általános, és rendszerszintű hiányosságokra utal. A legnagyobb elmaradás azonban az átláthatóság, korrupciómentesség, politikamentesség terén tapasztalható. Több országban rendre megbuknak a bírák az átvilágításokon, ami a bírói hatalom működőképességét fenyegeti (pl. Albánia).

38 ANASTASI, Aurela: *Reforming the Justice System in the Western Balkans. Constitutional Concerns and Guarantees.* (Presentation) Workshop No. 18, of the 10th World Congress of Constitutional Law (IACL-AIDC); Seoul, 18-22 June 2018.



# SZOCIÁLPOLITIKA NEMZEDÉKEK TÁVLATÁBÓL – FÓKUSZBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁG

TÓTH TIBOR

*ügyvezető (Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért  
Közhasznú Nonprofit Kft.)*

## Bevezetés

A releváns nemzetközi felmérések és a szakirodalom megállapításai alapján Európa számos mutató alapján élenjár a társadalmi jól-lét és igazságosság biztosítása terén. Az elmúlt évtizedekben a várható élettartam gyorsan növekedett, és a kontinens lakói a munkahelyi körülményeikkel is nagyban elégedettek. Az elmúlt ötven évben a születéskor várható élettartam mintegy tíz évvel növekedett az EU 28-ban mind a férfiak, mind a nők esetében. Az európaiak több mint háromnegyede elégedett a munkakörülményeivel, beleértve a munkaidőt, valamint a munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot.<sup>1</sup>

Az idáig vezető út azonban korántsem tekinthető egyenes vonalú fejlődésnek. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a szociális gondoskodás nem egyidős a szociálpolitikával. Míg az előbbi esetében a család, a hozzátartozók és az egyház szerepe volt túlsúlyban, addig a 19. században a változó társadalmi és politikai viszonyok miatt az európai államoknak mind erőteljesebben kellett fellépnie. A modern szociálpolitika kialakítása tehát Európához, ezen belül is leginkább Németországhoz köthető.<sup>2</sup> A jelen tanulmányban terjedelmi korlátok miatt nincs mód a szociálpolitika történeti fejlődésének, az európai államokban létrejött gyakorlatok kontextusának és hatótényezőinek részletesebb történeti áttekintésre, helyette a hazai viszonyok néhány, még kevésbé feldolgozott területének elemzésére vállalkozunk.

A szociálpolitika definiálására tett kísérletekkor szembesülhetünk azzal – s erre több szerző is utal –, hogy a szociálpolitikának nincs egységes fogalma.<sup>3</sup> Tekintható átfogó, társadalompolitikai célokat követő állami beavatkozásnak,

---

1 *Future of Social Europe – Challenges and the way ahead.* Brussels, Businessreport, 2014. 6-9.

2 TOMKA Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon.* Budapest, Corvina, 2008.

3 JAKAB Nóra: Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2007, 25 (1), 338.*

ugyanakkor leírható olyan – több aspektusból is értelmezhető – közpolitikaként is, melynek célja a szociális védelem és a jólét biztosítása. Ennél az értelmezésnél is dilemmát okoz, hogy az egész társadalomra vonatkozóan, vagy csak a hátrányos helyzetű csoportok esetében kell az államnak a szociálpolitika eszközzel beavatkoznia.<sup>4</sup>

A szociálpolitika tehát összetett jelenség, minden generációt, valamennyi élethelyzetet, történeti korszakot átfog, így vizsgálata kihívást jelent a kutatók számára. Megjelenése elválaszthatatlan az ipari forradalmaktól, a nyomukban megjelenő munkanélküliségtől és a vele járó létfenntartási, egészségügyi, közbiztonsági problémáktól. A munkanélküli – mint társadalmi kategória – megoldandó, újszerű feladatok sokaságát hívta elő, amelyek elsőrendű címzettjévé és egyben felelőssévé immár az állam és specializált szervei váltak. Gyáni Gábor találóan állapítja meg: „Ami korábban hosszú időn át koldusügy volt csupán, ettől fogva elsőrendű szociálpolitikai cselekvés tárgyát és indítékát képezte”.<sup>5</sup> A nagy gazdasági világválság hatására a váratlanul és nagymértékben megnövekvő munkanélküliség még jobban előtérbe helyezte a „szociális kérdést”, kikényszerítve a jóléti állam alapjainak a kiépítését, mindenekelőtt a kötelező társadalombiztosítás bevezetésével, illetve a munkavállalók szélesebb körére történő kiterjesztésével.<sup>6</sup> A korai jóléti állam számára azonban a válság időszakában ez még túl nagy teherterelt jelentett, így egyfajta korrekcióként világszerte olyan kormányzati programok indultak, amelyek az állami munkahelyteremtés révén a munkanélküliek számára nyújtottak foglalkoztatási lehetőséget, továbbá közcélú munkavégzéshez kapcsolták a jóléti ellátást.<sup>7</sup>

A két világháború közötti időszak hazai történetének szociálpolitikai aspektusból történő feldolgozása és értékelése meglehetősen változatos képet mutat.<sup>8</sup> Egyes szerzők (pl. Gyáni Gábor) leválasztják az állami beavatkozásként és az állampolgárok szociális jogainak elismeréseként felfogott szociálpolitikát a helyhatósági és magánjótékonykodás körébe tartozó szegénygondozástól és szociális gondoskodástól, míg mások (pl. Tomka Béla) e tevékenységet a kibontakozó

---

4 CECHIN-CRISTA, Persida: The Social Policy of the European Union. *International Journal of Business and Social Science*, 2013, 4 (10), 17.

5 GYÁNI Gábor: Közmunka a Horthy-korban. Az állami szociálpolitika megoldási kísérletei. *História*, 2011, 33 (7), 30.

6 GYÁNI i. m. 30.

7 KOÓS Bálint: *A szegénység enyhítését célzó földhasználat a világban és Magyarországon*. In: KOVÁCS K. (szerk): *Földből élők: Polarizáció a magyar vidéken*. Budapest, Argumentum Kiadó, 2016, 180.

8 CORA Zoltán: A Beveridge-terv recepciója a magyarországi szociálpolitikában a második világháború idején. *Múltunk*, 2013, 25 (2), 106-126.

jóléti állam koncepcióján belül helyezik el.<sup>9</sup> Születtek olyan értékelések is, amelyek a korszak önmeghatározására hivatkozva a szociálpolitikát szegénypolitikának tekintették (pl. Lakatos István, Ferge Zsuzsanna).<sup>10</sup> A szociálpolitika teljesítményét már a kortárs szakírók egy része (pl. Pálos Károly), de a több mint fél évszázaddal későbbi kutatók (pl. Ferge Zsuzsanna, Gyáni Gábor) is elmaradottnak ítélte a nyugat-európai országokkal összehasonlítva. Ezzel szemben mások (pl. Romsics Ignác és Tomka Béla) azt hangsúlyozzák, hogy a hazai szociálpolitika korántsem volt annyira megkésett és „deficitese”, mint azt a korábbi értékelések hangoztatták.<sup>11</sup> Mivel a szociálpolitika eltérően kezelte a különböző társadalmi rétegek problémáit, ebből lehetett egyrészt következtetni a „megosztó társadalmpolitika” gyakorlatára (Ferge Zsuzsanna), ugyanakkor kiolvasható belőle az ország teherbíró képességéhez mért tudatosság és józan belátás a rendszer konszolidációja érdekében (Gyáni Gábor). Látható, hogy a különböző tudományterületeket képviselő kutatók más-más szemléletmód alapján eltérő kérdéseket fogalmaznak meg, ami nehezíti a probléma egységes értelmezési kereteinek kialakítását.

A jelen tanulmány két alapvetésre, hipotézisre épül. Kiindulópontunk szerint a két világháború között fokozatosan kialakult a magyar szociálpolitika, de fejlődése nem egyenes vonalú és integrált, sokkal inkább a pontszerű, fragmentált, adott korszakban egy-egy kiemelt területre vagy társadalmi csoportra fókuszáló. Másrészt amellett érvelünk, hogy – különösen a 30-as években – a közjó és különösen a szociális állam eszmeiségének bázisán jelentős szellemi erőfeszítések és gyakorlati programok bontakoztak ki az elkülönülten működő szociálpolitika, szociális gondozás és szegénypolitika összekapcsolt, integrált megközelítésére, amelyek hosszabb távú működésére, „finomhangolására” az ismert történelmi események miatt nem kerülhetett sor.

Mindezek alapján tanulmányunk három fő részre tagolódik. Az első részben a két világháború közötti szociálpolitika főbb szakaszainak és mérhető hatásainak áttekintésével összefoglaljuk a fejlődés ívének és tartalmának legfontosabb sajátosságait. Ezt követően a korszak három nagyhatású szociálpolitikai

---

9 GYÁNI Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. (História Könyvtár. Előadások a Történettudomány Műhelyeiből 4.) Budapest, MTA Történettudományi Intézete, 1994; TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003.

10 FERGE Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető, 1986; LACZKÓ István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*. Budapest, Táncsics Könyvkiadó, 1968.

11 PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*. A szerző kiadása. Szombathely, Martineum Könyvnyomda RT., 1934; ROMSICS Ignác: *Egy korszak a mérlegen. A Horthy-Magyarország két évtizede*. *Rubicon*, 2001/1-2, 47-48.

szakértőjének munkásságán keresztül mutatjuk be a szociálpolitika komplex megközelítésére irányuló, reflexív, de egyben előremutató koncepciókat és programokat. Kiemelt figyelmet fordítunk Pálos Károly sokat hivatkozott, de egészében még kevésbé elemzett könyvei alapján a szociálpolitika valláserkölcsi és pragmatikus szempontokat ötvöző megközelítésére. Végül néhány következtetést fogalmazunk meg

## **1. A két világháború közötti szociálpolitika főbb szakaszai, fejlődési pályája és hatásai**

A szociálpolitika szakaszolásának leginkább kézenfekvő módját a jogszabályi háttér fejlődése jelenti. Ebben a megközelítésben két fontos szakasz különböztethető meg, nevezetesen a kiegyezés és az első világháború közötti szakasz, valamint a 20-as és 30-as évek jogalkotói tevékenysége. Míg az első szakaszban az akkor még hiányzó jogszabályok megalkotásáról volt szó, addig azt követően e szabályok továbbfejlesztése történt meg.

### **1.1. A szociálpolitikával összefüggő jogszabályok**

Az első világháborúig elfogadtak számos, szociális gondoskodást célzó törvényt, például az 1884. évi XVII. tc., az ún. ipartörvényt, amely kötelezte az ipartestületeket segélypénztárak létrehozására, azonban a munkavédelemről nem rendelkezett részleteiben. Pár évvel később az 1891. évi XIV. tc. hozta létre kötelező egészségbiztosítást, amit 1907-ben a kötelező balesetbiztosítás, majd 1912-ben a családi pótlék bevezetése követett. Mindez azt mutatja, hogy a korabeli magyar állam – szemben a „minimális állam” liberális felfogásával – számos szabályozást léptetett életbe, amelyek révén igyekezett a szociális kérdések kezelését a saját hatáskörében tartani.

Az első világháborút követően hosszabb ideig nem került sor a további előrelépésre, illetve módosításokra, amire részben a háborús veszteségek, részben a Trianon okozta sokkhatás szolgált magyarázatul. Az egészségbiztosítás egységes rendszerbe foglalása így csupán az 1927. évi XXI. tc.-vel valósult meg. A balesetbiztosítás első nagy reformjára pedig az 1907-es bevezetés után szintén 1927-ben került sor, amelynek keretében – nemzetközi munkajogi egyezmények nyomán – balesetként definiálta azokat a betegségeket is, amelyek a munkavégzés következtében alakultak ki.<sup>12</sup> Az 1927. évi XXI. tc. baleseti és betegségi ellátásokat

---

12 TOMKA (2008) i. m. 28.

szabályozott. A törvénycikk rendelkezett a betegségi biztosításról, a baleseti biztosításról, az ellátások szervezeti kereteiről, valamint az állami felügyeletről, és az egyéb területekről.<sup>13</sup> 1928-tól a kötelező öregségi biztosításról is rendelkeztek. Az 1928. évi XL. tc. a nyugdíjbiztosítást szabályozta a két világháború közötti Magyarországon. A törvény igen széles személyi hatállyal bírt (nemre, korra, állampolgárságra tekintet nélkül), de a mezőgazdasági munkásokra nem terjedt ki. Amennyiben valakinek megszűnt a biztosítási jogviszonya, önkéntes díjfizetéssel fenntarthatta azt. A járulékot a munkaadók fizették. Az így befolyt összegből fedezték az öregség és rokkantság esetén esedékes ellátásokat.<sup>14</sup> Míg az ipari munkássággal kapcsolatos szabályozási keret 1928-ra teljes egészében kiépült, addig a mezőgazdasági dolgozók egyes csoportjai számára csak 1938-ban hozott létre a kormány a kötelező nyugdíjbiztosítást.

Az állam szerepe azért volt meghatározó, mivel a piaci alapon történő szerveződések kevésbé voltak elterjedtek Magyarországon. Az állami szerepvállalás és aktivitás a '30-as évek válságmenedzselésnek idején tovább erősödött. Ekkor jelent meg a „szociális állam” gondolata, ami sajátos magyar fejlődési pályaként a szociális problémák számos területét (anya- és csecsemővédelem, gyermekgondozás, zöldkeresztes egészségvédelem, családvédelem, magyar normás szegénygondozás) kívánta átfogni. Összességében egyfajta konzervatív szociálpolitika jött létre, ami alapvetően a keresztény szociális tanításon alapult.<sup>15</sup> Ennek bázisán jelentőshangsúlyeltolódás ment végbe a családpolitika irányába, ami az 1930-as évek végére az egyik legfőbb népesedéspolitikai eszközzé vált. Az 1938. évi XXXVI. tc. egységes családi pótlékot vezetett be az ipari és bányászati munkavállalóknál, majd létrehoztak számukra egy pénztárat.

## 1.2. A szociálpolitika fejlődési pályája és alapkérdései

A két világháború közötti szociálpolitika elkülönítve és helyenként egymással szembeállítva kezelte a szervezett ipari munkásság, a szegény parasztság, valamint az 1929-33 közötti világválság okozta tömeges elszegényedés

---

13 NYEBEHAJ Csilla: *A társadalombiztosítás a két világháború közötti Magyarországon*. Szakdolgozat. Miskolc, ME ÁJK, 2013.

14 NYEBEHAJ i.m. 26-30; CSIZMADIA Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1977, 78-83; HOMICSKÓ Árpád: *A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig*. *Acta Jur. et Pol.*, 2004, 4 (9), 307.

15 CORA (2011) i. m. 37.

(pauperizálódás) és lesüllyedés (deklasszálódás) szereplőinek problémáját. Ennek megfelelően lényeges különbség volt az ipari munkásság és a mezőgazdasági dolgozók viszonyainak szabályozásában. Míg előbbinél már az 1930-as évek előtt (1928-ra) kiépültek a jogi keretek – leginkább a társadalombiztosításformájában – addig a mezőgazdasági dolgozók helyzetére vonatkozóan – mint láttuk – még tíz évvel később is fogadtak el szabályokat. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a munkássággal kapcsolatos szabályok és szociálpolitikai eszközök kiépülése arra vezethető vissza, hogy számuk magas volt, a politikai elit pedig e csoportok támogatását a társadalmi béke és stabilitás lényeges elemének – előfeltételének és egyben eszközének – tekintette.

A harmadik területet a „hivatalos” szociálpolitika jelentette, ami azonban – öndefiníciója szerint – lényegében a „szegénypolitika” megvalósítására korlátozódott. A gazdasági válság következtében megjelent hatalmas méretű munkanélküliség és elszegényesedés azonban sürgetővé és elodázhatatlanná tette a „szegényügy” össztársadalmi kérdésként történő kezelését. Ezt az is mutatja, hogy a munkanélküliek aránya az 1928-1929-es 10%-ról 1932-re 35%-ra nőtt.<sup>16</sup> A válság kezelésére számos alternatív kezdeményezés, tervezet látott napvilágot, amelyek azt indítványozták, hogy a szegénység kérdését nem önmagában, hanem a fejlett nyugat-európai minták és gyakorlatok alapján átfogó, rendszerezett, integratív, állam-központú szociálpolitika keretében kell kezelni és a nyilvánvaló problémákra kézzelfogható megoldásokat kidolgozni. A szociáldemokrata megközelítések – kiváltképpen a párt közismert szakpolitikusa, Propper Sándor – a kiindulópontot a jogi garanciákban látták, míg a kereszténydemokrata Hilscher Rezső a társadalmi szolidaritáson alapuló általános társadalombiztosítás és a jogokat biztosító „társadalmi tagság” mellett érvelt.

A korszak „hivatalos” szociálpolitikája az általános, alanyi jogon járó megközelítéssel szemben az alábbi, differenciált szemléletmódot tükröző kérdések megválaszolását helyezte előtérbe:

- a) össztársadalmi probléma-e a szociálpolitika?
- b) kinek lehet segílyt adni?
- c) leszűkíthető-e a „szegénykérdésre”?
- d) kinek a feladata a szociálpolitika, csak az államé, vagy a társadalomé, esetleg megosztva az egyházakkal és a „karitás” jellegű tevékenységet végző egyénekkal és szervezetekkel?

---

16 ROMSICS Ignác: *A bethleni konszolidáció*. In: PÖLÖSKEI Ferenc - GERGELY Jenő - IZSÁK Lajos (szerk.): *Magyarország története 1918-1990*. Budapest, Korona Kiadó, 1991, 96.



- e) mi az állam feladata, meddig terjedjen, milyen elvek és gyakorlati megfontolások mentén?
- f) milyen kritériumok alapján tekinthető valaki „érdemes szegénynek”?
- g) milyen formában és értékben nyújtható a segély?
- h) milyen elvek, koncepcionális megfontolások mentén történik a segélyezés?

Ami az első kérdést illeti, osztársadalmi kérdésnek azért sem tekintették, mert – mint láttuk – eleve külön kezelték a strukturális szegénység három fő csoportját. A szegények csoportján belül pedig a gyakorlatban megkülönböztették a teljesen munkaképteleneket (ők voltak „a szegények”), a munkanélkülieket (az ún. „ínségeseket”), továbbá a munkakerülőket. Az ellenszolgáltatás nélküli segélyből csak az ún. „érdemes” szegények részesedhettek, az ínségesek segélyezését feltételekhez (alapvetően meghatározott mértékű közmunkához) kötötték, míg az erkölcsi, politikai vagy faji szempontból „érdemtelenek” nem hogy segélyre nem voltak jogosultak, de valamilyen mértékű büntetés, leggyakrabban „nevelő célzatú” kényszerfoglalkoztatás várt rájuk.

Ezért az állam feladata is a különböző megoldások között húzódó „szürke zónában” helyezhető el. A szociális feladatok ellátásának (és a forrásszükséglet biztosításának) címzettje a helyhatóság, de az állam meghatározó jellegű szervező szerepet látott el (például az 1936-ban bevezetett ún. „magyar norma” esetében), ugyanakkor politikai okokból, a városi munkásság kordában tartása érdekében, jelentős részt vállalt a központi „ínségélyek” biztosításában.

A segélyezés mértéke nem fedezte a valós igényeket. A „vegyes”, azaz természetbeni (pl.napi étkezés biztosítása, termény- vagy tűzifa juttatás) és pénzügyi segélyezést egyszerre, habár különböző mértékben alkalmazó gyakorlat szerint a segély mértéke nem lehetett magasabb az adott környéken szokásos legalacsonyabb napszamos óradíjnál. Nagyobb baj volt, hogy az ínségmunka nem volt elég, miután a rendelkezésre álló adatok szerint havi 10 vagy 12 munkanapban maximálták az ínségmunka lehetőségét, egy ínségmunkahelyet két-három ember, illetve család között osztva meg. A válságot követő legrosszabb években (a 6-7 millió rászorultból) néhány százezer, főleg városi lakos – 1938-ban mintegy 200 ezer fő – kapott napi 8-30 fillér közötti pénzügyi segélyt.<sup>17</sup>

Végül a segély odaítélését nem az alanyi jog alapján történő jogosultság, hanem a mérlegelt rászorultság és a különböző kritériumok (szorgalom,

---

17 VÁRNAI Györgyi (szerk.): *Szociálpolitika és társadalom. Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból.* Budapest, ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitika Tanszéke, a T-TWINS Ki-

munkaképesség, erkölcsös magatartás, vallásosság, reprodukciós képesség) alapján megítélt „érdemesség” határozta meg. Ezek az alapelvek a 30-as évek második felében megjelent új paradigma, a „szociális állam” lényegének megfelelő „produktív szociálpolitika” keretei között is változatlanok maradtak.

### 1.3. A szociálpolitikai kiadások és intézkedések mérhető hatásai

A közegészségügy – az oktatáshoz hasonlóan – feltűnően nagyot fejlődött. 1913-ban 100 000 lakosra 31, 1921-ben 56, 1938-ban 117 orvos jutott. Ez Európa élvonalába emelte az országot. Ugyanilyen arányban nőtt a tízezer főre eső kórházi ágyak száma: 1920-ban 33, 1938-ban már 54. Ennek köszönhető, hogy a háború előtt népbetegségnek számító tüdőbaj arányát, a halált okozó betegségeken belül 20%-ról sikerült 13%-ra leszorítani, s a csecsemőhalandóság is jelentősen mérséklődött. A falusi lakosság egészségvédelmének megszervezése terén kiemelkedő szerep jutott az úgynevezett zöld kereszt szolgálatnak, amelyet 1927-ben alapítottak, és 1934 után bővítettek országos méretűvé. A szolgálat 1938-ban 1,5 millió főt gondozott, és a 6 ezer főnél kisebb lélekszámú, gyakorlatilag orvos nélküli települések csaknem egészét átfogta.<sup>18</sup>

Tomka Béla gyűjtése alapján – mely adatok csak 1930-ra vonatkoztatva érhetőek el, a 20. század ezt megelőző időszakában tekintetében nem – „Magyarország szociális biztonságra fordított kiadásai 1930-ban a GDP 5,2%-át tették ki, ami nemzetközi összehasonlításban is magasnak számított - igaz, ez az állami alkalmazottak (köztisztviselők, tanárok, vasutasok stb.) nyugdíjkiadásait is tartalmazta”.<sup>19</sup> A magyar adatok csak Németországhoz (5,2%) és az Egyesült Királysághoz (4,6%) mérhetőek. Az északi államok 1-2%-os adattal rendelkeztek ebben az időben. Tomka egy másik művében megjegyzi, hogy „Magyarország jóléti kiadásaira vonatkozóan csak kevés adattal rendelkezünk a század első feléből. Az azonban a fellelhető források alapján is nyilvánvalónak tűnik, hogy 1930-ban a szűken vett társadalombiztosítási kiadások a gazdasági kibocsátáshoz viszonyított 1,6 százalékos arányukkal elmaradtak a vizsgált nyugat-európai országok nagy szórás mellett, mintegy 2,5 százalékos átlagától (Olaszországról, Franciaországról és Belgiumról nincs adatunk ebből az időből), de megelőzték a legalacsonyabb szinten álló országokat, mint például Finnország, Norvégia, Svédország és Svájc”.<sup>20</sup> Kutatásai alapján elmondható, hogy a „két világháború

---

adó, és a Tipográfiai Kft. kiadványa, 1991, 23-24.

18 ROMSICS i. m.

19 TOMKA (2008) i. m. 21.

20 TOMKA Béla (2003): *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívá-*

között Nyugat-Európa legtöbb országához hasonlóan Magyarországon is a nyugdíjellátás társadalombiztosítási kiadásainak növekedési dinamikája volt a legnagyobb”.<sup>21</sup> „Magyarországon a munkanélküliségi és mezőgazdasági biztosítást leszámítva tehát 1928-ra kiépült egy németországihoz igen hasonló társadalombiztosítási rendszer, mely szolgáltatási színvonalában és lefedettség arányában is megközelítette a legtöbb nyugat-európai programot.”<sup>22</sup>

A szociális kérdések kezelése természetesen a korszak szakpolitikussait, szakíróit, közigazgatási szakembereit, sőt a művészetek, így a szociográfia megszületésének formájában az irodalom képviselőit (Féja Géza, Szabó Zoltán, Kovács Imre) is élénken foglalkoztatta. A továbbiakban három nagyhatású szakíró munkásságán keresztül mutatjuk be azokat a törekvéseket, koncepciókat és programokat, amelyek a kortárs szociálpolitika kritikai reflexióján alapulnak, de egyben a korlátokat meghaladni kívánó, komplex, előremutató koncepciókat és programokat fogalmaztak meg.

## 2. Szociálpolitikusok, teoretikusok, szakírók

A két világháború közötti magyar szociálpolitika fejlődése a témában publikáló szakírók (pl. Pálos Károly), közigazgatási szakemberek (Esztergár Lajos, Hilscher Rezső), egyetemi tanárok (Kovrig Béla, Mihelics Vid) munkásságában is kifejeződik. Ez a szellemi teljesítmény azért is figyelemre méltó, mert a szerzők pályafutása egyben az akadémiai és a gyakorlati, igazgatási szféra közötti átjárhatóság konkrét szakanyagokban, azok minőségében és hasznosíthatóságában megmutatkozó előnyeit is kifejezésre juttatja. A továbbiakban – a tanulmány hipotézisének megfelelően – Esztergár Lajos, Hilscher Rezső és Pálos Károly munkásságát elemezzük.

### 2.1. Esztergár Lajos (1894-1978)

Az erdélyi származású Esztergár Lajos Trianont követően Pécsen telepedett le. 1929-ben a városi törvényhatóság jogügyi- és népjóléti tanácsnoka lett, majd 1940-44 között polgármester volt. A világgazdasági válság alatt megbízták Pécs szociálpolitikájának megszervezésével.<sup>23</sup> Szociálisan érzékeny ember, miniszteri

---

ban. Budapest, Századvég Kiadó, 41.

21 Uo. 61.

22 CORA Zoltán: *A Szociálpolitika válaszútjai Magyarországon: A mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938-1950)*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE ÁJK DI, 2011, 14.

23 VARGHA Dezső: Esztergár Lajos életútja. *Pécsi Szemle*, 2002, 5 (4), 64.

biztos, aki az Országos Nép- és Családvédelmi Alap kezdeményezője volt. Esztergár szociálpolitikára vonatkozó, a közigazgatás működésének tapasztalataiból táplálkozó komplex megközelítését az alábbi idézet fejezi ki a legjobban: „*Nem elég itt a jó közigazgatás, azon messzemenőleg pszichológusnak, filantrópnak, szociálpolitikusként és közgazdásznak kell lennie annak a városi vezetőségnek, amely ebben a probléma-együttesben, amelynek mikénti megnyilvánulásától függ a város békéje, nyugalma, rendje, az összhangot meg tudja teremteni*”.<sup>24</sup> Ebből világosan kitűnik, hogy a gyakorlatban is működőképes szociálpolitikához komplex tudásra van szükség, amelynek révén az elméleti tudást a gyakorlat nyelvére kell lefordítani. A szegénység problémájának kezelése kettős feladatot jelent a közigazgatás számára: egyrészt a már bajbajutottak megsegítését, másrészt – ami még ennél is fontosabb – a szegénység megelőzését.

A megoldást Esztergár az ún. produktív szociálpolitika bevezetésében látta, amelynek lényege nem az egyoldalú támogatás, segélyezés, sokkal inkább a kétoldalú gondolkodás és egyeztetés. Szegénységpolitikája (ahogy ő fogalmaz: ínségnyhítés) széleskörű összefogást vár el, melyben a polgári társadalomnak és a szegényeknek is ki kell vennie a részét. Amellett, hogy az állami segítségnyújtást helyesnek találta, elvárta, hogy a munkanélküli személyek is tegyenek sorsuk jobbra fordulásáért. A fokozatosság híve volt: egyrészt a szegénységből való kitörést is így (vagyis fokozatosan) képzelte el, továbbá az oktatásra helyezte a hangsúlyt: a segélyezés helyett a szegények állandó megélhetési forráshoz (haszonállat, építési anyag a saját ingatlanhoz, házhelyek juttatása lakbér fejében) juttatását és önálló gazdálkodásra nevelésüket helyezte előtérbe.<sup>25</sup> Mindemellett nem az európai modelleket kívánta lemásolni és átvenni, hanem a hazai szakképzésre, a közigazgatási szakemberek ilyen jellegű szaktudásának mélyítésére kívánt energiát fordítani.<sup>26</sup>

A produktív szociálpolitika koncepciója mellett Esztergár az ínségmunka kereteinek megalkotója. Ennek keretében a munkaképes rászorulókat csak ellenszolgáltatás fejében kaptak segélyt (ez jellemzően külön díjazás nélküli közmunka volt). Koncepciója a települési programok alapját adta, valamint az országos szintre is emelkedett. A szegényeket kategorizálták (munkaképtelen, munkanélküli, munkakerülő), úgynevezett szegénykatasztereket készítettek. A munkaképtelenek ellenszolgáltatás nélküli segélyezésben részesülhettek, míg utóbbiak a közmunka megtagadásával kiírták magukat a segélyezés rendszeréből.

---

24 ESZTERGÁR Lajos: *Gyakorlati szociálpolitika – Pécs sz. kir. város szociálpolitikai beszámolója*. Pécs, Kultúra Könyvnyomda, 1933, 5.

25 Uo. 69.

26 MOLNÁR i. m. 76-78.

A munkanélküli munkaképes szegények voltak az úgynevezett ínségesek, akik csak akkor kaptak segílyt, ha szükségmunkát vagy ínségmunkát (fizikai munkát) végeztek attól függően, hogy milyen iskolázottsággal rendelkeztek. Ugyanakkor egyes források rávilágítanak, hogy az ilyen munkákért kapott fizetségek nem jelentettek szociális biztonságot, olyan minimálisak voltak.<sup>27</sup> Ez a kritika már Esztergár életében is felmerült, ugyanakkor ő elismerésre méltónak nevezte, hogy az akkori „nyugtalan, bizonytalan gazdasági életben a munkásoknak egyedüli fix pontja az a berendezkedés, amelyet a város [Pécs] hatósága a munkásosztály helyzetének javítása érdekében létesített”.<sup>28</sup> A szociális probléma komplex kezelése ott is tetten érhető, hogy megszervezésre került általa Pécs szociális és egészségügyi intézményhálózata, valamint a pécsi egyetemen szociális tanfolyamokat szervezett, ahol maga is előadott.<sup>29</sup>

Ahogy már említett, 1933-ban írt munkájának címe is jelzi, az elmélet mellett a gyakorlati megoldásokkal is foglalkozott, mint akit racionális megfontolások vezéreltek. Az államnak kötelessége (alapfeladata), hogy támogassa rászoruló, bajba jutott polgárait, de ennek fejében kér, sőt előír, elvárásokat fogalmaz meg, ehhez azonban saját magát, intézményrendszerét és köztisztviselőit is fejleszti, képzésekben részesíti. A valódi cél azonban – mint majd látni fogjuk, más, mérvadó kortárs szociálpolitikusoknál is – a megelőzés. Ehhez azonban olyan foglalkoztatási, jövedelmi, népjóléti feltételek szükségesek, amelyek biztosítása és rendelkezésre állása még a tágabb értelemben vett szociálpolitika kereteit is meghaladja.

## 2.2. Hilscher Rezső (1890-1957)

Hilscher Rezső jogi tanulmányai után 1920-tól a Szociálpolitikai Intézet Népvédelmi- és Népművelési Osztályának vezetője, később Miskolcon jogakadémiai, majd Pécsen egyetemi oktató. A két világháború közötti progresszív szociálpolitika egyik legjelentősebb hazai személyisége, aki a szociálpolitikát mindig társadalmi összefüggéseiben vizsgálta.<sup>30</sup> Kiindulópontja szerint nem csak az egyént, hanem annak családját, valamint környezetét is támogatni szükséges. Ezt később család-alapú szociálpolitikának nevezték. Ehhez

---

27 MAGYAROSI i. m. 53.

28 ESZTERGÁR i. m. 67-68.

29 VARGHA i. m. 66.

30 HEGYESI Gábor: 125 éve született dr. Hilscher Rezső. Koszorúzás Ferge Zsuzsával. *Tát-Kontur*, 2015. április 28. [http://tatkontur.elte.hu/cikk/276/125\\_eve\\_szuletett\\_dr\\_hilscher\\_rezso](http://tatkontur.elte.hu/cikk/276/125_eve_szuletett_dr_hilscher_rezso) (2018. 07. 31.)

azonban nem elvont az eszméken, a művileg kialakított intézményeken, hanem a mindennapok megélt valóságán és a tradíciókra történő építkezésen keresztül vezet az út: „a szociálpolitika nem teóriáknak az életre való erőszakolásával dolgozik, hanem realitásokkal”.<sup>31</sup> A szociálpolitikának mindenkire ki kell terjednie, jogszerűen kell működnie, és tisztességes munkabérré kell épülnie.<sup>32</sup>

A szegénygondozásról azt vallotta, hogy „minél előbb meg kell szüntetni, s helyébe egy erős állami, és azt szervezeten támogató társadalmi szociálpolitikának kell lépnie”.<sup>33</sup> Ebben meghatározó szerepet tulajdonított a mindenkire kiterjedő és kötelező biztosításnak, ami a biztonságos élet egyik legfontosabb előfeltétele. Ennek következtében a megelőzés és az általános biztonság híveként másokhoz hasonlóan ő is a szociális állam kiépítésébe látta a megoldást, melyben mind a központi és helyi szint szervezett formában együttműködik a szociálpolitika terén. Elképzelése egyfajta felülről integrált, állam-központú, de sokszereplős, horizontális, különböző öngazgatási formákban alulról is építkező szociálpolitikának értékelhető.

### **2.3. Pálos Károly (1903-1944)**

A tragikusan fiatalon elhunyt, szombathelyi illetőségű, jogi végzettségű Pálos Károly 1929-ben lett városi közgyám szülővárosában, ahol megismerkedett és barátságot kötött Oslay Oswalddal, az 1927-ben indult ún. egri norma kidolgozójával. Pálos Károly folyamatosan a szociális területen dolgozott, előbb árvaszéki előadó, majd árvaszéki jegyző volt, később Szombathely aljegyzője, majd több településen is komoly közigazgatási és önkormányzati tisztségeket viselt. Pálos személyisége és munkássága azonban elsősorban a szegénygondozással kapcsolatban írt publicisztikai és tudományos igényű munkássága miatt számíthat érdeklődésre az utókor részéről. Mai kifejezéssel élve szociálpolitikai szakértőnek és szakírónak nevezhetjük, aki a társadalom tájékoztatását is vállalta cikkek formájában, valamint két tudományos igényű könyvet is írt, úgymint a *Szegénység, szegénygondozás* (1934), valamint a *Szociális igazságot!* (1937) címmel. Mivel Pálos tevékenységére és a szociális problémákról vallott gondolkodására meghatározó hatással bírt mind Oslay személye, mind az egri norma elvi alapvetése, érdemes röviden feleleveníteni a program legfontosabb elemeit.<sup>34</sup>

---

31 HILSCHER Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, Szövetnek Kiadó, 1928, 11.

32 FERGE Zsuzsa: Hilscher Rezső aktualitása. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 1990/3, 14.

33 HEGYESI i. m. 51.

34 Az egri norma részletes ismertetését és elemzését adja STIPTA István: *Adalék a Hor-*

A maga korában kifejezetten újszerűnek ható program alap gondolata az volt, hogy a szegényeknek nem egyszeri, koordinálatlan segítségre (pl. kéregetés által szerzett adomány) van szüksége, hanem kiforrott, rendszeres, keretek között működő, célzott, környezettanulmányra alapozott, egyéni igényekhez illeszkedő szociális gondoskodásra. Legjellemzőbb módon lakhatás biztosításával és készpénzzel segítették a rászorulókat.<sup>35</sup> Betiltották az addig elterjedt kéregetést, az adományokat célzottan, koncentráltan, közadakozás formájában, házról házra járva gyűjtötték az „adománygyűjtő hölgyek”. A szervezettséget az intézményi háttér kialakítása is segítette: a Szegénygondozó Hivatal – mely feladata a szegényekkel összefüggő adminisztratív feladatok intézése (pl. nyilvántartás) – mellett létrejött 1928-ban a Szegényügyi Bizottság Egerben. Emellett a szegényeket segítőket is meg kellett szervezni. Az operatív feladatokat Szegénygondozói Nővérek Társulata látta el, ők végezték a gondoskodást, készítették a környezettanulmányt.

A rendszer egyik leginkább előremutató vonását az jelentette, hogy a zárt, intézeti szegénygondozás helyett a „nyílt”, otthoni környezetben végzett gondozási formákat alkalmazta. A program rövid idő alatt tucatnyi helyen váltotta fel a szegényházakat innovatív szemléletével, ugyanakkor nem bizonyult tartósnak. A nagyvárosokban, így Budapesten eleve nem tűnt kivitelezhetőnek, a községek anyagi ereje, és a szükséges szervezeti és személyi erőforrások pedig nem voltak egyenes arányban az igényekkel és szükségletekkel. Az egri norma hatékonyságainak korlátait az is jelzi, hogy amikor 1936-ban a városokban „magyar norma”-ként bevezetik, a községekben újra hivatalosan engedélyezik a koldulást az „érdemes” szegények esetében.

Stipta István idézett tanulmányában az egri norma értékelésekor megállapítja: „a jószándékú kezdeményezést a két világháború közötti sürgető szociális kényszer hozta létre. A közigazgatás korabeli rendszere azonban nem volt alkalmas arra, hogy a racionalizált jótékonykodás eredményeit tartósítsa, országossá tegye és állami szinten integrálja”.<sup>36</sup> Pálos Károly közszolgálati tisztviselőként maga is érezte ezt, ezért nem elégedett meg azzal, hogy szakíróként egyes esetekre és problémákra irányítsa a figyelmet, gondolatait, gyakorlati javaslatait egy átfogóbb perspektívából is rendszerezni kívánta. A

---

*thy-korszak szociális igazgatásának történetéhez: az Egri Norma.* In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica. Tomus LXXIX. Szeged, 2016, 599-606.

35 VEREB István: *Kézikönyv a Házi segítségnyújtás, a Tanyagondnoki Szolgálat és a Falu-őrség részére (A „Kunszállási-norma” elméleti alapvetése).* Kecskemét, TKKI, 2015, 4-7.

36 STIPTA i. m. 606.

továbbiakban a két, már említett könyve alapján gondolatmenetének elvi, koncepcionális alapjait foglaljuk össze a megértő – és nem a megítélő – megközelítés szemléletével.

### 2.3.1. A szociálpolitika és a szegénygondozás komplex megközelítése Pálos Károly munkáiban

Pálos valláserkölcsi kiindulópontja szerint – amit legátfogóbban a *Szociális igazságot!* című munkájában fejt ki – a legfontosabb cél a „szociális közvélemény” megteremtése.<sup>37</sup> Ennek alapja a hit, mivel a hívő ember nem lehet más, mint szociális ember. Erre különösen nagy szükség van a gazdasági válság lelki válsággal párosuló sújtott helyzetében, amikor az önzés és az önszeretet, valamint az ennek megfelelő öncélú emberek korát éljük. Ennek ellentétéként Pálos bírálja a liberalizmus szellemét, amelynek felfogása az, hogy ami hasznos, az jó, és az egyéni haszonelv kiszorítja a közjó fogalmát. A modern szegénység tehát nem egyenlő az evangéliumi szegénységgel. A szociális kérdés valójában erkölcsi kérdés, ami szorosan összefonódik a munka ethoszával, amelynek lényegét erkölcsi tartalmában kell keresni.

A szociális társadalom legfontosabb pillére – egyben megvalósításának és fenntartásának eszköze – a munka, amelynek méltóságát a kereszténység állította vissza. A munka megbecsülése, a munkakötelesség elve a kereszténység tanításaiból indult ki. A munka ethoszával állítja szembe Pálos a munkanélküliséget, mint kora legnagyobb veszedelmét. A válsáért és a munkanélküliségért elsősorban a kapitalizmus gazdasági rendszere felelős. Az állam, mint a közösség egészét megjelenítő szervezet jogi értelemben nem kötelezheti magát arra, hogy biztosítsa a teljes foglalkoztatást, de erkölcsi kötelezettsége, hogy megteremtse a munkavállalás lehetőségét.<sup>38</sup>

A munka ethoszával szemben a másik, negatív pólust a munkanélküliség, mint minden bűn forrása testesíti meg. Ha ezt az állam nem tudja kezelni, a munkanélküliség anyagi és lelki következményei forradalmi útra tereli a tömegeket, aminek beláthatatlan következményei lehetnek. Ennek ellensúlyozására meg kell védeni a magántulajdont, mint a társadalmi és gazdasági rend alapját, de hangsúlyozva annak szociális és erkölcsi oldalát.<sup>39</sup> A gazdagság, a tulajdon nemcsak jóléttel, élvezetekkel jár, hanem kötelességek

---

37 PÁLOS Károly: *Szociális igazságot!* A szerző kiadása. Szombathely, 1937.

38 PÁLOS i. m. 49.

39 PÁLOS i. m. 97.



és terhek is járnak vele, amelyek felvállalása és teljesítése vezet el a szociális igazságosság elvének gyakorlati megvalósulásához.

A szociális igazságosság megteremtésében az államra hárul a legnagyobb feladat. A szociálpolitika ennek megfelelően az osztálykülönbségek enyhítése révén nem más, mint beavatkozás a fejlődés menetébe. Ebben az összefüggésben válik érthetővé, hogy Pálos számára az ínségmunka önmagában nem lehet megoldás a tömeges munkanélküliség és a szegénység problémájára. Mivel a gazdasági válság elmélyítette a munkanélküliséget, és a szociálpolitikailag felkészületlen államnak nem álltak rendelkezésére a szükséges intézmények és erőforrások, a munkanélküliség kezelését lényegében a városokra és községekre bízta – ld. 1886. évi XXII. tc., 6.000/1931. M.E., 172.000/1936 B.M. sz. rendelet – a 6000/1931. M.E. sz. rendelet pedig a lakóhelyet állította a segélyezés középpontjába. Ez viszont egyfajta láncreakciót indított el, mivel a környező falvak ínségesei a késő őszi, téli és kora tavaszi hónapokban „beszivárognak” a nagyobb lehetőségekkel (koldulási esély, jótékonykodás, hatósági segély) kecsegtető városokba, ami újabb tehertételt jelentett, mivel „ha ínségmunkát kér, adni kell neki”.<sup>40</sup> Erre a városok úgy reagálnak, hogy csak télen hirdetnek „ínségakciókat”, amikor produktív munkát alig lehet végezni.

A produktív munka ugyanis egyrészt ráfordításokat igényel a várostól (aminek általában nincs meg a fedezete), másrészt „kiszorító” hatással is fenyegeti a munkával rendelkezőket és a helyi vállalkozókat (kisiparosokat), ami viszont a vásárlóerő, az adók és járulékok csökkenését idézné elő, ami tovább csökkentené a városok amúgy sem elégséges mértékű bevételeit. Ezért a városnak újabb megoldást kell kitalálnia, ami nem lehet más, mint hogy az ínségesek munkabére alacsonyabb kell, hogy legyen, mint az átlagos napszamos bér. Ezzel megvalósul az a cél, hogy így valóban csak a legrászorultabbak jelentkezzenek. Igen ám, de az ily módon leszorított ínségmunkabér a helyi vállalkozókat is alacsonyabb bér fizetésére ösztönzi. Mindez végül oda vezet, hogy a „legtöbb város improduktív, haszontalan munkákra kénytelen felhasználni az ínségesek munkaerejét, tessék-lássék munkára, amelynek legtöbbször semmi értelme és értéke nincs, s így sok ellenvetést talál az adózó polgárság körében”.<sup>41</sup>

Mindezek alapján Pálos szerint a munkanélküliek ínségmunkával történő támogatása nemcsak hatástalan, de egyes csoportokban kifejezetten káros is, kitermeli a „társadalom parazitáit” a „selejt-embereket”, nem ösztönzi

---

40 PÁLOS i. m. 69.

41 PÁLOS i. m. 71.

a munkavállalást, éppen ellenkezőleg. Márpedig a munkakerülés bűn, az érdemtelenek nem jogosultak segélyre. Fontos viszont a „szemérmes szegények” azonosítása, felkarolása és bátorítása.

A munkaképes ínséges, aki koldul, végeredményben nem más, mint élelmes munkakerülő. Pálos értékelésben az ínségmunka és mindenfajta rendszertelen jótékonykodás csak átmeneti eszköznek fogadható el a munkanélküliség elleni küzdelemben. Különösen káros mindez az értelmiségi fiatalságra, ahol külön probléma, hogy a nagy többség az amúgy is túlzásfolt közhivatali életpályák felé törekszik az ipari, kereskedelmi, gazdasági pályák helyett. Ezzel kapcsolatban viszont gátló tényező, hogy alacsony a társadalmi presztízsük.

Pálos tehát az átfogó szociálpolitika híve, de ezt csak hosszabb távon és fokozatosan tartja bevezethetőnek. A szegénygondozásra még hosszabb ideig szükség lesz, de a jelenleg működő szociális gondozás rendszere változást igényel, nem hagyható teljes mértékben a helyhatóságokra, az egyházra és a magánjótékonykodásra. Ugyanis a szociálpolitika és a szűkebb értelemben vet szegénygondozás szoros kapcsolatban van egymással. Minél hiányosabb a szociálpolitika (mint prevenció), annál inkább növekszenek a szegénygondozás terhei. Mivel a munkaképesek támogatás helyhatósági feladat – a helyi viszonyokhoz képest – ezért sem a munkaképtelen, sem a munkaképes szegény nem jut elegendő támogatáshoz. Mindez egyenes úton vezet a koldulásig, mert a városok a támogatások redukálásában voltak érdekeltek, azaz a rendszertelenség miatt a szegényügy koldusügy lesz.<sup>42</sup>

Ezt a vissza-visszatérő problémát minimum-standardok kidolgozásával, személyre szabott eljárások kidolgozásával lehet kezelni úgy, hogy a segélyezésnek együtt kell haladni a gondoskodással. Ezeket a célokat valósítja meg az egrí norma, mint az „adott viszonyok között legtökéletesebb szegény gondozási rendszer”.<sup>43</sup> Ennek szellemében külön kell választani a munkaképtelen, állandó ápolásra szoruló szegényeket, őket szegényházi (szeretetházi) gondozásba kell venni. Egészséges és munkaképes szegények azonban zárt intézeti gondozásba nem helyezhetőek el, őket környezetükben meg kell hagyni és vegyes segélyezéssel (természet- és pénzbeli) kell részükre a létminimumot biztosítani. A segélyezés és gondozás egysége és állandósága érdekében a felekezeteiket, a jótékony egyesületeket, valamint az egyéneket meg kell szervezni.

---

42 PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*. A szerző kiadása. Szombathely, Martineum Könyvnyomda Rt., 1934, 42.

43 PÁLOS (1934) i. m. 62.

A megoldás a munkaerőpiac átszervezése és közmunkák indítása, továbbá olyan nyugati minták átvétele, mint a szükségmunka és a munkanélküliség esetére járó biztosítás, hatósági segélyezés. Pálos leszögezi: „a külföld államai, a nyugati államok, mérföldes léptekkel előznek meg bennünket ezen a téren, amelyen annyi és olyan sürgős megvalósítandó feladat vár ránk”.<sup>44</sup> Ehhez véget kell vetni a különféle egyesületek öncélú, rendszertelen jótékonyági versengésének, integrálódniuk kell a szervezett hatósági szociális munkába. A szerző végső következtetése ezután nem is lehet más, mint az, hogy „A rendszertelenség egyenesen bűn a szociális gondolat ellen”.<sup>45</sup>

### Következtetések

A szociálpolitika kialakulása a tőkés gazdaság növekedésére és az ahhoz kapcsolódó tömeges – habár kétségtelenül relatív, az egyes társadalmi csoportokat eltérő módon és mértékben érintő – elszegényedésre vezethető vissza, amelynek kezelésére a szegénygondozás öröklött rendszere már nem volt alkalmas. A korszak meghatározó szakpolitikusi és szakírói egybehangzóan állást foglaltak amellet, hogy a szociálpolitika, mint osztálytársadalmi ügy nem kezelhető külön a szegénykérdéstől. Érdemes felidézni Hilscher Dezső gondolatait: „a szegényügy a szociálpolitikával merev ellentétben áll. A szociálpolitika, ha tökéletes berendezkedés, elorszvasztja, elpusztítja, feleslegessé teszi a szegényügyet. A szegényügy terjedelme fordított arányban áll a szociálpolitika tökéletességi fokával. Az a körülmény, hogy a szegényügy van, hogy szegényügyre még szükség van, az emberiség szégyene”.<sup>46</sup>

Ebből következően a szegényügy és a szegénypolitika korántsem a szociális gondoskodás egymást váltó történeti formáiként értelmezhetőek. Az állami szociálpolitika a helyi szegénység mellett, annak korlátait felismerve formálódott, és a folyamat végén a szegényügy integrálódott a szociálpolitika rendszerébe, és annak speciális területként működött tovább. A folyamat tehát történetileg a szegényügytől a szociálpolitika felé halad.

A két világháború közötti hazai szociálpolitika értékelésére nem a megítélő, hanem a megértő szemlélet alkalmas. Ezek szerint egy ország szociálpolitikáját nem modellekbe kell beszorítani, és nem is a sajátosságait kell kiemelni, hanem azt érdemes vizsgálni, hogy egy adott ország, adott körülmények között, a

---

44 PÁLOS (1937) i. m. 121.

45 PÁLOS (1937) i. m. 136.

46 HILSCHER Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, MEKDSz Szövetség-Kiadó, 1928, 14-15.

gazdasági-társadalmi integráció milyen kiterjedését volt képes elérni.

Ennek alapján a kor magyarországi szociálpolitikája sem szűkíthető le egy-egy kiemelt területre; sokkal inkább a fragmentált, az egyes társadalmi csoportok problémáit eltérő módon kezelő társadalompolitika érvényesült, amelyben még az egyes pillérek – így különösen a szegénység problémája is – belülről differenciálódtak. Ez a töredezettség a szociális gondoskodással kapcsolatban is megmutatkozott, többek között az egri norma alulról szerveződő, társadalmi alapon működő gondoskodása és az állam jelentős mértékű szerepvállalására épülő „produktív szociálpolitika” koncepciója közötti felfogásokban is. Azt is látnunk kell azonban, hogy a korszak közszolgálati rendszerének kiemelkedő gondolkodói, szakpolitikusai, szakértői pontosan látták a problémák gyökereit, ok-okozati összefüggéseit, amelyek bázisán átfogó koncepciókat és konkrét javaslatokat fogalmaztak meg a fejlett nyugat-európai országok gyakorlatához felzárkózó, a társadalom egészére kiterjedő, komplex szociálpolitika megvalósítása érdekében. Nem rajtuk múlt, hogy elképzeléseiket nem sikerült a gyakorlatba is átültetni.

# A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK KAPACITÁSSZABÁLYOZÁSÁNAK VÁLTOZÁSAI

CZIBERE KÁROLY  
*PhD-hallgató (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

Számos esetben egy termék vagy szolgáltatás társadalmi szinten optimális előállítását az állam különböző eszközökkel ösztönzi. Ez lehet negatív ösztönző is, amennyiben a társadalom számára káros termékről van szó. a környezetszennyezés esetén fizetendő bírság többek között ilyen negatív ösztönző. Pozitív ösztönző lehet maga a szabályozás, például amennyiben jogszabály alacsonyan húzza meg egy szolgáltatás piacára történő belépés egyes korlátait, akkor ez önmagában képes az előállított szolgáltatás mennyiségét növelni. Pozitív ösztönző a támogatás is, hiszen a közfinanszírozás hozzájárulhat ahhoz, hogy a piac által allokálnál magasabb szinten valósuljon meg egy szolgáltatás előállítása. A társadalmilag hasznos és kívánatos szolgáltatásmennyiséget a szabályozás és a támogatás mellett a közvetlen állami előállítás is segíthet elérni. Az állam ugyanis – látva, hogy a szabályozás és a támogatás együtt sem képes az optimális szolgáltatási kapacitás előállítására – dönthet úgy, hogy saját maga fogja megszervezni azok ellátását, akik a piaci szolgáltatóktól – valamilyen okból – nem részesültek ellátásban.

Ebben a tanulmányban a szociális szolgáltatások piacát vizsgáljuk meg abból a szempontból, hogy a szociális törvény megszületését követő két és fél évtizedben a jogalkotó milyen módon igyekezett a jog eszközeivel biztosítani, hogy csak az államilag finanszírozható mennyiségű szolgáltatás részesüljön támogatásból. Külsőleg meghatározott tényezőnek, adottságnak tekintjük, hogy az állam egy bizonyos szociális szolgáltatásból országosan rendelkezésre álló férőhelyszám-, ellátotti kapacitás mértékét mikor tekinti társadalmilag optimális szintűnek, illetve mit tekint költségvetési szempontból finanszírozható mennyiségnek. Izgalmas, de külön tanulmányt érdemlő vizsgálódás tárgya lehetne, hogy milyen tényezők határozzák meg a társadalmilag optimális szintű szolgáltatási kapacitások mértékét. Most azonban nem foglalkozunk azzal, hogy a kormányzat milyen elemzést követően dönt a szolgáltatási kapacitások volumenéről. Jelen cikk témája az, hogy a kormányzat az általa meghozott kapacitási döntést milyen jogszabályi mechanizmussal érvényesíti.

A szociális szolgáltatások kapacitásainak mértékéről szóló döntésnek nem csak közfinanszírozási következménye van, hanem az alapvetően meghatározza a szolgáltatás piacának szerkezetét is. A kapacitási döntésnek és az azt érvényesítő piacra lépési szabályozásnak hatása van arra, hogy kik, milyen tulajdonosi szerkezettel, milyen vállalatmérettel, milyen technológiával, milyen szolgáltatással tudnak a piacon szolgáltatni. A piaci szerkezet kapcsán lényeges kérdés, hogy a kapacitásszabályozás hagy-e és ha igen, mekkora teret hagy a piaci folyamatoknak. Különösen az alacsony belépési költséggel járó alapszolgáltatások esetében fontos, hogy egy-egy területen ne egy szolgáltató működjön, hanem több, hiszen ez az ellátási minőséget önmagában javíthatja. Ahogy Stiglitz írja korszakos művében: „Ha sokan vannak a potenciális belépők, akkor a piacon lévő vállalatok nem tudnak monopolisztikus módon viselkedni”.<sup>1</sup> Ugyanakkor a kapacitásszabályozás során alkalmazott belépési feltételek egy része szintén az ellátási minőség javítása irányába hat (pl. alkalmazandó, meghatározott végzettséggel rendelkező szakemberek száma). Ahogy Brandtmüller és Lepp-Gazdag írják: „A kínálati oldal szigorú szabályozása a beteg érdekeit is szolgálja. Az elégtelen információval rendelkező beteg számára – aki önmagában nem képes megítélni a kapott szolgáltatás jellemzőit – biztosítja a minőségi ellátást”.<sup>2</sup> S bár a szerzők ezt az egészségügyi szolgáltatások piacáról írják, és bár a szociális szolgáltatások piacán az információs aszimmetria nem ilyen erős, az összefüggés a szociális szolgáltatásokra is érvényes.

A kapacitások szabályozásának alapvetően két módszere lehetséges: a direkt és az indirekt szabályozás. A direkt szabályozás esetén a törvény és a végrehajtási rendeletek szövegében találunk olyan részeket, amelyek kifejezetten a rendelkezésre álló férőhelyek számára, illetve az újonnan engedélyezett férőhelyek piacra történő beengedésének feltételeire vonatkoznak – a működési engedély megszerzéséhez szükséges feltételeken túl. Az indirekt szabályozás ezzel szemben nem tartalmaz ilyen explicit szabályokat, hanem a piacra belépés egyéb szabályainak összessége együtt eredményezi azt, hogy egy új férőhelyre kap-e annak fenntartója állami támogatást. A direkt szabályozás lehet *a)* generális, tehát a teljes szolgáltatási rendszer valamennyi szolgáltatására egységes feltételrendszert alkalmazó szabályozás (ezt a továbbiakban *generális direkt szabályozásnak* nevezzük), és lehet *b)* néhány, piaci torzulások miatt beavatkozásért kiáltó szolgáltatási

---

1 STIGLITZ, Joseph Eugene: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2000, 89.

2 BRANDTMÜLLER Ágnes – LEPP-GAZDAG Anikó: *Az egészségügyi ellátás mint közgazdasági jószág, és az egészségügyi ellátás piaca*. In: GULÁCSI László (szerk.): *Egységsgazdaságtan*. Budapest, Medicina, 2005, 125.

területre vonatkozó, és azokra egyedi szabályokat meghatározó szabályozás. Ezt a továbbiakban *szolgáltatás-szintű direkt szabályozásnak* nevezzük.

Érdeemes áttekinteni, hogyan alakult ebből a szempontból a szociális szabályozás, hiszen a változások ismerete nélkül nehezen érthető meg a mai szabályozás. Ahogy Homicskó írja: „A szociális ellátórendszer fejlődésének vizsgálatán keresztül válik megérthetővé a modern kori szabályozás”.<sup>3</sup> A fenti definíciós keret alkalmazásával az elmúlt 25 év kapacitásszabályozási gyakorlatát három részre oszthatjuk. A szociális törvény hatályba lépésétől egészen 2007-ig indirekt szabályozást alkalmazott; 2007-től 2012-ig ún. szolgáltatás-szintű direkt, 2012-től pedig generális direkt szabályozás volt érvényben.

### 2. Indirekt kapacitásszabályozás

Az indirekt kapacitásszabályozás esetén a döntéshozó nem hoz külön speciális szabályokat és eljárási rendelkezéseket az újonnan megjelenő férőhelyek finanszírozási rendszerbe fogadására, mert a piacra történő belépésre ható egyéb tényezők együttesen olyan kapacitásmennyiséget állítanak elő, amely államháztartási szempontból finanszírozható. A döntéshozó majd csak akkor nyúl speciális, kifejezetten az új kapacitások befogadására irányuló szabályozáshoz, amikor valamelyik szolgáltatás esetében az ellátotti számok valamilyen ok miatt jelentősen elkezdnek emelkedni, ami arra utalhat, hogy az indirekt szabályozás valamelyik eleme nem működik jól.

Az indirekt kapacitásszabályozás elemei ezért alapvetően megegyeznek a szolgáltatási piacra történő belépés általános feltételeivel. A szociális szolgáltatások piacán a belépés általános feltételeit azok az input-típusú minőségi követelmények jelentik<sup>4</sup>, amelyek a működési engedély megszerzéséhez szükségesek. A működési engedély feltétele a törvényes működésnek és a közfinanszírozásból részesülésnek.<sup>5</sup>

---

3 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2016, 43.

4 Input-típusú minőségi követelménynek nevezzük a bemeneti feltételeket (pl. infrastruktúra mérete, szakemberek száma), amelyek az ellátás biztosításához szükségesek. Ettől megkülönböztetjük az output- és outcome-típusú minőségi követelményeket. Míg az előbbi közvetlen kimeneti mutatót jelent (pl. ellátottak száma), az utóbbi a szakmai eredményességet méri (pl. életminőség javulása). További részletekért ld. *Development Results. An Overview of Results Measurement and Management. Briefing Note*. Paris, OECD, 2013. <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Note.pdf> (2018. 11. 30.)

5 Már itt érdemes előre jelezni, hogy a működési engedélyeztetés rendszere 2013 végén

A szociális szolgáltatások esetében a piacra lépés minőségi követelményei két csoportra oszthatók: a humántőkére és a fizikai tőkére vonatkozó bemeneti szabályokra. Ez a megközelítés az elmúlt 25 évben nem változott, a kezdetektől alkalmazott bemeneti indikátorok mellett nem jelentek meg output- vagy outcome-indikátorok az ellátási minőség mérésére és a közpénzek hasznosulásának minőség-alapú ellenőrzésére. Egészen 1994-ig az egészségügyminiszter által kiadott jogszabályok, irányelvek, közlemények, útmutatók fogalmazták meg a szolgáltatások indításához és működtetéséhez szükséges feltételeket, amennyiben egészen addig – sőt, már a rendszerváltás előtt is – a szociális intézmények az egészségügyi ágazat irányítása alá tartoztak.

Az 1993-as szociális törvényhez kapcsolódóan 1994 elejétől kerültek szabályozásra a szociális szolgáltatások működésének szakmai feltételei.<sup>6</sup> A fizikai tőkére, az ellátásnak helyet adó épületre és infrastrukturális környezetre mindössze három megkövetést alkalmazott ez a rendelet: akadálymentesség, tömegközlekedéssel való megközelíthetőség, egészségi állapotnak, életkori sajátosságoknak megfelelő berendezés. A fizikai tőkére vonatkozó további szabályok az egyes szolgáltatástípusoknál lettek rögzítve. A rendelet a humántőkére, tehát a munkatársakra részletes feltételeket (létszám, munkakörhöz kapcsolódó képesítési előírás) határozott meg szolgáltatásonként. 2000 januárjától máig új jogszabály rendezi a minőségi előírásokat,<sup>7</sup> alapvetően négy csoportba sorolva a működéshez kötelezően biztosítandó feltételeket: a) tárgyi feltételek: a fentebb említett általános követelményeket túl a jogszabály szolgáltatásonként határozza meg az egy ellátottra jutó alapterület nagyságát, a kialakítandó helyiségeket, stb.; b) működési feltételek: a kötelezően kialakítandó szabályzati rend (szervezeti és működési szabályzat, házirend, szakmai program); c) személyi feltételek: a korábban ismertetett módon történő szabályozása a szakmai létszámnak és a képesítési előírásoknak szolgáltatásonként; d) szakmai feltételek: minden szolgáltatást igénybe vevőről gondozási tervet kell készíteni.

Az a fenntartó, amely ezeket a feltételeket teljesítette, működési engedélyt kapott, tehát a működési engedélyezési eljárást már nem követte külön eljárás

---

átalakult. Az ún. Szolgáltatói Nyilvántartás a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok közhiteles hatósági nyilvántartása, amely 2013. december 1-től került kialakításra. Az új nyilvántartás lényege, hogy a korábbi, papír alapú engedélyezés helyett a Szolgáltatói Nyilvántartásba való bejegyzés alapozza meg a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok működését. Ld. Szt. 92/K.§ és Gyvt. 162.§ (1) bek. i) pont.

6 Ld. 2/1994. (I. 30.) NM-rendelet.

7 Ld. 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelet.



a közfinanszírozásba történő befogadásra: aki megszerezte a jogerős működési engedélyt, aznaptól jogosult volt a normatív támogatásra. Az állam az indirekt kapacitásszabályozás időszakában a piacralépés, a szolgáltatásindítás fenti feltételrendszerét elégségesnek ítélte ahhoz, hogy az államilag finanszírozható mennyiségű kapacitásnál több ne jelenjen meg.

### 3. A szolgáltatás-szintű direkt kapacitásszabályozás

A szociális szolgáltatások kapacitásainak demográfiai vagy a népesség más szociális jellemzőiből nem következő jelentős emelkedése először a 2000-es évek közepén irányította az ágazatirányítás figyelmét arra, hogy az addig kielégítően működő indirekt kapacitásszabályozás bizonyos szolgáltatások esetében nem funkcionál hatékonyan. Itt érdemes közbevetni, hogy Homicskó szerint az egészségügyi szolgáltatások területén is a 2000-es évek közepén halmozódtak fel a kedvezőtlen tendenciákkal kapcsolatos kritikus tapasztalatok: „A fennálló egészségügy nem képes a gazdasági lehetőségek hatékony kihasználására (...), nem ad lehetőséget a betegek egyéni igényeinek (...) szabályozott érvényesülésére”.<sup>8</sup> Az egyes szolgáltatások piacainak torzulásában szerepet játszott a szolgáltatásra jogosultság nem kellően részletes jogszabályi meghatározása. Ráadásul a szolgáltatási jogosultságok nem tartalmaztak jövedelmi feltételt. Ahogy Homicskó fogalmaz: „Az ellátási formák a személyes rászorultságon alapulnak, és a jövedelmi rászorultságot alapvetően a térítési díj körében veszik figyelembe”.<sup>9</sup>

Leginkább az ún. emelt szintű idősothtoni férőhelyek száma nőtt drasztikusan. A mai építőipari árak mellett már nehéz elképzelni, de a 2000-es évek elején piaci alapon, állami támogatás nélkül is biztos, gyors és jelentős megtérülést garantáló befektetés volt emelt szintű intézmények építése, indítása. Egyrészt a szocializmusból örökölt idősothtoni infrastruktúra egyre kevésbé elégítette ki a magasabb jövedelemmel és értékesebb (lakás)vagyonnal rendelkező időseket, másrészt a férőhelyek eladásából származó egyszeri belépési díjak összege sok esetben fedezte a beruházás összköltségének 60-80%-át. További jelentős ösztönzést jelentett a kormány által indított Széchenyi-programnak

---

8 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar szociális ellátórendszer kialakulásának és fejlődésének főbb állomásai napjainkig*. In: BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J. Zoltán (szerk.): 65. *Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 157-158.

9 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási és szociálpolitikai alapismeretek*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017, 207.

az idősothtoni beruházásokat vissza nem térítendő támogatással segítő komponense.<sup>10</sup> Később a támogató szolgálatok és a házi gondozottak száma emelkedett meredeken.

A direkt kapacitásszabályozási rendszerre történő áttérést jellemző módon nem az ágazati törvény írta elő, hanem a 2006-os költségvetési törvény.<sup>11</sup> Az eredeti szándék szerint már 2006-ban elindult volna az új rendszer. A költségvetési törvény előírta, hogy 2006-ban csak arra a férőhelyre jár támogatás, amely 2006. január 1-jén rendelkezik működési engedéllyel, kivéve, ha Európai Unió pályázati forrásból történik a fejlesztés.<sup>12</sup> Ez azt jelentette, hogy ha a fenntartó év közben saját beruházásban fejleszt, akkor az így létrejövő férőhelyekre év végéig nem kap állami támogatást abban az esetben sem, hanem minden tárgyi és személyi feltételnek megfelel. A költségvetési törvény már említést tesz az új befogadási rendszerről: „további fenntartók akkor jogosultak a területi kiegyenlítő rendszerből támogatásra, ha a biztosított szolgáltatás szakmai, minőségi jellemzői és működésének szakmai-gazdasági hatékonysága alapján - a szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe véve, a szociális ágazat irányításáért felelős miniszter döntése szerint - a területi kiegyenlítő rendszerbe befogadásra kerülnek”.<sup>13</sup> De ennek végrehajtási szabályai már nem készültek el, így az új kapacitásszabályozási rendszer csak 2007-től indulhatott el.

Érdekes módon a 2006. évi költségvetésről rendelkező törvény a szolgáltatások közfinanszírozásának 2007. évi módjáról is rendelkezett. A törvény a korábbi évekhez hasonlóan csak két feltételt szabott a finanszírozási rendszerbe 2007-től beléptetni kívánt új férőhelyekre: rendelkezzenek működési engedéllyel 2006. január 31-én és az éves finanszírozási igényt 2006. szeptember 30-ig nyújtsák be.<sup>14</sup>

2006 februárjában azonban máris módosítani kellett a költségvetési törvényt,<sup>15</sup> és ebbe a módosításba került be a kapacitásszabályozási rendszer kidolgozására vonatkozó döntés is.<sup>16</sup> Az új rendszer neve *irányított területi kiegyenlítési rendszer* (ITKR) lett. Hangsúlyozni kell, hogy eredetileg az egyházi fenntartók által tervezett férőhelybővítések is az ITKR alá tartoztak volna, de az egyházak hosszas érveléssel meggyőzték a kormányt, hogy ezt az eljárást egy

---

10 Ld. 12/2001. (I. 31.) Korm. rendelet 1.§ (2) bek. i) pont.

11 Ld. 2005. évi CLIII. tv.

12 Ld. 2005. évi CLIII. tv. 30.§ (6) bek.

13 Ld. 2005. évi CLIII tv. 30.§ (6) bek.

14 Ld. 2005. évi CLIII tv. 30.§ (7) bek.

15 Ld. 2006. évi XXIII. tv.

16 Ld. 2005. évi CLIII. tv. 30.§ (7) bek.

egyházi kapacitásokra ne alkalmazza, így az új befogadási rendszer kizárólag a civil fenntartókra vonatkozott.

Az új szabályozás szerint a civil fenntartó 2007-ben akkor jogosult közfinanszírozásra új, belépő szolgáltatások, illetve férőhelybővítés esetén, ha – a korábbi két feltétel teljesítése mellett – az általa fenntartott, és az igénylés alapjául szolgáló ellátotti létszámot, férőhelyszámot, szolgáltatót, központot a szociális ágazat irányításáért felelős miniszter az irányított területi kiegyenlítési rendszerbe – külön jogszabály szerint, a biztosított szolgáltatás szakmai, minőségi jellemzői és működésének szakmai-gazdasági hatékonysága alapján, a szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe véve – befogadja.<sup>17</sup> Ugyanez a törvény döntött úgy, hogy az illetékes miniszternek 2006. június 30-ig ki kell dolgoznia az új kapacitásbefogadási rendszer szabályait.<sup>18</sup> Az erről szóló részletes szabályok végül csak november végén jelentek meg,<sup>19</sup> ezért fura módon a 2007-re vonatkozó kapacitástöbblet-igények benyújtási határideje 2007. január 20. lett.

Az ITKR alá tartozott a legtöbb szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatás néhány kivétellel: a családsegítés, a házi segítségnyújtás és a szociális étkeztetés nem került az új kapacitákszabályozási rezsimbe, mert bár a házi segítségnyújtásnál már lehetett érzékelni a kapacitások jelentős növekedését, ezek elsősorban önkormányzati fenntartású szolgáltatások voltak, így a döntéshozók nem tartottak attól, hogy az önkormányzatok egyik évről a másikra jelentősen növelik ellátottaik számát.

Új szolgáltatásnak az minősült, amely után a fenntartó nem részesült állami támogatásban 2006 decemberében. Új férőhelynek pedig a 2006. november 1-jei ellátotti létszám 110%-át (egyedülálló szolgáltatások esetén 120%-át) meghaladó ellátotti létszám. Fontos felhívni a figyelmet, hogy nem a férőhely, hanem a tényleges ellátotti létszám a többletkapacitás számításának alapja. Egy civil fenntartású bentlakásos intézmény esetében például nem abból indult ki a szabályozás, hogy mennyi ember látható el potenciálisan, hanem abból, hogy a gyakorlatban mennyi van ellátva, hiszen csak utánuk jár állami támogatás: a kapacitásbefogadási eljárás egyik fontos funkciója éppen a közfinanszírozási igény előjelezése.

A kapacitástöbblet iránti kérelmet a Szociális és Munkaügyi Minisztériumhoz kellett benyújtani. Érdekes, hogy a pályázatban kért kapacitástöbbletet alá kellett támasztani egyrészt szakmai tervvel, másrészt pénzügyi-gazdálkodási

---

17 Ld. 2005. évi CLIII. tv. 30.§ (7) bek. c) pont.

18 Ld. 2005. évi CLIII. tv. 103.§ bek. d) pont.

19 Ld. 239/2006. (XI. 30.) Korm. rendelet.

tervvel. A pályázatról a miniszter döntött egy három tagú döntés-előkészítő bizottság (DEB) javaslata alapján. A DEB tagjait a szociális és munkaügyi miniszter, a pénzügyminiszter és az Országos Szociálpolitikai Tanács delegálta.<sup>20</sup>

Az új kapacitások közfinanszírozásba fogadásának a legfontosabb kérdése mindig az ok: miért fogadja be a kormányzat az egyik kérelmet, és miért utasítja el a másikat? A rendelet erre három, látszólag objektív értékelési szempontot rögzít:

- a) *helyi szolgáltatási piac szerkezete*: az ellátási terület szolgáltatási jellemzői - így a rászorultak száma, az elérhető más szolgáltatások, azok kapacitása, férőhelyeinek száma, illetve a szolgáltatás ellátórendszerre gyakorolt várható hatása - alapján az új szolgáltatásra, férőhelyre az ellátási területen élő rászorultak ellátása érdekében szükség van.
- b) *szolgáltatás illeszkedése*: a szakmai programban foglaltak - így a szolgáltatáselemek, tevékenységek, valamint a szakmai program megvalósításának várható következményei - illeszkednek az ellátási területen élő rászorultak szükségleteihez.
- c) *szolgáltatás fenntarthatósága*: A pénzügyi-gazdálkodási tervben betervezett bevételek teljesíthetőek, a kiadások összhangban állnak a szakmai programban bemutatott személyi és tárgyi feltételekkel, valamint a szolgáltató, intézmény működésének pénzügyi feltételei biztosítottak.

A három fő értékelési kritérium mellé további három kiegészítő kritérium is előírásra került arra az esetre, ha a fő kritériumok alapján nem születne egyértelmű döntés. Ilyenkor az a fenntartó részesül(t) előnyben, amely

- a) ellátási szerződéssel rendelkezik;
- b) a szakmai programban foglalt szolgáltatáselemek - a tárgyi feltételek, valamint a szakalkalmazottak száma, képzettsége alapján várhatóan magasabb színvonalú ellátást nyújt;
- c) esetében a működtetés egy ellátottra jutó éves költsége kisebb.

A 2007 elején kissé kapkodva, rövid határidőkkel kialakított ITKR végül is működött. Külön elemzés tárgya lehetne, hogy a miniszteri döntések mennyire tükrözték vissza a jogszabályban rögzített értékelési elveket, ennek vizsgálatára itt most nincs mód. A kormány azonban elhatározta, hogy 2008-ban is ezt az eljárásrendet érvényesíti az új férőhelyek befogadásakor.

---

<sup>20</sup> Az Országos Szociálpolitikai Tanács 2005 és 2010 között működött, és a szociális ágazatirányítás tanácsadó testülete volt. Ld. a 129/2005. (VII. 1.) Korm. rendeletet.

2007-ben már október elején megszületett a szabályozás a 2008. évi ITKR-ről.<sup>21</sup> Annak érdekében, hogy a döntés ne csússzon át 2008-ra, az ITKR e második évében is nagyon szűk határidők lettek megállapítva: a kérelem beadásának határideje 2007. október 31. volt, a miniszteri döntésnek pedig december 1-ig meg kellett születnie.

A 2008-ra vonatkozó szabályozás néhány ponton egyszerűsítve, könnyítve lett a 2007. évihez képest. Egyértelműbbé vált, hogy mely szolgáltatás vagy szolgáltatás-átminősítés nem tartoznak az ITKR alá.<sup>22</sup> A kérelmek elbírálásának fő szempontjai (helyi szolgáltatási piac szerkezete, szolgáltatás illeszkedése, szolgáltatás fenntarthatósága) nem változtak, mindössze a kiegészítő kritériumok köre bővült: ha az elsődleges szempontok alapján nem lehetett dönteni, akkor elsősorban azt a férőhelyet kellett előnyben részesíteni, amelyre már volt hatályos működési engedély.<sup>23</sup>

Két évnyi működés után megszűnt az ITKR. A 2008. évi költségvetési törvény visszatért a 2007 előtti szabályokhoz, amelyek szerint 2009-től ismét csak két feltétele volt a finanszírozásnak: hatályos működési engedély és a 2008. július 31-ig történő jelzése a 2009-re vonatkozó kapacitásigénynek.

