

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2015 3

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM-
ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

szerkesztőbizottság

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE:

Prof. Dr. Kiss György dékán, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar)

FŐSZERKESZTŐ:

Dr. Fejes Zsuzsanna tanszékvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar)

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TISZTELETBELI ELNÖKE:

Prof. Em. Dr. Tamás András (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar)

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI TAGOK:

Dr. Biró Marcell közigazgatási államtitkár (Miniszterelnöki Kabinetiroda) • *Dr. Bitskey Botond* főtitkár (Alkotmánybíróság) • *Dr. Cserny Ákos* egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet) • *Prof. Dr. Kukorelli István* egyetemi tanár (Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar) • *Dr. Hazafi Zoltán* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Életpálya és Emberi Erőforrás Intézet) • *Dr. Horváth Attila* intézetvezető, egyetemi docens (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. Imre Miklós* intézetvezető, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet) • *Dr. Janza Frigyes* főtitkár (Rendészettudományi Társaság) • *Dr. Kis Norbert* továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettes, főiskolai tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Em. Dr. Máthé Gábor* (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Dr. habil. Müller György* egyetemi magántanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Állam- és Társadalomelméleti Intézet) • *Prof. Dr. Nemeslaki András* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, E-közzolgálati Fejlesztési Intézet) • *Prof. Dr. Papp Tekla* tanszékvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar, Európai Köz- és Magánjogi Tanszék) • *Prof. Dr. Patyi András* rektor, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem) • *Prof. Dr. Torma András* rektor, egyetemi tanár (Miskolci Egyetem) • *Prof. Dr. Török Gábor* intézetvezető, egyetemi tanár (Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Közigazgatás-tudományi Kar, Civilisztikai és Nemzetgazdasági Intézet) • *Prof. Dr. Varga Zs. András* dékán, egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar)

KÜLFÖLDI TISZTELETBELI TAGOK:

Jan Bárta Cseh Tudományos Akadémia (Prága) • *Daniel Klimovsky* Szlovák Műszaki Egyetem (Kassa) • *Zdenek Koudelka* Masaryk Egyetem (Brno) • *Herbert Küpper* Institut für Ostrecht (Regensburg) • *Walter Maier* Ludwigsburgi Közigazgatás-tudományi és Pénzügyi Főiskola (Ludwigsburg) • *Daniel Szergej Naumov* P. A. Sztolipin Volga-menti Közzolgálati Akadémia (Szaratov) • *Tóth Mihály* Ukrán Nemzeti Tudományos Akadémia (Kijev) • *Igor Palús* Pavol Jozef Safárik Egyetem (Kassa) • *Ewa Poplawska* Lengyel Tudományos Akadémia (Varsó) • *Jan Ziekow* Német Közigazgatási Kutatóintézet (Speyer) • *Prof. Dr. Li Junqing* Minzui Egyetem (Peking)

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

3. SZÁM

köszöntő	KISS GYÖRGY – FEJES ZSUZSANNA	3
tudományos közlemények/ tanulmányok	BORDÁS PÉTER	
	• A települési adó rendszertani és gyakorlati kérdései	4
	CSERVÁK CSABA	
	• Az alapjogvédelem komplex intézményrendszere Magyarországon	13
	JÓZSA ZOLTÁN	
	• A területi és helyi igazgatás változásai a nemzetközi trendek tükrében	29
	RIXER ÁDÁM	
	• Közigazgatás és szépirodalom	49
nemzetközi kitekintés	BARANYAI GÁBOR	
	• Az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződései az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében	73
	ATTILA MARJÁN – CHEN XI	
	• China's regional policy - how it could benefit from the EU experience	88
	DAVID M. WINEROITHER – GILG SEEBER	
	• Democratic linkage building in western and eastern Europe agenda and preliminary results	109
	LANDO KIRCHMAIR	
	• International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government	124
szakmai fórum	SZABLICS BÁLINT	
	• Lenni vagy nem lenni? – avagy nonprofitok cseberből vederbe	136
	HALÁSZ IVÁN – SCHWEITZER GÁBOR	
	• Magyar közjogtudomány és komparatiztika a dualizmus korában – módszerek, személyek, témák című konferencia. Előszó a tanulmányokhoz	146
	FEKETE BALÁZS	
	• Létezik-e magyar jog-összehasonlítás?	148
	HALÁSZ IVÁN	
	• Wenzel Gusztáv és a magyar jogi komparatiztika kezdetei	152

2015

	SOMOGYI RENÁTA	
	• Jogtörténet és jogfejlődés két különböző szemmel – avagy egy múltbéli komparatistikai vita nyomában	163
	IVÁN DÁNIEL	
	• Schvarcz Gyula – közjog és komparatistika egy történész szemével	173
	SCHWEITZER GÁBOR	
	• Parlamentarizmus és komparatistika. Gondolatok Haendel Vilmos: A parlamentarismus című kötete kapcsán	189
	KOI GYULA	
	• Külföldi forrásismeret és forráskezelés Concha Győző közigazgatási jogi és közigazgatás-tani munkásságában (1869-1905) a municipalizmus példáján keresztül	197
	TAKÁCS ALBERT	
	• A törvény fogalma és a jogösszehasonlítás – Etűd Joó Gyula törvényfogalmának témáira	206
	SZINAY ILDIKÓ	
	• Ferenczy Árpád és az összehasonlító modern államtudomány	217
szemle	KIRÁLY ANDREA	
	• Koinnováció a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen	224
tájékoztató	E számunk szerzői	237
	Szerzőinkhez	238
	Idegen nyelvű tartalomjegyzék	240
	Impresszum	246

LECTORI SALUTEM!

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2015/3. száma hármas tagolású. A Tanulmányok rovat alapvetően a közigazgatás egyes szegmenseivel foglalkozik. Pragmatikus megközelítéssel elemzi a települési adó rendszertani és gyakorlati kérdéseit, összehasonlító módszerrel vizsgálja a területi és a helyi igazgatás nemzetközi trendjét, végezetül a közigazgatás és a szépirodalom összefüggéseit mutatja be egy tanulmány, e területek strukturált kapcsolatát feltárva, valamint hangsúlyozva a közigazgatás és a szépirodalom oktatásban betöltött, illetve betöltendő szerepét. Ebben a rovatban az alapjogvédelem komplex rendszerét elemző munka nem foglalkozik közvetlenül a közigazgatással, azonban ez a tanulmány az alapjogvédelem Alkotmánybíróságon kívüli intézményrendszerét állítja a kutatás középpontjába, és így az igazgatással való közvetett kapcsolata miatt mégis e rovatba került.

A nemzetközi kitekintés széles spektrumot ölel át, az Európai Unió tagállamainak nemzetközi szerződéseinek elemzésétől kezdve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának értékeléséig.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* rendhagyó módon teret adott a Nemzeti Köszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán működő egyik kutatóműhely eredményének. Az NKE egyik feladata az egyes tanszékeken működő kutatóműhelyek támogatása, a tudományos előmenetel elősegítése, és ennek szellemében biztosítunk az ilyen jellegű munkáknak publikálási lehetőséget. Így kaptak helyet az Európai és Összehasonlító Közigazgatás-tanszék komparatizisztikai kutatásait reprezentáló tanulmányok.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* a jövőben tematikus számokkal is készül. Tervezzük az elektronikus közigazgatás elméleti és gyakorlati kérdéseinek a bemutatását, valamint a [ReNEUAL] Model Rules on EU Administrative Procedure magyar szövegének és a kapcsolódó tanulmányoknak a publikálását.

A folyóirat a kezdetekkor a következő címmel jelent meg: *Pro Publico Bono – Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*. Mivel az NKE elkötelezett az államtudományok kutatása iránt, a folyóirat visszatér az eredeti megjelöléshez. Ennek megfelelően *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* folyóiratcím alatt a külső borító év- és lapszámot, valamint az NKE szimbólumát megjelenítő sárga mezőben a következő lapszámtól kezdődően az alábbi szöveg lesz olvasható: „A Nemzeti Köszolgálati Egyetem állam- és közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata.”

Tudományos folyóiratunk a jövőben kezdeményezi és helyet kíván adni az államtudomány körül napjainkban fellángolt viták tudományos szintű lefolytatásának.

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna
főszerkesztő

Prof. Dr. Kiss György
a szerkesztőbizottság elnöke

•tanulmányok

Bordás Péter

A TELEPÜLÉSI ADÓ RENDSZERTANI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI

A települési önkormányzatok ez év elsejétől élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy a korábbi helyi adókon kívül újabb adót vezessenek be olyan adótárgyra, melyet még nem terhel központi fizetési kötelezettség, továbbá melyet törvény nem tilt. Ez a megoldás nemcsak újszerűsége, hanem szakmai megítélésének többoldalúsága miatt is fontos, hogy elemzés tárgyát képezze. A tanulmány a legújabb fejleményekre reagálva, egyfelől a települési adó és a helyi adók viszonyát kívánja rendszertani szempontból bemutatni, másrészt kitér a települési adóval kapcsolatban felmerülő gyakorlati tapasztalatokra és elvi kérdésekre. Arra keresi a választ, hogyan illeszkedik a hazai helyi adó- és bevételi rendszerbe ez az új bevételi forrás, milyen lehetőségek állnak az önkormányzatok előtt. Továbbá megvilágításba kerül az is, hogy a települési adóra vonatkozó szűk jogszabályi kör hogyan biztosítja a helyi adókkal szemben támasztott társadalmi garanciákat. Végül, de nem utolsósorban bemutatásra kerülnek az első félév legfontosabb számadatai, gyakorlati tapasztalatai.

KULCSSZAVAK:

feladatfinanszírozás, helyiadó-rendszer, nyílt listás adómegállapítás, települési adó, települési önkormányzatok, termőföldadó

• • • • •

1. A TELEPÜLÉSI ADÓ RENDSZERTANI MEGKÖZELÍTÉSE

A települési önkormányzatok 2015. január 1-től élhetnek azzal az új jogosítványukkal, hogy szabadon állapíthatnak meg olyan települési adót, melyet más törvény nem tilt, feltéve, hogy az adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Ennek keretében számos új kérdés merül fel a helyiadó-rendszerrel, a települési adóval kapcsolatban. Így a következőkben a települési adó gyakorlati tapasztalatainak bemutatása mellett annak rendszertani elhelyezésének vizsgálatát is indokoltnak tartom.

A települési önkormányzatok bevételi szerkezetében az 1990-es évektől egyre jelentősebb szerepet kaptak a helyi adók, s a saját bevételi források legjelentősebb típusává váltak. A helyi adók megállapítási joga 1990-től¹ került megalapozásra hazánkban, mondhatni hagyományok nélkül. Bár korábban is létezett helyi adózás, de a jelenlegi adók csak részben vezethetők vissza korábbi történelmi fizetési kötelezettségekre.² A törvény hatálybalépésével számos központi és tanácsai adó, fizetési kötelezettség szűnt meg kisebb türelmi időt követően 1992. január 1-jével, ilyen volt például az út- és közműfejlesztési hozzájárulás, a lakosság borforgalmi adója, a telekadó, házadó, nem lakás céljára szolgáló építmények adója vagy épp a gyógy- és üdülőhelyi díj. A helyi adók bevezetésének jogositványa nem sokat változott az elmúlt húsz évben,³ helyi rendeletben dönthet az adott települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi adókról szóló törvényben (Htv.) meghatározott keretek között. Tehát a helyi adók kivetése sohasem volt korlátok nélküli, törvényben rögzített, hogy milyen típusú és mértékű adó vethető ki, mekkora a mértékének felső határa, valamint az is, hogy milyen kedvezmények, mentességek érvényesítendők. E módszert egyesek zárt listás helyiadó-megállapítási rendszernek nevezik,⁴ ami utal arra, hogy az önkormányzatok adókivetési autonómiája lényegében csak az egyes adók bevezetéséről vagy épp be nem vezetéséről szóló döntésre terjed ki. A nemzetközi gyakorlat az ilyenfajta helyiadó-kivetési módszert tükrözi, a nyílt listás adókivetésre sokkal kevesebb példát találhatunk. Utóbbi alatt azt érthetjük, hogy az önkormányzat saját hatáskörében szabadon állapíthat meg helyi adókat, azaz nemcsak a mértékét, hanem az adó tárgyát és alanyát is helyi szinten szabályozzák, ami ugyanakkor nem zárja azt ki, hogy bizonyos szűkítő feltételeket központi jogszabály határozzon meg. Ez utóbbi körbe tartozhat a címben megjelenített, települési adónak nevezett helyiadó-típus. Ugyanakkor a rendszertani elhelyezése problémás több tekintetben is. A jogalkotó a Htv.-ben nem a taxáció végére tette a települési adót – mint egy választható helyiadó-típust –, hanem a jogszabály elején, az általános rendelkezéseknél szabályozza a bevezetés lehetőségét. Másrészt a törvény címében nem került be a települési adó kifejezés. Felmerül tehát az a kérdés, hogy a helyi adók és a települési adó viszonya hogyan alakul rendszertanilag. Ezen kérdés megválaszolásához véleményem szerint a helyi adók definícióját kell megvizsgálni.

Helyi adók alatt fogalomhasználatomban azokat a települési szinten kivetett adókat értem, melyek mértékét helyi szinten határozhatják meg, és felhasználásuk részben vagy egészben helyi szinten történik. Vannak, akik a felhasználást nem tartják a fogalom kötelező elemének, de véleményem szerint e két jellemző az, ami elhatárolja a helyi adókat a megosztott központi adóktól és a központi adóktól. Hiszen azt a tényt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ha helyi szinten állapítják meg az adó mértékét, de a befolyt összeget az államháztartás részére be kell fizetni, akkor nem beszélhetünk tényleges helyi adóról.⁵ A fenti foga-

1 A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.).

2 NAGY Árpád, TÓTH János, NAGY Tibor: *Pénzügyi jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993.

3 Az adók mértékének és a mentességek, kedvezmények kötelező rendszerében születtek kisebb módosítások.

4 Lásd: Kecő Gábor: *A helyi önkormányzatok gazdálkodásának egyes kérdései nemzetközi kitekintésben*, Új Magyar Közigazgatás, 6(2013)/1, 11–12.

5 A Htv. 8. § (1) rögzíti, hogy az adóból származó bevétel az azt megállapító önkormányzatot illeti.

lommal összevetve a települési adó szabályait megállapítható, hogy főbb vonásaiban egyezik a két típus. Mindkettő esetében a helyi képviselő-testület jogosult rendeleti formában megállapítani ezt a fajta helyi fizetési kötelezettséget. Döntési jogosítványuk van arra vonatkozóan, hogy bevezetik-e vagy sem az egyes típusú adókat, illetve ha bevezetik, akkor a mértékére is kiterjed a jogosítvány. A bevétel felhasználása is helyi szinten történik, bár bizonyos megkötések mellett. Így véleményem szerint, az ilyen és hasonló fizetési kötelezettségeket helyi adóknak nevezzük, azaz a fogalom használatakor beleértjük a települési adót is. Ugyanakkor van lehetőség és indokolt is különbséget tenni a helyi adók két formája között, nevezetesen a Htv. taxatívén felsorolt adói és a települési adó keretében bevezethető adók között.

2. A KLASSZIKUS HELYI ADÓK ÉS A TELEPÜLÉSI ADÓ ELHATÁROLÁSA

Álláspontom szerint a helyi adók két altípusba sorolhatók, egyfelől megkülönböztethetünk klasszikus helyi adókat, másrészt atipikus helyi adókat. Az első típusba a Htv. alapján kivethető következő adótípusok sorolandóak, így: a telekadó, építményadó, magánszemélyek kommunális adója, az idegenforgalmi adó és a helyi iparüzési adó. Az atipikus helyi adók közé sorolhatjuk a települési adók között megállapított adókat, vagy például az ebrendészeti hozzájárulást is.

A két típus közötti különbségtételt az alábbi szempontok alapján tehetjük meg.

Az első szempont, amely vizsgálat tárgyát képezheti, az adóalany és az adótárgy kérdése. A klasszikus helyi adók egyértelműen, taxatívén felsorolásra kerülnek a törvényben, a helyi önkormányzatok választhatnak, melyiket vezetik be, azaz ahogy korábban említésre került, zárt a rendszer, vagy korlátozottnak is nevezhető. Itt csupán az adó bevezetéséről vagy be nem vezetéséről dönthet a képviselő-testület, az adótárgy meghatározásában nincs szerepe. Ugyanígy az adó alanya is rögzített, legfeljebb a kedvezmények, mentességek eszközével élhetnek az önkormányzatok. A települési adó esetében nincs konkrét adótárgy és adóalany meghatározva. A jogszabály csak annyit rögzít, hogy olyan adó vethető ki, melyet más jogszabály nem tilt, és amely adótárgyra nem terjed ki törvényben szabályozott közteher hatálya. Azaz a kettős adóztatás tilalma ez esetben is érvényesül. Továbbá nem lehet alanya állam, önkormányzat, szervezet, továbbá – e minőségére tekintettel – vállalkozó, e korlátokon kívül szinte bármi szóba jöhet, az önkormányzatok leleményességén múlik a meghatározása. Ez esetben tehát egy nyílt listás rendszerről beszélhetünk, azaz akár önkormányzatonként eltérhet a kivetett települési adók típusa. Természetesen azt látni kell, hogy nem olyan végtelen a lehetőségek tára, hiszen a legtöbb lehetséges jövedelemre, vagyonra már vonatkozik helyi vagy központi fizetési kötelezettség.

Másik szempont lehet a helyi adók mértékének megállapítása, mely alapján megkülönböztethetünk korlátozott vagy korlátlan módot. A klasszikus helyi adóknál a Htv. alapján kötelezően meghatározásra került az egyes adónemek tekintetében egy felső határ, valamint egy adómaximum, amely nem léphető túl.⁶ E korlátozottság között a helyi sajátosságokhoz igazít-

6 Lásd erről részletesebben a Htv. 6. § c) bekezdését.

va állapítják meg az adók mértékét. A települési adó tekintetében nem tartalmaz a jogszabály a mértékére vonatkozó szabályt, és a helyi adókra vonatkozó szabályok legtöbbjét nem is kell rá alkalmazni – amiről a későbbiekben lesz még szó –, így az állapítható meg, hogy nincs adómaximuma. Azaz a települési önkormányzatok saját maguk határozhatják meg, határt csak a realitások, illetőleg az Alaptörvény közteherviselésre vonatkozó szabályai szabnak.

Különbséget tehetünk harmadrészt az adókból származó bevételek kötött vagy szabad felhasználhatósága tekintetében. A klasszikus helyi adóknál részben vagy egészben szabadon használhatják fel az önkormányzatok a befolyt összegeket. A szabad felhasználás részbeni célja az önként vállalt feladatok finanszírozása lenne, így a klasszikus adók az önkormányzatiság valódi kibontakozásához járulnak hozzá. Tehát a szabad felhasználású adókat lényegében arra fordíthatja az önkormányzat, amire éppen szüksége van, ezzel rugalmasságot biztosít a rendszer. Ugyanakkor, annyiban korrigálni kell a leírtakat, hogy a helyi iparűzési adó tekintetében 2015. január 1-től részben kötötté vált a felhasználás, a befolyt bevétel különösen a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására használható fel.⁷ Ezzel szemben a települési adókból befolyó bevétel egésze kötötten használható fel, a Htv. értelmében fejlesztési célra és a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozó szociális ellátások finanszírozására. Azaz már az adó bevezetésekor tudni lehet, hogy mire kell költeni a bevételeket, ez azt eredményezheti, hogy a helyi érdek elvész, és a bevétel a központi támogatási rendszer egy elemévé válik. Hiszen a motiváció csupán abban rejlik, hogy a települések előteremtsek az állam által előírt kötelező feladatok pénzügyi forrását. Egy szabad felhasználású települési adó sokkal nagyobb motivációt jelentene a helyi pénzügyi önállóság növeléséhez.

Az előbbieken túl meg kell említeni a helyi adó megállapításának módját. Rögzíthetjük azt az általános elvet, hogy az adó beszedésének költségeit, adminisztratív terheit a lehető leg-minimalisabb szintre kell szorítani, ne legyen egyik félnek sem túlságosan nagy teher.⁸ Az önkormányzat adóhatósága általi adókimutatás esetében az adminisztrációs terhek csökkentését hozhatjuk fel, míg az adózók esetében az önadózás költségeit. A klasszikus helyi adóknál a Htv. meghatározza, hogy milyen módon kell megállapítani az adót, azaz adónemenként eltérő. A HIPA és az IFA esetében az adóhatóság szabja ki, a többi adónem esetében önadózás útján kerül beszedésre az adó. A települési adó esetében nincs meghatározva, annyit rögzít a Htv., hogy akár önadózással is megállapítható, így nyitva hagyja az erről való döntést az önkormányzatok számára. Itt a jogalkotó célja valószínűleg az előbb említett költséghatékony-ság volt, hogy minél alacsonyabb költségek mellett telessenek szert bevételekre a települések.

Végül, de nem utolsósorban az elhatárolást az adó részlet- és eljárási szabályai alapján tehetjük meg. A klasszikus helyi adókra vonatkozó szabályokat a Htv., valamint az adózás rendjéről szóló törvény⁹ (a továbbiakban: Art.) állapítja meg. A települési adók esetében csu-

7 A Htv. 36/A §-a további kötöttséget is megállapít.

8 Eds. Juraj NEMEC, Glen WRIGHT: *Közösségi Pénzügyek = Elmélet és gyakorlat a közép-európai átmenetben*, Aula Kiadó, Budapest, 2000, 160–182.

9 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről.

pán a Htv. három szakaszát kell alkalmazni.¹⁰ Ennek értelmében a helyi képviselő-testület alapítja meg az adót, teljesíti a kincstár felé történő adatszolgáltatást és a lakosság felé történő közzétételt, valamint az Art.-ben nem szabályozott kérdésben rendeletet alkothat. Felvetődik így az a kérdés, hogy ha több fontos, garanciális szabály, melyet a helyi adózás jogi korlátai között szokás említeni, nem vonatkozik a települési adóra, akkor mégis mi biztosíthat garanciát az adófizetők számára. Az egyik ilyen az év közbeni súlyosbítás tilalma. Ha ez nem vonatkozik a települési adókra, akkor elviekben akár év közben is növelhető az adóteher, azaz az adó mértéke vagy alanyi köre. Többen fogalmazták meg kritikájukat e rendelkezéssel kapcsolatban. Ugyanakkor úgy vélem, hogy még ha jogszabályban rögzített ilyenfajta korlátja nincs is, a képviselő-testület, a polgármester politikai felelősségre vonása, tehát az ötévenkénti választások korlátot szabnak, hiszen egyiknek sem célja, hogy ne válasszák meg a következő ciklusra, így nem valószínű, hogy szembemennének a választói érdekekkel.¹¹ Bár erre még nem volt gyakorlat, de arra már igen, hogy a helyi nyomás hatására egy újonnan bevezetett települési adót hatályon kívül helyeztek.¹² Meglátásom szerint a helyi társadalmi nyomás hozzájárul egy kiszámítható adóztatás megteremtéséhez, és akár a helyi rendeletben rögzíthető az év közbeni súlyosbítási tilalom is.

A fenti szempontok vizsgálata során láthattuk, hogy a helyi adók főbb jellemvonásai megegyeznek, majd további szempontok alapján lehetséges egy elkülönítés, és ezzel két alcsoport alakítható ki. Természetesen másféle csoportosítás is igazolható lehet egy másfajta szemléletmód figyelembevételével. A továbbiakban a települési adóval kapcsolatos részlet-szabályok és további kérdések megválaszolására kerül sor.

3. ÉRVEK, ELLENÉRVEK A TELEPÜLÉSI ADÓVAL KAPCSOLATBAN

Az idei évtől a helyi önkormányzatok megkapták a települési adó bevezetésének lehetőségét. Ezzel kapcsolatban két nagyobb kérdéskört kívánok elemezni, egyfelől a települési adó szabályozási megoldását, bevezetésének gyakorlatát, másfelől a klasszikus helyi adókra gyakorolt hatását.

Ha azt vizsgáljuk, hogy mikor és milyen feltételek mellett élhetnek az önkormányzatok az új lehetőséggel, akkor fontosnak tartom kiemelni, hogy a nyílt listás helyiadó-megállapításnak vannak jogi, közgazdasági és politikai korlátai is.¹³ Ennek keretében nem bocsátkozom részletes tárgyalásba, de néhány gondolatot kiemelendőnek tartok. Az a kérdés kerülhetne a középpontba, hogy milyen garanciális szabályok vonatkoznak arra, hogy a képviselő-testület ne lépje túl a még méltányos és igazságos adóztatás kereteit.

10 Kizárólag a Htv. 1. § (1) bekezdését, a 42/B §-t és a 43. § (3) bekezdését kell alkalmazni.

11 Lásd ennek példáját a forrásszabályozási rendszerben: HORVÁTH M. Tamás: *Magasfeszültség = Finanszírozási politika*, Budapest–Pécs, 2015, 100–101.