A kormány ugyanakkor továbbra is tartott attól, hogy egyes szolgáltatások ellátotti száma gyorsan növekedhet, különösen alapellátásban, hiszen a szakellátás területén működő szolgáltatások piacán eleve magas belépési korlátot jelent az infrastruktúra megépítése, kialakítása. Ezért 2009-től már csak néhány alapszolgáltatásra alkalmazták a kapacitásbefogadási eljárás pályázatos rendjét: e körbe tartozott a támogató szolgálat, közösségi ellátás pszichiátriai betegek részére, közösségi ellátás szenvedélybetegek részére, szenvedélybetegek alacsony küszöbű ellátása.<sup>24</sup> Ez a lista kiegészült 2009 végétől a jelzőrendszeres házi segítségnyújtással, 2011 júliusától pedig az utcai szociális munkával és a családok átmeneti otthona által működtetett krízisközponttal. A kormány felzárkózáspolitikájához kötődő esélyteremtő, hátránykompenzáló szolgáltatások, melyek újonnan kerültek be a szolgáltatások törvényi szabályozásába (pl. Biztos Kezdet Gyermekeház, tanoda) szintén ezen a kapacitásbefogadási rendszeren keresztül kapnak állami támogatást. 2014-től ágazatirányítási prioritás volt, hogy amennyiben lehetséges, a pályázati rendszerből a szolgáltatások kerüljenek át generális-direkt kapacitákszabályozás rendszerébe, hiszen a pályázati rendszerben a szolgáltatók nincsenek

---

21 Ld. 260/2007. (X. 4.) Korm. rendelet.

22 Ld. 260/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 2.§ (3), (4), (6) bek.

23 Ld. 260/2007. (X. 4.) Korm. rendelet 5.§ (4) bek.

24 Ld. 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet 1.§ (2) bek. b) pont.

ösztönözve arra, hogy hosszú távon megtérülő és az ellátási minőséget javító fejlesztéseket végezzenek, a munkatársakat pedig nehéz megtartani, mert nem tudni, nyerne-e a pályázat a következő finanszírozási időszakra. Ennek eredményeképp 2016-tól a támogató szolgáltatók és a közösségi ellátás két típusa átkerült a generális-direkt kapacitásszabályozási rendszerbe.<sup>25</sup>

Mivel az ITKR éves pályázati rendje adminisztratív tarthatatlannak bizonyult, ezért az új rendszerben a befogadott férőhelyek után a fenntartók három éves támogatási szerződést köthettek. A pályázat elbírálása során alapvetően öt szempont érvényesült:

- a) az ellátottak pályázatban vállalt száma: az ellátási területen élő, szociálisan rászorult, illetve a szolgáltatás célcsoportjába tartozó személyek száma, valamint támogató szolgáltatás és közösségi alapellátások esetén a vállalt feladatmutató;
- b) a helyi szolgáltatási piac szerkezete: a szolgáltatások területi lefedettsége, elérhetősége, az ellátási terület földrajzi és demográfiai sajátosságai, valamint az igénybe vehető egyéb szociális és egészségügyi szolgáltatások és azok kapacitása;
- c) a szolgáltatás fenntarthatósága: a szolgáltatónak - a pénzügyi-gazdálkodási tervben foglaltak és a vállalt feladatmutatók alapján megállapítható – hatékonysága;
- d) korábbi szolgáltatási tapasztalatok: már működő szolgáltató esetén a működést engedélyező szervek ellenőrzése során tett megállapítások;
- e) támogatási keret volumene: a rendelkezésre álló költségvetési források.

Amennyiben az általános, működtetési célú pályázat lezárását követően maradtak szolgáltatási kapacitás nélkül maradt területek, úgy ezekre külön fejlesztési vagy meghívásos pályázat kiírására biztosított lehetőséget a jogszabály.

#### **4. A generális-direkt kapacitásszabályozás**

Végül is a generális-direkt kapacitásszabályozás oldotta meg azt a problémát, amely abból fakadt, hogy az indirekt kapacitásszabályozás egy idő után nem tudta kezelni egyes szolgáltatások esetén az elszaladó kapacitásokat, és később a szolgáltatás-szintű direkt kapacitásszabályozás is sikertelenül kísérletezett ezzel. A generális-direkt kapacitásbefogadási elv sikere azon alapszik, hogy két eljárási automatizmus közé helyez egy generális, minden szolgáltatásra

---

25 Ld. 419/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet 24.§ (1) bek.

kiterjedő, objektív alapokon nyugvó mérlegelést. A két eljárási automatizmus közül az első: ha a bemeneti feltételeket teljesít, automatikusan kapsz működési engedélyt. A második: ha kapsz működési engedélyt, automatikusan kapsz állami támogatást. Ebből az következik, hogy ha egy fenntartó teljesíti a bemeneti feltételeket és a sokszor kevésbé részletezett jogosultsági szabályokkal élve feltölti a férőhelyeit, akkor a kapacitásaira a teljes állami támogatást megkapja, tekintet nélkül arra, hogy az általa kínált szolgáltatásra valóban volt-e szükség a szolgáltatások helyi piacán. Ez pedig a férőhelyszámok indokolatlan megnövekedéséhez vezet olyan területeken, ahol lehetőség van lefőlözésre, míg ellátási hiányokhoz vezet más területeken. Ezért jelent megoldást erre a helyzetre egy generális-direkt befogadási rendszer.

Az új rendszer 2012-től indult<sup>26</sup> és a pályázati úton finanszírozott szolgáltatásokon (ld. 3. fejezet) kívül egy-két kivétellel minden szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásra kiterjedt. A kivételek közé tartozott a támogatott lakhatás és a nevelőszülői szolgálat, hiszen ezeken a területeken a kormány az összkapacitások növelését ösztönözte.

Az új szabályozás kifejezetten rögzítette, hogy bár az állami támogatás feltétele a jogerős működési engedély,<sup>27</sup> „az állami, egyházi és nem állami fenntartó normatív állami hozzájárulásra, feladatfinanszírozásra való jogosultságának további feltétele a szociális szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe vevő, külön jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe történő befogadás”.<sup>28</sup> Új férőhelynek minősült az a kapacitás, amelyre vonatkozóan a fenntartó 2011. december 31-én nem rendelkezett működési engedéllyel.

Természetesen rövidesen kiderült, hogy bizonyos esetekben nem célszerű ragaszkodni ennyire mereven a befogadási eljáráshoz. 2012 közepétől a befogadási eljárás alóli mentesülések esetei jelentek meg a szociális törvényben.<sup>29</sup> Ilyen mentesülési eset volt a két fenntartó közötti férőhelyátadás esete, mert ebben az esetben igaz volt, hogy egy fenntartónak növekedett a szolgáltatási kapacitása, de ezzel egyidejűleg egy másiké csökkent, tehát országosan nem növekedett a közfinanszírozási igény. Mentesült továbbá az állam és az önkormányzat az eljárás alól, amennyiben ellátási kötelezettsége miatt fejlesztett kapacitást. Szintén mentesült a befogadási eljárás alól az a kapacitás, amely Európai Unió vagy hazai fejlesztési pályázaton elnyert támogatás segítségével jött létre.

---

26 Ld. Szt. 58/A.§ és Gyvt. 145. §.

27 Ld. Szt. 58/A.§ (1) bek.

28 Ld. Szt. 58/A. § (2) bek. c) pont.

29 Ld. 2012. évi CXVIII. tv. 6.§ (1) bek.

2015-től van jelen a miniszteri méltányossági befogadás lehetősége, ugyanis előállhat olyan helyzet, hogy meghirdethető, megpályázható kapacitás már nem áll rendelkezésre, ugyanakkor szociális biztonsághoz fűződő érdek, hogy egy kapacitás be legyen fogadva. Ebben az esetben lehetőség van arra, hogy a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével indokolt esetben döntsön a szolgáltató, intézmény, ellátotti létszám, férőhelyszám befogadásának szükségességéről a költségvetési források, a területi lefedettség, a szükségletek és a szolgáltatói nyilvántartásból törölt kapacitások figyelembevételével. Indokolt eset különösen a megszűnt intézmény ellátottairól való gondoskodás, a területileg hiányzó szolgáltatás pótlása, valamint a máshol nem ellátható személyek ellátásának biztosítása.<sup>30</sup>

A befogadási eljárást a szociális tárca háttérintézménye, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) végezte.<sup>31</sup> A miniszter közleményben tette közzé a naptári évre vonatkozó kapacitást minden év január 15-éig, valamint szükség szerint a kapacitásokban év közben bekövetkező változást. Az adott évre még rendelkezésre álló kapacitást az NRSZH minden hónap 5. napjáig közzétette a honlapján. A befogadásra a szakhatósági eljárások megindulásának sorrendjében a kapacitás erejéig volt lehetőség. A működést engedélyező szerv a kérelmek benyújtásának sorrendjében kereste meg a szakhatóságot.<sup>32</sup>

A mai is hatályban lévő, a befogadási eljárást átfogóan szabályozó normák 2016. január 1-jétől léptek hatályba.<sup>33</sup> Az Szt.-nek ez a módosítása meghagyta a 2012-ben kialakított elvi keretet, a 2012 óta a különböző törvénymódosításokban megjelenő mentesülési eseteket rendszerezetten és áttekinthetően rögzítette, továbbá megerősítette a miniszteri méltányossági hatáskört. Megteremtette továbbá a kapacitásvisszavonás jogintézményét.<sup>34</sup> Erre két esetben kerülhet sor. Egyrészt feltöltetlenség esetén, amennyiben egyes alapszolgáltatások esetében az engedélyezett kapacitások 90%-át sem éri el tartósan a tényleges ellátotti létszám. Másrészt szabálytalan működés esetén (valótlan adatközlés, állami támogatás jogszabályellenes felhasználása).

2017-től két fontos változás következett be. Az egyik az NRSZH megszűnése. A kormány úgy döntött az államreform során, hogy a minisztériumok egyes háttérintézményeit meg kell szüntetni. Így a befogadással kapcsolatos feladatok

---

30 Ld. Szt. 58/A.§ (2f) bek.

31 Ld. 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet.

32 Ld. 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 21.§ (2)-(3) bek.

33 Ld. 2015. évi CCXXIII. tv. 2.§ (1) bek.

34 Ld. Szt. 58/A. § (2h) bek.



az ágazati minisztériumba kerültek. A másik változás az, hogy kapacitási döntések áttekinthetősége érdekében a miniszter évente két időpontot ír ki, s az addig benyújtott többletkapacitás-igényeket a költségvetéséért felelős minisztériummal együtt értékeli.

### 5. Összefoglalás

A kapacitásszabályozás léte és módja a közfinanszírozásban részesülő szolgáltatások esetében kulcsfontosságú, hiszen ideális esetben a rászoruló emberek szükségletei és a rendelkezésre álló szolgáltatási kapacitásokat illeszti össze, segít az állami támogatás célzottságának javításában, mérsékeli a szolgáltatási kapacitások területi egyenetlenségeit, és a szolgáltatásokhoz történő hozzáférés esélyeit növeli a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok esetében.

Épp ezért nehezen magyarázható, hogy a rendszerváltás után született átfogó szociális szabályozás miért nem alkalmazta ezt az eszközt, és miért csak akkor került be a szabályozásba, amikor már egyes szolgáltatási területeken „égett a ház” és komoly problémák mutatkoztak. A legvalószínűbb magyarázat az, hogy az 1993-as szociális keretszabályozás intuitíve a korábbi tanácsi rendszer ellátási logikáját vette alapul, amelyben egyházi, civil vagy más nem-állami fenntartó nem vagy alig jutott szerephez. Az 1993-as törvény ugyan megnyitotta az utat az egyházi és a nem-állami fenntartók szolgáltatás-alapítási és –működtetési szándéka előtt, de akkoriban mindenki úgy kalkulált, hogy a szolgáltatási piacnak ez a szegmense mindig is periférikus marad, a későbbiekben is csak kiegészítő jellege lehet az önkormányzati ellátáshoz képest. Az elsődleges és a másodlagos ellátási kötelezettség telepítése is erre mutatott a szociális törvényben.

Így a szabályozást felkészületlenül érte a 2000-es évek első harmadától elinduló tendencia, amely az alacsony belépési korlátokkal rendelkező szolgáltatási területeken – kihasználva a gyenge ellenőrzést és a tág jogosultságszabályozást – jelentősen megemelte a férőhelyszámokat, és amely előbb-utóbb beleütközött a költségvetési finanszírozhatóság korlátaiba. 2006-tól kezdődően több kísérlet is történt a kapacitásszabályozás kialakítására, míg 2012-től a jelenleg is hatályos rendszer elindult. Érdemes lenne megvizsgálni, hogy a kapacitásbefogadási rendszer bevezetése óta az egyes szolgáltatások esetében megyei bontásban miként alakultak a célcsoport meghatározott egységére jutó kapacitásvolumenek, mert valójában ezzel lehetne leginkább igazolni, hogy a kapacitásszabályozás nem csak egy bürokratikus eszköz, hanem valóban képes a szociális szükségletekhez igazítani a szolgáltatásokat. De ez már egy másik tanulmány témája.



# A BÍRÓSÁGHOZ FORDULÁS JOGA, MINT ALKOTMÁNYOS ALAPJOG ÉRVÉNYESÜLÉSÉNEK EGYES ASPEKTUSAI

RIMASZÉCSI JÁNOS

*bírósági titkár (OBH), PhD-hallgató (KRE-ÁJK)*

## 1. A bírósághoz fordulás, mint alkotmányos alapjog meghatározása

Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikkének (1) bekezdése alapján: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el”.

A hivatkozott bekezdésből levezethető, hogy a bírósághoz fordulás Alaptörvényből eredő alapjognak több fogalmi összetevője is van. Megjelenik egyrészt: a vádemelés, mint az állami büntetőhatalom érvényesítése, valamint ezen felül; a „per”, amelyben a jogok és kötelezettségek elbírálása; törvény által felállított független és pártatlan bíróság útján történik; tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül.

Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a 2012 előtt meghozott vonatkozó alkotmánybírósági határozatokat hatályon kívül helyezték, de felhasználásukat az Alkotmánybíróság megerősítette, tehát azok továbbra is sorvezetőként szolgálnak a jogalkalmazás számára.

Az AB a 2/2017. (II. 10.) határozatában, a következőképpen foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját: a „tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára, lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. A tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető, más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.]. A tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai, különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság

kívánalma, továbbá az észszerű határidőn belüli elbírálás követelménye. A szabály de facto nem állapítja meg, de az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, része a tisztességes eljárásnak az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége „[22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]]” (Indokolás [45]–[53]).

Mindebből az következik, hogy ha az alaptörvényi fogalom bármelyik rész-eleme is hiányzik, a bírósághoz fordulás joga alapvetően sérül.

Fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény a bírósághoz fordulás jogának fogalmi, tartalmi elemeit nemzetközi emberi jogi szerződések tartalmából kiindulva határozza meg.<sup>1</sup> Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke is a „tiszteséges” eljárás követelményét fogalmazza meg, figyelemmel az észszerű időn belül történő elbírálás követelményére.

„A cikk alapján tehát, az igazságosság helyett a tisztességes eljárás követelménye érvényesül, amely az Alkotmánybíróság álláspontja szerint olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

„A tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalmuk legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.

A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárás cselekmények során, illetve egyes eljárási szereplők (például szakértők) megtartása, semleges pozícióban. A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Itt érintkezik a *fair trial* elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével.” [6/1998. (III. 11.) AB határozat]

A bírósághoz fordulás jogának objektív közjogi oldala a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységének monopóliuma. Ezen monopólium alól

---

1 Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke.

természetesen, a választottbíróági eljárás alá történő önkéntes alávetés sem teremt kivételt, hiszen törvényben meghatározott esetekben, az állami bíróság a választottbíróóság ítéletét is megsemmisítheti.<sup>2</sup> A bírósághoz fordulás jogának alanyi és intézményi oldalát az Alkotmánybíróság is tárgyalta, amikor a jegyző quasi-bíraskodási jogkörének alkotmányosságát vizsgálta, mind az igazságszolgáltatás kizárólag bíróságok útján, mind a bírósághoz fordulás joga tekintetében. [71/2002. (XII. 17.) AB határozat]

Fontos azonban kiemelni, hogy a bírósághoz fordulás joga nem tekinthető korlátozhatatlan alapjognak, hiszen mind az aktív, mind pedig a passzív perbeli legitimáció tárgyában számos eljárásjogi akadályt szabályozhatnak a törvények. Az Alkotmánybíróság is rámutatott, hogy csak a formalizált eljárás szabályainak a követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. A formalizált eljárás körébe tartoznak például a jogorvoslat szabályai vagy a jogerő intézménye, hiszen az alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként, alkotmányos követelmény. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A bírósághoz fordulás joga azonban magában foglalja azt a lehetőséget is, hogy a személy ne forduljon bírósághoz. Bírósághoz fordulásra kötelezni senkit sem lehet. Ezt a kérdéskört vizsgálta az Alkotmánybíróság és megál-

---

2 A választottbíráskodásról szóló 2017. évi LX. törvény 47. § (1) A választottbíróági ítélet ellen fellebbezésnek nincs helye. A választottbíróági ítélet rendes bírói úton csak a választottbíróági ítélet érvénytelenítése iránt indított perben vizsgálható felül. (2) A választottbíróági ítélet a másik fél ellen előterjesztett kereset alapján a 7. § (2) bekezdésében meghatározott bíróság által és csak abban az esetben érvényteleníthető, ha *a)* az érvénytelenítés iránt indított per felperese bizonyítja, hogy *aa)* a választottbíróági szerződést kötő felek egyikének nem volt jogképessége vagy cselekvőképessége; vagy a választottbíróági szerződés annak a jognak a szabályai szerint, amelynek alávetették, ilyen alávetés hiányában pedig a magyar jog szerint nem érvényes; vagy *ab)* a fél a választottbíró kijelöléséről, illetve a választottbíróági tanács eljárásáról nem volt szabályosan értesítve, vagy egyébként nem volt képes az ügyét előterjeszteni; vagy *ac)* a választottbíróági ítélet a választottbíráskodásnak való alávetésben figyelembe nem vett, vagy azon kívül eső vitára terjed ki, illetve az ilyen alávetés terjedelmén túli döntést tartalmaz, azzal, hogy amennyiben az alá- és alá nem vett ügyek egymástól elválaszthatók, a választottbíróági ítélet érvénytelenítése csak az alávetésen kívüli részben hozott döntés tekintetében kérhető; vagy *ad)* a választottbíróági tanács összetétele vagy a választottbíróági eljárás nem felelt meg a felek megállapodásának - kivéve, ha a megállapodás ellentétes e törvény kötelezően alkalmazandó szabályával -, vagy ilyen megállapodás hiányában nem felelt meg e törvény rendelkezéseinek; vagy *b)* a bíróság úgy ítéli meg, hogy *ba)* a vita tárgya a magyar jog szerint választottbíróági útra nem tarthat, vagy *bb)* a választottbíróági ítélet a magyar közrendbe ütközik.

lapította, hogy „a tisztességes eljáráshoz fűződő jog a jogvitában érdekelt fél alkotmányos joga arra, hogy ügyét bíróság elé vigye - hasonlóan a többi szabadságjoghoz -, magában foglalja ugyanis annak szabadságát, hogy e joggal ne éljen.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság töretlen joggyakorlata értelmében, a bírósághoz fordulás alkotmányos alapjoga a közigazgatási tárgyú perekre is alkalmazható és alkalmazandó. [39/1997. (VII. 1.) AB határozat]

Szintén a tisztességes eljárás követelménye a tárgyalás nyilvánosságának biztosítása is, amely csak törvényben meghatározott esetekben korlátozható. Az eljáró bíróság az ítéletet akkor is nyilvánosan köteles kihirdetni, ha a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárta [58/1995. (IX. 15.) AB határozat].

A nyilvánosság kérdésköréhez kapcsolódik a különböző médiumok tárgyaláson történő jelenléte és felvétel készítési jogosultsága is. Fontos, hogy ezen jogosultság azonban sem a Pp.-ben, sem pedig a Be.-ben nem korlátlan, ugyanis a felvétel készítésének joga valamennyi esetben előzetes bírói engedélyhez kötött.

Szintén nemzetközi szerződések tartalmazzák a jogorvoslathoz való jogot is, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti<sup>3</sup>.

A jogorvoslathoz való jog értelmezése kapcsán, az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejezésre jutatta, hogy a jogorvoslathoz való jog csak akkor érvényesül teljes egészében és maradéktalanul, ha a fellebbviteli fórumnak érdemi jogosítványai vannak az alapeljárás vizsgálatára és az abban meghozott döntés módosítására.

Szintén a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy „A jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. Ugyanakkor az ilyen felülvizsgálatot nem biztosító jogorvoslat nem feltétlenül alkotmányellenes a nem érdemi, nem ügydöntő határozatok esetén”. [5/1992. (I. 23.) AB határozat]

A jogorvoslathoz való jog az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában is felmerül: „A jogorvoslathoz való jog azonban egyfelől nem azonos a bírósághoz fordulás joggal, másrészt nem jelent korlátozhatatlan jogot. Ekként ez alapján, az állam nem köteles fellebbviteli bíróságok felállítására” [Emberi Jogok Európai Bírósága, *Delcour*-ügy].

---

3 Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése.

„A jog az állami, hatósági döntések esetében biztosítja a jogorvoslatot és nem terjed ki a nem hatósági jellegűekre, mint a munkáltatói, tulajdonosi vagy más döntésekre.” [22/1995. (III. 31.) AB határozat]

A 2012 utáni döntések köréből kiemelendő a 3150/2017. (VI. 14.) és a 33/2017. (XII.6.) AB határozatok. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában állást foglalt a jogorvoslathoz való jog és a bírósághoz fordulás jogának egymáshoz való viszonyával kapcsolatban is. E határozatában megállapította, hogy „a jogorvoslathoz való jog nem azonos a bírósághoz fordulás jogával”. Ez önmagában nézve kétségtelen, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. [...] A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt (Indokolás [14])<sup>4</sup>.

A legfrissebb vonatkozó döntések közül kiemelendő a 24/2018. (XII. 28.) AB határozat, amely rámutatott arra, hogy „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezése során számos, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványt nevesített már. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság követelménye, továbbá az észszerű időn belüli elbírálás. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint, a tisztességes bírósági eljárás része az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, amíg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog abszolút, azaz korlátozhatatlan, addig az egyes részjogosultságok más alapjogok vagy alaptörvényi értékek viszonylatában a szükségesség/arányosság kritériumrendszerében érvényesülnek {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]}, azaz azok korlátozása adott esetben lehetséges [17].

A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás joga nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a

---

4 33/2017. (XII. 6.) AB határozat [114].

bírósághoz és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el, és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen döntsön {3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [35]}. A 36/2014. (XII. 18.) AB határozat ezzel összefüggésben visszautalt az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatra is, miszerint „[a] bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, »elszenvedői« a bírósági eljárásnak. Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezéseiket elbírálja (s ne csak az ezeket tartalmazó beadványról mondjon véleményt) és arra is, hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére.” {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [92]} [18]. A bírósághoz fordulás jogából következően tehát, a bíróságok a kereseti kérelem valamennyi elemének érdemi megvizsgálására (a kereseti kérelem kimerítésére) kötelesek. A kereseti kérelem kimerítésének kötelezettsége azt a követelményt támasztja a bírói döntéssel szemben, hogy a bíróságok érdemi vizsgálat eredményeként, az ítélet rendelkező részében rendelkezzenek a kereset, illetőleg viszontkereset valamennyi eleméről [19].

### **1.1. A vád**

A vád törvényessége a korábbi, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 2. § (2) bekezdése alapján akkor volt megállapítható, ha a vádemelésre jogosult a bírósághoz intézett indítványában meghatározott személy pontosan körülírt, büntető törvénybe ütköző cselekménye miatt a bírósági eljárás lefolytatását kezdeményezi.

A jelenleg hatályos, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 422. § (1) bekezdése a következők szerint határozza meg a vádirat törvényes elemeit: a) a vádlott azonosításra alkalmas megjelölése, b) a vád tárgyává tett cselekmény pontos leírása, c) a vád tárgyává tett cselekménynek a Btk. szerinti minősítése, d) az ügyészségnek a büntetés kiszabására vagy intézkedés alkalmazására, vagy a kóros elmeállapota miatt nem büntethető terhelt felmentésére vonatkozó indítványa.

Látható tehát, hogy a ténylegesen elvárt tartalmi elemekben nincs novum, a vád egészének törvényesnek minősítése helyett a vádirat törvény által elvárt tartalmi elemeiről beszélhetünk. A Be. 25. § (1) bekezdése rendelkezik arról,



hogy az állami büntetőhatalom érvényesítője az ügyész, ugyanakkor a törvényes kellékek vonatkozásában kiemelendő, hogy a Be. 793. § (1) bekezdése alapján a pótmagánvádló vádindítványának szintén a vádiratra vonatkozó törvényes tartalmi elemeket kell magában foglalnia.

### 1.2. A per

Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése egyaránt vonatkozik a polgári és a közigazgatási tárgyú perekre is. Már itt fontos azt a distinkciót megtennünk, hogy míg a polgári per alapvetően a tárgyi jog által biztosított alanyi jognak egy igényérvényesítési formája, addig a közigazgatási per egy jogorvoslati forma, amelyet a közigazgatási hatóság már jogerős döntésével szemben lehet igénybe venni<sup>5</sup>.

A polgári per definíció szerinti meghatározása nem más, mint a peres felek jogvitájának eldöntésére irányuló közhatalmi tevékenység. Fontos kiemelni, hogy az igazságszolgáltatás tevékenysége tágabb a jogviták eldöntésénél, hiszen számos olyan ügytípus is a bíróságok hatáskörébe tartozik, amelyek nélkülözik a jogvitát. Ilyenként említhetjük a különböző regisztrációs eljárásokat, köztük a cégek bejegyzését, valamint a civil szervezetek nyilvántartását, ahol elsődlegesen a nyilvántartási jogkör jelenik meg, de ezek közé az esetek közé sorolhatjuk a csődeljárásokat, valamint a felszámolási eljárásokat, ahol a hitelezői érdekek védelme, azok markáns megjelenése dominál.

Fontos megjegyezni, hogy a választottbírósági eljárásról szóló 2017. évi XL. törvény a választottbíróság eljárására a „per” kifejezést nem használja, amiből egyértelműen azt a következtetést lehet levonni, hogy a per kizárólag az állami igazságszolgáltatás, mint hatalmi ág keretei között képzelhető el. A „per” kifejezést használja ellenben a törvény pl. a választottbírósági ítéletek érvénytelenítésére (47. §) vonatkozó eljáráshoz kapcsolódóan, amelyben már állami bíróság mond(hat)ja ki, hogy a választottbíróság ítélete valamilyen okból érvénytelennek tekintendő.

Szintén elkülönítetten kell kezelnünk a közigazgatási per fogalmát, amely a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 5. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási jogvita elbírálásának színtere. Tekintettel azonban arra, hogy a közigazgatási jogvitában részt vevő fél egyrészt az állampolgár,

---

5 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 113. § (1) bekezdésének a)-b) pontjai alapján kérelemre induló jogorvoslati eljárás a közigazgatási per és a jogorvoslati eljárás.

másrészről pedig a jogerős megtámadott döntést hozó hatóság, a közigazgatási per nem más, mint egyfajta jogorvoslat, amelyet az állampolgár az általa sérelmezett hatósági döntéssel szemben vehet igénybe.

Az új Polgári Perrendtartásról szóló, 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) hatályba lépésével a bírósági igényérvényesítés lehetőségei is konkrét szabályozást nyertek. Egyrészről a professzionális pervitel jegyében a szabályozás alapja az, hogy a peres fél jogi képviselő segítségét veszi igénybe a jogainak érvényesítéséhez. Ennek jegyében külön helyen kerültek szabályozásra a jogi képviselő nélkül eljáró felekre vonatkozó eljárásjogi szabályok.<sup>6</sup>

A Pp. 170. §-a részletesen szabályozza a bíróságra benyújtandó keresetlevél kötelező tartalmi elemeit.<sup>7</sup> A jogi képviselő nélkül eljáró fél azonban több kötelező tartalmi elem kifejtése alól kvázi „felmentést” kap<sup>8</sup> annak érdekében, hogy a jogi ismeretanyag hiányosságai ne jelenthessék a bírósághoz fordulás jog érvényesülésének akadályozását. Ez jelentős nóvum és ügyfélbarát előre-

---

6 Pp. XV. fejezet: „Eltérő rendelkezések járásbíróóság hatáskörébe tartozó perben jogi képviselő nélkül eljáró félre”.

7 Pp. 170. § (1) A keresetlevél bevezető részében fel kell tüntetni: a) az eljáró bíróság megnevezését, b) a felek nevét, perbeli állását, a felperes azonosító adatait, az alperes ismert azonosító adatait, de legalább lakóhelyét vagy székhelyét, és c) a felperes jogi képviselőjének nevét, székhelyét, telefonszámát, elektronikus levélcímét, több jogi képviselő esetén a hivatalos iratok átvételére kijelölt jogi képviselő nevét. (2) A keresetlevél érdemi részében fel kell tüntetni: a) a bíróság ítéleti rendelkezésére irányuló határozott kereseti kérelmet, b) az érvényesíteni kívánt jogot a jogalap megjelölése útján, c) az érvényesíteni kívánt jogot és a kereseti kérelmet megalapozó tényeket, d) az érvényesíteni kívánt jog, a tényállítás és a kereseti kérelem közötti összefüggés levezetésére vonatkozó jogi érvelést, és e) a tényállításokat alátámasztó és rendelkezésre álló bizonyítékokat, bizonyítási indítványokat az e törvényben meghatározott módon. (3) A keresetlevél záró részében fel kell tüntetni: a) a per tárgyának az értékét, valamint a meghatározásakor figyelembe vett tényeket és jogszabályhelyet, b) a bíróság hatáskörét és illetékességét - ha az ügyben külföldi elem van, a joghatóságát is - megalapozó tényeket és jogszabályhelyet, c) a megfizetett illeték összegét és megfizetési módját, vagy az eljárási illeték megfizetésének hiányában a költségkedvezmény engedélyezése iránti kérelmet, illetve jogszabály által biztosított illetékfizetés alóli mentesülés esetén ennek alapjául szolgáló tényeket és jogszabályhelyet, d) a nem természetes személy fél perbeli jogképességét, a fél törvényes képviselőjeként megjelölt személy és a meghatalmazott perbeli képviselői jogát megalapozó tényeket és jogszabályhelyet, és e) a záró részben feltüntetett tényeket alátámasztó bizonyítékokat.

8 Pp. 247. § (1) A félnek a keresetlevélben, viszontkereset-levélben, beszámítást tartalmazó iratban, illetve az írásbeli ellenkérelemben az e törvény szerint kötelező tartalmi elemek közül nem kell feltüntetni a jogalapot, a jogi érvelést és jogszabályhelyet. (2) A félnek az érvényesíteni kívánt jogot, illetve az anyagi jogi kifogást úgy kell megjelölni, hogy a jogalap beazonosítható legyen.

lépést jelent a korábbi szabályozáshoz képest, amely egységesen szabályozta a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit.<sup>9</sup>

Szintén a bírósághoz fordulás jog érvényesülését segíti elő a jogi képviselő nélkül eljáró felek oldaláról a kötelező formanyomtatványok használatának megkövetelése is.<sup>10</sup> Az OBH elnöke által rendszeresített formanyomtatványok<sup>11</sup> a formalizmus előtérbe helyezésével segítik elő a jogvita kereteinek gyors és pontos meghatározását a pergazdaságosság elve alapján.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a jogkereső állampolgár törvényben meghatározott<sup>12</sup> nyilatkozatait szóban is előadhatja a bíróság ügyfélszolgálati irodáján, ahol azt a szolgálatot teljesítő igazságügyi alkalmazott a rendszeresített formanyomtatványon köteles rögzíteni. Ez a rendelkezés egyrésztől összhangban van a szóbeliség elvéből fakadó követelményekkel, másrészt pedig lehetőséget biztosít arra, hogy a formalizmus túlzott érvényesülése ne akadályozza a bírósági jogérvényesítést.

### 1.3. A törvény által felállított, független bíróság követelménye

A törvény által felállított bíróság követelményének érvényesüléséhez tartozik, hogy a különböző ügyszakokra vonatkozó eljárásjogi törvények részletesen meghatározzák, hogy az adott bírósági szinten egyesbíróként, vagy ítélkező tanácsként jár-e el a bíróság. Szintén ide kapcsolódik a bíróság ügyelosztási, valamint a szignálási rendje is, amelyek meghatározzák, hogy az adott bíróságon milyen ügyeket kap, ugyanakkor ez egyúttal már a független és pártatlan bíróság egyik legfontosabb garanciájának is tekinthető.

---

9 A Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 121. § (1) bekezdés.

10 Pp. 246. § 246. § [Beadványok benyújtása] (1) A félnek jogszabályban meghatározott, erre rendszeresített nyomtatványon kell előterjesztenie a) a keresetlevelet, b) a viszontkereset-levelet, valamint a beszámítást tartalmazó iratot, és c) az írásbeli ellenkérelmet.

11 <https://birosag.hu/eljarasok-nyomtatvanyai/polgari-papir-alapu-nyomtatvanyok> (2018.12.31.)

12 Pp. 246. § (2) A felperes a keresetet a lakóhelye, székhelye, munkahelye szerinti vagy a perre illetékes járásbírószékhelyén, a bíróság elnöke által jogszabályban foglaltak szerint erre a célra meghatározott ügyfélfogadási időben szóban is előadhatja, melyet a bíróság az erre rendszeresített nyomtatványon rögzít. Ha a keresetet nem a perre illetékes bíróság rögzítette, azt - a kereset előadása időpontjának feltüntetésével - az illetékes bírósághoz haladéktalanul megküldi. A keresetlevél beadása időpontjának a kereset szóbeli előadásának időpontját kell tekintetni. (3) A fél a viszontkeresetet, a beszámítást és az ellenkérelmet tartalmazó nyilatkozatot a perben eljáró bíróságon a (2) bekezdésben meghatározott módon szóban is előadhatja, melyet a bíróság az arra rendszeresített nyomtatványon rögzít.

A bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló, 2011. évi CLXII. törvény meghatározza, hogy mely személyi kör felel meg arra, hogy bírói pályázatot nyújtson be. A személyi követelmények közé tartozik többek közt, hogy a cselekvőképes magyar állampolgár pályázó a harmincadik életévét betöltse, büntetlen előéletű legyen, jogi szakvizsgával rendelkezzen és legalább egy év időtartamig dolgozzon a pályázatot megelőzőn jogi szakvizsgához kötött munkakörben.

Ezen és számos egyéb követelmény meglétét is vizsgálja az adott törvényszék bírói tanácsa a pályázatok rangsorolásánál. A bírói álláspályázatok elbírálásának részletes szabályairól és a pályázati rangsor kialakítása során adható pontszámokról szóló 7/2011. (III.4.) KIM rendelet részletesen meghatározza, hogy az adott bírói pályázat elbírálása során az egyes szakmai tevékenységekre és azok munkáltató általi minősítésére, a joggyakorlati időre, valamint egyéb szakmai többlettevékenységekre milyen pontokat lehet adni.

Mindezekből látható tehát, hogy a törvény által felállított bíróság alkotmányos követelményéhez hozzátartozik a bíró személyének szakmai kiválasztásától, a bírósági ügyrendnek megfelelő szignáláson keresztül, egészen az eljárási jogok által meghatározott összetételig, valamennyi olyan szabályozás maradéktalan érvényesülésének követelménye, amely a bíró személyét az adott állampolgár ügyével összekapcsolja.

*A független bíróság követelménye* megközelíthető egyrésztől szubjektív, másrésztől pedig objektív oldalról is. A bírák kiválasztására vonatkozó törvényi rendelkezések is természetesen, egyúttal a bírák függetlenségének letéteményesei. Az eljárási törvények tartalmazzák mind azokat az objektív, mind pedig szubjektív kizáró okokat, amelyek fennállása esetén a bíró az adott ügyben vagy az érdekeltségére, vagy pedig az elfogultságára tekintettel nem járhat el.

A függetlenséghez az objektív oldalról hozzátartozik a mindennemű befolyástól, érdektől való mentesség, a szubjektív oldalról pedig szimpátia, vagy ellenszenv kizárása.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága számos határozatában foglalkozott a bíróságok függetlenségére vonatkozó alkotmányos követelmények kibontásával. „A pártatlan bíróság vizsgálatakor a Bíróság objektív és szubjektív tesztet alkalmaz. Utóbbi azt jelenti, hogy az eljáró bíró személyes meggyőződését, hozzáállását vizsgálják, az objektív teszt esetében pedig az elfogultság látszatának kiküszöbölésére is alkalmas, tényleges garanciákat kérnek számon. A „nem elég tisztességesnek lenni, annak is kell látszani” elv megvalósulásáról van itt szó.”<sup>13</sup>

---

13 Kiss Anna: A független és pártatlan bírósághoz való jog. *jogászvilág.hu*, 2016. május 10. <https://jogaszvilag.hu/vilagjogasz/a-fuggetlen-es-partatlan-birosaghoz-valo-jog/> (2018. 12. 12.)

Ezeket a szempontokat vette figyelembe a Bíróság a *Piersack kontra Belgium*-ügyben is (8692/79, 1984. október 26.), ahol a kérelmező azért tett panaszt, mert az ügyében eljáró bíróság elnöke az eljárás korábbi szakaszában ügyészként járt el. A Bíróság szerint, ha egy ügyész ugyanabban az ügyben, az eljárás későbbi szakaszában bíróként vesz részt, joggal merül fel kétely a nyilvánosságban, a bíróság pártatlanságát illetően.

A *Fey kontra Ausztria*- (14396/88, 1993.) ügyben is kimondta a Bíróság, hogy az ítélelhozó testület akkor tekinthető pártatlannak, ha mind az objektív, mind a szubjektív tesztnek megfelel: vagyis a szubjektív teszt értelmében az adott ügyben a bíróság egyik tagja sem rendelkezhet előítéletekkel és nem lehet elfogult, az objektív teszt pedig a fentebb leírtaknak megfelelően a látszatra helyezi a hangsúlyt. „Lényegében azt a követelményt támasztja az eljáró bíróságokkal szemben, hogy azok feleljenek meg a pártatlanság látszatának. Utóbbi tekintetében például elbukik az állam, ha a végrehajtó hatalom beavatkozik a bíróság előtt folyamatban lévő ügybe annak érdekében, hogy annak kimenetelét befolyásolja.”<sup>14</sup>

### 1.4. A tisztességes és nyilvános tárgyalás

Magyarország Alaptörvénye 25. cikkének I. bekezdése alapján, a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Évtizedekre visszanyúló vita tárgyát képezi a jogászok körében az igazságszolgáltatás és a jogszolgáltatás fogalmának elhatárolása. E sorok írójának határozott álláspontja szerint azzal, hogy az Alaptörvény kifejezetten, *expressis verbis* módon rögzíti a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységét, ezen vita a tételes jog szintjén eldőlt.

Továbbra is jogfilozófiai kérdésként merül azonban fel, hogy mit tekinthetünk igazságnak (anyagai és eljárási igazság elhatárolása), hiszen az adott ügyben eljáró bíró csak közvetett módon tud tájékozódni az adott tényállásokról, mivel ő maga nem volt jelen az adott eseményeknél, a pontos igazságot természetesen nem is tudhatja. A választ meglátásom szerint, büntető eljárásokban és személyállapoti perekben a tényállás felderítésének hivatalbóli kötelezettsége<sup>15</sup>, klasszikus polgári esetekben pedig a felek tényállítási bizonyítási kötelezettsége jelenti<sup>16</sup>. Ezekből a szabályokból az következik, hogy a bíróság a jogszabályok helyes alkalmazása során úgy jár el, hogy az

---

14 Uo.

15 Pp. 434. § (1) bek. alapján: „A bíróság az általa szükségesnek talált bizonyítást hivatalból is elrendelheti”.

16 A Pp. szerinti bizonyítási érdek és bizonyítási teher elhatárolása.

általára felderített, vagy a felek által bizonyított tényállás alá „szubsumálja” a vonatkozó jogszabályokat, nem pedig fordítva.

Ez pedig nem jelent mást, mint az anyagi igazság jogi megítélését, tehát a bíróság feladata minden esetben az anyagi, tényállási igazság felderítése és megítélése. Természetesen nem garantálható, hogy a bizonyítási eljárás során a teljes valóság minden szeletére fény derül, de ez jelenti az elsődleges, alap-törvényi célt, amelynek szolgálatában állnak az eljárási igazság/tisztességes eljárás eszközei. A tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányjogi olvasatban mindezek alapján tehát nem jelent mást, mint az anyagi igazság felderítésének érdekében az eljárásjogi eszközök törvényes használatát.

Az Alaptörvényben *szövegszerűen is megjelölt*<sup>17</sup> hatalommegosztás elvéből következik, hogy igazságszolgáltatási tevékenységet kizárólag a bíróságok végezhetnek. Egyes közigazgatási hatósági eljárásokban – amelyek tevékenysége klasszikusan a végrehajtó hatalmi ághoz kapcsolódik – szintén megjelennek az igazságszolgáltatás tevékenységének bizonyos elemei, mint például a tényállás megállapításának kötelezettsége, jogok és kötelezettsége megállapítása stb., ezért ezek a hatóságok quasi igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el. Ami ténylegesen elhatárolja ezen tevékenységeket az igazságszolgáltatástól, az nem más, mint az Alaptörvény garanciáinak a rendszere – köztük a jogorvoslathoz való jog – amelyek értelmében: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”.<sup>18</sup>

Ebből adódóan sem a törvényhozó, sem a végrehajtó hatalom nem gyakorolhat igazságszolgáltatási hatalmat. A korábbi kommunista *Alkotmány akként fejezte ki, hogy felsorolta, hogy mely szervek az igazságszolgáltató szervek*.<sup>19</sup> A jelenleg hatályos *Alaptörvény* az igazságszolgáltatás kizárólagos letéteményeseként a bíróság(ka)t jelöli meg.

---

17 Érdekeség, hogy a Magyarország Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (ún. átmeneti alkotmány) nem tartalmazta szövegszerűen a hatalommegosztás elvét, azt az alkotmánybíróság a jogállamiság követelményéből kiindulva bontotta ki a 31/1990 (XII.18) AB határozatban: „Ugyanakkor az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel mutat rá: az AB tv. 1 §-ának g) pontja értelmezésénél is messzemenően figyelembe kell venni a hatalmi ágak megosztásának elvét, amely a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési alapelve.”

18 Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikk (7) bekezdése.

19 A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 36. § (1) bekezdése alapján „A Magyar Népköztársaságban az igazságszolgáltatást a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bírósága, a felsőbbbíróságok, a megyei bíróságok és a járásbíróságok gyakorolják.”

Az Alaptörvény 2018. június 29. napjától hatályos, 7. módosítása értelmében bíróság a rendes és a közigazgatási bíróság, amelyek közül az Alaptörvény kizárólag a Kúriát és a Közigazgatási Felsőbíróságot nevezi meg (valamint az Alkotmánybíróságot).

Az Alaptörvény *szerint*, az igazságszolgáltatás tehát elsősorban az alábbiakat jelenti: jogalkalmazási tevékenység végzése, polgári jogviták elbírálása<sup>20</sup>; joghátrány alkalmazása, azaz büntetőügyekben történő döntés és a bűncselekmények elkövetőinek megbüntetése<sup>21</sup>; a közigazgatási határozatok törvényességéről<sup>22</sup>; a helyi önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálatát, másrészt a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítását.<sup>23</sup>

A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (*a továbbiakban: Bszi.*) szóhasználatában is megjelenik az Alkotmánybíróság [1481/B/1992.] *döntésében is megjelenő elv*, amely szerint az igazságszolgáltatási tevékenység a jogviták pusztá elbírálásán túlmutat, annál szélesebb tevékenységet fog át. A Bszi. megfogalmazása szerint<sup>24</sup> Magyarországon a bíróságok igazságszolgáltatási és más törvény által meghatározott tevékenységet látnak el. Az Alkotmánybíróság a fentebb hivatkozott határozatában rámutatott, hogy az alkotmányi szabályozás nem zárja ki, hogy a bíróságok a bírói útra tartozó ügyekben a konkrét eljárásokon kívül, akár az eljárás megindítása előtt vagy után az alapvető jogok érvényre juttatását elősegítő tevékenységet végezzenek. Ez a tevékenységi kör az Alaptörvény hatálybalépésével sem változott.

### 1.5. Az ésszerű határidő

Az ésszerű időn belül történő elbírálás követelménye ahhoz az igényhez kapcsolódik, hogy a jogi reparáció a lehető leghamarabb megtörténjen. Minél később történik meg ugyanis a jogellenes helyzet megszüntetése, vagy a kártérítés, annál kevésbé lesz hatékony jogkeresés. Az „ésszerű idő” mindazonáltal nem határozható meg konkrét időtartamként.

A pertartam természetesen függ a peres felek (vagy vádlottak) számától, a perbe vitt anyagi jogtól, az esetleges keresethalmazatoktól és egyéb bi-

---

20 Magyarország Alaptörvényének 28. cikke.

21 Uo. XXVIII. cikk (2) bekezdés.

22 Uo. záró és vegyes rendelkezések 27. b) pont.

23 Uo. 27. c) és d) pont.

24 Bszi. 1. §.

zonyítási kérdésektől is. Az észszerű időn belül történő igazságszolgáltatás követelménye nemzetközi szerződéseken alapul. Az Emberi Jogok Európai Egyezségokmánya<sup>25</sup> 6. cikkének 1. pontja alapján „mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően”. Szintén tartalmazza ezen követelményt a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>26</sup> is, amelynek 9. cikkének 3. pontja értelmében: „Azt, akit bűncselekmény vádjával vettek őrizetbe, vagy tartóztattak le, a legrövidebb időn belül bíró, vagy a törvény értelmében bírói hatáskört gyakorló más hatósági személy elé kell állítani; az ilyen személynek joga van arra, hogy ügyében észszerű határidőn belül tárgyalást tartsanak, vagy szabadlábra helyezték őt. Az általános szabály ne legyen az, hogy az ítélethozatalra váró személyt őrizetben kell tartani, azonban a szabadlábra helyezést függővé lehet tenni olyan biztosítékoktól, amelyek szavatolják, hogy az érintett személy a tárgyaláson, a bírósági eljárás bármely más szakában, illetőleg adott esetben az ítélet végrehajtása céljából megjelenik”.

A nemzetközi jogi kötelezettségekből fakadó alkotmányos alapjog alapján a polgári perrendtartás külön kifogási (*quasi* jogorvoslati) lehetőséget biztosít az eljárások elhúzódásának esetére. A Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 157-158. §-ai részletesen meghatározzák, hogy az eljárás elhúzódása elleni kifogást mely esetekben lehet előterjeszteni és a bíróság azt miképp köteles elbírálni<sup>27</sup>.

---

25 Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény.

26 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáról.

27 Pp. 157. § (1) bekezdés alapján a fél az ügyben eljáró bíróság előtt kifogást nyújthat be, ha

a) törvény a bíróság részére az eljárás lefolytatására, eljárási cselekmény elvégzésére vagy valamely határozat meghozatalára határidőt állapított meg, azonban az eredménytelenül telt el,

b) a bíróság eljárási cselekmény elvégzésére határidőt tűzött, amely eredménytelenül telt el, és a bíróság a mulasztóval szemben nem alkalmazta e törvény által lehetővé tett intézkedéseket,

c) a bíróság az adott eljárási cselekményt az annak elvégzésére elegendő észszerű időtartamon belül nem végezte el vagy annak elvégzéséről nem rendelkezett.



## 2. Az Alkotmánybírósághoz való fordulás joga, mint a bírósághoz való fordulás alapjog része

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság a korábbi jogkörein túlmenően az egyedi bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatára is hatáskörrel rendelkezik<sup>28</sup>. Ez a gyakorlatban álláspontom szerint egy újfajta jogorvoslati fórum megjelenését jelenti, habár az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejezésre juttatta, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat nem egyfajta negyedfokként funkcionál,<sup>29</sup> tekintettel arra, hogy a kúriai felülvizsgálattal az ügy jogági megítélése véget ér és az Alkotmánybíróság kizárólag a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja felül.

Az alkotmányjogi panasz jogintézménye alapvetően a német alapjogvédelmi rendszer mintájára került átültetésre a magyar jogrendbe.<sup>30</sup> Ez nem pusztán az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó eljárásjogi szabályok eltérő értelmezésében, hanem az alapjogoknak a jogági szinten történő hangsúlyosabbá válása kapcsán is megjelenik.

A német alapjogvédelmi rendszerben „az alkotmányjogi panasz a kezdeti (később tovább árnyalt) meghatározás szerint a polgár állammal szembeni jogvédelmének specifikus eszköze. Elviekben mindenki számára adott, akinek a közhatalom - az államot, mint egységet megtestesítő valamely közhatalmi szerv - abba a „szférájába” hatolt, amelyet az állammal szemben az alapjogok biztosítanak”.<sup>31</sup>

Az ágazati bíróság az ügy kapcsán előtte alapul fekvő jogszabályt az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően kell, értelmeznie.<sup>32</sup> Az Alaptörvénynek a bíróságok általi közvetlen alkalmazása, értelmezése kiemelten fontos helyzetbe hozza az Alkotmánybíróságot, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak kizárólagos joga van az Alaptörvény értelmezésére.

---

28 CSERVÁK Csaba: *Az alapjogi réteg érvényesülése és intézményrendszere*. Habilitációs tézisek. Budapest, KRE ÁJK, 2016, 6.

29 Alkotmánybírósági felülvizsgálat fő szabálya, hogy a rendes jogorvoslati jogosultságokat ki kell mérítenie a kérelmezőnek, illetve a sérelmezett bírói ítéletnek konkrét alapjogi jogsértést kell megvalósítania.

30 CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben)*. PhD értekezés. Szeged, SZTE, 2010, 189. <http://doktori.bibl.u-szeged.hu/880/> (2018. 12. 12.)

31 ARATÓ Balázs: *Alkotmányjogi panasz a német jogrendben, különös tekintettel a befogadhatóság kérdésére*. In: CSERVÁK Csaba (szerk.): *A be nem fogadott alkotmányjogi panaszok*. Budapest, 2019. Kézirat.

32 Alaptörvény 28. cikk.

Ahhoz, hogy a bíróságok a működésük során vizsgálhassák egy-egy ágazati törvény Alaptörvény konformitását, elengedhetetlenül szükséges az Alaptörvény normáinak egységes és széleskörű értelmezése.

Ez lényegében közvetett, másodlagos Alaptörvény-értelmezést jelent, amely értelmezés vonatkozásában ugyanakkor nem ad iránymutatást a hivatkozott cikk. Az értelmezés módszere az Alkotmánybíróságról szóló törvényből vezethető le.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény értelmezése az Alkotmánybíróság jogköre és az egyes alapjogok tartalmának meghatározására az Alkotmánybíróság jogosult, a jogági bíróság jogértelmezése kizárólag a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokon alapulhat, vagyis a bíróság nem kezdhet önállóan, autonóm Alaptörvény-értelmezésbe. Mindezek alapján a gyakorlati értelmezés minden bizonnyal az AB korábbi határozatai, állásfoglalásai és értelmezései alapján fog történni. Ennek okán az AB – ha csak ilyen szűk értelemben is – a mindennapi jogalkalmazás egységességéhez is hozzájárul,<sup>33</sup> hasonlóan a Kúria tevékenységéhez.<sup>34</sup> Mindebből az következik, hogy az ágazati bíróság a döntésének meghozatalakor egyfajta alkotmányossági tesztet kell, hogy lefolytasson.<sup>35</sup>

Ez a közvetett jogértelmezés furcsa helyzetbe hozhatja az elsőfokú bíróságot. Optimális esetben a jogági alapjog-értelmezés összhangban van a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlattal, tekintettel arra, hogy az alapjogok tartalmának a meghatározása az Alkotmánybíróság feladata.<sup>36</sup>

Amint az már említésre került, a valódi alkotmányjogi panasz bevezetése új helyzetet teremtett a Kúria és az Alkotmánybíróság viszonyában is. Amennyiben a Kúria egy jogszabály kapcsán az alsófokú bíróságokra nézve kötelező érvényű jogegységi határozatot hoz, úgy a szabályozás értelmezésénél az Alaptörvény 28. cikke értelmében figyelemmel kell lennie az Alaptörvény

---

33 Fontosnak tartanám az Alkotmánybíróság működése és a jogbiztonság garantálása szempontjából, hogy az AB ne mint kvázi semmítőszékként működjön, hanem egyfajta tanácsadó, konzultatív testületként. Ezzel egyrésztől garantálni lehetne az igazságszolgáltatásnak, mint hatalmi ágának a függetlenségét, másrészt pedig elő lehetne segíteni az egységes alapjog értelmezést.

34 RIMASZÉCSI János: *Az Alkotmánybíróság, mint hatalmi ág a XXI. században*. In: CSERVÁK Csaba - HORVÁTH Attila (szerk.): *Az adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica, 2017, 215-220.

35 RIMASZÉCSI János: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi problematikája*. In: CSERVÁK Csaba - HORVÁTH Attila (szerk.): *Adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica, 2017, 209-214.

36 CSERVÁK (2016) i. m. 17.

rendelkezéseire is, vagyis a jogszabályt alkotmányos tartalommal tölti meg. Ha a Kúria egy elvi döntésben, vagy jogegységi határozatban értelmezi egy ágazati törvény rendelkezéseit az Alaptörvény rendelkezéseinek tükrében és a témához kapcsolódóan már korábban meghozásra került egy alkotmánybírói határozat, vagy alkotmányossági mérce, akkor ezen döntések a jogforrási hierarchián belül hogyan viszonyulnak egymáshoz, melyik van feljebb és az ágazati első fokú bíróságnak a döntését melyik határozat elvi tartalmára kellene alapítania?<sup>37</sup>

Ugyanakkor abban az esetben, ha a Kúria jogegységi döntése – amely lényegében egy jogszabálynak a kötelező érvényű értelmezése – eltér egy vonatkozó alkotmánybírói határozattól, úgy az alsóbb fokú bíróság jogalkalmazási bizonytalansággal találkozhat szemben magát.

Nem egyértelmű ugyanis, hogy egy ilyen helyzetben melyik értelmezést kell követnie a bíróságnak. Amennyiben ugyanis a jogegységi döntést hagyja figyelmen kívül a bíróság, az abszolút hatályon kívül helyezési okot jelent, amennyiben viszont az alkotmánybírói határozatot negligálja, úgy az Alkotmánybírói határozat semmisítheti meg a határozatát egy esetleges alkotmányjogi panasz következményeképp. Nem számolva jelen helyzetben azzal az esettel, hogyha a jogegységi döntés Alaptörvény-ellenességét a bíróság az eljárás folyamán észleli, mert akkor megvan a lehetősége arra, hogy az eljárás felfüggesztése mellett a jogegységi döntés megsemmisítésének érdekében bírói kezdeményezést terjesszen elő az Alkotmánybírói határozaton. Ugyanakkor megállapítható, hogy a jelen – hiányosan szabályozott – helyzet egyaránt magában foglalja a negatív és pozitív hatásköri összeütközések lehetőségét is.

A gyakorlat azt mutatja, hogy az alkotmánybírói felülvizsgálat lehetőségével az alkotmánybírói határozatok a kúriai döntések felé kerülhetnek, ez azonban sértené az Alaptörvénynek azon rendelkezését, miszerint a Kúria őrökdi az országos jogegység felett<sup>38</sup>. Az Alaptörvény-értelmezés az alkotmányozó hatalomhoz, az eseti bírói döntések az igazságszolgáltató hatalomhoz, a negatív jogalkotás<sup>39</sup> pedig a törvényhozó hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybírói határozatot.

Ebben az értelemben tehát az alkotmánybírói felülvizsgálat mégis egyfajta negyedfokként értelmezhető, hiszen az ágazati bírói döntések

---

37 RIMASZÉCSI János: *Az Alkotmánybírói határozat, mint hatalmi ág a jogági alapjogvédelem rendszerében*. In: CSERVÁK Csaba - HORVÁTH Attila (szerk.): *Adekvát alapjogvédelem*. Budapest, Porta Historica, 2017, 221-230.

38 Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés.

39 Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés.

alaptörvény konformitását felülvizsgálja. Ez ráadásul egy kúriai döntés kapcsán a rendkívüli jogorvoslat rendkívüli jogorvoslatának tekinthető.

Az Alkotmánybírósághoz fordulás joga más államok alkotmányos berendezkedésében is megjelenik. Cipruson a Legfelsőbb Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a végrehajtó vagy közigazgatási hatáskörrel felruházott szervek, hatóságok vagy személyek alkotmányellenes határozatai és más cselekményei miatt beadott panaszok tárgyában.

Ilyen esetben a Legfelsőbb Alkotmánybírósághoz fordulhat az, akinek a törvényes érdekét a határozat vagy más cselekmény visszafordíthatatlanul és közvetlenül sértette, akár magánszemélyként, akár valamelyik közösség tagjaként. A Legfelsőbb Alkotmánybírósághoz fordulás joga a határozat kihirdetésétől, más cselekmény esetén, ha kihirdetés nem történt, a tudomás szerzéstől számított hetvenöt napon belül gyakorolható.<sup>40</sup>

Fentiekből levonható az a következtetés, hogy az Alaptörvénynek az Alkotmánybíróság jogköreit bővítő rendelkezései közvetett módon a bírósághoz fordulás alapjogra is hatással vannak, ugyanis olyan igazságszolgáltatási tevékenységhez köthető tevékenység jelent meg az Alkotmánybíróság mindennapi gyakorlatában, amely hatással van a jogági bíróságok mindennapi gyakorlatára is.

### 3. Összegzés

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy a bírósághoz fordulás alkotmányos alapjog teljes körű érvényesülése milyen alkotmányos és jogági követelmények egyidejű teljesülése mellett biztosított. Az Alaptörvényben meghatározott fogalom elemzése után levonható az a következtetés, hogy a bírósághoz fordulás joga egy olyan alkotmányos anyajog, amely magában foglalja a jogági jogoknak és kötelezettségeknek a törvény által felállított, független és pártatlan bíróságok általi elismerését és megkövetelését, amely bíróság egy tisztességes eljárás keretében, vagyis a fegyverek egyenlőségének elve alapján nyilvános tárgyaláson és ésszerű határidőn belül hozza meg határozatát. Bármelyik alkotmányos követelmény megghiúsulása közvetett módon a bírósághoz fordulás alkotmányos alapjogának sérelmét jelenti, mivel a jogérvényesítés végső soron nem történik meg maradéktalanul.

A hivatkozott alkotmánybírósági határozatokból látható, hogy a 2012 előtti

---

40 CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Budapest, Lícium-Art Kiadó, 2018, 270.

és azt követő alapjogi gyakorlatban nincs különbség a bírósághoz fordulás alapjog tartalmának a megítélésében, így a korábban meghozott határozatokat továbbra is figyelembe kell vennie a jogági bíróságoknak.

A jogági eljárásjogi törvények vonatkozásában kiemelendő és üdvözlendő, hogy mind a Kp., mind pedig az új Pp. esetében bővült és konkretizálódott az igényérvényesítési lehetőségek köre. Míg a Kp. lehetővé teszi, hogy a jogkereső állampolgár szélesebb körben citálja bíróság elé az államot, addig az új Pp. a professzionális pervitelt elhatárolja a jogi képviselő nélkül eljáró felekre vonatkozó eljárásjogi szabályoktól, elősegítve ezzel a jogban járatlan laikus felek személyesen történő jogérvényesítési lehetőségeit is.

A jogi képviselő nélkül eljáró felekre irányadó papír alapú nyomtatványok bevezetése alapvetően üdvözlendő, azonban figyelemmel a nyomtatványok terjedelmére és bonyolultságára, indokolt lenne őket rövidíteni és több pertárgytípusra is konkretizálni. Ez a hiánypótlási felhívások csökkentésén keresztül, hozzájárulhatna a pergazdaságosság és perkoncentráció elveinek még magasabb szinten történő érvényesüléséhez.

Az Alkotmánybíróság jogköreiben megjelenő igazságszolgáltatási tevékenység az igazságszolgáltató hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybíróságot, ezért a bírósághoz fordulás jogának értelmezésekor figyelemmel kell lenni az alapjogi jogérvényesítés lehetőségeire is. Ez az újfajta helyzet a gyakorlatban azt jelenti, hogy a bírósághoz fordulás joga egyúttal az Alkotmánybírósághoz fordulás jogát is jelenti, amely alátámasztja azon álláspontokat<sup>41</sup>, miszerint az Alkotmánybíróság is bíróság.

További kutatások tárgyát jelentheti, hogy amennyiben az Alkotmánybíróságot bíróságnak tekintjük, akkor az Alaptörvényben meghatározott, a bírósághoz fordulás jogára vonatkozó követelmények miképp illeszthetők az alkotmányjogi panaszokhoz kapcsolódó eljárásokra.

---

41 Lásd: VARGA Zs. András: *Eszményből bálvány - a joguralom dogmatikája*. Budapest, Századvég Kiadó, 2015.



# AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA AZ ANGOLSZÁSZ ORSZÁGOKBAN

*Áttekintés és összehasonlítás*

KAISER TAMÁS  
*egyetemi docens (NKE)*

## Bevezetés

A kormányzás új formáinak elterjedését új koncepciók és megközelítések támasztják alá, amelyek egyik meghatározó irányát a kormányzat horizontális működésére irányuló ún. „összkormányzati kormányzat” (whole-of-government, WoG) koncepciója alkotja.<sup>1</sup> Ennek legfontosabb előzményét az NPM időszakában jelentkező torzulások és kedvezőtlen tapasztalatok jelentették. Ezek közül különösen sok kritikát kapott a privatizáció és a kiszereződések, valamint a kormányzati háttérszervezetek (ügynökségek) elburjánzása miatt meglehetősen töredezetté váló közszolgáltatás-ellátás működése. Nem véletlen, hogy a reformok elindítása éppen azokban az országokban történt, ahol elsőként vezették be és fejlesztették folyamatosan az NPM gyakorlatát.<sup>2</sup> A reformok terén az Egyesült Királyság mindig is élenjárónak bizonyult,<sup>3</sup> megelőzve Ausztráliát, Kanadát és Új-Zélandot, amely országok mindig a saját igényeiknek megfelelő időzítéssel és kormányzati-közigazgatási szinten követték a brit reformokat. Ezt az is mutatja, hogy a kétezres években ugyan valamennyi angolszász országban megjelent az igény a minisztériumok közötti

---

1 BOGDANOR, V. (ed.): *Joined-up Government*. Oxford, Oxford University Press, 2005; HALLIGAN, J.: Changing Approach to Public Service Reform in Anglophone Country: The Australian Case in a Comparative Perspective. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, 12 (4), 983-1001.

2 LING, T.: 'Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems'. *Public Administration*, 2002, 80 (4), 615-42; HALLIGAN, J.: 'Reintegrating government in third generation reforms of Australia and New Zealand'. *Public Policy and Administration*, 2007, 22 (2), 217-238; BOUCKAERT, G. – PETERS, B.G. – VERHOEST, K.: *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.

3 RHODES, Rod: The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 1994, 65 (2), 138-151.

erőteljesebb együttműködésre és koordinációra, ám a hangsúlyok országonként más-más területre irányultak, ami az elnevezések közötti különbségben is kifejeződik.

Az Egyesült Királyságban a „kapcsolt kormányzat” (joined-up government), Kanadában a „horizontális menedzsment/kormányzat” (horizontal management/government), Új-Zélandon pedig az „integrált kormányzat” (integrated government) elnevezések kerültek át a gyakorlatba. Mindez rávilágít arra, hogy az NPM szervezeti formái országonként jelentős különbségeket mutattak: volt, ahol a kormányzás egészét áthatotta, máshol viszont csak egyes elemeket vettek át belőle. A „minta országnak” leginkább Új-Zéland tekinthető, ahol mind vertikális, mind horizontális értelemben nagyon erős volt a széttagolás folyamata. Ausztráliában és Kanadában nem történetek hasonló léptékű, rendszerszintű változások, ugyanakkor számtalan kisebb méretű ügynökség és egyéb háttérszervezet jött létre.

A WoG jelenlegi formájában leginkább esernyőfogalomnak tekinthető, ami a közigazgatás működésének szektorokon átívelő, megerősített horizontális koordinációját és integrációját, valamint az intézményi és adminisztratív kapacitások átfogó kiépítését tekinti megoldásnak a közszektor és a közszolgáltatás ellátás megnövekedett töredezettsége miatt fellépő problémára. Vannak azonban olyan alapvető elemei, amelyek következetes – habár kétségtelenül differenciált és kontextus-függő – alkalmazása mégis a koncepcionális keretek kialakulása felé mutat. A terminológiai különbségektől és az egyes országok eltérő értelmezési kereteitől eltekintve valamennyi program alapvetésnek. Ilyen alapvetésnek tekinthetjük a közösen megfogalmazott, a minisztériumi és háttérszervezeti hatásköröket intézményi átlépő közös célkitűzéseket, a kooperáció, koordináció és az együttműködés biztosítása érdekében létrehozott, horizontálisan működő testületeket, a kormányzati munka egészét átható, valamennyi közigazgatási, területi szintre kiterjedő, koherens tervezést és végrehajtást, a köztisztviselők képzését, valamint a szolgáltatás ellátás támogató (háttér) infrastruktúrájának kiépítését.<sup>4</sup>

A WoG gyakorlati működését vizsgálva elengedhetetlenül fontos a hangsúlyok, ezáltal pedig az elemzési szintek meghatározása. A vizsgálat irányulhat

---

4 *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges. Commonwealth of Australia.* Canberra, Australian Public Service Commission – Management Advisory Committee, 2004. <http://cdn.nsw.ipaa.org.au/docs/Course-Readings---Dip-Gov-Policy-Development/8.Connectingguide.pdf> (2017. 10. 2.); CHRISTENSEN, T. – LAEGREID, P.: The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 2007/6, 1059–1066.



az ágazatközi, minisztériumok, vagy azok háttérszervezetei közötti kapcsolatokra, vagy akár a kormányzás teljes vertikumára, valamennyi igazgatási, önkormányzati, feladat ellátási szintjére. Ebben az összefüggésben még viszonylag kevesebb figyelem fordult annak a vizsgálatára, hogy a WoG a kormányzati koordináció és együttműködés legfelsőbb szintjére korlátozódik, vagy kiterjed a kormányzás területi és önkormányzati aspektusaira is, ami a horizontális kormányzás mellett a különböző szinteket összekapcsoló vertikális együttműködés formális és informális kérdéseit is vizsgálat tárgyává teszi.

A jelen tanulmány a WoG koncepció átfogó értelmezési kereteinek kialakítására törekszik, különös tekintettel az angolszász országok – Egyesült Királyság, Ausztrália, Új Zéland – gyakorlatának bemutatására. Áttekinti a kormányzás horizontális aspektusát előtérbe helyező és mozgósító tényezőket, azok tágabb és szűkebb kontextusát, konkrét példákon keresztül vizsgálja, az angolszász országokban alkalmazott megoldások közös vonásai mögött meghúzódó sajátlagos, egyedi megközelítéseket és gyakorlatokat.

## **1. Az összkormányzati kormányzás háttere és kontextusa**

Az NPM által bevezetett reformokat a „régi közigazgatás” kihívásaira és problémáira adott válasznak tekinthetjük, az NPM utáni reformok pedig - legalábbis részben – az NPM negatív hatásait próbálják kiküszöbölni. Az egymást követő reformok egyrészt az előző korszakra reflektálnak, de az új korszak elindulása egyben az eddig alkalmazott koncepciók és gyakorlatok átértékelésére, egyfajta önreflexióra is készíteti a szereplőket. A képet tovább árnyalja, hogy a reflexió-önreflexió dinamikája gyakran összekapcsolódik a nemzeti reformigények céljaival és kontextusával. Ebből az is következik, hogy a tiszta, egydimenziós közigazgatási reformok helyett összetett, hibrid rendszerek jönnek létre.<sup>5</sup> Az előbbi egyrészt strukturális természetű, és a vertikális-horizontális specializáció fogalmával ragadható meg, másrészt az informális normák és értékek kulturális dimenziójában értelmezhető. Az utóbbi a különböző strukturális és kulturális elemek közötti különbségeket, adott esetben feszültségeket juttatja kifejezésre. A hibrid szervezetek olyan multifunkcionális entitások, amelyek különböző feladatokat, értékeket és szervezeti formákat integrálnak, ezért mindig magukban hordják a belső arányok valamilyen irányú megváltozását, a látens módon létező belső feszültségek kirobbanásának lehetőségét.

---

5 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 2011, 11 (4), 408.

Amikor az 1980-as évek elején bevezették az NPM eszközrendszerét Ausztráliában és Új-Zélandon, a szándék az volt, hogy alternatívát kínáljanak centralizált, integrált és nagy létszámokkal működő „régizigazgatással” szemben.<sup>6</sup> Az NPM által javasolt strukturális modell mind vertikális, mind horizontális értelemben erőteljes specializációt és fragmentálódást vont maga után. A vertikális specializációra vonatkozó érvek egyrészt választ kívántak adni a központi kapacitások problémájára azzal, hogy a vezetők alapvetően stratégiai kérdésekkel és keret jellegű irányítással foglalkozzanak. A strukturális devolúciónak több válfaja alakult ki: a háttérintézmények nagyobb mozgásteret kaptak azzal, hogy távolabb kerültek a politikai végrehajtástól, az állami tulajdonú vállalatok nagyobb önállóságot kaptak, általánosságban pedig prioritást kaptak a piaci értékek, elkezdődött a közszolgáltatások privatizációja. Mindent összevéve az NPM reformok egy meglehetősen fragmentált modellt eredményeztek, ahol a politikai ellenőrzés és az autonómia közötti egyensúly az utóbbi javára tolódott el. Ennek további következményeként megnőtt a szervezeten belüli komplexitás és hibrid jelenségek potenciális megjelenésének lehetősége.

A közszektor keretein belül zajló koordináció szükségessége nem mondható új jelenségnek, azonban a kormányzás és a közigazgatás többszintűvé és sokszereplőssé válása ismét előtérbe helyezte a döntéshozatali szintek és a közpolitikai területek közötti koordináció alapkérdéseit. A koordináció iránti megnövekedett figyelem egyrészt az elmúlt évtized során kibontakozott trendeknek és reformoknak köszönhető, másrészt az egyre komplexebb és nehezen kezelhetővé váló közpolitikai problémák által előhívott megoldási szükségleteknek és kényszereknek. A kormányok egyre több „nehéz ügyel” (wicked issues) találja magát szembe, amelyek közös jellemzője, hogy tartalmuk és menedzselésük olyan kapacitásokat igényel, amelyek átlépik a szervezeti határokat, közigazgatási szinteket és minisztériumi portfóliókat.<sup>7</sup> A megerősített koordináció iránti igényeket az is táplálta, hogy az NPM által bevezetett, az autonóm intézményi működésre és a politikai kormányzástól való távol-ságra épülő „egy-célú szervezet” (single purpose organisations) gyakorlata a fragmentációt s a szervezetek közötti koordináció hiányát eredményezte. Ez a fajta „pilléresedés” akadályozta azon problémák és kihívások kezelését,

---

6 KERNAGHAN, K.: ‘Moving towards the virtual state: integrating services and service channels for citizen-centred delivery’. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, 71 (1), 119–130; HALLIGAN (2007).

7 RITTEL, H.W. – WEBBER, M.M.: ‘Dilemmas in a general theory of planning’. *Policy Sciences*, 1973, 4 (2), 155–169; CHRISTENSEN – LÆGREID (2011).

amelyek túlmutatnak az egyes szervezetek hatáskörein és kompetenciáin. Nem meglepő tehát, ha az NPM utáni reformok - melyek az 1990-es évek végén éppen az NPM bevezetésében úttörő szerepet játszó országokban (Ausztrália, Új-Zéland) indultak el –, különös hangsúlyt fektetnek a szervezetek közötti vertikális és horizontális koordinációra, valamint a politikai és adminisztratív ellenőrzés megerősítésére. További fontos kérdést vet fel, hogy a hibrid szervezetek működése során miként őrizhető meg az egyensúly a politikai és közigazgatási ellenőrzés, valamint a szervezeti és szakmai autonómia között? Amennyiben egy erőteljes specializáció nagyobb mértékű mozgástérrel és rugalmassággal párosul a vezetői szintek részéről, ez potenciálisan a szervezet hibrid jellemzőit és az ezzel járó potenciális feszültségeket erősíti. Hasonló módon, a szervezeten belüli kulturális sokszínűség a komplexitás mértékét erősíti, ami vagy csökkenti a kontroll és az ellenőrzés lehetőségét, vagy pedig irreális mértékben megnöveli az alkalmazásának költségeit.

A tudományos közösségek diskurzusaiban és egyes országok gyakorlatában formálódó, illetve megvalósuló reformok különböző elnevezésekkel váltak ismertté (whole-of-government, joint-up government, holistic governance, new public governance), de lényegében ugyanannak a jelenségnek különböző oldalait világítják meg. A koordináció ugyanis egyszerre értelmezhető eredményként és folyamatként is. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyrészt speciális közpolitikákra és problémákra irányulnak, másrészt jelentős mértékben érintik a politikai és közigazgatási rendszer kulturális és magatartási mintáit.

Szervezetelméleti szempontból régóta közismert, hogy a különböző célok és elvek mentén megvalósuló specializáció előbb-utóbb a koordináció szükségességét hívja elő, más szóval a koordináció és specializáció jelenségét csakis egymásra vonatkoztatva lehet leírni és megérteni.<sup>8</sup> A specializáció lehet vertikális és horizontális, de mindkét dimenzió tartalmaz szervezeten belüli és szervezetek közötti elemeket. A vertikális, szervezeten belüli specializáció azt mutatja, hogy a formális hatalom miként oszlik meg a hierarchia különböző szintjei között. Az erős vertikális specializáció azt jelenti, hogy a hierarchikus kontroll és a koordinációs hatalom több specializált vezető és döntéshozatali szint között oszlik meg, konkrétan a minisztériumok és a háttérszervezetek (agencies) között. Ezzel szemben a gyenge specializáció az integrált formában működő minisztériumokra jellemző. A horizontális szervezeten belüli erőteljes specializáció az azonos szinten elhelyezkedő alegységek között jön létre. Erős vertikális és horizontális specializáció esetén a szervezetek elburjánzása és

---

8 BOUCKAERT et al. (2010).

fragmentálódása lesz jellemző, míg a gyenge specializáció egy jóval integráltabb politikai-közigazgatási rendszer formájában működik.

Az NPM utáni korszak reformjai két kihívásra próbáltak választ adni. Az egyik, hogy meg kellett oldani azokat a problémákat, amelyek a központi kapacitások és ellenőrző mechanizmusok meggyengüléséből fakadtak. Ennek érdekében elindult az NPM időszakában elburjánzott háttérintézmények számának csökkentése, minisztériumokba integrálása (de-agencification), továbbá a politikai kormányzás kapacitásainak, erőforrás-szükségletének megerősítése.