12 Mindszent város képviselő-testülete 2015. 02. 14-ével hatályon kívül helyezte a földadóról szóló 30/2014. (XII. 02.) önkormányzati rendeletét.

13 Lásd erről részletesen: VIGVÁRI András: *Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése*, Pénzügyi Szemle, 2002/2, 140–148.

Mielőtt bevezetésre kerülne egy települési adó, minden képviselő-testületnek mérlegelnie kell, hogy van-e értelme bevezetni újabb adóterhet, és az mekkora, illetve milyen forrást biztosít a település számára. Stanford hét kritériumot fogalmazott meg a helyesnek vélt helyi adókkal kapcsolatban, már amennyiben azt vizsgáljuk, hogy mikor érdemes egy helyi adót bevezetni. Ez alapján azt mondhatjuk, hogy a helyi adó alapja legyen széles és viszonylag egyenletes eloszlású, az adóteher a helyi lakosokat érintse, a beszedett adó magas, és lehetőleg állandó hozamot biztosítson, az adó beszedése pénzügyileg legyen gazdaságos, továbbá az adó legyen igazságos, átlátható, és segítse elő az elszámoltathatóságot helyi szinten.¹⁴ További elvárásként fogalmazhatjuk meg azt is, hogy ne lehessen az adót másra terhelni, azaz az adóexportálás korlátozása érvényesüljön. Ez utóbbinak a hazai rendszerben például a helyi iparüzési adó nem felel meg, hiszen a racionális vállalkozások piaci áraik meghatározásakor a helyi adókat költségként felszámolják, így végső soron a fogyasztó fizeti azt meg.

A jogalkotási törvény¹⁵ kötelező hatásvizsgálatot ír elő a rendeletalkotónak – így jelen esetben a települési adóra vonatkozóan is –, melynek a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokra, a környezeti és egészségügyi következményekre, az adminisztratív terhekre és a döntés szükségességére is ki kell terjednie. A törvény az elfogadott helyi normák utólagos hatásvizsgálatát is előírja. További garanciális szabály, hogy törvényességi szempontból a megyei kormányhivatalok ellátják az önkormányzati rendeletek felülgyeletét. Eljárási szempontból azt vizsgálják, hogy az említett jogalkotási törvénynek, illetve a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatának megfelel-e a rendelet. A tartalmi vizsgálat keretében azt ellenőrzik, hogy a rendelet megfelel-e az Alaptörvényben foglalt elveknek, valamint a keretet adó helyiadó-törvénynek. A települési adók tekintetében tehát ugyanezen szempontok szerint fognak eljárni a hivatalok, ami egy újabb kontrollmechanizmust jelent.

A települési adó szabályait az alapvető jogok biztosa is megvizsgálta egy országgyűlési képviselő kezdeményezésére. Székely László alapjogi biztos vizsgálata során arra az érvelésre támaszkodott, hogy a települési adó egy közteher, melyre vonatkozóan az Alkotmánybírószak gyakorlati is az, hogy a jogalkotót – és így a helyi képviselő-testületet – széles mérlegelési jogkör illeti meg, hogy mit von a közteher-viselési kötelezettség alá, azaz hogy mi lesz az adótárgy vagy épp ki az adó alanya, hogyan alakul a mértéke. Továbbá arra is hivatkozott, hogy a közpénzügyi tartalmú jogszabályok felülvizsgálatát az Alaptörvény csak korlátozott körben teszi lehetővé, így ő is csak az alapvető emberi jogokkal összefüggésben vizsgálta, és megállapította, hogy a rendelkezés nem okoz olyasfajta kiszolgáltatottságot az adóalanyok körében, mely az emberi méltóság sérthetlenségének jogába ütközne. Ugyanakkor az ombudsman azt is kiemelte, hogy mivel a települési adóra vonatkozó részletszabályokat nem tartalmazza a Htv., hanem az a települési önkormányzatok gyakorlatán fog múlni, így az egyedi ügyek vizsgálatánál fokozott figyelmet kívánnak rá fordítani. A cél, hogy ne legyen kiszámíthatatlan, korlátok nélküli a helyiadó-megállapítási jog, hiszen az Alaptörvényből levezethető garanciáknak érvényesülniük kell rájuk vonatkozóan is.¹⁶

14 Cedric SANDFORD: *Economics of Public Finance*, 3rd editions, Pergamon Press, Oxford, 1987, 239.

15 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, 17. § (1)–(2).

16 A beszámoló elérhető a www.ajbh.hu honlapon. (2015. május 20.)

E keretek között megemlíthetjük a Kúria helyi adókra vonatkozó gyakorlatát is, mely e tekintetben a települési adókra is mérvadó lesz. A Kúria önkormányzati tanácsa 2012-ben foglalkozott azzal a kérdéssel,¹⁷ hogy mit jelent a közteher-viselési kötelezettségnek az adózó teherbíró képességének való megfelelése. Az akkori döntésében kimondta, hogy éves szinten a vagyon értékének 60-70 százalékát kitevő adó súlyosan aránytalan, mivel elég hamar felémészi az adótárgyat. A Kúria gyakorlatából az is kiderül, hogy az arányos hozzájárulás akkor sem érvényesül, ha a helyi adó kimondottan csak egy jól körülhatárolható adóalanyt céloz meg.¹⁸ Ennek tükrében fontos lesz figyelni a jövőben esetlegesen a Kúria elé kerülő ügyeket és azok indoklását a jó gyakorlat kialakításához.

Röviden tehát e szempontok és korlátok figyelembevételét és mérlegelését követően dönthet a képviselő-testület egy új adónem bevezetéséről. Természetesen a megfogalmazott elméleti kritériumok nagyon ritkán valósulnak meg együtt, de a cél az, hogy minél inkább közelítsenek egy ideális egyensúlyhoz.

4. GYAKORLATI TAPASZTALATOK

Január 1-től több önkormányzat döntött úgy, hogy él a lehetőséggel, és települési adót vezet be az önkormányzat illetékességi területén. A HVG adatai alapján 98 település összesen 116 új adónemet állapított meg az év első négy hónapjában.¹⁹ A MÁK és a Nemzeti Jogszabálytár adataiból kiderül, hogy a legtöbb önkormányzat földadót vetett ki, ezenkívül volt, ahol járműadó, magas építményadó, ebadó vagy épp útadó került bevezetésre. A földadó esetében általánosságban elmondható, hogy az adó tárgyaként az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, nádas, rét, legelő, fásított terület, halastó művelési ágban nyilvántartott termőföld vagy ezek bizonyos kombinációja lett megjelölve. A járműadó körében jellemzően a mezőgazdasági vontató, a lassú jármű és ezek pótkocsija, mézesház, munkagép képezi a települési adó tárgyát.

Ezzel összefüggésben számos, az egyes adótárgyakhoz kapcsolódó kérdés és feltétel megvizsgálása jöhet szóba. A legtöbb – a sajtóban is megjelent – felvetés a földadóval kapcsolatos. Többen megfogalmazták azt a véleményt, hogy a termőföldre kivetett adó a központi kormányzat céljaival ellentétes hatáshoz vezethet, már amennyiben a mezőgazdasági termelést, családi gazdálkodást kormányzati prioritásként kezeljük. Hasonló a helyzet egyébként a járműadó esetében is, hiszen az adótárgy legnagyobb köre a mezőgazdasági vontatót és annak pótkocsiját érinti, amely szintén a mezőgazdasági tevékenységhez kapcsolódik. Konfliktusokhoz vezethet, hogy a helyi adópolitika ellentétes a központi kormányzat politikájával, mivel újabb terhet ró a termőföld-tulajdonosokra, miközben a központi cél a terhek enyhítése, a mezőgazdaságból élők, őstermelők támogatása. Nem vitás, ahogy Vigvári is megfogalmazza, hogy az egész makrogazdaságra, annak egyensúlyára hatással van a helyi adó kive-

¹⁷ Köf. 5.081/2012/4. számú határozat.

¹⁸ Köf. 5.066/2013/4. számú határozat.

¹⁹ HVG, 2015. április 18. szám, 16–18.

tése.²⁰ A földadó esetében további kérdés a kettős adóztatás elkerülése, ugyanis a termőföld tulajdonosának, ha saját maga műveli a földet, 2014 óta 3000 forint kárenyhítési hozzájárulást kell fizetnie hektáronként, valamint mezőőri járulékot, amely köztehernek minősül.²¹ Amennyiben pedig bérlő használja a földet, a tulajdonosnak a bérbeadásból származó jövedelme után személyi jövedelemadót kell fizetnie, így felmerül a kérdés, hogy ezen esetekben ki lehet-e vetni földadót, hiszen a Htv. azt mondja, hogy olyan adótárgyra terjedhet ki, melyre nincs más közteher-fizetési kötelezettség előírva. Erre a konfliktushelyzetre világított rá az ombudsman is, amikor Balmazújváros termőföldre települési adót megállapított rendeletét vizsgálta. A kettős adóztatásra hivatkozással egyúttal kezdeményezte is a Kúriánál a rendelet megsemmisítését.²² Ha ezt valóban megteszi a legfelsőbb bírói szerv, akkor valószínűleg nagyon sok helyi önkormányzatnak kell hatályon kívül helyeznie saját rendeletét, annak tudatában, hogy a legtöbbször termőföldre állapítottak meg helyi adót.

2015 első negyedének adatai alapján a 3178 települési önkormányzat közül 3135 vezetett be valamilyen típusú helyi adót, ami 98,6%-os arányt jelent. 2015. január 1-től 128 adófizetési kötelezettség újonnan került megállapításra, azaz az önkormányzatok most érezték elérkezettnek igénybe venni a már évtizedek óta adott lehetőséget.

Az 1. táblázat adatait elemezve megállapítható, hogy leggyakrabban a helyi iparüzési adót és a magánszemélyek kommunális adóját vetették ki a települési önkormányzatok.

1. táblázat • Megállapított klasszikus helyi adók száma az egyes adótípusok bontásában

Helyi adó típusa	2015. január 1-ig bevezetett összes helyi adó	Ebből 2015. január 1-től újonnan bevezetett helyi adó
Építményadó	892	17
Telekadó	503	13
Magánszemélyek kommunális adója	2250	14
Idegenforgalmi adó	784	18
Helyi iparüzési adó	2767	66

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS²³)

20 VIGVÁRI András: Az önkormányzati pénzügyek közgazdaságtanának néhány alapkérdése, Pénzügyi Szemle, 2002/2, 140.

21 2011. évi CLXVIII. törvény.

22 Lásd: www.ajbh.hu/-/az-ombudsman-a-kurianal-kezdemenyezte-balmazujvaros-telepulesi-ado-rendeletenek-megsemmisiteset (2015. július 7.)

23 A www.kormany.hu és a www.hakka.allamkincstar.gov.hu oldalon közzétett adatok, valamint a www.metropol.hu/itthon/cikk/1302274-meg-keves-telepules-vetette-ki-az-uj-adot adatai alapján. (2015. május 20.)

Legtöbbsen, 66 településen a helyi iparüzési adó mellett döntöttek, míg a többi típus fej-fej mellett haladva hasonló mértéket mutat. Ezt összevetve az újonnan bevezetett települési adók számával, ami 98 településen 116 adófizetési kötelezettséget jelent, megállapítható, hogy több klasszikus helyi adó kivetésére került sor, mintsem a települési adó adta lehetőséget használták volna ki. Felmerülhet a kérdés, hogy minek a hatására történt ez, és miért nem az újonnan kapott települési adó kivetésének jogával éltek. Az egyik ok az lehet, hogy az önkormányzatok nem voltak felkészülve az újonnan megjelenő lehetőségre, és jobbnak látták a már hagyományosnak mondható lehetőségek közül választani, elkerülve ezzel az esetleges törvénysértést, nem beszélve az új adótípushoz kapcsolódó esetleges adminisztrációs terheket. A másik ok a bevételek felhasználási kötöttségében kereshető. A települési adó bevételei – mint említésre került – csak szociális feladatok ellátására, míg ezzel szemben a klasszikus helyi adók – az IPA kivételével – szabadon használhatók fel.

5. KONKLÚZIÓ: MERRE TOVÁBB?

Az önkormányzati finanszírozási rendszer finomhangolása még jelenleg is zajlik. A nyílt listás helyiadó-megállapítás illeszkedhet e rendszerbe, ugyanakkor kettős képet mutat. Rendszertanilag az ilyesfajta mód a helyi pénzügyi autonómia erősödését lenne hivatott támogatni, ami nem teljesen illeszkedik a területen tapasztalható decentralizációs folyamatokhoz.²⁴ Ugyanakkor a bevétel felhasználási kötöttsége az autonómia ellenében hat, ami viszont jobban illeszkedik a hazai feladatfinanszírozás rendszerébe. Meglátásom szerint nagyobb sikert egy szabadon felhasználható települési adó érhetne el, ahol a településeknek nagyobb motivációja lenne, akár a szabadon vállalt feladatok ellátása érdekében. A HIPA „pántlikázásával” együtt felmerül a kérdés, hogy a klasszikus helyi adók esetében várható-e további felhasználási kötöttség, s ez hogyan illeszkedhet az államháztartás globális fedezetének elvéhez. Figyelnünk kell az egyensúlyra, amely megakadályozza a helyi önkormányzatiság kiüresedését, ugyanis a pénzügyi autonómia nagyban befolyásolja azt. A települési adó várható tendenciáit vizsgálva azt mondhatjuk, hogy valószínűleg a vagyoni típusú adók kerülnek a fókusz középpontjába. Több település a kivárok táborához csatlakozott, és az első év tapasztalatai után döntenek egy esetleges fizetési kötelezettség bevezetéséről, mintául véve más önkormányzatokat. Továbbá az átalakuló helyi szociális ellátási rendszer finanszírozási tapasztalata is kihatással lehet a települési adó bevezetésére, hiszen céladó jelleggel e feladatra fordítható az adónem bevétele. Mindazonáltal véleményem szerint a települési adó rohamos mértékű bevezetése nem várható a közeljövőben. Ha pedig a bíróság megállapítja, hogy bizonyos esetekben termőföld után sem lehet települési adót megállapítani, akkor félő, hogy kiüresedik a nyílt listás adómegállapítás lehetősége.

24 Lásd és vö.: LENTNER Csaba: *Közpénzügyek és államháztartástan*, Nemzeti Közszerológati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 145–155.

AZ ALAPJOGVÉDELEM KOMPLEX INTÉZMÉNYRENDSZERE MAGYARORSZÁGON

Sokan úgy gondolják, hogy az alapjogvédelem elvont, elméleti jogterület, amelynek vizsgálata, alkalmazása a gyakorlatban csupán az Alkotmánybíróság eljárásában jelenik meg. Napjainkban azonban a hétköznapi életben is egyre jobban megjelenik a konkrét alapjogvédelem jogalkalmazói szinten. Az alapvető jogaikban sérelmet szenvedett személyek egyre több olyan hivatalos szervhez fordulhatnak, amelyek elsősorban az alapjogvédelmet tűzik zászlajukra, így maga az alapjogvédelem egyre inkább mindennapjaink részévé válik. Az elmúlt két évtizedben Magyarországon sorra jöttek létre az olyan szervek, mint maga az ombudsman, az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a Független Rendészeti Panasztestület. Mindezek alapján hazánkban egy átfogó és összetett alapjogvédelmi intézményrendszer látszik kirajzolódni. Jelen írás célja ennek a magyar alapjogvédelmi intézményrendszernek az átfogó bemutatása, elemzése.

Megjegyzendő, hogy a fentebb megemlített Független Rendészeti Panasztestület az alapjogvédő szervek rendszerében csupán egyike a számos intézménynek, de mint látni fogjuk, speciális abból a szempontból, hogy lényegében az egyetlen, amelynek kizárólagos feladata az alapjogvédelem.

KULCSSZAVAK:

alapjogvédelem; Alkotmánybíróság; alkotmányjog; Független Rendészeti Panasztestület; intézményrendszer; médiahatóság; ombudsman; választási bizottságok

• • • • •

1. AZ OMBUDSMAN INTÉZMÉNYE

A közvélekedés és a szakirodalom klasszikusan az ombudsmanokat tekinti az alapjogvédelem letéteményesének. Az ombudsman az alkotmányjogi dogmatikában bevett fogalom. Az e tisztségnek megfelelő személyeket nemzetközi összevetésben sokféle névvel illetik.¹ E fo-

1 Hazánk mellett Ukrajnában országgyűlési biztosnak, Lengyelországban állampolgári jogok biztosának hívják. Oroszországban és Azerbajdzsánban emberi jogok biztosának. Spanyolországban, Csehországban, Szlovákiában népjogvédőnek. Albániában és Horvátországban népszószólónak. Macedóniában népi ügyésznek. Franciaországban, Belgiumban és Luxemburgban mediátornak. Portugáliában egyszerűen jogvédőnek. Lásd: Gabriele KUCSKO-STADLMAYER: *Európai ombudsman-intézmények*, ELTE (A német kiadás alapján válogatta SZABÓ Máté, PÉTERFALVI Attila), Budapest, 2010, 27.

galom az 1700-as évek elejének Svédországában alakult ki, noha hasonló tartalmú méltóságok már korábban felvetődtek a történelem folyamán.²

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy nemzetközi, az emberi jogokért (is) felelős szervezetek javasolják az intézmény bevezetését a részes államoknak. Az Európa Tanács saját tagállamai számára ajánlást bocsátott ki e tárgykörben, és a közigazgatással szemben támasztott követelményekről szóló kézikönyve is foglalkozik a kérdéskörrel.³ Érdekes módon az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak, a „hivatalok packázásainak” ellenszere volt.⁴ Ma pedig – leginkább a hazai nyilvánosságban – az alkotmányos alapjogok, emberi jogok letéteményes őreként szerepel.

A vonatkozó gazdag szakirodalom górcső alá vétele során is megerősíthető ama véleményem, hogy e kettő között nemhogy ellentmondás nem feszül, de kifejezetten szoros összefüggés mutatható ki. Az alapjogokat megsértő közigazgatás ugyanis eleve jogszerűtlen működésűnek tekinthető. A törvénytelen állami adminisztráció pedig szinte végzettszerűen vonja maga után az emberi jogok csorbítását.⁵ A szakirodalom elég árnyaltan taglalja ezt a kérdéskört.

„Az általános hatáskörű országgyűlési biztos eljárásának tárgya az alapvető jogokkal összefüggő visszásság. A visszásságnak (jogsérelemnek vagy a jogsérelem közvetlen veszélyének) tehát mindig valamely alapvető joggal kapcsolatban kell fennállnia. A közigazgatás jogszabálysértő vagy hibás működése, az úgynevezett közigazgatási hiba önmagában nem alapozza meg az ombudsmani kezdeményezést, ajánlást. Az „alkotmányos visszásság” kategóriája nem a „maladministration” szó magyar fordítása, nem a közigazgatási hiba magyar jogszabályi megfelelője. Nem is kell annak lennie, hiszen a magyar országgyűlési biztos funkciója nem a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére irányul. Ezt azonban a hazai országgyűlési biztos gyakorlat nem vállalta fel, a jogbiztonsághoz és tisztességes eljáráshoz való jog – ombudsman által alkotott – fogalmán keresztül igyekezett igazolni a közigazgatási hibáknak, a közigazgatás törvényes és tisztességes működésének a vizsgálatát.”⁶ Ennek talán csak látszatra mond ellent, miszerint „...nem vitatható, sőt inkább megerősíthető, hogy a tisztességes eljárás fogalmi definíciója részben hasonlóságot mutat a hagyományos ombudsmani hatáskörbe tartozó közigazgatási hiba fogalmával.”⁷ Magam úgy teremtenék konszenzust,

2 VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*, Rejtjel, 2004, 14.

3 *Uo.*, 30–31.

4 *Uo.*, 32.

5 Egyes felfogások szerint a tisztességes közigazgatáshoz való jog önmagában is alapjognak tekinthető. „Az ombudsmani tevékenység kritikája szerint a biztosok számos esetben önmagában is megállapították a „jogbiztonsághoz való jog” mint alkotmányos jog sérelmét, alkotmányos alanyi jogi jelleget tulajdonítottak az alaptörvény 2. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, a közigazgatás jogszabálysértő, hibás eljárását, döntéseit, intézkedéseit a jogbiztonság közvetítésével, a jogbiztonság sérelmének megállapításával emelték az alkotmányosértés, az alkotmányos jogsérelem szintjére.” Nem minden esetben tudtak klasszikus alapjogra hivatkozni. Lásd: SOMODY Bernadette: *Hol húzódnak az ombudsman alapjog-értelmezésének határai?* Jogtudományi Közlöny, 2004/10, 327.

6 SOMODY Bernadette: *A húszéves országgyűlési biztos intézmény: ki nem használt lehetőség*, Új Magyar Közigazgatás, Complex, 2(2009. október–november)/10–11, 10.

7 Somody Bernadette idézi a beszámolót (1999, 39.), lásd: SOMODY: *Hol húzódnak... i. m.*, 328.

hogy ha a közigazgatási hiba nem csupán szakmai, hanem tételes normába is beleütközik, továbbá az érintett személy alanyi jogait sérti, úgy mindenképp megnyílik az ombudsman mozgáster. (Amennyiben a hibának nincs az egyénre nézve következménye, úgy a közigazgatás rendszerén belül orvosolni lehet a problémát, akár a felettes szerv, a KEHI, az ÁSZ vagy végső fokon az ügyészség által.) Ha viszont az érintett személy szabadságát sérti a közigazgatás, de ezt nem tudjuk normasértésre visszavezetni, úgy a biztosnak sajátos szerepe lehet, a „puha jog” eszközével akkor is kezdeményezhet például – egyedi kivételekre, joghézagokra rámutatva – jogszabály-módosítást.⁸

A fenti kettős funkciót tovább árnyalja, hogy egyesek az alapjogok védelme mellett általános alkotmányvédelmi szerepet tulajdonítanak a biztosnak,⁹ míg mások tagadják ennek létjogát.¹⁰

Az ombudsmannak minősülő szervek, személyek közös jellemzője, hogy a tág értelemben vett közigazgatást felügyelik.¹¹ Eszközük az ajánlás, tehát „puha jogot alkalmaznak”, ami nem kikényszeríthető. Ez a „gyengéjük”, erejük alapja viszont a tekintély, a hatékony szaktudással megerősített hivatal, valamint a nagy mozgástér. Ez utóbbin főleg azt érthetjük, hogy az ombudsman a merev betű szerinti tételes jogból átcsalinkázhat a „de lege ferenda”, az ideális jog világába. Sok mindent vizsgálhat, de nem mindent kötelessége vizsgálni, tehát van e tekintetben is egyfajta mérlegelési lehetősége.

Az intézmény legkisebb közös többszörösének tekinthető még – mint látni fogjuk – a függetlenség is, mely egyrészt szervezeti függetlenséget (lehetőség szerint leválthatatlanságot) jelent, másrészt – valószínűleg – parlament általi megválasztást, bár ez utóbbi helyett láttunk alternatívákat a gyakorlatban.

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, „többfejű” formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt. Működött egy kisebbségi ügyi¹² és egy adatvédelmi biztos is. Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmánokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszva, 1995-ben választották meg. Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi

8 Tehát úgy is fogalmazhatnánk, hogy ha „csak” szabadság áll fenn, és azzal szemben nincs konkrét kötelezettség, akkor léphet fel esetlegesen az ombudsman. A kikényszeríthető kötelezettségre jogosító igényjogok és a pusztán szabadságok (melyek elősegítése másnak nem kötelezettsége) elhatárolására lásd: POKOL Béla: *Autentikus jogelmélet*, Dialóg–Campus, Budapest–Pécs, 2010, 188–196.

9 SOMODY Bernadette: *Ombudsmanok a magyar alkotmányos rendszerben* = szerk. HARMATHY Attila: *Jogi tanulmányok*, ELTE ÁJTK, Budapest, 2001. A szerző utal arra, hogy – legalábbis kifejezetten az első – általános biztos az egyéni alapjogok védelmezőjének szerepén túlmenve (a bővebb tartalmú) általános alkotmányvédő szervként értelmezte önmagát.

10 VARGA: *Ombudsmanok... i. m.*, 176. Ez azzal is összefügg, hogy az író szerint az ombudsman nem általános ellenőrző funkciót tölt be; főszabály szerint a panaszos indítványára jár el. (Uo., 81. o.) Márpedig (mint már utaltunk rá) a mindenkor alkotmányban foglalt, abból levezetett rendelkezések szinte már egy tekintet alá esnek – a jogosult személy oldaláról nézve – az alkotmányos jogokkal.

11 Az ombudsmanok típusainak a szakirodalomban igen sommás kategorizálásait találhatjuk meg. Gabriele Kucsko-Stadlmayer 3 kategóriát különít el az ellenőrzés tárgya, az ellenőrzés szabályai, valamint különösképp a hatáskörök alapján: az alapmodell vagy klasszikus modell, jogállami modell és emberi jogi modell.

12 A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.

CXI. törvényt, melyet a későbbiekben új ombudsmantörvényként, Obtv.-ként fogunk emlegetni. Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A név nem pusztán egyszerű nyelvi fordulatot fejez ki, valamelyest megszabja a működési irányt is. Varga Zs. András kiváló monográfiájában széles példasort állít fel arra, hogy az Alkotmánybíróság miképp használja (kissé következtetlenül) az alkotmányos jog, állampolgári jog, alapvető jog, emberi jog fogalmakat.¹³ Az egyértelmű, hogy az emberi jog filozófiai kategória. Onnantól lesz ennek egyik eleme (mondjuk a gyülekezési jog) alkotmányos jog, hogy bekerül egy adott ország alaptörvényébe. Alapvető jog adott személy tekintetében nem csupán az alkotmányban foglalt jog lehet, hanem például egy nemzetközi szerződés által szavatolt emberi jog is.¹⁴ Állampolgári jog csak az adott állam polgárának lehet, így ez egyfelől szűkebb fogalom az alapvető jognál.¹⁵ Viszont másfelől az állampolgári jog tágabb kört is felölelhet. Ugyanis a személynek lehetnek alacsonyabb szintű jogszabályok által garantált alanyi jogai is, melyek nem alkotmányos szintűek. Persze szinte minden alanyi jog áttételesen összefüggésbe hozható valamelyik alapjoggal. Mindezek tükrében az alapvető jogok biztosa elnevezés megfelelőbbnek tűnik, ellenkező esetben a biztos az egész jogrendszer egyfajta „szuperellenőrének” tűnhetne. Másrészt így jobban tekintetbe veendő az Alaptörvény által nem tartalmazott alapjogok is.¹⁶

2. AZ ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA

A továbbiakban a hatályos normák alapján fogunk elemezni, ott utalva a szabályra vagy nemzetközi példára, ahol az jogelméleti érdekességet jelent. (A struktúrára kívül a hatáskörök nem változtak igazán jelentősen.)

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosának a javaslatára választja meg az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesét, valamint az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesét.

Az alapvető jogok biztosának helyettese felett – a megbízatás létrejöttének és megszüntetésének kivételével – a munkáltatói jogokat az alapvető jogok biztosa gyakorolja.

Az Országgyűlés az alapvető jogok biztosát azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül választja meg, akik harmincötödik életévüket betöltötték, és az *alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében* jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek. E szabályok – különösen az Alkotmánybíróság később említendő szabályozásához képest – dicséretesek, ugyanis a vonatkozó szakmai gyakorlatot kifejezetten az alkotmányos alapjogok tekinté-

13 VARGA: *Ombudsmanok... i. m.*, 72–73. Pokol Béla (már említett művében) következetesen az alkotmányos alapjog kifejezés mellett tesz hitet.

14 Utal erre Varga Zs. András is, lásd: *Uo.*

15 Az egy külön elemzéset érne meg, melyik kategória vonatkozhat csak természetes személyekre és melyik akár jogi személyekre is. (Álláspontom szerint az emberi jog és az állampolgári jog fogalmilag mindenképp csak természetes személyekre, míg az alapvető jog – kontextustól függően – bizonyos körben akár jogi személyekre is.)

16 Somody Bernadette előbb említett tanulmányában említi, hogy a korábbi ciklusok alatt az ombudsmanok kifejezetten hangsúlyozták, hogy munkájuk során nagy figyelmet szentelnek az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatának. Lásd: SOMODY: *Hol húzódnak... i. m.*, 322.

ben várják el. *Mondjuk egy kiemelkedő agrárjogász professzor nem biztos, hogy az alkotmány-jog tekintetében is kiemelkedő tudással rendelkezik.* Alkotmánybíró viszont lehet egy 45. élet-évet betöltött szakember, bármilyen jogterületen is tevékenykedik. (Tegyük hozzá, az Alkotmánybíróság az egyes szakjogágak normáit veti össze az Alaptörvénnyel, így az előbbieken is fontos a kiemelkedő szakértelem. A 15 alkotmánybíró tudása úgymond összeadódik. Az általános ombudsman azonban leginkább alapjogi összefüggésekkel foglalkozik, így nála tényleg még inkább fontos az ilyen szabályozás.)

Ki kell emelnünk, a hazai szabályozás szakmai elvárásai nemzetközi összevetésben is példásan szigorúak – helyesen. Érdekes, hogy a klasszikus svéd modellnél, valamint például az erős ombudsmannal rendelkező Portugáliában és Spanyolországban sincs végzettségi kritérium.¹⁷ Viszont a gyakorlat Svédországban az, hogy az ombudsmanok szinte mindig korábbi magas beosztású bírák.¹⁸ Lengyelországban kifejezetten „kiemelkedő jogi tudás” a jelölési feltétel, míg Romániában ezzel párhuzamosan a miénket is jóval meghaladó 18 év gyakorlatot várnak el az ombudsmantól.¹⁹

Nyilvánvalóan a biztos morális hatalma miatt a személyisége is igen fontos a szaktudás mellett.²⁰ Lengyelországban a jelölt erkölcsi értékei és szociális érzékenysége is elvárás, Szlovákiában ombudsman „makulátlan személyiség” lehet.²¹

A helyettesekre analóg szabály vonatkozik a maguk szakterülete (nemzetiségek, „zöld jogok”) tekintetében.

Az Obtv. rendkívül szigorú, ún. *visszamenőleges összeférhetlenségi szabályokat* is alkalmaz.²²

3. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG MINT ALAPJOGVÉDŐ SZERV

Az Alkotmánybíróság – fontossága révén – minimum egy külön tanulmányt megérne, ehelyütt terjedelmi okokból csak utalunk rá, hogy az alapjogvédő funkció csak az egyik a

17 KUCSKO-STADLMAYER: *i. m.*, 32., 225., 239.

18 SZIKLAY Júlia: *Hatalommegosztás és ombudsmani intézmények az európai jogállami kultúrában* = szerk. HAJAS Barnabás, SZABÓ Máté: *Az ombudsmani intézmények újraszabályozása a 21. században Magyarországon és Európában*, Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2012, 19.

19 *Uo.*, 19.

20 Egyes felfogások szerint éppen ezért lehetnek aggályosak a szigorú szakmai feltételek, lásd: KUCSKO-STADLMAYER: *i. m.*, 33. Álláspontom szerint a kettő egyáltalán nem zárja ki egymást.

21 Lásd: SZIKLAY *i. m.*, 19.

22 Nem lehet az alapvető jogok biztosa vagy helyettese az, aki a választásra irányuló javaslat megtételének időpontját megelőző négy évben országgyűlési képviselő, európai parlamenti képviselő, köztársasági elnök, a Kormány tagja, államtitkár, önkormányzati képviselő, polgármester, alpolgármester, nemzetiségi önkormányzat tagja, jegyző, a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja, a rendvédelmi szervek és rendvédelmi feladatot ellátó szervek hivatásos állományú tagja, párt tisztségviselője vagy alkalmazottja volt. *Nyilvánvalóan e szabályok a részrehajlástól mentes működést hivatottak szavatolni. Az ombudsman ugyanis a fent említett szerveket fokozott valószínűséggel ellenőrzi.* A parlamenti képviselőség visszamenőleges összeférhetlenné nyilvánítása ezen összefüggésben (mivel az ombudsman az Országgyűlést nem felügyeli) érdekesnek tűnhet, de a parlamentarizmus logikájából, vagyis a kormányzat parlamenti függőségéből logikusan következik a tilalom.

testület számos hatásköre közül.²³ Mi az alkotmánybíróság? Tehetnénk föl a sokak számára evidenciát jelentő kérdést.

Általános jelleggel úgy válaszolhatnánk, hogy normakontrollt végző testület, mely adott állam jogszabályait alkotmányossági szempontból veszi górcső alá.

Az alkotmánybíráskodásnak nemzetközi összevetésben két alapmodellje ismeretes. Az egyikben a hagyományos bíróságok – élükön az állam legfelsőbb bíróságával – vetik össze az egyes normákat az alaptörvénnyel, és végső soron félretolják az aggályos jogszabályt. Tehát kvázi minden bíróság alkotmánybíráskodik, de a jogorvoslatok miatt az autentikus alkotmányértelmezés letéteményese az adott ország legfelsőbb bírósága. Ezért hívják decentralizált rendszerűnek az idesorolható országok alkotmánybíráskodását.

A másik modellben külön szervezetet hoznak létre a jogszabályok alkotmánnyal való összevetésére, megsemmisítésére. (Utóbbi lehetőség meglete esetén lehet csak szó klasszikusan alkotmánybíróságról.)

Nincs külön, a klasszikus értelemben vett alkotmánybíróság az Egyesült Királyságban, USA-ban, Ausztráliában, Kanadában, Dániában, Norvégiában, Svédországban, Japánban. Külön kuriózum a holland alkotmány 120. cikke: a bíróságok – úgy, hogy nincs külön alkotmánybíróság sem – nem bírálhatják el a törvények alkotmányosságát!

Svájcot illetően úgy is fogalmazhatnánk, a klasszikus európai és amerikai modell sajátos ötvözte jött létre. Minden bíróságnak joga van – a szövetségi szintűek kivételével – a törvények alkotmányosságának vizsgálatára. A Szövetségi Bíróságnak egyrészt hatáskörében áll az egyéni alkotmányjogi panaszok elbírálása, megsemmisítenie azonban csak a kantonális szintű jogszabályokat lehetséges.

A görög alkotmánybíráskodás típusa szintén „fehér holló”; felsőbbbírósági tagok és jogász-professzorok közül sorshúzással jelölik ki a személyeket. A testületnek csak a törvények kontrollálására van jogköre, alacsonyabb szintű jogszabályokra nézve nincs. Emellett kiemelendő, hogy más bíróságok is vizsgálják a maguk hatáskörében a jogszabályok alkotmányosságát. A magyar Alkotmánybíróság leginkább a német mintára kiterjesztett valódi, klasszikus alkotmányjogi panasz révén vált igazi alapjogvédő szervvé.²⁴

4. EGYÉB „OMBUDSMAN TÍPUSÚ” SZERVEK

A hagyományos felfogás az alkotmánybíróságokat, esetleg az ombudsmanokat, valamint – amennyiben az alkotmányok közvetlen alkalmazását vagy legalább az alapjogok jegyében történő értelmezést felvállalják – az egyes eljáró rendes bíróságokat érti rendszerint az alap-

23 Hozzátehetjük, nem csak az alkotmányjogi panasz és a normakontroll alapjogi vonatkozású, de ilyen lehet a nemzetközi szerződések vizsgálata, valamint a népszavazási és választási ügyek elbírálása is.

24 Lásd: erről részletesen CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig – Az alapvető jogok védelmének rendszere*, Budapest, Licitum-Art, 2013, 123–134. A jogerős döntéstől számított 60 napon belül az alapjogsérelmet szenvedett fél megtámadhatja a határozatot, már nem csupán a jogszabály alkotmányellenességére hivatkozva, hanem a bírói döntés bármely okból fakadó (vélt) alapjogsértése miatt. Ennek következetes gyakorlata az elkövetkező években fog igazán kialakulni.

jogvédő szervezetrendszerbe. A szakirodalomban ilyenként sorolják be a Független Rendészeti Panasztestületet (FRP), valamint az Egyenlő Bánásmód Hatóságot (EBH).²⁵

Magam azon álláspont mellett teszek hitet, hogy tág értelemben vizsgálódásunk fókuszába kell vonnunk e tekintetben az Országos Választási Bizottságot (OVB), illetve jogutódját, a Nemzeti Választási Bizottságot (NVB), valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot (NMHH), illetőleg annak Médiatanácsát. Ezekre magam is megfelelő jellemzésnek tartom a kvázi bíraskodási tevékenységet.²⁶ Továbbá meg kell említenünk, hogy a korábbi adatvédelmi biztos intézmény 2012 januárja óta Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságként (NAIH) működik.

A hatósági mivolt fogalmi ismérve az állam által kikényszeríthető határozatok meghozatalára való hatáskör megléte. Ennek tükrében, de már pusztán nevük alapján is hatóságnak kell minősítenünk az EBH-t, az NMHH-t és a NAIH-ot. (Tipikusan megfelelő minősítési szempont lehet sokszor a bírságolási jogkör.)

Az ajánlások, jogértelmezések – de nem kikényszeríthető döntések – lehetősége miatt az FRP-t ombudsman jellegű szervnek nevezhetjük. Az NVB pedig (a reformok ellenére) továbbra is kakukktojás.

Az adatvédelmi biztos már korábban is sajátos helyet kapott az ombudsmanok között. Bár jogértelmezése nem volt kötelező, de hatósági határozathozatali jogkörrel is rendelkezett. Emellett ki kell emelnünk hatósági jellegére tekintettel, hogy jellemzően alapjog alatti szintű tételek normákat alkalmazott, nem csupán a közigazgatás tág rendszerére kiterjedő hatókörrel.

„Az, hogy az adatvédelmi biztos hatásköre a közigazgatás mellett a magánszférára is kiterjed, végső soron szintén azzal járt, hogy az adatvédelmi biztosnak szigorúbban a pozitív jogon belül kell mozognia, mintsem az alkotmányos elvekre támaszkodnia. Az igazgatás körében tevékenykedő általános biztos a visszasságok orvoslása érdekében sajátos dialógust folytat a jogsértő felügyeleti szervével, s mielőtt végső eszközéhez, a nyilvánosságához vagy az országgyűlési vitához nyúlna, mégis van lehetősége arra, hogy álláspontját rövid úton valamely hatósági intézkedéssel szankcionálhassa.”²⁷

Majtényi László főképp a vonatkozó törvény 2004-es módosításához köti a hatósági – és nem ombudsmani – jelleg kidomborodását.²⁸

Bizonyos szempontból azonban ombudsmani jellegére is felfigyelhetünk, részben tehát az alkotmányos alapjogok egyik belső rétegének is tekinthetjük.

„Az adatvédelmi törvény érvényesülésének ellenőrzése azonban közvetlenül alapjogvédelem. A törvényen túllépni, s a két releváns alapjogra, illetve az alkotmány értelmezésére hivatkozni akkor lehet célszerű, ha a biztos az adatvédelmi törvény és más törvények értelmezését

25 SOMODY Bernadette: *Az alapjogvédelem a bíraskodáson túl*, Fundamentum, 2010/2, 5.

26 Somody Bernadette használja e kifejezést az alapjogokat védő egyéb (FRP, EBH) szervek léteire is utalva. Lásd: SOMODY: *Uo.*, 7.

27 SÓLYOM László: *Az ombudsman „alapjog értelmezése” és „normakontrollja”*, Fundamentum, 2001/2, 15.

28 Eszerint például, ha az adatkezelő vagy adatfeldolgozó a jogellenes adatkezelést nem szüntette meg, az adatvédelmi biztos határozatban elrendelhetette a jogosulatlan adatok zárolását, törlését, külföldre továbbítását. Lásd: MAJTÉNYI László: *Adatvédelem és ombudsmankodás* = szerk. SZIKLAY Júlia: *Az információs jogok kihívásai a XXI. században*, 9.

végzi. Ez a hivatkozás is legtöbbször csupán megerősítő hatású, hiszen az adatkezelés alapelveit az Aytv. részletesen kifejti. Ilyen – viszonylag gyakori – eset, ha például a célhoz kötöttség követelményét idézi egy ajánlás az Alkotmánybíróság 15/1991. számú alaphatározatából. Elkerülhetetlen az alkotmányi szabályok szintjén való érvelés, ha az ügyben két alapjog ütközését kell megoldani (s ez kívül esik a személyes adat/közérdekű adat elhatárolásán). Ilyen eset például az információs önrendelkezési jog és a kutatás szabadságának konfliktusa.²⁹

A kodifikáció során szóba került, hogy esetleg a NAIH önálló szabályozó szerv lesz, azonban normaalkotási jogot végül nem kapott, így autonóm államigazgatási szervnek minősülhet.³⁰ Elnökét (az adatvédelmi ellenőrzésben legalább 5 éves gyakorlattal rendelkező szakemberek közül) a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki 9 évre.³¹ Most már tehát neve – és legtöbb hatásköre – alapján is hatóság, azonban megmaradt ombudsman jellegű jogszabály-értelmezési feladata.³² Az adatvédelmi biztos jogutód szerve.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóságot magam csak a legtágabb értelemben tartom a témánkhoz tartozónak.³³ Tipikusan hatósági hatáskörökkel rendelkezik. Mindazonáltal a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmód érvényesülése az emberi méltósághoz való alapjog ki-teljesedésének letéteményese, szükségszerű feltétele.³⁴ Ez indokolhatja e hatóság alapjogvé-dő szervként való feltüntetését. Infrastrukturális hiányaira fel lehet hívni a figyelmet,³⁵ azon-ban a 2011-es reformok révén jogállása a NAIH-éhoz lett hasonlatos.³⁶

Szóba kell még hoznunk az ombudsmanhoz hasonló feladatokkal is megbízott „kisbiztosokat”, így különösen az oktatási jogok biztosát. Az ilyen jellegű szerv ismérve, hogy nem független a kormányzattól, hanem a közigazgatás hagyományos rendszerében, az egyik minisztériumhoz sorolva működik. Nyilvánvalóan a jelölt pártatlan szakmaisága³⁷ révén – jogállása dacára – „tisztetbeli ombudsmanná” válhat.³⁸

29 SÓLYOM: *i. m.*, 17.

30 A 2011. évi CXII. törvény (Infotv.).

31 Besorolása a miniszterével esik egy tekintet alá.

32 Infotv. 38. § (4) c) pont: általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki.

33 Jóllehet érdekes módon felvetődött eredetileg, hogy az ilyen jellegű – európai irányelv által előírt – tisztséget „be-olvasztják” az egyik ombudsmanba, annak hatásköreit kibővítve. Lásd: SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m.*, 6.

34 Bár a vonatkozó törvény 8. § j) pontja például kifejezetten a véleménynyilvánítás alapján történő diszkrimináció kérdését rendeli a Hatóság hatáskörébe, ez pedig már nagyon szoros összefüggést mutat az alapjogokkal. Az e) pont (nemzetiséghez tartozás) pedig az ombudsmanhelyettes működésével érintkezhet.

35 Korábban csak viszonylagos függetlenséggel rendelkezett, viszont a törvény hatálybalépésekor jelentős bírsá-golási jogkört telepítettek hozzá.

36 Nem a hagyományos államigazgatás része, hanem autonóm. Elnökét a kormányfő javaslatára az államfő 9 évre nevezi ki. Államtitkári besorolását. Lásd: az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. tv.

37 Áráy-Tamás Lajos 2011-től (a kezdetektől) tölti be a tisztséget, minden miniszter meghagyta pozíciójában. Ön-magát egy konferencián a hagyományos ombudsman súlyával összemérve kis „ombudsmanónak” nevezte.

38 Azért jogállása így is erősíthető. Kinevezési idejét célszerű a kormányhoz igazítani, besorolását, apparátusát tekintélyéhez célszerű mérni, az utasíthatóság kizárását jogszabályban illik kimondani, valamint a leváltást (ha lehetséges) szigorú feltételekhez javallott kötni. Lásd: VARGA Zs. András: *A magyar ombudsmani intézmény-rendszer továbbfejlesztéséről* = szerk. CHRONOWSKI Nóra, PETRÉTEI Péter: *Tanulmányok Ádám Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára.*, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2010, 434.

Az ilyen jellegű szerveket Varga Zs. András *ombudsman típusú vagy ombudsmanszerű intézményeknek* nevezi.³⁹ Álláspontom szerint az utóbbi a szerencsésebb, mert bizonyos értelemben éppen típusa (függetlensége, státusza) tér el a hagyományos országgyűlési biztoso-kétól. Feladatai hasonlóak, ezért el tudnám fogadni általánosan az ombudsman típusú szervek elnevezést is.

Ehelyütt említhetjük meg, hogy – világviszonylatban – létezhetnek még „nemzeti emberi jogvédő intézmények”. Ezek monitorozzák az emberi jogok érvényesülését, megsértését, ajánlásokat fogalmazhatnak meg, jelentéseket tesznek nemzetközi intézmények (pl. az ENSZ) felé.⁴⁰ Kiemelhetjük a „kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódok” ellen irányuló nemzeti megelőző mechanizmust az ENSZ gyámkodásával.⁴¹ Hazánkban erre a célra nem hoztak létre külön szervet, hanem – elfogadhatóan – az ombudsmant tették a téma felelőssévé.

5. MÉDIAHATÓSÁG ÉS AZ ALAPJOGVÉDELEM

A korábbi médiatörvény (1996. évi I. törvény) deklaráltan alapjogvédő feladatot (is) adott az *Országos Rádió és Televízió Testületnek* (ORTT-nek). Az új médiatörvény megfogalmazásában ez nem annyira kifejezett, nem tudni, hogyan alakul majd a gyakorlat az évek során a tárgykörben. Az előző médiatörvény alapvető rendelkezései között kiemelten szerepelt, hogy a műsorszolgáltatás nem sértheti meg az *emberi jogokat (!)*, és nem lehet alkalmas a „személyek, nemek, népek, nemzetek, a nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbségek, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport” elleni gyűlölet felkeltésére [3. § (2) bekezdés].

A „gyűlöletkeltés” alacsonyabb mérce, mint a „gyűlöletre uszítás”, így tehát az elektronikus sajtóban szigorúbb szabályozás érvényesül.⁴² Ezt mondta ki konkrét esetben, elvi éllel a Legfelsőbb Bíróság is BH 2006. 270. számon közzétett határozatában.⁴³

Az ORTT elnökét az államfő és a kormányfő együttesen jelölhette, és a parlament választotta feles többséggel. Továbbá a frakciók 1-1 tagot jelölhettek, és róluk is az Országgyűlés szavazott.⁴⁴

39 VARGA: *A magyar ombudsmani intézményrendszer...*, i. m., 434.

40 SOMODY: *Az alapjogvédelem...* i. m., 8.

41 HARASZTI Margit Katalin: *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni ENSZ-egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének európai intézményesedéséről* = HAJAS-SZABÓ: i. m., 52–53.

42 GÁLIK Mihály, POLYÁK Gábor: *Médiaszabályozás*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 146–148.

43 Ehelyütt előjön: a jogsértés megállapításakor csupán a gyűlöletkeltésre való alkalmasságot lehet vizsgálni, a közlő szándékát például nem, és nem vizsgálható a gyűlölet kialakulásának konkrét, közvetlen, azonnali veszélye sem.

44 Tehát – a közhiedelemmel ellentétben – nem volt minden frakciónak alanyi joga a „delegáltra”, hiszen róluk még a parlamentnek kellett döntenie. Kikényszerítő rendelkezés volt, hogy a testület akkor alakul meg, ha valamennyi tagját megválasztották.

A testület által választott panaszbizottság járt el a kiegyensúlyozottság megsértésének ellenőrzése tekintetében. A tájékoztatás kiegyensúlyozottságának súlyosabb vagy ismételt sérelme esetén a panaszbizottság kezdeményezhette, hogy a testület bírságot szabjon ki.⁴⁵

A 2010. évi CLXXXV. törvény (a médiáról szóló új törvény) kicsit árnyaltabban fogalmaz. Magyarországon a médiaszolgáltatások szabadon nyújthatók, a sajtótermékek szabadon közzétehetők, az információk és a vélemények a tömegkommunikációs eszközök útján szabadon továbbíthatók. A médiaszolgáltatások sokszínűsége kiemelten fontos érték. A sokszínűség védelme kiterjed a tulajdoni monopólium kialakulásának, valamint a piaci verseny indokolatlan korlátozásának megakadályozására is. E törvényben foglalt rendelkezéseket a sokszínűség védelmének szempontját figyelembe véve kell értelmezni.

A Magyarország területén élőknek, illetve a magyar nemzet tagjainak tájékozódáshoz és tájékoztatáshoz fűződő joga, illetve ezzel összefüggésben a demokratikus társadalmi nyilvánosság kialakulása és megerősödése kiemelkedő alkotmányos érdek. E törvényben foglaltakat a demokratikus közvélemény érdekének figyelembevételével kell értelmezni.⁴⁶

A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. Az elnököt nem lehet utasítani feladatkörének ellátásával és hatáskörének gyakorlásával kapcsolatos eljárása és döntése vonatkozásában. Az elnök – a Hivatal törvényben meghatározott hatósági ügyei tekintetében – egyedi döntésre a Hivatalnak utasítást nem adhat. Az elnököt⁴⁷ a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki kilenc évre.⁴⁸

A Médiatanács a Hatóság önálló hatáskörű, az Országgyűlés felügyelete alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező szerve. A Médiatanács az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódja.

45 A panaszbizottság a gyakorlat szerint elsődlegesen a kiegyensúlyozottság megsértése elleni panaszokkal szemben jár el, de a Legfelsőbb Bíróság a BH 2007. 253-ban rámutatott: a törvény szövegéből közvetve kiolvasható azon értelmezés lehetősége, hogy – mivel a törvény panaszbizottságot létrehozó 47. § (1) bekezdése a 4. §-ra utal, abban pedig szerepelnek egyéb kötelezettségek is – a kiegyensúlyozottsággal egyelőnyű kötelezettség még a 4. §-ban meghatározott sokoldalú, tényszerű, időszerű és tárgyilagos tájékoztatás is, tehát ezek megsértése esetén is hatásköre a panaszbizottságnak eljárni. A véleménynyilvánítás alapjogának médiabeli megfelelője, a „tömegközlés szabadsága” pedig ezen elveken nyugszik.