A másik feladat az volt, hogy kezeljék a horizontális koordináció szükségességét. Az NPM utáni reformok célja és szemléletmódja pontosan abban ragadható meg, hogy a „régii” közigazgatás hierarchikus, utasításra és ellenőrzésre épülő rendszerének megújítása és az NPM gyakorlatában kialakult „szervezeti csóllátás” (siloization) kezelése érdekében „puhább” eszközök alkalmazására törekszik, valamint a partnerségen alapuló, hálózatos együttműködések változatos formáit kívánja bevezetni. Ennek megvalósítása erőteljes horizontális koordinációt igényel, de ezzel egy időben – éppen a horizontális koordináció megszervezése, működtetése, felügyelete és beszámoltatása miatt – elkerülhetetlen a kormányzati központ megerősítése. Az eredmény nem lehet más, mint újabb típusú „hibrid” kormányzati és közigazgatási rendszerek megvalósulása. Ennek működtetése egyben új, együttműködése alapuló szervezeti kultúra, attitűd és módszerek kialakítását teszi szükségessé.

Ezt erősíti az egyre komplexebb, több-dimenziós, nehezen megragadható és kezelhető „nehéz ügyek” (wicked issues) körének folyamatos bővülése, amelyek megoldása olyan eszközöket kíván, amelyek átlépik szervezeti határokat és hatásköröket.

## 2. „A nehéz ügyek” (wicked issues) problematikája

A komplex, bizonytalan környezetben és magas kockázattal járó közpolitikai problémákra először H.W.J Rittel és M.M. Webber már idézett, 1973-ban megjelent tanulmánya hívta fel a figyelmet.<sup>9</sup> Megítélésük szerint vannak olyan társadalmi problémák, amelyek nem oldhatók meg tradicionális, analitikus megközelítéssel. Ezeket a jelenségeket „nehéz ügyeknek” (wicked issue) nevezik, szembeállítva a jól azonosítható, és biztonsággal megoldható „szelíd” (tame) problémákkal. Ilyen problémának tekinthető a társadalmi kohézió,

---

9 RITTEL – WEBBER (1973).

a munkanélküliség, a szegénység, az elöregedett társadalom, az oktatás, a klímaváltozás és a bevándorlás.

Az ilyen ügyek elsősorban az egyértelmű, világos definíció hiányában válnak problematikussá. Az érintettek köre a probléma természetét más-más oldalról, másként felfogott racionális célok, értékek, attitűdök, kulturális és magatartási minták alapján. Ebből az következik, miközben az egyes álláspontok nyilvánvalóan tartalmaznak részgazságokat, az adott közpolitikai probléma egyetlen megközelítését sem lehet megbízható és igazolható módon jónak vagy tévesnek minősíteni. Mindezt jól példázza az éghajlatváltozás okai, mértéke és a lehetséges megoldások alkalmazása körül kibontakozó széleskörű vita.

A nehéz ügyek további sajátossága, hogy a problémát olyan tényezők alkotják, amelyek egymással ellentétes célokat és törekvéseket foglalnak magukba. Ilyen például a kábítószerfüggők esetében, ha a kormányzat egyfelől biztosítani kívánja a biztonságos túcsere feltételeit, ám ezzel párhuzamosan a droghasználat illegális mivoltát és szankcionálását, büntetési tételeit kommunikálja. Ez a probléma nyilvánvalóan szervesen következik az előzőből, az érintettek által képviselt különböző érdekekből és célkitűzésekből.

A lehetséges megoldások körének meghatározása során azonban azt is figyelembe kell venni, hogy a nehéz ügyek megoldására irányuló erőfeszítések gyakran előre nem látható következményekkel járnak. Az okok sokfélesége és a szereplők közötti kapcsolatrendszer - ami gyakran a kölcsönös függés formáját ölti - a kormányzat részéről történő külső beavatkozás esetén az egymásra hatások kiszámíthatatlan mozgását indíthatja el, magában rejtve a „nulla összegű játék” megvalósulásának („ki amit nyer, azt veszíti a másik”) eshetőségét.

A nehéz ügyek megoldását az is nehezíti, hogy mire megszerveződnek a probléma azonosításhoz és kezeléséhez szükséges intézményi és adminisztratív feltételek, a megoldás eszközrendszere (jogszabályok, pénzügyi erőforrások, politikai konstellációk, tudományos eredmények) éppen az ügyek nehezen megragadható, „cseppfolyós” természete miatt akár alapjaiban megváltozik.

A nehéz ügyek ennek következtében már eleve „mozgó célpontként” viselkednek a döntéshozók számára, ami a fenti korlátokat is figyelembe véve azt eredményezi, hogy formálódik világos, minden érintett számára elfogadható megoldás. Ezért a megoldások nem egyértelműen jók vagy rosszak, inkább jobbak vagy rosszabbak, optimális esetben elfogadhatók. Rosszabb esetben a problémákat a döntéshozók maguk előtt görgetik a problémákat, félve a közpolitikai kudarcok társadalmi és politikai kockázataitól tartva inkább maguk előtt görgetik a problémákat, vagy látszat intézkedésekkel próbálják azok felületi kezelését elvégezni. Más szóval a kérdés az, hogy a kormányzat

képes-e és hajlandó-e nemcsak formálisan, de ténylegesen is – eldönteni, hogy mit akar egy bizonyos közpolitikai probléma kapcsán tenni. A második pedig az, hogy e döntést a külső és belső – információs, technikai, szervezeti, pénzügyi stb. – korlátok között képes-e megvalósítani.<sup>10</sup>

A nehéz ügyek társadalmi komplexitását koordinált és egymással összekapcsolódó okok, illetve az ok-okozati összefüggések feltárásával lehet kezelni. A problémakezelés- és megoldás azonban az ügyek sokrétűsége és komplexitása következtében túlmutat az egyes intézmények vagy szervezetek hatáskörén. Az életképes megoldások lehetőségének megteremtése integrált közpolitikai megközelítést, az érintettek bevonását, valamint erősen koordinált kormányzati formák kialakítását igényli.

### 3. A WoG vertikális dimenziójának elemei az angolszász országokban

A vertikális irányú NPM utáni reformintézkedésekre számos példát találunk. Az Egyesült Királyságban az első Blair-kormány meglehetősen agresszív módon „top-down” vezetett be reformokat a WoG, illetve a Királyságban elterjedt terminológiával élve, a „kapcsolt kormányzás” (joined-up government, JUG) jegyében. A kiindulópontot az jelentette, hogy válaszokat kívántak adni olyan bonyolult, nehezen kezelhető társadalmi problémákra, mint a droghasználat vagy a társadalmi kizáródás. Ennek megfelelően a hivatalba lépő kormány első intézkedése a JUG kereteinek kialakítására az volt, hogy 1997-ben létrehozták a társadalmi kizáródással foglalkozó egységet hoztak létre (Social Exclusion Unit, SEU), amit egy évvel később a stratégiai kommunikációért felelős részleg (Strategic Communication Unit) kialakítása követett.

A JUG átfogó alapvetését a kormány 1999-ben kiadott, A kormányzat modernizálása (Modernizing Government) című fehér könyve jelentette.<sup>11</sup> Ebben meghirdették a közszektor szervezeti határokon átnyúló működésének szükségességét az integrált és egyszerűsített szolgáltatás ellátás érdekében. Ebben központi szerep jutott a miniszterelnöki Kabinetirodának (Cabinet Office), ami egyszerre töltött be kezdeményező és koordináló szerepet, ami jól érzékelteti, hogy a Királyság – rajta kívül még Új Zéland – a WoG/JUG koncepcióját a hierarchikus kapcsolatok oldaláról értelmezte és próbálta a gyakorlatba átültetni. Ennek pedig lényeges eleme a központi kormány szerepének megerősítése.

---

10 HAJNAL György: Adminisztratív politika a 2000-es években: Az ügynökség-típusú államigazgatási szervek strukturális dinamikája 2002 és 2009 között. *Politikatudományi Szemle*, 2011, 18 (3), 63.

11 *Modernizing Government. White Paper*. London, Cabinet Office – HMSO, 1999.

A Királyság esetében ez azt jelentette, hogy a Kabinetirodán belül stratégiai tevékenységeket végző funkcionális egységeket hoztak létre – ezek közül kiemelkedik a miniszterelnök által közvetlenül irányított stratégiai egység –, rendszeressé tették a szektorok közös fellépését értékelő jelentések, pénzügyi beszámolók alkalmazását, megállapodásokat kötöttek a közszolgálat minőségének javítására. A politikacsinálás ágazati határokat átszelő megközelítése érdekében például a SEU közpolitikai akciócsoportokat állított fel. Emellett az egyes minisztériumok olyan hatásköröket is kaptak, ami lehetővé tette a tárcaközi együttműködések kezdeményezését és kiépítését.

A kormányzati központ vertikális funkcióinak kiterjesztése valamennyi vizsgált angolszász országban megnövelte a miniszterelnöki hivatalok befolyását.<sup>12</sup> Ehhez Kanadában hozzákapcsolódott az auditálás, a pénzügyi menedzsment, átfogóbban pedig a beszámoltatás rendszerének erőteljesebb koordinálása és központi ellenőrzése. Ausztráliában már az 1980-as évektől napirendre került a stratégiai döntéshozatal, valamint a programok, közpolitikák és szolgáltatások integrálásának szükségessége, amelynek érdekében megkezdtek a minisztériumi portfóliók kiterjesztését és a miniszterelnöki kabinet kapacitásainak kibővítését.

A kormány által kezdeményezett, sokszereplős munkacsoportok fokozatosan felváltották a hagyományos tárcaközi bizottságokat. Ez az alapvetően „top-down” megközelítés az 1990-es évektől egyre inkább teret engedett a társadalmi konzultációknak, valamint a részvételi és partnerségi formák kormányzati működésbe történő becsatornázásának. A 2000-es évek elején a miniszterelnök szerepe megnőtt a WoG alapján történő tervezés prioritásainak meghatározásában, aminek legfontosabb eszközét a Kabinet Végrehajtási Egység (Cabinet Implementation Unit, CIU) létrehozása jelentette.

Ezek az intézkedések tehát elsődlegesen a központ politikai kapacitásait voltak hivatottak megerősíteni, ami egyúttal az alárendelt ügynökségek és állami cégek autonómiájának potenciális csökkenését vonta maga után. Ugyanakkor főleg az ausztrál példa mutatja, hogy ugyan a miniszterelnöki hivatal súlya és befolyása jelentős mértékben megnőtt, és a funkcionális végrehajtó ügynökségek erősebb központi ellenőrzés alá kerültek, de – az NPM utáni korszakra egyébként is jellemző módon – ez nem vonta maga után átfogó szerkezetátalakítást, csupán a már korábban is működő minisztériumok és háttérszervezeteik közötti kapcsolatok szorosabbra fűzését.<sup>13</sup>

---

12 HALLIGAN (2007); HALLIGAN (2012).

13 DOMMETT, K. – FLINDERS, M.: The Centre Strikes Back: Meta-Governance Delegation

A munkáspárti kormányok idején egyértelmű törekvések jelennek meg arra vonatkozóan, hogy a szolgáltatás ellátást a központi ellenőrzési mechanizmusok erősítésével tegyék hatékonyabbá, ugyanakkor ezzel párhuzamosan még jobban erősítsék a köztisztviselők autonómiáját a feladatellátás terén. Ez a kettősség sajátos, „hibrid” vonásokkal ruházta fel a brit gyakorlatot.<sup>14</sup>

Ehhez hasonló elven működik a kanadai gyakorlat is, ahol a minisztériumok és a háttérszervezetek kötelesek jelezni az általuk készített, tervekről és prioritásokról szóló (Report on Plans and Priorities) és a minisztérium teljesítményéről számot adó jelentésekben, hogy programjaik, illetve a végrehajtáshoz szükséges intézkedések hogyan teremtenek kapcsolatot más minisztériumok programjaival, és miként kapcsolódnak az összkormányzati szintű programok hatásterületeihez. A programok és beavatkozások integrált tervezése egyben elősegíti a kormány által várt hatások eléréséhez szükséges költségek megbízható előrejelzését.

#### 4. A WoG horizontális dimenziójának elemei az angolszász országokban

A WoG horizontális dimenzióját általában a vertikálisnál jelentősebbnek szokás értékelni. Ausztráliában és Új-Zélandon megfigyelhető, hogy a kormányzati központok megerősödtek, nagyobb mértékű irányítási és vezetési képességeket kaptak, ugyanakkor megkezdődött a horizontális kormányzás feltételrendszerének kialakítása.

Ennek jegyében új szervezeti egységeket hoztak létre, mint például új kabinet bizottságok, a tárcák- háttérintézmények közti együttműködést biztosító részlegek, koordinációs testületek, munkacsoportok, „megszakító jellegű” felülvizsgálati hatáskörrel felruházott csoportok (circuit-breaker teams), szektorokon átívelő programok vagy projektek.

A horizontális együttműködések elősegítése érdekében támogató funkciójú – emellett enyhébb vagy erősebb nyomásgyakorlásra is alkalmas – egységek is felállításra kerültek. Jó példa erre az ausztrál kormány által 2003-ban létrehozott Kabinet Végrehajtási Egység (Cabinet Implementation Unit, CIU). A

---

and the Core Executive in the United Kingdom, 2010-14. *Public Administration*, 2015, 93 (1), 1-16; DOMMETT, K. – MACCARTHAIGH, M. – HARDIMAN, N.: Reforming the Westminster Model of Agency Governance: Britain and Ireland After the Crisis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. 2016, 29 (4), 535-552. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12227/epdf> (2017. 10. 2.)

14 A legjobb példát a vertikális megközelítésre az Egyesült Államokban találjuk a Belbiztonsági Minisztérium (Department of Homeland Security) felállításával.



CIU alapvetően stratégiai vezető szerepet tölt be, ami kiterjed a kormányzati szervek közötti koordinációs szervezeti formák felállításának ösztönzésére, szakmai támogatására, de egyben tevékenységük és eredményeik nyomon követésére, ellenőrzésére is.<sup>15</sup> Ehhez kapcsolódik a minisztériumi államtitkárságokat és háttérszervezeti vezetőket tömörítő Menedzsment Tanácsadó Bizottság (Management Advisory Group) által a minisztériumi hatásköröket átszelő feladatokra vonatkozó iránymutatások kimunkálása.<sup>16</sup>

Az egyablakos ügyintézés kialakítása 1997-ben indult el az „Australia’s Centrelink” létrehozásával<sup>17</sup>. A Centrelink egyablakos ügyintézőt biztosító, többcélú ügynökségként működik, a megrendelőként fellépő minisztériumoknak, háttérszervezeteknek, illetve állampolgári csoportoknak (nyugdíjasok, családok, fogyatékkal élők) nyújtott pénzügyi és szociális szolgáltatásokat. A folyamat előrehaladásával a Centrelink helyzete annyiban változott, hogy egy új tárca, a Humán Szolgáltatások Minisztériuma (Department of Human Services) keretei között kormányügynökségként folytatta működését. A változás oka az volt, hogy javítsák a szolgáltatásnyújtást a WoG koncepciója alapján, egyszerre megerősítve a vertikális (minisztériumi ellenőrzés erősítése) és horizontális (a végrehajtási ügynökségek közötti hálózatok létrehozása) dimenziókat is.<sup>18</sup>

Hasonló példaként említhetjük az Új Zéland esetét, ahol az első reformhullám során még a Pénzügyminisztérium játszott meghatározó szerepet, amelyhez a második szakaszban már az Állami Szolgáltatások Bizottsága (State Services Commission, SSC) is felzárkózott. Jelenleg a két intézmény közösen gyakorolja a közszolgálati koordináció és az irányítás feladatait.<sup>19</sup> Az Állami Szolgáltatások Bizottsága azonban külön feladatokkal és hatáskörökkel is rendelkezik a WoG kereteinek kialakításában, amelynek alapját az új-zélandi kormány által 2011-ben elindított reform („Better Public Services”) jelentette. A WoG koncepciója alapján megindult folyamat fontos mérföldköveként 2013-ban törvényben rögzítették, hogy a közszolgáltatás irányítás első számú vezetői

---

15 Érdemes megjegyezni, hogy hasonló szerepet töltött be az Egyesült Királyságban a miniszterelnök Végrehajtó Egysége (Prime Minister’s Delivery Unit), ami különösen a programok végrehajtásához nyújtott támogatást a infrastrukturális háttér biztosítása és képzések, tréningek lebonyolítása révén.

16 Hivatalos dokumentuma a Bizottság által 2004-ben kiadott „Connecting Government” című jelentés (MAC 2004).

17 <https://www.humanservices.gov.au/individuals/centrelink> (2018. 11. 24.)

18 HALLIGAN, J.: *The Centrelink Experiment: An Innovation in Service Delivery*. Canberra, Australian National University Press, 2008.

19 DAVISON, N.: *Whole-of-Government reforms in New Zealand: The Case of the Policy Project*. London, Institute for Government, 2016.

feladatát a szervezet, és annak vezetője tölti be. A SSC feladata kiterjed az állami szektor rendszerének, valamint az érintett szereplők teljesítménykritériumainak megtervezésére, a minisztériumokkal való kapcsolattartásra, a köztisztviselők magatartási és etikai standardjainak kialakítására, valamint felső vezetők kiválasztására, képzésére, mentorálására, továbbá kapcsolatrendszerük támogatására egyfajta „vezetői csapatépítés” formájában. A szervezet küldetésének lényeges eleme a lakossági igények és a szolgáltatásokkal való elégedettség folyamatos mérése.<sup>20</sup> Az új, széleskörű feladatok a vertikális irányítás mellett szükségessé tették a rendszerszintű, alapvetően horizontális működés vezetési kapacitásainak megerősítését. Ennek jegyében a SSC belső működése 2016-tól jelentős mértékben átalakult, amelynek legfontosabb elemét a stratégiai és operatív funkciók szétválasztása jelentette. Vezetője, főbiztosa (Commissioner) a közszolgáltatások egészének vertikális irányításáért felel, míg a gyakorlati működés biztosítása és a vállalt célok teljesítése a főigazgató horizontális jegyeket mutató hatáskörébe tartozik.

*A horizontális dimenzió intézményi és eljárási formái elválaszthatatlanok a közpolitikai aspektusoktól.* Nem túlzás azt állítani, hogy a WoG horizontális megközelítését éppen a közpolitikák nagy részének megváltozott, a hagyományos ágazati logikát és hatásköröket átszelő természete hívta elő. Ebben meghatározó szerepe van a már említett „nehéz ügyeknek”. A kanadai kormány már az 1990-es évek közepétől olyan intézkedéseket vezetett be, amelyek a horizontális menedzsment eszközeit igényelték az innováció, a szegénység és a klímaváltozás által kiváltott újszerű problémák kezelése érdekében. Ausztráliában 2002-ben tettek kísérletet arra, hogy erősítsék a koordinációt olyan területeken, mint nemzetbiztonság, demográfia, tudomány, oktatás, fenntartható fejlődés, terület- és vidékfejlesztés, közlekedés, családpolitika. Emellett még a munkanélküliség, a bűnözés és a droghasználat tartozik a tipikusan több szervezet bevonását igénylő „nehéz ügyek” közé. A pénzügyi válság ennek sajátos vetületét képviseli, ami nemzetközi szinten teszi sürgetővé a WoG alapelveinek alkalmazását.

A horizontális együttműködések legújabb generációját a digitális kormányzás jelenti. Ebben Kanada úttörő szerepe emelkedik ki a Kormányzati On-Line Kezdeményezés (Government On-Line Initiative) révén, amelynek célja az volt, hogy egységes keretben integrálják a 170 különböző kormányzati weboldalt. Ez vezetett 2005-ben a Foglalkoztatási és Szociálpolitikai Minisztérium (Employment and Social Department) szervezeti keretei között a

---

<sup>20</sup> *Annual Report.* Auckland, State Services Commission, 2017. 2. <http://ssc-annual-report-2017-v2-1.pdf> (2017. 10. 2.)

Service Canada felállításához.<sup>21</sup> A kormányügynökségeként működő intézmény egyablakos formában teszi lehetővé valamennyi állampolgár számára a hozzáférést valamennyi, a föderális kormány által biztosított szolgáltatáshoz.<sup>22</sup> Ez a kezdeményezés iskolapéldája a WoG megközelítés gyakorlati alkalmazásának, mivel lehetővé teszi a föderális kormány által nyújtott szolgáltatások integrálását és a kormányzati szintek között az információk megosztását. A folyamat támogatása érdekében két tanács és egy intézet került felállításra annak érdekében, hogy támogassa a feladat megvalósításhoz szükséges kutatásokat, az érintett szereplők közötti párbeszédet, valamint a technológiai fejlesztéseket. A Közszektor Informatikai Igazgató Tanácsa (Public Sector Chief Information Officer Council) és a Közszektor Szolgáltatás Megvalósító Tanácsa (Public Sector Service Delivery Council) egyesíti a szolgáltatások közpolitikai (tartalmi) és végrehajtási oldalát képviselő szereplőket. A 2005-ben létrehozott Állampolgároknak Nyújtott Szolgáltatások Intézete (Institute for Citizen Service Delivery) kutatások és innovatív, „legjobb gyakorlatok” kezdeményezésével és alkalmazásával támogatja a szolgáltatás ellátás minőségének javítását.

*Az együttműködésen alapuló kezdeményezések – mint az ausztrál egyablakos ügyintézés rendszere – egyszerre teszik nyilvánvalóvá a felső szintek kontrollja és a szervezeti autonómia közötti egyensúly kialakításának szükségességét.* Ugyanakkor a szolgáltatást végző szervezetek körében végzett nemzetközi (Egyesült Királyság, Új Zéland, Ausztrália és Hollandia) összehasonlító vizsgálat azt mutatja, hogy a WoG koncepció alapján a hagyományos bürokratikus modelleket és eljárásokat fokozatosan megjelennek a hálózat-alapú együttműködés formái.

A WoG a horizontális menedzsment technikák alkalmazásával egyúttal szemléletváltást is szeretne elérni. Míg az NPM a rövid távú, eredmény-orientált, a szolgáltatást igénybe vevők szempontjaira és értékelésére koncentrált, a WoG – ahogy ezt például Új Zéland példája is mutatja – nagyobb hangsúlyt helyez a beavatkozások által elérhető hosszabb távon jelentkező hatásokra, a szervezetekben pedig egyfajta „tulajdonosi tudatot” (ownership) és elkötelezettséget szeretne kelteni a megvalósítandó programok iránt.

A WoG szemléletmódjának további lényeges eleme a tárgyalásokra alapozott működés. Ez különösen érvényes Kanadára, ahol a horizontális együttműkö-

---

21 <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/corporate/portfolio/service-canada.html> (2018. 11. 24.)

22 A Service Canada 2007-től 14 minisztériummal működik együtt, 50 kormányzati programhoz és szolgáltatáshoz nyújt hozzáférést, 320 kormányzati központtal és 500 kontaktponttal rendelkezik.

dés az 1990-es évek közepe óta meghatározó jelentőséggel bír a kormányzás gyakorlatban. A sokféle célú, nyilvánvalóan saját érdekekkel és szervezeti kultúrával is rendelkező szervezet horizontális együttműködése azonban számos konfliktusforrást rejt magában. A konfliktusok egyaránt megjelenhetnek hatásköri viták, egymással ütköző célok és a pozíciók megtartása vagy elfoglalása érdekében folytatott intézményi versengések formájában. Az új-zélandi tapasztalatok azt mutatják, hogy a konfliktusok terepe lehet kabinet, történhet minisztériumok, munkacsoportok, funkcionális részlegek, háttérszervezetek, valamint programok és projektek között.

Végül azt is figyelembe kell venni, a WoG által bevezetett strukturális, intézményi és eljárási jellegű változások jelentős mértékű változásokat eredményezhetnek a szervezeti kultúra terén. Másként szólva minden átfogóbb, mélyreható változásokat indukáló reform a szervezetek számára egyben a „kulturális kompatibilitás” tesztjét is jelenti. Ennek eredménye egyaránt lehet transzformáció, adaptáció, de szervezeti ellenállást is kiválthat. Mindez felértékeli a „történelmi kényszerpályák”, a tradíciók és az „útfüggőség” (path dependency) jelenségét és jelentőségét. Mindezek alapján a közszektorban bevezetett reformok számára komoly kihívást jelent a fragmentálódás és az integráció, az egyéni és közösségi érdekek, identitások, a piaci szféra felől érkező nyomás és a kulturális értelemben vett kohézió pólusai között a megfelelő egyensúly kialakítása. Általánosságban elmondható, hogy az NPM gyakorlatával szemben az NPM utáni reformok szélesebb kulturális perspektívát kínálnak, ami a gyakorlatban egyebek mellett a közös értékeken alapuló csapatépítés, a bizalmi tőke kiépítése, valamint a köztisztviselők képzésének és az önfejlesztésre irányuló törekvések támogatásának formájában jelentkezik. Az NPM dominanciája alatt bekövetkezett bizalomvesztés és a megrendült lojalitás ellenhatásaként komoly igény mutatkozik a közszolgálati etika, egy közös értékeken nyugvó közös kultúra kialakítására. Az Ausztráliában 2004-ben megjelent „Connecting Government” című jelentés hangsúlyozza, hogy törekedni kell az együttműködés kultúrájának megalkotására. Ennek a támogató kultúrának lényeges eleme a hatékony csapatmunka, az intézményi flexibilitás, az innovációra való nyitottság és a kreativitás, a képesség a stratégiai szövetségek létrehozására, a változó körülményekhez való alkalmazkodásra, a rövid és hosszú távú célok közötti egyensúly megtalálására.<sup>23</sup> Ausztráliában a kormány meghirdette az „együtt dolgozunk” (working together) jelmondatát a közszférában, amelynek valóra váltása érdekében kezdeményezte a WoG

---

23 MAC (2004).

megközelítések befogadását támogató kulturális környezet kialakítását. Ennek érdekében iránymutatásokat és vezetői kódexeket tettek közzé. Új-Zélandon szintén erőteljesen megjelent az igény az érték-alapú menedzsment és az etikai standardok gyakorlatba való átültetése iránt. Mindezek alapján kimondható, hogy a pragmatikus megoldások nyelvére lefordított közjó normarendszere megfelelő ellensúlyt képezhet az NPM önmagát a legjobb megoldásnak tételező önképével szemben.<sup>24</sup>

Az NPM utáni korszakban még jobban felértékelődnek a vezetői képességek. Egyre növekvő igény fogalmazódik meg a pro-aktív, „generalista” vezetők iránt, akik képesek meghaladni a szűk intézményi érdekeket, többet foglalkoznak a kollektív célokkal, normákkal és értékekkel, összességében pedig képesek ellensúlyozni az intézményi szubkultúrákat. Emellett azonban képesnek kell lenni arra, hogy pragmatikus együttműködési formákat alakítson ki más szervezetekkel az integrált szolgáltatás ellátás biztosítása érdekében.

Végül azt a kérdést is érdemes feltenni, hogy a WoG bevezetése milyen hatásokat váltott ki szűkebb és tágabb környezetében, milyen percepciók fűződnek alkalmazásához? Lehet-e azt mondani, hogy a WoG a kooperáció, koordináció és együttműködés háromszögében működő gyakorlatias megoldások összessége, vagy van a pragmatikus dimenzió túlmutató üzenete? Az előbbi feltevés aligha vitatható, mint ahogy az sem, hogy kormányzás horizontális vetületének megerősítése, a komplex, ágazati hatásköröket át-szelő „nehéz ügyekre” adott integrált válaszok valós problémákon alapulnak. Az már más kérdés, hogy maguk a megoldások mennyire eredetiek, milyen mértékben támasztják alá valós és hiteles felmérések, adatbázisok, eset- és országtanulmányok. Vagy ismét arról van szó, mint az NPM esetében, hogy a vállalati szférában bevált megoldásokat próbálják a közszférában alkalmazni, vagy „közpolitikai vállalkozók” próbálják új, nemzetközi szervezetek által hitelesített „termékek” eladásával erősíteni az adott politikai rendszer és azok vezetőinek sikerességét és legitimitását. Ilyen és ehhez hasonló fenn-tartások többek között Ausztráliában és Új Zélandon is megfogalmazódtak. Az előbbi esetben a WoG-t könnyen eladható divathullámnak minősítették, ami elsősorban a „nagy eszméket” hirdető politikusok, valamint a megvalósításért felelős közigazgatási vezetők érdekét szolgálják, mivel a jól hangzó szlogenekkel könnyebb elfedni a valóságos, adott esetben nem túlságosan

---

24 *Reform of Australian Government Administration: Building the World's Best Public Service.* Canberra, Commonwealth of Australia, Advisory Group on Reform of Australian Government Administration (AGRAGA), 2009.

kedvező irányú folyamatokat. Új Zélandon egyenesen retorikai fogásnak, és az NPM-mel szembeállítható, jól kommunikálható narratívának minősítették a WoG-t. Gyakorlatias nézőpontból pedig a kritikák azt emelték ki, hogy annak ellenére, hogy önképét a pro-aktív és reszponzív magatartásra építi, a WoG nem alkalmas a problémák érdemi megoldására, mert nem a napirenden lévő jelenségek okaival, hanem azok következményeinek utólagos kezelésével foglalkozik.

### 5. Következtetések

Az NPM gyakorlata – strukturális devolúció, szervezeti autonómia, fragmentált intézményrendszer, „siló”- mentalitás – nem kedvezett a komplex problémák megoldására kínáló, közös, koordinált fellépést igénylő megoldásának. Ezzel szemben az NPM utáni korszak szemléletváltása olyan intézményi reformokat, szervezet-átalakításokat, teljesítményméréseket hozott létre, amelyek lehetővé teszik az egységes, a kormányzati központ által koordinált, de egyes elemiben mégis rugalmasan működő kormányzási módok, együttműködésre alkalmas szervezeti formák (kabinet bizottságok, tárcaközi együttműködési csoportok, kormányközi szakbizottságok, munkacsoportok), valamint multi-szektoriális programok kialakítását. Mindez új, együttműködésen, a közös értékek iránti elkötelezettségen, a befogadás és a bizalom kultúrájának megteremtésén alapuló szemléletet és szervezeti működést tett szükségessé.

Erre egyik lehetséges választ az „összkormányzati kormányzás” (WOG) koncepciója kínálja a kormányzati központ megerősítésével, valamint az integrált megközelítés és a horizontális-vertikális koordináció formális és nem formális mechanizmusainak kiépítésével. A WoG azonban egyszerre tekintendő esernyő fogalomnak, illetve az adott ország politikai kultúrájához és kormányzati gyakorlatához illeszkedő egyedi reform elképzeléseknek.

Differenciált alkalmazását több tényező is alátámasztja. A New Labour kormányzása alatt Blair-kormány alatt bevezetett WoG gyakorlata elsősorban a rendkívüli mértékben elburjánzott „ügynökösödés” problémáinak kezelésével egyértelműen az NPM torzulásaira kívánt választ adni a kormányzati központ megerősítésével és új, koordinációra és együttműködésre alkalmas szervezeti formák létrehozásával. Ausztrália és Új-Zéland kormányai is ezt a modellt követték, de ezekben az országokban az NPM bevezetése sem vont maga után olyan mértékű „ügynökösödést”, mint a Királyságban. Ezért, míg a Blair-kormány alatt elindult „kapcsolt kormányzás” törekvései a háttérszervezetek autonómiájának visszaszorítására, minisztériumok, illetve a különböző szektorokban működő

háttérszervezetek tevékenységének koordinálására, illetve a komplex, „nehéz” problémák integrált, együttműködésen alapuló megoldására irányultak, a többi angolszász országban nem történtek hasonlóan radikális változások. Új-Zélandon és Ausztráliában és Kanadában inkább az érintett háttérszervezetek munkájának összehangolására törekedtek, amit összekapcsoltak a integrált szolgáltatás ellátás szervezeti formáinak széleskörű kiépítésével.

A kétségbevonhatatlan eredmények ellenére mégis érdemes feltenni a kérdést, hogy milyen mértékben bizonyultak időtállóknak a WoG koncepció alapján keretében kezdeményezett reformok az angolszász országokban. Ezzel kapcsolatban az látszik, hogy az egyes országok ebben a vonatkozásban is eltérő pályát futottak be. A munkáspárti kormányzást követően a „kapcsolt kormányzás” (WoG/JUG) retorikája szinte teljesen eltűnt a brit politikai közbeszédből. A hatalomba 2010-ben visszatérő konzervatívok a Wog/JUG jegyében bevezetett intézkedéseket szinte kivétel nélkül visszavonták arra hivatkozva, hogy a „Big Society” kiépítését a kormány és a társadalom közötti erősebb együttműködéssel, nem pedig a kormányzás folyamatának belső integrációjával kívánják elősegíteni. David Cameron koalíciós kormánya a 2010-2013 között végrehajtott közigazgatási reform a kiadáscsökkenés jegyében kíméletlen harcot hirdetett a háttérintézményeket ellen: immár nem „összefűzni” akarták azokat, hanem számuk és önállóságuk csökkentésére törekedtek, amitől egyúttal az elszámoltathatóság erősítését, a hatáskörök és erőforrások racionalizálását, valamint hatékonyabb működést várták („de-agencification”).

Új Zélandon ezzel szemben a WoG koncepciója 2012-től új lendületet vett a kormány által kezdeményezett Better Public Services reform keretében, amelynek kiindulópontja pontosan az volt, hogy az ügyfél-barát közszolgáltatnak szembe kell fordulnia a kormányzás fragmentált működésével, a „szervezeti csőllátás” mentalitásával. Az állampolgárok igényeinek megfelelő, mérhető eredményeket az együttműködés erősítésével és a szervezeti hatáskörök átselektálásával, integrált programok megvalósításával lehet elérni.

Ausztráliában 2010-ben indult egy újabb reform, a közszolgálati kapacitások gyengésségére és a közszolgáltatás ellátás inkoherens működésére hivatkozva. A reformot megalapozó tervzet (Ahead of the Game: Blueprint for the Reform of Australian Government Administration) egyik legfontosabb célkitűzését a kormányzaton belül működő „együttműködő kormányzás” (collaborative governance) jelentette. A tervzetet átszövi a horizontális menedzsment és a JUG szemléletmódja, a végső cél azonban mégis egyfajta kulturális értelemben vett változás, ami megkerülhetetlen előfeltétele a kormányzás és közigazgatás gyakorlatán érdemben változtatni kívánó bármilyen paradigmaváltásnak.

Az angolszász országok WoG reformjai összességében azt mutatják, hogy ebben az esetben is a kis lépésekben haladó, evolúciós megközelítések bizonyulnak tartósnak. Ausztrália és Új Zéland kisebb-nagyobb megtorpanásokkal, de sikeresen alkalmazta az 1980-as években a menedzserialista, az 1990-es években az NPM, majd az ezredfordulót követő NPM utáni korszakban a WoG/JUG koncepciókat. Ezzel szemben az Egyesült Királyság rövid távon radikális és sikeres reformokat vezetett be az NPM és az „ügynökösödés” terén, de a reformok eredményei nem bizonyultak tartósnak, és komoly energiákat kellett mozgósítani azok visszafordítása, majd az új irány kijelölése és megalapozása érdekében.

Végezetül azt is látni kell, hogy a WoG megvalósítása számos feszültséget generált, leginkább azzal, hogy élesen rávilágított a formális keretek között működő, viszonylag merev közigazgatási és a rugalmasabb, közigazgatási határokat átlépő funkcionális szervezetek viszonyrendszerében fellépő feszültségekre. Az is fontos tanulság, hogy a horizontális megoldásoknak gyakran vertikális következményei vannak, amire csupán egy átfogó reform koncepció keretében lehet jogi és szervezeti megoldásokat találni. Formában megoldani. Végül, a horizontális menedzsment és a WoG fontos kérdéseket vetett fel a szervezetek megtervezésével és a magatartásukat érintő kihívásokkal kapcsolatban. A mélyreható kulturális változások ugyan még váratnak magukra, ám az igény a WoG által javasolt megoldások iránt töretlen, ami megteremti az alapját a koncepció finomhangolásának és a digitális kormányzás keretében történő továbbfejlesztésének.



# AZ „ÖSSZKORMÁNYZATI KORMÁNYZAT” (WHOLE-OF-GOVERNMENT) KONCEPCIÓ MEGVALÓSULÁSA A SKANDINÁV ORSZÁGOKBAN

Áttekintés és összehasonlítás

KAISER TAMÁS  
*egyetemi docens (NKE)*

## Bevezetés

Az országok, társadalmak és gazdaságok napjainkban számos kihívással kerülnek szembe. A legerőteljesebb változások a demográfiához, a globalizációhoz, a környezetvédelmi ügyekhez, a társadalmi kapcsolatokhoz, a társadalmi stabilitáshoz, valamint a technológiai változásokhoz kapcsolódnak.

A gyengülő társadalmi kohézió, a tradicionális intézményekbe vetett bizalom gyengülése, bizonytalanság a pénzügyi piacokon, a demográfiai átmenet, valamint a migráció és átfogóan a globalizáció folyamata nyomást gyakorol a társadalmi jóléti rendszerek reformja és a fenntartható termelékenységen alapuló növekedés irányába. A problémák lényege mindenhol ugyanaz: komplexitás és bizonytalanság, az ágazati portfóliókon átívelő „nehéz ügyek” számának növekedése, a tudástársadalom kiépítésének sürgető kényszere, a gyors társadalmi változások.

E kihívások kezelése jelentős mértékben a kormányzás vertikális és horizontális működésének megerősítésével lehetséges olyan feltételek mellett, amit a problémák magas komplexitása, a bizonytalanság és a változékonyság jellemez. Az elmúlt évtized során megvalósult kormányzati és közigazgatási reformok közös vonása, hogy megvalósításuk egy holisztikus stratégia keretében történik, amit a szakirodalom leggyakrabban az „összkormányzati kormányzat” (whole-of-government, WoG) elnevezéssel illet. A WoG leginkább olyan gyűjtőfogalomnak tekinthető, amely a kormányzati központ, valamint a külső-belső koordináció, integráció és kapacitásépítés megerősítésével kíván választ adni a közszektorban kialakult fragmentáció okozta problémákra.<sup>1</sup> Ehhez kapcsolódva az állam, a kormányzat és a kormányzás tartalmi és

---

1 COLGAN, A. – KENNEDY, L. A. – DOHERTY, N.: *A Primer on implementing whole of government approaches*. Dublin, Centre for Effective Services, 2011; Lægreid, P. – Rykkja, L.H.:

fogalmi kereteiről szóló vitákban már az ezredfordulótól rendre megjelenik a meta-kormányzás koncepciója.<sup>2</sup> Alapvetően az állam szerepét, befolyását, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja leírni és megérteni a hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, egyúttal javaslatokat fogalmaz meg a kontroll (recentralizáció) és a szervezetek, hálózatok autonómiája közti egyensúly megteremtésére. Az eltérő koncepciók közös vonása, hogy erősíteni kívánják az állami szerepvállalást úgy, hogy növelik a központi kormányzat végrehajtó kapacitásait, racionalizálják az új közmenedzsment (New Public Management, NPM) időszakában elburjánzott ügynökségeket és háttérintézményeket, egyúttal megerősítik a kormányzati szervek közötti koordinációt. Mindezt olyan időszakban, amikor a kormányzata vetett bizalom gyengülése általános tendenciának mondható. Ebből következően a reformok során kiindulópontnak számít, hogy a kormányoknak többet kell teljesíteni kevesebb ráfordítással, ráadásul a források felhasználását átláthatóvá kell tenni a bizalom visszanyerése érdekében. Ebben a gyorsan változó környezetben a kormányok működése akkor lehet hatékony és eredményes, ha megfelelő stratégiával, jövőképpel, agilitással és „okos” (smart) megoldásokkal képes megfelelni a bizonytalanság és a komplex környezet új követelményeinek.<sup>3</sup>

Mind ezek alapján érdemes áttekinteni, hogy a közelmúltban lezajlott kormányzati reformok gyakorlata milyen feltételek mellett, hogyan és milyen mértékben kapcsolódik a WoG, a meta-kormányzás és az agilis kormányzat koncepciójához. Az NPM utáni időszakban számos tanulmány vizsgálta – első-

---

*Governance for Complexity – How to Organize for the Handling of ‘Wicked Issues’? The case of internal security and the welfare administration in Norway.* Paper to be prepared at the Policy&Politics Conference. Bristol, September 16-17, 2012; *Centre Stage: Driving Better Policies from the Centre of Government.* GOV/PGC/MPM (2014). Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban: OECD 2015b) [http://www2.oecd.org/oe.cd/info/info.aspx?=OLIscodeEN&Ref=GOV/PGC/MPm\(2014\)3](http://www2.oecd.org/oe.cd/info/info.aspx?=OLIscodeEN&Ref=GOV/PGC/MPm(2014)3). (2017. 10. 2.)

- 2 WHITEHEAD, M.: ‘In the shadow of hierarchy’: meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *AREA*, 2003, 35 (1), 6-14; PETERS, G. B.: The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing. *IHS Political Science Series Paper*, 2008 January, No. 114. [www.aei.pitt.edu/7515/](http://www.aei.pitt.edu/7515/) (2017. 10. 2.); JESSOP, B.: *Metagovernance*. In: BEVIR, M. (ed.): *The SAGE Handbook of Governance*. London, Sage, 2011, 106-123.
- 3 *International workshop „Strategic Agility for Stronger Societies and Economies”. 10 November 2011.* Paris, OECD, 2011; *Estonia and Finland: fostering strategic capacity across governments and digital services across borders.* In: OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban OECD 2015a); *Achieving public sector agility at times of fiscal consolidation.* In: OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2015. (a továbbiakban: OECD 2015c)

sorban a WoG nézőpontjából – az egyes országokban kezdeményezett reformok intézményi, területi, ágazati, szolgáltatás szervezési aspektusait, de még viszonylag kevesebb figyelem fordult a megvalósítás kormányzati és közpolitikai szintjeinek átfogó, de egyúttal összehasonlító jelleg vizsgálatára. Erre ad jó lehetőséget a skandináv országok gyakorlata, amelyek közül a finn kormányzati reformok horizontális aspektusának, továbbá a norvég szociális-jóléti rendszer „egyablakos” közpolitikai modellének elemzésére vállalkozunk. A tanulmány kiindulópontja szerint mindkét országban alapelveként fogadták el, hogy nem kezdeményeznek alapvető alkotmányos változásokat, így a reformok a kormányzás működési módjának megváltoztatására irányultak. Mivel a reformot átfogó politikai célok mentén tervezték, és csak kevés konkrét célt fogalmaztak meg, kiemelt feladatnak bizonyult azok mindennapi gyakorlattá történő „lefordítása”.

Mind ezek alapján a jelen tanulmány egyrészt arra keres választ, hogy a kormányzati reformok miként segítették elő egy ügyfélorientált, hatékony, szolgáltatás-orientált igazgatási struktúra létrehozását a vizsgált országokban, illetve hogyan befolyásolja a környezet intézményi és kulturális kontextusa a reform végrehajtását és hatásait.

## **1. Elméleti keretek: WoG, „meta-kormányzás”, „agilis állam”**

Az elmúlt fél évtized során az OECD rendszeresen felméréseket készített egyes országok kormányzati rendszereiről. Ennek alapján megállapítható, hogy a kormányok lényegében ugyanazokat a célokat akarják megvalósítani: hatékonyság, eredményesség, reszponzivitás. Ennek az a következménye, hogy az egyes országok előbb vagy utóbb hasonló reformok bevezetésére kényszerülnek. Az eredményes kormányzás konkrét eredményekben mutatkozik meg, amit a lehető legkisebb költség mellett tudnak elérni. Mindez proaktív működést vár el a kormányoktól, olyan képességeket, amelyek révén előre képesek azonosítani az új kihívásokat, a megoldások kialakításában pedig tudnak támaszkodni a külső és belső tapasztalatokra.<sup>4</sup> A kormányok számára azonban az eredményesség csupán előfeltétel közbizalom helyreállítása érdekében. Emellett biztosítani kell a közszektor integritását és átlátható működését, a „jó kormányzáshoz” szükséges kormányzati képességeket.

Ebből következően a kormányzati reformok komplexitása nagymértékben függ a kormányzati kapacitásoktól. Ezek általában a jogalkotás minőségére,

---

4 CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: Complexity and Hybrid Public Administration – Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 2011, 11 (4), 407-423.

a teljesítmény-orientált, középtávú költségvetésre támaszkodó költségvetési keretek kialakítását, a kiadási oldal programokhoz kötött megtervezését jelenti. Összességében a szolgáltatások tervezéséhez, a célok megvalósításához teljesítmény-alapú költségvetésre, megfelelő humán erőforrás kapacitásokra, hatásos korrupció elleni fellépésre, valamint a bürokrácia egyszerűsítésére van szükség.

A legfejlettebb országokban a kormányzáshoz szükséges kapacitások újabb szakaszba léptek, amelynek egyik legfontosabb eszközt a „összkormányzati kormányzat”, a whole-of-government (WoG) koncepciójának bevezetése és alkalmazása jelenti. A hangsúly a kormányzati szereplők közötti horizontális kapcsolatokra helyeződik, de ebbe beletartozik a kormány társadalmi párbeszédre épülő kapcsolatrendszere a civil és az üzleti szférával. A horizontális megközelítés egyfelől a kormányzati központ megerősítésének szükségességét jelenti, másrészt a jogszabályok olyan mértékű egyszerűsítését, ami megfelel, a kormányzat cél-orientált működésének. A hálózatos formájú kapcsolatok kiépítését a minél szélesebb társadalmi támogatással rendelkező napirend, valamint a közösen vállalt kötelezettségek biztosítása teszi szükségessé. Mindez egyúttal hozzájárul az együttműködés kultúrájának kialakításához.

Ez a probléma vezet a közpolitikai irodalomban már régóta ismert és alkalmazott meta-kormányzás koncepciójának újragondolásához.<sup>5</sup> A meta-kormányzás az állam változó szerepének, kapacitásainak, kiterjedésének természetét kívánja megérteni az elburjánzó hálózatok és decentralizált struktúrák közegében, amellyel egyúttal megoldást kínál a hálózati kormányzás alapvető problémáira.<sup>6</sup> Abból indul ki, hogy az államnak és a kormányzatnak a közhatalom birtokában megvan a lehetősége arra, hogy részben ösztönözze az önszerveződő hálózatok kialakulását, részben bizonyos mértékig irányítása alá is vonja azokat, anélkül, hogy visszatérne az utasításra és ellenőrzésre épülő kormányzás hagyományos formáihoz.<sup>7</sup> A meta-kormányzáshoz – mint a „kormányzás kormányzásához” szükséges hatalmi, szervezeti és anyagi képességek és eszközök alkalmazásával a kormányzat képes a hálózatok feletti befolyás megszerzésére, így a legtöbbet tudja kihozni az elkerülhetetlen módon hálózatosodó világ által felkínált

---

5 Lásd PETERS i. m.; illetve JESSOP i. m.

6 A hálózati kormányzás működését bemutató tanulmányok leggyakrabban az egyébként is nehézkesen mobilizálható szereplők közötti aszimmetrikus kapcsolatokat, a lassan születő és nem mindig életképes kompromisszumokat, valamint a demokratikus felhatalmazás hiányát, és az ehhez kapcsolódó legitimációs és elszámoltathatósági problémákat említik.

7 TORFING, J. – PIERRE, J. – PETERS, G. – SØRENSEN, E.: *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press, 2012.

lehetőségekből, ahol a struktúrák logikáját a folyamatok logikája váltja fel. Más szóval az állam itt már nem egyetlen szereplő a sok közül, hanem olyan szereplő, amely egyfajta „meta-kormányzóként”, befolyást tud gyakorolni a döntéshozatal felett.<sup>8</sup> Ennek megvalósítása érdekében az állam, mint a hálózatok menedzsere széleskörű eszközrendszerrel bír, mint például a hálózatok megtervezése, a tagok szelekciója, a diskurzusok tematizálása és irányítása, a folyamatok menedzselése, konfliktusok feloldása, együttműködések elősegítése. Külön ki kell emelni, hogy az állam a legerősebb befolyásra a közvetlen jelenléte és részvétele révén tesz szert, ami erős legitimációt a network működésének, jelentős mozgásteret biztosít a napirend kialakításában, döntések támogatásában és előkészítésében.

A hálózatokhoz kapcsolódó meta-kormányzás gyakorlati jelentősége abban rejlik, hogy tisztázza a kormányzás helyét, segít megfelelő távolságot kialakítani a szervezeti autonómia és az ellenőrzés között, a választott politikusok jelenlétével biztosítja a szükséges demokratikus felhatalmazást és elszámoltatási kötelezettségeket. A mellettük szóló érvek szerint a hálózati kormányzás jobb válaszokat kínál a modern társadalmak komplex problémáira, mint a hagyományos, hierarchia vagy piaci mechanizmusok által vezérelt kormányzási és irányítási gyakorlatok, de ahhoz, hogy valóban hatékony, demokratikus és innovatív megoldások szülessenek, a meta-kormányzás eszközeire van szükség. A meta-kormányzás nem jelenti az „állam visszavételét”, de a kormányzat szerepének és lehetőségeinek hangsúlyozásával egyensúlyt kíván teremteni a társadalom és gazdaság irányítás állam, illetve társadalomközpontú felfogása között.<sup>9</sup>

A kritikus pont mégiscsak az, hogy a központi kormányzat (mint stratégiai központ) hogyan tudja megoldani a tőle bizonyos távolságban működő szabályozó és végrehajtó intézmények irányítását és ellenőrzését, átfogóbban pedig a teljes körű, komplex kormányzási folyamat kézben tartását és menedzselését. Az eredmény-orientált megközelítés az integrált stratégiai tervezés és költségvetés,

---

8 A jelen tanulmánynak nem feladata, hogy átfogó képet adjon a hálózatokkal foglalkozó irodalomban megjelenő vitákról és a hálózatok lehetséges tipológiájáról. A jobb áttekintés kedvéért mégis megjegyezzük, hogy magunk részéről azzal a felfogással értünk egyet, ami különbséget tesz közpolitikai hálózat, az integrált szolgáltatás ellátás és a hálózati kormányzás között. A közpolitikai hálózat az állam és az érdekcsoportok közötti hatalmi viszonyokra, az integrált szolgáltatás ellátás a koordináció változatos formáira, a hálózati kormányzás pedig a többszintű, interaktív döntéshozatalra helyezi a hangsúlyt.

9 TORFING i. m. 132.

valamint a WoG és a meta-kormányzás eszközeinek alkalmazásával egyúttal szükségessé teszi a stratégiai erőforrás-menedzsment, a kockázat-elemzés, valamint az „értéket a pénzért” megközelítés gyakorlatba való átültetését.

A reformok sikerének, valamint a közpolitikák eredményes azonban számos akadálya van. Ezek közül talán a legfontosabb a kormányzati és közigazgatási rendszer fragmentálódása, a kormányzati központ nem megfelelő kapacitásai, a stratégiai célok tisztázatlansága, a célkitűzések és a költségvetési keretek összehangolatlansága, valamint a végig gondolt, üzeneteket célba juttatni képes kommunikáció hiánya.

Ennek alapján a kormányzati reformok fő iránya a stratégiai vízió és agilitás, a kormányzati központ pozíciójának és irányítási kapacitásainak erősítése, az intézmények és hálózatok erőssége, a részvételi elemek előmozdítása, az integritás és az átláthatóság biztosítása, valamint a végrehajtási kapacitások erősítése a valódi eredmények és hatások elérése érdekében. Látni kell azonban, hogy nincs egységes modell, ami minden ország esetében azonos eredményeket képes biztosítani. Ennek következtében, még ha a kormányzati célok hasonlóak is, a megoldásoknak figyelembe kell venni az egyedi kontextusokat és a kormányzati kapacitásokat.

Tekintettel a gyorsan változó gazdasági és társadalmi nyomásra, a kormányoknak proaktív, agilis módon kell válaszolni a komplex közpolitikai kérdésekre. Az OECD meghatározása szerint – Doz és Kosonen 2008-ban megjelent tanulmányának főbb elemeit adaptálva<sup>10</sup> – az agilitás a kormányzás azon képességét jelenti, hogy pro-aktív módon viszonyuljon és rugalmasan válaszoljon az egyre növekvő számú komplex közpolitikai kihívásokra. A stratégiai dinamizmus végeredményben azt jelenti, hogy ahol szükséges, gyorsan kell meghozni kiemelt jelentőséggel bíró döntéseket, olyan következetesen és egybehangzóan, amennyire ez lehetséges, összhangban az aktuális prioritásokkal és korlátokkal.

Elsősorban – főként a skandináv országok tapasztalatai alapján - az agilis állam stratégiai lényeges elemei az alábbiakban foglalhatók össze:

- a) kiemelt jelentősége van a stratégiai érzékenységnek és betekintésnek a főbb trendek elemzése, ennek alapján pedig a kihívásokra adandó jövőkép kialakítása érdekében;
- b) a szektorokon átívelő problémákra adandó válaszok a tárcák részéről kollektív cselekvést, elkötelezettséget, rendszer szintű koordinációt és vezetési képességeket, valamint nagyfokú reszponzivitást igényelnek;

---

10 Doz, Y. – KOSONEN, M.: *Fast Strategy, How Strategic Agility will help you stay ahead of the Game*. Philadelphia (US), Wharton Schol Publishing, 2008.

- c) a gyorsan változó környezetben a szükséges erőforrások rendelkezésére állásának és az elosztás mechanizmusainak szorosan kapcsolódnia kell a kormányzat stratégiai céljaihoz, ami – a lehetőségek és kihívások fényében – kiterjed a prioritások rugalmas megváltoztatására.

Az agilitás az állam stratégiai képességének mércéje is egyben. Ez egyben azt is jelenti, hogy olyan kormányzati intézményekre van szükség, amelyek képesek hosszútávra szóló, kiszámítható jövőképen alapuló stratégiák megalkotására, irányítására és gyakorlatba való átültetésére. Ehhez tény-alapú döntésekre és előrejelzésekre, hatékony szabályozásra és szolgáltatás ellátásra, valamint a szereplők és erőforrások mobilizálására van szükség az integrált és koherens eredmények elérése érdekében.<sup>11</sup>

## **2. A WoG tradíciója Finnországban**

A kormányzati reformok Finnországban az 1980-as évek közepén kezdődtek, az OECD országokban elterjedt menedzsment szemlélet alapján. Mivel a decentralizáció mindig is integráns része volt a finn kormányzati rendszernek, nem ütközött lényeges akadályokba a felső szintű politikai döntéshozatal és a delegált hatáskörök egy átfogó, közös rendszer keretében történő összehangolása.<sup>12</sup>

A Sipilä-kormány stratégiai kormányzást célzó reformjai ennek következtében jelentős előzményekre támaszkodnak. Paavo Lipponen 1995-ben megalakult kormánya volt az első, amelyik stratégiai tervezésen alapuló kormányprogramot hirdetett. A kormányhivatalba lépése előtt néhány hónappal a Pénzügyminisztérium egyik munkacsoportja elkészítette a kormányzás stratégiai portfólióját, amelynek lényege az volt, hogy a közpolitikai projekteket egy helyen kell összegyűjteni, és ott kell kialakítani a kormányzati program, a költségvetés és a végrehajtás koordinálását. A tervezet gyakorlatba való átültetésére 1995 óta többé-kevésbé valamennyi kormány kísérletet tett, célok újra és újra napirendre kerültek, ám az időszakos értékelések arról tanúskodtak, hogy a kormány nem működik egységesen, nem állít prioritásokat, továbbá nem képes összekötni a közpolitikák végrehajtását a költségvetési folyamatokkal.<sup>13</sup>

---

11 Ehhez lásd: Doz – KOSONEN (2008) és OECD 2015c.

12 Ezt az is mutatja, hogy amikor 1987-ben Harri Holkieri kormánya elindította az első kormányzati reformokat, ezek közül az egyik legfontosabb az volt, hogy a ministerek politikai célokat és prioritásokat fogalmazzanak meg, és keretet biztosítsanak a kormányzati cselekvéseknek.

13 MYKKÄNEN, J.: *Strategic Government Program: Overview of the Procedure and Its Exe-*

Az új évezred elején már konszenzus alakult ki abban, hogy a legfőbb problémát a közpolitikák horizontális koordinációjának hiánya jelenti. Erre mintegy válaszként Lipponen második kormánya elindította a központi kormányzat reformját célzó projektjét. Egy szakértői csoportot állítottak fel, és az általuk készített jelentés vált a reform legfontosabb hivatkozási alapjává.<sup>14</sup> E munka közvetlen eredménye Matti Vanhanen első kormányzati ciklus alatt jelentkezett, amikor 2003-ban elindították a horizontális közpolitikai program menedzsment gyakorlatát. A program menedzsment a kormány új koordinációs eszközöként megváltoztatta a kormányzati munkamódszereket mind politikai mind közigazgatási szinteken. A program menedzsment célját a kormányprogram horizontális és stratégiai jellegű, egyúttal a korábbiakhoz képest hatékonyabb végrehajtása jelentette. Működése három elemből épül fel: korlátozott számú szektorokon átívelő közpolitikai program, a Kormányzati Stratégiai Program felépítésének folyamata, valamint a kormányzat által a ciklus közben megvalósítandó értékelések.

### 2.1. A Kormányzati Program és a kormányon belüli folyamatok horizontális koordinálása

A 2003-ban kiadott Kormányzati Program (Government Programme) alapvetően a kormányzás horizontális tevékenységére összpontosított, és négy prioritást állított fel: foglalkoztatás, vállalkozókészség, információs társadalom, társadalmi részvétel.<sup>15</sup> Minden prioritás saját programmal rendelkezik, amit a Kormányzás Stratégiai Dokumentum (Government Strategic Document) fejt ki részletesen. A Dokumentum elsősorban a horizontális politikákra összpontosít, a megvalósítás érdekében azonosítja a célcsoportokat, intézkedéseket és jogszabályokat, összhangban a pénzügyi feltételekkel, amelyeket a kormányzat költségvetési dokumentumai rögzítenek.

Minden program mellett az érintett tárcák minisztereinek részvételével egy-egy koordinációs csoport működik, (Coordinating Group of Ministers),

---

cution. 25 January 2016. 7. [https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/strategic\\_government\\_program\\_overview\\_of\\_the\\_procedure\\_and\\_its\\_execution.pdf](https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/strategic_government_program_overview_of_the_procedure_and_its_execution.pdf) (2017. 10. 2.)

14 BOUCKAERT, G. – ORMOND, D. – PETERS, G.: *A potential governance agenda for Finland*. Helsinki, Ministry of Finance, 2000.

15 *Programme Management within the Finnish Government*. Helsinki, Prime Minister's Office Publications. 2007. [http://vnk.fi/documents/10616/622950/J1207\\_Programme%20Management.pdf/5a9a1e09-adca-44ae-8cf4-c9e6bb4232d2](http://vnk.fi/documents/10616/622950/J1207_Programme%20Management.pdf/5a9a1e09-adca-44ae-8cf4-c9e6bb4232d2) (2017. 10. 2.)



továbbá egy koordinációért felelős miniszter, aki a saját minisztériumának irányítása mellett felel az átfogó, horizontális kormányzati program végrehajtásáért. Az egyes programokat programigazgató vezeti, aki nem rendelkezik ugyan formális hatalommal, de az ő feladata, hogy hálózatot alakítson és működtessen a résztvevő minisztériumok munkatársainak részvételével. A programigazgató korlátozott mértékű közvetlen költségvetéssel rendelkezik, azonban a program céljaira külön előirányzat van elkülönítve a költségvetésben. Az általa irányított folyamat sikere azonban elsősorban nem a finanszírozás mértékén, hanem a résztvevők közös erőfeszítésein, együttműködésén valamint a kormányfő támogatásán múlik.

A Stratégiai Dokumentum konkrét, mérhető célokat fogalmaz meg valamennyi prioritás számára az értékelés elősegítése és támogatása érdekében. A hangsúly nem a közvetlenül jelentkező eredményeken, hanem a hatásokon van, a következtetések, ajánlások pedig elsősorban politikai jellegűek, nem pedig a mindennapi, rendszerszerű működéshez kapcsolódnak. Az értékelés és hatásmérés fontosságát az is jelzi, hogy 2006 óta valamennyi minisztérium és háttérintézmény köteles a teljesítményükre vonatkozó információkat feltölteni az állam internet alapú, jelentéstételi rendszerébe, ami jelentős mértékben erősíti a közigazgatás működésének hatékonyságát.

A következő fontos dokumentum a Stratégiai Végrehajtási Terv (Strategic Implementation Plan), ami három stratégiai pillér mentén mintegy 40-50 kulcsfontosságú stratégiai projektet foglal magában. A kormányzat minden év elején a kapcsolódó indikátorok alapján áttekinti a projektek előrehaladását. A projektek koordinációját és a stratégiai dokumentumokhoz illesztését a minisztériumok közigazgatási államtitkárságai rendszeres szakmai workshopok keretében végzik. Ugyancsak a közigazgatási államtitkárságok feladata, hogy gondoskodjanak a teljesítménymenedzsment eszközök rugalmas, a projekteket horizontálisan átfogó kialakításáról és alkalmazásáról. Felmerült egy olyan elképzelés is, amely szerint a minisztériumokat egy nagy közös esernyőszervezetbe kellene szervezni, azonos működési és humán erőforrásokra vonatkozó standardokkal (például azonos fizetési kategóriák bevezetésével), ami lehetővé teszi a szervezeten belüli mobilitás megvalósulását. Mindez pozitív hatást gyakorolhat a közös szervezeti kultúra kialakulására, amelyben a köztisztviselők identitása nem az egy-egy minisztériumhoz, hanem a kormányzat egészéhez kapcsolódik.

## 2.2. Az „agilis kormányzat” alapjainak kiépítése

A közpolitikai programoktól azt várták, hogy jobban kifejezik a kormányzat prioritásait, mint a korábban említett stratégiai portfólió. Ebből a portfólióból fejlődött ki a Kormányzati Stratégiai Dokumentum, amelyben a projektek hagyományos rendszerű felsorolását az erőteljesebb horizontális orientáció váltotta fel. A stratégiai dokumentum használata megmaradt, de a közpolitikai programozás befejeződött 2011-ben, amikor Jyrki Katainen kormánya hivatalba lépett. Nyilvánvalóvá vált, hogy nem váltott be a hozzá fűzött reményeket, azaz nem erősítette meg a kormányzat minisztériumokon átívelő stratégiai irányító kapacitását. A kormányzat által kezdeményezett értékelések szerint a legfontosabb problémát az jelentette, hogy a közpolitikai programok nem rendelkeztek saját költségvetéssel, és a horizontális koordinációért felelős miniszterek sem voltak képesek befolyásolni a programokat érintő költségvetési döntéseket.

Ezzel szemben a finn WoG reformmal foglalkozó független értékelések kiemelték, hogy a kormányzat tevékenysége jelentős támogatást kapott annak érdekében, hogy működése minél inkább stratégiai jellegű és eredmény-orientált legyen. Az OECD ország jelentése elismerően szólt a megnövelt átláthatóság és a kormányzat munkáját átszövő horizontális gondolkodás mindennapi gyakorlattá válásáról, ugyanakkor azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az elért eredmények bázisán további fejlesztések szükségesek.<sup>16</sup>

A WoG gyakorlati alkalmazására jó példa az a finn kormányzati kezdeményezés, ami a közlekedés „forradalmi” megváltoztatására irányult („Transport Revolution”).<sup>17</sup> A kezdeményezésben négy minisztérium, regionális hatóságok, magáncégek, önkormányzatok és kutatóintézetek vettek részt. Tekintettel arra, hogy a reform megtervezése során számos kihívással kellett szembenézni – befektetések rendelkezésre állása, a kibocsátások csökkentése, a városi túlterjeszkedés mérséklése – a hagyományos, nehézkesen működő közigazgatási módszerek nem tűntek célravezetőnek. Ezért egy független szakértői testületet állítottak fel, amelyet a felsorolt intézmények összesen harminc szakértőt delegáltak. Az ő feladatuk volt az alapelvek, az alapvető szolgáltatások, és a politikai döntéseket megalapozó kritériumok meghatározása. Ebben az egységes tervezési modellben egymás mellé került a földhasználat, a lakásügy, a közlekedés, a

---

16 Lásd: *Finland: working together to sustain success*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD, 2010; illetve OECD 2015a.

17 *TRansport Revolution-International perspectives*. March 25 2011. Helsinki, Ministry of Transport and Communications, 2011. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78100/Julkaisuja\\_28-2011.pdf?sequence=1](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78100/Julkaisuja_28-2011.pdf?sequence=1) (2017. 10. 2.)

szolgáltatások, valamint az üzleti szféra befektetési szempontjai. Megváltoztatták a közbeszerzés szabályait is, amennyiben a termékek és tevékenységek helyett az indikátorokkal alátámasztott megoldásokat és a szolgáltatások szintjeit vették alapul. A felhasználók részt vettek a tervezésben, a megvalósításban és a megoldások kialakításában. Egy év elteltével már pozitív változások mutatkoztak az érintett szervezetek szemléletében, amiben döntő szerepet játszott a résztvevők körének megfelelő kiválasztása és arányainak kialakítása. Ehhez természetesen megfelelő támogató infrastruktúrára volt szükség, amit a négy résztvevő minisztérium és a közigazgatási államtitkárságok biztosítottak.

A fentiekből alapján a WoG reformok előrehaladása és sikeressége az ezredforduló utáni első évtizedben inkább ellentmondásosnak volt tekinthető. Ebben a helyzetben a Pénzügyminisztérium – alapvetően az OECD 2010-es ország jelentése alapján – elindította a KOKKA projektet. Ebben lényegében újra napirendre tűzték a jól ismert problémákat a fejletlen horizontális kormányzati munkáról, a világos prioritások hiányáról, a programok és a költségvetés összehangolatlanságáról. A KOKKA ezzel kapcsolatban számos ajánlást fogalmazott meg a 2011-ben hivatalba lépett kormány számára. A legfontosabb javaslat az volt, hogy a kormányprogramnak kezdettől fogva stratégiai dokumentum szerepét kell betölteni, éves felülvizsgálati kötelezettséggel, és ha szükséges, módosítások alkalmazásával. A kabinet belső struktúráját is a kormányzati stratégiához kell igazítani a minisztériumi bizottságok számának csökkentésével, és a kabinet közös munkájának erősítésével.<sup>18</sup> A 2011-es kormányprogram azonban végül más irányokat vett. A miniszterelnöki hivatal elkészített ugyan egy stratégiai programot, amit a kormány formálisan jóváhagyott, de a gyakorlatban csupán marginálisan alkalmazott.<sup>19</sup>

A KOKKA projekt lényegében hatástalan maradt, ám – talán éppen ennek ellensúlyozására – 2013-ban újabb reform-projekt indult ORHA elnevezéssel. A két projekt nem tért el lényegesen egymástól a célok, a helyzetelemzés és a problémák azonosítása terén. Ugyanakkor a KOKKA sikertelenségéből okulva az ORHA egy sokkal hatékonyabb és nyitottabb tervezési folyamatot dolgozott ki, amelyben a Pénzügyminisztérium és a Miniszterelnöki hivatal mellett a parlamenti pártok által delegált szakértők is részt vettek.

Az ORHA alapvetését a kabinet irányítási kapacitásainak erősítése jelentette, amelynek megvalósításához hat pillérre épül: 1. A közpolitikai célok

---

18 A KOKKA projekt javaslatait az OECD 2015-ös szakanyaga sorolja fel részletesen (OECD, 2015a).

19 MYKKÄNEN i. m. 10.

megvalósításának kabinet által meghatározott prioritásai. 2. A célok operacionálizálása az ún. közpolitikai csomagtervek formájában. 3. A csomagtervek részletes végrehajtási tervének az érintett minisztériumokhoz delegálása. 4. A közpolitikai csomagtervek integrálása a költségvetés tervezési folyamatába. 5. A közpolitikai csomagtervek végrehajtása érdekében önálló koordinációs és utánkövetési mechanizmusok kiépítése. 6. A kabinet szervezetének egyszerűsítése és a kormányfő pozíciójának megerősítése.

A fentiek alapján a kormányprogramnak legfeljebb 3-5 fontosabb politikai célkitűzést kell tartalmaznia, amelyek végrehajtása érdekében a kormány megalakulását követő három hónapon belül részletes, az EU Stabilitási és Növekedés Paktumával összehangolt akciótervet és konkrét közpolitikai intézkedéseket kell kidolgozni. Az akcióterv előrehaladását éves költségvetési beszámolóhoz kapcsolva kell értékelni, és ha szükséges, módosítani.

Az ORHA projekt javaslatai fontos szerepet kaptak az 2015-es finn választási kampányban, különösen a későbbi győztes Centrumpárt és a Nemzeti Koalíciós Párt retorikájában jelent meg erőteljesen. A Centrumpárt választási programjának előkészítésében a párt vezetője, az IT szektorból érkező üzletember, Juha Sipilä azonban leginkább a megkülönböztetett érdeklődést mutatott a Finn Innovációs Alap, a Sitra által kifejlesztett elképzelések iránt mutatott érdeklődést.<sup>20</sup> Az is tény, hogy a Sitra javaslatai nem sokban különböztek az ORHA elképzeléseitől. A Sitra elnöke, Mikko Kosonen aktív szerepet töltött be a Centrumpárt választási programjának elkészítésében. A kormányhoz közel álló források szerint az üzleti világból érkező Sipilä számára ismerősen és meggyőzően hangzottak a Sitra javaslatai, amelyek a stratégiai irányítás és az „agilis kormányzat” kiemelkedő fontosságát hangsúlyozták.

Később Kosonen és a Sitra szakértői rendszeresen meghívást kaptak a kormányalakítást megelőző tárgyalásokra, de a Sitrának is érdeke fűződött ahhoz, hogy javaslatai beépüljenek a kormányprogramba, mivel évek óta szorgalmazta a kormányzat működésének megváltozását. A javaslatok közül kiemelkedik a Sitra 2014 augusztusában publikált jelentése, ami részletes áttekintést ad az állam és a kormányzat természetéről a globalizáció versenyelvű működésében.<sup>21</sup> A jelentés hangsúlyozza, hogy a finn kormányprogramok még mindig nem elég stratégiai szemléletűek, túl nagy a minisztériumok autonómiája, ami akadályozza a kormány aktív, cselekvő fellépését. A jelentés bázisán 2015

---

20 Az 1967-ben alapított Sitra közalapítvány formájában működik a finn parlament ellenőrzése alatt. Az elmúlt 50 évben független szervezetként, számos kormányzatnak adott tanácsokat és készített szakértői anyagokat.

21 Doz, Y. – KOSONEN, M.: *Governments for the future: building the strategic and agile*

februárjában – majdnem egy időben a Centrumpárt választási programjának meghirdetésével – a Sitra egy stratégiai program modellt hozott nyilvánosságra. A két dokumentum a lényegi pontok tekintetében feltűnő egyezéseket mutatott. Mindkettő ugyanazon koncepció alapján határozta meg a stratégiai cselekvések négy szintjét: jövőkép, hosszú távú célok, a kormányzati ciklus céljai, továbbá a közpolitikai csomagterveken keresztül történő végrehajtás.

A választásokon a Centrumpárt lett a győztes, és Juha Sipilä vezetésével koalíciós kormány alakult. Minden készen állt ahhoz, hogy a korábbi kormányzati reformprojektek – KOKKA, ORHA – által elkezdett folyamat az „agilis kormányzat” formájában váltsa valóra a WoG koncepcióját.

### **2.3. A WOG és az „agilis kormányzat”, mint kormányzati cselekvés: Juha Sipilä programja**

Amikor Juha Sipilä kormánya 2015. május 27-én bemutatta programját, kiemelt jelentőséget kapott annak kommunikációjában, hogy a finn kormányalakítások történetében ez az első „stratégiai alapokon” létrejött koalíció. A kormányprogram valóban egy hosszú távú jövőképre épül, egyszerre kíván platformja és eszköze lenni a finn társadalmat érintő legfontosabb reformoknak.

A kormányprogram öt stratégiai prioritást tartalmaz: 1. Foglalkoztatás és versenyképesség, 2. Tudás és oktatás, 3. Egészség és jól-lét, 4. Biogazdaság és környezetbarát megoldások, 5. Digitalizáció, kísérletezés, dereguláció, 6. Reformok. A stratégiai célok 26 kulcsprojekt formájában fognak megvalósulni. A kormány célja továbbá, hogy jelentős mértékben átalakítsa a nyugdíjrendszert, szociális jóléti és egészségügyi reformot hajtson végre, csökkentse a helyi önkormányzatok kötelezettségeit és funkcióit, reformokat hajtson végre a központi és területi igazgatásban.<sup>22</sup> Mindez azt mutatja, hogy a kormány arra kívánja ösztönözni a minisztereket, hogy energiáik fő részét viszonylag kevés számú ügyre fordítsák, ám azok valamennyi eleme közvetlenül is részévé váljon a kormányzati munkának. A közpolitikai területek kiválasztásában az is közrejátszott, hogy reagáljanak a központi kormányzati funkciók ágazati differenciálódására.

Az öt kulcsterület a minisztériumok közötti intenzív együttműködés révén működtethető hatékonyan. Ennek érdekében minden stratégiai célkitűzés

---

state. Sitra Studies 80. Helsinki, Sitra, 2014.

22 *Finland, a land of solutions. Strategic Programme of Prime Minister's Juha Sipilä's Government.* Helsinki, Government Publications. 2012. [http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi\\_EN\\_YHDISTETTY\\_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_EN_YHDISTETTY_netti.pdf/8d2e1a66-e24a-4073-8303-ee3127fbfcac) (2017. 10. 2.)

teljesítéséért egy-egy kijelölt miniszter felel. A végrehajtás érdekében a kormány minden stratégiai célkitűzésekhez és a reform csomagtervhez az érintett minisztériumok képviselőiből álló munkacsoportokat rendelt. Emellett külön munkacsoport foglalkozik a belbiztonsággal és az igazságszolgáltatás működéssel, valamint az Oroszországgal való kapcsolatokkal. A munkacsoportok ülésein hivatalból részt vehet a köztársasági elnök és valamennyi miniszter. A munkacsoportok nem döntéshozó testületek, de feladatkörökbe tartozik a koordinációs és az információk továbbítása. Összességében a kormányprogram erősíteni kívánja a politikai irányításhoz szükséges kapacitásokat, és úgy kívánja erősíteni a horizontális együttműködéseket, hogy egyúttal a korábbiakhoz képest világosabbá teszi, hol húzódnak a minisztériumi portfóliók határai.