46 Tehát nem általában az emberi jogok védelméről van ehelyütt szó (3–5. §). Ezen elvek a véleménynyilvánítás és a tömegközlés szabadságának jogát bontják ki.

47 Az új szervnél tehát kiemelten erős az elnöki hatáskör; arra is tekintettel, hogy az intézmény részben a korábbi hírközlési közigazgatási hatáskörök letéteményese is lett.

48 Elnöknek olyan személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól tiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

a) legalább öt éves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével, vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy

b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban

– Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy

– legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.

Az elnök a megbízatásának megszűnése után nem nevezhető ki újra.

Az elnök miniszteri, az elnökhelyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. Az e törvényben nem szabályozott kérdésekben az elnök esetében a miniszter jogállására vonatkozó, az elnökhelyettes esetében az államtitkár jogállására vonatkozó, más törvényben foglalt rendelkezéseket alkalmazni kell.

A Médiatanács elnökét és négy tagját az Országgyűlés – a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával – kilenc évre választja egyidejű, listás szavazással.⁴⁹ A jelöltekre szigorú kritériumok vonatkoznak.⁵⁰ Az országgyűlési képviselőcsoportok egy-egy tagjából álló eseti bizottság (a továbbiakban: jelölőbizottság) egyhangú szavazással tesz javaslatot a jelöltekre. A jelölőbizottság tagjai minden szavazás során az őket jelölő országgyűlési képviselőcsoport létszámának megfelelő mértékű szavazattal rendelkeznek.

Ha a jelölőbizottság meghatározott határidőn belül konszenzussal nem tud négy tagjelöltet javasolni, a második jelölési körben a szavazatok legalább kétharmada szükséges a jelöléshez.⁵¹

(A Hatóság köztársasági elnök által kinevezett elnöke a kinevezés tényével és időpontjában a Médiatanács elnökjelöltjévé válik.) A Médiatanács elnöke és tagja nem választható újra.

A Médiatanács – alapjogi aspektusból – különösen ellenőrzi és biztosítja a sajtószabadság érvényesülését, valamint kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos eljárásokat.

A Hatóság részeként Média- és Hírközlési biztos működik. A biztos főképp az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve a sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében működik közre.

A biztost az elnök nevezi ki és menti fel, valamint gyakorolja felette a munkáltatói jogokat. A biztos főosztály-vezetői besorolású köztisztviselő. A biztos e fejezet szerinti feladatai ellátása körében nem utasítható. *A biztos eljárása nem hatósági eljárás, hatósági hatáskört nem gyakorolhat.*⁵²

49 Kivéve, ha valamelyikük megbízatása idő előtt szűnt meg. (113. és 129. § az új médiatörvényben.)

50 Médiatanács elnöke és tagja olyan személy lehet, aki az országgyűlési képviselők választásán választható, büntetlen előéletű, nem áll a tevékenységének megfelelő foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, valamint rendelkezik felsőfokú jogi, közgazdasági vagy társadalomtudományi végzettséggel és

a) legalább ötéves, a médiaszolgáltatások vagy a sajtótermékek hatósági felügyeletével, vagy a hírközlési hatósági felügyelettel összefüggő gyakorlattal, vagy

b) e tudományágak területén a médiára vagy a hírközlésre vonatkozó tárgyban

– Magyarországon elismert tudományos fokozattal, vagy

– legalább tízéves oktatói gyakorlattal felsőoktatási intézményben.

51 Ha így sem, akkor mandátuma megszűnik, és új bizottságot kell alakítani.

52 Pontosan ez utal az ombudsmani jellegre. (Lásd: új médiatörvény 141. §-a.)

6. A VÁLASZTÁSI BIZOTTSÁGOK MINT ALAPJOGVÉDŐ SZERVEK

A választójog alkotmányos elvárásainak tartalmát (általános, egyenlő, közvetlen, titkos) a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapelvei⁵³ és tételes rendelkezései garantálják. A törvény lehetővé teszi a pusztán alapelvre hivatkozó állampolgári jogorvoslatot is. A törvény alapelvei szinte ugyanolyan absztrakt, átmoralizált kategóriát jelentenek, mint az alkotmányos alapjogok. Bár részben e tág alapelvek lennének hivatottak arra, hogy az elvont választójognak tartalmat adjanak. Ennek tükrében csak részben merész megállapítás, hogy az OVB (most már NVB) *szinte alapjogi bíraskodásra kapott felhatalmazást. Ráadásul hozzá kell tennünk: a választójognak része a népszavazási jog is. A népszavazás megengedhetőségéről főképp az Alaptörvényben taxált kizárt tárgykörök alapján dönt az NVB.* Ez pedig – már a korábbi OVB tekintetében is – kifejezetten az Alaptörvény (korábban az Alkotmány) közvetlen alkalmazásának kötelezettsége, nem is pusztán lehetősége. Az OVB (NVB) tehát mintegy alkotmánybíráskodó szervként is funkcionál. (Tegyük hozzá, mivel 2012 januárja óta a választási bizottság hitelesítéséről szóló határozatát a korábbtól eltérően nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria előtt lehet megtámadni, a legfelső bírói szerv is alapjogi bíraskodásra kapott kifejezett felhatalmazást.) A fentiek miatt – lásd a bevezetésben a diszfunkcionális alapjogi bíraskodásról írtakat – különösen fontos az NVB függetlensége, összetétele.

A korábbi OVB 5 tagját a parlament egyszerű többséggel a belügyminiszter javaslatára választotta meg egyetlen választási ciklusra. Ez kétségtelenül már magában csökkentette a szerv tekintélyét. Az NVB 7 tagját a köztársasági elnök indítványára 9 éves ciklusra választják, a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával.⁵⁴ Azonban továbbra is lehetnek a választási bizottságoknak az adott szinten jelöltet állító, illetőleg a parlamenti ciklus alatt a frakcióval rendelkező pártok által megbízott tagjai.

Korábban magam írtam az OVB tarthatatlan helyzetéről, függetlenségének csorbulásáról, gyakorlatilag a nullával egyenlő infrastruktúrájáról.⁵⁵ Állandó irodája, egyetlen főnyi személyzete sem volt a testületnek, minden fillérjének elköltése a kormány alá tartozó Országos Választási Iroda kezében volt. A megbízott tagoknak – bár jogaik és kötelezettségeik teljesen azonosak voltak – nem járt tiszteletdíj. Remélhetőleg az új Ve. helyes értelmezése és várha-

53 2. § (1) A választási eljárás szabályainak alkalmazása során érvényre kell juttatni a következő alapelveket:

- a) a választás tisztaságának megóvása,
- b) önkéntes részvétel a választási eljárásban,
- c) esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között,
- d) a fogyatékossgal élő választópolgárok joggyakorlásának elősegítése,
- e) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,
- f) a választási eljárás nyilvánossága.

54 Eredménytelen szavazás esetén elegendő a második körben a feles többség. (Magam e módosítást nem tartom jónak, ti. az eredeti törvényjavaslatban ez a könnyítés nem szerepelt.)

55 A közjogi rendszerünk mostohagyermekai – a választási bizottságok című tanulmányomban (Lásd: JESZ 2009/2. szám)

tó végrehajtási rendelkezései megteremtik a kellő működés alapját.⁵⁶ Érdekes, hogy míg korábban semminemű szakmai kritériuma nem volt a tagságnak, az új törvénybe annyi került be – csakis a választott tagokra nézvést – követelményként, hogy jogász legyen az illető.⁵⁷

Ezzel is összefüggésben érdekes, hogy az NVB hatáskört kapott a jelentősebb szankcionálásra, ehelyütt főképp a bírságolási lehetőségre gondolok. Ez kifejezetten hatósági jogkörnek tekinthető.

Viszont sajátos az NVB jogértelmezésének jogi jellege. Korábban az e szerepet betöltött állásfoglalás kötelező erejéről megoszlottak a vélemények.⁵⁸ Az új Ve. ezt a kérdést tisztázta: az iránymutatás elnevezésű jogértelmezés nem kötelező. (A gyakorlatban derül majd ki, mennyire fogják így követni a választási szervek. Mindenesetre az alsóbb szintű választási bizottságoknak az elvi értelmezést az azzal párhuzamosan felmerülő konkrét ügyek jogorvoslata miatt célszerű lesz zsinórmértéknek tekinteniük.) *Ezzel kifejezetten az ombudsman jellegű, nem kikényszeríthető ajánlások irányába mozdult el az NVB mozgásteré!*⁵⁹ A bírságolási, hatósági típusú hatáskör miatt azonban meglehetősen öszvér jellegű, sajátos szervnek tekinthetjük.⁶⁰

7. A FÜGGETLEN RENDÉSZETI PANASZTESTÜLET

Az FRP (a továbbiakban: Testület) 5 tagját a parlament emberi jogi és rendészeti témájáért felelős bizottságok jelölésére (szakmai szervezetek javaslatára is tekintettel) a parlament a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatával választja 6 éves ciklusra. Az FRP álláspontom szerint ombudsman típusú szervezet, főbb ismérvei – parlament általi választás, függetlenség, utasíthatatlanság, szakmai kritériumok – ezt igazolják. A Testület önmeghatározása szerint is kollektív ombudsmani szervként működik.⁶¹ További emellett szóló komoly érv, hogy a rendőrségi törvény az FRP vizsgálati jogkörére vonatkozó normák mögöttes jogszabályának

56 Nemzetközi összevetésben igen érdekes, hogy nem az NVB, hanem az operatív Nemzeti Választási Iroda mellé telepítik a jogszabály betűje szerint az infrastruktúrát. Kérdés, ez mennyiben jelenti az NVB önálló költségvetését. Hozzátehetjük: az NVI maga is független szerv, elnökét a miniszterelnök javaslatára 9 évre nevezi ki az államfő. Magam a megbízott tagok rendszerének megszüntetése mellett törtem lándzsát, nem lehet ugyanis politikai alapon jogi ítélezést folytatni – a (rég és az új) jogszabály szemléletéből viszont ez tűnik ki.

57 2014. évi XXXVI. tv. 17. §.

58 Álláspontom szerint, ha egy jogszabály kifejezetten nevesít egy jogértelmezési kategóriát egy szervnél, kimondja továbbá, hogy az ellen nincs helye jogorvoslatnak, akkor azt a döntési formát mindenképpen kötelezőnek kell tekintenünk. Legalábbis azt mondhatjuk, hogy a választási szervekre szokásjogilag kötelezőként funkcionált. Az aggály akként merült fel, hogy lehet-e a bíróságokra kötelező egy „külső szerv” döntési formája. Kompromisszumos megoldást jelenthetett volna, ha e jogértelmezési formával szemben alaptörvény-ellenesség címen az Alkotmánybírósághoz nyitottunk volna meg jogorvoslati utat.

59 Magam már 2002 májusában, a Hét című műsorban adott interjúmban ombudsman jellegű, ún. morális hatalomnak neveztem az OVB-t.

60 Korábban kevesebb konkrét hatósági döntést hozhatott, viszont állásfoglalásáról nem mondta ki a törvény, hogy nem kötelező.

61 SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m., 7.*

az ombudsmantörvényt nyilvánította.⁶² A tisztségre az jelölhető, aki legalább 5 éves alapjogvédő múlttal rendelkezik. Szigorú összeférhetetlenségi szabályokat is megállapít a törvény.⁶³

Feladata a rendőr alapvető jogokat sértő intézkedéseivel szembeni állampolgári panaszok kivizsgálása. A testület állásfoglalásai az országos rendőrfőkapitányt nem kötik. E szerv sajátossága, hogy míg a hagyományos ombudsmanok vizsgálta közigazgatás a köz érdekében, jó esetben állampolgárokat segítve működik, az FRP az alapjogokat deklaráltnan korlátozó rendőrséget ellenőrzi. (Tehát a vizsgálat tárgya inkább az, hogy az alapjogok korlátozása szükséges és arányos volt-e.)

A Testület akkor határozatképes, ha három tagja jelen van. A Testület tagjai feladatuk ellátása során függetlenek, az e törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók. Ha az FRP tagjának tevékenysége során összeférhetlenségi ok merül fel, azt meg kell szüntetnie. Az összeférhetlenség fennállását az Országgyűlés határozatban állapítja meg. Ha a Testület tagja az összeférhetlenségi okot e határozat meghozatalától számított tíz napon belül nem szünteti meg, az Országgyűlés – bármely képviselő indítványára – határozatban állapítja meg a Testület tagja megbízatásának megszűnését. Az összeférhetlenségi ok fennállását megállapító országgyűlési határozat meghozatalának időpontjától az összeférhetlenségi ok megszüntetéséig vagy a megbízatás emiatt történő megszűnését megállapító országgyűlési határozat meghozataláig az FRP tagja e tisztségéből eredő jogkörét nem gyakorolhatja.

Felmentéssel szűnik meg a megbízatás, ha a tag neki fel nem róható okból száznolcvan napnál hosszabb ideig nem képes eleget tenni a testületi tagságból eredő feladatainak. A felmentést bármely képviselő indítványozhatja. Tisztségtől való megfosztással szűnik meg a megbízatás, ha a tag neki felróható okból kilencven napnál hosszabb ideig nem tesz eleget a testületi tagságból eredő feladatainak. A tisztségtől való megfosztást az arra alapot adó okok vizsgálatát követően az Országgyűlés összeférhetlenségi ügyekkel foglalkozó bizottsága indítványozhatja.⁶⁴

Kiemelendő, hogy az FRP működése során kikristályosodott azon gyakorlat, miszerint szignálási automatizmus működik, amelyre az Alkotmánybíróság tekintetében csak áhítoznak egyesek.⁶⁵ A „taláros testület” esetében ugyanis az elnök jelöli ki az előadó alkotmánybírókat, aki

62 SOMODY: *Uo.*, 7.

63 1994. évi XXXIV. törvény 6/A §.

Nem választható meg a Testület tagjává az, aki

a) a megválasztás időpontjában párt alkalmazottja vagy tisztségviselője,
b) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző két évben állami vezető, polgármester,
c) a megválasztás időpontjában vagy az azt megelőző hat évben rendvédelmi szervvel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszervével vagy nyomozó hatóságával, valamint a Magyar Honvédséggel foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt.

Ugyanakkor kikerült a megszorítások közül, hogy nem választható taggá, aki a megelőző két évben parlamenti képviselő volt.

64 1994. évi XXXIV. törvény 6/A §, 6/B §.

65 POKOL Béla: *Alkotmánybíráskodás – szociológiai, politológiai és jogelméleti megközelítésekben*, Kairosz, Budapest, 2014, 26–29. Pokol Béla azt is felveti, hogy a működés hatékonysága végett célszerű lenne a probléma előzetes jelzési kötelezettségéhez kötni, hogy egy bíró felszólalhasson egy kérdésben az ülésen. Az FRP-ben ez szakszorgi alapon működik.

a 3 tanácsadójával elemzi az ügyet, majd beterjeszti indítványát a testület elé.⁶⁶ Az FRP-ben termésszerszerűleg azért könnyebb „generális előadónak” lenni, mert az alkotmánybíróági kérdések halmazához képest specializált ügycsoportot jelentenek a szóba jöhető esetek.⁶⁷

A Testület saját tagjai közül elnököt választ. Az elnököt akadályoztatása esetén az általa kijelölt tag teljes jogkörben helyettesíti. A Testület működésének részletes szabályait ügyrendjében állapítja meg. Működését titkárság segíti, amely az Országgyűlés munkaszervezetéhez tartozik, azonban a Titkárságon foglalkoztatott személyek tekintetében a munkáltatói jogkört a Testület elnöke gyakorolja.⁶⁸

A Testület elnöke havonta a közigazgatási államtitkári illetmény 80%-ával, a többi tag a közigazgatási államtitkári illetmény 55%-ával megegyező összegű tiszteletdíjra jogosult.⁶⁹ A Testület elhelyezéséről és működésének feltételeiről – az államháztartásért felelős miniszter bevonásával – az Országgyűlés elnöke gondoskodik.⁷⁰ Ez erőteljesen részleges önállóság csupán.⁷¹

Az FRP szerepe tehát fontos, létjoga indokolt, a későbbiekben esetleg jogállása még inkább erősíthető.⁷² Ehelyütt vetődhet fel a testületnek külön költségvetési fejezetként való szerepeltetése, valamint a tagoknak minimálisan a „hivatalos személy” minősítés megadása. Indo-

66 Az egykori OVB esetével viszont össze sem hasonlítható a rendszer, ott ugyanis az összes indítványt az OVI készítette elő. (Nagy ritkán személyesen 1-1 testületi tag elvállalt egy speciális szakterületébe tartozó előkészítést.)

67 A tagoknak egy tanácsadójuk van, a korábbi években 1,5 főnyi keretet kapott mindenki. Az Alkotmánybírósággal azonos módon formálisan az összes tanácsadó és titkárnő fölött az elnök gyakorolja a munkáltatói jogokat. (A taláros testület esetében ez a szokásjog szerint tényleg pusztán formalitás.)

68 Lásd: Juhász Imre, az FRP elnöke exorzéjára a hároméves beszámoló országgyűlési vitáján (Országgyűlési jegyzőkönyv, 2012. február 28.). „Talán nem közömbös, hogy az egyébként gazdasági önállósággal nem rendelkező panasztestület éves költségvetése mindösszesen – a tagok tiszteletdíjával, 11 munkatársi hely bérköltségével, személyi juttatásokkal, munkaadókat terhelő járulékkal, dologi és üzemeletetési kiadásokkal együtt – például 2010-ben 140 millió 705 ezer forint volt, és csökkenő tendenciát mutat egyébként 2009 óta. Munkatársaink az Országgyűlés Hivatalának köztisztviselői, a Független Rendészeti Panasztestület elnöke csak munkáltatói jogokat gyakorol felettük. Kijelenthetem, hogy takarékos gazdálkodás mellett végezzük mindennapi tevékenységünket. A Független Rendészeti Panasztestületnek vagy elnökének saját használatú szolgálati gépkocsija nincs, legfeljebb az Országgyűlés Hivatalától tudunk autót kérni egy megyei rendőrkapitányság meglátogatásához, és ha a munkatársam vagy tagtársaim a panaszban szereplő helyszínt szeretnék megtekinteni, vagy bármely más hivatalos utazást igénylő feladatuk adódik, erre a tömegközlekedést vagy térítés nélkül a saját személygépkocsijukat használhatják.”

69 A hivatkozott jogszabály a tiszteletdíj alapjául szabja az államtitkári illetmény nagyjából felét, ebből következően (a testület parlamenti választására, függetlenségére is figyelemmel) a protokolláris besorolás is a „félállású” államtitkárral esik hasonló tekintet alá.

70 1994. évi XXXIV. törvény 6/C §, 6/D §.

71 Az FRP elnökének minden forint elköltéséhez az Országgyűlés Hivatalának engedélye kell, a tagoknak pedig legfeljebb az elnök révén van hivatalos lehetőségük erre.

72 Felmerülhet, hogy a testületnek nincs önálló hivatala (a parlament helyezi el), a tagoknak nincs mentelmi joguk, és egyesek szerint a tiszteletdíjuk is alacsonynak tekinthető. Lásd: SOMODY: *Az alapjogvédelem... i. m.* Ennek kapcsán joggal vetődik fel, vajon a szerző miként vélekedne az OVB sanyarú jogállásáról. A választási bizottság kapcsán különösen azért vetődhetne fel a mentelmi jog kérdése, mert választási időszakban a testület dönt a mentelmi ügyekben. (És jogdogmatikai vezérelvnek tekinthető, miszerint egyetlen szerv vagy tisztségviselő jogállása sem lehet alacsonyabb besorolású, mint azé, mely fölött felügyeletet gyakorol.)

kolt lehetne – különösen, mert maga a testület is kényszerintézkedésekkel foglalkozik – a tagok mentelmi joggal történő felruházása.⁷³

Érdekes, hogy Franciaországban is létezett egy (szó szerint így is nevezett) Független Rendészeti Panasztestület, de 2008-ban az általános ombudsmanba „olvasztották be”. Erősen kérdéses, hogy e reform hosszú távon a gyakorlatban be fog-e válni.⁷⁴ A grémiumnak 14 tagja volt, 6 évre nem megújítható mandátummal nevezték ki őket. (Az elnököt az államfő delegálta, a további tagok képviselők voltak, akik újabb személyeket kooptálhattak.) A testület – bár ügyeket csak képviselőkön keresztül lehetett hozzájuk eljuttatni – erős jogosítványokkal rendelkezett, váratlan helyszíni ellenőrzéseket tarthatott, és munkájának akadályozásáért bírságot szabhatott ki.⁷⁵

A fentieket összegezve megállapíthatjuk, hogy az FRP ombudsman típusú, ajánlási joggal rendelkező szervezet, mindennemű hatósági hatáskör (pl. bírságolás) nélkül. E tekintetben megjegyzendő, hogy ennek ellenére a tagok hivatalos személylé minősítése indokolt volna. Státuszát, infrastruktúráját tekintve az FRP álláspontom szerint leginkább az NVB-vel mutat rokon vonásokat. Önállósága a külön költségvetési fejezetet képező hivatal hiányában messze elmarad az Alkotmánybíróság és az alapvető jogok biztosának mértékétől, messze felülmúlja azonban az egykori OVB szintjét.

73 Logikus felvetés, hogy milyen alapon dönt például őrizetbe vételről a testület, ha a rendőrség annak bármely tagját is ad absurdum bármikor őrizetbe vehetné.

74 Soós Eszter Petronella: *Ombudsman a la Francaise* = HAJAS–SZABÓ: i. m., 107.

75 Soós: i. m., 107.

A TERÜLETI ÉS A HELYI IGAZGATÁS VÁLTOZÁSAI A NEMZETKÖZI TRENDEK TÜKRÉBEN

Az elmúlt fél évszázad alatt a nyugat-európai országok és a hazai közigazgatás változásait a közös gazdasági, társadalmi, politikai kihívások mellett legalább annyira formálták azok a történeti múltban gyökerező nemzeti sajátosságok, melyek az egyes országok, országcsoportok fejlesztési, modernizációs lépéseire is rányomták bélyegüket.

A közigazgatás-tudomány különböző elméletei révén – figyelemmel a releváns tényezők komplexitására, valamint a módszertanilag rigorózus komparatiztika korlátaira – ha nem is teljeskörűen, de felvázolhatók azok a tendenciák, folyamatok, melyek az egyes nemzetállamok közigazgatását meghatározzák, s vélhetően mintaként szolgálnak más országok számára is.

A magyar közigazgatás, helyi igazgatás közelmúltbeli történetének legfontosabb szakaszait az erős politikai, hatalmi determináltság mellett az előző periódusok negatívumainak a meghaladására, valamint az elméleti, szakmai alapok erősítésére való törekvés jellemzi. A koherens elmélet és a működőképes gyakorlat összhangja azonban csak ritka kivételként valósítható meg, a két szféra eltérő törvényszerűségei miatt.

KULCSSZAVAK:

**centralizáció, decentralizáció, hatékonyság, helyi igazgatás, institucionalizmus,
közigazgatás, közszolgáltatás, modernizáció, útfüggőség**

• • • • •

1. BEVEZETÉS

A tanulmány néhány jelentősebb európai ország (Nagy-Britannia, Svédország, Franciaország, Németország) közigazgatásának, illetve területi, helyi igazgatásának az elmúlt több mint fél évszázad alatt bekövetkezett változásait tekinti át – a teljesség igénye nélkül – a közös és eltérő jegyeket, a meghatározó trendeket kutatva. Emellett az elemzés kitér a magyar közigazgatás fejlődési szakaszaira, az egyes korszakok jellemzőire, a mai helyzet bemutatására. A cél a hazai közigazgatás, helyi igazgatás változásainak nemzetközi folyamatok mentén történő értelmezése.

A komparatív módszer alkalmazása segíthet a közigazgatási alrendszer immanens sajátosságainak feltárásában, a változás ellen, illetőleg mellett ható erők felismerésében, rendsze-

rezésében, a jelenlegi helyzet mélyebb, átfogóbb megértésében, s nem utolsósorban adalékokkal szolgálhat a jövőbeli fejlesztések számára.

2. ELMÉLETI, FOGALMI KERET

A tanulmány elméleti keretét részben az institucionalista megközelítés irányzatai adják:

- a) A történelmi institucionalizmus hangsúlyozza a jogi, kulturális tradíciók meghatározó szerepét a jövőbeli fejlemények szempontjából. Az útfüggőség tétele¹ (path dependency) rámutat a történelmi tényezők kényszerítő erejére. Hasonlóan, az indulás feltételeire (starting condition) koncentrázó elmélet szintetizálja azokat a tényezőket, melyek a kritikus pillanatban alakíthatják, formálhatják az intézményi fejlődés nyomvonalát.
- b) Az aktorközpontú institucionalizmus a releváns politikai, gazdasági stb. aktoroknak, az aktorok szövetségeinek szentel figyelmet, annak a folyamatnak, melynek során az érdekek, értékek, szándékok és képességek az intézményekkel kapcsolatos döntéseket befolyásolják.
- c) A diskurzív institucionalizmus a nemzetközi és nemzeti diskurzusok² hatását vizsgálja az intézményi fejlesztésben, míg az izomorfizmus elmélete az intézményi modellek és minták átvételének mechanizmusát helyezi előtérbe.

Az értelmezés másik metszete a centralizáció-decentralizáció elvének korszakokhoz, politikákhoz, fejlesztési, korszerűsítési programokhoz kapcsolódó alkalmazása. Míg az institucionalista teória arra keresi a választ, hogy az intézmények hogyan jönnek létre, hogyan működnek és változnak,³ addig a centralizáció-decentralizáció nemcsak a változásokra, hanem azok következményeire is rámutat.

3. HAGYOMÁNYOS ÉS PIACI REFORMOK: KONVERGENCIA VS. DIVERGENCIA

A hatvanas-hetvenes években a nyugati országokat a hagyományos közigazgatási reformok jellemezték. A kezdeményezések középpontjában a jóléti állam közszektorának a modernizációja, s a közszolgáltatások színvonalának a javítása állt. A cél a politikai és adminisztratív intézmények erősítése volt, elősegítve a piaci kudarcok korrigálását.

A politikai orientáció a választók jogainak a kiszélesítésére és a részvételi lehetőségek bővítésére irányult. Az állami feladatok megvalósításában az önkormányzatok növekvő szerepe a decentralizáció kiterjedt alkalmazását mutatta, amit kiegészített a területi vagy helyi szinten működő dekoncentrált szervek jogosítványainak a bővítése.

1 Az útfüggőség tétele arra ad magyarázatot, hogy a múltban, adott körülmények között meghozott döntések meghatározzák a jövőbeli választás alternatíváit, jóllehet a múltbeli körülmények már nem relevánsak.

2 Ilyen domináns, széles körben vitatott elméleti irány volt például a New Public Management teóriája.

3 Johan P. OLSEN: *Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Government*, European Political Science Review, 1(2009)/1, 8.

A végrehajtott területi reformok⁴ (összevonások) középpontjában az önkormányzatok működőképességének a javítása állt, színvonalasabb és olcsóbb szolgáltatások biztosítása céljából. A klasszikus weberi⁵ igazgatási struktúrák modernizációját korszerű tervezési, informatikai és menedzsmentmódszerek (management by objectives)⁶ alkalmazásával segítették elő.

A kilencvenes években kibontakozó New Public Management mozgalom⁷ a piaci eszközöket és módszereket (privatizáció, kiszervezés, output management, PPP stb.) helyezte előtérbe az állam szerepének csökkentése, a költségvetési kiadások lefaragása, valamint a hatékonyság növelése céljából.

Mind a klasszikus, mind pedig a közmenedzsment eszmeiségét tükröző reformok jelentős hatással voltak a nyugati országok közigazgatására, a központi, a területi és a helyi szervek működésére, s a közszolgáltatási gyakorlatra is.

Az európai országok jellemzői azonban azt mutatják, hogy a történelmi, gazdasági, társadalmi, kulturális, intézményi hagyományok a céloktól, módszerektől függetlenül mindig is meghatározták a különböző reformok kimenetelét, s szabtak irányt a további fejlesztéseknek, korszerűsítéseknek. Ez egyben azt is jelentette, hogy ugyanazon módszerek és eszközök adott esetben egymásnak homlokegyenest eltérő következményekkel⁸ jártak, igazolván a nemzeti sajátosságok meghatározó szerepét.

A fentiek ellenére a konvergencia⁹ jelei, azonos vagy hasonló intézmények, eljárások alkalmazása majd minden periódusban kimutatható. Ugyanez elmondható a közigazgatás klaszszikus dilemmáival¹⁰ kapcsolatban is. Ilyen előbukkanó, majd eltűnő, majd újfent visszatérő kérdés a központi és a helyi hatalom kapcsolata, a centralizáció-decentralizáció viszonya is.

4. NAGY-BRITANNIA/ANGLIA

Nagy-Britanniában a demokratikus és független önkormányzás hosszú történelmi múltra tekint vissza. A középkorban megindult városiasodás nyomán korán kialakultak az első önkormányzatok. Az angol helyhatósági rendszer törvényi alapját az 1835-ben elfogadott vá-

4 A strukturális reformok rendszerint törvényi előírás nyomán valósultak meg, mivel az önkéntes községegyesítés rendszerint ellenállásba ütközött.

5 Hierarchikus szervezet, képzett, élethivatásszerűen tevékenykedő hivatalnokok, kiszámítható, jogszerű, „sine ira et studio” ügyintézés.

6 Célok alapján történő vezetés.

7 A NPM a neoliberális államfelfogás alapján a szociáldemokrata jóléti állam tarthatatlanságát fogalmazta meg, s célul tűzte ki az állam karcsúsítását, s feladatai jelentős részének átadását a piaci szektornak, illetőleg a civil-szervezeteknek.

8 A New Public Management Európa fejlett államaiban a hagyományos bürokrácia nyitottabbá, rugalmasabbá és hatékonyabbá tételének a céljával került alkalmazásra, több-kevesebb sikerrel. Ezzel szemben Közép-Kelet-Európában a weberi alapok hiánya miatt az Új Közmenedzsment piaci eszközei és módszerei kontraproduktívnak bizonyultak, mivel lehetőséget teremtettek a korrupcióra, a közérdek szempontjainak háttérbe szorulására.

9 Hellmut WOLLMANN: *Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organisations*, *Local Government Studies*, 30(2004)/1, 659–662.

10 Ilyen klasszikus dilemma a politikai, gazdasági, igazgatási hatalom szintek közötti megosztása, az államszervezet működőképés rendszerének kialakítása stb.

rosi testületi törvény¹¹ fektette le, mely az „ultra vires” elvet fogalmazta meg. E szerint a helyhatóságoknak csak arra van jogosítványuk, amire a törvény (parlament) felhatalmazza őket. Ha túllépik hatáskörüket, eljárásuk ultra vires, azaz érvénytelen.

A kétszintű helyi igazgatást az 1888 és 1894 között megvalósított területi reform hozta létre az országban, mely az 1970-es évekig megőrizte jellegét. Az önkormányzati funkciókat a képviselő-testület bizottsági rendszerén¹² keresztül gyakorolta. Egészen a 19. század elejéig – a rendszer aranykoráig – politikailag erős, széles feladat- és hatáskörrel rendelkező (többcélú)¹³ helyhatóságok működtek az országban. A 19. században a helyi szervek elsősorban közszolgáltatási feladatokat láttak el a közegészségügy, rendfenntartás területén, de szabályozási jogkörrel is rendelkeztek. A feladatok megvalósításának elsődleges forrása a helyi adóbevétel volt.

A jóléti állam kibontakozása gyökeresen megváltoztatta a helyhatóságok korábbi szerepét. A közszolgáltatások egy részét 1946–48 között államosították, ugyanakkor más területeken (lakásgazdálkodás, oktatás) növekedett az önkormányzatok hatásköre, megerősítve azt a korábbi képet, hogy a közszolgáltatási funkció¹⁴ az önkormányzatiság lényegi eleme.

A hetvenes évek elején megvalósított összevonások (a megyék és a kerületek számát is csökkentették) következtében tovább nőtt a választók és a képviselők közötti távolság. E mutató tekintetében Anglia továbbra is élen járó, mivel európai mércével mérve itt a legmagasabb (140 000 fő) az egy képviselőre jutó lakosok száma. Nem véletlen, hogy a kritikusok folyamatosan demokratikus deficitet emlegetnek, utalván a képviselők és a választók túlzott távolságára.

A nyolcvanas években a konzervatív kormány növelte a központi irányítás befolyását, s tovább csökkentette a helyi hatásköröket, ezzel is gyengítve a munkáspárti dominanciájú helyhatóságok politikai súlyát. Az önkormányzati feladatok jelentős részét speciális, egycélú, államilag finanszírozott ügynökségek¹⁵ (quangos) vették át. A több mint 5000 quangos, valamint más testületek jelentős ellensúlyt képviseltek a helyi igazgatás szerveivel szemben. A thatcheri éra változtatta az angol unitárius decentralizált rendszert unitárius centralizálttá.

Ugyanebben az időszakban szintén az állami terhek és a közkiadások csökkentését célozta a konzervatív kormány által bevezetett kötelező versenyeztetés¹⁶ a közszolgáltatások területén. A koncepció lényege a megrendelői és megvalósító funkciók (purchaser-provider split) elválasztása volt, melynek alapján az önkormányzat a legjobb ajánlatot tevő pályázóval kötött szerződést egy adott szolgáltatás megvalósítására. Jóllehet a kötelező versenyeztetést 1997 után az új munkáspárti kormány megszüntette, mégis a megrendelő-megvalósító szerepek elválasztása hosszú ideig éreztette hatását a helyi szolgáltatási gyakorlatban.

11 Municipal Corporation Act.

12 Government by committees.

13 „From the cradle to the grave”, azaz a bölcsőtől a sírig kitétel jól utalt az átfogó hatáskörre.

14 A helyhatóságok politikai karaktere sohasem volt olyan meghatározó, mint például Közép-Kelet-Európa országaiiban.

15 Quasi non-governmental organisation, azaz kvázi nem kormányzati szervek.

16 Compulsory Competitive Tendering.

1997 után a Tony Blair vezette Új Munkáspárt két fő irányvonalat követett. Egyrészt a helyi igazgatásban bevezette a kormány által ellenőrzött indikátor alapú teljesítménymenedzsmentet, s a Legjobb érték mozgalom¹⁷ révén a szolgáltatási funkciók rendszeres auditját írta elő. Másrészt, nem sokkal később, az átfogó teljesítményértékelési rendszer¹⁸ alkalmazásával, mely a korábbi metódus finomabb és koherensebb verziója volt, a jól teljesítő önkormányzatokat jutalmazta, míg a kevésbé jókat szankcionálta. Mindkét eljárás – jóllehet a cél a hatékonyság növelése, s egyben a szolgáltatási színvonal javítása volt – a központi befolyást és ellenőrzést terjesztette ki, a helyi önállóság rovására.

Lényegében az Új Munkáspárt idején is folytatódott a korábban megkezdett intézményi expanzió és pluralizáció, mivel a kormány támogatta a partneri kapcsolatok erősítését, a köz- és magánszektor kooperációját az erőforrások koncentrált felhasználása érdekében.

A nyolcvanas években Európában – így Angliában is – számos kritika érte a helyi politikai vezetést az alacsony teljesítmények és a demokratikus gyakorlat gyengeségei miatt. A politika és közélet revitalizálását a hagyományos bizottsági szerkezet és irányítás megreformálásával próbálták elérni. Az önkormányzatok három szakmai lehetőség közül választhattak. Az első variáció a polgármester-kabinet (mayor-cabinet) modell volt, a második a vezető-kabinet (leader-cabinet) szisztéma, a harmadik pedig a polgármester-menedzser (mayor-manager) verzió. A vezető-kabinet változat a központi kormánynál alkalmazott megoldás helyi leképeződése (institutional mimetism) volt, melytől a helyi demokrácia erősödését várták.

A várakozásokkal ellentétben azonban sem az új szervezeti formák nem terjedtek el, sem pedig a polgármester közvetlen választása nem vált népszerűvé. A tradíció erősebbnek bizonyult, mint az innováció (útfüggőség).

A 2010-ben kormányra került konzervatív-liberális irányzat új törvényt elfogadva¹⁹ az önkormányzatok feladatait illetően a generálklauzulát²⁰ tette főszabállyá, valamint ösztönözte az ügynökségek, illetőleg más testületek által ellátott közszolgáltatások átvételét. A David Cameron miniszterelnök által meghirdetett Big Society program²¹ középpontjában három törekvés áll: a helyi közösségek jogainak megerősítése,²² a közszolgáltatási piac kinyitása,²³ a társadalmi akciók²⁴ támogatása.

17 Best Value Movement. Ennek lényege a 'value for money' elv érvényesítése, azaz hogy a pénzért minőségi szolgáltatást kell biztosítani.

18 Comprehensive Performance Assessment.

19 Localism Act 2011.

20 Ennek értelmében a helyhatóságok minden olyan feladatot elláthatnak, amit törvény nem utalt más szerv hatáskörébe.

21 A vízió szerint a társadalomban nagyobb szerepet kell kapjon az egyéni, szakmai, közösségi felelősség, a problémák közös megoldása. A progresszió, a társadalmi haladás motorja a közösség, nem pedig a kormány. Vivien LOWNDES, LAWRENCE PRATCHETT: *Local Governance under the Coalition Government: Austerity, Localism and the 'Big Society'*, Local Government Studies, 38(2012)/1, 31.

22 Az önkormányzatok és szomszédsági közösségek dönthetnek saját ügyeikben, a helyi viszonyokat közvetlenül érintő kérdésekben.

23 Magántársaságok, piaci szervezetek, tulajdonosi közösségek stb. is bekapcsolódhatnak a közszolgáltatási gyakorlatba.

24 Az önkéntes és jótékonyági kezdeményezések kormányzati támogatása.

A decentralizációs törekvések ellenére azonban a helyhatóságok pénzügyi autonómiája²⁵ továbbra is korlátozott maradt, ami a helyi önállóság mozgásterét jelentősen behatárolja.

Anglia 1994 óta 9 régióval rendelkezik, ezek egyike London, melynek képviselő-testületét közvetlenül választott polgármesterrel vezeti. A régiók szerepe marginális. A régiók alatt differenciált területi és helyi struktúra működik.

1. táblázat • Az önkormányzatok szervezete és funkciói Angliában

Státusz	Felső szintű helyhatóság	Alsó szintű helyhatóság
Megyei önkormányzatok (shire authorities)	szemétkezelés, oktatás, könyvtárak, szociális ellátások, közlekedés, stratégiai tervezés, fogyasztóvédelem, rendőrség, tűzoltóság	lakásgazdálkodás, szemétszállítás, helyi adó beszedése, helyi tervezés, engedélyek, temetők, krematóriumok
Egységes önkormányzatok (unitary authorities)	lakásgazdálkodás, hulladékkezelés, helyi adó beszedése, oktatás, könyvtárak, szociális ellátás, közlekedés, tervezés, fogyasztóvédelem, engedélyek, temetők, krematóriumok, rendőrség, tűzoltóság a megyei önkormányzatokkal kooperációban	
Nagyvárosi önkormányzatok (metropolitan authorities)	lakásgazdálkodás, hulladékkezelés, helyi adók beszedése, oktatás, könyvtár, szociális ellátás, közlekedés, tervezés, fogyasztóvédelem, engedélyek, rendőrség, tűzoltóság, temető és krematórium	
Nagy London önkormányzata (Greater London)	közlekedés, stratégiai tervezés, regionális fejlesztés, rendőrség, tűzoltóság	lakásgazdálkodás, helyi adó, oktatás, könyvtár, szociális ellátás, fogyasztóvédelem, engedélyek, temető és krematórium

(FORRÁS: SAJÁT SZERKESZTÉS)

A történeti, intézményi, kulturális stb. sajátosságok hatását máig magán viselő angolszász önkormányzati rendszer Új-Zélandon, Ausztráliában, Hollandiában és az Egyesült Államokban terjedt el a common law hagyományoknak köszönhetően. A common law gyökerei miatt ezekben az országokban máig nincs éles választóvonal sem a köz- és a magánjog, sem pedig a köz- és a magánszektor között. A két szféra alkalmazottaira ugyanazok a magánjogi szabályok vonatkoznak, így a szerződéses elvek és módszerek alkalmazása alig ütközik jogi vagy kulturális akadályokba.

²⁵ London például kiadásainak 95%-át a központi költségvetésből kapja. Ez a szám New York esetében 67%, Párizs vonatkozásában 83%.

5. SVÉDORSZÁG

Svédország unitárius decentralizált állam, ahol a központi szervek (kormány és a minisztériumok) – a részben autonóm hatóságok²⁶ mellett – elsősorban politikai funkciókat látnak el. A közfeladatok túlnyomó többségét a kétszintű önkormányzati rendszer valósítja meg. Ezzel is magyarázható az önkormányzatok jelentős társadalmi presztízse, amit a magas választási részvétel is igazol. A megye²⁷ különböző oktatási, egészségügyi, kulturális feladatok gazdája, míg a települési²⁸ szint kompetenciája elsősorban az alapfokú oktatásra, a szociális ellátásokra, az idősek és a hátrányos helyzetűek ellátására, s különböző közüzemi szolgáltatásokra (utak, parkok fenntartása, hulladékkezelés) terjed ki.

Mind a települések, mind pedig a megyék önállóságának elsődleges garanciája a helyi adóbevételek,²⁹ melyet további egyéb források (pl. céltámogatás) egészítenek ki. Az önkormányzati feladatok széles körével magyarázható, hogy a közfoglalkoztatottak közel 85%-a önkormányzati, míg 15%-a központi alkalmazott.

1974-ben³⁰ nagyszabású területi reformra került sor az országban, s az összevonások nyomán az egy önkormányzat által képviselt lakosságszám átlagosan 30 000-re emelkedett. Napjainkban Svédország azon kevés államok közé tartozik, ahol politikailag és funkcionálisan is erős a helyi igazgatás, jelentős gazdasági, pénzügyi függetlenségre támaszkodva.

Az országban nem jellemzőek a váratlan, robbanásszerű változások a közigazgatásban sem, a reformok a hagyományos stratégiát³¹ követik. A nyolcvanas években lezajlott „szabad közösségi kísérlet”³² mozgalom tapasztalatai alapján újabb decentralizációt hajtottak végre, melynek nyomán az önkormányzatok oktatási és szociális feladatai tovább növekedtek.

Az önkormányzatok nagy méretéből fakadó képviseleti problémákat a hetvenes évek végén kísérleti jelleggel kerületi tanácsadó, konzultatív bizottságok felállításával próbálták ellensúlyozni. A nagyvárosokat kivéve (Stockholm, Göteborg és Malmö) azonban ezek a testületek nem tudtak gyökeret verni. Az 1991-ben elfogadott önkormányzati törvény³³ lehetővé tette a helyhatóságok szervezetének és működésének önálló szabályozását, a helyi kezdeményezések révén történő modernizációt. A jogszabály által biztosított önállóság alapján az önkormányza-

26 A svéd központi közigazgatást kis minisztériumok és a nagy létszámú ügynökségek jellemzik. Az ügynökségek önálló, elszámoltatható szervek, mely sajátosság utal a politika és végrehajtás (igazgatás) elválasztására.

27 Landsting.

28 Kommuner.

29 A költségvetés 55%-a helyi bevételekből származik.

30 A hatvanas-hetvenes években Európa számos országában területi reformokat, összevonásokat hajtottak végre a közszolgáltatások költségtakarékos és hatékony megvalósításához szükséges működőképes méret céljából. Ez rendszerint 5–7000 lakossal rendelkező települési egységet jelentett.

31 Ez a kis lépések, fokozatos reformok politikája.

32 Free commune experiments. A kísérlet 1984-től 1991-ig tartott, s lehetővé tette, hogy az önkormányzatok az általános előírásoktól eltérve a helyi szükségletekre, igényekre koncentrált gyakorlatot folytassanak. Így a hagyományos szektorális politikák helyett sajátos szomszédsági politikát valósítottak meg. Számos közszolgáltatást összevontak, különösen a szociális és egészségügyi szférában.

33 Local Government Act.

tok jelentős része átalakította a tradicionális³⁴ bizottságközpontú működését, nagyobb szerepet biztosítva a professzionális vezetésnek, illetve a helyi politika befolyásának.

A nyolcvanas években kibontakozó új közmenedzsment mozgalom³⁵ kezdeményezései, újításai nem hagyták érintetlenül a svéd önkormányzatokat sem. Különösen a szociális ellátások városi monopóliuma kapott sok kritikát, aminek következménye a feladatok privatizálása volt.

A kilencvenes években hatalomra kerülő konzervatív politikai vezetés³⁶ – a korábbi időszakokkal szemben – már a jóléti állam tarthatatlanságát hirdette, amellet, hogy a kibontakozó pénzügyi válság is indokolta az önkormányzati közszolgáltatások felülvizsgálatának szükségességét. A helyhatóságok feladataik jelentős részét vagy kiszervezték, vagy átadták önkormányzati többségű társaságoknak, alapítványoknak, nonprofit szervezeteknek.

Szintén a választási szabadság növelését szolgálta az önkormányzati finanszírozású utalványok³⁷ bevezetése, melyek révén a lakosok megvásárolhatták³⁸ a számukra legelőnyösebb közszolgáltatást.

A közüzemek által biztosított szolgáltatások területén is nagyszabású változások következtek be az országban. A jelentős tőkével és befolyással bíró nemzetközi szervezetek az Európai Bizottság liberalizációs politikájának a támogatásával fokozatosan átvették a helyi szervektől az energia, a víz, a szennyvíz stb. szolgáltatások biztosításának feladatát.

Összességében a svéd önkormányzatok alapvető karaktere, széles feladat- és hatásköre, s jelentős gazdasági és pénzügyi függetlensége a megvalósított reformok ellenére sem változott. A politikai profil némileg erősödött, s a kiszervezésnek és a privatizációnak köszönhetően a helyhatóságok szolgáltatási monopóliuma némileg csökkent. Különösen az egészségügyi, szociális szolgáltatások terén valósult meg sikeresen a szolgáltatói és a vásárlói szektor elválasztása, s kapott nagyobb hangsúlyt a helyhatóságok eredmény-központúsága.

6. NÉMETORSZÁG

Németország alaptörvénye alapján az ország kormányzása szövetségi és tartományi feladat. A tartományi önállóság politikai és jogi értelemben is meghatározó, mivel a tartományok döntenek olyan fontos kérdésekben, mint a területi összevonások vagy az önkormányzatok statútumainak jóváhagyása. Az önkormányzati rendszer megyei³⁹ és települési⁴⁰ szintre tagozódik. A helyhatóságok politikai státusza erős, s a törvényi felhatalmazásnak köszönhetően széles feladat- és hatáskörrel⁴¹ rendelkeznek a helyi közügyek területén.

34 Government by commission.

35 A New Public Management mozgalom a piaci eszközök és módszerek propagálója.

36 Carl Bildt miniszterelnök a Mérsékelt Párt képviselőjében az államadósság csökkentését tartotta elsődleges céljának takarékossgot hirdetve.

37 Municipality founded voucher.

38 A különböző (oktatási, szociális, kulturális stb.) bónok szabadon voltak felhasználhatók.

39 Kreise.

40 Gemeinde.

41 A generálklauzulát még 1808-ban, a porosz városi statútum alapozta meg.

A német közigazgatás megkülönböztető arculatát a jog uralma (Rechtsstaat), s a római jogi hagyományok máig ható ereje határozza meg. Szintén a történeti hagyományokra, a német–osztrák alkotmányos gyökerekre vezethető vissza, hogy az önkormányzatok állami feladatokat is ellátnak. A duális hatáskör eredményezi a nemzetközi összehasonlításban is széles kompetenciát. A szövetségi vagy tartományi törvények többségét, illetőleg az Uniós döntések jelentős részét is az önkormányzatok hajtják végre.

Jóllehet az önkormányzatok erős politikai és funkcionális autonómiával bírnak – hasonlóan a svéd helyhatóságokhoz – gazdasági, pénzügyi önállóságuk döntően a szövetségi törvények által megállapított helyi adóktól függ.

A közfoglalkoztatottak 50%-át tartományi szervek, míg közel 40%-át az önkormányzatok alkalmazzák.

A hatvanas-hetvenes években megvalósított területi összevonások nyomán jelentősen csökkent az önkormányzatok száma, s emelkedett az egy képviselőre jutó lakosságszám.⁴² A korábbi időszakban jellemző gazdasági, társadalmi, szociális stb. különbségek azonban továbbra is fennmaradtak az egyes tartományok között.

1990 után az újraegyesítést követően a tartományi és a helyi igazgatásban is változások következtek be. A volt keleti tartományok kisméretű önkormányzatai között a szolgáltatási kapacitás növelése érdekében településközi együttműködéseket hoztak létre. Később ezeket ún. egységes önkormányzatokká kívánták átalakítani – átlag 5000 lakossal – abból a célból, hogy mind területileg, mind pedig funkcionálisan működőképes egységeket alkossanak.

A kilencvenes években a helyi demokrácia erősítését szolgálta a törvényben meghatározott ügyekben a kötelező referendum bevezetése, valamint a nagyobb és a közepes városokban a polgármester közvetlen választásának és visszahívásának a lehetősége. A területi sajátosságok és hagyományok magyarázzák, hogy míg a déli tartományokban sikeresen meghonosodtak az újítások, addig északon viszonylag sokáig stabil maradt az önkormányzatok vezetésében domináló hagyományos bizottsági struktúra.

A nyolcvanas évek végéig a német önkormányzati rendszerre kevésbé hatott az angolszász közmenedzsment szellemisége. Részben az erős weberi hagyományok⁴³ miatt, másrészt pedig azért nem, mert a kiszereződés, illetőleg a magánszektor bevonása a helyi szolgáltatásokba már korábban is bevett gyakorlat⁴⁴ volt. Különösen a szociális szolgáltatások területén volt elterjedt a nonprofit és civilszervezetek alkalmazása.