Azt is látni kell azonban, hogy a Sipilä programja egy hosszú, harminc éve tartó kormányzati reformtradícióba illeszkedik. A stratégia, mint a politikai kormányzás eszköze lényegében 1987-től, az akkori szociáldemokrata-konzervatív koalíció működésétől kezdve kisebb-nagyobb megszakításokkal a politika napi-rendjén szerepelt. Forrásoldalról az öt kulcsterület, mint „közpolitikai csomag” projektjeinek költségvonzata viszonylag csekély, az éves költségvetés kevesebb, mint egy százaléka. A cél tehát nem fejlesztéspolitikai, hanem „nagypolitikai” természetű: programok keretében kell operatív módon közel vinni az emberekhez azt a jövőképet, amelynek elérése kedvező változásokat fog generálni a társadalom számára. Az azonban nyilvánvaló, hogy a reformok, különösen a szociális és az egészségügyi valamint a helyi önkormányzatok feladatainak csökkentése, nagyon jelentős költségvetési hatásokkal járnak. A költségvetés azonban eszköz is a kormány számára a stratégiai célok elérésére. Jó példa erre a felsőoktatás költségvetésének évi 290 millió euróval való csökkentése. Ebből 140 millió euró a nettó csökkenés, 150 millió viszont újratervezésre került. Ebből 50 milliót tanárképzésre, 70 milliót az egyetemek saját tőkéjének emelésére, 30 milliót pedig alkalmazott kutatásokra kívánnak fordítani. A költségvetés újraosztása fontos eszköz a közpénzek átcsoportosítására, ennek révén pedig a változások kezdeményezésére és keresztülvitelére.

### **3. Munkaügyi és szociális-jóléti reformok Norvégiában: a WoG közpolitikai aspektusa**

Norvégiában a parlamentáris demokrácia keretei között működő kormányzást hagyományosan az erős ágazati minisztériumok, az egyéni miniszteri felelősség, valamint ebből következően a vertikális ellenőrzés és koordináció jellemezte. Az egyes közpolitikai területek közötti horizontális koordináció formái viszont csak

részlegesen épültek ki. A norvég alkotmányos rendszer másik lényeges elemét a széles felhatalmazással rendelkező önkormányzatok alkotják. Önkormányzati szinten – különösen az 1992-ben elfogadott önkormányzati törvény óta – létrejöttek a horizontális együttműködések, főként azért, hogy ellensúlyozzák a központi kormányzat centralizált működését és az ágazatok erős befolyását. Ez alapján nem csoda, hogy a koordináció központi téma a norvég közigazgatással és közpolitikai rendszerrel kapcsolatos diskurzusokban.<sup>23</sup>

Az elmúlt két évtized során Norvégiában több reform indult a túlzott mértékűnek tartott specializálódás és az intézmények széttöredezett működésének mérséklése érdekében. Ide sorolható a jóléti, a kórházi, az egészségügyi, és a nyugdíj reform. A koordináció szintén meghatározó témája a környezetvédelemmel és a klímaváltozással összefüggő közpolitikáknak.<sup>24</sup> Összességében a reformok célja, hogy javítsák a közpolitikai rendszer vertikális és horizontális dimenziója közötti koordinációt, erősítsék az államigazgatás irányítási kapacitásait, együttműködési formákat alakítsanak ki a területi és az ágazati szintű működés között. A norvég reformok ennek alapján leírhatók és megérthetők a WoG és a meta-kormányzás koncepciójával, különös tekintettel a hierarchikus és hálózati működés gyakorlatának összehangolásra és innovatív megoldásaira.

### **3.1. A NAV-reform**

Világméretű összehasonlításban is tény, hogy Norvégiában épült ki a jóléti állam egyik 'legkifejlettebb' és leghatékonyabban működő formája. Ezt az is mutatja, hogy alacsony a munkanélküliség, magas a munkaerő piaci részvétel, az ország pedig viszonylag sértetlenül került ki a 2008-as pénzügyi és gazdasági válságból. A norvég államigazgatási és közpolitikai rendszer korábban említett problémái azonban itt is átfogó szervezeti és működési változtatásokat

---

23 ASKIM, J. – CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P.: *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Working Paper, 10. 2008; ASKIM, J. – CHRISTENSEN, T. – FIMREITE, A. L. – LÆGREID, P.: "How to Carry out Joined-Up Government Reforms: Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform." *International Journal of Public Administration*, 2009, 32 (12), 1006-1025; illetve CHRISTENSEN, T. – LÆGREID, P.: *Competing Principles of Agency Organization: The Reorganization of a Reform*. *International Review of Administrative Sciences*, 2012, 78 (4), 579-596.

24 LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H.: *Coordinating Norwegian Welfare: The NAV Reform*. COCOPS Coordinating Practice. 2013. 4. [http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway\\_Employment\\_NAV-reform.pdf](http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Norway_Employment_NAV-reform.pdf) (2017. 10. 2.)

igényeltek – pontosan a rendszer magas szinten történő fenntarthatósága érdekében.

A Norvég Munkaügyi és Szociális-Jóléti Igazgatás (Norwegian Labour and Welfare Administration, közkeletű rövidítéssel: NAV) szervezete 2006. július 1-jén alakult azzal a céllal, hogy egyablakos ügyintézési rendszert alakítson ki a jóléti és foglalkoztatási szolgáltatások terén.<sup>25</sup> Ez volt az egyik legnagyobb közszolgálati reform, amit Norvégiában kezdeményeztek a közelmúltban. A 2001 és 2005 között fokozatosan előrehaladó reform egyesítette a foglalkoztatási és a társadalombiztosítási igazgatást, formális, partnerségen alapuló együttműködési formákat hozott létre az államigazgatás és a helyi önkormányzatok szociális szolgáltatásokért felelős igazgatási rendszere között. A szervezet a Munkaügyi és Jóléti Minisztérium keretén belül létrehozott Munkaügyi és Jóléti Főigazgatóság irányítása és ellenőrzése mellett működik.

A NAV az állami költségvetés egyharmada felett rendelkezik, amelyet többek között munkanélküli segélyek folyósítására, munkaképességi vizsgálatok megtérítésére, betegségi segélyekre, nyugdíjakra, gyermektámogatásra, és térítés ellenében történő ellátási formákra fordít. Más oldalról ez azt jelenti, hogy az intézmény számára a norvég lakosság valamivel több, mint a felelével – 2,8 millió állampolgárral – kerül ügyfélként kapcsolatba. A reform bevezetése komoly költségeket igényelt, amelynek megtérülése nyilvánvalóan csak hosszabb távon realizálódik. A költségeket az a hivatalos álláspont is növelte, mely szerint a reform következtében egyetlen munkavállaló sem veszítheti el az állását, továbbá minden településen létre kell hozni NAV irodát.

A reform egyik pillérét két igazgatási rendszer - az állami biztosítási és foglalkoztatási, valamint az önkormányzati szociális szolgáltatás ellátási – egyesítése jelentette a NAV keretében. A másik pillért az állam és az önkormányzatok közötti formális együttműködés kiépítése jelentette a helyi szinten egyablakos ügyintézés biztosító, összesen 456 NAV iroda formájában.

Az egyablakos ügyintézés létrehozásának előfeltételét a horizontális és vertikális koordináció megvalósítása jelentette. Horizontális értelemben korábban önállóan működő szolgáltatások (nyugdíj, foglalkoztatás, társadalombiztosítás) egyesültek, vertikális értelemben pedig partnerség jött létre az állam (amely felelős a nyugdíjakért és a foglalkoztatással kapcsolatos szolgáltatásokért) és az önkormányzatok (amelyek felelősek a szociális szolgáltatásokért) között.

---

25 A NAV működésének részletes leírását lásd: <https://www.nav.no/en/Home/About+NAV/What+is+NAV>. (2017. 10. 2.)



Minden önkormányzat megállapodást köt a NAV-val a területén működő iroda által nyújtott szolgáltatások kötelező és önként vállalt köréről. Ez egyben azt is jelenti, hogy a NAV irodák szolgáltatásai önkormányzatonként különböznek egymástól. Ugyanakkor a NAV irodákban összesen több mint száz speciális részleg működik. Ezek az egységek olyan, központilag meghatározott feladatokat látnak el, amelyek ellátására a helyi irodák felhatalmazása és kompetenciái nem bizonyulnának megfelelőnek. A reform 2008-ban részben újratervezésre került, amelynek eredményeként regionális szinten hat nyugdíjfolyósítással foglalkozó egységet, továbbá speciális egységeket a lakossági panaszok, külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés, ellenőrzés és fizikai segítségnyújtás céljából. Emellett 37 adminisztratív ügyekért felelős egységet hoztak létre a 19 megyében. A reform során ugyanakkor arra is súlyt fektettek, hogy csökkentsék a csak személyesen intézhető ügyek számát, a korábbiakhoz képest jelentősen megnövelve az interneten vagy telefonon történő ügyintézés lehetőségét és csatornáit.

A NAV körülbelül 19 ezer munkatársat foglalkoztat, közülük 14 ezer a központi kormány, míg a fennmaradó 5 ezer az önkormányzatok alkalmazottja. Az állam és az önkormányzatok közötti partnerségi megállapodásnak az is része volt, hogy a köztisztviselők ugyanabban az irodába dolgoznak, jóllehet más-más a munkaadójuk, és ennek megfelelően az utasítás-ellenőrzés rendszere is különbözik. Ennek egyenes következménye, hogy elvértve jöttek létre olyan irodák, ahol megvalósult az állami és az önkormányzati szolgáltatás ellátás teljes körű integrációja.<sup>26</sup> A NAV kezdeti bevezetése kezdetben erős kritikát váltott ki, mind a közvéleményben, mind a reform folyamat által érintett munkatársak részéről. A kormányzat munkacsoportot hozott létre a reformértékelésre, amit egy hasonló célból szerveződött tudományos kutatási program elindítása követett 2009 és 2014 között.

### **3.2. A NAV reform értékelése a WoG nézőpontjából**

Az értékelések arról tanúskodnak, hogy a reform alapvető célja, az irányítási kapacitások erősítése a szektorokon átívelő problémák kezelése érdemben csak részben teljesült. Azt gyakorlatilag valamennyi elemzés elismeri, hogy jócskán van még tennivaló az erősen koordinált, felhasználóbarát szolgáltatás ellátás kiépítése terén. A problémák leginkább abból fakadnak, hogy nyilvánvaló feszültségek alakultak ki a szerepek, feladatok, szakmai kompetenciák és identitások körül.<sup>27</sup>

---

26 LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H. (2013) 9.

27 Uo. 11.

A szervezeti változások egyik hatásaként a NAV irodák kétségkívül két tűz közé kerültek.<sup>28</sup> Az önkormányzatok attól tartottak – a 2008-as reform-korrekció alapján nem teljesen alaptalanul –, hogy az állam fokozatosan egyre több hatáskört fog magához vonni, a kormány részéről olyan aggodalmak fogalmazódtak meg, hogy az állampolgárok esetleges elégedetlensége a kormányzó pártok népszerűségén fog nyomot hagyni.

Az irodákban dolgozó köztisztviselők általánosságban támogatták a reformot, de sokakban keltett bizonytalanságot és félelmet az egyablakos ügyintézésrel járó komplex feladatkényszer. Az átvett új feladatok ellátásához gyakran olyan feltételekre és kompetenciákra volt szükség, amit az irodák – legalábbis rövid távon – nem tudtak biztosítani. Hasonlóan komoly kihívást jelentett a három, korábban önállóan működő szektor (nyugdíj, foglalkoztatás, társadalombiztosítás) jogi, eljárási, és informatikai rendszerének egységesítése, a szükséges működési standardok kialakítása. Gondot okozott az eltérő jogviszonyokból egyenesen következő bérfeszültség kezelése, továbbá a munkavégzéshez szükséges különböző kompetenciák és tudástartalmak összehangolása, a közös szervezeti identitás kialakulásához nélkülözhetetlen interprofesszionális együttműködések kultúrájának és módszereinek kialakítása.<sup>29</sup>

A WoG két alappillére az erős, reszponzív vezetés-irányítás, valamint a szervezeti koordináció. Ebből a szempontból a NAV reform 2008-as korrekciója a koordinációban mutatkozó problémákat az erőteljesebb centralizációval kívánta ellensúlyozni. A regionális szint „top-down” kiépítése az önkormányzatok oldaláról központosítást jelentett, mivel a regionális szintű feladatellátás bevezetése érdekében a helyi irodáktól vontak el feladatokat, valamint a hozzá tartozó anyagi és személyi erőforrásokat. Ebbe az irányba mutat a kizárólagos személyes ügyintézés portfóliójának szűkítése, az e-szolgáltatások körének bővítése, a call centerek létrehozása.

Az állampolgári elégedettséget vizsgáló felmérések egyelőre nem mutatnak számottevő pozitív irányú elmozdulást. Az azonban érzékelhető, hogy az állampolgárok értékelik az egyablakos ügyintézésben rejlő előnyöket, ám többségük még mindig ragaszkodik a személyes ügyintézéshez, így még várat magára az e-ügyintézés csatornáinak teljes körű kihasználása.

---

28 LÆGREID, P. – RYKKJA, L. H. (2014).

29 ASKIN et al. 2008; JESSEN, T.J.: Public governance-constratints and challenges for social work practice. *Journal of Comparative Social Work*, 2015/2. 26-43.

## Következtetések

Finnországban a WoG reformok előrehaladása és sikeressége az ezredforduló utáni első évtizedben inkább ellentmondásosnak volt tekinthető. A kormányzati reformok előrehaladása azt mutatja, hogy önmagában a politikai és szakmai konszenzus szükséges, de nem elégséges feltétele a reformok sikeres megvalósításának. A kiindulópont az volt, hogy a kormányprogramnak a stratégiai dokumentum szerepét kell betölteni, és a kabinet belső struktúráját is a kormányzati stratégiához kell igazítani a minisztériumi bizottságok számának csökkentésével, és a kabinet közös munkájának erősítésével. A kormányzat minisztériumokon átívelő stratégiai irányító kapacitásának erősítése azonban egészen 2015-ig elvérzett az ágazatok kitartó ellenállása következtében. Juha Sipilä és Sitra Wog alapokon álló, de az üzleti szemléletét és gyakorlatát is tükröző agilis kormányzat koncepciójából is merítő reformjának viszont az adhat hosszútávon perspektívát, hogy a kormányzati struktúra horizontális működésébe nemcsak bevonja, de súlyozottan el is osztja a minisztereket és azok államtitkárságait. Ez az integratív egyensúly azonban csak akkor bizonyulhat fenntarthatónak, ha fokozatosan „lecsorog” a kormányzás területi és önkormányzati szintjére is, ellenkező esetben könnyen légüres térbe kerülhet – közigazgatási és politikai értelemben egyaránt.

Norvégiában a reform holisztikus, integrációt megvalósítani kívánó ambíciót táplált és alapvetően a vertikális és horizontális integráció megvalósítására helyezte a hangsúlyt. Már az 1990-es évek végén széles körben megfogalmazódott, hogy a norvég jóléti állam fenntarthatóságának egyik szűk keresztmetszetét a szolgáltatások és a felelős hatásköri, területi, intézményi széttöredezettség jelenti. Az egyablakos ügyintézés feltételrendszerének kiépítése azonban egy hosszabb, fél évtizeden át tartó folyamat eredménye. A NAV rendszere országos, regionális, megyei és önkormányzati szinten is kiépült. A 2008-as változások a további specializáció irányába mutatnak, ami még intenzívebb koordinációt és „meta-kormányzást” igényel a központi kormány részéről.

Az egyablakos ügyintézés bevezetése együtt járt a feladatok és hatáskörök jelentős mértékű újraosztásával. A kormány ezt hierarchikus eszközökkel, a korábban különálló intézmények egyesítésével valósította meg. Kimutathatók ugyanakkor a hálózati működésre utaló jegyek is, mivel a helyi NAV irodák önkéntesen is vállalhatnak feladatokat. Összességében mégis az látszik, hogy a NAV reform alapvetően a kormányzati szinten alkalmazta a WoG koncepcióját, mivel a Munkaügyi és Jóléti Minisztérium alatt egy új, egységes keretek

között működő adminisztrációt hozott létre. Mint láthattuk, ez azonban még nem eredményezett teljes körűen belső integrációt, amelynek kiteljesedése még további reformlépéseket igényel.

# CERTAIN ASPECTS OF THE 'LEADERS AS REPRESENTATIVES' LEADERSHIP PERSPECTIVE

JÁNOS FEHÉR

*associate professor (Károli Gáspár University of  
the Reformed Church in Hungary)*

## 1. Introduction

Organizational leadership literature offers a wide array of possible definitions of its subject. While *power and influence* had been historically—and have remained—key in interpreting leadership, other issues, including the *representation of the values of followers/societies, groups and their members* by the leaders have also been crucial in gaining insight into this phenomenon. Under the *leaders as representatives perspective* “leaders are those who (1) best represent the values of their followers and (2) are better at solving their followers’ problems and achieving their goals”.<sup>1</sup> Through this broad perspective a variety of interrelations between leadership and values can be studied. The issue of representation is highly related to topics like the service of higher level goals, morality, the common good, and the good of organizational members. The *leaders as representatives perspective* is about leadership as a generic phenomenon, and is not restricted to problems of leading in a societal sense, e. g. public organizations, or social-political movements. The primary goal of this paper is to illustrate certain characteristics of the ‘*leaders as representatives*’ perspective, and within that specifically the ‘*follower value representation*’ sub-perspective through literature examples. Under the perspectives mentioned above the paper examines generic organizational leadership issues in the first place, without addressing problems of specific sectors, or segments (e. g. public/private, economic/social etc.). Additionally a reference is made to specialties of *leadership in societal (e. g. political, public and other social) sectors/spheres/segments*. The specialties in those sectors/spheres/segments i. a. lie in the fact that the *value representation of followers* is an immanent (formal) function there, and as a rule, a formal responsibility of the leaders. In contrast to this, follower value representation in business organizational

---

1 HUMPHREY, Ronald H.: *Effective Leadership. Theory, Cases and Applications*. Los Angeles, Sage, 2014, 6-7.

leadership, for example, might be less evident and/or more latent, partial, and/or of secondary importance regarding other leadership priorities, and, as such, may be less of a formally assigned responsibility—if assigned at all—to leaders. Based on selected examples the paper also identifies different approaches to working with and through values in generic leadership. The main conclusions are the following: the *value representation leadership perspective*<sup>2</sup> calls for a further integrative thinking about the value implications and values-related substance of organizational leadership; the societal areas by their immanent character offer a terrain for a special conceptual synthesis of the *power* and the *representation* leadership perspectives; and, finally, the value representation perspective reinforces *societal areas leadership* in its position as being conceptually referential for leadership pursued in other areas – including business organizations.

## 2. Definitions

Leadership literature offers a wide array of possible definitions of its subject. One of the early definitions suggests that leadership is „the process of influencing the activities of an organized group in its efforts towards goal-setting and goal-achievement”.<sup>3</sup> An interpretation by Kouzes and Posner from the late 20<sup>th</sup> century is about Leadership as „the art of mobilizing others to want to struggle for shared aspirations”.<sup>4</sup>

“... [T]he essence of Leadership is influence”, argues Rumsey, editor of the Oxford Handbook of Leadership, a volume dominantly about the psychological perspective of the subject.<sup>5</sup> Hereby Birnbaum<sup>6</sup> defines leadership as an “interaction that influences others through non-coercive means”.

In a review of leadership definitions Yukl states: “Most definitions of leadership reflect the assumption that it involves a process whereby intentional influence is exerted over other people to guide, structure, and facilitate

---

2 Ibid.

3 STOGDILL, R. M.: Leadership, membership and organization. *Psychological Bulletin*, 1950, 47 (1), 1-14.

4 KOUZES, J. M. - POSNER, Barry Z.: *The Leadership Challenge. How to Keep Getting Extraordinary Things Done in Organizations*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1995.

5 RUMSEY, M. G.: *Introduction: Leadership in five parts*. In: RUMSEY, M. G. (ed.): *The Oxford Handbook of Leadership*. Oxford - New York, Oxford University Press, 2013, 1.

6 BIRNBAUM, Robert: *Genes, Memes, and the Evolution of Human Leadership*. In: RUMSEY, M. G. (ed.) op. cit. 256.

activities and relationships in a group or organization”.<sup>7</sup>

In the GLOBE research a working definition of researchers for organizational leadership was: “the ability of an individual to influence, motivate, and enable others to contribute toward the effectiveness and success of the organization of which they are members.”<sup>8</sup>

These definitions and comments suggest that *power/influence* had been historically—and have remained—key in interpreting the phenomenon of leadership. Nevertheless, thinking has been directed already for a long time to the question whether leadership is also—or, as it might be suggested: firstly—about determining for what purpose, cause, or agenda power can/should be used; in other words, defining, what and whom the influence is for, rather than implementing existing, agreed on and/or already determinate agendas and/or fulfilling the leader’s own perceived interests and aspirations.

As expressed in *The Bass Handbook of Leadership*: “Leadership ... often involves a structuring or restructuring of the situation and of the perceptions and expectations of the members. Leaders are agents of change... Leadership can be conceived as directing the attention of other members to goals and paths to achieve them.”<sup>9</sup>

A further example of the definitions overarching the phenomena of influence and goals, and making also a strong reference to the mutuality between leaders and followers is offered by Antonakis and Day: “Leadership is a formal or informal contextually rooted and goal-influencing process that occurs between a leader and a follower, groups of followers, or institutions.”<sup>10</sup>

Grint et al in their search for answers to the question “what is leadership?” find a lack of consensus even about the basic meaning of this phenomenon. What they undertake is not to offer an encompassing definition rather to “generate a taxonomy of leadership that does not claim universal coverage but should encompass a significant proportion of ... definitions...”. In doing that they analyze five possible approaches: to define leadership as a person

---

7 YUKL, Gary: *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River (New Jersey), Pearson Education, Inc., 2010, 21.

8 HOUSE, Robert J. - HANGES, Paul J. - JAVIDAN, Mansour - DORFMAN, Peter W. - GUPTA, Vipin: *Culture, Leadership and Organizations. The GLOBE Study of 62 Societies*. Thousand Oaks - London - New Delhi, SAGE Publications, 2004, 57.

9 BASS, Bernard M.; BASS, Ruth: *Handbook of Leadership: Theory, Research and Managerial Applications*. New York, London, Toronto, Sydney, Free Press, 2008

10 ANTONAKIS, John - DAY, David D.: *The Nature of Leadership*. Thousand Oaks (California), Sage Publications, 2018.

(who leaders are?), as a result (what leaders achieve?), as a position (where leaders operate?), purpose (why leaders lead?), and process (how leaders get things done?).<sup>11</sup> As a result of their analysis their message sounds: “Perhaps the answer ... to whether leadership is a matter of person, result, position, purpose or process is that it is all and none of the above.”<sup>12</sup> Finally they conclude that: “Leadership is whatever a group of subjects makes of it within the symbolic fabric.” They also add “...studying ‘leadership’ might provide some important insight into the power of relations and identifications of organizational and social subjects.”<sup>13</sup> In their conclusion we can clearly see that they think of leadership as a product of mutual, dynamic forces, a phenomenon highly related to power, symbols and identifications.

It is noteworthy that the role of *power* and *mutuality* (the latter in a symbolic field of different identities) is emphasized, too, in another categorization, offered by Humphrey.<sup>14</sup> The latter author, in contrast to Grint et al, proposes a clear typology in leadership by arranging conceptual streams into two main perspectives. In his review of leadership definitions he identifies the so called *power perspective* and the *leaders as representatives perspective*:

“According to a *power perspective definition of leadership, leaders command, control, direct, and influence followers to achieve group, organizational, or societal goals*”. While, “from the *leaders as representatives perspective, leaders are those who (1) best represent the values of their followers and (2) are better at solving their followers’ problems and achieving their goals*”.<sup>15</sup>

Humphrey views the power and representation perspectives as two ends of a continuum. According to the latter perspective: “*people emerge as leaders because they are better at articulating the values and desires of the group or are in some way seen as best representing the group.*” “... *people are often selected for promotion based on the degree to which they represent the organization’s core culture and are involved in carrying out the organization’s core mission. At the national level, leaders are elected when the public perceives that the leaders share their values*”.<sup>16</sup>

---

11 GRINT, Keith - JONES, Owain Smolovic - HOLT, Clare: *What is Leadership: Person, Result, position, Purpose or Process or All or None of These?* In: STOREY, John et al. (eds.): *The Routledge Companion to Leadership*. New York and London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, 4.

12 GRINT et al. op. cit. 16.

13 Ibid.

14 HUMPHREY op. cit. 6-7.

15 Ibid.

16 HUMPHREY op. cit. 7.



In my understanding of the above definition and the underlying leadership concepts, the suggestion that power and representativeness are two different perspectives of one phenomenon—leadership—is to be interpreted in a way that power and representativeness do not mutually exclude each other, rather they are two sides of a coin, parts of the same dynamic process. Power helps leaders to be effective in understanding and shaping values, and in solving group tasks while doing so (representing values and being instrumental in making the group's activity effective) increases power potentials of the leader.

A theoretical foundation to viewing leaders as representatives is Edwin Hollander's leadership-followership theory. In this theory leadership involves an exchange. The leader offers the group his/her help to define reality and reach its goals. This way the leader becomes a "meaning-maker". The group reciprocates the leader's contribution by according status, recognition, etc. to the leader. Within this process of reciprocation a specific contribution in return granted by the group to the leader can be a so called idiosyncrasy credit. It means that the group allows the leader to deviate, e. g. offers a certain freedom to innovate, through which even more rewards for the group can be produced.<sup>17</sup>

The mutuality between the needs, motives and values of leaders and followers was expressed already in the classical concept of Burns, too, who wrote that "leaders and followers raise one another to higher levels of morality and motivation".<sup>18</sup> With reference to Burns<sup>19</sup> the procedural nature of leadership with evolving interrelationships between leader and follower aiming at an alignment between their goals, needs, values and expectations is also emphasized in the Hungarian literature by Bakacsi. Bakacsi identifies two leadership perspectives: will assertion and accommodation (or adaptive behavior). In the author's concept the two leadership reactions are not mutually exclusive rather they work in a combination.<sup>20</sup>

Like the leadership-followership theory, another important theoretical root is the visionary leadership, suggesting that "visionary leaders are said

---

17 HOLLANDER, Edwin P.: Conformity, status and idiosyncrasy credit. *Psychological Review*, 1958, 65 (2), 117-127; GOETHALS, George R. - SORENSON, Georgia J. - BURNS, James MacGregor: *Encyclopedia of Leadership*. Thousand Oaks (California), Sage Publications, 2004.

18 BURNS, James MacGregor: *Leadership*. New York, Harper & Row, 1978, 18.

19 BURNS op. cit.

20 BAKACSI, Gyula: *Szervezeti magatartás*. [Organizational Behavior] Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1996.

to have insight into followers' needs or values and to develop a vision statement reflecting those needs or values".<sup>21</sup> Visionary leadership including "values work" has become a massive concept and part of practices of organizational strategic management and related planned change of the culture of the organization.<sup>22</sup>

Out of the two aspects of Humphrey's *leaders as representatives* perspective this paper focuses on (1) *value representation*. From what Humphrey suggests and from the aforementioned theoretical contextual perspectives the term *representation* calls—by its very character—for a generic, broad interpretation within the concepts of leadership. Evidently, it is not here about representation specifically as a political role and responsibility of an elected leader to represent his/her voters. Nor it is the case to refer to the representation of an organizational unit, group, and its members at higher organizational levels or for the external world, and it is not even about a representation of a whole organization or other social entity to outsiders. Humphrey's interpretation about the leader's *being representative* also seems to go beyond the horizon e. g. of the concept of social identity theory of leadership articulating that followers are more likely to trust leaders if they are "group prototypical", thus being *representatives of shared identity*.<sup>23</sup>

In my understanding the representation perspective focuses, basically, on the dynamic process by which values are identified and/or constructed, and/or further elaborated, become shared and used for guidance mutually by leaders and followers. In this respect I view Humphrey's suggestion as a broad, generic concept.

Regarding this concept it is noteworthy that a series of fundamental contemporary and, in a certain respect, more specific leadership theories

---

21 GOETHALS et al. op. cit.

22 See e. g. NANUS, Burt: *Visionary Leadership*. San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1992; YUKL, Gary: *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River (New Jersey), Prentice Hall, 1998; MULLINS, Laurie J.: *Management and Organisational Behaviour*. Harlow (Essex, England), Financial Times Prentice Hall - Pearson Education Limited, 2007; SCHERMERHORN, John R. Jr.: *Management*. 9th edition. Hoboken (New Jersey), John Wiley & Sons, Inc., 2008.

23 HOGG, M.: A social identity theory of leadership. *Personality and Social Psychology Review*, 2001, 5 (1), 184-200; HOGG, M. - VAN KNIPPENBERG, D.: *Social identity and leadership processes in groups*. In: ZANNA, M. (Ed.): *Advances in experimental social psychology*. Vol. 35. San Diego (California), Academic Press, 2003, 1-52; referred by KLENKE, Karin: *Authentic Leadership: A Self, Leader, and Spiritual Identity Perspective*. *International Journal of Leadership Studies*, 2007, 3 (1), 68-97.

search—originally and/or dominantly—for how leadership works through given (e. g. ethically pre-determined) sets of societal and organizational values. Latter theories are characterized i. a. by the transformational, servant, ethical, spiritual, and institutional leadership approaches.<sup>24</sup>

As for one example of the aforementioned concepts, the institutional theory dates back to 1957 when Selznick described how leaders developed distinct institutional characters in organizations through values.<sup>25</sup> Recent examples of this theory include the work of Vaccaro and Palazzo who investigated the role of values in changing institutional practices. Their study demonstrates the power of values in developing and institutionalizing new practices by the example of organizations highly resistant to change.<sup>26</sup> Gehman, Trevino and Garud examined the process how value postulations are handled in organizations by the example of an institution's honor code related actions and processes. They mean by *values practices* "the sayings and doings in organizations that articulate and accomplish what is normatively right or wrong, good or bad, for its own sake...", and their concept of *values work* includes

- 
- 24 See e. g. BASS, B. M.: *Leadership and performance beyond expectations*. New York, Free Press, 1985; BENNIS, Warren - NANUS, Burt: *Leaders. The Strategies for Taking Charge*. Harper Perennial; A Division of HarperCollins Publishers, 1985; TICHY, N. M. - DEVANNA, M. A.: *The transformational leader*. New York, John Wiley, 1986; GARDNER, John W.: *On Leadership*. New York, The Free Press, 1990; GREENLEAF, R. K. - SPEARS, L. C.: *The Power of Servant Leadership: Essays*. San Fransisco, Berrett-Koehler, 1996; BASS, Bernard M. - RIGGIO, Ronald E.: *Transformational Leadership*. Mahwah - New Jersey - London, Lawrence Erlbaum Associates, 2006; AVOLIO, Bruce, J. - YAMMARINO, Francis, J.: *Transformational and charismatic leadership: the road ahead*. Bingley (UK), Emerald, 2013; RAFFAELLI, R. - GLYNN, A.: *What's so institutional about leadership? Leadership mechanisms of value infusion*. In: KRAATZ, M. S. (ed.): *Institutions and Ideals: Philip Selznick's Legacy for Organizational Studies (Research in the Sociology of Organizations. Vol. 44*. Bingley (UK), Emerald Group Publishing Limited, 2015; BACHMANN, Bernhard: *Ethical Leadership in Organizations. Concepts and Implementation*. Switzerland, Springer International Publishing, 2017; FREUND, Lucas: *Transformational Leadership and Ethical Values. A Philosophical Approach*. München, GRIN Verlag, 2017; NORTHOUSE, Peter G.: *Leadership: Theory and Practice*. Thousand Oaks (California), SAGE Publications, 2018; DIERENDONCK, Van D. - PATTERSON, Kathleen (ed.): *Practicing Servant Leadership. Developments in Implementation*. London, Palgrave Macmillan, 2018.
- 25 SELZNICK, P.: *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Evanston (Illinois), RowPeterson, 1957.
- 26 VACCARIO, Antonio - PALAZZO, Guido: Values against violence: institutional change in societies dominated by organized crime. *Academy of Management Journal*, 2014, 8 (7), 34-62.

“four key interrelated processes: dealing with the pockets of concern, knotting local concerns into action networks, performing values practices, and circulating values discourse.”<sup>27</sup>

In an earlier paper, following, basically, Humphrey’s ideas on the leaders as representatives<sup>28</sup> paradigm I referred to some literature concepts and arguments related to value work (by value work meaning a process of identifying, generating, developing, and fostering positive and shared values directed/catalyzed by the leader). Following Humphrey’s mentioned and other literature sources’ suggestions<sup>29</sup> my interest was about whether leaders were to be seen in a peculiar sense—according to the logic of sequence of different leadership concerns and activities: *firstly—as value workers* regarding their full leadership role.<sup>30</sup>

In the search for the representation perspective within the different interpretations and definitions of leadership literature we find that sources include examples in which the principle of representation seems to be embedded in integrative definitions.

Yukl states that “Leadership is the process of influencing others to understand and agree about what needs to be done and how to do it, and the process of facilitating individual and collective efforts to accomplish shared objectives”.<sup>31</sup> The agreement “about what needs to be done” included in the definition can be interpreted in a way of group value/desire etc. articulation offered by the leader.

House and Aditya suggests that strategic Leadership “is directed toward giving purpose, meaning, and guidance to organizations”<sup>32</sup> whereas meaning-making refers to Hollander’s aforementioned concept.

Gill offers a general definition of leadership: “showing the way and helping or inducing others to pursue it. This entails envisioning a desirable future, promoting a clear purpose or mission, supportive values and intelligent strategies, and

---

27 GEHMAN, Joel - TREVINO, Linda K. - GARUD, Raghu: Values work: a process study of the emergence and performance of organizational values practices. *Academy of Management Journal*, 2013, 56 (1), 85.

28 HUMPHREY op. cit.

29 See e. g. NANUS op. cit., YUKL op. cit., MULLINS op. cit., SCHERMERHORN op. cit.

30 FEHÉR, János: Value work and leadership practices. *Gazdaság és társadalom*, 2015, 22 (4), 23-24.

31 YUKL op. cit. 26.

32 HOUSE, R. J. - ADITYA, R. M.: The social scientific study of leadership: Quo Vadis? *Journal of Management*, 1997, 23 (1), 444-445.

empowering and engaging all those concerned".<sup>33</sup> As we can see Gill explicitly talks about visioning (see aforementioned visionary theory), and promoting supportive values. He identifies six core themes and practices of effective leadership: vision, purpose, values, engagement, empowerment and strategy. In his view values are "to inform, and support the vision, purpose and strategies".<sup>34</sup>

Winston and Patterson proposed an integrative definition of Leadership in a way to synthesize 1,000-plus constructs/statements of the Leadership literature into 91 discrete dimensions.<sup>35</sup>

Out of the numerous dimensions identified and presented in more than 60 subsections there are certain ones that directly refer to the leader's role in value representation. Winston and Patterson suggest that the leader:

- a) „Achieves ... influence by humbly conveying a prophetic vision of the future in clear terms that resonates with the follower(s) beliefs and values."<sup>36</sup>
- b) „...draws forth the opinions and beliefs of the followers...”, “ ... the leader can check to see the values of followers and the leader are aligned."<sup>37</sup>
- c) Uses “...ethical means and seeks the greater good of the follower(s) in the process of action steps such that the follower(s) is/are better off (including the personal development of the follower as well as emotional and physical healing of the follower) as a result of the interaction with the leader."<sup>38</sup>
- d) „Recognizes the diversity of the follower(s) and achieves unity of common values and directions without destroying the uniqueness of the person."<sup>39</sup>
- e) „...throughout each leader-follower-audience interaction demonstrates his/her commitment to the values of: (a) humility, (b) concern for others, (c) controlled discipline, (d) seeking what is right and good for the organization, (e) showing mercy in beliefs and actions with all people, (f) focusing on the purpose of the organization and on the well-being of the followers, and (g) creating and sustaining peace in the organization—not a lack of conflict but a place where peace grows."<sup>40</sup>

---

33 GILL, Roger: *Theory and Practice of Leadership*. London, Sage Publications Ltd, 2011, 9.

34 GILL op. cit. 101.

35 WINSTON, Bruce E. - PATTERSON, Kathleen: An Integrative Definition of Leadership. *International Journal of Leadership Studies*, 2006, 1 (2), 7-8.

36 WINSTON - PATTERSON op. cit. 14.

37 WINSTON - PATTERSON op. cit. 19.

38 WINSTON - PATTERSON op. cit. 20.

39 WINSTON - PATTERSON op. cit. 21.

40 WINSTON - PATTERSON op. cit. 30.

As we can see, Winston and Patterson lay a strong emphasis on the role of values work in leadership. On the one hand we find pragmatic elements for *influence* in their perspective about dealing with the followers' values and demonstrating own ones. But beyond these, some dimensions of their comprehensive integrative definition truly indicate a *leaders as representatives perspective*.

As for an example from recent empirical research, Raffaelli and Glynn<sup>41</sup> building on the classical work of Selznick<sup>42</sup> investigate the leaders' involvement in establishing and maintaining institutional values. They advance a theoretical framework of the leaders' functioning as transformational mechanisms of value infusion for organizations from a sociological perspective.

If we follow Humphrey's concept<sup>43</sup> and illustrations by the aforementioned authors and their examples, the *representatives perspective* directs our attention actually to the areas that are or can be normally conceptual targets of the Leadership influence beside and beyond the behaviors of followers. We could call these areas *content area(s)* of Leadership: the object(s)/terrain on which the leader cognitively and emotionally works *before/throughout/after* and *beyond* trying to exert influence. The fundamental content areas (objects/terrain) towards which the leaders ultimately are to exert influence could be listed as: values (being directly identified and targeted); the vision as a whole; interpreting the nature of change; the goals; the key, non-routine present problems of followers; and learning and innovation. Regarding the work on the above-listed *content issues* Leadership—as hinted by the literature—could be identified in a peculiar, deeper sense, primarily as a *work on values*, because the leadership answers to the listed issues pre-suppose (beyond the direct one) also an indirect (less or more latent) value work (preliminary and ongoing value recognitions, judgments and other value related activities of critical importance).<sup>44</sup>

In continuing the description and analysis of the *leaders as representative perspective* I deem desirable to raise one special, non-generic leadership issue. Before raising it I have to mention that in this paper my aim has been and is

---

41 RAFFAELLI, R. - GLYNN, A.: *What's so institutional about leadership? Leadership mechanisms of value infusion*. In: KRAATZ, M. S. (Ed.): *Institutions and Ideals: Philip Selznick's Legacy for Organizational Studies (Research in the Sociology of Organizations, Vol. 44)*. Bingley (UK), Emerald Group Publishing Limited, 2015, 283-316.

42 SELZNICK op. cit.

43 HUMPHREY op. cit. 6-7.

44 FEHÉR op. cit. 24.

to deal with approaches to leadership as a generic—and within that, a generic organizational—phenomenon and not to elaborate on special issues of this topic within any different societal, sectorial, etc. segments. Consequently, within the concept of leadership the *representativeness perspective* and *value-representation sub-perspective* are dealt with here definitely for their generic nature. Nevertheless, an issue of a special target field of leadership, *leadership directed toward the society as a whole* (including i. a. political and public administration leadership), and toward *societally-socially concerned functions, segments, and related groups* has to be addressed (at least tangentially) in the context of *the value representation perspective*.

Leadership in governmental/political and other different societal sectors—jointly identified as *societally concerned areas*—includes:

- a) political, e. g. party, governmental, international and regional political, social strata and minorities leadership; other political group and organization leadership; and community (town, district etc.) leadership bearing local political and related social leadership characteristics;
- b) leadership in public administration, including law enforcement and defense;
- c) further, different, interrelated forms and types of spiritual-clerical, educational, other cultural-symbolic, and/or even further societal issues oriented leadership, executed directly for the public, or for and through different institutions/organizations/groups

It is noteworthy that Leadership in these areas has a double character in the sense that it assumes:

- a) the leading of the *members/groups* of the respective human entities (e. g. nations, regions, social strata, communities, sub-cultures, interest groups),
- b) the leading of the *staff of organizations* dedicated to serve societal purposes (staff members and their groups who are/might be normally supposed to share the societal values served by their organizations)

As it can be seen in this paper I mean by *societally concerned areas of leadership* a broad category of leadership processes and activities for the society as a whole, and certain sectors/segments/groups of it. In this way by this term I do not solely refer to such specific areas and issues like leadership executed in societal conflicts, around social welfare concerns, ecological and other threats of the future, etc. Further to be mentioned, in this paper I do not deal with defining boundaries and categories of the above listed leadership areas in more exact terms, neither do I analyze their contents in detail.

*Leadership in societal areas*, as aforementioned, is meant to be addressed in this paper for its special role within the whole *leaders as representatives* perspective. Evidently it deserves a special attention within the perspective because it—by its unique character—immanently has to do with *value representation of followers* by the leaders. (An example of direct value implications in the above fields is Moore’s Public Value concept that identifies the purpose of public services as a primary leadership prerequisite.<sup>45</sup>) Under certain differences regarding public service versus other societal fields the representation is, as a rule, a formal responsibility in the terrain of societally concerned leadership. In contrast to this, *follower value representation* in business organizational leadership, for example, can be less evident and/or more latent, partial, and/or of secondary importance regarding other leadership priorities, and, as such, may be less of a formally assigned responsibility—if assigned at all specifically and directly—to leaders.

As shown above, *representativeness perspective* offers for us insight into the importance of *leadership in societal areas* regarding its special value content. From the postulate that *societal leadership* is an especially important terrain for the *value representation perspective* of leadership naturally follows that leaders of societal areas can markedly demonstrate how the two leadership perspectives – *power/influence and representation* – work together.

To conclude, the *leaders as representatives perspective*, and more specifically, the *representing followers’ values by the leader* sub-perspective<sup>46</sup> can be characterized by the following:

- a) the perspective, and its sub-perspective are broad concepts, and can be seen as frameworks for identifying commonalities of different leadership theories;
- b) they offer an integrative view for related theories i. a. those concerned with the similarities of values between leaders and followers, with the type of values to be represented (generic values rooted in moral consensus, and/or values urged by more instrumental, functional, i. a. actual societal, business needs), about the role of leaders and followers in identifying and cultivating values (the leader’s initiatives, and/or the followers activity in articulating their values expectations and/or a dynamic mutual process between leaders and followers);

---

45 MOORE, M: *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard (Connecticut), Harvard University Press, 1997.

46 HUMPHREY op. cit. 6-7.



- c) with regard to their broad conceptual character, they offer an integrative framework to interpret the *commonalities* of the value representation *generally in leadership* and the *specific nature of value representation within societal areas*.

Consequently the perspectives can be interpreted as ones that:

- a) put *leadership in societal areas* to a special position for understanding leadership as a generic phenomenon because these areas by their immanent character offer a unique synthesis of *power/influence* and *follower value representation* perspectives in leadership;
- b) reinforce *societal areas leadership* as being conceptually referential for leadership in a multiple of other—including business organizational—areas.

To sum up in this paper I have referred to arguments for the necessity of a better inclusion of the representativeness perspective of leadership into the discussion about organizational leadership. As illustrated through some examples the *power/influence perspective* is well articulated in mainstream literature sources. A better articulation of the *leaders as representatives* perspective, i. e. a higher emphasis on the phenomenon of representing followers' values as shown for example by Humphrey's interpretation and some underlying and new theories:

- a) help to re-think and re-define the role of values in the process of leading all type of groups, including for-profit organizations,
- b) pave the way to the understanding of the theoretical linkages between leadership and the service of the common good in all sectors (not exclusively on the terrain of public services or other areas of societal leadership),
- c) demonstrate how *societal leadership* is/might be instructional for practicing and teaching leadership effectively and in a socially responsible way in all sectors (with special regard to social responsibility "inward" - i. e. in the direction of the members of the led organization).

Based on the above it can be stated that the *value representation leadership perspective* calls for a further integrative thinking about the value implications and values-related substance of organizational (including business organizational) leadership; and that for those conceptualizations the theoretical issues of the *value representation of followers* through the *leadership in societal (including political, governmental) areas* could be increasingly relevant.



# JÓ KORMÁNYZÁS KONCEPCIÓK MAGYARORSZÁGON ÉS ROMÁNIÁBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KÉT ORSZÁG DECENTRALIZÁCIÓS POLITIKÁJÁRA

MÓRÉ SÁNDOR  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

## Bevezetés<sup>1</sup>

A *jó kormányzás* koncepcióinak bemutatása, valamint a kapcsolódó fogalmak tisztázása még a hazai munkákra koncentrálna is jelentős feladat, amennyiben a téma szakirodalma ezeket meglehetősen tágra értelmezi.<sup>2</sup> A fogalmi zavar döntő oka az, hogy minden társtudomány a maga szemszögéből közelítve használja fel a saját terminusait, a használt fogalmak viszont igen ritkán feleltethetők meg maradéktalanul egymásnak.<sup>3</sup> *Éppen* ezért az alábbiakban nem célunk a fogalmak pontos, legapróbb részletekbe menő meghatározása, ehelyett inkább a különböző irányok mögötti legfőbb jelentéstartalmak megragadására törekszünk, majd ezek nyomán azt a szellemiséget és gyakorlatot próbáljuk megragadni, ami a két vizsgált ország – Magyarország és Románia – kormányzatát, közigazgatását jellemzi.

A *jó kormányzás* gyakori témája úgy a nemzetközi, mint a magyar és román szakirodalomnak, ezért néhány neves szerző kapcsolódó gondolatainak a felvillantása könnyebbé teszi a lényeg megragadását és bemutatását.

A *jó kormányzás* fogalmi „összetevőinek” hosszú listája van: a közigazgatási szervek felelősségvállalása, az oktatási és egészségügyi rendszerek fejlesztése, a jól képzett szakemberekből álló erős közigazgatás, a rendvédelmi szervek szakmai fejlesztése, hatékony jogi szabályozás, stabil jogrendszer, nagyobb átláthatóság a kormányzati és a pályázati tevékenységben, független és hatékony igazságszolgáltatás stb. Ștefan Deaconu közjoggal foglalkozó román

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a *Nemzeti Közszolgálati Egyetem* és a *Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye* együttműködésével készült.

2 Lásd: JUHÁSZ Lilla Mária: Három irányzat a közigazgatás-tudomány fogalomtárából, avagy a New Public Management, a New Governance és az újvéberianus szemlélet vizsgálata. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/juhasz47.html> (2018. 09. 28.)

3 FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2010, 13.

jogtudós álláspontja szerint a *jó kormányzás* legfontosabb és leghatékonyabb eleme azonban nem más, mint a *decentralizáció*: álláspontja szerint a helyi önkormányzatok autonómiájának növelése ösztönzi és biztosítja leginkább a döntéshozatali folyamatokban való részvételt.<sup>4</sup> *Frivaldszky János* véleménye szerint a legjobb kormányzati modell a *szubszidiárius* állam, mert leginkább ez képes megvalósítani a részvételi és *decentralizált kormányzást*, ami a helyes – tartalmilag legitim és egyben hatékony – közpolitikaformálás kívánatos feltétele.<sup>5</sup> Alapvetően ebből a nézőpontból szeretnénk mi is bemutatni a két ország *jó kormányzás* koncepcióit.

### 1. Rövid fogalmi áttekintés: jó kormányzás és decentralizáció

A kormányzás fogalma szorosan összefügg a demokrácia eszméjével. Tartalmi megközelítésben a demokrácia lényege egy olyan kormányzási rendszert jelent, amely a nép által, a nép érdekében gyakorolja a hatalmat (*of/by/for the people*). Ezek a szavak ma is ugyanolyan igazak és aktuálisak, mint amikor 1863-ban *Abraham Lincoln* amerikai elnök szájából hangzottak el, és nincs okunk azt feltételezni, hogy a közeljövőben változni fog a demokráciának eme alapköve. Ez a megközelítés azonban túl általános, nehezen meghatározható: manapság szinte minden diktátor azt mondja, hogy az általa kialakított rezsim demokratikus, például a szocialista demokrácia, a demokratikus centralizmus stb. eseteiben. *Éppen ezért* a demokratikus és hatékony működés, a fenntartható eredmények biztosítása, valamint az ehhez kapcsolódó, önreflexióra képes államreform érdekében olyan mérési és értékelési rendszer kialakítása és működtetése válhat szükségessé, amely meghatározott hatásterületekre fókuszálva visszacsatolást ad a demokrácia és a kormányzati hatékonyság tartalmi elemeiről.<sup>6</sup>

---

4 DEACONU, Ștefan: *Bună guvernare și descentralizare*, *Revista de Drept Public*, 2003/3, 23.

5 FRIVALDSZKY János: Jó kormányzás és helyes közpolitikaalkotás. *Jogelméleti Szemle*, 2010/4, 1-15. <http://jesz.ajk.elte.hu/frivaldszky44.html> (2018. 09. 10.)

6 Magyarországon a *Jó Állam Kutatóműhely* által kialakított indikátorok a kormányzati képességek erősségeit vagy gyengeségeit hat hatásterületen vizsgálják: (i) biztonság és bizalom a kormányzatban; (ii) közösségi jóllét; (iii) pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség; (iv) fenntarthatóság; (v) demokrácia; (vi) hatékony közigazgatás. Lásd részletesen: KAISER Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés (2015, 2016, 2017)*. Budapest, Nemzeti Közsolgálati Egyetem, 2017. <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (2018. 09. 28.)

Romániában a *Jó Állam Jelentés*hez hasonló éves kutatási jelentések eddig nem készültek.

*Pierre Laudell-Mills és Ismael Serageldin* definíciója szerint a kormányzás nem más, mint „a politikai hatalom gyakorlása, a társadalom ellenőrzése, illetve az erőforrások menedzselése a társadalmi és gazdasági fejlődés érdekében.”<sup>7</sup> A kormányzási koncepció tehát két alapvető dimenziót foglal magába: egy *politikait* és egy *technikait* (ez utóbbi a hatékony közigazgatási tevékenységre való képességet jelenti).

A jó kormányzás keretében „a közügyek meghatározott szabályok létrehozásával történő hatékony menedzselése valósul meg a társadalom – egyének és csoportok által keresett – értékeinek elősegítése és erősítése érdekében.”<sup>8</sup> A kormány, az állam feladata tehát a közérdek érvényesítése úgy, hogy a gazdasági és szociális erőforrások kezelése minden társadalmi réteg, valamint közösség érdekeit figyelembe véve valósuljon meg.

A *decentralizáció* nem egy új fogalom, a fejlett országokban évtizedek óta fontos részét képezi a politikának.<sup>9</sup> Olyan szervek létrehozását jelenti, amelyek a központi közigazgatás szervei által el nem látott feladatokat valósítják meg, és amelyek rendszerint közvetlen kapcsolatban állnak a polgárokkal. Azok a közösségek, amelyek távol vannak a döntéshozó centrumoktól, úgy érezhetik, hogy ki vannak zárva a döntésekből. Ez egészségtelen, mivel a politikai intézményekhez hasonlóan más intézményeknek is szükségük van a támogatásra és a bizalomra. A távolság a helyi közösség és a kormányzás között lehet tehát szociális és földrajzi. „A földrajzilag távollevő közösség kevésbé népszerű politikai döntéseket hozhat, amely a földrajzi szeparációból származó megértés hiányának a következménye. Ugyanez az érzés észlelhető azoknál, akik a távolságot a ‘mi és ők’ társadalmi viszonyokon belüli szembeállításával definiálják.”<sup>10</sup>

A jó kormányzás megerősítéséről szóló vitákban a *decentralizáció* ezen aspektusainak nagyobb figyelmet lehetne szentelni. Ezáltal a társadalom különböző csoportjai (pl. a nemzetiségek, hátrányos helyzetűek stb.) könnyen bevonhatóvá válnak a helyi szintű közügyi döntések meghozatalának folya-

---

7 LANDELL-MILLS, Pierre – SERAGELDIN, Ismael: *Governance and External Factor*. Washington, DC; World Bank, 1991. 304. <http://documents.worldbank.org/curated/pt/595181468739238386/pdf/multi-page.pdf> (2018. 09. 28.)

8 CHARLICK, Robert: *The concept of Governance and its Implications for AID's Development Assistance Program in Africa*. Burlington, Associates in Rural Development, 1992. 3.

9 Lásd részletesen: POPESCU, Corneliu Liviu: *Autonomia locală și integrarea europeană*, București, Editura All Beck, 1999, 58-59.

10 JÓZSA Zoltán: *A közigazgatás, mint szervezet*. Oktatási segédlet. Szeged, SZTE ÁJK, 1998. 5.

matába, ugyanis a helyi döntések azok, amelyek közvetlen módon hatással vannak rájuk. A kormányzási tevékenységről szóló információk helyi szinten kifejezetten könnyen kommunikálhatók az állampolgárok felé, miközben létrejön egy nyilvánvaló összefüggés a részvétel és az eredmény között. A helyi önkormányzat intézkedéseinek hatásai ilyen módon láthatóak maradnak még akkor is, ha az állampolgárok informálásának formális mechanizmusai kezdetlegeseek. Ezt támasztja alá *Lőrincz Lajos* álláspontja is: „az állampolgárok közvetlen, személyes részvételére a közigazgatás munkájában, annak ellenőrzésében főként helyi szinten van lehetőség. Az ügyek intézésének a közigazgatás legalacsonyabb szintjére telepítésével, a *decentralizációval*, [...] automatikusan növekszik az állampolgári részvétel lehetősége”.<sup>11</sup>

A *jó kormányzás* és a *decentralizáció folyamatát* több tényező befolyásolja: a megvalósulás módja, az állami intézmények hatékonysága és erőforrásai, a központi adókból való részesedés mértéke, a helyi választott képviselők kapacitása<sup>12</sup>, a helyi önkormányzatok (törvényességi vagy szakszerűségi) felügyelete. Az újraelosztás és a felügyelet valójában a kormányt és a helyi önkormányzatokat összekötő kapocs, amely fenntartja az állam egységét.

A *jó kormányzást* és a *decentralizációt* több dimenzió szemszögéből lehet vizsgálni: *politikai, közigazgatási és gazdasági* aspektusból. A *politikai dimenzió* feltételezi az állami szervek, önkormányzatok és különböző társadalmi csoportok közötti állandó együttműködést, ugyanis úgy a *jó kormányzás*, mint a *decentralizáció* egy befogadó és nem kirekesztő folyamat. A *közigazgatási dimenzió* keretében kiemeljük, hogy a közigazgatásnak összhangban kell lennie a jogszabályokkal és helyesen kell alkalmaznia azokat. Az állampolgároknak ismerniük kell a jogukat és kötelességeiket, illetve a közigazgatási aktusokkal szemben jogorvoslati lehetőséget kell biztosítani számukra. A *gazdasági dimenzió* egy olyan racionális célkitűzést jelent, amely a hatékonyság és eredményesség elvének, valamint a nemzeti termék megfelelő újraelosztásának a produktuma.<sup>13</sup>

Nem a decentralizált szerkezetek formális létezése a fontos, hanem az, hogy a *decentralizáció* milyen mértékben válik hatékony politikává, azaz mennyiben valósul meg az erőforráskészletek, funkciók, feladat- és hatáskörök átruházása a helyi szintekre, és mennyire válik a *decentralizáció* a demokrácia

---

11 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, 75.

12 PRISĂCARU, Valentin I.: *Tratat de drept administrativ român, partea generală*, București, Editura All Beck, 1992, 470.

13 DEACONU i. m. 24.

eszközévé. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a *decentralizáció* társadalmi és gazdasági hasznot tud termelni abban az esetben, ha megvalósult az erőforrások átvitele, tisztázódtak a felelősségre vonatkozó kérdések, valamint helyi szinten létrejöttek a közigazgatási szervek ellenőrzésének mechanizmusai.<sup>14</sup>

## 2. A jó kormányzás elveinek kialakulása az Európai Unióban

Az EU tagállamaiban különböző, esetenként akár az alapintézmények szintjén (kormányforma, területi államigazgatás, helyi önkormányzatok, közszolgálat, közigazgatási eljárás stb.) is igen eltérő közigazgatási rendszerek alakultak ki és működnek.<sup>15</sup> Ezen belül pedig az egyes országok konkrét megoldásai tartalmilag még akkor is nagyon különbözhetnek egymástól, ha látszólag ugyanarról van szó (pl. a miniszteri jogállás, a polgármester feladatköre, a kormány megbízott/prefektus szerepe stb.)<sup>16</sup>

Mivel az Uniónak saját közigazgatása nincs, az uniós döntések végrehajtása a tagállami közigazgatás feladata.<sup>17</sup> Éppen ezért a volt szocialista országok csatlakozási folyamatában lényeges szempont volt, hogy a nagy számban csatlakozó és korábban teljesen más közigazgatással rendelkező új tagországok milyen közigazgatást hoznak az integrációba. Így került sor a *Common Administrative Space (Közös Közigazgatási Térség)* fogalmának a megalkotására, valamint az azt kitöltő szempontrendszer kialakítására is annak ellenére, hogy az EU alapszerződésai nem tartalmazzak olyan jogi szabályozást, amely alapján a tagországok közigazgatásának felépítésére, eljárására, vagy működésének bármely területére közvetlenül kötelező rendelkezéseket lehetett volna hozni.

---

14 Uo.

15 Lásd részletesen: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 970. A közigazgatási eljárások terén említést érdemel a ReNEUAL modellszabályok köre, mely egy „közös” európai közigazgatási eljárás alapjait teremtené meg, akár a közbeszerzési szerződések megkötésére vonatkozóan is. Lásd e körben pl. SZILVÁSY György Péter: Az uniós jog által szabályozott uniós szerződések. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2017/2, 162-170.

16 BALÁZS István: *Európai közigazgatás – álom, vagy valóság?* In: PATYI András – LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben: Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 35. [http://real.mtak.hu/19694/1/liber\\_amicorumverebelyiveg.pdf](http://real.mtak.hu/19694/1/liber_amicorumverebelyiveg.pdf) (2018. 09. 10.)

17 Az Európai Bizottság figyelemmel kíséri az uniós jog végrehajtását, és amennyiben a tagállamok nem, vagy nem megfelelően hajtják végre az uniós jogot, kötelezettségszegési eljárást indíthat ellenük.

Amit azonban csatlakozási feltételként le lehetett vezetni az alapítói szerződésekből, és így kötelezően számon lehetett kérni, az a *tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás* megléte.<sup>18</sup>

Az EU keleti bővítésének folyamatában az EU és az OECD közös programja, a SIGMA volt az, mely a *tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás* megteremtése érdekében megfogalmazott ajánlásokat közvetítette a rendszerváltó országok felé, illetve annak érdekében hozott létre támogatási programot. Ez a dokumentum többek között kiemeli a *jó kormányzás* elveinek szerepét: „[a]z EU tagállamok nemzeti közigazgatási intézményei foganatosítják és érvényre juttatják az *acquis communautaire*-t. Annak érdekében, hogy ugyanezt hatásosan véghez vihessék, a csatlakozni kívánó országok közigazgatásának követnie kell a *jó kormányzás* elveit, és figyelembe kell venniük az EU által meghatározott adminisztratív normákat.”<sup>19</sup>

Figyelembe véve a tagjelölt országok jogszabályainak az uniós jogszabályokhoz való harmonizációjának szükségességét, a dokumentum leginkább jogi perspektívából közelíti meg a *jó kormányzás* elveinek a kérdéskörét. Mindez azonban a normatív aktusok elfogadásánál sokkal összetettebb tevékenységet feltételez. A kormányzati tevékenységnek a maga összetettségében való vizsgálata multidiszciplináris megközelítést igényel, ami azt jelenti, hogy ebben a folyamatban fontos szerepet kapnak olyan dimenziók is, mint a menedzsment, a politikatudományok, a szociológia, a közgazdaságtan stb.

A SIGMA program kiemeli az „európai” kormányzás komplexitását is a demokratikus államok *jó kormányzásának* kulcsfontosságú elemein keresztül, nevezetesen:

- a) a jog uralmából fakadó követelmények:
  - aa) megbízhatóság,
  - ab) kiszámíthatóság,
  - ac) számon kérhetőség és átláthatóság;
- b) technikai és menedzseri kompetenciák;
- c) szervezeti kapacitás;
- d) az állampolgári részvétel lehetősége.

---

18 Lásd részletesen: BALÁZS István: *Az „Európai Közigazgatási Térség” és az európai közigazgatási jog*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. Budapest, CompLex Kiadó, 2013, 43-78; Balázs (2014) i. m. 29-40.

19 SIGMA: *European Principles for Public Administration*, CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1, SIGMA Paper No. 27. 1999. 6. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (2018. 09. 10.)



Ezen követelmények megvalósítása nemcsak a tagállamok jó szándékán múlik, hanem a megbízhatóság, kiszámíthatóság, transzparencia, hatékonyság és eredményesség elveinek be kell ágyazódnia a közigazgatás mindennapi tevékenységébe a törvényalkotás és a megfelelő közigazgatási intézmények jogi értékeinek megtestesülése révén. Ezt támasztja alá a stabil, szakmai közszolgáltatások kialakulásának szükségessége is.<sup>20</sup>

Mindezidáig nem állítható, hogy az EU tagországaiban akár megkezdődött volna a sokszínű közigazgatási struktúrák és működés integrációja, egységesülése, bár léteznek ilyen irányú törekvések.<sup>21</sup> Lényeges kérdés, hogy ez baj-e, vagy a közigazgatás egy-egy ország kultúrájába, történelmébe, társadalmi, gazdasági feltételeibe történő mély beágyazottságának természetes következménye? A válasz nem egyszerű, és nézőpont kérdése is annak eredménye. A magunk részéről csatlakozunk *Balázs István* álláspontjához, aki a közös közigazgatási kultúra és elvek rendszerét fontosabbnak tartja, mint a formai megfelelést az egyes országok közigazgatási intézményrendszere között.<sup>22</sup>

A keleti csatlakozás egy nagyobb összefüggésrendszerbe helyezte nemcsak a termelési, de az egyéb társadalmi folyamatokat is, ami adott esetben szükségesszerűvé tette azt, hogy a kormányok használhatják a más tagállamokban kialakult kormányzási modelleket. Az egyes modernizációs irányzatok jelentősége és térnyerése tagállamonként, tagállam-csoportonként, közigazgatási modellenként eltér a modernizáció útjára lépett, adott állam szerepfelfogásának függvényében. Általános a szakmai egyetértés abban a kérdésben, hogy a változtatások sikeréhez elengedhetetlen, hogy a kormányok figyelembe vegyék a helyi viszonyokra jellemző összefüggéseket, a megvalósíthatóság feltételrendszerét, a környezeti tényezőket (például az adott ország jogi, társadalmi, gazdasági berendezkedése, kulturális viszonyai, hagyományai stb.). Sőt külön figyelmet kell fordítani a tudományos megalapozottságra, illetve a szakmai vélemények becsatornázására és a szakma általi elfogadottságra is.<sup>23</sup>

---

20 SIGMA: *Európai közigazgatási elvek*. SIGMA tanulmányok, magyar változat, No. 27. 2000. 19. <http://www.sigmaweb.org/publications/39560268.pdf> (2018. 09. 28.)

21 BALÁZS (2014) i. m. 39.

22 Uo.

23 LINDER Viktória: *Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban*. In: TEMESI István – LINDER Viktória: *Államigazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2016, 100. [https://vtkk.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/08\\_Kozig\\_szakvizsga\\_Allamigazgas.pdf](https://vtkk.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/08_Kozig_szakvizsga_Allamigazgas.pdf) (2018. 09. 10.)

### 3. A jó kormányzás főbb modelljei

A II. világháborút követő években a hagyományos *weberi* bürokrácia elvein alapuló közigazgatás a szolgáltatásnyújtásban az állam szerepének szinte kizárólagos helyzetét hangsúlyozta, amely aztán a jóléti állam kiépüléséhez, ennek folyamányaként pedig – az állam által felvállalt feladatok számának növekedése következtében – a közigazgatás szerepének és méretének ug-rásszerű növekedéséhez vezetett.<sup>24</sup>

Az Új Közmenedzsment vagy *New Public Management* (a továbbiakban: NPM) mozgalma a jóléti állam finanszírozási válságából való kiút alternatívájaként született meg. 1980-as évek amerikai neoliberais gazdaságfilozófiája a jóléti államot nem tartotta hatékonynak, mert úgy vélte, hogy a jóléti kiadásokat fedező magas adók lefékezik a gazdasági növekedést, és az állam által nyújtott közszolgáltatások magas költségűek és rossz minőségűek. Ezen koncepció hívei szerint az államnak ki kell vonulnia azokról a területekről (leginkább a közszolgáltató szektor), amelyeket az üzleti szféra hatékonyabban tud működtetni.<sup>25</sup> Ebben a neoliberais kormányzáfelfogásban az állam feladata kizárólag a *jó kormányzás* feltételeinek a megteremtésére irányulhat, miközben megszűnik meghatározó szereplőnek lenni.<sup>26</sup> Az államnak csak kivételesen szabad beavatkoznia a társadalmi folyamatokba, és az ilyen esetekben is a piaci mechanizmusokat kell erősíteni, a közigazgatási szervek működésében pedig maximális mértékben kell alkalmazni a vállalati menedzsment-technikákat.<sup>27</sup>

A hagyományos, hierarchikusan szervezett kormányzatok tevékenysége a köz- és üzleti szféra, a területi és funkcionális intézmények, valamint az állami és piaci szereplők nyitott, rugalmas, hálózatosodott kapcsolatrend-szerével egészült ki. A kormányzás dinamikáját a *public-private partnership*

---

24 Linder (2016) i.m. 101.

25 BORDÁS Mária: Gondolatok a közigazgatás-tudományról. *Polgári Szemle*, 2012/3-6, 22-31. <https://polgariszemle.hu/archivum/114-2012-december-8-efvolyam-3-6-szam/szemelvenyek-az-allam-es-kozigazgatas-tudomanybol/495-gondolatok-a-kozigazgatas-tudomanyrol#note19> (2018. 09. 28)

26 G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme: avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. Budapest, Századvég, 2007, 81-82. [http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo\\_kormanyzas.pdf](http://www.mkksz.org.hu/html/main/alkossunk/vitainspirator/jo_kormanyzas.pdf) (2018. 09. 10.)

27 Lásd részletesen, hogy miért elfogadhatatlan a közigazgatás kvázi vállalatként történő működtetése: GAJDUSCHEK György: A „Run Like a Business” – jelszó ideológiakritikája. *Politikatudományi Szemle*, 2010/1, 139-142. [http://epa.oszk.hu/02500/02565/00061/pdf/EPA02565\\_poltud\\_szemle\\_2010\\_1\\_125-149.pdf](http://epa.oszk.hu/02500/02565/00061/pdf/EPA02565_poltud_szemle_2010_1_125-149.pdf) (2018. 09. 10.)

(a továbbiakban: PPP) konstrukciók biztosították, amik elsősorban a nem állami szereplők állami testületekbe történő kooptálásában, az intézményes döntéshozatalban való részvételben, az állami feladatok és hatáskörök átengedésében, illetve magánosításában, valamint a szabályozási jogkörök átruházásában nyilvánult meg.<sup>28</sup>

Az ezredforduló után egyre szélesebb körben vált világossá, hogy a kicsi és olcsó állam nem képes megfelelően ellátni a feladatait (kivételet képeznek az EU-n belül a skandináv államok és részben az Egyesült Királyság). Ezt a felismerést megerősítette a 2008 őszén jelentkezett pénzügyi-gazdasági világválság kirobbanása.<sup>29</sup>

A'90-es évek első felétől kezdve a nemzetközi szervezetek egyre szélesebb körben kezdték a *good governance* kifejezést használni a közigazgatás megújításával kapcsolatban.<sup>30</sup> Az irányzat a fejlődő/felzárkózó világ számára egy mesterségesen felállított követelményrendszert is jelentett, amelynek elsődleges célja a segélyezett államok támogatás-felvevő és -hasznosító kapacitásának növelése oly módon, hogy meghatározták az állam és a társadalom kapcsolatának „helyes” szabályozási módjait, a megfelelő piaci mechanizmusok bevezetésének kívánalmát, a nyugati demokráciákéval kompatibilis modell átvételét sürgetve.<sup>31</sup> Attól függetlenül, hogy a *good governance* kifejezés elsősorban nem a nyugat-európai fejlődésből adódó gondokra reagál(t), a nyugati államok gazdasági fejlődési jellegzetességeinek leírasi kísérleteiben is megjelenő konstrukció.<sup>32</sup>

A *good governance* voltaképpen az NPM egy konkrét formában jelentkező programja a közigazgatásban. Az Új Közmenedzsmenttel közös a szemléletmódja abban a tekintetben, hogy mindkét irányzat egy (neo)liberális

---

28 G. FODOR – STUMPF i. m. 77.

29 LINDER (2016) i. m. 102.

30 A Világbank az afrikai helyzetről szóló 1989-es jelentésében említi először a politika kontextusában a kormányzás, mint *governance* válságát. [BLUMENTHAL, Julia von: *Governance – eine kritische Zwischenbilanz. Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2005/4, 1152.] Amint van *jó kormányzás*, úgy a politológiai vagy a politikai intézmények reflektív politikai elemzésével objektíve feltárható módon nemcsak fogalmilag, hanem reálisan is létezik a *rossz kormányzás* formája is. [FRIVALDSZKY János: *A jó kormányzás és a helyes közpolitika formálásának aktuális összefüggéseiről*. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012, 64.]

31 HOSSZÚ Hortenzia: *Az állam szerepe a kormányzásban*. In: Hosszú Hortenzia – Gellén Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 53.

32 BEVIR, Mark: *Key Concepts in Governance*. Delhi, SAGE, 2009, 95.

ideológiai alapvetésből táplálkozik, a magánszféra felé való nyitást preferálja.<sup>33</sup> A különbség (csak) abban áll, hogy míg az NPM az üzleti szférát, addig a *good governance* a civil társadalmat (is) igyekszik helyzetbe hozni.<sup>34</sup> Juhász Lilla Mária találóan fogalmazza meg a különbséget: „az NPM az állampolgárokat fogyasztóvá degradálta, a *good governance* ezzel szemben [...] egy kicsit túlértékeli az állampolgárok szerepvállalásának lehetőségét a döntéshozatalban és a megvalósításban”.<sup>35</sup>

Mivel a *governance* kormányzási modell elemei kevésbé egyértelműek, sokkal kevésbé tiszta formátumúak és általánosíthatók, a kormányzás új formáját (*good government*) a „második legjobb megoldásnak” tartják.<sup>36</sup> A *good government* modell szerint az állam nemcsak a *jó kormányzás* feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, hanem a *jó kormányzás* feladatait is magára kell vállalnia, ez pedig valamilyen konkrét aktort feltételez.<sup>37</sup> Míg a „governance” kifejezés a kormányzás olyan formáját jelenti, amely folyamatokban, hálózatokban gondolkodik, addig a „government” magát a végrehajtó hatalom élén álló kormányt jelenti. Az erősebb állam hívei azzal érvelnek, hogy az alapvető követelményként megjelenő *átláthatóság, elszámoltathatóság és felelősség-vállalás* is csak ott lehetséges, ahol az állami és privát szféra közötti együttműködés alaposan újragondolt stratégiája jelenik meg pl. a kiszervezések, a PPP konstrukciók éles határokat elmosó bizonytalanságával szemben.<sup>38</sup>

A *neo-weberi* modell az NPM egyfajta kritikájaként született. Eszerint azért van szükség az állam megerősítésére, mert az állam az a cselekvőképes szereplő, amelyik biztosíthatja a gazdasági növekedést. A *neo-weberi* közigaz-

---

33 RIXER Ádám: *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium, 2013, 56.

34 GAJDUSCHEK György: *Governance, Policy networks – informális politikai szereplők a döntéshozatalban*. *Politikatudományi Szemle*, 2009/2, 72. [http://www.poltudszemle.hu/szamok/2009\\_2szam/2009\\_2\\_gajdusчек.pdf](http://www.poltudszemle.hu/szamok/2009_2szam/2009_2_gajdusчек.pdf) (2018. 09. 10.)

35 JUHÁSZ (2011) i.m. 33.

36 PÁLNÉ Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008, 102.

37 G. FODOR – STUMPF i.m. 81.

38 Magyarországon különösen sikertelennek bizonyult a PPP konstrukció: a projektek megalapozásához a legtöbb esetben hiányzott a piacfelmérés, a megvalósítás lehetőségeiről a hatástanulmány, sőt, nem készültek gazdaságossági és költség-összehasonlító számítások; a legtöbb konkrét konstrukció nem teljesítette a PPP beruházásokkal szemben támasztott – az állam érdekeit szem előtt tartó – legalapvetőbb elvárásokat sem. Lásd részletesen: BÁGER Gusztáv: *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet, 2007, 63.

gatás egyfajta mixtúrája a klasszikus *weberi* és az NPM bevált megoldásainak, a hatékonyság mellett az eredményesség vált fő céllá, illetve az állampolgárok igényei és az állampolgárok bevonása is hangsúlyos szempont maradt. A neo-*weberi* modell a demokrácia kiszélesítésében gondolkodik, de nem oly módon, hogy a döntést az államon kívüli szereplőkre ruházza, hanem úgy, hogy a döntések megalapozottságát és hatását társadalmi konzultációban méri fel. Nem tekinti eleve adottnak a civil társadalmi erők bázisát, viszont támogatja a döntések előkészítésébe való bevonásukat.<sup>39</sup>

A legkényesebb kérdés a *jó kormányzás* korábban bemutatott modelljeivel kapcsolatban az, hogy a folyamat vagy az eredmény felől értelmezzük-e a jó fogalmát; az utóbbi esetben ugyanis a közjavak elosztásában és a közjó érvényesítésében a *good government* lesz a leghatékonyabb kormányzás, ami viszont felveti, hogy hogyan is kezeljük a hatékony, de nem demokratikus modelleket, államalakulatokat (pl. Szingapúr, Kína).<sup>40</sup> Ez a dilemma ma – a válságok által felerősített neo-*weberiánus* koncepciók térnyerése mellett – igen hangsúlyosan merül fel.<sup>41</sup>

A szakirodalomban új elképzelésként jelent meg „a ‘szubszidiárius állam’ kormányzati módja, amely ugyanakkor szolidáris, azaz szociális is, de a közjóorientált kapcsolatiság (partnerség) és a részvétel társadalmi tőkéjére” épít. *Friwaldszky János* rávilágít arra, hogy „[a] ‘jó kormányzás’ paradigma aktuális megvalósítási problémái – amelyek részben a modell elméleti tisztázatlanságaiból adódnak –, valamint a ‘jó kormányzat’ régióinkban etatizmussal fenyegető veszélyeiből támadt kérdőjelek arra mutatnak rá, hogy [...] a szubszidaritás és a szolidaritás elvei szerint szerveződő ‘relacionális állam’ jelenthetné [...] a helyes kormányzati struktúrát.”<sup>42</sup> Ez a kormányzási mód a *politikumnak* ad új jelentést azáltal, hogy nem a közjog által kijelölt, az állami vagy államilag elismert kollektív cselekvő alanyokkal fémjelzett területet tekinti immáron a *politikai* szférájába tartozónak<sup>43</sup>, hanem „a politikailag integrálandó és érvényesítendő közjó plurális, többszintű és társadalmi, azaz ‘állam-alatti’ – és

---

39 JUHÁSZ (2011) i. m. 33; G. FODOR Gábor – STUMPF István: Neoweberi állam és a jó kormányzás. *Nemzeti Érdek*, 2008/2, 16-18.

40 HOSSZÚ i. m. 53.

41 RIXER Ádám: *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról: Elmélet és kihívások*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2012, 115. (a továbbiakban: RIXER 2012a)

42 FRIVALDSZKY (2010) i. m. online.

43 SCACCIA, Gino: *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 42.

feletti – értelme felé közelít”.<sup>44</sup> A *szubszidiárius* kormányzási modell elengedhetetlen részét képezik az *intézményesített* konzultációs fórumok és eljárások, melyekben az állam alatti tényezők is szerepet kapnak.

#### **4. Jó kormányzás koncepciók Magyarországon (good government)**

A magyar rendszerváltozás lényegi eleme volt a piaci szféra erősítése és az állam szerepének csökkentése, ebben pedig meghatározó szerepe volt az olyan nemzetközi szervezeteknek, mint az IMF, vagy a Világbank, amelyek lényegében rákényszerítették a kormányt arra, hogy a lehető legrövidebb időn belül a lehető legmesszebbre jusson az állam 'lebontásában'. A sokterápia hatására az inga túllendült: a változások az állam hatalmának csökkentésén túl az állami szerepvállalás körének elbizonytalanodásához is vezettek. *Gajdushek György* a folyamat végeredményét az 'impotens állam' létrejöttében látta, amely a rend fenntartására, a jogszabályok betartatására is képtelen volt.<sup>45</sup> Az összezavarodott, kaotikus és eszköztelen állam *ekkor* az üzleti szférát is képtelen volt kontrollálni. Az eredeti tőkefelhalmozás folyamata így néhány év alatt, és meglehetősen kétes körülmények között ment végbe, miközben a nemzeti vagyon egy jelentős része eltűnt.<sup>46</sup>

Világossá vált, hogy a privatizációra és kiszerezésre redukált „piaci fordulat” a XX. század végén és a XXI. század elején nem eredményezett valódi versenyt Magyarországon.<sup>47</sup> „A közintézményi monopóliumot sokszor magánmonopólium helyettesítette. A közszolgáltatások privatizációja kliensrendszer kialakulását eredményezte, a kiszerezés sokszor a korrupció növekedésének forrásává vált. [...] Így a közszolgáltatások hatékonyságát a piaci mechanizmusok alkalmazása nem növelte jelentősen.”<sup>48</sup>

Ezen elképzelések beágyazottságát erősítette, hogy 2006 után Magyarországon is teret hódított az NPM, amely a közigazgatás és a magánigazgatás közötti minimális különbségeket, valamint a magánigazgatási technikák, illetve módszerek közigazgatásban történő alkalmazásának szükségességét hirdeti.

---

44 FRIVALDSZKY (2010) i. m. 8.

45 Lásd részletesen: GAJDUSHEK György: *Rendnek lenni kellene*. Budapest, MKI–KSZK, 2008.

46 GAJDUSHEK (2010) i. m. 143.

47 RIXER (2012a) i. m. 115.

48 Dr. JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti háttéréről*. In: HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, CompLex Kiadó, 2010, 95-96.

Ennek következtében kísérletet tettek a versenyszférában – elsősorban külföldön – sikeresen alkalmazott módszerek bevezetésére.<sup>49</sup> Ilyen volt például a teljesítményértékelés új rendszere: egy négyes skálán („A” a legjobb, „D” a legrosszabb) értékelték a közszolgákat a vezetőik; év végén nem kaphatott kivétel nélkül mindenki jutalmat, csak a dolgozók bizonyos százaléka, differenciáltan, aszerint, hogy miként értékelték egész éves munkájukat; bevezetésre került a kötelező pályáztatás és a versenyvizsga.<sup>50</sup>

Bár meggyőző empirikus vizsgálatok nemigen készültek a régióban, az NPM-technikák alkalmazásának sikerességéről már a '80-as évektől eltértek a vélemények: egyesek csodaszernek tartották, míg mások rámutattak, hogy az új elmélet bevezetésével a legjobb esetben is csak a közintézmények költségeinek legfeljebb 3 százalékát lehetett megspórolni.<sup>51</sup> Az is világossá vált, hogy az NPM technikáinak átültetése csak bizonyos feltételek esetén lehet sikeres.<sup>52</sup> Lőrincz Lajos szerint a leginkább helytálló érvelés az NPM európai alkalmazásával szemben az az eltérő közigazgatási kultúra.<sup>53</sup>

A 2008-as gazdasági világválság egy időre véget vetett ezen modell terjedésének Magyarországon is. Az inga visszalendülésével a használható megoldások is veszélybe kerültek. A hatósági jogalkalmazó tevékenységben az NPM megoldásai kevésbé alkalmazhatóak, de például a humán közszolgáltatások területén, ami egyébként az állami költségek legnagyobb részét teszi ki, a piaci, vállalati megoldások teljes elvetése éppolyan hiba, mint korábban az abszolutizálásuk volt. A közvetlen, azonnali piaci visszajelzési mechanizmus ugyanis valóban látványosan jobban tud működni, mint a több áttételen ke-

---

49 LINDER (2016) i. m. 90.

50 Napjainkban az MPM egyes hatékonysági megoldásai – új tartalommal kiegészülve – másodvirágzásukat élik Magyarországon. Az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény a teljesítményértékelést helyezi előtérbe azáltal, hogy az állami tisztviselő illetményének mértékét legnagyobb részben a nyújtott munkateljesítménye alapján határozza meg, amelyet a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében eljárva, írásban értékeli [16. § (1) bek.]; teljesítményértékelés alapján jutalom fizethető [16. § (3) bek.], illetve a teljesítményértékeléshez negatív jogkövetkezmények is tapadhatnak [17. §].

51 Hosszú i. m. 51.

52 Lásd részletesen: POLLITT, Christopher – BOUCKAERT, Geert: *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000; *Modernising Government: The Way Forward*. OECD, 2005. [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government\\_9789264010505-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/modernising-government_9789264010505-en#page1) (2018. 09. 28.)

53 LŐRINCZ Lajos: Közigazgatási reformok: mítoszok és realitás. *Közigazgatási Szemle*, 2007/2, 7.

resztül, jobbára csak négyévente működő politikai visszajelzési mechanizmus.<sup>54</sup>

A magyar társadalom jelentős része húsz évvel a rendszerváltozás után is rosszabbul élt, mint előtte. A társadalom morális eresztékei megroppantak.<sup>55</sup> 2010 körül Magyarországon megerősödtek azok a vélemények, amelyek a *good governance* és a *good government* koncepciók közül az utóbbi mellett érveltek azzal, hogy a költséghatékonyság, eredményvezéreltség stb. szempontjai, valamint az állam leépítése, illetve az állami funkciók egyre nagyobb mértékben történő kiszervezése helyett egy erősebb és aktívabb állam létrehozására van szükség.<sup>56</sup>

A magyar Kormány 2011-ben és 2012-ben fogadta el a *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programokat* (MP 11.0 és MP 12.0). A programok szerint a 2010 közepétől elindított kivételes mértékű, illetve jelentőségű jogalkotás és intézkedések alapozták meg a jó állam megteremtése érdekében az igazságügyi reformot (a közigazgatási külön bírósági rendszer kiépítése), az önkormányzati reformot (a központi állam és a helyi önkormányzatok közötti feladat- és hatásköri átrendezés), valamint a *Magyary Programot* (a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása). A *Magyary Program* célrendszerének fő elemei: az eredményes szervezeti működés, a feladatrendszer megújítása, a belső eljárások megalapozása és racionalizálása, az ügyfélkapcsolatok javítása, a személyzeti igazgatás fejlesztése és a kiszámítható életpálya.<sup>57</sup>

Az állam újrafelfedezése azonban nem lehet egy abszolutizálandó irány; amennyiben az állam minden feladatát a központi bürokrácia révén oldaná meg, nehezen tudná elkerülni a totális és kevésbé hatékony állammal kapcsolatos kritikákat. Alapvetően ez az oka annak, hogy az állam által elismert, illetve felvállalt feladatokat a *szubszidiaritás elvének* megfelelően az államigazgatás maga csak részben oldja meg, számos esetben önkormányzatokra vagy a gazdasági és a civil szféra szervezeteire, illetve egyházi szervezetek segítségére támaszkodik.<sup>58</sup>

*Frivaldszky János* véleménye szerint első lépésben a *good government*

---

54 GAJDUSCHEK (2010) i. m. 143.

55 KORNAI János – ROSE-ACKERMAN, Susan – ROTHSTEIN, Bo: *Tisztesség és bizalom a poszt-szocialista átmenet fényében*. Budapest, Tankönyvkiadó, 2005. Idézi: GAJDUSCHEK (2010) i. m. 143.

56 RIXER (2012a) i. m. 114.

57 BALÁZS István: *Magyarország közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 740.

58 RIXER (2012a) i. m. 116.



irányába kellett alakítani a jelenlegi kormányzást, ami egyszerre jelenti a közjogi, államhatalmi viszonyok klasszikus alkotmányos berendezkedésének megerősítését, másrészt a *good government* részvételi demokratikus elemeinek tényleges kialakítását. Ezen modell megvalósítása azonban csak átmeneti állomás lehet egy jobb kormányzási modell, a *szubszidiárius állam* felé, melyhez az szükséges, hogy „a részvételi és az ellenőrzési funkciókhoz megerősödjön a civil társadalom, de hasonlóképpen a politikaformálás egyéb szubnacionális szintjei is”.<sup>59</sup>

A 2010 utáni kormányzat jelentős centralizációs lépéseket tett a legalitás, a rend és a fejlesztő állam irányába, miközben nem észlelhetők a *decentralizációs* tendenciák, elképzelések, amelyek nélkül nem körvonalazódik a *szubszidiárius állam* irányába való elmozdulás szándéka. A kormányzat – a többségi demokratikus felhatalmazottságból fakadó legitim kormányzati erő érvényesítése mellett – nem igazán mutat hajlandóságot a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen, részvételi és konszenzusos formájának gyakorlására. Az egyes kérdések érintettjeinek a lényeges döntésekbe való bevonása nem jogi természetű eszközökkel (azaz a kormányzat oldalán közvetlen kötelezettséget teremtőkkel) történik, hanem inkább a jogrendszeren kívüli megoldások kerülnek előtérbe.<sup>60</sup> Ilyen például az ún. *nemzeti konzultáció*, amely egy Magyarországon korábban ismeretlen politikai technikát is meghonosított: valamennyi választópolgár több alkalommal is névre szóló kérdőívet kapott, válaszlehetőségeket tartalmazó kérdésekkel. Továbbá a kormányzat a különböző *online* konzultációktól<sup>61</sup>, a tájékoztatás elektronikus felületeinek megteremtésétől<sup>62</sup>, tájékoztató kiadványok kiküldésétől<sup>63</sup> várja a társadalommal folyó párbeszéd kialakulását, illetve elmélyülését. Ezen keretek között zajló társadalmi konzultációk vagy éppen a közvélemény-kutatások alkotmány-

---

59 FRIVALDSZKY (2012) i. m. 65.

60 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocini-um, 2012, 121. (a továbbiakban RIXER 2012b) <http://real.mtak.hu/28705/1/Rixer%20%C3%81d%C3%A1m%20-%20A%20magyar%20jogrendszer%20jellegzetess%C3%A9gei%202010%20ut%C3%A1n.pdf> (2018. 09. 28.)

61 Pl. 2014-ben a kormány *online* nemzeti konzultációt indított az internettel kapcsolatos kérdésekről.

62 Pl. az Emberi Erőforrások Minisztériuma <http://civil.info.hu/> címen elindította a civil törvénnyel kapcsolatos honlapját, amely tájékoztatást kíván nyújtani a hazai civil szervezeteknek a rájuk vonatkozó jogszabályi háttérrel, a működésüket segítő információkról.

63 Pl. 2017 januárjában a kormány *Magyarország Erősödik* címmel tájékoztató kiadványt küldött az állampolgároknak; a mellékelte őrülettel és visszaküldésével további kapcsolattartási lehetőséget kínál az állampolgárok számára.

jogilag irrelevánsak, nem helyettesítik az olyan intézményes megoldásokat, mint például a népszavazás vagy a második parlamenti kamara.<sup>64</sup> Egy főként helyi és nemzetiségi önkormányzatokra épülő modern második kamara a civil társadalom változó érdeklődését is megjeleníthetné.<sup>65</sup> Magyarországon „[a]z érdekegyeztetés átpolitizált és instabil gyakorlata miatt a közsféra döntéseinek minősége gyakran nem megfelelő, végrehajtása nehézkes, értékelése féloldalas; [...] a közpolitika egyensúlyzavaros, az érintett szereplők súlya és koordinációja a túlpolitizáltság miatt folyamatosan aránytalan és kiszámíthatatlan”.<sup>66</sup>

Nehézséget jelent a közigazgatás feladatait rögzítő jogszabályok gyakori változása, a szervezetrendszerben történő változások, a hatásköri átrendezések akár az államigazgatás szervezetrendszerén belül egyes államigazgatási szervek között is. Például számos minisztériumi háttérintézmény megszűnt 2016 őszétől kezdődően, aminek következtében feladat- és hatásköreik más központi szervekhez, akár minisztériumokhoz vagy az államigazgatás területi szerveihez kerültek át. Számos olyan eset is létezik, amikor az addig önkormányzati feladatok meghatározott része az államigazgatásba került át (oktatási, egészségügyi intézmények fenntartói feladatai stb.).<sup>67</sup>

A *szubszidiárius állam* jegyében – a hazai területszervezési viszonyokat tekintve – az erős tradíciókkal rendelkező megyei, ugyanakkor a járási szintnek is hangsúlyosabb szerepet lehetne adni a közpolitikai folyamatok formálásban. A megyei önkormányzat korábbi, középfokú, illetve a területi közszolgáltatás-szervezési és -biztosítási feladatköre szinte teljesen megszűnt. Ehelyett megkapták a korábbi, egyébként meglehetősen súlytalan szervezetnek számító regionális fejlesztési tanácsok feladatkörét: területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat.<sup>68</sup> Az újonnan létrehozott

---

64 MÓRÉ Sándor: *Újból a kétkamarás parlamentről mint intézményes megoldásról*. In: CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadság szerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017, 689.

65 Lásd részletesen: KUKORELLI István: *A második kamara, mint nemzeti intézmény*. In: TÉGLÁSI András (szerk.): *Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottság, 2011, 71-72.

66 RIXER (2012b) i. m. 22.

67 LINDER Viktória: *A közigazgatás és a jog*. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*. Studia Universitatis Communia. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 22.

68 GAJDUSCHEK György: *Változások az önkormányzati rendszerben: – egy értelmezési kísérlet*. *Fundamentum*, 2012/2, 65. [http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334\\_Fundamentum\\_2012\\_02\\_061-073.pdf](http://epa.oszk.hu/02300/02334/00048/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_02_061-073.pdf) (2018. 09. 10.)

járásai hivatalok általános hatáskörű, *dekoncentrált szervként* működnek egy költségvetési szervet képezve a területi kormányhivatalokkal. Megjelent a *járárszékhely települési önkormányzat* kategóriája, amely a járás egésze számára lát el – alapvetően kistérségi közszolgáltatási – feladatokat. A mesterségesen létrehozott regionális szintet közjogilag rendezett módon politikai legitimitációval kellene ellátni, és azt az ezen a szinten megjelenő érdekek és közjavak valódi konszenzus- és közjóorientált politikaformálásának átláthatóbb színterévé lehetne tenni.<sup>69</sup> A regionalizáció jövőbeli esélyeit tekintve „tudatos, hosszabb távra megtervezett, több szektorra kiterjedő kormányzati reform kidolgozása és végrehajtása nélkül a részben spontán, részben esetlegesen fejlődő helyi hálózatokból nem építhető működőképes régió. A regionális intézményi elit körében egyértelműen és lényegében pártállástól függetlenül jellemző az a vélemény, hogy a regionális reform az alapos előkészítés és a következetes konszenzuskeresés hiánya miatt vallott kudarcot”.<sup>70</sup>

Érdemes lenne a *szubszidiaritás* területi vonatkozása mellett az úgynevezett *funkcionális szubszidiaritás* fogalmát is gyakrabban alkalmazni, így nemcsak egyes területi szintek közül választva lehetne ezt az emberhez minél közelebbi „felelősségordozót” létrehozni, hanem az „egyes társadalmi szférák között is meg kellene teremteni az intézményi garanciáit annak, hogy tiszteletben tartsuk a társadalmi élet másik szférájának ‘józan és közérdekű’ autonómiáját, ha tetszik funkcionális szubszidiaritását. Ennek hiánya súlyos szervezeti és működési betegségek előidézője lehet”.<sup>71</sup> Például a racionalizáció több kérdés esetén sem jelent érdemi választ, ha csupán az ellátott államigazgatási vagy a legalább részben önkormányzati típusú közigazgatás szervezetrendszerén belüli feladat megfelelő szintre telepítésétől remélünk áttörést, miközben mellőzzük a funkcionális feladatmegosztásban rejlő előnyöket, ami a feladatoknak a civil/nonprofit szervezetekre, illetve gazdasági szereplőkre történő átruházását jelenti.<sup>72</sup>

Lényeges kérdés, hogy a *civil és forprofit* szféra elemeinek bevonása milyen hatással van a közigazgatási szervezetrendszerre, a közfeladatok ellátására. Veszélyeztetik-e a közigazgatási szervezetrendszer egységét, áttekinthetőségét, stabilitását; ha igen, szükség van-e ennek ellenére a közfeladatok ellátásába

---

69 FRIVALDSZKY (2012) i. m. 66.

70 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Zárógondolatok*. In: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (szerk.): A politika új színtere a régió. Pécs – Budapest, PTE BTK Interdiszciplináris Doktori Iskola, Politikai Tanulmányok Tanszék - Századvég Kiadó, 2009, 206.

71 GYÖRFFY Gábor: Szabadságunk gyermekei. *Civil Szemle*, 2004/1, 46.

72 RIXER (2012a) i. m. 164.

történő bevonásukra?<sup>73</sup> Továbbá olcsóbb-e a közfeladat-ellátás a *forprofit* és nonprofit szervezetek bevonásával? Az első kérdésre a válasz kettős: egyrészt az állam újrafelfedezése (a közfeladatok *katalógusának és a közfeladat-ellátó személyének* újratervezése), másrészt a közszolgáltatások ellátása folyamatosan megújuló formájú, új típusú szervezetek, eszközök és módszerek révén valósul meg.<sup>74</sup> A második kérdéssel kapcsolatban határozottan állíthatjuk, hogy néhány kivételtől eltekintve nem olcsóbb. A bevonásnak az lehet az oka, hogy a társadalom építésének és fenntartásának vannak bizonyos jogon túli, illetve jog által csak közvetetten befolyásolható mozzanatai, mint például a társadalmi szolidaritás tudatának és készségének a megléte, az egyes intézmények és íratlan normák iránti bizalom, az összehangolt cselekvést megkönnyítő hálózatiság. Ezek a társadalmi tőke előállítására szempontjából még lényegesebbek is lehetnek, mint a finanszírozás feltételei.<sup>75</sup>

Ugyanakkor érdemes ellenállni azoknak a szándékoknak, amelyek a civil társadalom szervezeteinek a közfeladatok ellátásában játszott szerepét abszolutizálni kívánják világossá téve, hogy a civil szervezetek állami szerepvállalást helyettesítő funkciója csak egyes, jól körülhatárolható területeken, az állam ellenőrző funkciójának megőrzése mellett lehetséges mindaddig, amíg az – értékek folyamatos megújítása nyomán stabil, értékálló és konszenzusok által fenntartott – állam képes kifejteni funkcióit.<sup>76</sup>

## **5. Jó kormányzás koncepciók Romániában (good governance)**

Az 1990-es években a kelet-közép-európai új demokráciákban is megszülettek azok a jogállami keretek, amelyek lehetővé tették a modern viszonyoknak megfelelő közigazgatás kialakításának feltételeit. Romániában jóval erősebb volt a szovjet befolyás, mint Magyarországon (!), így a kommunista diktatúra is mélyebben meggyökerezett. Ennek okát abban látjuk, hogy Románia a közigazgatás és alkotmányfejlődés terén nem rendelkezik, illetve nem rendelkezett évszázados történelmi hagyományokkal. Ez azt is jelenti, hogy az alkotmányos alapértékek, az államszervezet jellemzői, a bevezetett közigazgatási modellek nem a társadalom belső meggyőződését vagy letisztult hatalomgyakorlási technikák tapasztalatát tükrözik, hanem valamilyen belső

---

73 VADÁL Ildikó: *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006, 185.

74 RIXER (2012a) i. m. 139-140.

75 RIXER (2012a) i. m. 141.

76 RIXER (2012a) i. m. 146.

vagy külső körülményekhez (önként vagy kényszerből) igazodó adaptációs, illetve alkalmazkodási kísérletet.<sup>77</sup>

Az 1989-es forradalom utáni tizenöt év közigazgatásának egyik fő hiányosságát az állami intézmények deficitese menedzsmentje jelentette. A közigazgatás vezető politikusai figyelmen kívül hagyták a stratégiai tervezés és a menedzsment fontosságát, így a közigazgatásban jelen lévő szervezeti kultúrát az jellemezte, hogy a hangsúlyt az aktuális feladatok teljesítésére fektették, miközben hiányzott egy egységes elképzelés vagy stratégia.<sup>78</sup>

Az NPM módszereinek átvételekor nem volt tapasztalható a hagyományos „rég” közigazgatást a mai napig uralkodónak tartó német vagy francia jogrendszer típusokba tartozó államokban megszokott óvatosság és a helyi sajátosságokból adódó fenntartások figyelembevétele. Következésképpen az NPM eszközei sajátosan érvényesültek Romániában: a bürokratikus felelősségi viszonyok fellazítása a felelősségi rendszer további gyengüléséhez vezetett, megnyitva ezzel az utat a korrupció széles körű elterjedésének.<sup>79</sup> A vezetési modellek korszerűsítése tekintetében ez a reform mégis egy olyan lépésnek tekinthető, amely a demokratizmus irányába is egyfajta nyitást jelentett.<sup>80</sup>

A romániai privatizáció sajátosságaként megemlíthető, hogy a veszteséges vállalatokra nem volt kereslet, a profitot termelő cégeket pedig az irányítása alatt próbálta tartani Bukarest. Az ország végül kénytelen volt privatizálni a stratégiai jelentőségű vállalatokat is, egyrészt a költségvetési hiány fedezése és az állam szerepének csökkentése céljából, másrészt a Nemzetközi Valutaalappal kötött megállapodás értelmében.<sup>81</sup> A radikális privatizációs intézkedésekhez azonban nem társultak a közigazgatás hatékonyságára, kapacitásfejlesztésére vonatkozó reformcsomagok.

---

77 MÓRÉ Sándor: *Románia uniós csatlakozásának hatása az ország emberi jogvédelmi rendszerére, különös tekintettel a romániai magyarok helyzetére*. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely - Károli Gáspár Református Egyetem ÁJK – Patrocinium, 2013, 101.

78 CĂTANĂ, Emilia Lucia: *Principiile bunei guvernari - Evoluții europene și studii comparative*. București, Universul Juridic, 2009, 244.

79 VĂDUVA, Sebastian A.: *From Corruption to Modernity: The Evolution of Romania's Entrepreneurship Culture*. SpringerBriefs in Economics, 2016, 47.

80 SIPOS Katalin: *Románia közigazgatása*. In: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, CompLex Kiadó, 2011, 815.

81 BÖRÖCZKY Dezső: *Privatizáció a Budapesti Értéktőzsdén keresztül*. BÉT Kochmeister-pályázat, 2017, 30.

Romániában a SIGMA program egyike volt az első olyan kezdeményezéseknek, melyeknek célja a *good governance* modell bevezetése volt. A program egyik fontos fejezete az érintett közösségnek a szabályozási folyamatban való részvételének és konzultálásának biztosításával foglalkozott. Az olyan fogalmak, mint az átláthatóság, korrupcióellenes harc, kisebbségek védelme, döntésekben való részvétel, megtalálhatóak az Európai Bizottság ún. monitoring jelentéseiben is, melyek Románia csatlakozási felkészültségére vonatkoztak.<sup>82</sup>

Az uniós csatlakozást megelőzően<sup>83</sup> Romániában a *jó kormányzás* alapelveinek bevezetése egy egész csomag normatív aktus elfogadásával konkretizálódott, melynek célja elsődlegesen az átláthatóság növelése, implicit módon pedig a korrupció csökkentése volt a közigazgatásban. Az információhoz való hozzáférés, a vagyonyilatkozatok, az összeférhetetlenségi szabályok, a közszolgálati tisztviselők kódexe, a döntéshozatali átláthatóság olyan kulcsfontosságú előírások, amelyek *újrakonfigurálták* az ilyen jellegű reform normatív terét.<sup>84</sup> Romániában a *jó kormányzás* több területén ténylegesen léteznek társadalmi viszonyoknak megfelelő, EU-konform szabályozások, ám a jogalkalmazásban ezek sokszor nem megfelelően érvényesülnek.<sup>85</sup> Korábbi kutatásaink alapján kijelenthetjük, hogy a román jogalkotás és jogalkalmazás nem kellően koherens, a tapasztalatok pedig azt mutatják, hogy a jogalkalmazás áll távolabb a tökéletestől.<sup>86</sup>

A *Közigazgatási Kapacitás Fejlesztése Operatív Program*<sup>87</sup> a 2007-2013 közötti időszak legnagyobb kihívásaként a társadalmi-gazdasági teljesítmény növelését és a *good governance* modell meggyökerezését tartja számon. Ezen feladatok a közigazgatási szektor *folyamatos és hatékony reformját* feltételezik az alábbiak szerint:

---

82 Lásd részletesen: MÓRÉ (2013) i. m. 104-106.

83 2007. január 1-től Románia és Bulgária tagja az Európai Uniónak.

84 Legea nr. 24/2000 privind tehnicile de elaborare a actelor normative; Legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public și normele metodologice de aplicare a acesteia aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 123/2002; Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică; Legea nr. 182/2002 privind protecția informațiilor clasificate; Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare.

85 Persze gyakran előfordulnak nem kellően egyértelmű szabályozások is akár az Alkotmány szintjén, ami lehetőséget teremt a téves értelmezésre és elhibázott jogalkalmazásra.

86 Lásd részletesen: MÓRÉ (2013) i. m. 212-213.

87 Ministerul Internelor și Reformei Administrative: *Programului Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative 2007-2013*. [http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker\\_users/cd25a597fd-62/Doc\\_prog/prog\\_op/6\\_PODCA/PODCA.pdf](http://old.fonduri-ue.ro/res/filepicker_users/cd25a597fd-62/Doc_prog/prog_op/6_PODCA/PODCA.pdf) (2018. 09. 28)

- a) egy *átláthatóbb, hatékonyabb és eredményesebb közszolgálati rendszer* megalkotása;
- b) egy *nyitott kormányzás* és a parlamenti ellenőrző mechanizmusok elősegítése;
- c) a *civil társadalom bevonása* a helyi befektetések stratégiai fejlesztésébe és a munkahelyek létrehozásának folyamatába.

A dokumentum irányadó elvei között találjuk a részvétel alapelvét is: Románia közigazgatási kapacitásának fejlesztése csak úgy lehetséges, ha az érdekelt szereplők együttműködnek, partnerkapcsolatokat építenek a közös cél elérése érdekében. Ilyen szempontból kiemelt fontossággal bír:

- a) az olyan hálózatok és koordinációs csoportok létrehozása, amelyek felügyelik a reformfolyamatot;
- b) a kommunikáció és a konzultációs stratégiák elősegítése a közpolitika reformfolyamatában;
- c) az állampolgárok közigazgatásba vetett bizalmi szintjének növelése a különböző polgári igényekre való fogékonyság elmélyítésén keresztül.

A dokumentum felhívja a figyelmet a közigazgatási szektor *hatékony szabályozásának* az alapelveit tartalmazó normatív keret létrehozásának szükség-szerűségére is.

*A központi közigazgatási szintű közpolitikák kidolgozását, koordinációját és tervezését, elősegítő* – a Mandelkern-munkacsoportnak is bemutatott – *stratégia* felsorolja a hatékony szabályozás elveit: *szükségesség* (a hatóságoknak fel kell mérni, hogy szükség van-e egy új szabályozás bevezetésére), *arányosság* (bármely szabályozásban fenn kell tartania egy egyensúlyt a bevezetett előnyök és korlátozások között), *szubszidiaritás* (döntéshozatal a megfelelő közigazgatási szinten), *átláthatóság* (valamennyi érdekelt fél közreműködése és azok konzultálása a közpolitikai döntéshozatalban), *felelősségvállalás*, *hozzáférhetőség* (a címzettek számára elérhető szabályok), *egyszerűség* (könnyen alkalmazható és érthető szabályok).<sup>88</sup>

Több szerző is a korrupció ellenszereként említi az *átláthatóság* és a *felelősség elvét*, hangsúlyozva, hogy a korrupció alááshatja a *jó kormányzást*.<sup>89</sup> A

---

88 Hotărârea nr. 870/2006 privind aprobarea Strategiei pentru îmbunătățirea sistemului de elaborare, coordonare și planificare a politicilor publice la nivelul administrației publice centrale, <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Legislatie/HOTARARI-DE-GUVERN/HG870-2006.pdf> (2018. 09. 28)

89 DRAGOS, Dacian C.: Transparency in public administration: free access to public in-

*Nemzeti Korrupcióellenes Ügynökség* (a továbbiakban: DNA) sikeresen tevékenykedik, bár vannak, akik politikai leszámolásokat is sejtene a szervezet eljárásai mögött.<sup>90</sup> Tény, hogy nagyon kevés bizonyítéka van annak, hogy a korrupcióellenes erőfeszítések visszatartó hatással bírnának Romániában. Emellett egyre nagyobb nyomást fejt ki a román parlament – amelynek tagjai közül többek ellen is vizsgálatot folytat a DNA –, hogy korlátozza a bírósági szervek hatásköreit és a DNA nyomozati jogkörét.<sup>91</sup> Természetesen támogatnunk kell a független igazságszolgáltatás működését, amelyhez hozzátartozik az is, hogy mindenki viselje tettei következményeit, beleértve a politikusokat is, ugyanakkor nem szabad elfogadnunk azt, hogy a korrupcióellenes harc leple alatt megkérdőjelezzék vagy csorbítsák az emberi és nemzetiségi jogokat, a tulajdonjogot, a jogállami értékeket.<sup>92</sup>

*A Közpolitikai Fejlesztési Stratégia a helyi közigazgatásban (2011-2016)* c. dokumentum felhívja a figyelmet, hogy a helyi fejlesztések tervezéséhez használt mechanizmusok, struktúrák, források hiányosak vagy egyáltalán nem állnak rendelkezésre. Így a *jó kormányzás* szempontjából stratégiai szerepük van azon partner-mechanizmusoknak, melyek keretein belül a különböző aktorok találkoznak a fejlesztési tevékenység koherens és egységes módon történő tervezése céljából. A dokumentum többek között a helyi közigazgatási szervek közpolitikai kezdeményezéseinek alacsony színvonalát is kiemeli: az emberi erőforrások kapacitásának csökkentése veszélybe sodorhatja a közpolitikai döntések előkészítését, kidolgozását (hatásvizsgálat, adatgyűjtés, egyedi értékelési módszerek alkalmazása stb.).<sup>93</sup>

---

formation. A topical comparative analysis of several jurisdictions from Central and Eastern Europe. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2006/2, 26; CĂTANĂ (2009) i. m. 239.

90 KELEMEN Hunor: *Romániában a jó kormányzás feltételei már nem adóttak*. 2015. 1-6. <http://www.kelemenhunor.ro/interjuk/kelemen-hunor-romaniaban-a-jo-kormanyzas-feltetelei-mar-nem-adottak> (2018. 09. 10.)

91 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *A kormányzás hatékonyan támogatta a szolgáltatói szektort a 2017-es évben* (Románia). In: FLICK László (szerk.): *A közép-európai országok jó kormányzás indexe 2017-ben*. Budapest, Nézőpont Intézet Nonprofit Kft, 2018, 94. <http://nezopointintezet.hu/ggi2017/catalogs/ggi2017/pdf/complete.pdf> (2018. 09. 28.)

92 KELEMEN i. m. 2.

93 Ministerul Internelor și Reformei Administrative: *Strategia privind dezvoltarea politicilor publice la nivelul administrației publice locale (2011-2016)*, 17. [http://www.mai.gov.ro/documente/aparat\\_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf](http://www.mai.gov.ro/documente/aparat_central/Strategia%20dezvoltarea%20politicilor%20publice%202011-2016.pdf) (2018. 09. 28)



Limitált és kiegyensúlyozatlan érdeklődés tapasztalható az uniós eljárások, pályázatok területén úgy a helyi szervek választott vezetői, mint a különböző szakpolitikák területi fejlesztéseinek stratégiai tervezéséért felelős tisztviselők körében. Azok, akik a helyi projektmegvalósítással foglalkoznak, túl komplexnek tartják az uniós pályázati eljárásokat.

Alina Mungiu-Pippidi román politológus álláspontja szerint a *jó kormányzás* fejlesztési politikái mindenekelőtt a politikai intézményektől függenek, amelyek stabilitása viszont a gazdasági intézményeknek és beruházásoknak vannak kiszolgáltatva.<sup>94</sup>

2017-ben az EU szintjén Románia érte el a legnagyobb gazdasági növekedést, 7 százalékos mutatóval<sup>95</sup>, ugyanakkor ez az év Romániában a politikai instabilitás éve is volt.<sup>96</sup> A 2017-ben tapasztalt növekedés ellenére a makrogazdaság alapjait még az előző években meghozott intézkedések teremtették meg.<sup>97</sup> Az instabilitás negatív hatással volt/van a Romániával szembeni befektetői hangulatra is.

A *jó kormányzás* fontos jellemzője a stabilitás és az eredményesség. Az előbbi a kormányzás feltételeinek megteremtésén és a felelősségre vonhatósággal társuló legitimitáson alapul, az utóbbi pedig a kormányzás feladatainak (ideértve a feltételek megteremtését) – eredményes elvégzését jelenti. A stabilitás és eredményesség tehát két egymással kölcsönösen összefüggő szempont: a politikai cselekvőképesség függ a kormányzat legitimáló eredményességétől, az eredményesség pedig a cselekvőképességtől.<sup>98</sup>

Romániában folyamatosan fennáll a kormányzat instabilitásnak a veszélye. A jelenlegi parlamenti ciklusban már a negyedik kormánya van Romániának (Cioloș-, Grindeanu-, Tudose-, Dăncilă-kormány); a nagyon rövid időszakokon belüli kormányváltások rontják a kormányzati munka hatékonyságát, hát-

---

94 MUNGIU-PIPIDI, Alina: *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

95 ASZTALOS Csaba: *Gazdasági versenyképesség, gazdasági szerkezet stabilitása* (Románia). In: FLICK László (szerk.): *A közép-európai országok jó kormányzás indexe 2017-ben*. Budapest, Nézőpont Intézet Nonprofit Kft, 2018, 64. <http://nezopointintezet.hu/ggi2017/catalogs/ggi2017/pdf/complete.pdf> (2018. 09. 28.)

96 ASZTALOS Csaba: *A kormányfő pozíciója, társadalmi és politikai támogatottsága* (Románia). In: FLICK i. m. 34.

97 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *Gazdasági versenyképesség, gazdasági szerkezet stabilitása* (Románia). In: FLICK i. m. 64.

98 A kormánypárton belüli erős feszültségek és helyezkedés következtében 2017 során két kormányfőváltás is történt, valamint több minisztert leváltottak. Ez állandó instabilitással és kiszámíthatatlansággal járt a kormányzati folyamatban.

ráltatják a szerkezeti reformokat, illetve gyakran szakpolitikai irányváltást is eredményeznek. A rendszerváltás után kialakított félelnöki/félpármentáris kormányzati rendszerben szinte állandóan jelen van az elnök és a miniszterelnök közötti konfliktus.<sup>99</sup>

Románia politikai rendszere több tekintetben különbözik az alapmodellnek tekinthető francia szemi-prezidenciális rendszertől, például jóval erősebbek a parlamenti hatáskörök a francia nemzetgyűléshez képest.<sup>100</sup> Az uralkodó szakmai álláspont Romániát parlamentarizált szemi-prezidenciális kormányzati rendszernek tekinti<sup>101</sup>, amelyben a mérleg nyelve a parlament javára billen. Természetesen a közvetlen államfőválasztás, a hatáskörök gyakorlásának módja, amely a demokratikus legitimitáson alapszik, és néhány konkrét, első-sorban a kormánnyal való viszonyokban gyakorolt hatáskör a parlamenti kormányzati rendszer államfőjétől eltérő államfői pozíciót körvonalaz.

Az egyik legproblematisabb kérdés az elnök-kormány viszonyban az elnöknek a kormány ülésein való részvételi hatásköre. Az elnök részt vehet a kormánynak azon az ülésein, amelyeken országos jelentőségű problémákat vitatnak meg a külpolitikával, a honvédelemmel, a közrend biztosításával kapcsolatban és más esetekben is, a miniszterelnök kérésére. Az elnök részvételével megtartott kormányüléseken Románia Elnöke elnököl, ami igen jelentős konfliktusforrás a *politikai társbérlet* esetén. Az európai integráció és külpolitika összekapcsolása gyakorlatilag bármely kormányülésen vezető szerepet tud biztosítani az államfő számára. Az alapvető probléma a román kormányzati rendszer esetében az, hogy fennáll-e az államfő, a kormány és a parlamenti többség között a politikai cselekvési egység. Amennyiben a választói akarat az államfői tisztséget és a kormányzati többséget ellentétes politikai pártoknak juttatja, a konfliktusok megjelenése bizonyos, mindössze mértékük, megoldhatóságuk kérdéses.<sup>102</sup>

*Kelemen Hunor*, a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (a továbbiakban: RMDSZ) elnökének álláspontja szerint „Romániának el kell döntenie, hogy

---

99 Ezen felül a kormánypárt feje a személyével kapcsolatos büntető ügyek miatt nem lehet miniszterelnök, és e szükségszerűség miatt a kormányfői tisztséget közeli munkatársaira bízta. Ennek megfelelően a kormányfők pozíciója igen sérülékeny, két miniszterelnököt is saját pártjuk mozdított el, miután megromlott a viszonyuk a pártelnökkel.

100 VARGA Attila: *Román alkotmányjog: Alkotmányjogi alapismeretek és kisebbségi vonatkozások*. Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013, 213.

101 VERESS Emőd: *Elnök és kormány viszonya Romániában: a félpármentarizmus gyakorlata. Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 2006/1-2, 302. [http://epa.oszk.hu/02100/02169/00030/pdf/2006\\_X\\_1-2\\_25\\_299-311\\_Veress.pdf](http://epa.oszk.hu/02100/02169/00030/pdf/2006_X_1-2_25_299-311_Veress.pdf) (2018. 09. 11.)

102 VERESS i. m. 311.

parlamentáris vagy prezidenciális rendszert akar, mert a mostani felemás rendszer nem segíti a demokratikus értékek megteremtését és állandósítja az összevisszaságot”.<sup>103</sup> Alkotmánymódosításra lenne szüksége, amely rendezi a parlament és az államfő viszonyát, de a román alkotmány az indokoltnál is merevebb, nehezen változtatható.<sup>104</sup>

A jelenlegi román kormányzat egy központosított, de eurorégiókra osztott államban szeretne fejlődést elérni – elsősorban európai partnerek segítségével, leginkább a gépiparban. A jobboldal és az őket képviselő elnöki hivatal Romániát USA-barát biztonságpolitikával regionális katonai hatalommá tenné, és ennek hozadéka a modernizálás – a regionális energiaelosztás, az IT- és a hadiipar fejlesztése – lenne. Romániában tehát kétféle modernizációs elképzelés létezik, de a korrupció elleni küzdelem zavarai miatt nem valószínű, hogy egyik vagy másik fél felül tudna kerekedni a különbözőségeken, így a román kormányzati politikában a fő jellemző középtávon továbbra is a bizonytalanság marad. Ez a bizonytalanság nem kedvez a gazdaságnak sem, csökken az állampolgárokban az intézmények, különösen az igazságszolgáltatás iránti bizalma.<sup>105</sup>

A közszolgáltatási ágazatra hatással van a munkaerőhiány, amelyet az okoz, hogy sok román állampolgár döntött az emigráció mellett az elmúlt évek során. Az EU országai közül Romániának volt a legnagyobb arányú lakosságvesztése az utóbbi évtizedben. 2017-ben Románia állampolgárainak 11,6 százaléka távozott egy évnél hosszabb időre külföldre, és még ennél is szomorúbb, hogy a 25-39 év közötti lakosság (a legaktívabb időszak mind a munkaerő, mind a termékenység

---

103 KELEMEN i. m. 4.

104 A módosító javaslatot el kell fogadnia a Képviselőháznak és a Szenátusnak, mindegyik ház tagjainak legalább kétharmados többségével. Ha a közvetítési eljárás nem vezet megegyezésre, a két kamara együttes ülésen hoz döntést, a képviselők és a szenátorok legalább háromnegyedes többségének a szavazatával. A módosítás a módosító tervezet vagy javaslat elfogadásától számított, legfeljebb 30 napon belül megszervezett népszavazással való jóváhagyása után lesz végleges. Alkotmányozási korlátként említhetjük a megváltoztathatatlan alkotmányi rendelkezéseket is. Lásd részletesen: VARGA Attila: *Az alkotmány felülvizsgálatának folyamata. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2003/1, 1-11. <http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/kozlonoy01.pdf> (2018. 09. 28.); VARGA Attila: A román alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek). *Magyar Kisebbség: Nemzetpolitikai Szemle*, 2002/2. 24-35. <http://epa.oszk.hu/02100/02169/00019/pdf/020201.pdf> (2018. 09. 28.)

105 BARABÁS T. János: Mit ígér a román politika 2018-ra? *Külügyi és Külgazdasági Intézet* 4:1, 2018/3, 4. [http://kki.hu/assets/upload/03\\_KKI\\_4\\_1\\_ROU\\_20180125.pdf](http://kki.hu/assets/upload/03_KKI_4_1_ROU_20180125.pdf) (2018. 09. 10.)

tekintetében) 1/5-e dolgozik külföldön.<sup>106</sup> *Mircea Kivu* román szociológus szerint a kivándorlás jelensége sokkal súlyosabb, mint ahogyan azt a *Monitorul Social*<sup>107</sup> adatai mutatják, hiszen nagyon sokan be sem jelentették azt, hogy elhagyták az országot.<sup>108</sup> A nemzeti szakpolitikák érezhetően keveset tesznek az elvándorlási folyamat megfordítása érdekében. Néhány európai alap a külföldön élő románoknak szánt, a vállalkozások indításához adott támogatás révén igyekszik foglalkozni a problémával.<sup>109</sup>

Románia még mindig egy nagyon centralizált ország. A jelenlegi, *decentralizációról* folytatott (egyelőre eredménytelen) viták csak növelik azt a bizonytalanságot, amely abból fakad, hogy a *decentralizált szervezetek* közötti, illetve ezek és a *dekoncentrált szervezetek* közötti felelősség és hatáskör egyes elemei tisztázatlanok. A politikai instabilitás negatívan érinti a központi és helyi közigazgatás együttműködését.<sup>110</sup>

Strukturális szempontból nézve a helyi közigazgatás összetett, többszintű: községek, városok, megyeközpontok, prefektúrák, megyei tanácsok és fejlesztési régiók. A romániai önkormányzati rendszer csak kétszintű (helyi és megyei tanácsok), bár a hasonló területű nagyobb európai államokra a háromszintű önkormányzati rendszerek a jellemzőek (regionális szint).

Jelenleg Romániában a *decentralizáció politikája* számos akadályba ütközik. A folyamat egyik legnagyobb kockázata a kormányzati politikák e területen megnyilvánuló inkoherenciája. A következő akadálytípusokat említhetjük meg:

a) a *bizonytalanság* – olyan feltételezett különválások okozzák, amelyek a

---

106 *Monitorul Social: Situația populației plecate din România*, 2018. <https://monitor-social.ro/indicator/situatia-populatiei-plecate-din-romania/> (2018. 09. 10.); LĂZĂRESCU, Luciana – HAMBERGER, Astrid – Șerbănică, Cristina – PRISACARIU, Roxana: *Emigrația forței de muncă înalt calificată din România. O analiză a domeniilor cercetare – dezvoltare, medicină și tehnologia informației și a comunicațiilor*. Raport de cercetare. București, 2017. [http://www.cdcdi.ro/files/services/25\\_0\\_EMINET\\_Emigratia%20forței%20de%20munca%20inalt%20calificate\\_2017.pdf](http://www.cdcdi.ro/files/services/25_0_EMINET_Emigratia%20forței%20de%20munca%20inalt%20calificate_2017.pdf) (2018. 09. 10.)

107 A Friedrich-Ebert-Stiftung által támogatott *Monitorul Social* egy olyan projekt, amelynek célja a román társadalmi realitások számadatokban történő bemutatása a nyilvános szakmai vita ösztönzése érdekében. Lásd részletesen: <https://monitorsocial.ro/despre/> (2018. 09. 10.)

108 SPRIDON, Claudia: *Topul românilor care pleacă din țară, pe regiuni. Adevărul*, 23. februarie 2018. [https://adevarul.ro/news/societate/topul-romanilor-pleaca-tara-regiuni-1\\_5a8f03a4df52022f75dc5624/index.html](https://adevarul.ro/news/societate/topul-romanilor-pleaca-tara-regiuni-1_5a8f03a4df52022f75dc5624/index.html) (2018. 09. 10.)

109 VOLINTIRU, Clara Alexandra: *A kormányzás hatékonyan támogatta a szolgáltatói szektort a 2017-es évben* (Románia). In: FLICK i. m. 79.

110 ASZTALOS Csaba (2018): *A kormányzat és helyi kormányzatok hatékony együttműködése* (Románia). In: FLICK i. m. 42.

- föderalizációhoz vezethetnek. A kockázat akkor magas, ha a *decentralizációs politikák* fő szereplői teljesen eltérő koncepciót képviselnek;
- b) a *közigazgatási-területi egységek irracionális felosztása* feszültségek forrása lehet. A régiók közötti diszkrépancia létrehozása egy állandó kofliktus- és elégedetlenség-forrás lehet az e zónákhoz tartozó állampolgárok részéről;
  - c) az *állampolgárok nem megfelelő informálása*. A *decentralizáció* elsődlegesen a lakosság érdekeit szolgálja, hiszen lehetővé teszi számukra az öngazgatást. A jelenség félreértelmezésének következtében a helyi lakosság körében ellenérzések is megjelenhetnek a *decentralizációval* szemben, illetve, főleg vidéki területeken, fennmaradhat az az elképzelés, mely szerint az államigazgatás szerepe a helyi tanácsok irányítása is. Ez negatív hatással lehet a *decentralizáció folyamatára*, a lakosságnak ugyanis meg kell értenie, hogy az államnak a helyi önkormányzatok közötti közvetítésben van szerepe és legfeljebb törvényességi felügyeletet gyakorolhat az önkormányzatok felett. A *decentralizációt* tehát megfelelően elő kell készíteni, erről kellőképpen tájékoztatni kell a helyi lakosokat;
  - d) az *alapelv gyakorlatba ültetésénél megjelenő inkoherencia veszélye*. Ez a kockázat a hatáskörmegosztás területén és a közpolitikák meghatározásának szintjén jelenhet meg (pl. a hatáskörök egyértelmű meghatározása a helyi és az állami szervek között a természeti erőforrások kezelésének ügyében);
  - e) a *központi hatalom és a helyi hatóságok közötti jogviszonyok félreérthetősége*;
  - f) a *területrendezés decentralizációjára vonatkozó szabályok egyértelműsítése*. A *decentralizációs politika* csak úgy tudja teljeskörű gazdasági hatását elérni, ha harmonikusan integrálódik egy területrendezési rendszerbe;
  - g) a *helyi választott képviselők vezetési és gazdálkodási kapacitása*;
  - h) a *pénzügyi források hiánya*.

A felsorolt akadályok kiküszöbölhetőek intézményes megoldásokkal (pl. *erős helyi közfunkciók létrehozása, helyi erőforrások generálása, a decentralizációs és dekoncentrációs politikák összehangolt alkalmazása*) és funkcionális jellegű intézkedésekkel (pl. *helyi tisztviselők szakmai képzése; a társadalom részvétele a döntéshozatalban; a döntés befolyásolására irányuló politika kialakítása*).<sup>111</sup>

2017-ben a kormány elfogadta az általános *decentralizációs stratégiát*, amely hét területre terjed ki: *mezőgazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra,*

---

111 DEACONU i. m. 24-25.

*környezetvédelem, ifjúság, sport és idegenforgalom.* A stratégia elsősorban az államigazgatás egyes feladatainak és hatásköreinek a helyi önkormányzati hatóságok szintjére történő átvitelének lehetőségét elemzi, illetve cselekvési irányvonalakat ír elő a *decentralizációs folyamatban* érintett valamennyi minisztérium szintjén. A minisztériumoknak külön hatástanulmányokat kell készíteniük, majd minden érintett tárcának *hét hónapon* belül törvényjavaslatokat kell kidolgoznia a decentralizációra vonatkozóan. A stratégiáról szóló kormányhatározat szerint a helyi önkormányzatok kizárólag végrehajtási feladatokat láthatnak majd el, amelyhez pénzt és eszközöket is kapnak.<sup>112</sup> Ez előrelépést jelenthet a decentralizációs folyamatokban, ugyanakkor az államigazgatási feladatok delegálásával, illetve a feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepre lehet kárhóztatni a helyi önkormányzatokat.<sup>113</sup>

A *decentralizációval* összefüggésben a *magyar nemzetiség autonómiatörekvései* meghatározó jelentőségűek Románia megoldandó kérdései között. A rendszerváltás után tíznél is több tervezet látott napvilágot az erdélyi, székelyföldi autonómiatörekvésekben. A dokumentumok kidolgozói között találjuk az RMDSZ-t, különböző egyéni kezdeményezőket, kisebbségi szakértői csoportokat, műhelyeket. Ezek nagy része az RMDSZ kisebbségi törvénytervezetének alternatívájaként jelentek meg, és komplex megoldásként igyekeztek a Romániában élő összes magyarra kiterjeszteni az autonómia valamely formáját. 1996-tól az RMDSZ hármas autonómiaformulát támogat: (i) személyi elvű autonómia, (ii) helyi, sajátos státusú önkormányzatok, (iii) területi autonómia létrehozása a magyarok által lakott három megyében (Hargita, Kovászna, Maros).<sup>114</sup> Fontos lépésként 2011 májusában létrejött a *Székelyföldi Önkormányzati Tanács*, mely Kököstől Nyárádszeredáig az önkormányzatok érdekeit képviseli, tevékenységüket összehangolja. Az RMDSZ lassúbb, társadalompolitikai eszközökkel épülő folyamatnak tekinti az autonómia megvalósulását, és az erre irányuló legjobb lehetőséget az EU-n belül látja.<sup>115</sup> Politikai stratégiájának alapvető célja az, hogy megfelelő védelmet nyújthassanak az ország különböző területein élő, eltérő élethelyzetben lévő magyar közösségeknek – a tömbmagyarságnak, a vegyes környezetben és szórványban élőknek. Ilyen tekintetben egyértelmű, hogy a Székelyföld

---

112 Guvernul României: *Hotărârea nr. 229/2017 privind aprobarea Strategiei generale de descentralizare.*

113 GAJDUSCHEK (2012) i.m. 70.

114 MÓRÉ Sándor: A román kisebbségi törvénytervezet bemutatása és elemzése. *Jogelméleti Szemle*, 2011/4. 1-8.

115 SIPOS i.m. 826-827.

területi autonómiájának, valamint a vegyes vidékek és a szórványközösségek kulturális autonómiájának megvalósítása egyformán fontos célkitűzés.<sup>116</sup> Ehhez azonban az előítéleteket és sztereotípiákat le kell bontani, törekedni kell a magyar nemzetiség és a román társadalom kölcsönös bizalmatlanságának megszüntetésére.

Az eddigiekből kiderül, hogy a román közigazgatásban megjelenő ellentéteknek strukturális, mély társadalmi, gazdasági okai vannak, amelyeket nem lehet könnyedén felszámolni. A struktúra stabilizálása és a feladataival arányos létszámú, de az állami és önkormányzati pénzeszközöket költségtakarékosan felhasználó stabil szakmai személyi állomány létrehozása egy korszerűbb és jogszerűbben működő közigazgatás kialakulását szolgálná. Romániában először a *weberi* alapokat kellene megerősíteni, majd újító elemek átvételével az eredményesség szempontjait kellene a minőség fontos mércéjévé tenni. Középtávon azonban egy olyan kormányzási modell (*szubszidiárius állam*) alkalmazását kell lehetővé tenni, amely által a részvételi és *decentralizált kormányzás* leginkább megvalósítható.

### Következtetések

A két vizsgált országban egyik – fentebb vázolt – modell sem valósult meg abszolút formában, ezek sokkal inkább eltérő *hangsúlyokat* jelenítenek meg a kormányzás természetét illetően.

Magyarországon jelenleg a *good government* modell az irányadó: a kormányzás megközelítésének módjában nagyobb hangsúlyt kap a kormányzást végző központi szereplő. Ezen *neo-weberiánus* vonásokkal bíró modelltől némileg elszakadva – álláspontunk szerint – Magyarország elindulhatna a *szubszidiárius kormányzási* modell irányába, ahol a területi vonatkozások mellett a *funkcionális szubszidiaritás* fogalmát is szélesebb körben lehet alkalmazni. Ezen modell elengedhetetlen részét képezik az *intézményesített* konzultációs fórumok és eljárások, miközben az állam alatti tényezők is szerepet kapnak.

Romániában a *good governance* modell egy sajátos konzervatív bürokratikus szűrőn átengedett elemei találhatók meg leginkább, amelyben a központi irányítottság dominanciája továbbra is érvényesült. Elismerjük, hogy a legalitás, a politikai kiszámíthatóság, a rend és a fejlesztő állam jelenleg egy *neo-weberi* modellt igényel, azonban középtávon – lehetőleg minél hamarabb – egy *szubszidiárius állam és kormányzás* koncepcióját kell kidolgozni és a

---

116 KELEMEN i.m. 6.

gyakorlatba ültetni. Ezen folyamat során figyelembe kell venni a helyi viszonyokra jellemző összefüggéseket, a megvalósíthatóság feltételrendszerét, a környezeti tényezőket, illetve a tudományos megalapozottságot is. A modell megfelelő működtetése nem csak jogalkotási kérdés, jelentős mértékben függ például a működtetők személyes kvalitásaitól is.

A *good government* vagy a *neo-weberiánusi* modell mindkét országban csak egy szükséges átmeneti kormányzási mintaként jöhet számításba a jobb modell, a *szubszidiárius kormányzás* felé vezető – hosszú és rögös – úton. Egy ilyen *szubszidiárius* modell alapján az állam működtetése, annak gyakorlata bonyolult helyzetet hozhat létre. További kutatásokat kellene végezni annak érdekében, hogy hogyan lehet elérni, megőrizni a rendszer viszonylagos átláthatóságát és egyszerűségét, valamint a központi és az önkormányzati, illetve egyéb szubnacionális szint közötti jogviták megoldását. A modell gyakorlatba ültetése úgy tűnik, hogy az unitárius államoknál bonyolultabb igazgatási modellt eredményez, viszont annak megfelelő működtetése esetén társadalmi haszna képes lehet kompenzálni a bonyolultságból eredő nehézségeket.



# A VAGYONRENDEZÉSI ELJÁRÁS GYAKORLATI PROBLÉMÁI BÍRÓI SZEMMEL

PESTI ZSUZSANNA  
*bíró (Budapest Környéki Törvényszék)*

## Bevezetés

A 2018-as évben jelentősen emelkedett a bíróságokon folyamatban lévő vagyonrendezési eljárások száma. Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, hogy milyen esetekben folytat le vagyonrendezési eljárást a bíróság, továbbá, hogy melyek is e folyamat lépései.

A gyakorlatban a cég jogutód nélküli törlése a cégjegyzékből történő törlésének eseteit takarja, amely lehet következménye törvényességi felügyeleti eljárásnak, de a jogutód nélküli megszüntetést eredményezi a felszámolás és a végelszámolási eljárás lefolytatása is. A vagyonrendezési eljárásra ezen esetek bármelyikében sor kerülhet.

## 1. Az eljárás személyi hatálya

A vagyonrendezési eljárás, mint önálló nemperes eljárás, 2004. január 1-je óta létezik hatályos formában, szabályait az 1997. évi CXLV. törvényt módosító, 2003. évi XLIX. törvény 30. §-a iktatta be. Bevezetését indokolta, hogy számos esetben a cég jogutód nélküli törlését követően került elő olyan vagyontárgy, amely a cég tulajdonában maradt a törlési eljárás lefolytatása után is, jogi sorsát azonban jogszabály nem rendezte. E jogszabály a már nem létező, hivatalból törölt cégeknek a megszüntetését követően előkerült vagyontárgyai tulajdoni helyzetét, illetve ezzel összefüggésben, a kielégítetlenül maradt hitelezői igényeket volt hivatott szabályozni. Az eljárás a hivatalból törölt és bizonyos eltéréssel a végelszámolás, vagy felszámolás lefolytatását követően megszűnt cégek cégjegyzékből törlését követően fellelt vagyonára vonatkozott.

A vagyonrendezés hatályos szabályait a bírósági cégeljárásról és végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (továbbiakban Ctv.), a korábbi szabályozáshoz képest túlnyomó részben hasonlóan tartalmazza a IX. fejezetében, amely jelen tanulmány tárgya.

A cég fogalmát a Ctv. 2. § (1) bekezdése határozza meg akkor, amikor kimondja, hogy a cég, ha törvény eltérően nem rendelkezik, az a jogalany,

amely a cégnyilvántartásba történő bejegyzéssel, üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából jön létre. E jogalany a cégnyilvántartásban akkor szerepelhet, ha bejegyzését jogszabály kötelezővé, vagy lehetővé teszi. Utóbbi rendelkezésből az következik, hogy a törvény személyi hatálya a cégjegyzékbe bejegyzett jogalanyokra terjed ki.

Az anyagi jogszabályok szerint, a jogi személyek a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény alapján létrejött pénztárak, továbbá önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak a Ctv. rendelkezései szerint nem minősülnek cégnek, így függetlenül attól, hogy végelszámolásukat a Ctv. szabályait kell alkalmazni, a Ctv. szerinti vagyonrendezési eljárás vonatkozásukban nem alkalmazható. Lényeges, hogy nem terjed ki a vagyonrendezési eljárás személyi hatálya a magyar cégjegyzékbe bejegyzett gazdasági társaság Európai Uniót kívüli országban bejegyzett, majd törölt tagjára, annak üzletrésze vonatkozásában.

A Ctv. 124. §-ának (1) bekezdése azonban azt is rögzíti, hogy ha a korlátolt felelősségű társaságban fennálló üzletrész olyan jogutód nélkül megszűnt tag tulajdonát képezte, amelynek székhelye a megszűnéskor nem Magyarországon volt és a megszüntetésre irányuló eljárást nem Magyarországon folytatták le, vagyonrendezési eljárás lefolytatására nem kerül sor. Utóbbi szabály összhangban van a nemzetközi magánjogról szóló 2017. évi XXVIII. törvény 89. § e) pontjával, melynek értelmében magyar bíróság joghatósága kizárt külföldi székhelyű jogi személy vagy jogi személyiség nélküli jogalany megszűnésével kapcsolatos eljárásban. A vagyonrendezési eljárás pedig összefügg a külföldi bíróság által lefolytatott végelszámolással, felszámolással vagy egyéb megszüntetési eljárásokkal.

A (2) bekezdés szerint, ha az érintett korlátolt felelősségű társaság a megszűnt tag üzletrészeire vonatkozó adatokról a Céglőnyben közleményt köteles közzétenni azzal, hogy akinek az üzletrészre vonatkozóan igénye van, azt három hónapon belül jelentse be. Ha ilyen bejelentésre nem kerül sor, a megszűnt tag üzletrészt haladéktalanul be kell vonni. Amennyiben az igényt három hónapon túl jelentették be, a társaságtól csak a bevont üzletrész értékét lehet igényelni, a közzétételtől számított egyéves jogvesztő határidőn belül.

A vagyonrendezési eljárást nem lehet lefolytatni helyi önkormányzat vagyontárgyára, gazdálkodó szervezet után megmaradt vagyona vonatkozóan, amelyik nem a cégnyilvántartásban volt nyilvántartva.

Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvénybe (a Civil Törvénybe) a jogalkotó beillesztett egy rendelkezést, mely egyes, a vagyonrende-

zési eljárással kapcsolatos egyes szabályokat e törvényben is megjelenített. A 10/B. § (1) bekezdése alapján az ott foglalt eltérésekkel a Ctv. szerinti vagyonrendezési eljárást kell lefolytatni, ha a civil szervezet törlését követően olyan vagyontárgy kerül elő, amelynek a törölt civil szervezet volt a tulajdonosa.

Az ügyvédi tevékenységről szóló, 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) 97. §-a (4) bekezdése értelmében az ügyvédi iroda jogutód nélküli megszűnése esetén a tartozások kiegyenlítése után fennmaradó vagyon az alapító okirat eltérő rendelkezése vagy megegyezése hiányában, vagyoni hozzájárulások arányában az ügyvédi iroda tagjait illeti meg, de az Ütv. nem rendelkezik egyértelműen arról, hogy a jogutód nélkül történő megszüntetést követően előkerült vagyontárgyat ki és milyen eljárás keretében adja át. Problémaként vetődött fel, hogy ügyvédi iroda törlését követően előkerült vagyonára vezethető-e vagyonrendezési eljárás?

Az Ütv. 76. § (6) bekezdése szabályozta az ügyvédi iroda jogutód nélküli megszűnése esetére az iroda vagyonának sorsát, amelyről úgy rendelkezett, hogy a tartozások kiegyenlítése után a fennmaradó vagyont az alapító okirat eltérő rendelkezése vagy megegyezés hiányában a tagok között vagyoni hozzájárulásuk arányában kell felosztani, így erre vonatkozóan nem alkalmazhatóak a vagyonrendezési eljárás szabályai.

A hatályos Ctv. 116. § – 118. §-aiban rendelkezik a kényszertörlési eljárásokról. A vagyonrendezési eljárások többsége a kényszertörlési eljárás során rendezetlenül maradt tulajdoni helyzetű vagyontárgyak tulajdoni helyzetének rendezésére irányul.

A csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban Cstv.) is leír olyan eseteket, amikor a bíróság a vagyonrendezési eljárás szabályai szerint köteles eljárni. A Cstv. 58. §-ának (2) bekezdése rögzíti, hogy ha a függő követelés a felszámolási zárómérleg elkészítéséig nem, vagy csak részben válik esedékessé az elkülönített összeget, illetve annak fel nem használt – a függő követelés jogosultját a 49/D. § és 57. § szerint megillető – részét bírósági letétbe kell helyezni, a letét felhasználására pedig ugyancsak a vagyonrendezési eljárás szabályainak megfelelő alkalmazásával kerül sor oly módon, hogy az eljárást legkésőbb a felszámolási eljárás jogerős befejezését követő 3. év utolsó napjáig kezdeményezheti a függő követelés jogosultja, azt követően pedig bármelyik hitelező, akinek a követelése a felszámolási eljárásban, a 33/A. § és a 63. § szerinti eljárásokban nem került kielégítésre.

A Ctv. 119. § (1) bekezdés rendezi *az eljárás megindításának feltételeit*. Az eljárás kérelemre és hivatalból indulhat meg, ha megszüntetési eljárás lefolytatása után olyan vagyontárgy kerül elő, amelynek a törölt cég volt a tulajdonosa.

A vagyontárgy fogalom a szűkebb a vagyon fogalmához képest: a vagyontárgy fogalmának jogszabályi meghatározását a bírói gyakorlat pontosította és következetesen azt a szabályt alkalmazza, hogy a vagyonrendezési eljárásba csak az a vagyontárgy vonható be, amelyen a törölt cég tulajdonjoga áll fenn.

A Kúria 2244/2010. számú gazdasági elvi határozata értelmében a vagyonrendezési eljárás kizárólag olyan vagyontárgyra folytatható le, amely a cég jogutód nélküli megszűnését, illetve törlését követően kerül elő és amelyre vonatkozóan a törölt cég tulajdonjogát igazolták. Az elvi határozat rámutatott arra, hogy a vagyonrendezési eljárásban nem kerülhet sor a törölt cég tulajdonjogi igényének elbírálására.

A Debreceni Ítéltábla Vpkf.4.30.369/2005/2. számú határozata alapján a vagyonrendezési eljárás tulajdoni igények érvényesítésére nem használható fel. A vagyonrendezési eljárásban tulajdoni jogvita nem bírálható el.<sup>1</sup>

A vagyonrendezési eljárás *szabályozási célja* az, hogy a problematikus, esetleg a közhiteles nyilvántartásban már félrevezető módon szereplő vagyontárgyak tulajdoni helyzetét korigálja a bíróság segítségével, a szabályozás nem irányul a cég cégjegyzékből történő törlést követően fellelt vagyon teljes körű rendezésére.

Nem rendelhető el a vagyonrendezési eljárás a törölt cég bérleti jogával kapcsolatban, illetve akkor sem, ha a törölt cég javára az ingatlan nyilvántartásban jelzálogjogot jegyeztek be (erre több eseti döntés is rámutatott). Nem képezheti a vagyonrendezési eljárásban való döntés tárgyát az sem, hogy a fellelt ingatlanon fennálló zálogjog, perfeljegyzés, elidegenítési, terhelési tilalom vonatkozásában a bíróság határozatot hozott. A vagyonrendezési eljárásban a bíróság az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat, tényeket nem törölheti. Az eljárás a tárgyat képező vagyontárgy tulajdoni helyzetének rendezésére irányul, nem indítható más jogra, például haszonélvezetre.<sup>2</sup>

Törvény eltérő rendelkezése hiányában a megszűnt jogi személy vagyona – a hitelezők kielégítése után – a volt tagokat illeti, a cég törlésekor fennálló vagyon a tagok vagyona lesz. Ennek értelmében a Szegedi Ítéltábla Vpkf. I. 30.027/2008. számú eseti döntésében tükröződő bírói gyakorlat alapján a Ctv. szerinti vagyonrendezési eljárás a megszűnt cég vagyonához tartozó pénzkövetelésre is lefolytatható.

Nem a vagyonrendezési eljárásra tartozik azonban a cégjegyzékből történő törlésre került gazdálkodó szervezet tulajdonviszonyai vonatkozásában a hibás

---

1 BH 2015.105.

2 BDT 2009.230.

tulajdoni helyzet rendezése. Az eljárás megindításának az előfeltétele ugyanis, hogy a törölt cég a törléskor rendelkezzen a vagyontárgy tulajdonjogával, így ha a kérelem arra irányul, hogy egy ingatlanra vonatkozó adásvételi szerződés alapján a bíróság rendelje el a törölt cég tulajdonjogának bejegyzését az ingatlannyilvántartásba, az vagyonrendezés alapját önmagában nem képezheti.

Vagyonrendezési eljárást csak akkor lehet lefolytatni, ha a kérdéses vagyontárgy tulajdonosaként a megszűnt cég szerepel az ingatlan-nyilvántartásban.<sup>3</sup> A Kúria Gfv. VII.30.156/2015 számú ügyben hozott határozatában megállapította, hogy a vagyonrendezési eljárás megindítása iránti kérelem tárgyát képező ingatlanok vonatkozásában a felszámolási eljárás lefolytatása után a cégnyilvántartásból jogutód nélkül törölt kérelmezett társaság, az elsőfokú határozat meghozatalának időpontjában, az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként már nem volt bejegyezve. Ezért a vagyonrendezés tárgyává tett ingatlanok vonatkozásában és kérelmezett vagyona kapcsán vagyonrendezési eljárás lefolytatásának nincs helye.

A vagyonrendezési eljárás olyan vagyontárgyra rendelhető el, amely a cég törlését követően került elő. Nem rendelhető el olyan kamatkövetelésre, amelyről a bíróság az adós gazdálkodó szervezet elleni felszámolási eljárást befejezővégzésben határozott.<sup>4</sup>

Az elsőfokú megyei bíróság 2008. május 7-én kelt végzésével, az L Kft. „f.a.” gazdálkodó szervezet elleni felszámolási eljárást befejezetté nyilvánította, az adóst jogutód nélkül megszüntette és elrendelte a cégjegyzékből való törlését. Megállapította a zárójelentéssel összhangban, hogy az adós gazdálkodó szervezet rendelkezésre álló vagyona, az ÁPV Zrt.-vel szemben 327 920 480 Ft tőke és járuléka iránti követelés, melynek érvényesítése iránt per van folyamatban, továbbá 120.000.- forint visszaigényelhető áfakövetelés. A megyei bíróság az ÁPV Zrt.-vel szembeni követelést a hitelezők között – a hitelezői igényük teljes, illetve részbeni kiegyenlítéséül felosztotta, meghatározva azt, hogy a hitelezőket milyen névértékű követelésrész illeti meg. A cégbíróság az L Kft. „f.a.” adós gazdálkodó szervezetet 2008. augusztus 14-i hatállyal a cégjegyzékből törölte.

A kérelmező, mint a törölt gazdálkodó szervezet volt tagja, vagyonrendezési eljárást kezdeményezett, kérve, hogy a bíróság a 327 920 480 Ft követelésnek a hitelezők között fel nem osztott, az L Kft. tulajdonát képező 2001. október 4. napjától járó kamatát és járulékait részére adja át. Hivatkozott arra, hogy a bíróság a jogerős határozatában ezt nem osztotta fel.

---

3 BH.2016.66. számú jogeset, Kúria Gfv.VII.30.156/2015. számú jogesete.

4 BDT.2015.3385. Debreceni Ítéletábra Vpkf.III.30.122/2015/2.

Az elsőfokú bíróság a kérelmező vagyonrendezés lefolytatása iránti kérelmét hivatalból elutasította azzal, hogy az állandó bírói gyakorlat alapján vagyonrendezési eljárás tárgya a törölt céget megillető követelés nem lehet.

A kérelmező fellebbezése nyomán eljáró Debreceni Ítéltábla megállapította, hogy a törölt cég vagyonához tartoznak mindazok a vagyoni elemek, amelyek átadása felszámolási, vagy végelszámolási eljárás keretében nem történt meg, csak vagyonrendezés keretében adhatók át a volt tagoknak.

A vagyonrendezési eljárás szűkebb értelmezése azt eredményezné, hogy a törölt cég vagyonához tartozott, utóbb előkerülő, nem dologi tulajdon jogában megtestesülő vagyontárgyak (főként követelések) ugyan a volt tagokat illetik meg, a volt tag azonban az őt megillető vagyoni jogosultságát nem lenne képes érvényesíteni. A Ctv. ezért a vagyonrendezési eljárás lefolytatását a megszűnt cég vagyonához tartozó pénzkövetelésre is lehetővé teszi.

Az adott ügyben a kérelmező által állított követelés nem a cég jogutód nélküli törlését követően előkerült vagyontárgy, mivel a követelésről a bíróság a gazdálkodó szervezet elleni felszámolást befejező, a gazdálkodó szervezet jogutód nélküli megszüntetéséről rendelkező végzésben határozott. Ezért a fellebbezett végzést – indokbeli módosítással – a másodfokú bíróság helybenhagyta.

A Kúria Gfv.X.30.346/2011/4. számú határozatában kiemeli, hogy a vagyonrendezési eljárás célja a ténylegesen fellelhető, valamint a közhiteles nyilvántartásokban a törölt cég tulajdonában lévő vagyontárgyak tulajdoni helyzetének rendezése. A törölt céget jogosító – a hitelezők, vagy a hitelezők teljes kiegyenlítése után a tulajdonosok számára a törlést megelőzően át nem ruházott követelések megszűnnek, a törléssel egyidejűleg. Ezt támasztja alá a Cstv. 83/A § (2) bekezdése és 83/C § (1) és (5) bekezdése is.

A Cstv.-t módosító 2011. évi CXCVII. törvény 67. § (1) bekezdésével módosította a Cstv. 83/A. § (2) bekezdését, új jogintézményként megteremtette *a tény törlésére irányuló eljárást*. Ennek alapján amennyiben a módosító tv. hatályba lépését megelőzően – felszámolási eljárást követően – jogutód nélkül megszűnt gazdálkodó szervezet közhiteles nyilvántartásba valamely vagyontárgyra vonatkozó jog (ide nem értve a tulajdonjogot) jogosultjaként van bejegyezve, vagy valamely vagyontárgyat illetően a javára, illetve érdekében tény van feljegyezve, ezek törlésére – az adott nyilvántartásra vonatkozó szabályoktól eltérően a vagyontárgy tulajdonosa kérelmére a tény törlésére irányuló nemperes eljárásban a jogutód nélkül megszűnt gazdálkodó szervezet felszámolási eljárását lefolytató törvényszék végzést hoz arról, hogy a jogutód nélküli megszűnéssel összefüggő jóváhagyott vagyonfelosztási javaslatban nem volt rendelkezés a jog vagy tény más javára történő átengedéséről. Ebben

az esetben, az adott nyilvántartásra vonatkozó jogszabály által megkövetelt törlési engedélyre nincs szükség.

A fentiekből kiindulva, a törölt céget illető tulajdonjog esetében a vagyonrendezési eljárás folytatható le, minden más jogosultság esetén azonban egyszerű törlésre kerül sor, mert a jog – amennyiben annak jogosultja továbbra is a törölt gazdálkodó szervezet – nem létezik. Ezzel ellentétes álláspont is ismeretes, mely tagadja a követelés megszűnését. A BH.2006.121. jogesetében a Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy „A kölcsönszerződésből eredő követelést az adós gazdálkodó szervezet felszámolása nem szünteti meg, ezért annak a jogosult részére való engedményezése nem irányul lehetetlen szolgáltatásra”.

Tilalmat vezet be a jogalkotó a Ctv. 119. § (1) bekezdésében a végrehajtási eljárás vonatkozásában, amikor kimondja, hogy ha a törölt cég ellen végrehajtási eljárás van folyamatban, az alatt nem kezdeményezhető vagyonrendezési eljárás a lefoglalt vagyontárgy vonatkozásában.

Az eljárásokban problémát jelent a *végrehajtási eljárások után fennmaradt vagyon*. Végrehajtási eljárás alatt nem kezdeményezhető vagyonrendezési eljárás, a lefoglalt vagyontárgy tekintetében. A felszámolási eljárással törölt cégeknél a felszámolási eljárás megindulásának közzétételekor a végrehajtási eljárásokat haladéktalanul meg kell szüntetni a Cstv. 38. § (1) bekezdésének rendelkezései szerint.