A kilencvenes évek elején a gazdasági, pénzügyi nehézségek és az újraegyesítés pluszterhei miatt a helyi szervek a hierarchikus, jogilag kötött igazgatás megújításának egyik lehetőségét a rugalmasabb, menedzser jellegű, költséghatékony eszközök és módszerek bevezeté-

42 Átlag 8000 fő.

43 A német városi adminisztráció magas presztízse nemzetközileg is elismert volt, jogszerűsége és kiszámíthatósága miatt.

44 A New Public Management német verziója a Neues Steuerungsmodell nevet kapta. Az újítások főként a helyi önkormányzati gyakorlatban nyertek teret, a tartományi, szövetségi szint kevésbé volt fogékony a változások iránt.

sében látták. A NPM német verziója a Neues Steuerungsmodell⁴⁵ volt, amely sikerrel honosította meg – más újítások mellett – a decentralizált forrásgazdálkodást, a teljesítményértékelést, s a folyamatértékelést.

A későbbi tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy a várakozások túlzóak voltak a piaci módszereket illetően.

Az Európai Unió piaci és támogatási politikájának is köszönhetően a közszektor fokozatos liberalizációja nyomán az önkormányzatok hagyományos szolgáltatási területei (energia, víz, szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás stb.) itt is jelentősen csökkentek.

Németországban a klasszikus, széles feladat- és hatáskörrel rendelkező önkormányzatok jelentősége az elmúlt negyedszázad alatt tovább növekedett. Jóllehet a NPM típusú eszközök és módszerek némileg módosították az adminisztratív arculatot, azonban a lényegi sajátosságok fennmaradtak, illetve a régi és az új elemek ötvözete kiindulópontot jelentett egy új kezdeményezés, az ún. neoweberi közigazgatás⁴⁶ kiépítése számára.

7. FRANCIAORSZÁG

Franciaország mint a jakobinus állam mintaképe egészen a hetvenes évek végéig megőrizte centralizált⁴⁷ jellegét, ahol a legtöbb közfeladatot az állami szervek, illetőleg azok területi egységei látták el. A napóleoni időkben kiépült departmentek, élükön a prefektussal a központi adminisztráció területi szervei. A helyi igazgatás legalsó fokát – a kistelepülések sokasága – közel 37 000 önkormányzat, átlag 1700 lakossal alkotja.

Az önkormányzatok funkcionálisan gyenge karaktere ellenére a helyi intézmények rendkívül erős politikai beágyazottsággal rendelkeznek. A polgármesterek jelentős része ugyanis a mandátumhalmozásnak⁴⁸ köszönhetően egyszerre több testületnek, területi, regionális vagy országos szervnek is tagja. Mindez a lokális érdekek érvényesítésének sajátos mechanizmusát hívta életre, s sikerrel akadályozta a kistelepülések összevonására irányuló kormányzati törekvéseket.

Az igazgatási, pénzügyi, szervezeti stb. kapacitások elégtelenségét, illetőleg hiányát a községek és városok számos együttműködési formával ellensúlyozták. Ennek következtében a klasszikus, a települést és a departmenteket magába foglaló intézményi szerkezet egy további, ma is jellemző struktúrával egészült ki, az egy- vagy többcélú⁴⁹ településközi kooperációkkal.⁵⁰

45 A Neues Steuerungsmodell propagálója egy helyi konzultációs ügynökség, a KGSt (Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) volt.

46 A neoweberi teória a klasszikus bürokrácia előnyeit kívánja ötvözni a korszerű menedzsmentmódszerekkel, mintegy újfajta szintézist létrehozva.

47 Franciaország a jakobinus központosított államszervezet mintaképe volt, melynek kisugárzó hatása befolyásolta a déli államok (Olaszország, Spanyolország, Portugália) államberendezkedését is.

48 A jogszabályi korlátozások időközben kettőre csökkentették az egy időben betölthető funkciók számát.

49 Közjogi és magánjogi formák egyaránt jellemzőek a közszolgáltatások terén.

50 Ezek jelentős része önálló adóztatási jogkörrel is rendelkezik.

1982-ben Franciaországban nagyszabású decentralizációs folyamat kezdődött, melynek jelentős kihatása volt az államszervezet egészére nézve is. A prefektusok előzetes kontrollja utólagossá⁵¹ vált, így az önkormányzati döntések felülvizsgálatát már csak bíróság végezhetette el.

A decentralizáció révén feladat- és hatáskörök kerültek a régiókhoz,⁵² de a folyamat igazi nyertesei a megyék voltak, mivel a területi államigazgatás feladatainak jelentős része a megyék hatáskörébe került. A decentralizáció nyomán a helyi igazgatás jogosítványai csak mérsékelten erősödtek, így önkormányzati kompetencia lett a várostervezéssel, városfejlesztéssel kapcsolatos hatáskörök egy része.

A települési kooperáció rohamos terjedése újabb és újabb intézményi formák kialakulását eredményezte, így a törvényhozás végül három alapvető jogi forma⁵³ kötelező alkalmazását írta elő a helyhatóságok számára. A települési, a városi és az agglomerációs övezetek igényeit szolgáló megoldások végső soron egy új, funkcionális kormányzati szintet hoztak létre, melybe a tagokat a helyi testületek delegálták. Mindez – a kétségtelen előrelépés mellett – egyben demokratikus deficitet is generált a helyi ellenőrzés és legitimáció hiánya miatt.

Fontos megemlíteni, hogy jóllehet az 1982-ben elfogadott decentralizációs törvény világosan leszögezte a feladat- és hatáskörök elválasztásának elvét, a gyakorlatban az állami, megyei és a helyi feladatok gyakran átfedésben⁵⁴ vannak, mely sajátosságot csak tovább erősíti a különböző jogállású és feladatú intézmények, vegyes finanszírozású szervek kooperációja.

A nyolcvanas években divatos piaci eszközök és módszerek hatása csak mérsékelten jelentkezett a francia területi és helyi igazgatásban. Néhány vállalkozó szellemű polgármester próbált élni ezekkel a lehetőségekkel (teljesítménymenedzsment, vállalati típusú városvezetés stb.), azonban a törekvések sporadikusnak és kérészetűeknek bizonyultak.

A közüzemek már a 19. században is részben magán-, illetőleg vegyes tulajdonban voltak az országban, így például a kiszereződés nem jelentett újdonságot az intézményi gyakorlatban. Néhány alapvető szektorban, így különösen a vonalas közszolgáltatások (víz, gáz, csatorna stb.) területén a nagyvállalati forma (GDF-SUEZ, EDF stb.) a mai napig megőrizte vezető szerepét.

Franciaország a klasszikus centralizált államgépezet decentralizációja révén erősítette a szubnacionális szintek szerepét a közfeladatok megvalósításában. A közszolgáltatások körében intézményesítette a településközi együttműködés új formáit, ily módon is meghaladva a történelmi múltból örökölt kistépülései szisztéma funkcionális gyengeségeit.

A francia önkormányzati rendszer elsősorban a dél-európai államok (Olaszország, Spanyolország, Portugália) esetében tekinthető mintaadónak. Ennek oka, hogy ezek az országok a napóleoni időkben kialakult államszervezeti megoldásokat vették át, s jelentős részben meg is őrizték azokat, függetlenül az időközben végrehajtott államszervezeti (regionalizáció, autonóm közösségek stb.) és politikai változásoktól.

51 A priori kontroll helyett a posteriori.

52 A régiók elsősorban az infrastruktúra fejlesztése és a felsőoktatás területén rendelkeznek feladatokkal.

53 Communautés communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération.

54 Jean-Claude THOENIG: *Modernizing Sub-National Government in France: Institutional Creativity and Systematic Stability* = eds. Vincent HOFFMANN, Hellmuth WOLLMANN: *State and Local Government Reforms in France and Germany Divergence and Convergence*, VS Verlag, Sozialwissenschaften, 2006.

8. MAGYARORSZÁG

Magyarországon a 19. században alakult ki a modern polgári államnak megfelelő, önkormányzati típusú helyi igazgatási rendszer. A helyi önkormányzatok feladatait egyfelől a vármegye mint területi önkormányzat, másrészt a törvényhatósági jogú város látta el. A területi önkormányzatok legkisebb egységei a községek (kisközségek, nagyközségek és rendezett tanácsú városok) voltak. A kis- és nagyközségek a járási igazgatás keretébe tartoztak. A dualizmus idején kialakult közigazgatási, önkormányzati rendszer a hazai hagyományokból táplálkozott, nem másolta az akkori osztrák igazgatási rendszer megoldásait.

Az 1949-ben elfogadott alkotmány az államhatalom egysége alapján felszámolta a korábbi polgári időszakban kialakult önkormányzati rendszert. Helyébe a szovjet típusú igazgatási rendszer, a tanácsrendszer lépett. Az alkotmány szerint valamennyi igazgatási szinten (megye, járás, város, község, és városi kerület) tanácsok működtek, mint az államhatalom helyi szervei. A tanácsok végrehajtó és igazgatási szervei a végrehajtó bizottságok voltak, amelyek kettős alárendeltségben, egyrészt saját tanácsuknak, másrészt a felettes végrehajtó bizottságnak is alárendelten működtek. A végrehajtó bizottság irányította az azonos vagy alacsonyabb szintű szakigazgatási szervek (kereskedelem, építésügy, vízügy stb.) tevékenységét.

A tanácsrendszer lényegi sajátosságait (demokratikus centralizmus, hierarchia, formális képviselő, autonómia hiánya) – kisebb-nagyobb változásokat⁵⁵ leszámítva – egészen 1989-ig megőrizte.

1990-ben a politikai és a közjogi berendezkedés átalakításának egyik legjelentősebb állomása a helyi közigazgatás megújítása, a demokratikusan választott önkormányzati rendszer kiépítése volt. Az önkormányzati törvény megalkotásakor a szakmai előkészítés során építettek a magyar önkormányzás demokratikus hagyományaira, figyelembe vették a különböző nemzetközi megoldásokat és a késő tanácsrendszer szakmai tapasztalatait is.

A jogalkotó – politikai és szakmai kompromisszumok nyomán – a helyi autonómia⁵⁶ teljes körű érvényesülését biztosította azzal, hogy minden egyes település – tekintet nélkül a lakosságszámra, gazdasági, szociális, kulturális stb. adottságokra – megkapta az önkormányzáshoz való jogot. Az 1990. évi LXV. törvény elfogadását követően a korábbi tanácsrendszerhez képest megduplázódott a helyi egységek száma, mivel közel 3200 önkormányzat jött létre. A kétszintű rendszerben a helyi, települési önkormányzatok alkották az alapszintet, míg a fővárosi és megyei önkormányzatok a területit. A szintek között – szemben a korábbi időszak alá- és fölérendeltségével – a kapcsolatot a szubszidiaritás elve határozta meg.

55 Így például a harmadik tanács törvény 1971-ben már hangsúlyozta a tanácsok népképviselői jellegét. Fontos változás volt 1984-ben a járások megszűnése, és a városkörnyéki igazgatás részleges bevezetése is.

56 A döntésben – más tényezők mellett – meghatározó szerepe volt annak, hogy a késő tanácsrendszer időszakában jellemzőek voltak az ún. erőszakolt községegyesítések, melynek nyomán a közös tanácsok nem székhelyi települései mostoha szerepbe kényszerültek, mivel rendszerint kimaradtak a fejlesztési forrásokból.

A törvény – összhangban a helyi Önkormányzatok Európai Chartájában⁵⁷ megfogalmazott alapelvekkel – az önkormányzati alapjogok⁵⁸ széles skáláját nevesítette, kielégítve ezzel a demokratikus kormányzás követelményét. A jogszabály a differenciált feladat- és hatáskörtelepítés elvének rögzítése mellett taxatív felsorolta a kötelező önkormányzati feladatokat, melyeket minden település köteles volt ellátni, s részletesen szabályozta a képviselő-testület működését, a polgármester és a jegyző jogállását, a hivatal szerepét.

A kistélepléses rendszer hátrányainak kiküszöbölése céljából több alapvető társulási forma (körjegyzőség, hatósági-igazgatási társulás, intézményi társulás, közös képviselő-testület) is bevezetésre került a közszolgáltatások költségtakarékos és hatékony megvalósítása céljából. A gazdálkodásra vonatkozó szabályok külön fejezetben kerültek meghatározásra, feltelevén, hogy az önkormányzatok a birtokukba került vagyonelemekkel, illetőleg tulajdonukkal önállóan gazdálkodnak, piaci szereplőként jövedelemre, bevételre tesznek szert.

A településcentrikus, nagy autonómiával rendelkező, ugyanakkor széles feladat- és hatáskört biztosító rendszer értékei mellett⁵⁹ több belső ellentmondással⁶⁰ is rendelkezett, melyek a külső nehézségek mellett hozzájárultak a helyi igazgatás elkerülhetetlen reformjához. A folyamatosan jelentkező kisebb-nagyobb működési zavarok, a nagy ellátórendszerek elmaradt reformja, továbbá az állami szerepvállalás tisztázatlansága eredményezte, hogy 2010 után törvényjavaslat készült a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére, átfogó reformjára vonatkozóan.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény (2011. évi CLXXXIX. tv., a továbbiakban Möt.) egy modern, költségtakarékos, feladatorientált önkormányzati rendszer kiépítését tűzte ki célul, mely lehetőséget biztosít a demokratikus és hatékony működésre, ugyanakkor szigorúbb kereteket szab az önkormányzati autonómia számára.

A helyi igazgatás továbbra is kétszintű, minden település számára biztosítva van a helyi képviselő, az önkormányzati jogok gyakorlása.

Az Alaptörvény az önkormányzatokat nem önálló hatalmi ágának, hanem a közigazgatás önálló alrendszerének tekinti, így a helyi közügyek fogalmába nem tartozik bele a helyi közhatalom önálló gyakorlása. A hangsúly a közszolgáltatások ellátására és a lakossággal való szorosabb együttműködésre,⁶¹ kooperációra helyeződött.

Az állam több lépésben konszolidálta a jelentős adósságot felhalmozó települési és megyei önkormányzatokat, s 2013-tól átvette az oktatási és egészségügyi intézmények működtetését, s csak az alapfokú egészségügyi ellátás maradt az önkormányzatoknál. A megyei önkor-

57 A Chartát a magyar jogrendbe az 1997. évi XV. törvény illesztette be.

58 Ilyen alapjog a helyi rendeletalkotás joga, a vagyonnal, tulajdonnal való szabad rendelkezés, a társuláshoz való jog, elismerő címek, kitüntetések adományozása, a szervezetalkítás szabadsága stb.

59 Lehetővé vált, hogy a legszélesebb körben kibontakozzon a helyi önállóság, a helyi kezdeményezőkészség, s a települések lakosai maguk vegyék kézbe sorsuk irányítását.

60 Például a kis méret és széles feladat- és hatáskör dilemmája, melynek következtében a kistéleplések többsége nem tudott megfelelő szolgáltatási színvonalat biztosítani lakói számára. Mindez a területi egyenlőtlenségek konzerválásával járt.

61 A helyi önkormányzatokat körülvevő helyi társadalom akkor képes a helyi döntéseket befolyásolni, ha intézményesen beépül a döntési folyamatokba.

mányzatok feladatai szintén az államhoz kerültek. Mindez szűkítette az önkormányzati alapfeladatok körét, s jelentős kihatással bírt a helyhatóságok finanszírozására⁶² is.

A helyi közügyek intézése során az önkormányzati általános hatáskör továbbra is főszbály, azonban a kötelező feladatok telepítése kapcsán még nagyobb hangsúlyt kapott a differenciált,⁶³ az eltérő adottságokhoz igazodó feladattelepítés.

Az államigazgatási és önkormányzati feladatok következetes elválasztása jegyében 2013-tól a járási hivatalok, illetőleg azok kirendeltségei látják el az államigazgatási feladat- és hatáskörök jelentős részét. A jegyzőt a jövőben polgármester nevezi ki, hatósági feladatai csökkentek, munkájában nagyobb súlyt kapott az önkormányzati ügyek előkészítése, végrehajtása.

A képviselői megbízatás 2014-től ötéves időtartamra szól, így elválík⁶⁴ a parlamenti és a helyi képviselők választásának az időpontja. A törvény egyensúlyt teremtett a jogok és kötelezettségek között, hangsúlyozva a közmegbízatás társadalmi fontosságát, részben az összeférhetetlenségi szabályok bővítésével, részben pedig a méltatlanság intézményének bevezetésével.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök címezttje a képviselő-testület, de az önkormányzati feladatok ellátásában részt vesznek a képviselő-testület szervei is. Ezek köre bővült a jegyző és a társulás nevesítésével. A testületi működés gördülékenységét⁶⁵ a jogalkotó számos új részletszabály beépítésével kívánta előmozdítani.

A lakosságszám alapján sor került a bizottsági rendszer racionalizálására, egyszerűsítésére. A száz főt meg nem haladó községekben a bizottsági feladatokat a képviselő-testület⁶⁶ látja el. Az ezer főt meg nem haladó településeken a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

A települési önkormányzatok polgármestereit a választópolgárok továbbra is közvetlenül⁶⁷ választják, öt évre. A polgármesterre a 2014. évi általános választások napjától új összeférhetetlenségi szabályok lépnek életbe. A polgármester jogállását megerősítette a törvény, számos többletjogosítvánnyal ruházva fel a települések első számú vezetőjét, mind a testület, mind pedig a bizottságok tekintetében. Ezek révén a testületi döntés⁶⁸ korrigálható, a működés, az eljárás gyorsítható, annak hatékonysága növelhető. Összességében elmondható, hogy a jogalkotó jelentős mérlegelési jogkört⁶⁹ adott a polgármester kezébe.

62 A forrásfinanszírozást felváltotta a feladatfinanszírozás, az eladósodás, a megalapozatlan kötelezettségvállalás garanciájaként.

63 Rendelkezni kell a feladat megvalósításának minimális szakmai, szervezeti, személyi, pénzügyi feltételeiről is.

64 Ez a lépés elvileg magasabb részvételi lehetőséget teremt a választások során.

65 Ülészvezetés, hozzászólás, határozathozatal, jegyzőkönyvvezetés stb. szabályai.

66 Igazgatástudományi szempontból is alátámasztható a megoldás, mivel a helyi képviselők alacsony száma miatt indokolatlan kis létszámú bizottságok felállítása. Előfordulhat, hogy minden helyi képviselő egyben bizottsági tag is, így elmosódhat a határvonal a két szerv között.

67 A közvetlen választás jelentős társadalmi támogatottságot biztosít, s ezt tovább erősíti a jegyzővel, alpolgármesterrel, intézményvezetőkkel kapcsolatos munkáltatói jogkör gyakorlása.

68 Így például, ha a testület határozatképtelenség vagy határozathozatal hiánya miatt két egymást követő alkalommal ugyanabban az ügyben nem hozott döntést, a polgármester – a törvényben meghatározott ügyek kivételével – döntést hozhat.

69 Ez a szabály ellentmond a tisztség laikus, politikus karakterének, jóllehet az elmúlt két évtizedben a városvezetés, településirányítás szakmai színvonala főként a nagyobb településeken jelentősen emelkedett.

Szintén a helyi irányítás egységességét, erősítését szolgálja az a lehetőség, hogy alpolgármesterré olyan személy is megválasztható – jóllehet korlátozott jogosítványokkal – aki nem tagja a képviselő-testületnek.⁷⁰

A szervezeti integráció kiterjedt a képviselő-testületek hivatalaira is, mivel a 2000 fő alatti kistérségek számára kötelező közös önkormányzati hivatalhoz⁷¹ csatlakozni. A gyakorlati tapasztalatok ugyanis azt mutatták, hogy szükségtelen és főként gazdaságtalan a legkisebb településeken is önálló hivatal fenntartása.

A törvény továbbra is elismeri az önkormányzatok társulási⁷² szabadságát, ugyanakkor az alaptörvény kötelezővé teheti adott feladat társulásban történő ellátását.

A Möt. kimondja, hogy a kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyon birtoklása, használata, fejlesztése stb. a nemzeti vagyronról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

2012. január 1-től a fővárosi, megyei kormányhivatalok látják el a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A törvényességi felügyeleti jogkör számos jogosítványt tartalmaz, melyek alapján a jogalkotó a felügyeleti eszközök és módszerek széles skálájával új alapokra helyezte a helyi önkormányzatok törvényességi kontrollját.

9. FELEMÁS REFORMOKKAL AZ ERŐS, CENTRALIZÁLT ÁLLAM FELÉ

A közigazgatásban, így a helyi igazgatásban is a 2010 után bekövetkezett változásokat a politikai, szakmai értékelések legtöbbször a centralizáció előretöréseként és a decentralizáció visszaszorulásaként értékeli. A vélemények értéktartalma legtöbbször kitapintható: a centralizáció nem igazán demokratikus, központosítja a hatalmat és az erőforrásokat, elnyomja a helyi kezdeményezéseket, a lokalitást. Ezzel szemben a decentralizált intézmények és politikák rugalmasak, innovatívak, s elősegítik a hatékony demokratizálódást.

Kevesebb szó esik azonban a decentralizáció hátrányairól. Így például arról, hogy eltérő feltételek és körülmények esetén a decentralizáció sértheti a jogegyenlőség elvét. Az oktatás színvonalának, a társadalombiztosításnak és az adózásnak azonosnak kell lennie minden közösség esetében. Méltánytalan volna egy adott közösség tagjaitól a környezetvédelmi szabályok betartását számon kérni, ha nem ugyanezt várjuk el egy másik közösségtől.

A potyautas szindróma régi problémája a várostervezés és városfejlesztés szakembereinek, amikor a relatíve nagy, de szegény központi település finanszírozza és támogatja a színházak, könyvtárak, sportlétesítmények működését, melyek látogatói túlnyomórészt a gazdag környező településről kerülnek ki, anélkül, hogy a fenntartáshoz hozzájárulnának. S végül szólni kell arról a nyilvánvaló tényről is, hogy a kistérségek, közösségek nem képesek a mai közigazgatás, helyi igazgatás egyre komplexebb problémáit megfelelő módon kezelni.

70 A „külsős” alpolgármester legitimitása vitatott, mivel nem a választók delegáltja, hanem a polgármester embere.

71 Az önkormányzatok által fenntartott hivatalok száma 2013-ban 528-cal, csaknem 30 százalékkal csökkent. Országos átlagban egy közös hivatalhoz 3-4 település tartozik.

72 A társuláshoz való jog mint önkormányzati alapjog a korábbi önkormányzati törvényben is szerepelt.

Az is bizonyos, hogy a hetvenes-nyolcvanas évek decentralizációs fejleményeihez fűzött várakozások az egyéniesített közszolgáltatások, a finanszírozó és felhasználó közvetlen kapcsolata, a helyi sajátosságok érvényesítése, a részvétel nagyobb lehetősége, a közjavak hatékonyabb és hatásosabb elosztása napjainkra vitatottá váltak.

A személyre szabott szolgáltatás mint a decentralizáció legnagyobb előnye a jogegyenlőség sérelmével⁷³ járhat. A növekvő hatékonyság érve sem egyértelmű, mivel ennek ára a szolgáltatási terület sajátosságainak negligálása lehet az alacsonyabb költségek érdekében. A határosság is vitatott, mivel az önkormányzatok (főként a kisebbek) gyakran képtelenek finanszírozni⁷⁴ intézményeiket. És még sorolható tovább.

A fentiek nem jelentik sem a decentralizáció, sem pedig a centralizáció elvének kizárólagosságát, általános érvényességét. A decentralizáció érzékelhető előnyei egy periódusban végeredményben azonosak a centralizáció előnyeivel, akár a megelőző vagy a decentralizációt követő periódusban. A valódi kérdés tehát nem a közszolgáltatások optimális szintjének meghatározása, hanem azon tényezők felismerése, melyek akár az egyik vagy másik elv irányába hatnak.

A közösségi választás elmélete a centralizáció-decentralizáció kérdésében a közszolgáltatás típusát, jellegét tekinti mérvadónak. A közösségi javak és szolgáltatások jellege egyfelől, valamint azok költségei és hasznai másfelől azok a tényezők, melyek az intézményi szintet és formát alapvetően meghatározzák. Az optimális szint szolgáltatásról szolgáltatásra változik. Néhány közszolgáltatás technológiája jelentős beruházást igényel, így a méretgazdaságosság követelményét nem lehet figyelmen kívül hagyni. Ezzel szemben más közszolgáltatások, például a humán szolgáltatások esetében a méretgazdaságosság követelménye kevésbé meghatározó a közelséggel, az egyéniesítéssel, a rugalmassággal szemben.

A decentralizációra sokan úgy tekintenek, hogy erősíti a közpolitika demokratikus tartalmát, valamint a közszolgáltatások rugalmasságát, sokszínűségét, elszámoltathatóságát. Épp ilyen fontos, hogy a centralizáció viszont javítja az integrációt, az egységességet, a költséghatékonyságot. Van néhány érv, mely mindkét célt alátámasztja.

A költséghatékonyság például mindkét tábor szótárában szerepel. Vannak, akik azt mondják, hogy hatékonyak lenni annyit jelent, mint ismerni az adott népesség preferenciáit. Mivel ez közösségről közösségre változik, célszerűbb a döntéseket helyi szinten meghozni. Ebből viszont az következik, hogy a standardizált szolgáltatások nem hatékonyak, mivel ott alkalmazzák őket, ahol nem szükségesek, illetőleg nem elég hatékonyak ott, ahol igazán szükség volna rájuk.

Ugyanakkor a decentralizáció veszélye a kis alapegységek számának túlzott növekedése, a verseny kiiktatása, az egyéni utak, megoldások keresése. Olcsóbb és egyszerűbb az általános közpolitika kialakítása, mint a külön utak támogatása. Ez az érvelés végül elvezet a méret-hatékonyság kérdéséhez, s rámutat arra, hogy a hatékonyságról szóló vitában a hatékonyság két típusa keveredik, az elosztási és a költséghatékonyság.

73 A javak és a szolgáltatások elosztása településenként változhat, például a szociális segítségnyújtás során.

74 Ennek következménye a potyautas szindróma, amikor a kistépelülés lakosai a városi szolgáltatásokat veszik igénybe anélkül, hogy a finanszírozáshoz hozzájárulnának.

A tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy a decentralizált feltételek kedvezőbbek az elosztás, míg a centralizáltak a költséghatékonyság szempontjából.

Ha az empirikus adatok tükrében vizsgáljuk a decentralizáció-centralizáció kérdését,⁷⁵ az elvek időszakonkénti változását látjuk. Az első, ami feltűnő, hogy a decentralizáció több figyelmet kapott Németországban, Nagy-Britanniában, mint Svédországban vagy Hollandiában. A méret összefügg a változások szekvenciájával. Németországban a föderális be rendezkedés egyik rendező elve volt a tartományi önállóság biztosítása, a háború előtti központosítás ellenhatásaként. Az Egyesült Királyságban – melyben a helyi igazgatás mindig is erős központi kontroll mellett működött – a decentralizáció célja a terület és funkció összhangjának megteremtése volt, ily módon is javítva a szolgáltatási színvonalat, s erősítve a helyi kompetenciát.

Svédországban a hetvenes években vált központi kérdéssé a decentralizáció, mivel a központi szabályozás túlzásai akadályozták a helyi önkormányzatok jogi, gazdasági, politikai autonómiáját. A decentralizációt összekötötték az igazgatás modernizációjával, majd a nyolcvanas években újfent erősödött a kormányzati restrikció.⁷⁶

Hollandiában a decentralizációs hullám a kilencvenes évekig érezte hatását, középpontban a kormányzati és a piaci hatékonyság növelésének kettős célkitűzésével. Ezt követően egyes szakterületeken, így az egészségügyben már jelentkeztek a központi irányítás hiányának negatívumai, mivel romlott az ellátás színvonala.

A felhozott példák alapján világos, hogy a vizsgált országokban a decentralizációs tendenciák legfőképpen az előző periódusban érzékelt problémákra adott válaszként, reakcióként értékelhetők.

Ha az akció-reakció logikája mentén továbbvisszük a fenti gondolatot, és megnézzük a magyar területi és helyi igazgatás elmúlt fél évtizedét, jelentős szervezeti, személyi és működési változások vehetők számba.

A dezintegráció felszámolását, a racionalizálást, hatékonyságot és a költségtakarékosságot célozta területi szinten az általános hatáskörű kormányhivatalok felállítása, valamint azok szervezeti struktúrájának átalakítása. A szakigazgatási szervek a kormányhivatalok belső egységeivé váltak, majd az újabb összevonás nyomán főosztályokra tagozódó homogén hivatali szervezet jött létre.

Mérlegelendő, hogy a szervezetek növekedése egy bizonyos ponton túl már kontraproduktív. A méret növekedése általában a struktúra komplexebbé válását eredményezi, s ezzel párhuzamosan erősödik a specializáció, ami differenciált reakciókat, válaszokat tesz lehetővé, a szervezeti szinergiát erősítve. Ugyanakkor a növekvő strukturális és működési költségek meghaladhatják a specializációból származó előnyöket.

Kérdés, hogy a megyei kormányhivatalok esetében az integrációhoz fűzött várakozások arányban állnak-e a specializáció csökkenéséből fakadó hátrányokkal.

75 Michiel S. DE VRIES: *The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analyses of Arguments and Practices in European Countries*, European Journal of Political Research, 38(2000)/4, 204–220.

76 Csökkenő támogatások, növekvő helyi adók stb.

A kistélepléses szisztéma életképességét részben lényegi önkormányzati feladatok elvonasával (oktatás, egészségügy, szociális ügyek), valamint az államigazgatási jogkörök egy részének államosításával biztosította a jogalkotó.

Ennek „ára” területi, alsó-közép szinten a járási rendszer visszaállítása, a klasszikus önkormányzati szerkezet (testület-bizottság-hivatal) megbontása, a jegyző státuszának relativizálása, valamint a településeken végrehajtott szervezeti integrációk (bizottság, hivatal) kisebb-nagyobb sorozata volt.

Az államigazgatási és önkormányzati feladatok elválasztása, s a hatósági jogkörök egyre nagyobb hányadának⁷⁷ önálló szervezeti szintre történő telepítése problematikus, kérdés, hogy kiállja-e a gyakorlat próbáját.

Nem lehet ugyanis elszakítani az optimális üzemméret kérdését az ellátandó feladat és a kiszolgáló ügyfélkör sajátosságaitól. Minden olyan közfeladat esetén, amelynek tervezése, végrehajtása, ellenőrzése során az igénybe vevő állampolgár személyisége, körülményei, képességei, motivációi kulcsszerepet játszanak (szociális, oktatási, gyermekvédelmi szolgáltatások), valamint azokban az ügyekben, ahol a helyi közösség kulturális érdekhordozó vagy információbirtokos (földdel kapcsolatos ügyek, településüzemeltetés, természeti környezet), kimondottan hatékonyságot rontó lépés az optimális üzemméretre való hivatkozással a feladatokat magasabb szinten ellátni.

A megyei önkormányzatok helye és feladata továbbra is inkább szimbolikus, mintsem érdemi, viszonylagossá téve a megyei képviselőlet létjogosultságát.

A képzettségében és szellemiségében is egységes kormánytisztviselői, köztisztviselői kar kiemelt pénzügyi, politikai, kormányzati támogatása egyfelől az erős állam garanciája, másfelől relativizálja a közigazgatás és politika határvonalait, s az átjárhatóságnak köszönhetően⁷⁸ gyengíti a fékek és ellensúlyok korlátozó, ellenőrző szerepét. Az bizonyos, hogy innovatív, konstruktív kritikával és önálló ötletekkel bíró köztisztviselők hiányában még a legjobb kormányzati programnak is csak csekély esélye van a sikerre.

A szervezeti és funkcionális változások, korrekciók költségkihatásai (tranzakciós költségek) nem ismertek, mint ahogy nincs információ a kistéleplések alapintézményeinek és hivatalainak a megszűnésével járó társadalmi költségek nagyságrendjéről sem.

10. A TELEPÜLÉSI INTEGRÁCIÓ MINT ALTERNATÍVA

1990 után, a politikai és közjogi rendszerváltást követően a plurális, demokratikus kormányzás létrehozatala országos szinten hasonló lépésekhez vezetett a helyi igazgatásban is.

A helyi önállóság, autonómia, mint alapvető és kizárólagos rendező elv érvényesítése nyomán rendkívül fragmentált önkormányzati rendszer intézményesült általános hatáskörrel. A segítő, korrekciós mechanizmusok és eszközök (társulás, kistérség, körzetközpont, differenciált feladat- és hatáskör, kiegészítő finanszírozás) stb. ellenére a rendszerbe

⁷⁷ A kormányablakok feladat- és hatásköre folyamatosan bővül újabb és újabb hatósági jogkörökkel.

⁷⁸ A politikai kormányzás nem előzmény nélküli a hazai gyakorlatban. 2006-ban a Gyurcsány-kormány is ezt tűzte zászlajára.

kódolt ellentmondást (kis méret, széles feladat- és hatáskör) az elmúlt negyedszázad alatt nem sikerült feloldani.

Hasonlóan neuralgikus pont maradt a területi igazgatás ügye is, ahol a megyei önkormányzatok funkcionális gyengesége koordináló, integratív szerepüket sem engedte kibontakozni. A helyi és területi igazgatás összeadódó deficitjei kedvező közeget teremtettek az államigazgatás expanziója számára, a dekoncentráció elvének szinte parttalan érvényesítésére.

A települési integráció, a kis községek összevonása nem történt meg, jóllehet az ehhez szükséges parlamenti többség biztosítva volt. A helyi képviselet tehát továbbra is adott minden település számára, területi nagyságtól, lakosságszámtól, intézményi kapacitástól függetlenül, annak ellenére, hogy kevés a megbízható, tényeken alapuló ismeret⁷⁹ a helyi demokrácia tényleges állapotáról, a képviseleti demokrácia minőségéről. Ami ismert, hogy a városokban, megyei jogú városokban, a fővárosban jelentős a politika, a politikai pártok befolyása, míg a falvakban inkább jellemző a helyi hatalom egy kézben történő koncentrálása.

Jóllehet Európában jórészt a nyolcvanas-kilencvenes években voltak jellemzőek a területi összevonások, ennek ellenére még a kétezres évek⁸⁰ után is történtek települési fúziók. Dániában 2007-ben, egy előkészítő bizottság javaslata alapján 270-ről 98-ra, Izlandon 1993 és 2010 között 196-ról 76-ra módosult az alapegységek száma. Finnországban is nagyszabású racionalizálás valósult meg, nem is említve az Egyesült Királyságot, ahol 2009-ben 35 helyi önkormányzat megszűnése miatt 1300 képviselő veszítette el pozícióját.

A települési integráció, a kisközségek összevonása nagyobb, működőképes egységekbe⁸¹ a méretgazdaságosság, a hatékonyság, a költségtakarékosság jegyében messzemenő következményekkel jár, mivel radikálisan csökkenti az önkormányzatok, a polgármesterek, helyi képviselők,⁸² a köztisztviselők számát. Emellett a helyi igazgatást egy racionalisabb, gazdaságosabb, hatékonyabb, s nem kevésbé demokratikus⁸³ úton indítja el.

Egy ilyen lépés vélhetően az érdekelt önkormányzatok, önkormányzati szövetségek stb. ellenállását váltaná ki alkotmányos alapjogaik sérelmére⁸⁴ hivatkozva, mivel ez esetben egy meghatározott méret alatt a települések elveszítenék önállóságukat. Az alapjogi sérelem nem szükségszerűen állapítható meg, hiszen a színvonalas, kiegyensúlyozott közszolgáltatásokhoz való jog legalább olyan védendő érték, mint a helyi autonómia. A közösségi javak köré-

79 Az önkormányzati törvény optimizmusát, mely szerint „Az önkormányzati képviselő a település (fővárosi kerület, megye) egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak érdekeit”, a gyakorlat még kevésbé igazolta. Mótv. 32. § (1) bekezdés.

80 Gunnar O. ERLINGSSON, Jörgen ÖDALEN: *How Should Local Government Be Organised? Reflections from a Swedish Perspective*, Local Government Studies, 39(2013)/1, 24–26.

81 Az összevonások a funkcionális hatékonyságot szolgálták, színvonalasabb és kiegyensúlyozottabb közszolgáltatások végett.

82 Ez a személyi kör a status quo fenntartása mellett érvel, hiszen ebben érdekelt, függetlenül a nyilvánvaló hátrányok okozta problémáktól.

83 A tapasztalatok szerint a kis méret nem teszi lehetővé a decentralizált jogkörök érdemi gyakorlását, így a demokratikus potenciál sem tud kibontakozni. A közfeladatok, közszolgáltatások széles köre kedvező feltételt teremt a részvételhez, erősíti a helyi kormányzás és a lakosság kapcsolatát.

84 Hasonló tapasztalatok adódtak Németországban a hatvanas és hetvenes években a települési integráció megvalósítása során, majd a kilencvenes évek közepén a keletnémet országrészben is.

ben éppoly súlyt képvisel az igazgatási, szolgáltatási hatékonyság, melynek egyik eszköze a területi integráció, mint a demokratikus értékek körébe tartozó közelség, részvétel, lokalitás.

Mérlegelendő továbbá, hogy a helyi függetlenség nem önmagáért⁸⁵ való érték, az autonómia tartalmi összetevője az alapintézmények működtetése, átfogó közszolgáltatások megvalósítása, a település lakosainak megfelelő életminőség biztosítása. A valódi helyi önállóság, autonómia nem merülhet ki pusztán a képviselői demokrácia gyakorlásában, az alapjog tartalmi része a közfeladatok, közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátása is. S ennek a kritériumnak is megvannak a szervezeti, szakmai, pénzügyi, személyi stb. feltételei.

A nagyobb területi alapegységek hatékonyabb alanyai⁸⁶ a tervezésnek és a gazdaságfejlesztésnek is, s a méretgazdaságosság követelményének érvényesítése több feladat költségtakarékos megvalósítását teszi lehetővé. A nagyobb méretű önkormányzatok esetén a települések közötti jövedelmi, anyagi egyenlőtlenségek kisebbek, így a költségvetésre kevésbé hatnak politikai jellegű elvárások kiegyenlítő rendszerek alkalmazása iránt.

11. ÖSSZEGZÉS HELYETT

Az európai országok gyakorlatában a centralizáció, decentralizáció, recentralizáció egymást követő ciklusai váltják egymást a külső, belső körülmények alakulása, az aktuális államcélok, intézményi reformok függvényében.

A reformok irányát, tartalmát és eredményét éppúgy befolyásolják a történelmi, kulturális, intézményi hagyományok, mint a releváns politikai, gazdasági, társadalmi aktorok domináns értékei, normái. Az aktuális programok mélyen beágyazódnak a nemzetközi, nemzeti diskurzusokba, azok által meghatározottak.

Azok az optimális intézményi megoldások, melyek egy sajátos helyzetben, egy speciális területen, egy meghatározott országban a probléma megoldásához vezetnek, majdnem bizonyosan eredménytelenek más országok hasonló problémái esetében. A generális problémákra adott, valamennyi országban alkalmazható általános javaslatok vélhetően negatívan befolyásolják az adekvát válaszok megtalálását minden egyedi kérdés esetében.

85 Az önkormányzat nem öncélú szerveződés. Lényegét, rendeltetését elsősorban az általa ellátott vagy ellátandó feladatok tükrében értelmezhetjük, értékelhetjük.

86 A méret, a hatékonyság és a demokrácia összefüggését tárgyalja Kenneth NEWTON: *Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Governmen*, Political Studies, 30(1982)/2, 192–205.

KÖZIGAZGATÁS ÉS SZÉPIRODALOM

Napjainkban a különféle „Jog és szépirodalom” kurzusok egyre nagyobb népszerűsége tesznek szert világszerte, így hazánkban is. Ha merőben oktatás-módszertani nézőpontból elemezzük a képzéseket, kísérleteket, azt látjuk, hogy ezek révén a jogi típusú problémák nem valós eseten, hanem a valósággal valamifajta rokonságot mutató, döntően kitalált, irodalmi köntösbe öltöztetett történeteken keresztül jutnak el a hallgatókhoz. A „Jog és szépirodalom” megközelítések mintájára felvethető a „Közigazgatás és szépirodalom” tartalmú kurzusok lehetősége is. Ezek bevezetésének lehetséges okai között megjelenik a hallgatói igények és tudások szintjének átalakulása, a hagyományos, frontális oktatás módszertani megújításának szándéka, illetve az immár egyetemi szintű közigazgatási szakemberképzés ténye is. A tanulmány – számos példát hozva – összefoglalja a szépirodalomban ábrázolt főbb közigazgatási témákat és azon főbb irodalmi műfajokat is, melyek leggyakoribb megjelenítői a közigazgatási témáknak.

KULCSSZAVAK:

magyar irodalom, igazgatási jelenségek közvetett ábrázolása, jog és szépirodalom, közigazgatás oktatása

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Az egyes jogintézmények bemutatása, értelmezése egy olyan „közös élmény” alapján lehetséges, amit az egyéb – hagyományos – stúdiumok csak korlátozottan képesek nyújtani, hiszen a hallgatók többsége – különösen a porosz típusú oktatási környezetben – érdemi szakmai előismeretek nélkül, „felkészületlenül” vagy korlátozott ismeretekkel van jelen egy-egy órán, szükségtelenül nagy teret engedve, hagyva az oktatónak, aki – legalábbis Magyarországon – a szemináriumi típusú alkalmakon is gyakran csak mintegy megismétli, „bővítve újratermeli” az előadáson elhangzottakat.

A „Jog és szépirodalom” megközelítések mintájára felvethető a „Közigazgatás és szépirodalom” tartalmú kurzusok lehetősége is. Amennyiben a jog és szépirodalom irányzat jól felismerhető körvonalait próbálnánk összevetni a most bevezetett fogalom (közigazgatás és szépirodalom) kontúrjaival, akkor *egy*részről arra a megállapításra juthatunk, hogy utóbbi szélesebb körre terjeszti ki vizsgálatait, amennyiben a közigazgatás terepéhez jogon túli – jog által nehezen, közvetve megragadható – összefüggések is tartoznak. *Másrészről* azonban arra is alappal kö-

vetkeztethetünk, hogy a közigazgatás és szépirodalom tárgya szűkebb, mint a jog és szépirodalomé, tekintve, hogy a jog nem szűken vett közigazgatási vonatkozásai kívül rekednek az ezzel foglalatokodók érdeklődési körén. E két megközelítés látszólagos ellentmondását, feszültségét nagymértékben oldja azonban az a tény, hogy a közigazgatási jelenségek szépirodalmi ábrázolásai túlnyomó többségükben ezen jelenségek jogi instrumentumok által tételezett ideáljaival való konfliktusként jelennek meg, relativizálva, elmosva a jog és szépirodalom, illetve közigazgatás és szépirodalom közti – esetleges – elméleti határokat.

A kérdés, amelyre e tanulmány is szeretne választ adni, úgy is megfogalmazható, hogy irodalmi és jogi (jogi-igazgatási) szövegek képezhetnek-e egymás számára értelmes kontextust, az egyik csoportba tartozó szövegek tanulmányozása járhat-e bármilyen haszonnal a másik szövegegyüttes darabjainak értelmezése tekintetében.¹ Természetesen nem elégedhetünk meg azzal, hogy kizárólag intertextualitás-problémaként kezeljük a kérdéskört.²

Jelen tanulmány a szépirodalmi művek közigazgatási képzésbe történő bevonásának lehetőségeit kívánja körüljárni, tételesen felsorolva azokat az indokokat, érveket, amelyek alátámasztják e megközelítések szükségességét. Nyilvánvaló, hogy ehhez egy elméleti keret kontúrjait is érdemes előzetesen felvázolnunk a közigazgatás és szépirodalom mint önálló tudományterület létjogosultságát is felvetve. Az elméleti kihívások mellett a témakör valós, gyakorlati jelentőségét növeli az a tény is, hogy a hazai közigazgatási szakemberképzésben immár egyetemi szintű oktatás, illetve doktori képzés is zajlik, azaz – vélhetően – a módszertani, didaktikus megfontolások, felvetések létjogosultsága is növekszik.

2. A KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNY FOGALMA ÉS BELSŐ SZERKEZETÉNEK ÁTALAKULÁSA

A közigazgatás-tudomány leginkább az azonos tárgyat, a közigazgatást eltérő tudományos módszerekkel vizsgáló rész tudományok együttese, miközben egy-egy témakör tekintetében a megközelítések sokszínűsége nem feltétlenül jár a részeredmények integrálásával, szintézisével. Ezért is szerencsésebb közigazgatás-tudományokról beszélni, s nem egységes közigazgatás-tudományról.

Ezzel együtt a közigazgatás-tudományok között azonban néhány tudományágnak kiemelkedő szerepe van, ezeket nevezi a szakirodalom fő tudományágaknak, amennyiben ezek lényeges, központi feladatuknak tekintik a közigazgatás főbb összefüggéseinek vizsgálatát. Feltétlenül ilyennek tekinthető a közigazgatási jogtudomány, a politikatudomány vagy éppen

1 NAGY Tamás: *Jog, irodalom, intertextualitás* = szerk. TAKÁCS Péter: *Ratio Legis – Ratio Iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*, Szent István Társulat, Budapest, 2011, 39.

2 Azaz, ha a szépirodalom felől közelítünk, vagy a jogi-igazgatási tematika (jogalkalmazási kérdés, kodifikációs probléma stb.) jelenik meg közvetlenül a szépirodalomban, vagy a jogi műnyelv beszűremkedése a megfigyelés tárgya, esetleg a jogi szövegek közvetett hatása mutatható ki az irodalmi mű létrejöttének folyamatában. A jog(tudomány) felől közelítve pedig úgy merül fel a kérdés, hogy a jogi textusok formálódásában – különösen nyelvhasználati kérdésekben, új terminológiák stb. kialakulásában – milyen szerepet játszottak a kor (szép)irodalmi alkotásai, politikai, társadalomkritikai stb. töltettel (is) rendelkező írásművei, illetve bizonyos kvázi irodalmi művek, pl. a Biblia.

a szervezéstudomány. Azok a tudományágak, melyek lazábban kapcsolódnak a közigazgatástudományokhoz, az csupán kutatásaik periferiáján helyezkedik el, vagy csak a közigazgatási jelenségek egy részére, a közigazgatás valamely szűkebb vonatkozására, aspektusára koncentrálnak, némely szerző megközelítésében nem is tartoznak a szűkebben értelmezett közigazgatástudományok körébe, a szakirodalomban gyakran csupán interdiszciplináris tudományterületeknek minősülnek.³ Ezek között van néhány újabb keletű is, így pl. az e-közigazgatás mint önálló, interdiszciplináris tudományterület. És ezen – elvileg nem azonos súlyú, de nagyszámú – területek egyike lehet a közigazgatás és szépirodalom is, amely – amint arra már utaltunk – nem válik el élesen a hagyományosabb és Magyarországon is egyre beágyazottabb jog és szépirodalom területtől.

Külön is ki kell emelnünk, hogy a magyar közigazgatás és közigazgatástudomány – hagyományosan – rendkívül *jogias* jellegű. Ez azonban részben természetes is, a közigazgatás alapvetően jogtudományi módszerekkel, jogi megközelítésben történő elemzése kézenfekvő, hiszen „(...) a közigazgatás kérdései jogilag egyneműsíthetőek, illetve mechanizmusai a 19. század elejétől tudatosan jogra alapítottak”, azaz a tényleges gyakorlatban is ez a meghatározó.⁴

Természetesen a jogi megközelítések, leírások nem lehetnek kizárólagosak, nem célszerű, ha kizárólag a jogban jelentkező változási folyamatok révén *próbálunk a tényleges társadalmi változásokra következtetni*; Sajó Andrást idézve: „az újhoz való alkalmazkodás kényszere és a jog általi társadalomvezérlés túlzottan hangsúlyos volta gyakran ott is lényeges elmozdulásokat jelez, ahol pedig semmi sem történik”.⁵ A közigazgatás és szépirodalom irányzat éppen a közigazgatás jogi és a társadalom hétköznapi valóságát igyekszik összebékíteni, oly módon, hogy a valósággal korrelálól, ám döntően fiktív „esetek” révén lehetővé teszi ugyan a jogi, jogtörténeti megközelítések alkalmazását, de mintegy ki is kényszeríti az azokon túlmutató szociológiai, kultúrantropológiai, etikai, s olykor kifejezetten valláserkölcsi összefüggések áttekintését, elemzését is. Ma már az egyéb társadalomtudományok szépirodalommal való érdemi kapcsolata is jól kimutatható (tudományosan dokumentált), pl. a szociológia, illetve szociográfia számára evidencia, hogy egyes meghatározó szépirodalmi művek az adott „váltságkorszakok” kultúrtörténeti lenyomataiként, sőt a kollektív történelmi tudatot is jócskán alakító elemekként, forrásokként vannak jelen a társadalom életében.⁶

A fentebb írottakat úgy is összefoglalhatjuk, hogy a jog része az ember mindennapjainak, legyen szó akár a normatív szabályok vagy egyedi közigazgatási határozatok előírásaihoz igazodó önkéntes normakövetésről, akár az ügyfeleket megillető jogok védelmét biztosító intézmények létéről, vagy a normákkal dacoló magatartásokról: ha ezek a leghétközna-

3 KALAS Tibor, TORMA András: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2007, 65.

4 TAMÁS András: *Közigazgatási jogtudomány* = szerk. FAZEKAS Marianna: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 67–68.

5 Sajó András: *Társadalmi-jogi változás*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 7.

6 Lásd: pl.: György SZERBHORVÁTH: *Who's The Star Of The Show? On the Advantages and Disadvantages of and the Relationships between Sociology, Sociology and Literature, Intersections*. East European Journal of Society and Politics, 2015/2, 100–112.

píbb viszonyokban is jelen vannak, úgy szükségképpen meg kell jelenniük az azokat leképező, reprodukáló és értelmező irodalmi művekben is.