A cégeljárásban a kénysztörléseknél a Ctv. 118. §-a nem rendelkezik arról, hogy mi történjen a végrehajtási joggal a kénysztörlés befejezése során. A Ctv. 118. § (5) bekezdése ugyan előírja, hogy a cégbíróság megszünteti a kénysztörlési eljárást és kezdeményezi a cég elleni felszámolás megindítását, ha a cég bírósági vagy nemperes eljárásban félként vesz részt, feltéve hogy az eljárás a kénysztörlés elrendelését megelőzően indult, de arra vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést a jogszabály, hogy a kénysztörlés elrendelését követően megindult végrehajtási eljárással mi legyen. A gyakorlat az, hogy a Ctv. 118. § (5) bekezdése szerint, ha végrehajtási eljárás van folyamatban az adós gazdálkodó szervezet ellen, akkor sem kezdeményez felszámolási eljárást a cégbíróság, mivel a végrehajtást nem tekintik a bíróságok olyan nemperes eljárásnak, amely miatt a felszámolásba történő átfordítás szükséges lenne. A végrehajtás megszüntetését a jogszabály [a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban Vht.) 55. § (1) bekezdés, 56. § (9) bekezdés] nem teszi kötelezővé abban az esetben, ha a végrehajtás alá vont adóst jogutód nélkül törlik. Ebből következik, hogy ha a cégbíróság a végrehajtási eljárás folyamatban léte alatt törölte a cégjegyzékből az adós céget és a cégnek van lefoglalható vagyontárgya, akkor a végrehajtást kérő és

az ügygondnok költségének előlegezését követően ügygondnokot rendelnek ki és az ő részvételével folytatódik a végrehajtási eljárás.

A vagyonrendezési eljárás tárgyát a végrehajtást kérő követelése és a végrehajtási költség kielégítését követően esetlegesen fennmaradó vagyontárgy képezheti. A cég törlését követően is folytatódhat a végrehajtási eljárás. A végrehajtási eljárás csak abban az esetben lehet akadálya a vagyonrendezési eljárásnak, ha az ügygondnok költségeinek megelőlegezése és kirendelése megtörtént. Ez a végrehajtó megkeresésével tisztázható. A Vht. 52. § b) pontja alapján a végrehajtási eljárás szünetel, ha az adós jogutód nélkül megszűnt. Ez a szabályozás azonban ellentmondást teremt, amennyiben a szünetelő végrehajtás esetén elrendelhető vagyonrendezési eljárás.

## **2. A vagyonrendezés tárgya**

Milyen vagyontárgyra kezdeményezhető vagyonrendezési eljárás? A törölt cég egy másik céggel szembeni követelése megalapozhatja-e a vagyonrendezési eljárást? E kérdések megválaszolásához először is a vagyon és vagyontárgy fogalmát kell megvizsgáljunk.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban Ptk.) 5. § (4) bekezdése szerint a birtokba vehető testi tárgy lehet tulajdonjog tárgya, s e szabályokat kell alkalmazni a pénzre, értékpapírokra és a dolog módjában hasznosítható természeti erőkre. Ebből következően, a jog (és egy valaki mással szemben fennálló követelés) nem lehet tulajdonjog tárgya.

A vagyon egy adott jogalany anyagi természetű (pénzben kifejezhető értéket jelentő) jogainak és kötelezettségeinek összessége. A fogalom jelentésstartalma kiterjed a jogalany tulajdonában lévő dolgokra, az őt megillető jogokra, illetőleg terhelő követelésekre és tartozásokra.

A vagyon természetesen nem azonos a tulajdonjogi jogosítványok összességével, idetartoznak más vagyoni értékű jogok (használati jogok) is.<sup>5</sup>

A jogirodalomban egyetértés van a vagyon fogalma tekintetében; a mértékadó szerzők egybehangzóan úgy határozzák meg azt, hogy a vagyon valamely személy jogosultságainak és kötelezettségeinek összessége.

A vagyon és a vagyontárgy között lényeges különbség, hogy míg a vagyontárgy kifejezés semmit nem mond az általa jelölt elemek egymás közötti, illetve valamely személyhez való kapcsolatáról, addig vagyonról csak

---

<sup>5</sup> CSŐKE Andrea: *Nagykommentár a Csődtörvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2015, 30.



valamilyen körülmény által egymáshoz kapcsolódó elemek együttese esetén lehet szó. Legtöbbször egy személy (vagy több személy közös) vagyonáról van szó, a vagyonba tartozó elemeket az köti össze, hogy mindegyik tulajdonosa (jogosultja), illetve adósa ugyanaz a személy (vagy személyek közössége).

A vagyont alkotó elemek két fő csoportra oszthatók: vagyontárgyakra és kötelezettségekre. A vagyon fogalma a Számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számviteli törvény) alapján az eszközök és a kötelezettségek különbözete, azaz a vállalkozó saját tőkéje [Számviteli törvény 136. § (1) és (4) bekezdése]. A vagyon számviteli fogalma lényegében azonos a vagyon magánjogi fogalmával.<sup>6</sup>

A fentiekből következően, a vagyon fogalma tágabb, mint a dolgok pusztá összessége, s a vagyontárgy is tágabb értelmű, mint az ingó és ingatlan vagyon.

A tulajdonra történő utalás nem szűkítheti a vagyon helyes értelmét. A bírói gyakorlat az immateriális vagyoni értékű jogokra analógiaként, a dolgok tulajdonjogára vonatkozó szabályokat alkalmazza (pl. kft. üzletrész; szabadalmi jog átruházása).

A jogirodalomban ismeretes egy álláspont, amely szerint a Polgári Törvénykönyvről szóló, 1959. évi IV. tv. (régi Ptk.) 94. § (2) bekezdése a tulajdonjog szabályait rendeli alkalmazni a pénzre és az értékpapírra; a pénzügyintézetnél vezetett bankszámlán elhelyezett számlapénzre – amely a bankkal szembeni követelés – vagy az értékpapírszámlán szereplő dematerializált értékpapírra (ugyancsak követelés), amely a cég vagyonához tartozónak tekintendő. Ezért, ha a vagyon (vagyontárgy) nem dolog, a tulajdonjog alatt (helyett) olyan vagyoni értékű jogosultságot kell érteni, amelynek a cég volt a jogosultja.<sup>7</sup>

Ezt az álláspontot képviselte a megszűnt cég vagyonához kapcsolódó pénzkövetelés vonatkozásában a Szegedi Ítéltábla a BDT 2009.2031. jogesete is.

Az állandó bírói gyakorlat kötelmi igényre vonatkozóan általában nem engedélyezte a vagyonrendezési eljárás megindítását. Az egyik ügyben a MÁV Általános Biztosító Egyesület kárügyében előkerült 1 054 267 Ft és annak járulékai tekintetében a vagyonrendezési kérelmet ezen okból érdemi vizsgálat nélkül elutasította a bíróság. (Budapest Környéki Törvényszék 6.Vpk.13-2013-000006/3. számú végzés)

*Lényeges, hogy a vagyontárgynak ténylegesen fellelhetőnek kell lennie. Az*

---

6 „A vagyon fogalomképes, vagyoni értékű javaknak (dolgoknak, jogoknak, szerződési pozícióknak) és kötelezettségeknek az összessége.” MENYHÁRT Attila: *Polgári jog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007, 171.

7 GÁRDOS István: A vagyontárgy és a vagyon fogalma a Ptk.-ban. *Gazdaság és Jog*, 2018/11, 4-5.

egyik vagyonrendezési ügyben a cég volt tagja kezdeményezte az ismeretlenné vált székhelyű cég törlését követően a vagyonrendezési eljárás lefolytatását a banknál nyitott bankszámlák tekintetében 2 919 324 Ft, illetve 6 351,46 Euro pénzeszközökre. Az elsőfokú bíróság felhívására a számlavezető bank olyan bankszámla kivonatokat küldött meg a bíróságnak, amelynek tanúsága szerint mindkét bankszámla egyenlege 0 forint volt.

Ennek ellenére fenntartotta a vagyonrendezési kérelmét a kérelmező; előadta, hogy az euró bankszámlán 2014. szeptember 1-jén 4 070,02 Euro állt rendelkezésre, amelyet a cég törlése miatt gyűjtőszámlára vezetett át a bank és a bankszámlaszámot megszüntette; a forintszámla tekintetében arra mutatott rá, hogy az euro tranzakció időpontjára, 2014. szeptember 1-jére a bank nem adott ki bankszámla kivonatot, kérte ezért a bíróság intézkedését a pénzügyintézet megkeresése révén.

Az elsőfokú bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel a kérelmező nem igazolta az általa megjelölt vagyontárgyak – az euro és forint pénzeszközök – létét és tényleges fellelhetőségét, ezért nem volt helye vagyonrendezési eljárás lefolytatásának. A vagyontárgy felkutatása meghaladja a nemperes eljárás törvényben meghatározott kereteit. Ezt az elsőfokú határozatot a másodfokú bíróság indokainál fogva helyben hagyta.

A vagyonrendezési eljárásnak tehát nem lehet feladata a kérelmező által valószínűsíthető vagyontárgyak felkutatása (Fővárosi Ítéltábla 15.Vpkf.44.070/2017/3. számú határozata).

*A vagyonrendezési eljárásban gyakran felvetődő probléma, hogy a kérelmező az állítja, hogy tulajdonjoga áll fenn a vagyontárgyon. A korábbi Ctv. 58/C. §-ának (3) bekezdése értelmében az eljárást olyan személy is kezdeményezhet, akinek azért fűződik jogi érdeke az eljáráshoz, mivel az általa megjelölt vagyontárgyra tulajdoni igényt támasztott. Erre tekintettel vita bontakozott ki arról, hogy a vagyonrendezési eljárás alkalmas lehet a megszűnt cég rendezetlen sorsú vagyontárgyi tulajdoni viszonyainak rendezésére.*

A kérelmezők általában arra hivatkoznak, hogy adásvételi szerződést kötöttek a törölt és céggel és az ingatlannyilvántartásba nem vezették át e változást. Előfordul, hogy igazolják a vételár kifizetését is. Nem ritka eset, hogy a törölt cég ingatlanára széljegyként bejegyzik a kérelmezőt, azonban hiánypótlás nemteljesítése miatt a tulajdonosváltás átvezetése elmarad. A kérelmezők gyakorta állítják, hogy elbirtokolták azt a vagyontárgyat, amelyre kéri a vagyonrendezési eljárás lefolytatását. Ez utóbbi esetben azt kéri, hogy az értékesítés mellőzésével váljanak a vagyontárgy tulajdonosává.

Elméletileg a Ctv. 119. § (4) bekezdése szerint, az eljárás lefolytatásához fűződő jogi érdek körébe a kérelmező által megjelölt vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igény ma is beletartozna. A vagyonrendezési eljárást viszont, az eljárás jellege nem teszi alkalmassá a kérelmező által megjelölt vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igény elbírálására, továbbá az a körülmény sem, hogy a felszámolási eljárásban a hitelezői igény kizárólag pénzkövetelés lehet amint arra Zámbó Tamás is rámutatott írásában.<sup>8</sup>

Jogi rendezést igénylő helyzetet teremt az, hogy az a kérelmező, aki adásvételi szerződést kötött és kifizette a vételárat, de nem vált tulajdonossá, akkor válhat az ingatlan tulajdonosává, ha a lefolytatott vagyonrendezési eljárásban megvásárolja az ingatlant. A Ctv. 122. § (6) bekezdése szerint az értékesítés sikertelensége esetén a felmerült költségek és díj megfizetését követően a vagyonrendező az ingatlant kiadni kéri általában a jogosult részére, aki egyben a hitelezői igényt bejelentő hitelező.

A jogszabály lehetőséget biztosít arra, hogy az eljárásban résztvevő hitelezők közös kérelmére a bíróság a vagyontárgy értékesítésének mellőzésével az igénylő tulajdonába adja az ingatlant [Ctv. 122. § (2) bekezdése].

Peres eljárás megindítására nincs mód, tekintettel arra, hogy megszűnt az, aki a per alperese kellene, hogy legyen. Zámbó Tamás hivatkozott cikkében nem látta akadályát, hogy ilyenkor a felperesként fellépő igénylő azokkal szembe indítsa meg a tulajdonjog bejegyzésének túrésére irányuló pert, akiket ez a döntés érint, akiknek jogi érdeke fűződik ahhoz, hogy ez az állapot fennmaradjon. Kik ezek? Véleménye szerint azok, akik a vagyonrendezési eljárás megindítására jogosultak lennének (volt tulajdonosok, hitelezők). Ha pedig az eljárás már megindult, ezek közül csak azok, akik az eljárásban igényt jelentettek be. Ez utóbbi esetben szükséges a vagyonrendezési eljárás felfüggesztése.<sup>9</sup>

Az egyik ilyen tárgyú vagyonrendezési eljárásban a bíróság az eljárást az É-i Járási Hivatal Járási Földhivatal XY/2013 számú kelt bejegyző határozata elleni fellebbezési eljárás jogerős befejezéséig felfüggesztette az É-i ingatlan-nyilvántartásban A/13 hrsz. alatt nyilvántartott ingatlan vonatkozásában. A végzés indokolása szerint, D. J., J. J., K. E. és D. A. érdekeltek a vagyonrendezési eljárás felfüggesztését kérték arra hivatkozva, hogy D. J. és J. J. fellebbezéssel élt az É-i Járási Hivatal É-i Földhivatalánál, a földhivatalnak XY/2013 napján kelt határozata ellen.

---

8 ZÁMBÓ Tamás: Néhány kérdés a vagyonrendezési eljárással kapcsolatban. *Céghírnök*, 2018/5, 1-12.

9 ZÁMBÓ i. m. 5.

Az elsőfokú bíróság határozatában rögzítette, hogy a fenti ingatlan vonatkozásában vagyonrendezési eljárás folyik. Az eljárás során a vagyonrendező értékesítette az ingatlant, amelyre a földhivatal határozatával Cs. L. és V. I. tulajdonjogát bejegyezte. D. J. és J. J. kérelmezők a határozat elleni fellebbezésükben azt sérelmezték, hogy a tulajdonukban lévő ingatlan értékesítette a vagyonrendező és a tulajdonukban álló ingatlanra került a vevő tulajdonjoga bejegyzésre.

Az elsőfokú bíróság – figyelemmel arra, hogy a vagyonrendezési eljárásban tulajdoni igény nem bírálható el, azonban az ingatlan tulajdonjogának rendezése a vagyonrendezési eljárás előkérdése – a fellebbezés jogerős elbírálásáig az eljárást felfüggesztette. Ezt a határozatot a másodfokú bíróság helybenhagyta [Fővárosi Ítéltábla 15.Vpkf.44.346/2016/3. számú végzése].

A Civilisztikai Kollégiumvezetők 2018. május 4-5-i tanácskozása részletesen foglalkozott a vagyonrendezés kérdésével. Elhangzott olyan álláspont, amely szerint törvénymódosítással kellene lehetőséget biztosítani a vevőnek arra, hogy a már kifizetett vételárat az értékesítés során beszámítsa a Cstv. 49. § (5) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan. A vagyonrendezési eljárás az elbirtoklás és nem érvényesített adásvételi szerződésből eredő adóssal szembeni kötelmi igények orvoslására ugyancsak nem alkalmas.

Ismeretes olyan megközelítés is,<sup>10</sup> hogy amennyiben az eljárás kezdeményezésére jogosult olyan vagyontárgyat kíván megjelölni a vagyonrendezés tárgyaként, amelynek anyagi jogi, tulajdoni helyzete tisztázatlan, vitatott (például törölt cég nevére be nem jegyzett ingatlan, más birtokában lévő, vitás vagyontárgy tulajdona, vitatott anyagi jog, vagy követelés) akkor – ezen értelmezés mellett – a vagyonrendezési eljárás megindítása előtt kell lehetőséget engedni számára, hogy ilyen tárgyú peres eljárást indítson.

Egy peres eljárás felperese a vagyonrendezési eljárás megindítására egyébként jogosult hitelező, vagy volt tag, alperese pedig az a személy, aki a vagyontárgy jogi helyzetét vitatja (például bejegyzett tulajdonos, az ingóságot birtokában tartó és magáénak követelő személy, aki a tartozást vitatja). A per felperesre marasztalást nem kérhet, mivel a vagyontárgy felosztásáról, jogi helyzetének rendezéséről a vagyonrendezési eljárásban lehet csak döntést hozni. Ugyanakkor az 1952. évi III. törvény (régii Pp.) 123. §-a szerinti megállapítási kereset előterjesztésének a törvényi feltételei fennállnak, mert a kért megállapítás – marasztalás nélkül is – a jogainak megóvása végett szükséges. Kereseti kérelmet terjeszthetnek elő annak megállapítása iránt, hogy valamely meghatározott ingatlan, vagy ingó dolog a

---

10 KEMENES István: *A vagyonrendezési eljárás egyes kérdései*. Előadás. 2005. október 27-én készült jegyzet, 2.

cég törlésének időpontjában a cég tulajdonában állott, illetve meghatározott összeg erejéig valamely követelés (immateriális vagyoni értékű jog) jogosultja a törlés időpontjában a törölt cég volt. Az ilyen perekben hozott jogerős határozat alapján a vagyonrendezési eljárás megindítása kérelmezhető.

### **3. Vitatott tulajdoni helyzet megoldása a vagyonrendezési eljárás folyamatban léte alatt**

A vagyonrendezési eljárás elrendelését követően annak folyamatában a vagyontárgy anyagi jogi (tulajdoni) helyzete már csak akkor lehet vitatott, ha utóbb külső harmadik személy állítja magáról, hogy ő a tulajdonos.

Nem lehet elzárni a külső harmadik személyt attól, hogy a vagyontárgyra vonatkozó anyagi jogi igényt érvényesítse. A vagyonrendezési eljárásban a vita ez esetben sem dönthető el. Ezért a külső harmadik személy peres eljárást indíthat, amelyben felperesként jelenik meg.

A peres eljárás alperesi pozíciójába azok a személyek (hitelező, volt tag) kerülhetnek, akik a vagyontárgyra igényt formálnak. A vagyonrendezési eljárást – miután előzetes kérdést képez a jogvita eldöntése – ilyen esetben is fel kell függeszteni.

A vagyonrendező peres eljárást nem jogosult indítani, erre ugyanis a Ctv. nem jogosítja, a Csódtörvény szabályai pedig e vonatkozásban nem alkalmazhatók, a vagyonrendező nem felszámoló. A vagyonrendezővel szemben peres eljárást indítani szintén nem lehet. Ennél fogva, anyagi jogvita esetén a per alperese a vagyonrendező nem lehet, hanem az eljárásba bejelentkezettek lehetnének az alperesek (célszerű lenne a pert ügygondnokkal szemben megindítani, amelyhez kifejezett törvényi rendelkezés lenne szükséges).

Tulajdoni igény rendezésére - a többségi vélemény szerint - ne a vagyonrendezés keretében kerüljön sor, hanem az peres eljárásra tartozó kérdés legyen. A nemperes vagyonrendezési eljárás szabályanyagánál fogva, nem alkalmas arra, hogy annak keretei között kontradiktórius tulajdoni vagy más anyagi jogvitát bíráljanak el (mint ahogy a tulajdoni jogvita a felszámolási eljárásban szintén nem dönthető el, ott is külön perre tartozik).

Lehetőség van a vagyonrendezési eljárásban arra is, hogy az eljárásban részt vevő valamennyi hitelező közös kérelmére a vagyontárgy értékesítésének mellőzésével az igénylő tulajdonába adja a bíróság az ingatlant a Ctv. 122. § (2) bekezdés szerint. Álláspontom szerint törvénymódosítással kellene megteremteni az arra való jogosultságot, hogy a vevő a már kifizetett vételárat az értékesítés során beszámítsa a Cstv. 49. § (5) bekezdésben írtakhoz hasonlóan.

### **3.1. Vagyonrendezési eljárás a kft. üzletrészre**

A kérelemre induló vagyonrendezési eljárás vonatkozásában speciális szabályt vezetett be a 2013. évi CCLII. törvény 2014. március 15. napjától, amikor kérelmezői pozícióba helyezte a korlátolt felelősségű társaságot, amelyben üzletrésszel rendelkező tagja jogutód nélkül úgy szűnik meg, hogy az üzletrészről nem rendelkezik [Ctv. 119. § (1a) bekezdése]. Ez esetben az érintett korlátolt felelősségű társaság, a tag megszűnéséről való tudomásszerzéstől számított egy hónapon belül köteles kezdeményezni a vagyonrendezési eljárást. A vagyonrendezési eljárást e határidő elmulasztása esetén is le kell folytatni. Egyebekben a törvény nem határoz meg határidőket az eljárás megindítása vonatkozásában. Kérdés, hogy a vagyonrendezési eljárás a cég törlését követően megindítható-e, s ha igen, meddig.

### **4. Az eljárás jellege**

A vagyonrendezési eljárás nemperes eljárás, amelyre a Pp. szabályait a nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltéréssel, illetve a bírósági polgári nemperes eljárásban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nemperes eljárásokról szóló törvénynek a bírósági polgári nemperes eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, ha törvény eltérően nem rendelkezik, szünetelésnek azonban nincs helye. Az eljárás jelenleg elektronikus eljárás, a kérelmet úrlapon kell előterjeszteni, mely az OBH honlapján megtekinthető.

A törölt cég utolsó bejegyzett székhelye szerinti törvényszék az illetékes. Ténylegesen a törvényszék felszámolással foglalkozó részlegei intézik a vagyonrendezési ügyeket.

### **5. Az eljárás kezdeményezésére jogosultak köre**

Az eljárás kezdeményezésére jogosult a volt hitelező, volt tag, illetve az, akinek az eljárás lefolytatásához jogi érdeke fűződik (mivel az általa megjelölt vagyontárgyra követelése áll fenn). Ez utóbbi rendelkezést a 2013. év CCLII. törvény 11. § (4b) bekezdése vezette be és 2014. március 15. napjától hatályos. E módosító jogszabályi rendelkezés alapján az eljárás lefolytatásához fűződő jogi érdek fennállását csak akkor lehet megállapítani, hogyha a kérelmezőnek a vagyontárgyra vonatkozó követelése áll fenn. Ezzel a jogi érdek valószínűsítésének feltételeit szűkítette a jogalkotó.

Ha a céget felszámolási eljárást követően törölték, a Cstv. 3. § (1) bekezdésének cd) pontja szerint hitelezőnek az minősül, akinek az adóssal szemben pénzkövetelése, vagy pénzben kifejezett vagyoni követelése van és azt a felszámoló nyilvántartásba vette. Nyilvántartásba vétel - és ennél fogva hitelezői minőség – hiányában így vagyონrendezési eljárás kezdeményezési jogosultságról nem beszélhetünk.

Kényszertöreléssel történő megszűnés esetén a Ctv. 118/C. §-ának (1) bekezdéséből kiindulva hitelező az a személy, aki követelését a kényszertörlési eljárásban a Ctv. 117. § (2) bekezdése szerint bejelentette és követelése jogerős és végrehajtható bírósági, hatósági határozaton, más végrehajtható okiraton alapul vagy nem vitatott vagy elismert pénzt, vagy pénzben kifejezett vagyoni követelés. Végelszámolás esetén nem határozza meg a törvény, hogy ki minősül a cég hitelezőjének.

Hitelezőként az is fél lehet az eljárásban, aki a felszámolási eljárásba hitelezői igényt nem jelentett be, tekintettel arra, hogy a Ctv. vagyónrendezésre vonatkozó szabályai e vonatkozásban nem utalnak vissza a Cstv. rendelkezésére.

Hitelezőnek minősülhet a felszámoló is, amennyiben a felszámolási eljárás során kielégítetlen követelése keletkezett a törölt céggel szemben.

A jogi képviselő az eljárásban nem kötelező.

### 6. A kérelem kellékei

A kérelem kellékei között kell említenünk:

- a) a törölt cég vagyontárgyának azonosításához szükséges adatok megjelölését;
- b) azokat az okiratokat, melyek a vagyontárgy létét, tulajdoni helyzetének rendezetlenségét, illetve a kérelmező követelésének fennállását valószínűsítik;
- c) a közzétételi költségtérítés befizetésének igazolását [a 22/2006. (V.18.) IM rendelet 6. §-a értelmében ez 25.000.- forint]; továbbá
- d) az illeték kezdeményező általi megfizetésének igazolását.

A vagyónrendezési eljárás önálló nemperes eljárás, amelyhez az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban Itv.) tételes eljárási illetéket nem rendel. Az eljárás célja a cég törlése után előkerült gazdátlan vagyón jogi sorának rendezése és nem egy meghatározott követelés érvényesítése. Ezért az eljárás tárgyának értéke nem állapítható meg, melynek alapján az eljárás illetékének megállapítása során az Itv. 39. § (3) bekezdésének előírásait kell

alkalmazni. [Fővárosi Ítéltábla 11.Vpkf.43.324/205/2. határozata] Az eljárási illeték számításának alapja 350.000.- forint. Az illeték mértékét az Itv. 42. § g) pontja határozza meg, amely szerint egyé nemperes eljárásokban – a közigazgatási nemperes eljárás kivételével – az eljárás tárgya értékének 3%-a, de legalább 5.000.- forint, legfeljebb 250.000.- forint.

Az Itv. 39. § (3) bekezdés b) pontja értelmében a törvényszék előtt indult nemperes eljárásban – a meg nem határozható perérték miatt – az illeték számításának alapja 350.000.- forint, lerovandó illeték összege így az Itv. 42. § g) pontja értelmében a 350.000.- forint 3%-a, azaz 10.500.- forint.

## **7. Hivatalbóli eljárás**

A hivatalbóli eljárást a Ctv. 119. § (5) bekezdése szabályozza. Ilyenkor a közhiteles vagy közérdekvédelmi célból vezetett nyilvántartást vezető szervezet bejelenti, hogy a nyilvántartásban a törölt cég tulajdonosként szerepel. A vagyonrendező bejelentése alapján is indulhat.

A rendőrség által eltűnt gépjárműre előterjesztett kérelem nem sorolható ebbe a körbe. Ugyancsak nem jogosult hivatalból eljárást kezdeményezni például a végrehajtó a végrehajtási eljárás során behajtott pénzeszközre.

A hivatalból kezdeményezett eljárás során nem kell illetéket fizetni. A BDT.2012.2692. számú döntése értelmében a hivatalból kezdeményezett vagyonrendezési eljárás során előkerült vagyontárgyból tulajdoni részesedést szerző személyeket nem lehet „pervesztes” feleknek tekinteni, ezért a meg nem fizetett elsőfokú eljárási illeték viselésére kötelezni, azt a költségmegtérülésről szóló 6/1986. (VI.26.) IM rendelet 14. §-a alapján az állam viseli.

Ha folyamatban lévő vagyonrendezési eljárás során újabb vagyontárgy kerül elő, akkor a feltételek fennállása esetén újabb vagyonrendezési eljárást kell elrendelni; melyet a korábban indult eljáráshoz egyesíteni kell.

## **8. Eljárás menete**

A kiindulópont az, hogy a hitelezőknek alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy az előkerült vagyontárgy(ak) jogi sorsa mielőbb rendeződjön.

### **8.1. A bíróság feladata a vagyonrendezéssel kapcsolatban**

A Ctv. 120. § (1) bekezdése szerint a bíróság a kérelemben foglaltakat megvizsgálja. Ennek során okiratokat szerezhet be, kérelmezőt meghallgatja. A



BDT 2016.3553. számú jogesete hangsúlyozza, hogy tisztázni kell az előkerült vagyontárgy tulajdonjogát és nem mellőzhető a tag meghallgatása.

A kérelemre indult vagyonrendezési eljárásban a Ctv. 120. § (2) bekezdése értelmében a bíróság elrendeli a vagyonrendezési eljárás lefolytatását kivéve, ha valószínűsíthető a fellelt vagyontárgy értékesítésekor befolyó összeg az eljárás lefolytatásával felmerülő költségeket sem fedezné, figyelemmel a 123. § szerinti vagyonrendezés díjára is.

A Ctv. 120. § (2) bekezdése szerint csak valószínűsíteni kell, hogy a költségek az eljárás lefolytatásával felmerülő költségeket sem fedeznék, tehát bizonyítékok, szakvélemény stb. beszerzése szükségtelen, a félnek elég nyilatkozatban részletezni, hogy mennyi a vagyontárgy forgalmi értéke és azt a bíróság az általános élettapasztalat, a köztudomású tények alapján értékeli. Ingatlan esetén adó és értékbizonyítvány benyújtására kell felhívni a felet. Amennyiben a vagyontárgy értéke a 200-250.000.- forintot nem éri el de a kérelmezők nem kérik annak részükre való tulajdonba adását a vagyonrendezési eljárást ingatlan esetén le kell folytatni.

A 200-250.000.- forint összeget abból kiindulva lehet meghatározni, hogy a Ctv. 123. § (1) bekezdése szerint a vagyonrendező munkadíja 100.000.- forint és áfa, 25.000.- forint a közzétételi költségtérítés, 50-100.000.- forint közötti az értékesítési költsége; az ezt az értéket meg nem haladó értékű vagyontárgy esetén pedig indokolt a kérelem érdemi vizsgálat nélkül történő elutasítása. A hivatalból indult eljárásokban a Ctv. 120. § (2) bekezdése nem alkalmazható.

Fokozottan kell vizsgálni ingatlanok esetén (mezőgazdasági földterület), hogy annak megszerzője jogosult-e ingatlanszerzésre.

Ha a vagyontárgy értéke a fenti összeghatárt nem éri el a kérelmet elutasítja a bíróság és kérelmező tulajdonába adja, illetve kérelmezők közös tulajdonába adja a vagyontárgyat. Ha kérelmező a vagyontárgyra nem tart igényt természetben, ezt be kell jelenteni a bíróságnak. Ebben az esetben a vagyontárgy a Ptk. szabályai szerint uratlan vagyonnak minősül. Az ingatlan nem válhat uratlanná: át kell adni az állam, mint szükségképpen tulajdonos tulajdonába.

A Ctv. 120. § (3) bekezdése alapján nem folytatható le a vagyonrendezési eljárás, ha vagyontárgy ténylegesen nem lelhető fel. Ebben az esetben a bíróság elrendeli a vagyontárgy nyilvántartásból való törlését, például gépjármű esetén. Ez a hivatalbóli eljárás mellőzésének az esete. Ugyancsak ez vonatkozik arra az esetre, ha az eljárás során derül ki a vagyontárgy eltűnése.

A Ctv. 121. § (4) bekezdés rendelkezései szerint a bíróság a Cégbizonyítványban közzétett végzésben az eljárás tárgyát képező vagyontárgy megjelöléssel a felszámoló névjegyzékéből vagyonrendezőt rendel ki. A vagyonrendezési

eljárást elrendelő végzés egyoldalú kérelemnek helyt adó végzés, ellene jogorvoslatnak helye nincs.

Lényeges, hogy a Cstv. felszámolóbiztosra és szervezetre vonatkozó összeférhetetlenségi okai a vagyonrendezőre is kiterjednek.

## **8.2. A vagyonrendezési eljárás lefolytatásának elrendelése, eljárási szabályok**

A bíróság felhívja a törölt cég volt hitelezőit, illetve tagjait, hogy a vagyontárgyra vonatkozó igényüket a közzétételtől számított 30 napon belül jelentsék be a vagyonrendezőnek, csatolva az igényt megalapozó okiratot. Ha az eljárás tárgya zálogjoggal terhelt, a bíróság a zálogjog jogosultját külön felhívja hitelezői igénye bejelentésére. A törvény nem tesz különbséget a határidőben és a határidőn túl bejelentett igények között.

Jogszabály nem rendelkezik arról, hogy a zálogjogosultak bejelentését milyen határidőben kell megtennie a bíróság felé. A gyakorlatban ésszerű időn belül kell az érintetteknek nyilatkozniuk.

A hitelezői igénybejelentési határidő nem jogvesztő határidő a Ctv.-ben, az igény késedelmes bejelentésére szankciót nem állapít meg. Ebből következően a hitelezői igény a vagyonfelosztási javaslat benyújtásáig bejelenthető.

Amint látjuk, a határidőben és azon túl bejelentett igények között nem tesz különbséget a jogalkotó. A késedelem kockázata az, hogy a vagyontárgyat már értékesíthetik, a vagyonfelosztási javaslatot benyújtják a bírósághoz. Célszerű lenne a csődeljárás mintájára az igénybejelentési határidő jogvesztő jellegét kimondani.

A Ctv. 121. § (4) (5) bekezdései rendezi a kifogást az eljárásban. A kifogás alapján, amennyiben a vagyonrendező a bejelentett igényt nem fogadja el, a kérelmező 8 napon belül az eljárást lefolytató bírósághoz fordulhat. A bíróság döntése ellen külön fellebbezésnek van helye.

A vagyonrendező jogsértő intézkedése vagy mulasztása ellen a tudomás-szerzéstől számított 8 napon belül az eljárásban résztvevő sérelmet szenvedett fél a bíróságnál kifogással élhet. A kifogásról a bíróság soron kívül határoz: a kifogásolt intézkedést megsemmisíti, vagy a kifogást elutasítja.

A Ctv. 122. § (1) bekezdése alapján a vagyonrendező nyilvánosan meghirdetett pályázat, árverés útján értékesíti a vagyontárgyat a felszámolás értékesítési szabályai szerint.

A Cstv. 49. §-ának (1) bekezdése szerinti utóbbi eljárások alkalmazásától eltekinthet a felszámoló, ha ehhez a választmány hozzájárul, vagy ha a vagyontárgy gyorsan romló termék, vagy ha a pályázati vagy árverés formájában

történő értékesítésből várható bevételek nem fedezik az értékesítés költségeit, vagy ha a várható bevételek és az értékesítés előrelátható költségei közötti különbség kevesebb, mint 100.000.- forint.

Vagyonrendezési eljárás során hitelezői választmány nincs. Ha azonban a vagyontárgy gyorsan romló termék, vagy ha pályázati vagy árverési formában történt értékesítésből várható bevétel és az előre látható költségek közötti különbség kevesebb, mint 100.000.- forint akkor a vagyonrendező eltekinthet a fenti eljárások alkalmazásától. Ebben az esetben a vagyonrendező az értékesítés egyéb nyilvános formáját alkalmazhatja a kedvezőbb eredmény elérése érdekében.

A jogszabályhely (2) bekezdése értelmében az értékesítést a vagyonrendezés közzétételétől számított 100 napon belül kell megkezdeni.

A Kúria Gfv.VII.30.272/2015/10. számú döntésében, melyet egy vagyonrendezési eljárásban előterjesztett kifogás elbírálása során hozott határozatában kimondta, hogy az értékesítés mellőzésére irányuló, az eljárásban résztvevők által benyújtott közös kérelemnek nincs törvényben előírt formai követelménye, amennyiben a vagyonrendező számára kielégítő a kérelem, úgy hiánypótlásra kell a résztvevőket felhívni. A vagyonrendező által kötött adásvételi szerződést megelőző nyilvános pályázati felhívást, mint a vagyonrendező intézkedését, a bíróság jogszabálysértés esetén megsemmisítheti.

A vagyonrendező az eljárás során az értékesítésből befolyt pénzüsszeget elkülönített számlán helyezi el. A forgalomban elérhető legnagyobb áron kell történnie az értékesítésnek. A vagyonrendező dönthet a pályázaton kívül az értékesítés egyéb módjáról. Az értékesítésre a vagyonrendező, annak tulajdonosa, vezető tisztségviselője, közeli hozzátartozója tulajdonjogot, vagy más vagyoni értékű jogot nem szerezhet.

Ingatlan vagy más nyilvántartásba bejegyzett vagyontárgy esetén az új tulajdonos tulajdonjogát kérelmére, a vagyonrendezési eljárás befejezését követően a bíróság határozata alapján a közhiteles vagy közérdekvédelmi céllal vezetett nyilvántartásba be kell jegyezni.

A Ctv. 122. § (2) bekezdése alapján kivételesen mellőzhető az értékesítési eljárás:

- a) ha az eljárásban résztvevők közösen kérik,
- b) illetve megelőlegezik, megfizetik az eljárással felmerülő költségeket és a vagyonrendező díját.

### **8.3. Az eljárás befejezése**

A Ctv. 122. § (3) bekezdése rendelkezik a vagyontárgy értékesítésekor befolyt összeg elszámolásáról.

Az összeg az eljárás költségeire, azt követően pedig a hitelezői igények kielégítésére szolgál. Ha a befolyt összeg valamennyi hitelezői igény kielégítésére nem elegendő, akkor követelés arányos a kielégítés. Amennyiben hitelezői igényt nem jelentettek be, vagy az értékesítésből befolyt összeg a hitelezői követeléseket meghaladja, akkor a cég törlésekor fennálló részesedés arányában történik az összeg felosztása a volt tagok között (irányadó a megszűnt cég létesítő okirata). Azok a tagok, akik hitelezői igényt nem jelentettek be figyelmen kívül maradnak a vagyonfelosztásnál.

Hivatalbóli vagyონrendezési eljárásakor ugyanez az eljárás menete kivéve, ha nem jelentettek be hitelezői igényt, akkor a vagyónrendezési eljárás során befolyt összeget bírói letétbe kell helyezni.

A Ctv. 122. § (6) bekezdése értelmében a vagyónrendezési eljárás lefolytatása kötelező és nem tudják értékesíteni a vagyontárgyakat a vagyónrendező felmerült költségeinek és díjának megfizetése esetén a vagyontárgyat a jogosultnak természetben kell kiadni.

Ha nincs igénybejelentő vagy a kérelmező természetben nem tart igényt a vagyontárgyra, az ingó vagyontárgy a Ptk. szerint uratlan vagyón lesz, ingatlan esetén az állam tulajdonjogának ingatlan nyilvántartási bejegyzést rendel el a bíróság. Ilyen esetben a Ctv. 123. § (5) bekezdése alapján az állam viseli a vagyónrendező költségeit és díját. Az állagmegőrzési költségek a vagyónrendezési eljárás költségek lesznek, kielégítési elsőbbséget élveznek.

A Ctv. 123. § (1) vagyónrendezési eljárás befejeződik, ilyenkor a vagyónrendezési eljárás lefolytatását követő 30 napon belül a vagyón felosztási javaslatot el kell készíteni és be kell nyújtani a bíróságnak.

A vagyónfelosztási javaslatban a vagyónrendező költségét és munkadíját érvényesítheti, a követelések járulékait nem lehet figyelembe venni. A vagyónrendezőt az eljárás lefolytatásával kapcsolatos költségeinek megtérítése, valamint és 100.000.- forint és ÁFA munkadíj illeti meg. Ezt a felosztásra rendelkezésre álló összegből kell levonni.

A bíróság a záróanyagot a Ctv. 123. § (2) bekezdése alapján 8 napos határidővel kiadja észrevételre az érintetteknek.

A bíróság végzéssel határoz a követelések kielégítéséről, illetve a hitelezőnek nem minősülő kérelmezők közti vagyónfelosztásról, meghozza a Ctv. 122. § (1) (6) bekezdése szerinti határozatot, kötelezi a vagyónrendezőt a még szük-

séges intézkedés megtételére. A vagyonrendező által felszámított költségek összegét indokolt esetben módosíthatja is. A tulajdonjog bejegyzésére és a vagyontárgy átadására csak akkor kerülhet sor, ha a vagyonrendező bíróság által megállapított költségeit, díját megfizették.

Értékesítés mellőzése esetén a bíróság a vagyontárgyat a jogosult tulajdonába, vagy a kérelmezők közös tulajdonába adja. Itt is határoz a vagyonrendező költségéről és díjának összegéről.

Az állam viseli a hivatalbóli vagyonrendezés elrendelését a vagyonrendező díját és költségeit. Álláspontom szerint ekkor az *ellátmányból* finanszírozandó a vagyonrendező díjazása. A Ctv. 123. § (6) bekezdése szabályozza a Cégek közötti teljesítendő záró közzétételt az eljárás befejezésekor.

### Befejezés

Indokolt lenne a vagyonrendezési eljárás szabályait akként módosítani, hogy miután olyan gazdálkodó szervezet vonatkozásában, amely ellen felszámolási eljárás indítható, a Cstv. 3. § (1) bekezdés a) pontja alapján vagyonrendezési eljárás is folytatható legyen. Ne a Ctv., hanem az adott ágazati törvény, vagy a Cstv. tartalmazzon rendelkezést annak részletszabályairól.

A vagyonrendezési eljárás Ctv.-ben foglalt szabályainak újraszabályozása is indokolt.



# JÓ ÁLLAM ÉS HATÉKONY ÁLLAM

Afrikai modellek a migráció kezelésében<sup>1</sup>

SALVADOR NETO LUIS  
*PhD-hallgató (KRE ÁJK)*

## 1. Bevezetés

A tanulmány két részből áll. Az első rész elsősorban a jó állam és a hatékony állam teoretikus kérdéseire fordít kiemelt figyelmet. A második részben az afrikai államok és a migráció kezelésének módszerei közötti összefüggések állnak a fókuszban, az elmélet és a gyakorlat kapcsolatát konkrét példákon keresztül ragadva meg. A két kérdés egyidejű vizsgálata egy mindkét vonatkozásban megfelelő kontextust (értelmezési keretet) biztosít, amennyiben korunk egyik leggyakrabban elemzett kérdése a migrációs jelenségekre adott állami válaszok problematikája, illetve a szűken vett jogi, jogtudományi elemzések ma már a migrációs jelenségek vonatkozásában is szükségképpen ki kell, hogy egészüljenek az egyéb társadalomtudományi – így politikatudományi, arról leváló közpolitikai, szociológiai és egyéb – érvekkel, megközelítésekkel.

Az államról való tudományos igényű gondolkodás évezredek óta maga is a jó élet feltételeit és garanciáit keresi, vagyis azt, hogy milyen legyen, s hogyan is jöhetne létre az a közösség, amelyben adottá válik a boldog élet lehetősége. A *Jó Állam* gondolata és problematikája, a jó állam fogalmának és tartalmának meghatározása állandó feladat mind a közösség tagjai, mind pedig vezetői számára. Az államról való elmélkedés már az ókorban megkezdődött, s az államok kialakulása során elsődleges kérdés volt, hogy hogyan érhető el a jó állam, s milyen a jó állam vezetése, politikai berendezkedése, hogyan lehetséges e feltételek stabilizálása, állandósítása. Az állami fejlődés minden fázisában jelen volt az állam megfelelő működtetésének kérdésköre, mint vizsgálandó lényeges kérdés. A társadalmi modellek kialakulásával egyidejűleg megjelentek a közjó, közérdek, közcél, közszükséglet, közfeladat fogalmai, s általánosságban is elmondható, hogy az idő előrehaladtával a felsoroltak mindegyikének bővült a tartalma.

---

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP 15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye együttműködésével készült.

Az állam a társadalmi célok megszervezését és elérését, a közjó legmagasabb szintű kibontakozását és a közszükségletek legjobb minőségű kielégítését szolgálja. E szolgálatban az állam nemcsak a társadalmi, hanem a szűkebben vett gazdasági folyamatokkal is kapcsolatban áll: megalkotja a jogszabályokat, hatósági tevékenységet lát el, gondoskodik a rendelkezésre álló források elosztásáról és megszervezi a piaci életet.<sup>2</sup>

A 20. századi magyar közigazgatás egyik legjelesebb tudósa, Magyary Zoltán arra kereste a választ mind a hazai, mind a külföldi tapasztalatok alapján, hogy milyen típusú és felépítésű közigazgatás szolgálja leginkább a közös érdekeket és a hazát. Tudományos műveiben kiemelte, hogy a tisztviselők képzése elengedhetetlen a jelen és a jövő közigazgatása szempontjából, és „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon szolgálja”. Európai Uniós mintára számos közigazgatás-fejlesztési programot dolgoztak ki Magyarországon is a 2011. évtől kezdődően. A program az Alaptörvény XXVI. cikkében megfogalmazott célnak kívánt eleget tenni: „Az állam – a működésének hatékonysága, a közszolgáltatások színvonalának emelése, a közügyek jobb átláthatósága és az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében – törekszik az új műszaki megoldásoknak és a tudomány eredményeinek az alkalmazására”.

A jó, mint fogalom vagy jelző értelmezése korántsem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik. A tanulmány első része arra keresi a választ, hogy mikor tekinthető jónak és hatékonynak egy állam, miként mérhetők egy humanitárius skálán egy állam vezetésének szociális intézkedései. Az állammá alakulás kezdeti szakaszainak áttekintésével átfogó képet kaphatunk arról, hogy a fejlődés honnan hová jutott el, milyen fokú védelmet biztosított a vezetés az akkori közösség tagjainak, illetve napjainkban mit nyújt az állam az állampolgároknak. Ekképpen a tanulmány annak érzékeltetésére is szolgál, hogy mi a különbség a közösségi együttélés, illetve az állampolgári lét között. A jó állam feltérképezése során górcső alá kerülnek a közjót leginkább befolyásoló és meghatározó tényezők, így a lakosság jövedelmi helyzete, a szociális juttatások, a foglalkoztatottság, az oktatás, az egészségügy, és a közteherviselés rendszere. A jó állam – tudományos elemzések alapján is igazolt – kiemelt mércéje a demokrácia érvényesülése, így a demokratikus elvek körében a politikai verseny, a politikai részvétel, a társadalmi részvétel,

---

2 FEJES Zsuzsanna – KISZELLY Zoltán – PÁL Gábor – SZENTPÉTERI NAGY Richard: *Demokrácia*. In: KAISER Tamás: *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2014, 167.



a demokratikus szabadságjogok, a sajtószabadság és szólásszabadság, valamint a választási rendszer sajátosságai kerülnek bemutatásra. Mindezekkel összefüggésben, a tanulmány keretként elengedhetetlen a jó állam jogállami követelményeinek elemzése is.

A tanulmány második szakasza az afrikai migráció elsődleges állomása- it, annak hátterét és jellemzőit, a migrációt kiváltó tényezőket, továbbá a migráció kezelésére vonatkozó modelleket mutatja be. Célja egyrészt annak vizsgálata, hogy Afrika mely területeiről, milyen céllal és okokkal vándorolnak el az afrikaiak, másrészt az elmúlt évek afrikai migrációs trendjének, valamint a legális és illegális migráció kezeléséhez kötődő – s a jó állam jelenségeitől is elválaszthatatlan – intézkedések megismerése. Fontos már előzetesen ki- emelni, hogy az afrikai vándorlás sokkal inkább a kontinensen belül zajlik, az afrikai vándorlók előszeretettel választják egy észak-afrikai állam valamelyikét, mintsem, hogy a kontinensen kívülre, más térségek irányába mozogjanak. A kontinensen belüli, délről északra irányuló migráció elsődleges okai is a magasabb életszínvonal reményében rejlenek.

A magyar és nemzetközi szakirodalom legnagyobb része, az állam és a migráció kérdéseinek tárgyalásakor, elsősorban a jogi instrumentumokra és a nemzetközi összefogás lehetséges módozataira fókuszál.<sup>3</sup> S valóban, a nemzetközi tapasztalatok alapján azt is eredménynek kell tekintenünk, ha az állam hatékonyan tud kezelni migrációs folyamatokat és képes a jog keretein belül beilleszteni a társadalomba befogadott külföldieket, természetesen az állam érdekeit szem előtt tartva, s egyúttal próbára is téve a jóléti állam alkalmazkodóképességét.<sup>4</sup>

## 2. A jó és hatékony állam feltérképezése

Az állam és a jog, valamint a politika tulajdonképpen egyidejűleg fejlődött, s kialakulásuk ugyanannak a fejlődési ciklusnak a különböző, de szoros össze- függést mutató részeit képezi. Kialakult a vezetők szerepe, a javak termelé- sének folyamata, a munkamegosztás, a közösségek közötti kapcsolattartás folyamata, a tulajdonviszonyok és vagyoni viszonyok szabályozása.

3 Lásd például: BESENYŐ, János – MARSAI, Viktor (ed.): *The Dynamics of Conflicts in Africa in the Early 21<sup>st</sup> Century*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; illetve RIXER, Ádám (ed.): *Migrants and Refugees in Hungary: a legal perspective*. Budapest, KRE, 2016.

4 RIXER Ádám: *A mai közigazgatás a jó állammal szembeni elvárások tükrében*. In: SZI- GETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról. Elmélet és kihívások*. Budapest, L' Harmattan Kiadó, 2012, 113-115.

A jó állam egy polgáraival fennálló érzelmi kötődést is kialakít, és arra törekszik, hogy támaszt és segítséget jelentsen, ahelyett, hogy akadályokat teremtené. A jó állam *valódi* fogalmának meghatározása minden esetben az államot alkotó polgárok ítéletétől függ. Ez az ítélet megszámlálhatatlanul sok tényező kölcsönhatásának eredménye. Az egyének jóllétét befolyásolja ugyanis a jövedelmi és anyagi helyzet, a családi és foglalkozási státusz, az életkor, képzettségi szint, az egészség, a lakáskörülmények, a szociális juttatások köre és a biztonság számos egyéb összetevője. A felsoroltak mindegyike közigazgatási és szervezési kérdés is egyúttal. A közigazgatás fogalmát szintén nehéz meghatározni egyetlen mondattal. A legtöbb egyetemi tankönyv a következőképpen (vagy ehhez nagyon hasonlóan) határozza meg a közigazgatást: olyan közhatalom birtokában (is) végzett igazgatási tevékenységkomplexum, amely az államszervezetben törvényi keretek között, jogilag részletesen szabályozottan, s a társadalom egészét átfogóan valósul meg; rendeltetése a közcélok, közérdek érvényesítése egy elkülönült szervezetrendszeren keresztül, sajátos jogállású tisztviselőkkel.<sup>5</sup> Tehát a közigazgatás a közösségi célok elérésére irányuló tevékenységek összehangolását látja el. Az állam pedig az önkormányzatok jogi szabályozásának formájában is elismeri a helyi közösségek akaratát.

Állam és állampolgár relációban folyamatos fejlődésben vannak a jó állam fogalmához tartozó kritériumok. A különböző politikai, társadalmi és történelmi események más és más felépítésű közpolitikai modelleket és kormányzati mechanizmusokat alakítottak ki. Mivel a közigazgatás legfőbb szerve a Kormány, az államszervezési kérdések igen szoros kapcsolatot mutatnak a politikai célokkal, azon túlmenően a jogalkotási folyamatokkal, ezért egy-egy időszak elemzése során lényegesek az aktuális (vagy éppen tartós) politikai jellegzetességek is.

Hazánkra kitérve, Dr. Jenei György szerint, Magyarországon *hagyományosan* a „felülről lefelé” rendszer következtében általánosnak mondható a felelősségáthárítás, illetve a demokratikus kontroll, az elszámoltathatóság és átláthatóság gyengesége.<sup>6</sup> Az érdekegyeztetés fejletlensége miatt gyenge minőségű a közszféra döntéshozatali kapacitása, s ennél fogva a döntések

---

5 FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog*. Általános rész I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 17.

6 DR. JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről*. In: HOSSZÚ Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején*. Budapest, Complex Kiadó, 2010, 72-73.

végrehajtásának hatékonysága is.<sup>7</sup> Miközben a társadalmi visszajelzés lenne a legfontosabb közigazgatási indikátor, a politikai döntések utóbb nem kerülnek értékelésre és a jogszabályban előírt utólagos hatásvizsgálatokat is csak nagyon felületesen vagy egyáltalán nem hajtják végre az érintett szereplők – olvashatjuk Jeneinél. Izgalmas kérdés, hogy az elmúlt tíz évben mindez változott-e, s ha igen, milyen módon?

Osborne és Gaebler a következőképpen vélekedik a jó kormányzásról: decentralizált (megosztott), eredményorientált, állampolgár-orientált, jövőorientált és vállalkozó szellemű.<sup>8</sup>

A társadalmi jóllét elsődlegesen a lakosság életkörülményeinek minőségével mutat szoros összefüggést. Az egyik legjelentősebb indikátor a családok/háztartások anyagi és jövedelmi helyzete, vagyoni viszonyai. A Központi Statisztikai Hivatal a háztartás fogalmát a következőképp határozza meg: olyan közösség, amelyben a rokoni kapcsolatok meglététől függetlenül, a tagok egységet képeznek fogyasztás és jövedelem szempontjából, továbbá az életük vitelével együtt járó költségeket is részben vagy egészében közösen viselik. A háztartás és a család definíciója nem azonosak, a háztartás meghatározása során leginkább a gazdasági elemeken van a hangsúly.<sup>9</sup> A háztartások rendelkezésére álló anyagi és jövedelmi források kihatnak például az emberi kapcsolatokra, a fizikai és szellemi állapotra, az egészségre, az oktatásban való részvételre, s a lakókörnyezetre is. A jövedelmi helyzet feltérképezése során indikátorként a lakosság átlagjövedelme, azon belül is a nettó elkölthető jövedelem elsődleges, hiszen ez a mutató tükrözi leginkább az életminőséget (a mutatókat általában forintban, euróban vagy a hazai GDP százalékában mérik). Az elkölthető nettó jövedelem megmutatja azt az összeget, amely fogyasztásra és felhalmozásra fordítható, vagyis a kötelező kiadások levonása után fennmaradó tiszta összege. A jövedelmi helyzeten belül részletesebb képet kapunk az életminőségről további, ún. részmutatók vizsgálatával.<sup>10</sup>

Az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) által folytatott vizsgálatok tapasztalatai alapján megállapítható, hogy a foglalkoztatottság

7 Uo.

8 OSBORNE, David – GAEBLER, Ted: *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Addison-Wesley Publishing Co., 1992, 156.

9 [http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p\\_kiadvany\\_id=1032431&p](http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=1032431&p) (2018. 04.26.)

10 KAISER Tamás – KIS Norbert (szerk.): *A jó állam mérhetősége*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014. <https://akfi.uni-nke.hu/document/akfi-uni-nke-hu/a-jollam-merhetosege-2.original.pdf> (2018.04.15.)

mérésének szempontjából a munkaviszonyban állóknak a teljes munkaképes korú népességhez viszonyított, százalékban meghatározott aránya a fő mutató, amely jól tükrözi, hogy egy adott országban a kormányzati intézkedések milyen mértékű és intenzitású munkavállalást eredményeznek.<sup>11</sup> Az Eurostat rendszeresen készít munkaerő-piaci statisztikákat mind egyénekre, mind a háztartásokra és vállalkozásokra történő lebontásban. Vizsgálja az állásajánlatok számát, a bruttó és nettó keresetek alakulását, a nemek közötti bérkülönbségeket, a minimálbéretet, a munkaerőkkel járó költségeket (bérköltségi adatokat), a munkahelyi vitákat és rendezési hatékonyságukat stb.<sup>12</sup>

Az Európa Unió a munkanélküliség és a foglalkoztatottság egységes mérésére az ún. Labour Force Survey-t (LFS) alkalmazza, amely mindenkit, aki egy adott héten minimum egy órás, jövedelmet biztosító munkát lát el vagy állandó munkahelyétől csak ideiglenesen (szabadság, betegség, gyermekvállalás miatt) maradt távol, foglalkoztatottnak tekint.

Az Eurostat a jó állam mércéjeként különböző kategóriákban méri a munkaerőpiaci-politikák (*Labour Market Policy*) sajátosságait is, így pl. a munkahelyi rotáció, a munkavállalás ösztönzése, az oktatás, a támogatott foglalkoztatás és rehabilitáció, a startupok létrehozásának ösztönzése körében.

Egy jó állam kiemelt célként kezeli az oktatási rendszer javítását is. A mindenkori központi költségvetés nagy hányada kerül az oktatási intézmények finanszírozására, a diákok támogatására, a tananyag és tanrend összeállítására, az infrastruktúra és humán feltételek fejlesztésére, a tanárok képzésére és továbbképzésére, a férőhelyek és kapacitások meghatározására. A tapasztalatok alapján leszögezhető, hogy elsődlegesen nem az iskolai végzettség határozza meg az egyén munkaerő-piaci értékét, ennek ellenére egy jó államnak azért kötelessége jól megszervezni az oktatási rendszerét, hogy állampolgárai számára adott legyen annak a lehetősége, hogy képesítése folytán szembe tudjon nézni az élet kihívásaival, munkát találhasson, családot alapíthasson és hozzájárulhasson a társadalmi értékkeremtéshez. Fontos, hogy az oktatás mindenki számára elérhető legyen, s a tehetség kibontakozását ne akadályozza a csak egy szűk réteg számára megfizethető tandíj. Az oktatás megszervezésével megakadályozható a társadalmi leszakadás jelensége.<sup>13</sup> Az államok oktatási rendszerének eredményességéről többféle típusú felmérésekből tájékozódhatunk. Mind közül a legnépszerűbb a PISA-felmérés (15 éves diákokra vonatkozó

---

11 OECD: *Factbook. Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris, 2008, OECD Publishing.

12 [http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market) (2018.04.30.)

13 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 1.§ (1) bekezdése.

felmérés) és az oktatási intézmények és a tanulók tudásszintje változásának összehasonlítására szolgáló kompetencia-felmérések. A PISA-felmérés három területen mér: szövegértés, matematika és a természettudományok oktatási minőségét. A jó minőségű oktatás megszervezésével tehát az állam nemcsak az egyéni fejlődést teremti meg, hanem előirányozza a társadalmi és gazdasági értéknövekedést is, hiszen *„a köznevelés egyetemlegesen szolgálja a közjót és a mások jogait tiszteletben tartó egyéni célokat”*<sup>14</sup>

Az oktatás mellett, az egészség az egyéni lét és önmegvalósítás első számú feltétele, amely meghatározza az életminőséget. Az egészség kihatással van az egyén sorsára, családjára, munkájára, ezen keresztül pedig az egész társadalomra. Az állam célja a lakosság egészségi állapotának fejlődése, s az egészséget befolyásoló eszközrendszer és feltételrendszer kiépítése. Az egészség biztosításának feltétele az egészség fejlesztése és a betegségek megelőzése, elkerülése. Az egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáférés megteremtése és a speciális szabályozási környezet kialakítása az állam elsődleges feladatai közé tartozik. Alkotmányos alapjog, hogy az egészségügyi szolgáltatások igénybevétele körében az esélyegyenlőség elve érvényesül. A fejlettebb országokban az egészségügyi kiadások nagy része közkiadás, így az állami működés megfeleltetése az egészségügyi szektort döntően befolyásolja.<sup>15</sup> Az állam feladatai ebben a szektorban különösen a jól képzett és jól megfizetett munkaerő rendelkezésre állása, a jó minőségű gyógyszerekhez és technológiákhoz való hozzáférés, az egészségügyi szolgáltatások állami finanszírozása, az egészségügyi intézményrendszer kiépítése és működtetése (kórházak, rendelők fenntartása) és a fejlesztéspolitikai célok megfogalmazása, kutatás támogatása stb.

### **2.1. A jó állam elsődleges feltétele, a demokrácia és a jogállamiság érvényesülése**

A jó kormányzással kapcsolatos kutatások arra keresik a választ, hogy a különböző országok kormányai (illetve bizonyos esetekben a nemzetközi aktorok) milyen intézményrendszer segítségével végzik ezt a tevékenységet. A demokrácia egy ógörög eredetű szó, illetve kifejezés (démosz=nép), amely a nép uralmára utal. A demokrácia fogalma ott lép be a jó állam feltérképezésébe, amikor megvizsgáljuk, hogy a kormányzás résztvevőit hogyan választják meg, munkájukat hogyan ellenőrzik, van-e mód arra, hogy nem megfelelő

14 A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 2.§ (2) bekezdése.

15 KAISER – KIS i. m. 72-73.

teljesítmény esetében intézményesített formában kikerüljenek a hatalomból. A Magyar Zoltán program keretében jött létre a Jó Állam Kutatóműhely, amely a demokrácia érvényesülése, illetve mérése kapcsán különböző aspektusokat, ún. hatásterületeket állított fel:<sup>16</sup> politikai verseny, politikai részvétel, társadalmi részvétel, jogállamiság, demokratikus szabadságjogok, sajtószabadság, szólásszabadság és a választási rendszer. A következőkben kissé részletesebben tekintjük át a felsorolt területek főbb jellemzőit.

A politikai verseny meglétének vizsgálata során arra keressük a választ, hogy a demokratikus működés jegyében a kormány biztosítja-e a befolyásmentes, tisztességes versenyt, teret ad-e más politikai erőknél (pártoknak, civil szervezeteknek stb.). A verseny megnyilvánulhat például abban, hogy szervezhető-e olyan program, amely nem a kormány támogatását szolgálja, létezik olyan működőképes média, amely más politikai hatalom kibontakozását szorgalmazza. Más erők jelenléte, vagyis a verseny, azért szükséges, mert ha a kormány működése során olyan súlyos hiba merül fel, amely megkérdőjelezi a további hatalomgyakorlást, továbbá nincs összhangban a többség érdekével és akaratával, jogi keretek között lehetőség legyen a kormány leváltására.<sup>17</sup>

A politikai részvétel meglétének vizsgálata során arra keressük a választ, hogy a közélet demokratikus működése érdekében a kormányzat megteremti-e annak a lehetőségét, hogy a társadalom egésze bekapcsolódjon a politikai döntéshozatal folyamatába: például a választás, népszavazás, népi kezdeményezés, egyesületi és gyülekezési jog, véleménynyilvánítási jog gyakorlásának adott-e a lehetősége. Ugyanide sorolandó a politikai verseny jellege, a pártrendszer struktúrája, a tiltakozási kultúra, az oktatási rendszer és tanterv, a részvételt ösztönző felhívások, hirdetések és kampányok.<sup>18</sup> A társadalmi részvétel kérdésköre szorosan összefügg a politikai részvételnél leírtakkal, megmutatja, hogy a társadalmi szervezetek és érdekcsoportok véleménye, álláspontja, esetleges szakmai javaslata milyen mértékben kerül figyelembe vételre a politikai döntéshozatal és tulajdonképpen a kormányzás során. A kapcsolat többnyire nyilvános diskurzus vagy egyéb érdek- és véleményegyeztető fórumok, vagy – újabban – a média útján tud kiépülni és fejlődni.

Magyarországra fókuszálva kiemelendő, hogy az Országos Érdekegyeztető Tanács (OÉT) a rendszerváltást követően 2010-ig működött Magyarországon,

---

16 FEJES et al. i. m. 178-180.

17 KENNETH, Benoit: Duverger's Law and the Study of Electoral Systems. *French Politics*, 2006/4, 69-71.

18 Jó Állam Jelentés 2017. <https://akfi.uni-nke.hu/jo-allam-jelentes/jo-allam-jelentesek/jo-allam-jelentes-2017> (2018.30.01.)

majd 2011-től a 2011. évi XCIII. törvénnyel létrejött Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács látja el a társadalmi egyeztetés szerepét, ahol – *elvilleg* – a társadalom egészére kiható kérdésekkel foglalkoznak a résztvevők. Mind a társadalmi, mind pedig a politikai részvétel körében fontosnak tartom megemlíteni a közérdekű adatigénylés<sup>19</sup> lehetőségét, melynek során a közügyek és közpénzek felhasználásának átláthatósága érdekében a társadalom viszonylag nagy köre hozzáférhet azokhoz az adatokhoz, amelyek állami vagy helyi önkormányzati (vagy egyéb közfeladat-ellátással megbízott szervezet) közfeladat-ellátáshoz kapcsolódó tevékenységére (hatáskörére, illetékességére, szervezetére) vonatkozik, ellenőrizve ezzel a döntéshozatal eredményességét, célszerűségét, szakszerűségét, várható hatásait. A közérdekű adatigénylés eszközeivel nyomon követhető, hogy az adott szerv eljárása a jogszabályi előírásoknak megfelelő volt-e, ami a kormányzatra nyomást gyakorol a törvényszerű döntéshozatali és tájékoztatási magatartás betartása tekintetében.<sup>20</sup> Az OECD által kezdeményezett kutatások eredményei is azt támasztják alá, hogy a jó állam – jó kormányzás elsődleges feltétele a társadalmi párbeszéd folyamatos fejlesztése (*Better Life Index* kutatás *Civic Engagement*<sup>21</sup> része foglalkozik konkrétan a témával) az átláthatóság és a közbizalom megalapozásának jegyében.

Természetesen az aktuális kormányok döntenek el, hogy mely kérdésekben folytatnak le hosszabb és részletesebb egyeztetéseket, amelyek eredményét később arra is felhasználhatják, hogy legitimációs alapot teremtsenek a jogszabályalkotásnak. 2010 után számos ún. nemzeti konzultáció került meghirdetésre Magyarországon, ezek keretében a Kormány az állampolgárokat közvetlenül kereste meg egyes témákban (migráció, családok stb.).

A jó államról való elmélkedés során feltétlenül szükséges utalni a jogrendszer sajátosságaira is. A *rule of law*, vagyis a jog uralma alá vetett állam egy olyan szabályozási keret felállítását követeli meg az államtól, amely meghatározza a működés mindenre kiterjedő, szervezett határát. Ha nem lenne jog, s nem lennének szabályok és azok betartatására hivatott intézmények, rövidesen anarchia alakulna ki. A jogrendszer kialakítása egyrészt utat épít az alapvető jogok (személyi és politikai jogok) elismerésének és érvényesülésének, másrészt kordában tartja a közhatalom mindenkori birtokosainak hatalomgyakorlását. A demokrácia érvényesülésének egyik pillére, hogy a résztvevők szabadon, korlátozásmentesen és negatív szankciók nélkül kinyilváníthassák véleményüket, állás-

19 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény.

20 FEJES et al. i. m. 186.

21 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/civic-engagement/> (2018. 04.30.)

pontjukat, tetszésüket, avagy nemtetszésüket az állami irányítással, döntésekkel, szervezetekkel, jogszabályokkal vagy akár a vezetők személyével kapcsolatosan. A demokratikus állami berendezkedésekben tehát a vélemény-nyilvánítás joga alkotmányos alapjog, amelyből a politikai jogok eredeztethetőek. A kormányzat és a lakosság közötti dialógus legelterjedtebb eszköze a média, amely a társadalom hangjának kifejezőeszköze, s értékelésének visszatükröződése.

Egy jogállamban kizárólag mindenki számára hozzáférhető jogszabályokkal lehet előírni kötelező magatartási normákat. Fontos jogállami követelmény a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, ami annyit jelent, hogy nem vezethető be olyan jogszabály, amely a szabályozással érintettek számára kötelezettséget, terhet állapít meg a megalkotástól visszamenőleges időre. A jogszabályok nem lehetnek egymással ellentmondóak és nem fogalmazhatnak meg lehetetlen célokat és elvárásokat. Egy jogszabály megalkotása során kellő időt kell biztosítani alkalmazásának felkészülésére, ami technikailag úgy valósul meg, hogy a jogalkotásra feljogosított szerv gondoskodik a kihirdetésről (közzétételről) és a hatályba lépésről, valamint arról, hogy közöttük megfelelő idő teljen el. Ezt nevezzük a közjogi érvényesség követelményének.

A joguralom kifejezés Albert Wenn Dicey megfogalmazásával terjedt el a szakirodalomban. Véleménye szerint a kormány nem rendelkezik önkényes hatalommal, a jog a kormány, s így a hatalom felett áll. Azt is hangsúlyozta, hogy a törvény előtti egyenlőség a rendes bíróságok döntésinek mindenki számára kötelező elfogadásában ölt testet.<sup>22</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke kimondja, hogy minden Európai Unió tagállamban kötelező fenntartani a jogállamiságot, további cikkek pedig arról rendelkeznek, hogy azokban a tagállamokban, ahol a jogállami követelmények megsérülnek, szankciók alkalmazhatók és megvonhatók meghatározott tagállami jogosultságok.

### **3. A migráció, mint komplex és globális jelenség**

A migráció az egyének vándorlása és tartós, de nem feltétlenül végleges lakóhely-változtatása, amely valamennyi országot érintő, rendkívül összetett társadalmi jelenség. A migráció koronként változó intenzitással a történelem kezdete óta korunk meghatározó tényezője, egyike azoknak a globális világ központi kérdéseinek, amelyek a nemzetközi politikai életet foglalkoztatják. Komplex kérdéskör, amely gazdasági és demográfiai aspektusaiban ragadható meg leginkább. A migráció folyamatának kezelése napjainkban

---

22 FEJES et al. i. m. 275.



olyan feladatot és kihívást jelent a világ politikai vezetői számára, amelyet a felmerülő problémák katalogizálásával, illetve összehangolt módon lehet csupán kezelni. A 2001. szeptemberi 11-i terrortámadás, valamint az azt követő egyéb merényletek sok esetben megnehezítették a kisebbségek és a többségi társadalmak viszonyát, valamint új fejezetet nyitottak a 'nyugati világ' más kultúrákra vonatkozó látásmódjában is.<sup>23</sup> A szélsőséges és egyben eltérő meggyőződések miatt a migráció kérdése manapság az egyik legérzékenyebb téma, amely a véleményt formálókat foglalkoztatja, és amelyet számos esetben az ismeretek hiánya jellemez.

A közelmúltbeli események egyértelműen megmutatták, hogy az Európai Uniónak továbbra is komoly kihívásokkal kell szembenéznie a migráció területén. Világossá vált egyrészt, hogy az Unió nem rendelkezik megfelelő eszközökkel ahhoz, hogy a nagyobb migrációs hullámmal érintett államokat segítse, másrészt, hogy az illegális migráció leküzdése ellen az uniós határszakaszokat meg kell erősíteni.

Az afrikaiak száma elenyésző Magyarországon, azonban a magyar társadalomnak számolnia kell az afrikai migráció erősödésével, tekintettel arra, hogy a kontinens lakosságának hatalmas része képzetlen fiatalokból áll, akiknek a fejlettebb régiók felé történő migrációja számos okból valószínűsíthető. A migráció szabályozása rendkívül komplex és nehéz folyamat, amelyet a kapcsolódó témakörök, úgymint a határrendészeti és idegenrendészeti kérdések, a migráns munkavállalói jogok széles köre, valamint a bevándorlók integrációjának nehézsége is mutat.

#### **4. Afrikából Európába történő migráció – történeti nézőpontból**

Az emberiség története szorosan kapcsolódik a migránsok történetéhez. A vándorlás formájaként tekintünk a közösségen kívüli párválasztásra vagy a megélhetéshez kötődő szezonális, illetve végleges elvándorlásra, amelynek eredményeként a közösség egy részének távoli kontinensre történő áttelepedése valósul meg. Az afrikai társadalma(ka)t a több hullámban megvalósuló migrációs folyamatok formálták.

A migrációs folyamat Afrikában a civilizáció megjelenésével egyidős. Az utóbbi ezer évben a Szahara kiszáradásának következményeként – érdekes

---

23 RIXER, Ádám: The Refugee Issue in Sciences and Arts in Contemporary Hungary. *International Journal of Research in Social Sciences*, 2016, 6 (6), 11-25.

módon - nem következett be Afrika belső területeiről egy nagyobb migrációs hullám a kontinensen kívülre. A kereskedő karavánok szállító kapacitásának szűkössége miatt a sivatag átszelése is egyre nehezebbé vált, amely nem kedvezett a vándorlási folyamatoknak.

Az ókorban megjelenő afrikai rabszolga-kereskedelem kényszerű, nem szabad akaraton alapuló formája volt a migrációnak, amely által a mediterrán térségeket elárasztották az afrikai rabszolgák. A 16. századtól kezdődően nem csak a keleti, hanem a nyugati térségekben is a migráció e sajátos formája valósult meg, s a 18. századra éves szinten százezres nagyságrendet jelentett a rabszolga-kereskedelem. A rabszolgákat elsősorban nem Európába, hanem az amerikai kontinensre kényszerítették, azonban nem elhanyagolható annak a néhány tízezer rabszolgának a száma sem, akiket Európába hurcoltak. Főúri körökben elterjedté vált az inasként, kocsisként tartott rabszolga.<sup>24</sup>

A két világháború nagyszámú afrikait hozott Európába, az 1950-es évektől jelentős mértékben emelkedett az afrikai diákok száma Európában. Az 1960-as évektől kezdődően egyre nőtt az afrikaiak által lakott térségek száma, Európa déli részein Dél-Olaszországban vagy Dél-Spanyolországban a munkába állt bevándorlók folyamatos jelenléte megszokottá vált. Lényeges összefüggés, hogy az afrikai migránsok jelentős összegeket utaltak anyaországukba és ez komoly tételt jelentett az anyaország bevételeit tekintve,<sup>25</sup> különösen Nigéria, Szenegál és Sierra Leone esetében. A hazautalásra fordított összeg 2010-re a 300 milliárd dollárt (!) is meghaladta.<sup>26</sup>

### 5. Afrikai migráció napjainkban

Tekintettel arra, hogy a migráció eddig soha nem látott méreteket öltött, a 21. századot a tömegmigráció korszakának nevezhetjük. Az afrikai migránsok száma az egyes történelmi időszakokban nem egyformán alakult. 2010 körül a migránsok száma a világon kb. 214 millió volt, amely kiemelkedő mértékű, tekintve, hogy az ezredforduló időszakában még kb. 40 millióval kevesebb embert tartott nyilván az ENSZ.<sup>27</sup> A nemzetközi migrációs jelentések nem

---

24 BÚR Gábor – TARRÓSY István: *Az afrikai vándorlás hátteréről és jellemzőiről*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 99-100.

25 Uo. 101-102.

26 *United Nations: Sixty-fifth General Assembly Informal Thematic Debate AM & PM Meetings*, 19 May 2011. [www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11080.doc.htm](http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11080.doc.htm) (2018.04.15.)

27 Uo.

utalnak arra, hogy Afrika kimagasló mértékben venne részt a migrációban, a 2013-as információk alapján a Föld 232 millió vándora közül csupán 8 százalék (!) volt afrikai.<sup>28</sup>

A migrációs jelenségeket többféle módon csoportosíthatjuk, azonban a legegyszerűbb és legkézenfekvőbb megoldás a legális és az illegális migráció megkülönböztetése. Mindemellett egyéb tipológiák is léteznek, úgymint a szabályozott vagy a szabályozatlan migráció stb. Az utóbbi évekre a szabályozatlan migráció jellemző, amelynek okai főként a fegyveres konfliktusok számának növekedésében rejlenek. Az ENSZ 2050-re – a 2010-es adatokhoz viszonyítva – kétszer annyi migránssal számol, akik majd egyrészt a fejlődő világból valamely más fejlett országba költöznek, másrészt a fejlődő világ valamelyik országából egy másik fejlődő országba vándorolnak. 2005-ös adatokat tekintve megállapítható, hogy az elvándoroltak elsődleges célállomása Európa és Ázsia, ahova a migránsok 62 százaléka érkezik. Európa csupán néhány százalékkal előzi meg Ázsiát, miközben Latin-Amerika és Óceánia 'lemaradása' jelentős.

A migránsok a magasabb jövedelemmel rendelkező országokat részesítik előnyben. A felsőfokú szakképzettséggel rendelkezők fejlett országokat választanak, így Angola, Ghána vagy Kenya is azok közé az országok közé tartozik, amelyeknek magasabban képzett lakosai fejlődő országokba települtek át. Meghatározó a felsőoktatás „elszívó” képessége is, így számottevő azoknak a külföldön diplomát szeretteknek a száma, akik abban az országban maradnak, ahol korábban tanultak.

Afrikát gyors demográfiai növekedés jellemzi, amelyet nem képes követni a munkahelyek száma, így a vándorlás mondhatni 'eleve elrendeltetett' az afrikai lakosság számára. A kontinens népessége rohamos léptékben nő, páratlan a demográfiai robbanás, amelyet az ENSZ demográfiai előrejelzése is mutat. A lakosság várható létszáma 2030-ra másfél milliárd fő, 2050-re pedig kétmilliárd fő lesz Afrikában.

A háborús konfliktusok csökkenése a kontinensen belüli menekültek számának visszaesésével is jár: míg 1990-ben 5 millió volt az Afrikában élő menekültek száma, 2010-re ez a szám kb. 2,2 millióra csökkent; ők többnyire a Kongói Demokratikus Köztársaságban, Szudánban vagy Csádban zajló háború vagy polgárháború katasztrófái előtt menekülők voltak. Mindemellett nem hanyagolható el azoknak a száma sem, akik saját országukban élnek

28 TARRÓSY István: *Afrikai migrációs folyamatok*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – VÖRÖS Zoltán (szerk.): *Migráció a 21. században*. Pécs, ID Research Kft. – Publikon Kiadó, 2016, 233.

menekültként (!). A menekültek valódi terhet jelentenek a befogadó ország számára, így nem véletlen, hogy napjainkra az eddig hagyományosan befogadó országoknak tekinthető Ghána vagy Nigéria is kibocsátó országokká váltak. Elefántcsontparton jelentős mértékű volt a migránsok aránya, amely 2008-ban az összlakosság 15 százalékát tette ki. Ugyanakkor a migránsok elleni erőszakcselekmények, valamint a kialakult polgárháborúk megváltoztatták az ország eddigi szemléletét a migránsok befogadására vonatkozóan. A jövőre való tekintettel nem elhanyagolható kérdés és komoly kihívások elé állítja az afrikai országokat a migránsok befogadása.

Kelet- és Dél-Afrika régóta kiemelt célpontja az ázsiai származású migránsoknak, akik ideiglenes munkavállalóként vagy tartós letelepedőként érkeznek az országba. Az elmúlt években az Afrikába érkező migránsok közül a kínai bevándorlók száma jelentős növekedést mutatott. E jelenség hátterében a McKinsey Global Intézet 2010. jelentése szerint „*az 'oroszlán gazdaságok' progresszív növekedése és Afrika általános globális felértékelődése, gazdasági, befektetési lehetőségeinek bővülése, új piacainak vonzereje áll, s e változás a kínai és más vállalkozókat és kereskedőket egyre komolyabban érdekli*”.<sup>29</sup> A kínai migránsok számaránya elenyésző, 2013-ban 1 és 2 millió fő közötti számban vannak jelen a kontinensen, azonban az elmúlt évtizedben néhány államban kiugróan magas lett kínai közösség lélekszáma. Létszámuk három afrikai államban – így különösen Mauritiuson, Reunionban<sup>30</sup> és Namíbiában – haladja meg a teljes lakosság egy százalékát. A jobb élet reményében többnyire ott bukkannak fel, ahol megjelenik kínai tőke. A kínaiak számára a család többszintű kötelezettséget jelent, tekintettel arra, hogy az ősi hagyomány szerint a gyermeknek nemcsak magát és a szüleit, hanem nagyszüleit is el kell tartania.<sup>31</sup>

Afrika Kínával való kapcsolatának fejlődése a Kínába vándorolt afrikaiak számára is megmutatkozik, tekintettel arra, hogy a kínai kormány tanulmányi céllal rengeteg ösztöndíjat hirdet meg Afrika-szerte. Emellett a diákok költségtérítéssel kínai diplomataprogramhoz is tudnak csatlakozni. A vegyes házasságok emelkedésével a bevándorló férjek jogai és vízumkötelezettsége

---

29 ROXBURGH, Charles et al.: *Lions on the move: The progress and potential of African economies*. McKinsey Global Institute, 2010. [https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global%20Themes/Middle%20East%20and%20Africa/Lions%20on%20the%20move/MGI\\_Lions\\_on\\_the\\_move\\_african\\_economies\\_full\\_report.ashx](https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Global%20Themes/Middle%20East%20and%20Africa/Lions%20on%20the%20move/MGI_Lions_on_the_move_african_economies_full_report.ashx), (2018.04.18.)

30 Nem önálló államként, hanem Franciaország tengerentúli megyéjeként.

31 TARRÓSY István: *Afro-ázsiai dinamikák – Tanulmányok ázsiai államok afrikai szerepvállalásáról*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2016, 100-101.

vonatkozásában rengeteg megoldandó kérdés merül fel, amelyet a jövőben tisztázni szükséges.<sup>32</sup> India évszázados afrikai kapcsolatairól is érdemes említést tennünk, hiszen az indo-afrikai kapcsolatok nagymértékben kötődnek az Afrikába tartó indiai bevándorlókhoz. Az indiai kormány Afrikával kapcsolatos stratégiai kérdéseinek rögzítése érdekében 2008-ban fogadta el a Delhi Deklarációt, amelynek része egyrészt az indiai-afrikai csúcstalálkozó, amely három évente ismétlődő együttműködési ciklust rögzített a két kontinens között, másrészt az India-Afrika Projekt Partnerségi Fórum, amely az exportban érdekelt Afrika felé irányuló indiai cégek finanszírozását segítette. Az afrikai kapcsolati háló, valamint a kontinensen élő indiai diaszpóra erősítése érdekében India új eszközöket határozott meg a partnerség előmozdítása érdekében. 2010-ben az Afrika-India Együttműködési Keretmegállapodás és Akcióterv kibővítése, 2011-ben a második Afrika-India Fórum megrendezése tovább fejlesztette a kontinensek közötti együttműködést.

Az afrikai térség infrastrukturális fejlesztése mellett rengeteg állami ösztöndíjat is hirdet az indiai kormány, ami reményeik szerint a kontinensek közötti legális migrációt és szakembercserét fogja tovább növelni. Mindezen túlmenően, a kontinens békéjének és biztonságának fenntartása érdekében India kiemelt jelentőséget tulajdonít az Afrikai Uniónak is.<sup>33</sup>

Az Európába tartó 'vándorok' esetében Észak-Afrika államai közül Líbia és Egyiptom kiemelt szerepet kap, amelyek sok esetben végső letelepedés helyszínévé is válnak. Líbia az 1973-as olajválságot követően fekete-afrikai migránsok tömegeit fogadta be, így nem véletlen, hogy még ma is rengeteg olyan migráns él az országban, akik annak idején munkavállalási vagy családalapítási célból érkeztek Líbiába.<sup>34</sup> Megállapítható, hogy az Afrikán belüli migráció elősegíti a munkanélküliség csökkentését, valamint egyértelmű, hogy a cirkuláris migráció – tehát a kibocsátó országba történő folyamatos visszatérés – elősegíti a regionális együttműködést és a magasan kvalifikált munkavállalók többirányú mozgását.

Lényeges kérdés a migráció biztonságpolitikai nézőpontja is, amennyiben a migráció képes működési terepet biztosítani a nemzetközi terrorizmusnak

32 MARSH, Jenni: *Afro-chinese marriages boom in Guangzhou: but will it be 'til death do us part'?* <http://www.scmp.com/magazines/post-magazine/article/1521076/afro-chinese-marriages-boom-guangzhou-will-it-be-til-death?page=all>, (2018.04.19.)

33 TARRÓSY (2016) i. m. 63-69.

34 TARRÓSY István: *Afrikai migránsok a fejlett világban – Migrációs trendek, integráció, tapasztalatok.* *OKRI Szemle*, 2012, (2), 76-89. [http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle\\_2011/009\\_tarrosy.pdf](http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/009_tarrosy.pdf)(2018.04.18.)

is. Ezt bizonyítják az 1998-as amerikai követség ellen elkövetett kelet-afrikai merényletek vagy az 1995-ös londoni öngyilkos robbantások, amelyek a migránsokkal szembeni közvélekedést negatív irányba befolyásolták. A londoni terrorakció azért is váltott ki az átlagost meghaladó indulatokat, mert az elkövetők olyan szomáliaiak voltak, akiket a brit hatóságok jelentős összegekkel támogattak.

George W. Bush már a 2001. szeptember 11-i merényleteket követően felismerte, hogy milyen veszélyeket rejt a kilátástalan afrikai helyzet, így együttműködő politikát ígért a kontinensnek. A kooperáció elsőként a katonai területen jelentkezett a Pán-Szahel Kezdeményezés keretében, amelyben az Amerikai Haderő Európai Parancsnoksága afrikai országok bevonásával programokat indított a nemzetközi bűnözés visszaszorítása érdekében.<sup>35</sup> A szétesett államok megerősítése a 21. század migráció elleni küzdelmeinek leghatékonyabb eszköze lehet.

A migráció kiváltó okait elemezve meg kell említenünk a természeti katasztrófák – szárazság, járványok, árvizek – által kiváltott menekülési kényszert, ami az afrikai lakosságot egyébként évezredek óta jellemzi. Az előrejelzések szerint a globális felmelegedés Afrika országait jobban fogja érinteni, ami párosulva a rendkívüli mértékű népességnövekedéssel a vízkészletek kimerülését fogja eredményezni, így nyilvánvaló, hogy a változás majd további népességmozgást generál. A folyók vízhozamának csökkenése, a víz szennyezettsége, illetve a vízkivétel olyan nem várt helyeken is természeti csapásokat fog előidézni, ahol ez korábban nem volt jellemző. A természeti katasztrófák kiváltotta menekülés tehát az ökológiai menekültek számának növekedését fogja eredményezni.<sup>36</sup>

A világtárlagnak megfelelően az afrikai népesség 3 százaléka tekinthető migránsnak. Manapság szerte a világban közel 140 millió afrikai származású ember él, akik elsősorban a rabszolga-kereskedelem révén kerültek el hazájukból. Évtizedek, illetve évszázadok óta élnek a kontinensen kívül, sokuknak egyáltalán nincs kötődése Afrikához. Az észak-afrikai migránsok többségének elsődleges célállomása Európa, míg a szubszaharai vidék képzettséggel nem rendelkező lakosai, a szomszédos országokban keresik boldogulásukat. A nyugat-afrikai, valamint a dél-afrikai migráció főként régióon belül zajlik, a déli migráció első állomása a Dél-afrikai Köztársaság.<sup>37</sup> 2011-ben az afrikai migráció

---

35 BÚR Gábor: Miért szegény Afrika? [http://publikon.hu/application/essay/168\\_1.pdf](http://publikon.hu/application/essay/168_1.pdf) (2018.05.7.)

36 BÚR – TARRÓSY i. m. 106.

37 *Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments*. World Bank Re-

fő irányai több esetben egybeestek az egykori gyarmatok anyaországaival, azonban új desztinációk is kiemelt szerepet kaptak. Mindezek alapján, az afrikai migráció elsődleges irányai *hagyományosan* Franciaország, Elefántcsontpart, Dél-Afrika, Szaúd-Arábia, az Egyesült Államok, illetve Nagy-Britannia.<sup>38</sup>

A migrációs nyomás, ahogyan ezt napjainkban is érzékelhetjük, egyre inkább Európa felé irányulva állandósul, tekintettel arra, hogy Afrikában a gyors népességnövekedés miatt rendkívüli mértékben nő a munkaképes korúak száma, ezzel szemben Európában prominens mértékben csökken. Nyilvánvaló, hogy Afrikában a népességnövekedés nem mutat párhuzamosságot a munkahelyek számának emelkedésével, ami a prognózisok szerint szintén kivándorláshoz fog vezetni. Az elvándorlás komoly kérdése szintén a képzett munkaerőt érinti, akik a jobb megélhetés, magasabb bérek reményében fejlődő országba költöznek. A befogadó országok e képzett munkaerőt igénylik; a szakemberek, mindenekelőtt orvosok és mérnökök elvándorlása komoly problémát jelent a kontinens számára, amelyet gazdasági kibontakozása érdekében ellenintézkedésekkel orvosolni szükséges.

A 2015-ös migrációs válság következményeként többször vetődött fel, hogy a fekete-afrikaiak el fogják árasztani Európát. E feltételezés azonban nem volt helytálló, ez több okból sem következett, következhetett be. A migrációs folyamatok tekintetében tehát leginkább ma is a kontinensen belüli migrációra érdemes figyelünk, továbbá az Afrika és Kína közötti migráció erősödésére. A szubszaharai területeken gazdasági növekedés figyelhető meg, amelyek egyértelműen Angolát, Etiópiát, Botswanát, Nigériát és a Dél-afrikai Köztársaságot érintik. A fejlett gazdaság, valamint a viszonylagos politikai stabilitás miatt az elmúlt években Dél-Afrikát jelentős mértékű bevándorlás jellemezte.

Ahogyan az már a fentiekből is következik, álláspontom szerint az Afrikából kiinduló vándorlással szemben kiemelt figyelmet igényel a kontinensen belüli, valamint az Afrikába irányuló migráció.<sup>39</sup> Az afrikai migrációt a nagyjából azonos számú, térségen belül mozgó, valamint a kontinensen kívülre távozó vándorlás jellemzi. 2015-ben több, mint 16 millió afrikai élt szülőföldjétől távol egy másik afrikai régióban, illetve hasonló számú afrikai élt a

---

port. Washington, World Bank, 2011. [www.siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPPECTS/Resources/476882-1157133580628/AfricaStudyChapter1.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/EXTDECPROSPPECTS/Resources/476882-1157133580628/AfricaStudyChapter1.pdf) (2018.04.16.)

38 KESERŰ Dávid – RADICS M. Péter: *Urbanizáció és vándorlás – afrikai útvonalak az Európai Unióba*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 136.

39 TARRÓSY (2016) i. m. 232.

kontinensen kívül. Az afrikai térségen belüli nemzetközi migráció a 2000-es évek óta kiemelkedő mértékben nőtt, azonban a legjelentősebb növekedés a kontinensen kívülre távozók számában mutatkozott meg. 2015-ben 9 millió afrikai születésű migráns élt Európában, 4 millió Ázsiában, illetve 2 millió Észak-Amerikában. Ezzel szemben Afrika csupán 2,3 millió ázsiai és európai bevándorló otthonává vált.<sup>40</sup>

Afrika lényeges, ún. migrációs folyosókkal rendelkezik, amelyek mindekelelt földrajzi fekvéséből, valamint történelmi hagyományaiból erednek. A legnagyobb migrációs folyosókat az észak-afrikai országok között találjuk, például Algériából, Marokkóból és Tunéziából Franciaország, Spanyolország és Olaszország felé haladva. Ezen felül jelentős munkaerő-migrációs folyosó kapcsolódik az Öböl-államokhoz, például Egyiptomból az Egyesült Arab Emírségekhez vagy Szaúd-Arábiához. Külön kiemelendő, hogy Afrikában a második legnagyobb migrációs folyosó Burkina Faso és Elefántcsontpart között található. E csatornák pillanatképeket mutatnak a migráció folyamatáról, általuk létfontosságú külföldi születésű populációk alakultak ki a célországokban.<sup>41</sup> 2016-ban – az északi térségben – Dél-Szudán rendelkezett a legnagyobb számú menekülttel, akik Ugandából és Etiópiából származtak.

A hosszú ideje tartó konfliktusok eredményeként a második legnagyobb számú menekült Szomáliából, ezen felül Szudánból, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságból, Eritreából és a Közép-afrikai Köztársaságból érkezett. Az észak-afrikaiak Európába és az Öböl-államokba történő migrációja releváns tényezője a térség migrációs dinamikájának, tekintettel arra, hogy az észak-afrikai népességvándorlás továbbra is a kontinensen kívüli országokra fókuszál. Míg a Marokkóból, Algériából vagy Tunéziából érkező migrációnak történelmi okai vannak (Európa földrajzi közelsége, valamint a korábbi munkaerő-toborzási megállapodások), addig az észak-keleti országokban (Egyiptom és Szudán) a munkavállalók kizárólag ideiglenes jellegű munkát keresnek. Az észak-afrikai migráció legfőbb mozgatórugója a származási és a célország közötti kimagasló mértékű jövedelemkülönbség és munkanélküliség, amelynek köszönhetően 2016-ban kb. 10,6 millió észak-afrikai élt Európában és mintegy 3 millió az Öböl-államokban. Az észak-afrikai kistérség a migránsok számára legfőképp tranzit területként szolgál, azonban figyelemre méltó,

---

40 LAUFER Balázs: *Az észak-afrikai migráció és politikai kételyek Európában*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 154.

41 IOM - *Word Migration Report 2018*. [http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2018\\_en.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf) (2018.04.25.)



hogy 2015-ben Líbia rendelkezett a legmagasabb számú, több mint 770 000 nemzetközi migránssal, valamint Szudánban is számottevő volt a külföldön – Dél-Szudánban, Eritreában, Etiópiában és Csádban – született és onnan érkezett népesség száma. Miközben Marokkót tradicionálisan kivándorlási országnak tekintettük, napjainkban egyre inkább célországá vált, beleértve Afrika más régiói országaiból származó bevándorlóit is, akik az Európába tartó útjuk megszervezéséig határozatlan ideig tartózkodnak Marokkóban.<sup>42</sup>

Az észak-afrikai migráció alapvető kiváltó okai a kistérségeken belül kialakuló, számos esetben erőszakkal járó konfliktusok. 2016 végén a szudáni menekültek többségének a szomszédos Csád és Dél-Szudán szolgált otthonul, ugyanakkor Szudán kiemelkedő jelentőségű, menekülteket befogadó ország is egyúttal, mintegy 400 000 dél-szudáni menekült befogadásával. Az észak-afrikai migráció további kiváltó oka a líbiai hullámzó biztonsági és politikai helyzet, amely szintén hozzájárult a menekültek és menedékkérők számának emelkedésében. Az észak-afrikai kistérségeknek szembe kell nézniük az Európa felé tartó, illegális migrációhoz kapcsolódó védelmi kihívásokkal, tekintettel arra, hogy 2016-ban mintegy 630 000 ember használta a közép-mediterrán útvonalat, az illegális bevándorlás legfontosabb útszakaszát. Ezen migrációs folyosók mentén a védelmi kihívások és az emberi jogok súlyos megsértése intenzíven valósul meg és magában foglal a tengeren, a sivatagban és más helyeken történő haláleseteket, a fizikai és érzelmi bántalmazást, az emberkereskedelmet, a csempészetet, a szexuális erőszakot, az önkényes fogva tartást, a kényszermunkát, a váltságdíjat, a zsarolást és számos egyéb emberi jogi jogsértést.

A nyugati- és közép-afrikai migránsok túlnyomó többsége a kistérségeken belül mozog, köszönhetően az egyes államok közötti vízummentességnek, amely a munkaerő-mobilitás szempontjából rendkívül fontos. A szabad mozgásról szóló megállapodások ellenére az illegális migráció továbbra is fennáll a nyugati és a közép-afrikai államok között, tekintettel arra, hogy a Földközi-tengeren keresztül Európába igyekvő migránsok esetében Nigéria kiemelkedő tranzit ország, valamint a szabad mozgással rendelkező területeken sem ritka a határokon átnyúló csempészet. Emellett számos nyugat-afrikai határ rendkívül porózus, biztonsági hiányosságokkal rendelkezik, amely kedvez az országok közötti illetéktelen mozgásoknak. A térség környezeti változásai hatással vannak a megélhetésre, a régiót a mezőgazdasági növekedés ellenére még mindig az élelmiszerbizonytalanság jellemzi. Az összetett és egymással összefüggő környezeti változások, mint például az aszály és az áradások, vala-

42 Uo.

mint az éghajlatváltozás mind hozzájárulnak a határokon átnyúló és országon belüli – vidék és város közötti – mobilitáshoz.

A kelet-afrikai migránsok három fő úti célja Európa, Dél-Afrika és a Közel-Kelet, amelyet négy útvonalon keresztül közelítenek meg: a nyugati út Szudánnal, Líbiával a Földközi tengeren keresztül Európába; az északi út Egyiptomon keresztül Izraelbe; a déli út a keleti folyosón keresztül Dél-Afrikába, valamint a keleti út Jemenen keresztül Szaúd-Arábiába vezet. A dél-afrikai kistérségben – hasonlóan a kelet-afrikai országokhoz – széles körben elterjedt az illegális migráció. Rengeteg bevándorló származik Etiópiából és Szomáliából, akik legtöbbször csempészet révén jutnak Afrika legdélebbi területeire. A szállítás során sokuk embertelen körülmények között utazva, gyakran fizikai erőszakot tapasztalva érkeznek a célországba, s jelentős azoknak a száma is, akik a durva körülmények miatt már az utazás során életüket veszítik.

### 5.1. A szubszaharai migráció és annak jogi keretei

A Szubszahara az afrikai kontinens déli része, a Szaharától délre elhelyezkedő terület, amelynek lakossága majdnem eléri a 800 millió főt. Megjegyzendő, hogy Afrika teljes lakossága kb. 1,2 milliárd fő. A saharai övezet elsivatagosodásának következményeként a saharai terület majdnem teljes mértékben lakhatatlanná vált, így választva el egymástól a Szaharától északra, illetve délre fekvő területeket. A szubszaharai lakosság – kivéve a Nílus-völgyében – a világ többi részétől jelentősen elszigetelődve él.<sup>43</sup>

A globális Dél fejlődő térségeinek népességrobbanása napi szinten jelent kihívást a kontinens települései és lakosai számára is. Az erős modernizáció és városiasodás ellenére a kontinens rurális jegyekkel írható körül, a vidéki nagyvárosok népességnövekedése nem az ide vándorlók száma miatt, hanem az eredeti városi népesség számbeli növekedése folytán valósult meg. A globalizációval együtt járó gyorsabb információcseré és közlekedés arra ösztönöz, hogy egyre nagyobb számban hagyják el a vidéki területeket. Előrejelzések szerint a következő tíz évben a városi újrakezdés érdekében rengeteg ember fogja elhagyni otthonát, amely azonban nem feltétlenül jelenti a magasabb életszínvonal lehetőségét, tekintettel arra, hogy az afrikai országok egyes térségeit a városi népesség illegális lakóhelyeken történő tartózkodása jellemzi. Az informális telepek nélkülözik az alapellátásokat, amely népegészségügyi problémákhoz vezet.

---

43 BÚR – TARRÓSY i. m. 107.

A népességnövekedéshez, valamint az éghajlatváltozáshoz fűződő problémák, mint az elsivatagosodás komoly problémákat okozott a kontinens talajainak termőképességében. Tekintettel arra, hogy a térségben az egy főre jutó élelmiszercsökkenés mértéke kimagasló, az élelmiszerválság nagyszámú tömegek vándorlásához vezet. A változékonny időjárás, a talajerózió, ivóvíz-mi-nőség alakulása és más környezeti problémák mellett az állami sérülékenység is kimagasló, amely az államok bukásához és ugyancsak a migrációhoz vezet.

Kiváltó tényező lehet egy-egy megoldhatatlannak tűnő etnikai probléma, a képzett munkaerő esetében a rugalmatlan kormányzati foglalkoztatáspolitiká, amely nem képes kezelni a munkanélküliséget, valamint a reálkeresetek esése vagy a fizetőeszköz gyengülése. Egyéb faktorok is közrejátszanak az elvándorlás hajlandóságában, például a magasabb jövedelem és életminőség megszerzésének lehetősége, amely motivációra készíti a képzett munkaerőt. A 2005-ös World Migration Report szerint az afrikai migrációt az alábbiak jellemzik: *egyrészt az afrikai migráció a nők irányába tolódik* (példaként említeném az 1998 és 2007 között kivándorolt képzett afrikai ápolónővéreket); *másrészt a „jólét” bizonytalanságának elkerülése érdekében a szubszaharai térségben a magasan képzett munkaerő nagyobb számban vándorol a fejlődő országokba*; harmadrészt nőtt az irreguláris migráció, amely például az Afrikából csempészett személyek számában mutatkozik meg; negyedrészt az Észak-Afrikán keresztüli tranzit migráció is felerősödött; ötödrészt a régiókon belüli különbségek is arra ösztönzik a lakosságot, hogy a jobb élet reményében más országba vándoroljanak; hatodrészt a *migráció számos esetben stratégiát jelent a gazdasági problémákkal történő megbirkózás vonatkozásában.*<sup>44</sup>

Fontos, hogy ismerjük a migráció és a fejlődés kölcsönös összefüggéseit, amelyek a képzett munkaerő elszívása miatt a fejlődő északi és a déli államok között felerősödtek. Amennyiben az a vélekedés kerül előtérbe, amely szerint a bevándorlók magukkal hozzák energiáikat, tapasztalataikat és eltökéltségüket a befogadó államba, a migrációval ún. *win-win*, mindkét fél számára előnyös állapotok jöhetnek létre.

A migrációból fakadó kihívások tekintetében 2006 júliusában, Rabat városában 57 afrikai ország, illetve az Európai Unió tagállamainak miniszteri tanácskozásán rögzítésre került az Afrika és Európa közötti együttműködés iránya. A tanácskozáson rögzítésre került, hogy az öregedő Európának bizonyos mértékű migrációra van szüksége. A megállapodást a 2006 novemberében,

44 World Migration Report 2015. [http://publications.iom.int/system/files/wmr2015\\_en.pdf](http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_en.pdf), (2018.05.6.)

a líbiai Szirtében megtartott találkozó erősítette meg, amelyen az afrikai és európai külügyminiszterek és kormányzati szereplők közös nyilatkozatot<sup>45</sup> fogadtak el a migrációhoz fűződő átfogó elvek alkalmazása, valamint a közös fellépés és felelősségvállalás céljaihoz igazodóan. Az eszmecsere 2007 júniusában, Madridban folytatódott, ahol is egy minden érintett országra kiterjedő hálózat majdani kiépítésének tervére helyezték a hangsúlyt. Ezt követően 2007 decemberében a lisszaboni EU-Afrika csúcstalálkozóra került sor, amelyen az Európai Bizottság felvetésére a migrációt támogató bővítésekre, valamint a képzett munkaerő kivándorlásának megállíttására helyezték a hangsúlyt. A konferencia legfőbb üzenete Európa részéről az afrikai igények támogatása volt.

### 6. Az afrikai migrációt kiváltó tényezők

Az afrikai lakosságra világviszonylatban alacsony mértékben jellemző a migráció, annak ellenére, hogy a kontinensen évről-évre jelentős népességnövekedés tapasztalható és az alacsony képzettségű munkaerő számára sincs biztosítva a megfelelő életminőség. A kontinens fejletlensége miatt kevésbé vonzó a külföldi munkaerő számára, szakképzett állampolgárait Európa és Észak-Amerika csábítja el.

A térség sajátossága, hogy elsősorban belső vándorlások jellemzik, amelyeket főként a menekültek, illetve a munkavállalási célú migránsok idéznek elő. Az egymást követő krízisek, valamint a Nyugat-afrikai politikai és gazdasági válságok új irányba terelték a migrációs mozgásokat, azonban az afrikaiak számára még mindig Európa és Észak-Amerika a migráció fő iránya. A vándorlás hatására új államok, például a Dél-afrikai Köztársaság vonzereje is megnőtt, azonban a kontinensen egyre súlyosbodó etnikai konfliktusok, a népességnövekedés, valamint a kiszámíthatatlan politikai helyzet tovább alakítja a migrációs irányokat. Mindezen belső tényezők mellett nem feledkezhetünk meg arról, hogy a globalizáció és a regionális integrációs törekvések is alakítják az afrikai migrációs folyamatokat.<sup>46</sup>

A túlszűfolt területek arra készítetik az embereket, hogy új célokat keressenek, ahol lehetővé válhat a megfelelő életminőség biztosítása. Az afrikai kontinens a Föld leggazdagabb térsége, azonban mégis ez az egyik legsze-

---

45 The Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development, 2006.

46 URBÁN Ferenc: *Az afrikai kontinens migrációs sajátosságai*, In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 115-118.

gényebb régió. Afrikában alacsony a képzettségi- és foglalkoztatási szint, az emberek sok esetben alultápláltak és munkájukért – a világ egyéb térségeivel, kontinenseivel összehasonlítva – alacsonyabb munkabéren részesülnek.

A kontinens elmaradottságának további oka a magas államadósság, amelynek törlesztésére az amúgy is alacsony nemzeti jövedelem nagyobb részét fordítják. Mindezen felül a növekvő népesség is tovább termeli a migrációra képes populációt. Az Afrikán belüli népességmozgások meghatározó tényezői a különböző konfliktushelyzetek, háborúk, polgárháborúk. Etnikai konfliktusokhoz vezet – egyéb okok mellett – a szegénység, valamint a rossz gazdasági helyzet is, amelynek hátterében, számos esetben szintén az etnikai összetételből következő, konfliktusokat eredményező okok állnak. Az elmúlt 50 évben a világban kialakult menekülthullámok közel fele Afrikában tört ki, ami tovább rontotta a kontinens kilátásait.

A kiváltó okokat vizsgálva a környezeti adottságokról, mint a migrációs folyamatokat leginkább befolyásoló tényezőkről is szükséges szót ejteni. A csapadék kiszámíthatatlansága nehezíti a mezőgazdasági termelést, az elsvatagosodás, valamint a csapadékmentesség az élelmiszertermelés csökkenéséhez vezetett. A stagnáló fejlődés nehezzé teszi az afrikai emberek túlélési és felemelkedési esélyeit. Magyarországra elsősorban tanulmányi céllal érkeznek afrikai migránsok (nigériaiak, egyiptomiak, ghánaiak stb.), azonban számuk igen csekély.

A migrációnak gazdasági nézőpontja is létezik, amikor a jobb megélhetés érdekében indulnak útnak az egyének, illetve családok. A fejlődő országok és a Nyugat között továbbra is éles szakadék húzódik, ami a népességvándorlás legfőbb mozgatórugója. A magas életszínvonal reménye miatt Európa és Észak-Amerika továbbra is vonzó afrikai embertársainknak, akik sok esetben az éhhalál vagy a fegyveres összeütközések elkerülése érdekében menekülnek.

## **7. A legális és az illegális migráció**

A fellángoló konfliktusok miatt az afrikai kontinens az elmúlt években újból a nemzetközi folyamatok középpontjába került. A 2013-as év elején kirobbanó mali krízis, valamint a Kongói Demokratikus Köztársaságban zajló polgárháborús helyzetek a világpolitika figyelmét Afrikára irányították. Napjainkban számos eljárás van folyamatban a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt, azonban ez idáig csupán a kongói polgárháborúval kapcsolatos esetekben szabtak ki börtönbüntetést, például a Közép-Afrikai Köztársaságban 2002 és 2003 között

megvalósított lakossággal szemben elkövetett kegyetlenségek miatt nem.<sup>47</sup>

A jelenleg is zajló menekültügyi válság idején érzékelhető, hogy több afrikai igyekszik elhagyni lakóhelyét és próbál bejutni Európába, illetve az Európai Unió tagállamaiba, azonban az afrikai migránsok zöme – ahogyan arra korábban is utaltam – továbbra is a kontinensen belül mozog.

Az Európa irányába történő mozgás háttérben történelmi okok, főként a gyarmati rendszer öröksége húzódik, amelynek következménye a diaszpórák kialakulása. A vándorok számára a szülőföldjüket elhagyni kényszerülők, majd a világ valamely más táján és más népek közé sodródott etnikumok jelenléte döntésük fontos befolyásoló tényezője, tekintettel arra, hogy az afrikai migránsok bíznak a célországban létező afrikai populáció támogatásában.<sup>48</sup> Megjegyzendő, hogy az Európába érkező afrikai migránsok túlnyomó része rendelkezik a belépéshez, az ott tartózkodáshoz, a kiutazáshoz vagy az ország területén történő átutazáshoz szükséges engedéllyel (vízummal), különösen azok az afrikai munkavállalók, akik cirkuláris migránsként, például egy-egy idény jellegű munka érdekében érkeznek a kontinensre. Mindezen felül fontos megjegyezni, hogy az Európába érkező migránsok többsége nem nélkülöző, pénztelen bevándorló, hiszen az Európába történő bejutás maga is jelentős költségekkel, és az Európai Unióban való létezés is jelentős anyagi és egyéb áldozatokkal jár.

A legális migránsok számára továbbra is vonzó célpont a kelet-közép-európai térség, azonban számukra a kialakult szigorú határellenőrzések miatt kedvezőbb célországgá vált Ázsia, így egy gazdasági migránsnak olcsóbb lehet az utazása például Kínába, és könnyebben juthat ottani vízumhoz is.

Magyarországon a jogszerűen tartózkodó afrikai migránsoknak többnyire sikerült megfelelően integrálódniuk, amit az is alátámaszt, hogy közülük sokan civil szervezetek munkájában vállalnak szerepet, valamint hídszerepet töltenek be szülőföldjük és választott hazájuk között. A hazánkban élő afrikaiak túlnyomórészt munkavállalási, illetve tanulmányi céllal érkeztek; a családegyesítési céllal érkezettek száma elenyésző. Az országban tanult afrikai diákok jelentős társadalmi tőkét jelentenek számunkra, ismereteik hazánk újrapozícionálást hivatottak megvalósítani. *„Annak érdekében, hogy a befogadó állam komolyan profitálhasson e kapcsolatból, tudnia kell, hogy*

---

47 *Elítélték a volt kongói aelnököt Hágában.* <http://www.euronews.com/2016/03/21/bunosnek-talalta-a-hoborus-bunokkal-vadolt-volt-kongoi-alenokot-jean-pierre-bem-bat-a-hagai-nemzetkozi-buntetobirosag>, (2018.04.15.)

48 TARRÓSY István: Afrikaiak a világban, afrikaiak Magyarországon – Elhanyagolt diaszpóra? *Modern Geográfia*, 2017/4, 5-6.

*ki, honnan és milyen céllal érkezik területére, meg kell tudnia szólítani őket, illetve bevonó stratégiát kell létrehoznia” – állítja Tarrósy.<sup>49</sup> A tanulmányi céllal történő belépés a migráció egészének egyik meghatározó területe, ezért az oktatási együttműködés kiemelten fontos Afrika és Magyarország között is. Továbbra is igaz az az állítás, miszerint a fekete-afrikai menekültek számára Magyarország nem elsődleges úti cél, azok az afrikai migránsok azonban, akik célországként Magyarországot választották, valódi otthonra leltek.*

### **7.1. Az illegális migráció veszélyei**

Európába a kvalifikált munkaerő helyett igen gyakran képzetlen munkavállalók érkeznek, akik számos esetben a felemelkedés esélyének elvesztése, valamint a társadalmi kitaszítottság, marginalizálódás következtében a bűnözés irányába terelődnek. Tekintettel arra, hogy az illegális migráció hátterében a szervezett bűnözés is jelen van, a migrációs politika prioritása a biztonság lett, így a bevándorlás biztonsági kérdéssé vált.

A szervezett bűnözés nemzetbiztonsági kérdéskör, mivel az illegális migráció mögött gyakran embercsempészet, gyermekkereskedelem, kényszermunka, valamint prostitúció húzódik meg. Hangsúlyossá vált a migráció kockázatainak számbavétele, Európai Unió szinten is. A bevándorlás súlyos belpolitikai kérdéssé vált szinte mindenütt, az európai nagyhatalmak számára fontossá vált a bevándorlás és a schengeni rendszer létének és tartalmának újragondolása.<sup>50</sup>

2011-ben az észak-afrikai társadalmi nyugtalanságot az ún. arab tavasz eseményei váltották ki. A líbiai harcok vagy a Tunéziában és Egyiptomban zajlott fegyveres konfliktusok hulláma kevés országot került el, így ezen államok tranzit- vagy célországgá váltak. Az Unió szabályozza ugyan a migráció kérdését, de számos vonatkozás kezelése tagállami hatáskörbe utalva létezik, s e kettősség mentén figyelhetők meg a legélesebb politikai harcok is. Nem elhanyagolható tény, hogy a legális migrációnak kedvező szabályozás az illegális migráció csökkenéséhez vezethet.

### **7.2. A legális és az illegális migráció kezelése**

A migrációval kapcsolatos feladatok tekintetében az afrikai válaszokat is figyelembe kell vennünk. Afrika-szerte kiemelten fontos a regionális együtt-

---

49 TARRÓSY (2012) i. m. 4.

50 LAUFER i. m. 155-156.

működés, valamint a kontinens egészének kooperációja. A regionális együttműködés legfontosabb célja a tudás, a magasan képzett munkaerő, valamint a fejlődéshez nélkülözhetetlen tapasztalatok afrikai kontinensen tartása.

Az 1960-as években az európai oktatási rendszer megnyílt az afrikaiak számára. Tanulmányi ösztöndíjjal rengeteg fiatal ösztöndíjas érkezett Európába, majd az 1980-as évektől kezdődően sokan emigráltak az Egyesült Államokba és a Közel-Keletre, továbbá egyéb gazdag és fejlődő országokba. Az afrikai országok többsége nem képes a globális versenyben részt venni, ezért a regionális integrációt használják megoldásként az erőforrások relatíve megfelelő felhasználására, illetve a tudás helyben tartására.<sup>51</sup>

Hosszú távon megoldásként szolgálhat Afrika számára, hogy a kontinensen található a legtöbb olyan közösség, amely regionális integrációra buzdít, a személyek szabad áramlását megvalósíthatónak tartja és a legális migrációt saját régióiban támogatja. Ez az elképzelés hasonló az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményében megfogalmazottakhoz<sup>52</sup>, amelynek közép-pontjában a migráció jogi és egyéb garanciákkal történő támogatása áll. Afrika számára a legfontosabb, hogy a jövőben meg tudja tartani a képzett munkaerőt, valamint elősegítse a kontinensre történő visszavándorlást. Mindez persze abban az esetben lehetséges, amennyiben Afrika is vonzó kontinenssé válik a képzett orvosok, tudósok, mérnökök, valamint az elvándoroltak számára. Szükség van tehát az oktatási és kutatási kapacitást bővítő fejlesztésekre és beruházásokra, amelyek révén Afrika az elkövetkezendő évtizedekben versenyképesebbé válhat.

Az Afrikából induló migráció tranzitországi olyan változásokon mentek keresztül, amelyek jelentős mértékben befolyásolták az Európába történő vándorlást. A végső tanulság azonban mégis az, hogy a migrációt visszafordítani vagy az elvándorlás folyamatát leállítani már nem lehet, meg kell tanulnunk alkalmazkodni hozzá.

A legális migráció kezeléséhez kapcsolódó, azon belül az integrációt elősegítő tényező annak szabályozása, hogy a huzamosabb ideig tartózkodási engedéllyel rendelkező személyekkel szemben megfelelő nyelvismeret követelményét támasszák. Emellett lényeges, hogy a bevándorló munkavállalók a befogadó állam állampolgáraival egyenlő bánásmódban részesüljenek a munkaerőpiacon. Az alkalmazási és munkavégzési feltételek, a szociális

---

51 BÚR – TARRÓSY i. m. 111.

52 Ld. EESC Opinion, COM (2010) 379 final – 2010/0210 (COD). [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0097:0100:EN:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0097:0100:EN:PDF) (2018.04.16.)



ellátás vagy az adókedvezmények egyenértékűsége védelmet biztosíthat a migránsok részére. A magasan képzett munkaerő számára olyan környezet válhat vonzóvá, amely munkavállalási szempontból a származási országénál kedvezőbb feltételeket nyújtására képes.<sup>53</sup> Általánosságban elmondható, hogy a legális migráció vonatkozásában számtalan lényeges partnerségi és stabilitási megállapodásnak kell születnie az adott államok és térségek között, amelyeknek ki kell térniük a kereskedelmi és politikai kapcsolatok fejlesztésére. Elsőként az 1995-ös Barcelonai Nyilatkozat révén – a partnerség jegyében – gazdasági, politikai és szociális együttműködés indult meg a Mediterráneum államaival. „A barcelonai folyamatot követően létrejött a Mediterrán Unió, majd az eljárás továbbfejlesztéseként az Unió társulási megállapodást kötött Algériával, Egyiptommal, Marokkóval és Tunéziával.”<sup>54</sup>

A legális migráció vonatkozásában, egyrésztől kiemelten fontos az európai és észak-afrikai országok közötti állandó (legális) migrációs csatornák támogatása, valamint a munkahelyteremtés megkönnyítése és a munkalehetőségek biztosítása érdekében az intézmények közötti hálózatok létrehozása. Másrésztől létfontosságú az afrikai országokban működő regionális irodák együttműködésének erősítése az Interpol Nemzeti Központi Hatóságaival, valamint az Európai Unió és az afrikai országok közötti kommunikációs hálózatok továbbfejlesztése.<sup>55</sup> Az elmúlt évek afrikai migrációs trendje ugyanis megváltozott, s ez az intézmények együttműködések további fejlesztését is igényli.

A 2000-es évek elején az Afrikából Európába történő bevándorlás elsősorban az Európai Unió dél-európai tagállamait érintette. Ebből kifolyólag az olasz kormány kiemelt hangsúlyt fektetett és jelentős összegeket fordított a Líbiával történő együttműködésre. A Berlusconi-Kadhafi egyezmény – amelyben megállapodás született Líbiai finanszírozására – alapvetően az illegális afrikai migránsok elleni küzdelmet, továbbá a déli határok szigorúbb védelmét és egyes területek fokozott ellenőrzését tűzte ki céljaként. Szintén értékes migrációs elosztópontok alakultak ki korábban Spanyolországban is, amely 2003-

53 MOHAY Ágoston: *A nemzetközi népességmozgás jogi szabályozásának lehetőségei – A legális migráció Európai Uniók szabályozásának példája*. In: TARRÓSY István – GLIED Viktor – KESERŰ Dávid (szerk.): *Új népvándorlás. Migráció a 21. században Afrika és Európa között*. Pécs, IDRResearch Kft. – Publikon Kiadó, 2011, 207-213.

54 GYENEY Laura: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Doktori értekezés. Budapest, PPKE JÁJ DI, 2011. 148-150. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/Gyenyey%20Laura%20Phd.pdf> (2018.04.18.)

55 Valletta Summit, 11-12 November 2015 – Action Plan. [http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf) (2018.04.26.)

ban a marokkói-spanyol kooperáció keretében keményebb határrendészeti fellépést, majd kerítéseket és radarrendszereket eredményezett.<sup>56</sup> Az Európai Unió és Afrika között régóta partnerségi viszony áll fenn, amelyet a 2015. november 11-12.-ei migrációról szóló Valletta-csúcstalálkozó is megerősített, azáltal, hogy az instabilitás kiváltó okai, illetve a migráció hatékony kezelése érdekében létrehozták az EU Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelői Alapját: „A vallettai csúcstalálkozón az európai és az afrikai állam-, illetve kormányfők azzal a szándékkal találkoztak, hogy erősítsék a migrációval kapcsolatos együttműködést, továbbá megvitassák az előttük álló kihívásokat és a benne rejlő lehetőségeket”.<sup>57</sup> A résztvevők elismerték, hogy a tranzit és célországok közös felelőssége a migráció kezelése, ezért a kölcsönös együttműködés keretében közös megoldást kell találniuk a migráció kapcsán felmerülő nehézségekre. A csúcstalálkozón elfogadott cselekvési terv elsődleges céljai a legális migráció és a mobilitás területén, valamint a visszaküldés és visszafogadás terén folytatott együttműködés javítása, a migránsok, illetve a menedékkérők védelmének erősítése, továbbá az illegális migrációhoz kapcsolódó emberkereskedelem és migráns csempészet elleni fellépés érdekében kerültek meghatározásra.<sup>58</sup>

Figyelembe véve a nemzeti sajátosságokat, a cselekvési terv kiemelt területei összhangban állnak az országok szuverenitásával, valamint a nemzeti jogszabályokkal, mindemellett érdemi uniós források állnak rendelkezésre az Afrikával történő uniós szintű együttműködésre.

A cselekvési terv sarkalatos pontjainak végrehajtására a csúcstalálkozó résztvevői 2016 végéig vállaltak kötelezettséget. Egyfelől szükséges: támogatni az afrikai országokat, a regionális és a pán-afrikai intézményeket, különösen az Afrikai Uniót; továbbfejleszteni a nemzeti és regionális migrációt; ösztönözni a háromoldalú együttműködések és a regionális gazdasági integrációt, amelyek a dél-szaharai, a dél-mediterrán, illetve némely európai uniós ország között állnak fenn. Kiemelkedően fontos az európai és afrikai szakképző intézmények közötti kooperatív hálózatok kialakítása, annak érdekében, hogy a szakképzés megfeleljen a munkaerő-piaci igényeknek, másrészt a környezeti, az éghajlatváltozással, a fenntartható fejlődéssel, illetve a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos kérdések megvitatása, továbbá az élelmiszerbiztonság javítása. Mindezen felül lényeges, hogy 2030-ig a migráns munkavállalók pénzáttalási tranzakciós költségeit csökkentsék, továbbá olyan országspecifikus intézkedé-

---

56 TARRÓSY (2012) i. m. 7.

57 A migrációval foglalkozó vallettai csúcstalálkozó, 2015. 11. 11-12. <http://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, (2018.04.25.)

58 Uo.

seket dolgozzanak ki, amelyeknek célja a fejlesztés/fejlődés ösztönzése mind az Európai Unió, mind pedig Afrika országainak migráns diaszpórái tekintetében.

Az emberi jogok megsértéséhez, a visszaélések megakadályozásához, az illegális migrációhoz és a menekültáradathoz kapcsolódó kérdésekre kiemelt figyelmet kell fordítani egyes afrikai országokban, különösen Csádban vagy Kelet-Afrika északi területein (más néven: Afrika szarván). A radikalizmus megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedések – az előzőekben felsorolt területeken – mindenekelőtt a fiatalokat érintik. Mindehhez a diplomáciai támogatás erősítése is szükséges, amellyel a legsürgetőbb afrikai válsághelyzetek gyors megoldása – de legalábbis valamifajta kezelése – válik lehetővé. A biztonság és a terrorfenyegetések elleni küzdelem érdekében – túl a politikai lözongokon is – nélkülözhetetlen az állami erőforrások stabilizálása, valamint a helyi lakosság javát szolgáló erőfeszítések folytatása.<sup>59</sup>

A vallettai csúcstalálkozón létrehozott Sürgősségi Alap<sup>60</sup> számos cselekvési programot hirdetett a migráció csökkentése, a migránsok életkörülményének javítása, illetve az irreguláris migráció okainak kezelése érdekében. A gambiai cselekvési program célja Gambia gazdasági fejlődéséhez történő hozzájárulás, amely a foglalkoztathatóság javításával kívánta csökkenteni migrációt. A program közvetlenül támogatja a helyi gazdasági fejlődést, valamint a fiatalok számára számos lehetőséget kínál. Az etiópiai cselekvési program kiemelt célja az irreguláris migráció okainak kezelése, valamint a migránsok és a visszatérők életkörülményeinek javítása Tigray, Ahmara és Oromia régióban, méghozzá új gazdasági lehetőségek és a munkaképesség megteremtésével.

Az Észak-Afrikai Regionális Fejlesztési és Védelmi program az észak-afrikai térség társadalmi kohéziójának, valamint a foglalkoztatási lehetőségek előmozdításához járul hozzá. Az Észak-Mali program az élelmiszerbiztonságot, míg a Dél-szudáni program az állami egészségügyi rendszerek megyei szinten történő megerősítését, többek között a terhességi ellátáshoz való hozzáférést, az újszülöttek arányának növelését, illetve az alapvető gyógyszerek rendelkezésre állásának biztosítását tűzte ki célul. A migráció kezelésével kapcsolatos stratégiák, beleértve a nemzeti és regionális fejlődést, magukba foglalják az illegális migráció, az emberkereskedelem és a migránsok csempészete elleni fellépést, valamint a legális bevándorlás kérdését. A migráció kezelésével kapcsolatban az Európai Unió számos afrikai partnerével kezdeményezett

59 Valletta Summit, 11-12 November 2015 – Action Plan. [http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf) (2018.04.26.)

60 EU Emergency Trust Fund for Africa. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu-emergency-trust-fund-africa_en.pdf) (2018.04.26.)

tárgyalásokat, például Líbiával, ahol elengedhetetlen a vegyes migrációs áramlások kezelése. A kezdeményezés Burkina Faso, Kamerun, Csád, Elefántcsontpart, Bissau-Guinea, Guinea, Ghána, Mali, Mauritánia, Niger, Nigéria, Szenegál, Gambia és Líbia tekintetében ért el eredményeket a következő tevékenységi területeken: önkéntes visszatérés megkönnyítése; fenntartható beilleszkedés elérése; az információkhoz való hozzáférés elősegítése; migrációs áramlatokkal, útvonalakkal, valamint a migránsok szükségleteivel kapcsolatos adatok gyűjtése és frissítése.<sup>61</sup>

A regionális migrációs program a megfelelő migrációs gazdálkodást előmozdító és a csempészet elleni küzdelmet elősegítő program, amelynek célja a migránsok jogainak biztosítása, illetve a kizsákmányolástól, erőszaktól és visszaélésektől történő védelme. A program általános célja mindenekelőtt a migráció megkönnyítése. A határigazgatás javítása, a bűnözői hálózatok elleni küzdelem, elsősorban átfogó kormányzás (jó kormányzás) elősegítése révén, illetve az emberi jogi visszaélések megelőzése és a jogállamiság érvényesülése által valósulhat meg. Ezen felül a biztonság és az igazságszolgáltatás nemzeti erőforrásainak növelése, az illegális migráció, az emberkereskedelem és a migráns csempészet elleni küzdelem éppen a regionális együttműködések keresztül fejtheti ki hatását.

## 8. Konklúzió

Írásomban az afrikai migráció jelenségeit a jó, illetve hatékony állam kontextusába helyezve mutattam be, több vonatkozásban is utalva arra, hogy a közösségi jóllétet biztosító közpolitikai és szabályozási keret egyre hangsúlyosabb eleme a migrációs jelenségek kezelése – mind Európában, mind pedig Afrikán belül. A Jó Állam feladata a vizsgált területen is az, hogy állandóan figyelemmel kísérje az egyre szerteágazóbbá váló érdekeket, időben felismerje az ellátandó feladatokat és megteremtse a szükségletek kielégítésére szolgáló adekvát intézményeket.

A szűken vett afrikai migráció tekintetében a tanulmány megállapította, hogy az afrikai lakosságra kismértékben jellemző a migráció, annak ellenére, hogy a kontinensen évről-évre jelentős népességnövekedés tapasztalható és az alacsony képzettségű munkaerő számára sincs biztosítva a megfelelő (értsd: nyugat-európai értelemben vett) életminőség. Afrikát gyors demográfiai növekedés jellemzi, amelyet nem képes követni a munkahelyek száma, így

---

61 Uo.

a vándorlás mondhatni eleve elrendeltetett az afrikai lakosság számára. Az afrikai migráció jelentős része a kontinensen belül zajlik, az afrikai vándorlók még napjainkban is inkább választanak egy észak-afrikai államot, mintsem, hogy a kontinensen kívülre, más térségek irányába vándoroljanak.

Az egyes afrikai térségek migrációs sajátosságai eltérnek egymástól: az észak-afrikai migránsok többségének elsődleges célállomása Európa, míg a szubszaharai vidék képzettséggel nem rendelkező lakosai *inkább* a szomszédos országokban keresik boldogulásukat. A nyugat-afrikai, valamint a dél-afrikai migráció főként régióin belül zajlik, a déli migráció első állomása a Dél-afrikai Köztársaság. A kontinens fejletlensége miatt kevésbé vonzó a külföldi munkaerő számára, így inkább az a trend érvényesül, hogy afrika szakképzett polgárait Európa és Észak-Amerika vonzza magához.

Az Afrikán belüli népességmozgások kiváltó okai egyrészt a különböző konfliktushelyzetekben, másrészt a magas államadósságban, és a változó környezeti adottságokban (például az elsivatagosodásban) rejlenek, néhány további ok mellett. Ezen felül a migráció egyik legnyilvánvalóbb gazdasági vonatkozása az, amikor az egyének, illetve családok a jobb megélhetés érdekében vándorolnak. Afrika-szerte kiemelten fontos a regionális együttműködés, valamint a kontinens egészének kooperációja. Az afrikai országok többsége nem képes a globális versenyben részt venni, ezért a regionális integrációt használják megoldásként az erőforrások megfelelő allokálására, illetve a tudás helyben tartására. Hosszú távon megoldásként szolgálhat Afrika számára, hogy a kontinensen található a legtöbb olyan közösség, amely regionális integrációra buzdít, a személyek szabad áramlását megvalósíthatónak tartja és a legális migrációt saját régióiban támogatja. A közeljövőben Afrikának vonzó kontinenssé kell válnia a képzett orvosok, tudósok, mérnökök, valamint az elvándoroltak számára.

A migrációval kapcsolatos kihívásokra gyors lépések és azonnali válaszok szükségesek, amelyet számos ágazatban – többek között az infrastruktúra, az energia, az egészségügy, az oktatás, a béke és biztonság elősegítése, a gazdasági növekedés, valamint a munkahelyteremtés területén – Afrikán kívüli aktorként jelentős mértékben támogat az Európai Unió is. A 2015 novemberében megtartott vallettai-csúcstalálkozón létrehozásra került az *Afrikai Szükséghelyzeti Vagyonkezelő Alap* (EUTF Africa), amely számos cselekvési programot hirdetett a migráció csökkentése, a migránsok életkörülményeinek javítása, illetve az irreguláris migráció okainak kezelése érdekében. Afrika lakosságának túlnyomó többsége képzetlen fiatal, így feltételezhető, hogy a későbbiekben meginduló *valóban* tömeges vándorlásuk akár súlyos krízist is okozhat Európában.

Annak ellenére, hogy a magyar társadalomban elenyésző az afrikaiak száma, Magyarországnak is fel kell készülnie az afrikai migráció *esetleges* erősödésére. A magyarországi határvédelmi szigorításokkal párhuzamosan az ország aktuális külpolitikai irányvonalai, a „Déli Nyitás” és a „Keleti Nyitás” az afrikai térségek – különösen a szubszaharai országok – felé történő kapcsolat újraépítését is elősegíteni hivatottak. Álláspontom szerint *rövid távon* nagy fordulat nem várható a jelenlegi migráció kapcsán felmerülő kérdésekben, sem a nemzetközi összefogás, sem a politikai diszkurzus vonatkozásában. Afrikának feltétlenül ki kell dolgoznia lehetséges megoldásokat a jelenleg fennálló migrációs helyzete kezelésére, és ha beválnak a tervek, akkor az afrikai államok nem csupán a migrációs folyamatokat kezelik majd hatékonyan és eredményesen, hanem ezek révén kialakítják, illetve meg is erősítik a lakosság jólétét biztosító feltételeket.

# **A KÁRPÁTALJAI LAKOSSÁG OTTHONMARADÁSÁT SEGÍTŐ MAGYARORSZÁGI TÁMOGATÁSOK HATÁSA A MAGYARSÁG MIGRÁCIÓS HAJLANDÓSÁGÁNAK CSÖKKENTÉSÉBEN**

BACSÓ RÓBERT

*egyetemi docens (II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai  
Magyar Főiskola, UNE UMOTI)*

## **Bevezetés**

A mai Kárpátalja az I. és II. világháború utáni békediktátumok speciális képződménye: Ung, Ugocsa, Bereg és Máramaros vármegyéből áll. Ebben az időszakban Kárpátalja felváltva Csehszlovákiához, Magyarországhoz és a Szovjetunióhoz is tartozott. Részben ennek is köszönhetjük, hogy a migráció súlyos problémának mondható. A Kárpátaljával foglalkozó kutatók munkáikban általában csak mozaikszerűen érinti a migráció kérdéseit és főleg az adatok hiánya szembetűnőpátalján lezajlott népességmozgási folyamatok tudományos kutatása kiemelkedően fontosnak bizonyul, hiszen átfogó tanulmányok e téren mindmáig nem születtek.

A Kárpátalján lezajlott migrációs folyamatok az utóbbi időben nagymértékben fokozódtak, ezért e jelenség kvalitatív elemzése különös aktualitással bír.

A migráció megállítását vagy mértékének csökkentését szolgálja a Magyar Kormány széleskörű támogatáspolitikája is, amely mind a tágabb gazdasági összefüggésekre, mind a társadalom, a helyi magyar közösségek sérülékenyebb rétegeire reflektál (pl. óvodás- és iskoláskorú gyermekek étkeztetése, vagy éppen egészségügyi dolgozók, iskolapedagógusok és könyvtári dolgozók, művészi iskolák dolgozóinak támogatása formájában). Jelen tanulmányban – az adatokra alapozott helyzetkép ismertetését követően, mintegy hiánypótló jelleggel – ezeknek a területeknek a támogatási irányait mutatjuk be a 2016-os adatok tükrében. Amint az látható lesz, frissebb adatokkal csak néhány vonatkozásban szolgálhatunk, de már a 2016-ig keletkezett adatok is érzékelhetővé teszik a változási irányokat, főbb tendenciákat.

## **1. Kárpátaljai migráció, mint gazdasági és társadalmi kihívás: múlt és jelen**

Mint tudjuk, a lakosság számának alakulására olyan tényezők vannak hatással, mint a természetes népszaporulat és a migrációs folyamatok. Rövid történelmi

áttekintést végezve ki lehet jelteni, hogy a vándorlási folyamatok a megyében és a tágabb térségben nem újszerűek és már a XIX század óta majdnem folyamatosan megfigyelhetők. Részletekbe menő történelmi áttekintésre jelen kutatás nem vállalkozik, ám a legalább elnagyolt történelmi reflexió mindenképpen indokolt.

A régió vonatkozásában történetileg négy nagyobb migrációs hullám azonosítható (1. táblázat), melyek főleg munkaerő-vándorlásban merültek ki. Az első munkavállalási hullám 1870 kezdődött. Akkor az Amerikai Egyesült Államokbeli *Pennsylvania* állam szénbányái felé vették sokan az irányt, ott szerencsét próbálva. Az 1873-ban 'kitört' gazdasági válság csak rátett egy lapáttal a folyamatra és 1877-től az USA-t elárasztotta a kárpátaljai bevándorlók hada. A korabeli feljegyzések alapján a legtöbben otthoni földvásárlás céljából mentek ki dolgozni, ám sokan - különböző okok miatt – ottmaradtak, soha nem tértek vissza. 1899 és 1913 között mintegy 40 ezer fő emigrált, 1870 és 1920 között pedig 120 ezer ember hagyta ott önként Kárpátalját. A szegénység és az írástudatlanság a legtöbbször csak nehéz fizikai munka vállalását tette lehetővé: a bevándorlók számára – általánosságban is - a bányák jelentették a preferált és elérhető munkalehetőséget. Jellemző adat, hogy 1905-ben az amerikai migránsok még 63%-ban analfabéták voltak.

1. táblázat: Migrációs hullámok Kárpátalján

Migrációs hullám	Évek	Célszörzágok	Migránsok megközelítő száma
I.	1870-1918	USA, Kanada	120 000 fő
II.	1918-1945	USA, Kanada, Franciaország, Brazília, Argentína, Magyarország más megyéi	135 000 fő
III.	1945-1991	Szovjetunió tagállamai	80 000 fő
IV.	1991-	Olaszország, Spanyolország, Portugália, Magyarország, Csehország, Oroszország	150 000 fő

Forrás: Saját becslés korábbi kutatások alapján.

A második hullám a két háború közti időszakra vonatkozik. Az 1932-1934 es gazdasági válság csak intenzívebbé a migrációs folyamatokat. 1939-ben több mint 8 ezer kárpátaljai szezonmunkás vállalt háztáji munkát Magyarország más megyéiben (már az I. bécsi döntés nyomán átrajzolt határokon belül). 1942-ben 14 ezer kárpátaljait foglalkoztattak az Alföldön. Lényeges, hogy az USA-ba emigráltak száma ebben az időben sem csökkent, legtöbbször végleg



ott is maradt. A Torontói Egyetem professzora, Paul Magocsi az 1920., 1930., 1940. népszámlálási adatok alapján arra a következtetésre jutott, hogy a két világháború közti időszakban több mint 94 ezer fő érkezett az amerikai kontinensre Kárpátaljáról.<sup>1</sup> Franciaországba ugyanebben az időszakban kb. 3 ezer lakos emigrált.

A Kárpátaljai Állami Levéltár Beregszászi Osztályán végzett kutatások, melyek több száz útlevélkérelem adatainak feldolgozását végezték el,<sup>2</sup> kiemelik, hogy a kivándorlók többsége ebben az időszakban a 15-35 év közötti korosztály tagja volt. Vagyis a területet a legmunkaképesebb lakosság, valamint – ahogyan azt más forrásokból tudhatjuk – a középosztály és az értelmiség képviselői hagyták el elsőként.

A harmadik hullám a második világháború befejezésétől 1985-ig tartott. A határok totális lezárása következtében a legtöbben a donyecki bányák és vízierőművek építésénél dolgoztak, illetve sokan kerültek a Tajgába, fakitermelésre. A negyedik hullám az 1990-es években kezdődött és mind a mai napig tart is. A legújabb migrációs hullámnak több oka is van: a megyében egyrészt nincs elegendő munkahely, másrészt, az itteni munkáltatók által fizetett bér meglehetősen alacsony, még az itteni megélhetési költségekhez képest is.

A kivándorlók megkérdezése alapján (2000-es évek közepe) felsorolom azokat a szubjektív okokat, melyek arra ösztönzik az embereket, hogy máshol vállaljanak munkát:

- a) lakás, autó, ház vagy tartós fogyasztási cikkek vásárlása;
- b) napi megélhetési körülmények javítása (ruha, étel);
- c) pénz felhalmozása gyermekeik oktatásának fedezésére;
- d) kezdőtőke megszerzése saját üzleti tevékenység elindításához;
- e) immateriális okok: világot látni, jól konvertálható tudást elsajátítani, nyelveket tanulni.

Sajnos, szinte lehetetlen minden részletre kiterjedően feltérképezni, hogy hány ember hagyja el szülőhelyét és vállal munkát hivatalosan, vagy illegálisan Ukrajna más régióiban, a szomszédos, illetve a távolabbi európai országok valamelyikében, miután rendszerint a legtöbben – noha ez lenne törvényi kötelezettségük - nem 'jelentkeznek ki' a helyi ún. személyi nyilvántartó hivataloknál. A statisztikákban így csupán azoknak az adatai jelennek meg,

---

1 MAGOCSI, Paul Robert: *Galicja: A Historical Survey and Bibliographic Guide*. Toronto, University of Toronto Press, 1983, 62.

2 BALOGH Ildikó: A vándorlási folyamatok általános bemutatása Kárpátalján 1939-1944 között. *Scientia Denique*, 2018, 8 (1), 32.

amelyeket a nyilvántartó hivatalok továbbítanak. Így valójában a régiót elhagyó emberek száma sokszorososa annak, amit a statisztikai adatok jeleznek. Egyes becslések szerint vannak olyan időszakai az évnek, amikor a felnőtt munkaképes lakosság mintegy 30-40 százaléka, vagy akár a fele is állandó vagy időnyellegű munkavégzés céljából külföldön tartózkodik.

A kárpátaljai vendégmunkások többsége az 1990-es években valamelyik közeli országban, többnyire Magyarországon, Szlovákiában és Csehországban próbált szerencsét. Az ezredforduló után az oroszországi és az ukrajnai gazdaság fellendülésével párhuzamosan egyre több kárpátaljai (főleg az építőmunkások) talált munkát ezen országok intenzíven épülő nagyvárosaiban. A 2010-es évektől kezdődően azonban, az ukrajnai rossz gazdasági helyzetnek és az Oroszországgal fennálló feszült kapcsolatoknak köszönhetően, újra a közép- és nyugat-európai országok váltak a munkavállalók elsődleges célpontjaivá.<sup>3</sup>

A statisztika – amint erre utaltam is – a munkaerő-migrációt, annak jelentős részben illegális jellege miatt, nem tudja megfelelően nyilvántartani, így csak becsléseink lehetnek az érintettek létszámáról. Ezek értelmében, az ezredforduló után a kárpátaljai kiáramló vendégmunkások száma meghaladta a 100 ezer főt. A kétezres évek csökkenését követően ma újra nő azon kárpátaljaiak száma, akik külföldi munkavállalásra vállalkoznak. Egyes felmérések szerint, a megye területéről 125–250 ezer ember dolgozik külföldön.<sup>4</sup>

A fentieket némileg árnyalva Bárdi Nándor 2004-es kutatásában megjegyzi, hogy az elszakított nemzetrészt magyarlakta területei közül Kárpátalján a legalacsonyabb a kivándorlás.<sup>5</sup> Az tény, hogy több kárpátaljai magyarok körében végzett reprezentatív társadalomkutatás is beszámol az itt élő magyarság erős nemzeti és lokális identitásáról: a Kárpátalján élő magyar nem csupán magyaroknak, hanem kárpátaljai magyaroknak vallja magát. Tény az is, hogy bár a határon túli régiók közül mindig is Kárpátalján volt a legalacsonyabb az életszínvonal, az itt élők mégis kiemelkedően ragaszkodtak szülőföldjükhöz.<sup>6</sup>

2013 novemberétől Ukrajnában egyre inkább egy mélyülő válság tapasztalható. Az ország keleti részén 'befagyott' polgárháborús állapotok uralkodnak, a

---

3 TÁTRAI PATRIK – MOLNÁR JÓZSEF – MOLNÁR D. ISTVÁN – KOVÁLY KATALIN – ERŐSS ÁGNES – FERENC VIKTÓRIA – RÁKÓCZI KRISZTIÁN: A migrációs folyamatok hatása a kárpátaljai magyarok számának alakulására. *Metszetek*, 2018, 1 (7), 12.

4 Uo. 12.

5 BÁRDI Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Problémakatalógus*. Pozsony, Kalligram Könyvkiadó, 2004.

6 SZABÓ ANDREA – BAUER BÉLA – LAKI LÁSZLÓ – NEMESKÉRI ISTVÁN. *Mozaik 2001. Gyorsjelentés*. Budapest, Főnix Nyomda, 2002, 154.

gazdaság szinte teljesen összeomlott, azt csupán a nyugati és az IMF kölcsönök tartják fenn, mesterségesen.<sup>7</sup> Az utóbbi öt év eseményei az ukrainai munkaképes lakosság jelentős hányadát külföldi munkavállalásra sarkallták, s a Kárpátalján élő magyarság sem volt ez alól kivétel. *Pontos* adatok az egyre nagyobb kereteket öltő migrációs hullámról Ukrajna egésze vonatkozásában sem állnak rendelkezésre, ezért jelenleg csak becslésekre hagyatkozhatunk

Rögzítsük, hogy az elvándorlás katalizátora a helyi magyarok számára könnyen elérhető, egyszerűsített honosítási eljárás során megszerezhető magyar állampolgárság, amely egyben EU-s állampolgárságot is jelent. Így a kilátástalan helyzetbe kerülő kárpátaljai polgárok nem csupán az anyaországban, hanem az Európai Unió bármely országában vállalhatnak munkát. A gazdasági kivándorlás a diplomával rendelkező, egészségügyi és tanári munkakörben dolgozókat, illetve a munkaképes korú férfiakat (kb. 55 éves korig) érinti a leginkább.

Még jóval a 2013 novemberének végén kezdődő *Euromajdan*, és az Oroszországgal azt követően kialakult kelet-ukrainai konfliktus előtt is arról beszéltek helyi kutatók, hogy 2001 óta a magyarok összlétszáma csökkent. Hogy pontosan mennyivel, azt átfogó felmérések, és egy új ukrán népszámlálás hiánya miatt nem lehetett számszerűsíteni, de a tendenciában már hét-nyolc éve is egyetértettek a szakemberek. Persze ez abszolút számaiban nem mérhető össze az ukrán lakosság elvándorlásának, népességszám-fogyásának több milliósra tehető mértékével, viszont arányaiban szintén jelentős. A már említettek mellett néhány további tényező is befolyással volt a kárpátaljai magyar populáció életére. A geopolitikai folyamatok hatására a gazdaság összeomlott, a hadi cselekmények, sorozások (!) pedig a közvetlenül is fenyegették, fenyegetik a létbiztonságot. S a magyar kormányzat minden pozitív helyi kezdeményezése – például a fizetés-kiegészítések, ösztöndíjak és infrastrukturális fejlesztések, tehát a helyben maradást ösztönző intézkedései – ellenére, az egyszerűsített honosítás 2011. januári hatályba lépésével is tovább nőtt a Magyarországra, immár magyar állampolgárként átköltözők száma. Ahogy azt már akkor is sejteni lehetett, a magasabban képzett kárpátaljai fiatalok közül sokan a megnyíló magyarországi, illetve további uniós lehetőségekkel élve – a magyar nemzetpolitika minden erőfeszítése ellenére – nem maradnak helyben, s már csak ideiglenes jelleggel tartózkodnak szülőföldjükön.

Személyes tapasztalataim is azt mutatják, hogy az elmúlt tizenöt, de kifejezetten az elmúlt pár év eseményei a kárpátaljai magyarság létszámcsökkenése irányába

---

7 TÁLAS PÉTER: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról. *Nemzet és Biztonság*, 2014/5, 122.

mutatnak. A nemrég napvilágot látott kutatások szerint,<sup>8</sup> másfél évtized alatt nagyjából 14 500 magyar költözhetett külföldre, miközben a bevándorlás legfeljebb pár száz főre tehető. Az emigráció mértéke 2014-től kezdődően jelentősen megemelkedett. Míg a 2002 és 2013 közötti időszakban évente átlagosan 900–950 fő költözött külföldre, addig a 2014-es geopolitikai változásokat követően ez a szám átlagosan 1200–1300 főre ugrott, a fő célország pedig továbbra is Magyarország (70,4 százalék), de – amint azt később látni fogjuk – más mutatókban Magyarország szerepe is csökkenést mutat.

Amennyiben Kárpátalja migrációs mérlegét vizsgáljuk Ukrajna függetlenné válását követően, akkor kijelenthetjük, hogy veszteséges. Évente átlagosan 2,5 ezer fővel többen hagyták el a megyét, mint ahányan érkeztek. Az utóbbi évtizedben a kivándorlók száma minden évben meghaladta a betelepülteket, ennek megfelelően a 2008 és 2015 közötti időszakban 9078 fővel csökkent Kárpátalja lakossága (Ukrajna Állami Statisztikai Szolgálat, 2016.), így Ukrajnán belül Kárpátalja rendelkezik a legrosszabb nemzetközi migrációs mérleggel. A migráció túlnyomó hányadát a belső migráció alkotja, mely nem befolyásolta Kárpátalja összlakosságának számát. A nemzetközi migrációt elsősorban a kivándorlás jelenti; a külföldről Kárpátaljára települők aránya – a FÁK-országokat leszámítva – elenyésző.<sup>9</sup>

A magas arányú ideiglenes migrációt mutatja, hogy a teljes kárpátaljai magyar népesség 22 százalékára (az aktív népesség 30 százalékára), azaz 27–28 ezer főre tehető azok száma, akik legalább egy hónapot töltöttek külföldön, 2016-ban. A legtöbben itt is Magyarországot célozták meg, ugyanakkor érdekes, hogy minél hosszabb az „eltávozás”, ez az arány annál kisebb. Míg az egy hónapot külföldön töltőkénél 63,7, addig a legalább három hónapot távol lévők között már csak 50,5 százalék. Az idő elteltével nő viszont a csehországi tartózkodások aránya, ami – hasonló időtartamokra vetítve – 22,1 és 31,7 százalék körül alakul és amely célpont a szláv nyelvi közeg és a folyamatosan javuló gazdasági kilátások mellett a történelmi hagyományok miatt is népszerű (Kárpátalja a két világháború között Csehszlovákiához tartozott). A megye magyar populációjában több, Közép-Európa más régióiban is megfigyelhető, demográfiai trend is érvényesül, miközben a mobilitás, az ingázás igen magas, többek között a gazdasági bizonytalanságok miatt. E negatív trendek mérséklése, illetve megfordítása érdekében, a Magyar Kormány átfogó támogatási politikát alakított ki a 2010-es években – ennek pozitív hatását

---

8 TÁTRAI – MOLNÁR – MOLNÁR D. – KOVÁLY – ERŐSS – FERENC – RÁKÓCZI i. m. 22.

9 Uo. 23.

csak a jövő fogja megmutatni. A továbbiakban ennek a politikának részleteit mutatjuk be.

## 2. Magyarország támogatáspolitikája a magyarság helyben maradásának érdekében

1989 óta a kisebbségi magyarokra irányuló támogatáspolitikát a kormányzati költségvetés egy folytonosan változó hányadát a kisebbségi magyar társadalmak segítésére, támogatására fordítja. A pénz eljuttatása a címzettekhez többféle úton történik, leggyakrabban központosítottan létrehozott alapok, közalapítványok által (pl. Szülőföld Alap, Apáczai Közalapítvány, Bethlen Gábor Alap).

A Magyar Kormány 2010-ben nemzetpolitika címén olyan programot indított el, amely nem csupán a határon túli magyar közösségek önépítkezését támogatja, hanem fő célkitűzése az összmagyarságnak, mint egységnek az építése. A legnagyobb lépés, amelyet a kormány ebben az irányban tett, az egyszerűsített honosítási eljárás rendjének megalkotása. A 2010 májusában elfogadott jogszabályt 2011. január 1-jétől alkalmazzák.<sup>10</sup> A gyorsított honosítással megszerezhető állampolgárság lehetőségével 2016-ig 850 ezren éltek, 2018-ban ez a szám átlépte az 1 000 000-t. A honosításon/visszahonosításon keresztül Kárpátalja és Szerbia esetében nem csupán magyar állampolgárságot szerezhet a kérelmező, hanem ezzel párhuzamosan az Európai Unió állampolgára is lesz. A kettős állampolgárság megadásának egyik kiemelkedő pozitívuma, hogy megerősítette a külföldi magyar nemzetközösségeknek a magyar államhoz való kötődését.<sup>11</sup>

A 2014-ben újjáalakult Fidesz-kormány is beemelte támogatáspolitikájába a határon túli nemzetrészek gazdasági fejlesztését (lásd a gyakorlatban főként uniós forrásokra építeni kívánó Wekerle tervet<sup>12</sup>). A gazdaságfejlesztési-modernizáló beszédmódban a segélyezés-politika mellett a gazdasági-modernizációs háttér megerősítése, a távlatosabb, materiális létfeltételek megteremtésének segítése, a gazdasági fejlesztés kap hangsúlyt. A modernizációs jellegű fejlesztési célrendszer egyszerre a kisebbségi magyarok szülőföldön való megmaradását szolgáló eszköz és a magyarországi gazdasági expanzió eszköze.<sup>13</sup>

---

10 <http://www.htmik.hu/allampolgarsag/>

11 ANTAL ÁRPÁD – TAMÁS SÁNDOR: A kettős állampolgárság következményei és hatásai a külföldi magyar nemzetközösségek helyzetére és megítélésére. *Magyar Kisebbség*, 2013/3-4, 159.

12 Wekerle-terv. <http://www.kkvhaz.hu/cikk/338-wekerle-terv>

13 ZAKARIÁS ILDIKÓ: *Szolidaritás és hatalom a kisebbségi magyarokra irányuló jótéko-*

A Fidesz-kormányok víziója jól érzékelhetően egy Budapest központú egységes nemzetből indul ki, a magyar nemzet egy esszencialista fogalmára építve, amely állandó, jól megragadható valóság, és amely a magyar kisebbségeket a társadalmi lét minden területén elválasztja, de legalábbis érdemben megkülönbözteti a többségtől. Az elképzelés a kisebbségi és anyaországi társadalmak különfejlődését nem veszi figyelembe, a kisebbségi magyarok és elitjeik, mint régiók és regionális elitek jelennek meg; az intézményi érdekérvényesítést a budapesti centrumon keresztül képzelel el. Az elképzelés egy történelmi vízióra is épít, amelynek fontos érzelmi komponense a nemzeti büszkeség erősítése.<sup>14</sup>

Mindez az elmúlt évek gyakorlatában a magyarországi és kisebbségi magyar közösségek intézményes kapcsolatépítését, a kisebbségi magyar intézményrendszerek magyarországi forrásokból való megerősítését és bővítését jelentette. A kapcsolatépítés mellett az identitás megőrzése, és a szülőföldön való boldogulás alkotják az elképzelés fő célkitűzéseit. Az intézményes kapcsolatépítés kezdetben a kulturális és oktatási szférára korlátozódott. A státustörvény, majd a kettős állampolgárság és a hozzá kapcsolt magyarországi választójog ezt a reintegrációt a jogi-politikai szférára is kiterjesztette, az intézmények támogatásán túl az egyének és a magyar állam közti – gazdasági, szociális és egyéb – közvetlen kapcsolatok lehetőségét is megteremtve.<sup>15</sup>

Pomogáts Béla már 2003-ban felismerte, hogy Kárpátalja speciálisan nehéz helyzetben van, a többi határon túli magyarlakta régióval szemben, s ezért is hangsúlyozta, hogy esetében a támogatási stratégiát újra kell gondolni.<sup>16</sup> Ma egyre inkább efelé az újragondolás felé tartunk, s noha a támogatás metódusa nem minden vonatkozásban mondható összehangoltnak, a 2000-es évek második felének Kárpátalját érintő kihívásaira a jelenlegi támogatási rendszernek, úgy tűnik, sikerült megfelelően reagálnia.

A kárpátaljai magyar lakosság helyben maradását segítő, Magyarország Kormánya által jelenleg is támogatott intézkedések és programok a következők: 1) pedagógus támogatások – óvoda- és iskolapedagógusok, valamint a művészeti iskolák munkatársainak célirányos támogatása; 2) könyvtári dolgozók támogatása; 3) egészségügyi dolgozók támogatása; 4) színházi dolgozók támogatása; 5) szülőföldi fiatal oktatók támogatása a felsőoktatásban; 6) szülőföldi Phd. tanulmányaikat végző diákok támogatása; 7) vállalkozásösztönző, vissza nem térítendő támogatások az

---

*nységban*. Budapest, BCE Szociológiai Doktori Iskola, 2016, 97.

14 Uo. 93.

15 KÁNTOR ZOLTÁN: *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014, 82.

16 POMOGÁCS BÉLA: Támogatáspolitikai és szolidaritás. *Magyar Kisebbség*, 2003/4, 70-73.

Egán Ede Gazdaságélénkítési program keretében; 8) fiatal vállalkozók támogatása; 9) gyermekétkeztetési támogatások; 10) egyéb támogatások.

A határon túli, s a '90-es évek közepétől folyamatosan épülő magyar intézményi rendszer működését az Bethlen Gábor Alapkezelő (BGA) finanszírozza. Csak 2015-ben Kárpátalján 15 nemzeti jelentőségű intézmény részesült fenntartási támogatásban 897,1 millió HUF összértékben, valamint ezen intézmények a különböző projektjeikre előirányzott 234,4 millió HUF egyedi támogatásban is részesülhettek.<sup>17</sup>

Az egyik legjelentősebb intézkedés, amelyet a Magyar Kormány a határon túli magyarok intézményes támogatásáért tett, az volt, hogy a korábbiakban a kisebbségi magyar támogatásokat kezelő Szülőföld Alap helyett létrehozta a Bethlen Gábor Alapkezelőt (BGA). A Bethlen Gábor Alap 2011-ben létrehozott nonprofit gazdasági társaság, amelynek célja, hogy – a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való egyéni és közösségi boldogulása, anyagi és szellemi gyarapodása, nyelvének és kultúrájának megőrzése és továbbfejlesztése, az anyaországgal való és egymás közötti sokoldalú kapcsolatának fenntartása és erősítése érdekében támogatást nyújtson, továbbá – fedezetet biztosítson Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismeréséhez, valamint a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatásához, továbbá a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott Magyarság Háza működéséhez.<sup>18</sup>

A BGA bonyolítja központilag a határon túli magyar intézményrendszer támogatását, a kedvezménytörvény által a kisebbségi magyar iskolásoknak biztosítandó oktatási-nevelési támogatás folyósítását és egyéb projektek finanszírozását. Például 2011-ben a kisebbségi magyar óvodákat kiemelten támogatták, 2012-ben pedig a támogatáspolitikai fókuszába az általános iskolai alapoktatás (1-4. osztály) került.<sup>19</sup>

„A magyar kultúráért és oktatásért” pályázati felhívás keretei között több egymást követő évben is 800 millió forint került szétosztásra határon túli programok és eszközbeszerzések kivitelezésére. A program évről-évre két pályázati kiírásban kerül lebonyolításra. A központi pályázatot a BGA Zrt. budapesti címére kell benyújtani, elbírálása is ott történik. A regionális pályázatok lebonyolítását a határon túli illetékes szervezetek intézik. Ezekon a pályázatokon túl, különböző

---

17 BETHLEN GÁBOR ALAP ZRT. *A Bethlen Gábor Alap 2015. évi beszámolója*, [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/9/0000012909/BGA\\_alairt\\_szoveges\\_beszamolo2015.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/9/0000012909/BGA_alairt_szoveges_beszamolo2015.pdf) (2018. 10. 20.)

18 A Bethlen Gábor Alap Zrt-ről, <http://bgazrt.hu/magunkrol/> (2018. 10. 20.)

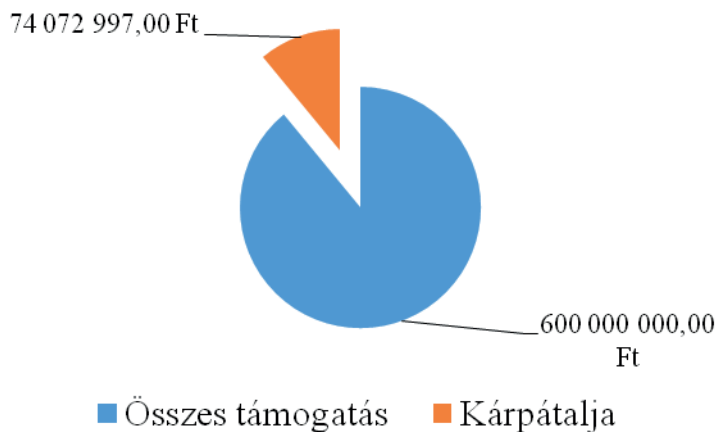
19 A kormányzati program: Magyar nemzetpolitika. A nemzetpolitika stratégiai keretei,

ösztöndíjprogramokat (pl. Dr. Szász Pál ösztöndíj) és egyszeri pályázatokat is meghirdetnek [pl. pedagógus együttműködési pályázatok (2015), I. világháborús emlékhelyek restaurálása (2017), testvér-települési pályázatok (2017)]. Ezekben rendszerint résztvesznek a kárpátjai érdekeltek is.

2011. november 24-én a Magyar Állandó Értekezlet elfogadta a „Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete” című dokumentumot. Ennek irányelvei alapján indult el 2012-ben a külhoni magyar óvodák éve, 2013-ban a külhoni magyar kisiskolások éve, 2014-ben a külhoni magyar felsőoktatás, 2015-ben pedig a külhoni magyar szakképzés éve. A következő szintre lépve 2016-ban a külhoni fiatal vállalkozók éve program kereteiben hirdettek pályázatot, a 2017-es évben pedig a program folytatásaként, a külhoni magyar családi vállalkozások éve került a fókuszba.

A fiatal vállalkozók évének meghirdetésével összhangban, pályázatot írtak ki 40 év alatti Kárpát-medencei vállalkozók támogatására. A pályázat keretei között 600 millió HUF vissza nem térítendő támogatás került kiosztásra (1 ábra). Összesen 967 támogatási kérelmet nyújtottak be, ezek közül 117 nyert. Kárpátaljáról 15 vállalkozó részesült támogatásban a benyújtott 139 pályázatból.

1. számú ábra: A kárpátjai nyertes pályázatok részaránya a BGA fiatal vállalkozói pályázatában, 2016-ban<sup>20</sup>



<http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf> (2018. 10. 20.)

20 BETHLEN GÁBOR ALAP ZRT. 2016 a külhoni fiatal magyar vállalkozók éve program pályázati felhívásának eredménye, [http://bgazrt.hu/\\_dbfiles/blog\\_files/5/0000013695/val-lalkozok\\_eve\\_program\\_eredmenyek.pdf](http://bgazrt.hu/_dbfiles/blog_files/5/0000013695/val-lalkozok_eve_program_eredmenyek.pdf) (2018. 10. 20.)



A *Határtalanul!* program keretében, 2010 óta megközelítőleg 100 ezer magyarországi diák vehetett részt a határon túli régiókat célzó tanulmányi utakon, a programra 2015-ben 1,29 milliárd forint, 2016-ban 1,9 milliárd forint állt rendelkezésre.

Az ún. „oktatási-nevelési támogatás” a 2000-es évektől jár minden olyan szülőnek, aki magyar tannyelvű oktatási intézménybe járattja gyermekét. A megpályázott összeg mértéke tanévenként 22 ezer forintnak felel meg, ez 18 éves korig igényelhető, a magyar felsőoktatásban továbbtanulók e fölötti támogatásra jogosultak. A támogatás folyósításáról 2011-től állnak rendelkezésre adatok, eszerint a magyar költségvetés évről-évre 400 millió forint feletti összeggel támogatja a magyar oktatási intézményben tanuló gyermekeket.<sup>21</sup>

Az elmúlt évek ukrajnai válsága következtében megindult migrációs hullám enyhítésére a magyar kormányzat előirányozta a kárpátaljai tanárok és egészségügyi dolgozók támogatását. A magyar oktatási intézményben dolgozókat segítő támogatás három kategóriában nyújtható be; mértéke 2015-ben 5832 millió, 2016-ban 9 756 millió forintot tett ki.<sup>22</sup> A művészeti iskolák dolgozói 2015-ben 28,1 millió forintban, 2016-ban 30,3 millió forintban részesültek,<sup>23</sup> valamint 2212 magyar vagy magyarul beszélő egészségügyi dolgozó részesült támogatásban 2016 folyamán, amely támogatás összességében 615 millió forint volt.

---

21 KMKSZ JA. *Beszámoló a 2016-os gyermekétkeztetési támogatásról*, <http://www.kmk-szalap.org/beszamolo-a-2016-os-gyermeketkeztetesi-tamogatasrol-2017-01-22.html> (2018. 10. 20.)

22 KMKSZ JA. *Beszámoló az oktatási-nevelési támogatás 2016. évi menetéről Kárpátalján*, <http://www.kmk-szalap.org/beszamolo-az-oktatasi-nevelesi-tamogatas-2016-evi-menetrol-karpataljan-2017-01-20.html> (2018. 10. 20.)

23 KMKSZ JA. *Beszámoló a művészeti iskolák pedagógusainak támogatásáról 2016-ban*, <http://www.kmk-szalap.org/beszamolok-a-muveszeti-iskolak-pedagogusainak-tamogatasaikrol.html> (2018. 10. 20.)

2. számú táblázat: A Magyarország által támogatott szociális jellegű programok Kárpátalján 2016-ban

No	Kategóriák	Mértéke	Igénylések/ pozitív elbírálások száma, fő	Támogatás mértéke (Ft)
<b>1. Oktatási-nevelési támogatások</b>				
1	A-B	22 400	20 204/20105	450 352 000
2	C	2 800	295/288	806 400
<b>2. Oktatási dolgozók támogatása</b>				
1	A	180 000	2122/2092	376 560 000
2	B	108 000	953/923	99 684 000
3	C	36 000	2142/2111	75 996 000
<b>3. Egészségügyi dolgozók támogatása</b>				
1	A	150 00	735	110 250 000
2	B	100 000	972	97 200 000
3	C	70 000	644	450 800 000
<b>4. Gyermekútlevel támogatás</b>				
1	-	5000	541	2 705 000
<b>5. Kapcsolattartási támogatás</b>				
1	A	15 euró	6898/24	31 041 000
2	B	50 euró	5242/32	78 630 000
<b>6. Gyermekétkeztetési támogatás</b>				
1	-	26400	7512/64	198 316 800
<b>Összesen</b>				<b>1 972 341 200</b>

Saját szerkesztés<sup>24</sup>

Az Egán Ede gazdaságélénkítő program 2016-tól fut Kárpátalján, melyet Magyarország első ízben a Szerbiában élő vajdasági magyarság gazdasági életének élénkítésére dolgozott ki, majd kiterjesztette a támogatást Kárpátaljára is. A mindenki számára nyilvános adatok alapján, 30 milliárd forint (3 milliárd ukrán hrivnya) értékű keretösszeget kapott a megye. Nagyobb részben eszközbeszerzésre (98 %), valamint turisztikai beruházásra költötték a támogatást. 2016-ban valamivel több, mint ezer támogatott vállalkozás volt, a 2017-es körben ez az érték megnégyszereződött (4606 db.). A beruházási érték is jelentősen nőtt, ugyanis míg a 2016-os befektetés közel 213 millió UAH, addig 2017-ben ez az érték 1,7 milliárd UAH-ra nőtt. Zömében a mezőgazdasági kategóriában nyújtottak be pályázatokat. *Kijelenthető, hogy Kárpátalján ezrével nyitottak új vállalkozásokat a programnak köszönhetően.*

<sup>24</sup> KMKSZ JA adatai alapján.

A kárpátaljai magyarság migrációs tendenciáit tovább erősíti az Ukrán Törvényhozás által elfogadott, „Az oktatásról” szóló törvény, mely 7. cikkelyében egyértelműen úgy rendelkezik, hogy az 5. osztálytól csak az állam nyelvén, vagyis csak ukránul tanulhatnak a diákok. Ennek következtében, feszültség támadt az ukrán-magyar diplomáciai viszonyban is, melyet az ukrainai központi sajtó csak tovább fokozott cikkeiben és műsoraiban. Magyarországot és vele a kárpátaljai magyarokat is bűnbakoknak kiáltották ki az Ukrajna által vontatott zajló európai integrációs törekvések kapcsán. A helyi magyarság körében nagy felháborodást váltott ki a KMKSZ székház ellen elkövetett gyújtogatási kísérlet, melyet a későbbiekben egy megvalósult robbantás is követett. Ezek az események félelmet próbáltak szítani a lakosság körében. További magyarellenes provokációnak lehet nevezni a megye különböző részeiben kifüggesztet plakátokat, melyeken a kárpátaljai magyar vezető személyiségeket szeparatistának tituláltak. Ugyancsak nagy visszhangot váltott ki egy ukrán nacionalista weboldal általa feltöltött nyilvános adatbázis, ahol magyar állampolgársággal rendelkező kárpátaljaiak nevét és címét jelölik meg. Ezen személyek – az eddigi tapasztalatok alapján – fokozott ellenőrzésre kényszerülnek a határ átlépése közben, ami az utazás több órás megnövekedésével jár. Ezen intézkedések csak tovább nehezítik a kárpátaljai magyarok helyzetét Ukrajnában, aminek köszönhetően a félelemérzés még nagyobb mértékben uralkodik el az embereken. Nem is csoda, ha a kifelé irányuló migrációs tendenciák továbbra sem fognak csökkenni a kárpátaljai magyarok körében.

### 3. Összegzés

A kárpátaljai magyar lakosság körében észlelhető migrációs folyamatok nem újkeletűek, vannak történelmi okai és ebből fakadó sajátosságai. A kárpátaljaiak migrációs hajlandóságát nagyobb mértékben külső tényezők alakítják, de nem tekinthetünk el a szubjektív okok számbavételétől sem. A kárpátaljai magyarság körében tapasztalt migrációs folyamatok intenzívebbé válását az országban zajló társadalmi, gazdasági és politikai válság együttes hatása váltotta ki, amely negatív hatás *várhatóan* a közeljövőben sem fog nagymértékben csökkenni.

A magyar kormányzat az állampolgársági törvény bevezetésén túl, azt követően is intenzíven támogatta a határon túli magyarság szülőföldi boldogulását, viszont 2014-ben Ukrajna egészéhez hasonlóan, Kárpátalján is válságos helyzet alakult ki, amely elsősorban az ukrán-orosz konfliktus elmérgesedéséből adódott. A gazdasági válság miatt, az ott élő magyarok

léte is veszélybe került, s a kettős-állampolgárság nyújtotta lehetőségeket kihasználva, eddig soha nem látott gazdasági-migrációs hullám indult el az anyaország és az Európai Unió országai felé. A magyar kormányzat válaszként a folyamatra, a térség lakóinak jelentős anyagi támogatását irányozta elő, amely *egyelőre* ezt a tendenciát csak mérsékelni tudja, megállítani sajnos, nem képes.

# A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY VÍVMÁNYAIVAL KAPCSOLATOS TUDOMÁNYOS VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI

RIXER ÁDÁM  
*egyetemi tanár (KRE ÁJK)*

## 1. A tanulmány céljai

A *vívmány-teszt* című könyv<sup>1</sup> kéziratának lezárása (2017. október 15.) és az elektronikus változat közzététele (2018 márciusa) óta eltelt időszak jogalkotási, jogalkalmazási fejleményei, a témához kapcsolódó tudományos munkák megjelenése, a kifejezetten a könyvre vonatkozóan keletkezett szakirodalmi megállapítások, valamint a szerző önreflexiójának szükségessége együtt eredményezték e tanulmányt. Az újabb fejlemények értékelése természetesen úgy a legcélszerűbb, ha a kifejtést A vívmány-teszt létrejöttének okaival és a mű főbb megállapításaival kezdjük.

## 2. A vívmány-teszt létrejöttének okai és a mű főbb megállapításai

Magyarország Alaptörvénye révén a történeti alkotmány, illetve annak vívmányai a jogalkalmazó számára is értelmezendő tételes jogi intézményekké váltak. A 2012 óta eltelt időszak azonban inkább csak a témakörrel kapcsolatos kérdések számát növelte, az Alkotmánybíróság határozatai is egy igen bizonytalan gyakorlatot mutatnak. A *vívmány-teszt* egyrészt azokat a szempontokat kívánta meghatározni, amelyek segítségével egy korábbi jogintézményről eldönthető, hogy az a történeti alkotmány vívmánya-e, másrészt felvázolt egy lehetséges protokollt, amely révén ezek a vívmányok egy egyedi jogalkalmazói döntés megalapozásában is szerepet játszhatnak. A mű további újdonsága volt, hogy az a vívmányokhoz való viszony tekintetében négy különböző alkotmánybírói szerepfelfogást is azonosított, megkülönböztetve a *távolságtartó*, éltanuló, újíto és *vívmány-központú* attitűdöket.

A könyv problémafelvetése és -kezelése alapvetően eltér más, hasonló munkák megközelítéseitől: nem érveket keres az alkalmazás szükségessége (a vívmányokkal kapcsolatos jogalkalmazói attitűd változásának indokoltsága) vagy éppenséggel lehetetlensége mellett, hanem ezeket mellőzve azt a kérdést fogalmazza meg elsőként, hogy léteznek-e, detektálhatók-e olyan új

---

1 RIXER Ádám: *A vívmány-teszt*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

társadalmi-jogi szükségletek, amelyekre a vívmányok vagy éppen más, erősen határozatlan tartalmú és fokozatosan intézményesülő fogalmak (kereszténység, identitás stb.) lehetnek a részbeni válaszok?

### **3. A vívmányokkal kapcsolatos vita újabb fejleményei a hazai szakirodalomban**

Egy sajátos kettősség figyelhető meg a vizsgált körben: *miközben* a szűken vett, a történeti alkotmány mibenlétével és annak vívmányaival kapcsolatos vita mintha alábbhagyott volna, ezzel egyidejűleg a kérdéskör tágabb kontextusát képező kérdések – így a legtágabban felfogott szuverenitás problematikája, az identitás-kérdés, illetve a keresztény kultúra lehetséges jelentéstartományainak vagy éppen a kultúrák egymásra hatásának kérdései – nem csupán a jogtudomány érdeklődésének kerültek homlokterébe, hanem egyidejűleg a tematizált közbeszéd és valamennyi társadalomtudományi diszciplína is középponti témaként kezdte el kezelni, értelmezni ezeket. Feltétlenül üdvözlendő, hogy nem csak a jogtudomány figyelme irányult az elmúlt időszakban például az identitás-kérdés felé, s ez a tény a szűken vett közjogi, alkotmányjogi tárgyú viták érvanyagát, látókörét is érdemben bővíti.

A hetedik Alaptörvény-módosítás nyomán már megjelent néhány friss szakirodalmi kísérlet is, melyek közül Schanda munkája feltétlenül említést érdemel.<sup>2</sup> A szerző az (R) cikk új (4) bekezdését [„Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének alapvető kötelessége”] górcső alá véve rögzíti, hogy „Az Alaptörvény nem a keresztény vallás, és nem is általában a keresztény kultúra mellett kötelezi el a magyar államot, hanem kifejezetten Magyarország kultúrájának, mint keresztény kultúrának a védelemét rendeli el. Az alkotmányozói cél kétségkívül az volt, erőteljesebb hangsúlyt és védelmet adjon az ország kulturális identitásának, azaz többletet a Nemzeti hitvallásban felhívott keresztény örökséghez képest”.<sup>3</sup> Ehhez hozzáteszi azt is, hogy „Az Alaptörvény nem intézményesít államvallást, értékelkötelezettségét az állam vallási, világnézeti semlegességét fenntartva teszi hangsúlyosabbá. Az Alaptörvény hetedik módosítása ebben a tekintetben hoz változást, a keresztény kultúra (de továbbra sem a keresztény hit vagy vallás) védelmének kötelezettségével”.<sup>4</sup> Később úgy pontosítja álláspontját, hogy kifejti, miszerint Magyarország keresztény kultúrájának

---

2 SCHANDA Balázs: Magyarország keresztény kultúrájáról. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/8, 1-4.

3 Uo. 1.

4 SCHANDA i. m. 2.

védelve nem egy keresztény kultúra létrehozatalának parancsát jelenti, hanem inkább a meglévő, adott – keresztény gyökerű – kultúra védelmének kötelezettségét –, különös tekintettel arra a tényre is, hogy feltételezése szerint a 'keresztény kultúra' ezen tág fogalma alá sorolandó számos olyan intézmény is, amellyel kapcsolatban jól látható, hogy „a keresztény eszmény és a társadalmi gyakorlat között szakadék tátong”.<sup>5</sup>

A Schanda Balázs által leírtakkal könnyű azonosulni; csupán egy ponton látom „sérülékenynek” a kifejtett álláspontot, a logika szerintem egy helyen „üthető át”: amikor nagy jelentőségű gyakorlati kérdésekre kell majd jogalkalmazói választ adni (pl. szemet hunyhatnak-e a magyar hatóságok is egyes nyugat-európai államok példájához hasonlóan, a gyermekházasságok muszlimok körében létező gyakorlata felett?), *elvileg lehetséges egy olyan fordulat*, hogy a válaszadó (értsd: jogalkalmazó) nem elégszik meg azzal, hogy döntésében rögzíti, hogy az ütköző – s részben vallási hátterű, alapú – értékek stb. közül csupán az egyik illeszkedik a keresztény hagyományhoz, illetve az attól részben függetlenül kialakult általános (jogban is rögzített) értékrendhez, hanem – s ez lehet az újdonság – egyúttal érvei között szerepelteti majd a szorosabban vett keresztény (vallási) hagyomány példáját (mint egyfajta kulturális tény), sőt, kifejezetten a keresztény teológia egyes érveit is. A hetedik módosítás legalábbis utat nyit ennek a *lehetőségnek* is, s a legnagyobb változás éppen az lehet, hogy ez az elmozdulás, hangsúlyváltás – ismét a fenti kifejezést használva – „átüti” a jogalkalmazó önreferenciális páncélját, amely mindeddig kizárta tette, hogy a jogi természetű döntést ne csak már korábban jogi természetűvé transzformálódott érvek támasszák alá. Már a vívmányok felbukkanása, majd pedig a kibontakozó identitás-vita általam képviselt iránya is – legalább részben – arról szól(t), hogy hogyan tudjuk a történeti, morális és egyéb érvek új helyét konstruktív módon megtalálni a hatályos jognál erőteljesebb alátámasztásra (mögöttes érvekre) áhító közpolitikai, közjogi térben.<sup>6</sup>

Már A vívmány-tesztben kifejtésre került, hogy a vívmányok lehetséges helyével, „megjelenésével”, illetve „újraalkotásával” kapcsolatos kérdéskörtől elválaszthatatlan a morális elvek jogba történő behatolásának újabb szükséglete. E tárgyban volt rendkívül inspiráló, s szűkebb témám vonatkozásában is gon-

---

5 SCHANDA i. m. 3.

6 Ennek a vitának egyik leágazása lehet az a megközelítés is, amely a történeti alkotmány tekintetében is éppenséggel annak egyes szabadságjogokat korlátozó voltát hangsúlyozza. Ehhez lásd pl. BALÁS Károly: Történelmi alkotmány és szabadságjogok. *Katholikus Szemle*, 1936, 50 (3), 196-198.

dolatokat ébresztő SZONTAGH Pál Iván: *A keresztyén pedagógusokkal szemben támasztott minőségi és etikai elvárások, valamint azok kodifikációs problémái* c. doktori értekezése (Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2018), illetve Birher Nándor által írt két tanulmány (*A közigazgatási jogvédelemben használt, erkölcs témaköréhez tartozó kulcsszavak és kapcsolataik feltárása és elemzése*, illetve *A közigazgatási jogban megjelenő, érték fogalomhoz kapcsolódó, szövegváltozás és joggyakorlat változás* c. tanulmányok – mindkettő megjelenés alatt), melyek a 'természetjogiasulási' tendenciákkal, illetve új típusú identitás-képzéssel (identitás-helyreállítással) kapcsolatos elemzésekhez szolgálnak hasznos adalékokat.

Az elmúlt időszakban a *történeti alkotmánnyal* kapcsolatos diszkurzus további – az állam- és jogtudományokkal legalább érintkező – szakirodalmait tártam és dolgoztam fel, leginkább abból a két nézőpontból közeledve az egyes tanulmányokhoz, felvetésekhez, hogy *egyrészt* mely szempontok lesznek segítségünkre a vívmányok azonosításában, *másrészt* ezeknek milyen szerep juthat a mai jogalkalmazói gyakorlatban. Azt tapasztaltam, hogy a történeti alkotmány tárgykörében született, tipikusan multidiszciplináris munkák – ha érintőlegesen el is jutnak ezekhez a kérdésekhez – legfeljebb a meglévő bizonytalanságokra utalnak, s nem foglalnak állást.<sup>7</sup>

Szintén nyomon követtem az *identitás-vita újabb fejleményeit* és – ezzel párhuzamosan - törekedtem korábbi irodalmának feltárására is<sup>8</sup>.

Az identitás-témát jogi szempontból elemző munkákban jól láthatóan továbbra is az EUSz 4. cikk (2) bekezdésének lehetséges értelmezései, az AB identitás-határozata, a különféle szereplők közötti alkotmányos párbeszéd fejleményei és lehetőségei, s értelemszerűen a nemzeti és alkotmányos identitás fogalmainak meghatározásai, valamint a migráció – a terjedelmi korlátok

---

7 Pl. GERGELY András: Magyar királyi átmenetiségektől az alaptörvényig. Új Magyar Szó (*Oradea*), 2018/13, 1-7; BERKES Lilla – FEKETE Balázs: Nemzeti Hitvallás: csupán díszítő szavak? *Közjogi Szemle*, 2017/1, 15-25; illetve BATHÓ Gábor: A magyar történeti alkotmány érvényessége és hatályossága. *Kommunikáció Média Gazdaság*, 2017, 14 (2), 1-8. HÖRCHER, Ferenc: *Is the Historical Constitution of Hungary Still a Living Tradition? A Proposal for Reinterpretation*. In: *The Concept of Constitution in the History of Political Thought*. Berlin-Boston, De Gruyter Verlag, 2017, 89-110. A nemzetközi szakirodalomban csupán most bukkantam rá a következő remekműre: ALLISON, J. W. F.: *The English Historical Constitution. Continuity, Change and European Effects*. New York, Cambridge University Press, 2007.

8 Pl. ZAKOTA Zoltán: Az európai identitás dimenziói és határai. *Kellék*, 2010, 42. sz., 53-66; KASSAI Beáta: A politikai identitásról általánosságban. *Kellék*, 2010, 42. sz., 67-81.



miatt itt külön nem elemzett – különféle aspektusai uralják.<sup>9</sup> Mindeközben azonban az az új tendencia is érzékelhető, hogy a jogi elemzések is egyre tudatosabban szakadnak el az említett 4. § (2) bekezdésének elemzésétől, folyamatosan bővítve az értelmezési kereteket.

A történettudomány<sup>10</sup> vagy éppen a közgazdaságtan<sup>11</sup> is minden korábbinál intenzívebben fordul az identitás kérdéséhez – hazánkban is. Az identitás és a szuverenitás témái és újszerű kapcsolódási formái a hadtudomány számára is élő kérdések<sup>12</sup>, valamint a szociológia, illetve a szociálpszichológia is megújult lendülettel fordul a témához,<sup>13</sup> ahogyan a statisztika, illetve demográfia is. Az identitás-vita legújabb hazai vonatkozásainak tudományos leírási kísérletei között – az utóbb említett körből – igazi unikum Hegedűs és Lados munkája.<sup>14</sup>

- 9 PI. KÉRI Veronika – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán: Az Alkotmánybíróság határozata az Alaptörvény E) cikkének értelmezéséről: az alapjogi fenntartás, a szuverenitásvédelem és az alkotmányos identitás dilemmái. *Jogesetek magyarázata: JeMa*, 2017, 8 (1-2), 5-15; RAFFAI Katalin: A névjogi szabályozás, mint a nemzeti identitás szerves része: az Európai Unió Bíróságának döntése a Bogendorff-ügyben. *Családi Jog*, 2018, 16 (1), 41-45; SCHANDA Balázs: *Alkotmányos értékek – alkotmányos identitás: Néhány szempont az Alaptörvény értelmezéséhez*. In: CHRONOWSKI Nóra - POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán - SMUK Péter - SZABÓ Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukullicsi*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2017. 89-97; SCHANDA Balázs: *Szent István emlékezete: Szent István és a történeti alkotmány jelentősége*. In: VÍZKELETY Mariann (főszerkesztő) – CSORBA Katalin – FAZEKASNÉ VARGA Viktória – GELLÉN Márton – JUHÁSZ Hajnalka – PÁLYI Mária Márta (szerk.): *5 éves az Alaptörvény: Válogatás az ünnepi konferenciasorozat beszédeiből*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2017, 151-159.
- 10 GERGELY András: *19. századi magyar történelem 1790-1918*. Budapest, OSIRIS, 2003. Írások, amelyek segítenek a vizsgált intézmény mai helyének ('helyi értékének') beazonosításában – akár korábbiak is [pl. BALÁS i. m.; NAGY Károly Zsolt: Emlékezet, örökség, identitás. *Sárospataki Füzetek*, 2017, 21 (1), 13-21; HUSZTI Ernő: A magyar modell történeti, jelenkori és nemzetközi dimenzióban. *Polgári Szemle*, 2017, 13 (4-6), 124-133; BÁRÁNY Balázs: Történeti emlékezet nálunk és más nemzeteknél. *Metszetek*, 2017, 6 (1), 126-130].
- 11 Közgazdasági összefüggésben: KENGYEL Ákos: Az Európai Unió jövője – célok, identitás és kommunikáció. A római szerződés aláírásának 60. évfordulójára rendezett Jean Monnet-konferencia. *Közgazdasági Szemle*, 2017, 64 (6), 661-667; illetve NAGY Csongor István: Nemzeti szuverenitás és regionális gazdasági integráció a 21. században. *Magyar Tudomány*, 2018, 179 (3), 394-404.
- 12 A legfrissebb irodalomban lásd pl. FARKAS Ádám: *Az állam fegyveres védelmének alapvonalai és Kiegyezést követő polgári evolúciója*. Ph.D. értekezés. Győr, SZIE ÁJ DI, 2018.
- 13 CSEPELI György: A meghasadt identitás. *Mozgó Világ*, 2018, 44 (1), 39-49.
- 14 HEGEDŰS, Gábor – LADOS, Gábor: A visszavándorlás és az identitásváltozás kapcsolatának vizsgálata a hazatérő magyarok példáján. [The Analysis of Connection Between Return Migration and Identity Change in the Case of Hungarian Repatriates] *Területi Statisztika*, 2017, 57 (5), 512-536.

A témakörhöz is kapcsolódóan a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című kiemelt projekt keretében, a „Digitalizációtól a személyességig” című alprojektet bonyolító Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely vezetőjeként, megszerveztem *A magyarság migrációs jelenségei* c. nemzetközi workshopot, 2018. június 15-én. Nyitóelőadásom címe a következő volt: *A magyarság migrációs jelenségei a tudományban és a művészetben*.

Túl az identitás-kérdésen, szintén *A vívmány-teszt*ben felvetett témák tágabb szakirodalmi vonulata az újabb alkotmányértelmezési módszereket bemutató írások köre, melyek vagy közvetlenül vagy közvetve számos módon járulnak hozzá (biztosítanak érveket) a történeti alkotmány fényében történő értelmezés módszerének vitájához is.<sup>15</sup>

Szintén továbbgondolhatónak – és számos vonatkozásban bővíthetőnek – látom az alkotmánybírói szerepfelfogások besorolását lehetővé tevő tipológiámat.<sup>16</sup>

#### **4. Visszajelzések**

Csupán *A vívmány-teszt* c. munkám elkészülte után bukkantam rá Milánkovichs András 2013-as prezentációjára, amely maga is a *Vívmány-teszt* elnevezést viseli.<sup>17</sup> A prezentáció (elektronikus előadás-vázlat), mint műfaj, éppen szikársága miatt nem képes arra, hogy önmagában minden kérdésünkre választ adjon, ám a közzétett anyagból is jól érzékelhető, hogy számos vizsgálati szempont („szűrő”), amelyet magam is szükségesnek láttam megjeleníteni munkámban, ebben is helyet kapott. Így a vívmányként elfogadható normák

---

15 E körben lásd pl. CSERVÁK Csaba: A jogértelmezés és az alkotmányértelmezés egyes módszerei. *Forum: Acta Juridica et Politica*, 2018, 6 (2), 55-74; SCHANDA Balázs: *Globalizáció és nemzeti identitás*. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017, 31-44. (A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei. Tanulmányok; 39.). Az Alkotmányértelmezési módszerek körében inspiráló írás továbbá: TAMÁS Csaba Gergely: Alkotmánymódosítás a parlament mellőzésével? Az alkotmányértelmezés dilemmái Japánban. *Parlamenti Szemle*, 2017/1, 125-134.

16 Jó kiindulópont lehet pl. KILÉNYI Géza: Néhány gondolat az alkotmánybírói függetlenség-ről szóló tanulmányhoz. *Közjogi Szemle*, 2010, 3 (4), 13-18. A kérdéskör egyébként más irányból is vizsgálat tárgyává vált: a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Alkotmányjogi Tanszékén folyó OTKA-kutatás az Alkotmánybíróság 2005 és 2017 közötti gyakorlatának empirikus vizsgálatára is alapozva foglalkozik – egyebek mellett – a bírói profilalkotás módszertani megalapozásával (Fazekas Flóra, Gyórfi Tamás).

17 MILÁNKOVICH András: *Vívmány-teszt*. Előadás-vázlat, 2013. március 25. <https://prezi.com/cf6s7wltuvm/vivmany-teszt/?webgl=0> (2018. 08. 24.)

esetében nála is jelentőséggel bír a „keletkezés ideje”, az Alaptörvénnyel való összekapcsolhatóság feltételeként a megfelelő szabályozási tárgy, a (polgári) jogegyenlőség megléte (megfogalmazásában: a „nem diszkriminatív” szabályozási tartalom), a nyelvi dimenziókon túlmutató érthetőség, hozzáférhetőség követelménye („kiszámíthatóság”) vagy éppen a jogforrás típusa.

A konkrétan *A vívmány-tesztre* vonatkozó – s már megjelent<sup>18</sup> – szakirodalmi reakciók között kell említenünk Szabó Zsolt írását,<sup>19</sup> amely részletesen be is mutatja a munkát: „Rixer Ádám friss tanulmányában (...) példamutató alapossgal veszi górcső alá a történeti alkotmány vívmányaival és az alkotmányos identitással kapcsolatos legújabb szakirodalmi álláspontokat és alkotmánybíróvági döntéseket. A mű egyben remekül összefoglalja az R cikk (3) bekezdésével kapcsolatos eddigi szakirodalmat, emellett kísérletet és javaslatot tesz egy „vívmány-teszt” megalkotására. A szerző álláspontom szerint azonban ennél egyrészt kevesebbet, másrészt többet is tesz: a teszt kialakításánál szükségképpen csak az alapvonalak felvázolásáig jut (bár kétségkívül az a leginnovatívabb, legkreatívabb rész), ugyanakkor számos alapkérdést tesz fel, elméleti és gyakorlati problémát mutat be és old meg. Az írás alapkérdése, hogy léteznek a történelmi alkotmány vívmányai, esetleg mai fogalmainkkal kell meg- vagy újrakonstruálni őket?”<sup>20</sup> Kifejti továbbá, hogy „A vívmány teszt alkalmas lehet arra, hogy a múltban mégis találkozzanak azok a párhuzamosok, amelyek ma nem érintkeznek egymással a szemben álló oldalakon. Egy ilyen teszt immanens eleme lehetne, hogy valóban közös-e a vívmány, a közösség minden tagja azonosulni tud-e vele. Ennyiben talán továbbgondolható Rixer felvetése – bár e gondolattal már a jogon kívüli szürke zónában mozgunk, ami egy jogi tesztnél nem helyénvaló. A közös kiindulópont még virtuális, kérdés, hogy válóssá lehet-e tenni az aktuálpolitikai csatározásokon túl”.<sup>21</sup> Összefoglaló megállapítása szerint pedig „Rixer Ádám írása nyilvánvalóan átment a kreativitás tesztjén: legnagyobb vívmánya, hogy mer kísérletezni, szokatlant, újat mondani a rendelkezésre álló szó- és gondolatkészlet felhasználásával”.<sup>22</sup>

---

18 Több megjelenés alatt álló munka is ismert, így például Tóth J. Zoltán *Recenzió Rixer Ádám A vívmány-teszt című munkájáról* címmel írott dolgozata a Jogtudományi Közlönyben jelenik majd meg, várhatóan 2018 év végén.

19 SZABÓ Zsolt: *Vívmány nem „volt”, hanem „lesz”*. Reflexiók Rixer Ádám írására. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (3-4), 312-318.

20 Uo. 312.

21 SZABÓ Zs. i. m. 313.

22 SZABÓ Zs. i. m. 318.

Cservák Csaba egyik legújabb tanulmányában<sup>23</sup> részletesen ismerteti, illetve átveszi a történeti alkotmány vívmányaival kapcsolatos eddigi alkotmánybíróági gyakorlatról a könyvben kifejtetteket, illetve nagy terjedelemben hivatkozva a műben rögzített – a vívmány-jelleg megállapíthatóságát elősegítő – kritériumrendszert is.<sup>24</sup>

Varga Zs. András újabb könyvében<sup>25</sup> említi a művet, az identitás-kérdésre összpontosítva: „Rixer Ádám hosszú tanulmányban értékelte az új doktrínához vezető utat és következményeit. [...] Az elkövetkező években nyilván hosszasan viták várhatók ebben a tárgyban, és nem ismert még az sem, hogy konkrét helyzetben az Alkotmánybíróóság hogyan fogja használni a doktrínát.”

## 5. Jogalkotási fejlemények

Az időközben, 2018 júniusában elfogadott hetedik Alaptörvény-módosítás<sup>26</sup> több ponton is érdemben érintett egyes, a könyvben részletesen kifejtett, illetve elemzett témákat (intézményeket), így különösen a történeti alkotmány, illetve az identitás kérdésköreit. A legfontosabbakat említve: a Nemzeti hitvallás szövegrésze – „Tiszteletben tartjuk történeti alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét” – a következő szövegrésszel egészült ki: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége”,<sup>27</sup> illetve az R) cikk is egy (4) bekezdéssel egészült ki, amely szerint „Magyarország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme az állam minden szervének kötelessége”.<sup>28</sup> Szintén nagy jelentőségű – s már a korábbi, 2016-os módosítási kísérletek szövegében is szereplő – változtatás az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezést léptette: „Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződések-ből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges

---

23 CSERVÁK i. m. 66.

24 Uo. 67.

25 VARGA Zs András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. (A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai; I.) 92. oldalon a 264. lábjegyzetben.

26 Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása. Magyar Közlöny, 2018. évi 97. szám, 2018. június 28. 4714-4716.

27 1. cikk.

28 3. cikk.

mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát”.<sup>29</sup> Említenünk kell továbbá az Alaptörvény XIV. cikkének új (1) bekezdését, amely egyebek mellett kimondja, hogy „Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be (...)”.<sup>30</sup> A fenti új rendelkezésekhez logikailag jól kapcsolható jogalkotási termék továbbá az *egyes törvényeknek a jogellenes bevándorlás elleni intézkedésekkel kapcsolatos módosításáról* szóló 2018. évi VI. törvény is.

Miközben az új rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat még nem alakul(hat)ot ki, azt valószínűsíthetjük, hogy A vívmány-tesztben foglaltaknak megfelelően, a valamifajta vívmány-teszt vagy más, hasonló szűrőmechanizmus (pl. szuverenitás-teszt) kialakulását valószínűsítő álláspontot erősítheti minden olyan további jogalkotói törekvés is, „amely a történeti alkotmányt és annak vívmányait az alkotmányjogi dogmatika középpontja felé kívánja tolni”.<sup>31</sup>

### 6. Jogalkalmazási fejlemények

A történeti alkotmány egy adott vívmányával érdemben foglalkozó egyik legújabb alkotmánybíróági határozatban, a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban Szalay Péter különvéleménye jól alátámasztja A vívmány-tesztben korábban kifejtetteket is, amikor a konkrét döntésben megjelölt vívmányokkal kapcsolatos tendenciózus használatra utal, mikor is nehezményezi, hogy csak az 1848. évi XVIII. törvénycikk 14. §-át idézte az indokolás, a 11-12. §-okat pedig gyakorlatilag elhallgatta, miközben azokat is segítségül kellett volna hívni, sőt, azok lettek volna az ügy megítélése szempontjából igazán lényeges rendelkezések.<sup>32</sup> Szalay felvetése egy konkrét példa a vívmányokkal történő

---

29 4. cikk.

30 5. cikk.

31 RIXER i. m. 112.

32 34/2017. (XII. 11.) AB határozat:

„[26] A 28/2014. (IX. 29.) AB határozat arra mutatott rá, hogy „[a] sajtó szabadsága, mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával” (Indokolás [14]). (...)”

[35] 2.4. Mindemellett a 28/2014. (IX. 29.) AB határozat arra is rámutatott, hogy „[t]örténeti alkotmányunk vívmányainak tiszteletben tartása, továbbá az a kötelezettség, amely szerint az Alaptörvény rendelkezéseit a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni [R] cikk (3) bekezdés], szintén a sajtó szabadságának, a szabad tájékoztatásnak, a sajtó »demokratikus közvélemény« kialakításában betöltött szerepének a kiemelt védelmét indokolja. A sajtószabadság minden kétséget kizáróan történeti alkotmányunk vívmányai közé tartozik. Az 1848-as forradalom legelső lépése és egyszersmind fő követelése a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása volt: a sajtószabadság volt minden más szabadság alapja. E nélkül az égetővé vált politikai és társadalmi kérdéseket, a nagy átalakulás kívánalmait nem lehetett megfogalmazni a nyilvánosság előtt. A március 15-én közzétett kiáltvány 12 pontja közül a legelső mondta ki: »Kívánjuk a’ sajtó szabadságát, *censura* eltörlését.« Csak ezt követte a felelős minisztérium, a törvény előtti egyenlőség, a köztelherviselés, a jobbagyfelszabadítás követelése és minden egyéb. Az előzetes cenzúra eltörlésével az áprilisi törvények egyike, az 1848. évi XVIII. törvénycikk, a sajtótörvény biztosította a sajtószabadságot. A sajtó szabadsága, mint történeti alkotmányunk vívmánya a kezdettől fogva összekapcsolódott a jelenkor eseményeiről szóló szabad tájékoztatással, a társadalmi kérdéseknek a nyilvánosság elé tárásával” (Indokolás [12]–[14]). (...)

*Dr. Szalay Péter* alkotmánybíró különvéleménye:

(...) A Kúria ezen jogértelmezése a polgári jogi személyiségvédelem azon szabályán alapul, amely szerint a jó hírnév sérelmét nemcsak az valósítja meg, aki a más személyére vonatkozó, őt sértő valótlan tényt maga állítja, hanem az is, aki a más személy által megfogalmazott ilyen tényt híreszteli, továbbadja [régi Ptk. 78. § (1)–(2) bekezdés, Ptk. 2:45. § (2) bekezdés]. Ez a jogértelmezés a többségi határozat szerint nincs összhangban azokkal az alkotmányossági követelményekkel, amelyek a sajtószabadság jogából fakadnak, mert a híresztelésre vonatkozó általános megfontolásokat és érveket a sajtó működéséhez kötődő speciális alkotmányjogi szempontok árnyalják. Ezeket vizsgálva a határozat – idézve az Alkotmánybíróság korábbi döntéseit, történeti alkotmányunk vívmányai közül az 1848. évi XVIII. törvénycikket – sajtótörvényt –, valamint az EJEB megállapításait – arra a konklúzióra jut, hogy a sajtó tudósíthat a valóság bizonyításának kötelezettsége nélkül a közéleti szereplők sajtótájékoztatójáról, bizonyos feltételek (a megfogalmazottak hű közlése, a forrás egyértelmű megjelölése, saját értékelés mellőzése, az állításokkal érintett személy álláspontjának megjelenítése) fennállása esetén.

[106] Kétségtelen, hogy az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésére figyelemmel történeti alkotmányunk vívmánya különösen az 1848. évi márciusi forradalmi eseményektől a sajtó szabaddá tétele, a sajtószabadság kivívása. Ennek megerősítéseként a többségi indokolás idézte is az 1848. évi XVIII. törvénycikk – sajtótörvény – 14. §-át, amely rögzítette az Országgyűlés, a törvényhatóságok, törvényszékek, „törvény által alkotott egyéb testületek” iratainak, nyilvános üléseinek „hív szellemében és igazán” való közlési szabadságát.

[107] Ennek kapcsán is meg kívánom jegyezni, hogy – figyelemmel arra, hogy a jelen ügyben vizsgálendő közlés nem a jogalkotó vagy jogalkalmazó szervek részletesen szabályozott és többnyire kontradiktórius működése során elhangzottak tudósítása volt – a konkrét esethez inkább illeszkedett volna a sajtótörvény sajtóvétségekről szóló I. Fejezetének 11–12. §-ait felidézni. E §-ok fogsággal és pénzbírsággal rendelték bün-

jogalkalmazói 'visszaélésre',<sup>33</sup> ami legalább részben a megfelelő mélységű kifejtés, a jogtörténeti jellegű előzetes kutatás *hiányára* vezethető vissza. Megállapíthatjuk továbbá, hogy végső soron ez a fajta elnagyolt, véletlenszerű és a tényekkel ellentétes, elfogult „jogforrás-használat” továbbra is csupán a vívmány-jellegre vonatkozó szakmai közmegegyezés teljes hiánya miatt lehetséges. Jól példázza a bizonytalan gyakorlatot a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 35.Kpk.46.443/2016/4. számú végzése elleni alkotmányjogi panasz (ügyvédi hivatás gyakorlása) tárgyában hozott 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat indokolása, amely két okból is tanulságos: egyrészt nincs tekintettel az Alaptörvényben rögzített 1944-es cezúrára a jogtörténeti előzmények vizsgálata körében; másrészt pedig összességében is valamifajta történeti (előzmények fényében történő) értelmezéssel közelít a vizsgált jogintézményekhez, miközben egyébként kísérletet sem tesz a vívmány-jelleg megállapítására.<sup>34</sup>

---

teti azt, aki egyrészt köztisztviselőt vagy közmegebízásban eljárót a hivatalos tetteire vonatkozólag, másrészt valamely magánszemélyt „rágalmakkal illet”. Látható tehát, hogy történeti alkotmányunk vívmányait tekintve sem előzmények nélküli az a sajtóval szemben támasztott elvárás, hogy a jó hírnevet sértő valótlan tényeket ne híreszteljen – nem is említve ehelyütt azt az anekdotaként elhíresült, Deák Ferencnek tulajdonított mondást, amely szerint: „Ha tőlem függene, a sajtótörvénynek csak egy paragrafusára volna: hazudni nem szabad.”

33 RIXER i. m. 46.

34 „[54] Az Alkotmánybíróság áttekintette az ügyvédek megbízási korlátaira vonatkozó szabályozás kialakulását történeti szempontból is. [55] Annak ellenére, hogy az ügyvédség szervezett testületként már az ókori Rómában megjelent, és Magyarországon már 1217-ben említették a *procurator* fellépését, az 1471. évi XIV. tc. és a Hármaskönyv tekinthetők az első olyan jogforrásoknak, amelyek kifejezetten tartalmazták egyazon ügyben az ügyvédi és a bírói funkció szétválasztását. Abaúj megye 1634-ben kiadott *statutum* is tiltotta az egyidejűleg vállalt *assesori* és *prokatori* tisztséget. Ezt követően az ügyvédi rendtartásról szóló 1871-es tervezet azt is tiltotta volna, hogy az ügyvéd egyidejűleg mindkét felet képviselje még az egymástól teljesen független ügyekben is, majd az 1874. évi XXXIV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában ezen kérdéskört szűkebb körben akként szabályozta, hogy az ügyvéd egyidejűleg nem képviselhet ellenérdekű ügyfeleket, ugyanazon vagy egymással lényegileg összefüggő ügyekben. Az 1937. évi IV. tc. az ügyvédi rendtartás tárgyában olyan szabályozást tartalmazott, miszerint „az ügyvéd nem folytathat olyan foglalkozást, amelynek folytatásától jogszabály eltiltja, vagy amely az ügyfelek hivatásszerű, lelkiismeretes képviselőjében állandóan vagy tartósan gátolja, nem folytathat továbbá olyan foglalkozást sem, amely a bizalomra méltatlanná teszi, vagy amely az ügyvédi tisztség tekintélyét sérti.” (66. §) A II. világháború utáni időkben az ügyvédi hivatás gyakorlásáról és az ügyvédek szervezetéről szóló 1958. évi 12. tvr. 25. §-a az összeférhetetlenséget aszerint szabályozta, hogy „az ügyvédi munkaközösség ugyanabban az ügyben ellenérdekű felek képviselőjét csak

Mindazonáltal, az egyes kérdések vizsgálata körében egy finom elmozdulás kontúrjai is kirajzolódnak: a jogtörténeti előzmények *elnagyolt, látszólag kötelességszerű* feltárásása egyre gyakrabban ott is sor kerül, ahol egyébként ez nem lenne feltétlenül indokolt,<sup>35</sup> ez is a történeti aspektusok növekvő szerepére utalhat.

Szerencsés módon az elmúlt időszakban születtek olyan AB döntések is, melyek a határozatok indokolásában, illetve különvéleményekben kifejezetten a vívmány-jellegre kérdeztek rá – további adalékokkal szolgálva az azokkal kapcsolatos vitát. Így a 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat a közigazgatási bíráskodásra, mint „alkotmányunk megkerülhetetlen vívmányára” hivatkozik;<sup>36</sup>

---

akkor vállalhatja el, ha ez ellen az erről kellően tájékoztatott feleknek kifogásuk nincs. A tájékoztatás megtörténtét, valamint a felek hozzájáruló nyilatkozatát a tényvázlatba fel kell venni. Ha az ügyvédi munkaközösség ellenérdekű felek képviselőjét vállalta el, az az ügyvédi munkaközösségi tag (ügyvédjelölt), aki az egyik fél érdekében eljár, a másik fél képviselőjeként nem léphet fel.” Ezen szabályozást felváltó az ügyvédségről szóló 1983. évi 4. törvényerejű rendelet 7. §-a szerint „az ügyvéd annál a bíróságnál, ügyészségnél vagy hatóságnál, amelynél ügyvédi kamarai tagsága előtt bíró, ügyész vagy más érdemi ügyintéző volt, két éven át nem járhat el. Ez alól az igazságügyi miniszter felmentést adhat.”

- 35 Az Országgyűlés 2018. július 20-ai rendkívüli ülésnapján elfogadott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek a vízkivételekkel összefüggő módosításáról szóló törvény (T/384. számú törvényjavaslat) tárgyában előterjesztett előzetes normakontrol (vízi létesítmény engedély nélküli létrehozása) tárgyában született 13/2018. (IX. 4.) AB határozat indokolása megjegyzi például, hogy már a vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvény cikk 14. §-a is korlátozta az új kutak létesítését – miközben maga is elismeri, hogy a korlátozás okai és módszerei eltérést mutatnak a legfrissebb fejlemények példaitól.
- 36 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 13. § (3) bekezdés d) pontja elleni bírói kezdeményezés (bíróság illetékessége közigazgatási ügyben) 3243/2018. (VII. 11.) AB határozat [29] pontja alapján „Magyarországon a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvény cikk hozta létre a modern magyar közigazgatási bíráskodást, mely jogforrás történeti alkotmányunk egyik megkerülhetetlen vívmánya [17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [87]]. A közigazgatási bíráskodás a jogvédelem egyik erős fóruma volt, egészen 1949-ig. Az akkori antidemokratikus berendezkedés a jogállamiság más szükséges elemei mellett elvetette a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának lehetőségét is azzal, hogy a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény cikk 1. §-a kimondta e bíróságok megszüntetését a törvény hatálybalépésének napjával. A hatálybalépés napjának meghatározását kormányrendeleti szintre utalta, a közigazgatási bíróság megszüntetéséről szóló 1949. évi II. törvény cikk hatálybaléptetése és végrehajtása, valamint a pénzügyi, illetményügyi és hatásköri döntőbizottságokra vonatkozó szabályok megállapítása tárgyában meghozott 4080/1949. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. §-a, amely 1949. szeptember



továbbá egy különvéleményében Varga Zs. András a vasárnapi pihenőnapot is történeti alkotmányunk vívmányának nevezi.<sup>37</sup>

### 7. További tervek

A vívmány-teszt című munkámmal kapcsolatos visszajelzések is világossá tették, hogy a tágabb kérdéskör alaposabb feldolgozása egy identitás-témájú konferencia/workshop megszervezését is igényli. E felismerés vezetett el oda, hogy egy – az identitás-kérdés tágabb, alkotmányjogi összefüggéseken is túlmutató, a társtudományok eredményeit is katalogizáló – őszi konferencia megszervezésére és a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye általi lebonyolítására került sor a 2018-as esztendő végén, *Nemzeti identitás – alkotmányos identitás. Az identitás-vita újabb fejleményei* címmel, a kérdéskör legjelesebb kutatóinak részvételével. A rendezvény sikere nyomán felmerült továbbá, hogy az identitás-jelenségek további, behatóbb vizsgálatára is érdemes sort keríteni, így fogalmazódott meg például egy következő konferencia lehetséges témájaként a változó roma identitás összetett kérdése is.

---

1-jét jelölte ki e napként. Ezt követően, egészen a rendszerváltásig a közigazgatási döntések felülvizsgálata rendkívül behatárolt volt”.

37 A kiskereskedelmi szektorban történő munkavégzésre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi XXIII. törvény egyes rendelkezései elleni alkotmányjogi panasz (vasárnapi nyitvatartás) tárgyában született 3082/2018. (III. 5.) AB végzés [27] „Magyarországon Szent István államalapítása óta töretlen, ilyenként történeti alkotmányunk vívmánya a vasárnapi pihenőnap. Ez pedig az Alaptörvény Nemzeti hitvallása értelmében olyan alap, amely az R) cikk (3) bekezdése alapján az Alaptörvény más rendelkezéseinek kötelező értelmezési kerete. A töretlen szokás fenntartása önmagában is felfogható alkotmányos identitáskérdésnek.” *Dr. Varga Zs. András különvéleménye.*



# BESZÁMOLÓ A „NEMZETI IDENTITÁS – ALKOTMÁNYOS IDENTITÁS. AZ IDENTITÁS-VITA ÚJABB FEJLEMÉNYEI” CÍMŰ KONFERENCIÁRÓL

REPPONI FELÍCIA LAURA – VELKEY DÁVID  
*Phd-hallgatók (KRE ÁJK DI)*

2018. december 3-án került sor a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának Lőrincz Lajos Kutatóműhelye szervezésében a „Nemzeti identitás – alkotmányos identitás. Az identitás-vita újabb fejleményei” című konferenciára az Egyetem Hittudományi Karának Kis Dísztermében, az Állam- és Jogtudományi Kar fennállásának huszadik évfordulója alkalmából. A témakör aktualitását jelzi, hogy a közelmúltban, 2018. október 17-én az Európai Tükör szerkesztősége és a FIDE Magyar Tagozata megalakulásának tizenötödik évfordulója alkalmából rendezett esemény középpontjában is a nemzeti identitás kérdései álltak.

A konferenciát *Balla Péter*, az Egyetem rektora nyitotta meg az Apostolok cselekedetei 17. fejezetének 26. versével, megállapítva, hogy a különféle identitások meghatározó elemei korszakokon átívelően az adott történelmi időszak sajátosságai és a földrajzi elhelyezkedés; Pál apostol szavaival élve: „Ő [Isten] telepítette le az egy őstől származó emberi nemet az egész föld színén, s megszabta itt lakásuk pontos idejét és határát”.

Ezt követően *Törő Csaba*, az Állam- és Jogtudományi Kar dékánja köszöntötte a résztvevőket, kiemelve, hogy az identitáspolitika új kihívás elé állítja a jogalkotást, nemzetközi és nemzeti szinten egyaránt: miután egy ideig úgy tűnt, hogy a nemzetállamok korszaka és jelentősége lejárt, azt követően, hogy bebizonyosodott eme képzet téves volta, ma ismét egyre nagyobb szükséglet a nemzeti identitás dogmatikai megalapozása, amelyhez szükséges az interdiszciplináris megközelítés, mely jelen konferencián is megvalósulhatott, neves előadókkal és az egyetemközi párbeszéd jegyében.

A délelőtti szekció vezető elnöki posztját *Stumpf István* alkotmánybíró, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának egyetemi tanára töltötte be, felvezetőjében megjegyezve, hogy az identitás kérdése az USA-ban és az Európai Unió jogalkotásában is előtérbe került az emberi jogokhoz kapcsolódóan. A magyar Alkotmánybíróság a doktrinális háttér megalapozását a nemzeti szuverenitást védő intézményrendszer kialakításával kezdte meg.

Az első előadó *Rixer Ádám* egyetemi tanár, egyben a Lőrincz Lajos Kutatóműhely

vezetője volt, *'Az állam új funkciója: direkt kapcsolat-, közösség- és identitásépítés'* című előadásával. Kifejtette, hogy a téma kortárs tudományos feldolgoásaiban a jogi irányú megközelítések dominánsak, és az identitás intézménye egyre nagyobb jelentőségre szert téve, maga is „az alkotmányosság középpontja felé törekszik”.<sup>1</sup> Magyarországon megfigyelhetők e körben az állam új funkcióinak körvonalai, azaz, hogy az állam közösségszervező- és identitásépítő szerepkörben egyre több szintéren lép be a kisközösségek és egyének életébe (még olyan, az intimszféra körébe sorolt területeken is, ahonnan a rendszerváltozás során tudatosan kivonult). Lényeges momentum továbbá, hogy ha az állam elkezd megőlni tartalommal saját identitás-fogalmát, amelyben egyre növekvő szerepe van az olyan múltbéli értékek újjáélesztésének is, mint például a történeti alkotmány vívmányai, a keresztény kultúra és az önazonosság számos további eleme, amelyek konkrét intézményekben is testet öltenek – a szülőtartás új szabályai, vagy éppen a helyi közösségépítés révén, például a helyi gazdálkodói közösség fikciójának megteremtésével. Mindemellett, ma már a közigazgatás fejlesztésének legmeghatározóbb eleme, a digitális fejlesztés céljai közt is hangsúlyos elemként jelenik meg a personalizáció, azaz *talán* lehetséges az új és a régi értékek valamifajta összebékítése is.

Ezt követően, *Kiss Paszkál* egyetemi docens, a KRE Bölcsészettudományi *Kara Pszichológiai Intézetének vezetője* a nemzeti identitás új elemeit a szociálpszichológia nézőpontjából katalogizálta, több tudományos megközelítést is felhasználva annak a kérdésnek a megválaszolásához, hogy mikori a nemzet, továbbá, hogy kik tartoznak az adott nemzethez. Véleménye szerint, a kontextus szerepe bír nagy jelentőséggel: azaz, hogy kihez képest definiáljuk magunkat. A *Eurobarometer 2018*-as kutatásait is felhasználva következtetett arra, hogy igenis van pszichológiai funkciója a nemzeti identitásnak, ugyanis az egyén leginkább a neki „komfortos” módon választ több identitás ütközése esetén; illetve nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a nemzeti identitás időről időre változik: az állampolgárok számára például nem a globalizáció, hanem az európai integráció a fontos, így újabb kihívás megtalálni a nemzeti és az európai uniós identitás összekapcsolhatóságának módozatait.

*Csink Lóránt*, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának docense *'Mennyit ér az identitás?'* című előadásában az identitás kérdését többféle tudományág szempontjából vizsgálta, arra a következtetésre jutva, hogy a szuverenitás az a tényező, amely „megfizethetetlen” értékkel bír,

---

1 Ehhez részletesebben lásd: RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017/1-2, 147-171.

így álláspontja szerint, az ehhez kapcsolódó döntések elsősorban elvi alapon hozhatók meg, akár a politikai, akár a gazdasági szempontok ellenében is. Egyik hallgatójával közösen készített kutatása alapján, az „identitás-teszt” két fő kérdésére világított rá: egyfelől, hogy mennyire szoros a kapcsolat az identitáshoz kapcsolódó szimbólum és az adott identitás közt, másfelől pedig, hogy mi az a gazdasági vagy politikai ár, amelyet a szimbólumért fizetni kell. Meglátása szerint, mindkét esetben a végletek felé közelítő válaszok bizonyulnak helytelenek, amennyiben nem hagyható figyelmen kívül, hogy az identitás maga is egy dinamikusan változó, folyamatos tanulás és adaptáció révén is alakuló érték.

Ezután *Chronowski* Nóra, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem habilitált egyetemi docense *beszélt a magyar Alkotmánybíróság szerepéről az alkotmányos identitás azonosításában*, a fogalmi kérdések tisztázása mellett konkrét Alkotmánybírósági döntéseket is felvonultatva. Az ezekből levont főbb megállapításai szerint az AB vizsgálhatja, hogy az Európai Unió keretei között, a közös hatáskörgyakorlás sérti-e Magyarország alkotmányos önazonosságát (melynek legfőbb elemei a szabadságjogok, a hatalommegosztás, a közjogi autonómiák tisztelete, a vallásszabadság, a törvényes hatalomgyakorlás vagy a parlamentarizmus kérdése). Másfelől, a szuverenitás és az alkotmányos önazonosság számos ponton érintkeznek, így a rájuk vonatkozó kontrollt egymásra tekintettel kell elvégezni – az alapvető emberi jogoknál alkalmazott metódushoz hasonlóan, azzal a megszorítással, hogy a hatalomgyakorlás tekintetében az uniós aktus élvez elsőbbséget és az AB sosem ennek az érvényességét vizsgálja, továbbá az EU bírósággal az ún. alkotmányos párbeszéd jegyében történő együttműködésre szükséges törekedni.

A délelőtti szekciót két szomszédos országbeli, magyar nemzetiségű alkotmánybíró előadása zárta. Elsőként *Korhecz Tamás* az újvidéki UNION Egyetem Jogi és Üzleti Tanulmányok Karának egyetemi tanára tartott előadást, *az identitás és autonómia kérdéseinek a szerb Alkotmánybíróság gyakorlatában való megjelenéséről*. A téma érdemi feldolgozásának akadályai közt említette, hogy Szerbiában mind a jogirodalom, mind pedig az alkotmányozó hatalom kapcsolódó dokumentumai hiányosak. Így Szerbiát illetően az a fő kérdés, hogy a nemzetiségek tekintetében van-e létjogosultsága annak a feltevésnek, hogy az autonómia az identitás része lenne, miután a szerb Alkotmány szövege az alapelvek közt tartalmazza az autonómiát, mind a területi, mind a kisebbségek autonómiáját érintő formájában. Ugyanakkor a szerb Alkotmánybíróság egyetlen döntése sem kapcsolódik a szűk értelemben vett identitás kérdéséhez, hanem leginkább a kisebbségek autonómiája köré csoportosulnak az esetek (korábban a Vajdaság autonómiájához kapcsolódóan, újabban Koszovó jogállása

kapcsán), mindemellett a központosított nemzetállam kérdései, valamint az EU-hoz való csatlakozás kérdései dominálnak a közjogi vitákban.

Végezetül *Varga Attila* romániai alkotmánybíró, a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem docense tartotta meg előadását az identitás és az autonómia kérdéseiről *a román Alkotmánybíróság gyakorlatának tükrében*, előjáróban megemlítve a szerb helyzettel való párhuzamokat, ugyanakkor kiemelve, hogy az alkotmányos identitás szempontjából a román Alkotmány első három – a hagyományos értékrendnek, Románia demokratikus hagyományainak, az állam meghatározásának és az alapvető emberi jogok tiszteletének lefektetését deklaráló – bekezdése szolgál a további vizsgálatok támpontjaként. Az Alkotmány az identitáshoz kapcsolódóan *csupán* az autonómia három formáját nevesíti: jelesül a felekezeti, az egyetemi és a helyi önkormányzatok tekintetében; s mind a szakirodalom, mind a román Alkotmánybíróság adós az alkotmányos identitás fogalmának tisztázásával.

A délutáni szekciót *Trócsányi* László igazságügyi miniszter, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam-és Jogtudományi Kara egyetemi tanárának előadása nyitotta, melyben a nemzeti alkotmányjog és az EU jog kapcsolódásait elemezte, az alkotmányos identitás szempontjából. Kiemelte, hogy a globalizáció kitermelte saját ellenanyagát, általában a múltban keressük az identitásunkat, a jövő helyett. Hangsúlyozta továbbá, hogy nem fektetünk kellő súlyt az olyan kérdésekre, mint hogy honnan jöttünk és hová tartunk. A nemzeti alkotmány egyszerre memoár és egyszerre projekt, mely szabályozza a tagállamok és az EU közti kapcsolatot, valamint a tagállamok és az EU jogának viszonyát. A föderáció és a szuverenitás kérdését megvizsgálva – s a Brexitet is szóba hozva – hangsúlyozta, hogy a tagállamok léte elválaszthatatlan a szuverenitástól. Az európai uniós identitás kapcsán kifejtette, hogy az EU sok tagállamból és nagyon sok nemzetiségből áll, és ez is lehetett az oka annak, hogy az EU nem fejlesztett ki erős politikai identitást, egységet. A jogintézmények kapcsán megismerhettük, hogy habár az uniós jognak elsőbbsége és közvetlen hatálya is van, a tagállamok alkotmányainak tiszteletben tartása a további egység feltétele is. A nemzetközi kitekintés során az előadó ismertette, hogy a francia jogrend szerint az Alkotmány van a belső jogrend csúcán, ezért az alkotmányi szintű normák elsőbbséget élveznek az uniós jogszabályokkal szemben. A fentiekhez hasonló jogi helyzet állt elő Németországban és Olaszországban is. Az előadó kiemelte továbbá, hogy az európai jogi térség a test, az alkotmánybíróság pedig a lélek, amely megalkotja azt a magot, amely az egység identitását megtestesíti.

*Schanda Balázs* alkotmánybíró, egyetemi tanár (PPKE JÁK), *Néhány szempont az Alaptörvény R) cikk (4) bekezdésének értelmezéséhez. Magyarország*

*keresztény kultúrájának kérdése* című előadásában, a keresztény kultúra védelme mellett foglalt állást. Szerb Antal nyomán kiemelte, hogy a magyar kultúra nagyrészt keresztény kultúra. Az Alaptörvényt olyan egységként kell értelmezni, amely nem intézményesíti a kereszténységet, inkább egy érték-elkötelezett dokumentumként rámutat annak jelentőségére, a kulturális valóság védelmét szolgálva. Azaz, csupán a fennálló Magyarország kialakult kultúráját próbálja védeni az alkotmányozó, miközben lényeges rögzítenünk, hogy a kereszténységből kisarjadt kultúra csak a kereszténység *valamifajta* védelmével érhető el. Rámutatott, hogy az EU-ban jelenleg is zajló – a keresztény hittel össze nem egyeztethető – jogi változások abból a törésvonalból fakadnak, amely elsődlegesen nem a keresztények és muszlimok, hanem a hívők és a szekularizált többség közt húzódik.

Varga Zs. András alkotmánybíró, a PPKE JÁK egyetemi tanára *A nemzeti alkotmánybíróságok viszonya az identitás kérdéséhez* című előadásában ismertette az identitás különböző értelmezési módjait: Az identitás szociológiai értelmezésének egyik első kérdése, hogy Arisztotelész vagy Platon – idealizmus vagy realizmus a dogmatikai kiindulópont. Az individuum identitása kérdéses és a történelem során többször fordult elő identitásüldözés: pl. a náci Németországban. Az identitás bonyolult, sok összetevős rendszer, korszakonként és az egyén életében is folyamatosan változhat. Továbbá, nem kizárólag a belső elhatározástól, hanem a külvilág által történő elfogadástól is függ. A politika általi értelmezés során, több kérdés merült fel. Melyik identitáselem a hangsúlyos, miért éppen ezt az elemet emeli ki, tolja előtérbe az egyén? Az előadó ismertette továbbá az univerzalista és a lokális irányzatot, illetve azt, hogy ezen irányzatok jelenleg is konkurálnak egymással. Az identitás jogi-alkotmányos feltételei körében bemutatta, hogy míg a XIX. században a származás, a területiség volt a döntő kérdés, addig ezek az I. világháború után háttérbe szorultak és az államok öndefiníciója került az előtérbe. A tagállamok és az unió kapcsán elmondta, hogy több európai ország és EU-s tagállam elindul azon az úton, hogy az EU-s szabályokat nem alkalmazza az alkotmányos identitásra hivatkozva, s a nemzeti identitás *bizonyosan* európai érték, már csak az EUSZ 4. cikke miatt is.

Sulyok Márton, a Szegedi Tudományegyetem Állam-és Jogtudományi Karának adjunktusa, *Alkotmányos identitás: kétszintű játék vagy kettő az egyben?* című előadásában kiemelte, hogy az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése szerint, *az Unió tiszteletben tartja a tagállamoknak a Szerződések előtti egyenlőségét, valamint nemzeti identitását, amely elválaszthatatlan része azok alapvető politikai és alkotmányos berendezkedésének, ideértve a regionális és helyi*

*önkormányzatokat is. Tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét.* Így különösen a nemzeti biztonság, az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad. A fenti cikk tükrében kuriózum az EU Bíróság Coman ítélete. Az eljárásban a román alkotmánybíróság fordult az EU bírósághoz, az azonos neműek házassága kapcsán. Az EU Bíróság döntése értelmében az identitás tisztelete adott, de a tagállam nem minősítheti közrendet érintő cselekménynek az azonos neműek külföldön kötött házasságának belföldi elismerését, mivel a hivatkozott jogintézmény nem ezt a célt szolgálja. Az előadás során, Putnam kétszintű játék-elméletén keresztül került bemutatásra az Európai Unió – mint a legfontosabb nem állami szereplő a kortárs nemzetközi kapcsolatokban –, valamint a tagállamok viszonya.

*Cservák Csaba, a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának habilitált egyetemi docense, Alkotmányos identitás és hatalommegosztás* című előadásából megtudhattuk, hogy a hatalommegosztás már a hazai (történeti) alkotmányokban is testet öltő intézmény, amennyiben például a fellebbezés rendszere, illetve az adókról való rendelkezések kapcsán a magyar törvényhozás már az 1800-as évektől foglalkozott a jogterülettel. Az 1989-es rendszerváltozás egyik fontos célkitűzése a hatalommegosztás intézményének a megteremtése volt és bár az 1949. évi XX. törvénybe ez *expressis verbis* még nem került be, ám az Alaptörvénybe már igen. Napjainak fejlődési irányai kapcsán az előadó szót ejtett arról, hogy a három hatalmi funkció nem három hatalmi ág, hanem minden ághoz többletfunkciók társulnak, illetve bizonyos nézetek szerint, az Alkotmánybíróság is egy önálló hatalmi ág. Az előadás végén kiemelésre került az államfő, az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria szerepének növekedése és fontossága is.

*Szakály Zsuzsa, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos segédmunkatársa Stabilitás, örökkévalóság és önmeghatározás – elvi kérdések* című előadásában, az örökkévalósági klauzulákat mutatta be. Eszerint vannak explicit örökkévalósági klauzulák, amelyek ilyen megjelöléssel szerepelnek az adott ország alkotmányában, illetve vannak implicit örökkévalósági klauzulák, amelyek illetően minősége nincs benne a szövegben, de az alkotmánybíróságok mégis ilyenként azonosítják őket. A konkrét klauzulák országonként eltérőek lehetnek, de a leggyakoribb tárgyak az államforma, kormányforma, területi kérdések, hatalmi ágak elválasztása, hatalomgyakorlás, emberi méltóság, hivatalviselés, nyelvhasználat stb. Magyar viszonylatban az Alaptörvényben, a történeti alkotmány vívmányaiként már megtalálhatók bizonyos elemei az örökkévalósági klauzuláknak, azonban az Alkotmánybíróság feladata az implicit



örökkévalósági klauzulák meghatározása, ahogy ezzel a kérdéssel már az 22/2016. (XII. 5.) AB határozatban is foglalkozott a testület.

*Tribl Norbert*, a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának PhD-hallgatója, *Ép testben ép lélek? – A nemzeti alkotmányok funkcionális változása és az alkotmányos identitás* című előadásában bemutatta a nemzeti és az alkotmányos identitás közötti különbségeket, illetve rávilágított arra, hogy a szuperhatalmak korát éljük, amelyben az európai államok számára a jövőt egy szövetségi állam létrehozása jelentheti. Ez azonban ma kevésbé tűnik működőképes megoldásnak, mivel hiányzik az egységes európai démosz, nincs homogén közösség. Az Európai Unióban egységes rendre van szükség, s ezzel az unió nem rendelkezik, a tagállamok népeinek különbözősége jelenleg erős. A szorosabb együttműködés érdekében, biztosítani kell az alkotmányos rendszerek egyedi érdekeinek védelmét, valamint pontosítani érdemes azt, hogy mit is jelent ma a szuverenitás, illetve annak sérthetlensége.

## ***Glossa luridica***

### **A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata**

#### **Szerkesztési szabályok**

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

#### **Cím:**

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)

KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

*Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)*

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS  
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt  
UDVARY SÁNDOR  
*egyetemi docens (KRE ÁJK)*

#### **A törzsszöveg tagolása:**

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerüendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerüendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerüendő.

## Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

### Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

### Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám. Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277. Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

### Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

### Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: [www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf) (2016. 03. 17.)

### Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233. Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)] Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

### Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

### **Kiemelés:**

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

### **Kurziválás:**

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).