3. A JOG ÉS SZÉPIRODALOMTÓL A KÖZIGAZGATÁS ÉS SZÉPIRODALOMIG

Ahogy arra utaltunk, lassan Magyarországon is önálló diszciplinává válik az ún. *jog és szépirodalom*, amely a jogi jelenségek szépirodalmi összefüggéseit, illetve lenyomatait kívánja feltárni, értelmezni. A legegyszerűbb – s talán leggyakrabban alkalmazott – séma szerint a kutatási területen két jellegzetes alapmegközelítés különíthető el: az egyik, amely azt vizsgálja, hogy a jog hogyan jelenik meg az irodalmi művekben (*law in literature*), míg a másik a jogot magát tekinti egy sajátos irodalmi műfajnak (*law as literature*).⁷

A „jog az irodalomban” megközelítés szorosan kapcsolódik a jog és az állam kritikájához,⁸ amellett, hogy a modern regényirodalom művei a jogszociológiai kutatások számára is értékes forrásul szolgálhatnak. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a jog alapvető funkciója a közösség fenntartása, ezért lényege a konstitutív retorika – vagyis a közösség tagjai történeteinek „újraelmesélése”, ami lehetővé teszi, hogy a jog által kezelt konfliktus lezárásaként az egyén újra beilleszkedhessen (visszailleszkedhessen) a közösségbe, vagy egyébként megtalálja benne otthonos, értelmezett helyét.⁹

A jog és az irodalom egymáshoz való viszonya régóta érdekli a jogtudománnyal foglalkozókat, számos munka elemzi ezen terület alternatív alkalmazásának jelentőségét és a vonatkozó didaktikus eszközök fejlesztésének szükségességét a jogi oktatásban.¹⁰ A jog és irodalom irányzat önálló szemléletmódja és eszközrendszere révén hasznosan járulhat hozzá a jogi szöveg vagy éppen jogi gyakorlat tartalmának pontosabb kifejtéséhez, (utólagos) megállapításához, művészi igényességgel megkreált példán keresztüli bemutatásához.

Mindeközben azt látjuk, hogy a közigazgatási jelenségek tanulmányozása és oktatása körében továbbra is domináns az a – jogias természetű – megközelítés, amely a szabályok és intézmények leíró megismertetésére helyezi a hangsúlyt. Ez a megközelítés azonban önmagában nem ad teljes képet a társadalmi valóság adott kérdéséről (lásd a korábbi Sajó András hivatkozást), így az adott intézménnyel kapcsolatos közösségi attitűdök, illetve egyéni motivációk megismerése¹¹ legalább ilyen fontos (közösség alatt egyszerre értve a közigazgatás személyi állományát és az „ügyfeleket”).

Az eddig leírtakat a közigazgatásra szűkítve, illetve adaptálva, azt kell mondanunk, hogy az erősen jogias közigazgatás struktúráinak, működésének, illetve személyi állományának

7 A kérdéskörhöz lásd: pl.: H. SZILÁGYI István: *Jog és irodalom (habilitációs előadás)*, Iustum Aequum Salutare, 2010/1, 5.; NAGY Tamás: *Jog, irodalom, intertextualitás* = szerk. TAKÁCS Péter: i. m., 38–47., illetve szerk. Kiss Anna, Kiss Henriett, TÓTH J. Zoltán: *Csíny vagy bűn?* COMPLEX Kiadó, Budapest, 2010.

8 H. SZILÁGYI: *Jog és irodalom...*, i. m., 6.

9 Uo., 14–15.

10 Lásd: pl.: TÓTH J. Zoltán: *A „jog és irodalom” felhasználása az egyetemi oktatásban* = szerk. FEKETE Balázs, H. SZILÁGYI István, NAGY Tamás: *Iustitia mesél, tanulmányok a jog és irodalom köréből*, Szent István Társulat Kiadó, Budapest, 2013, 231.

11 FEKETE Balázs: *A jog mindenkié? A jog emberképének belső feszültségeiről irodalmi hősök segítségével* = *V. Jog és Irodalom szimpózium, 2014. május 15–16. Előadások összefoglalója*, PPKE JÁK, Budapest, 8.

régebbi, illetve kortárs szépirodalmi művekben való megjelenése is hozzájárulhat a közigazgatás valós mozgásformáinak, törvényszerűségeinek, várható elmozdulási irányainak vagy éppen ismétlődő jellegzetességeinek jobb tudományos megértéséhez (kutathatósághoz). E lehetőségek egyelőre elméletiek, ezen összefüggésekre vonatkozó érdemi kutatások mind ez idáig nem folytak Magyarországon.

3.1. A közigazgatás és szépirodalom melletti érvek

A jog és (szép)irodalom közötti kapcsolat létező és lehetséges formáinak teljeskörűsége *törekvő bemutatására korábban már történt néhány kísérlet a hazai szakirodalomban*,¹² azonban a terület jogi – illetve esetünkben igazgatási – oktatásban játszott szerepe pontosabb kibontásának feladata továbbra is adott.

E szerény írás éppen ebben a két irányban kívánja megtenni az első, illetve további lépéseket: egyrészt bemutatja azokat az okokat, melyek elfogadhatóvá, sőt – némely vonatkozásban – szükségessé teszik ezen területet a jogi/igazgatási képzésekben, másrészt pedig felmutatja a közigazgatás és szépirodalom közötti strukturált kapcsolat tételes katalógusát, a rendszerezés főbb lehetőségeit konkrét példákkal is hozzáférhetőbbé téve.

A jog és szépirodalom „módszer” közigazgatás és szépirodalom irányzattá transzformálása és *a jogi-igazgatási felsőoktatásba történő tudatos beépítése* legalább nyolc ok alapján javasolható:

1. *Új kommunikációs csatornát nyit* azok számára is, akik egyébként – más módszerekkel – nem vagy alig bevonhatóak az oktatás folyamatába. Az ismeretek átadásának eme módja „játszva tanít”, a *homo ludens* létre ráerősítve a tudásátadás folyamatában *minimalizálja a kényszerelmet* (miközben a tartalmi célok elérésére kiválóan alkalmas); Új társadalmi közmegegyezések kimunkálása és elfogadtatása könnyebb, ha a kívánatos minták közvetítése nem – kizárólag – frontálisan, pl. jogszabályi vagy egyéb előírások „oktatása” révén zajlik, hanem közvetetten, „képzelt világok” történeteinek keresztül – hasonló funkciók ellátásával, mint amelyek a gyermek számára a mese révén közvetítik a legfontosabb tudnivalókat: a jó és rossz közötti különbségtétel tudását.
2. *„Az életre nevel”* – azaz helyreállítja a jogi felsőoktatás eredeti, természetes és legmarkánsabb célját, ti. felkészít azokra a helyzetekre, melyek nem szorosan vett szakmaisággal összefüggőek, ám legalább olyan jelentősek, amennyiben elfogadjuk, hogy a végzett jogász/közigazgatási szakember életminőségét nem kizárólag a szakmai sikeresség határozza meg. Elegendő itt az Európai Felsőoktatási Térséggel összefüggő 2007-es Londoni Kommuniqué által rögzített felsőoktatási célokat áttekintenünk; a leíró jellegű tudományosság helyett az ok-okozati összefüggésekre koncentráló oktatás új törekvései között jelenik meg a demokratikus társadalomban való részvételre képesítés, az „önmegvalósítás” elősegítése, a szűkebben vett „életre nevelés” és – a mai magyar szóhasználatban – az ún. értelmi-

12 NAGY Tamás: *Jog és irodalom*, PhD-értekezés, kézirat, SZTE ÁJK, Szeged, 2006.; illetve RIXER Ádám: *Jog és szépirodalom*, Iustum Aequum Salutare, 2012/2, 165–194.

ségképzés is. Utóbbi Jakabnál a jogi oktatás céljai között megjelenő „általános kultúrember képzése” elnevezésű sajátos (fő)célként¹³ jelenik meg.

Az „életre nevelés” azt is jelenti, hogy a képzés nem csupán térben és időben elszigetelt, szűk (tárgy)körben felhasználható tudásokat és tudásátadási formákat jelenít meg, hanem figyelembe veszi a legújabb kor folyamatszerűségét, globalitását és kiváltképp komplex szükségleteit, elvárásait. Ugyanis a közigazgatásképzés klasszikus, részben jogi, részben attól független kereteit szétfeszíti az ún. „élethosszig tartó tanulás”, amely a közszolgák esetében sem csupán a közigazgatási alap- vagy éppen szakvizsgára (stb.) történő felkészülést foglalja magában, hanem az egyes ágazatokhoz igazodó továbbképzések mellett – egyre inkább – a más szakterületeken szerzett végzettségeket is.

3. Ha a mai közigazgatással, illetve annak személyi állományával kapcsolatos legfontosabb „hívószavakat”, célokat próbálnánk kikeresni, kikövetkeztetni a különféle hivatalos programok, tervek szövegeiből, az egyik leggyakrabban előforduló kifejezés bizonyosan az *integritás* lenne. A modernizálódó társadalmak egyre inkább olyan kapcsolatokat hoztak létre – és e kapcsolatokra olyan átfogóbb társadalmi képződmények szerveződtek –, amelyekben a résztvevők csak egy-egy aspektusból váltak fontossá, és egész személyiségük kívül maradt ezeken a képződményeken. Az egyes egyén így a modern társadalomban egyre inkább specializálódott szerepekben – személyisége többi részének fegyelmezett visszafogásával – vesz részt, és a társadalom ugrásszerűen megnőtt bonyolultsága épp az ilyen fegyelmezett, szerepekben való társadalomszerveződésen nyugszik.¹⁴ *Elengedhetetlen tehát a szerepekben élő ember – itt joghallgató, illetve közigazgatás-tudományi képzésben részt vevő hallgató, továbbképzésen részt vevő közszolga – számára megmutatni, hogy a jogász-szá/igazgatási szakemberré válás folyamata, az új jogalkalmazási ismeretek elsajátítása nem pusztán egy szerep, a jelenlegi és majdani szerepek egyike, hanem valami, aminek kifejezett egységet kell alkotnia az egyéb lényeges szerepekkel, pl. a magánélet, párkapcsolati lét fajsúlyos területeivel, egy letisztult világnézettel stb.*

E vonatkozásban tesz szert jelentőségre az is, hogy a legújabb kor fontos tünete az átfogó filozófiai vilásképekről való lemondás. Elkerülhetetlennek látszik tehát a közigazgatásra irányadó jogi normák és a valós működés tényei közötti *filozófiai* szintézis újbóli megteremtése (is). Általánosságban is kijelenthető, hogy a válságok hatására a társadalomtudományok egyre inkább arra kényszerülnek, hogy a leíró, a működés módját firtató kérdések helyett, *mellett a dolgok mögöttes értelmét, a vizsgált jelenségek tágabb értelmezési kereteit is behatóbban kezdjék el vizsgálni. Válságkorszakokban, amikor a mindennapi tapasztalat rációfól addigi várakozásainkra, a jog- és politikaelmélet is radikalizálódik: saját – stabilnak hitt – előfeltevéseinek érvényességét kell megvizsgálnia, újragondolnia. „Így ismét polgárjogot nyer a filozófiálás, miután a leíró szaktudomány igényével fellépő politikaelméleti [és közigazgatás-elméleti] diszkurzusból egyre nehezebb kirekeszteni olyan kérdéseket, amelyek nem a működés módjá-*

13 JAKAB András: A magyar jogi oktatás megújításához szükséges lépések – Reformjavaslat összehasonlító áttekin-tésre alapozva, Magyar Jog, 2010/1, 210.

14 POKOL Béla: A professzionális intézményrendszerek elmélete, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, Budapest, 1992, 218.

val, hanem értelmével (tehát az értelmezés kereteivel) kapcsolatosak.” A jogtudományi és különösen közigazgatási-jogtudományi gondolkodás az elmúlt évtizedekben nem a filozófiai reflexió felé tolódott el; beérte a gyakorlat igényelte válaszokkal. Ennek egyik lenyomata a vizsgált területen a kommentárirodalom – mint műfaj – dominánssá válása.”

Azzal a téves alapállással is szembe kell szállnunk, mely a jogászképzés/közigazgatási szakemberképzés megújításával összefüggő felvetéseket és javaslatokat alapvetően a „gyakorlat vagy elmélet” kérdéskörre kívánja redukálni.¹⁵ Érdemes kimondanunk, hogy a jogászképzésnek/közigazgatási szakemberképzésnek van egy harmadik, a másik kettővel összevetve is hangsúlyos eleme, aspektusa; ez pedig az erkölcsi, morális vonatkozás, mely a legelhangyoltabb területe volt az egész jogi/igazgatási felsőoktatásnak az elmúlt 60-65 évben.¹⁶ Mindezen problémák bemutatásához, értelmezéséhez, illetve példákon keresztüli feloldásához igen jó segítség lehet az irodalmi hősök nagyon is életszagú dilemmáival, munkahelyi, hivatással összefüggő nehézségeivel való foglalkozás. Miután a *közigazgatás és igazságosság* kapcsolata nem csupán „kortalan” problémák katalógusából áll, hanem olyan szituációkban is megmutatkozik, melyek az adott korhoz, helyzethez, társadalmi konstellációhoz minden másnál szorosabban kötődnek, a jog és irodalom, illetve közigazgatás és szépirodalom stúdiumok és vizsgálatok egyik fő csapásiránya szükségképpen a *kortárs irodalom* alkotásainak bevonása kell legyen. Ez természetesen nem jelenti a klasszikus és modern drámairodalom, vagy éppen a 19–20. századi regényirodalom trónfosztását, ám az olvasó (hallgató) „nevelése” és fejlesztése szempontjából feltétlenül döntő hatása van az egyidejűségnek, a személyes valóságérzékeléssel rokon szituációk feldolgozásában rejlő lehetőségeknek. Ugyanilyen lényeges, hogy az irodalmi művek kortárs jellegének pontosítása (fogalmi szűkítése) is elengedhetetlen: nyilvánvalóan azok az irodalmi előképek és kortárs alkotások bírnak a legerőteljesebb magyarázóerővel egy-egy kérdésben, melyek az azonos (hasonló) jogi kultúra és tágabb társadalmi valóság elemeit tükrözik vissza. Azaz, bármennyire is csekély keresztmetszetű – legalábbis a világirodalom egészéhez képest – e területen a magyar irodalom, nem elhanyagolható a kortárs magyar irodalom kutatása és folyamatos beépítése a jog és irodalom, illetve közigazgatás és szépirodalom kurzusok és diszkussziók anyagába, érvkészletébe.

4. A közigazgatás attitűdjeinek átalakítása, értékrendformálás

A kép nem lenne teljes annak említése nélkül, hogy pl. a romákkal kapcsolatba kerülő közigazgatási intézmények gyengeségei, hiányosságai mögött gyakran a közigazgatás személyi állományának hibás attitűdjei, helytelen szerepfelfogásai stb. állnak. A hibás attitűdöket pedig nem lehet kizárólag jogszabályi előírásokkal, teljesítményértékeléssel, monitoringgal stb. kezelni; a közszolgá mentális állapotának és a konkrét társadalmi szituációnak, illetve ezek egymásra hatásának (kölcsonhatásának) leírása és befolyásolása körében – egyebek

¹⁵ JAKAB: i. m., 204.

¹⁶ Lásd: RIXER Ádám: *Megjegyzések Jakab András jogi oktatásra vonatkozó reformjavaslatához*, Magyar Jog, 2010/9, 545–551.

mellett – a szociálpszichológia módszertana lehet segítségünkre.¹⁷ Ez a – modern – szociálpszichológia már nem kizárólag az információs aszimmetriák helyreállítására törekszik, sokkal inkább a mélyreható, értékrendet átalakító (!) változások előmozdítására tesz kísérletet,¹⁸ olyan komplex szocializációs folyamatot vázolja fel, amelyben a „mentális programozás” egyik döntő eleme az íratlanul érvényesülő közmegegyezések felülírása.¹⁹ A változás tehát – részben – azoktól a programoktól függ, melyek – *az ezen alpont elején használt példánál maradva* – nem konkrétan a romák és roma szervezetek irányában fejtik ki hatásukat, hanem a közigazgatás oldalán „képesítenek” egy megváltozott hozzáállásra.²⁰ Ebben pedig megkerülhetetlen szerepe van/lehet egyrészt a szerepjátékszerű aktív részvételre épülő fejlesztésnek, másrészt pedig a szépirodalmi párhuzamok megtalálásának és egyéni, illetve csoportos feldolgozásának. Bárhogyan tekintsünk is azonban a „közigazgatás és szépirodalom” módszer lehetőségeire (indokltságára), tény, hogy a tisztviselők továbbképzésében az etikai, illetve integritással összefüggő (lásd még e pont 3. alpontját) elemek, kurzusok száma és súlya megnőtt az utóbbi időszakban – ami közvetve utal arra is, hogy a valóban új megközelítések kidolgozása, eredeti módszerek alkalmazása is minden korábbinál nagyobb igényként van jelen.²¹

5. Figyelembe kell vennünk továbbá azt is, hogy *a közigazgatásban dolgozó* nem egyszerűen jogalkalmazó, (jog)szolgáltató, szervező tevékenységeket lát el, hanem mindezek során *emberi konfliktusokkal, sorsokkal (veszteségekkel) is találkozok, sőt, ezek egy részében maga is érintett.*

Lehetséges-e egy jogvita feloldása, bármely komolyabb „jogi” kérdés rendezése oly módon, hogy annak folyamatából teljes bizonyossággal kizárjuk az érzelmi nehézségeket és a lelki sérüléseket? Ancsel Éva írja – Wittgensteinre utalva –, hogy „ma az emberek nevelése arra irányul, hogy csökkentse szenvedőképességüket”.²² Az amerikai mondást idézve: a szülők akkor elégedettek, „if the children have a good time” (ha a gyerekek jól érzik magukat). Ancsel hozzáteszi, hogy „a szenvedőképesség csökkentésére irányuló nevelés és az ugyancsak arra törekvő minden egyéb hatás a részvétőképesség, s az ezáltal elérhető tudás elől is elzárja az utat”.²³ „Az irodalomtanárnak az a hivatása, hogy megtanítsa a növendékeket olvasni”²⁴ *a jogi, illetve igazgatási ismeretek oktatójának pedig – tehetjük hozzá –, hogy kifejlessze, megerősítse, s a tárgyi tudás átadása révén is megalapozza a joghallgatókban, leendő igazgatási szakemberekben az altruizmusra késztetettséget. Ha ezt a (fő) funkciót elvitatjuk a jogászképzéstől, igazgatásiszakember-képzéstől, úgy azok véleményét támaszt-*

17 Iwona SOBIS, Michael S. DE VRIES: *Restoring Professionalism: What Can Public Administration Learn from Social Psychology?* = szerk. Juraj NEMEC, B. Guy PETERS: *State and Administration in a Changing World*, NISPACee, Bratislava, 2010, 95.

18 Uo., 97.

19 Uo., 104–107.

20 RIXER ÁDÁM: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*, Patrocinium, Budapest, 2013, 178–182.

21 ZSOLT Péter: *A magyar közszolgálati „Etika és integritás”, valamint az „Integritásmenedzsment” tréningek hatásvizsgálata*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015/1, 150–166.

22 ANCSSEL ÉVA: *Etikai tanulmány a tudásról és a nem-tudásról*, Kossuth, Budapest, 1986, 47.

23 Uo.

24 BENEDEK Marcell: *Az olvasás művészete*, Bibliotheca, Budapest, 1957, 7.

juk alá, akik szerint *mindenfajta személyes jelenlétenélkülöző e-learninges távoktatásban is lehet(ne) jogászokat, közigazgatókat képezni*, hiszen a legtöbb dolog kényelmesen el-sajátítható könyvekből, elektronikus felületekről is...

Éppen a személyes és közösségi tragédiákhoz kapcsolódó „gyász munkára” képezésnek (azaz a köz szolgálatában várható emberi reakciók kialakításának) is egyik lehetséges formája az irodalmi műveken keresztüli megélés, feldolgozás és világnézettől részben független eszköztár kialakítása. Ilyenkor a kitalált vagy éppenséggel valós alapokkal is rendelkező – de irodalmi burokokban megjelenő – történetek nem csak egyszerű, jogi ismeretek birtokában könnyen megválaszolható jogesetek lesznek, hanem olyan – a jogi összefüggéseket is hangsúlyozó – komplex feladatok, melyek a morális és kikerülhetetlenül személyes összefüggések révén valódi és teljes körű átgondolásra (továbbgondolásra) készítik, kényszerítik a közigazgatási képzésben részt vevőket – bizonyos mértékig a ma terjedő pszichodráma tanfolyamok ön- és közösségismereti céljait realizálva.

Oktatói alapállás kérdése, hogy a jog és irodalom, illetve a közigazgatás és szépirodalom kurzusokat milyen mértékben jellemzi a morális nevelő hatásra törekvés, s mennyiben az újabb és újabb értelmezési problémák feltárásának igyekezete,²⁵ valamint utóbbiakból következően a jogászai alapkészségek kialakításának igénye, a szakmai elemekkel alátámasztott *debattórságra* képezés, vagy éppen az ‘erről is hallottam’ jellegű – alapvetően értéktelen – biztonságérzet kialakításának szándéka. Bárhová is kerüljön azonban a képzés súlypontja, tény, hogy a jogi/igazgatási intézmények irodalmi művek általi „magyarázása” nem csupán egy az ‘anyag elsajátításához’ nyújtott lehetséges segítség közül, hanem éppen a jogi-igazgatási kommunikáció új megközelítésű ábrázolása és a ‘mátság’ elemi erejű megjelenítése révén arra is képes, hogy újraértelmezze s felfrissítse a jog (tágabban az állami-politikai szféra) etikai komponensét.²⁶

A szakirodalom áttanulmányozása alapján az a kép rajzolódhat ki előttünk, hogy a legtöbb kortárs szerzőnél a jogi-igazgatási oktatás reformjának döntő – sőt, olykor kizárólagos – eleme a gyakorlatorientált képzés meghonosítására tett javaslat.²⁷ Ezzel egybevág az is, hogy a magyar tapasztalatok szerint a közigazgatásban dolgozók továbbképzése²⁸ körében a legsikeresebbek a személyes jelenléten alapuló, tréning jellegű képzések: „A jelenléti képzések erősségei a gyakorlati elemek, az élményalapú tanulást támogató módszertani megoldások. Kiemelkedően jók a résztvevői visszajelzések a tréningalapú képzések esetében, ahol a tisztviselők között erősödik a csoportkohézió, személyes kapcsolatok születnek, és a szakmai ismereteken túl fejlődik az önismeret is.”²⁹

25 Lásd bővebben: H. SZILÁGYI István: *Jog – Irodalom*, SZTE ÁJK Összehasonlító Jogi Intézet, Szeged, 2010, 94.

26 Részletesebben: Richard H. WEISBERG: *Poethics and Other Strategies of Law and Literature*, Columbia University Press, 1992.

27 Lásd pl.: FEKETE Balázs: *Practice Elements in the Hungarian Legal Education System*, Acta Juridica Hungarica, 2010/1, 67–78.

28 A magyar közigazgatási továbbképzés jogszabályi kereteit – egyebek mellett – a közszolgálati tisztviselőkről szóló, 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) és a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet szabályai határozzák meg.

29 PRINCZINGER Péter, KISFALUDY László: *A „jó állam” alapköve: a közszolgálati továbbképzés rendszere*, Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2015/1, 143.

Ezen tudományos igényű következtetések is a közigazgatás és szépirodalom vonulat lehetőségeit emelik ki, mintegy utat is nyitva ilyen és ehhez hasonló „kísérleti” programoknak.

6. A szövegértés, szövegfeldolgozás és szóbeli megnyilatkozás indirekt módon történő gyakorlása

Felsőoktatásunk (és általában az oktatásunk) klasszikus problémái mellett a tömegesedés révén új nehézségek is megjelentek, illetve tömegessé váltak az utóbbi évtizedekben. A rossz szövegértés terjedése olyan régi hibákra rakódik rá, mint az öncélú, alapozás nélküli szabálytanítás. Utóbbiról Benedek Marcell a következőket mondja: „[M]ire megíródik és főként mire az iskolában eltanítják s a gyermekkoponyájában eltanult leckévé változik: többnyire egészen más eredményt ér el [a tananyag]. Nem a szépségek fölismerésére tanít, hanem szabályokra és tényekre, melyekből a tanuló, mint olvasó, semmi következtetést nem tud levonni.”³⁰

A közigazgatási szakemberek képzési és kimeneti követelményei megragadhatók a velük szemben támasztott társadalmi követelmények oldaláról is. E körben az együttérzés készségének és a szűken vett szakmai ismereteknek a megléte mellett nyilvánvalóan a szóbeli kommunikáció zökkenőmentessége és az írásbeli megnyilatkozások zavaró hatásoktól – szóhasználati, stílusbeli, nyelvhelyességi stb. hibáktól – mentes volta az egyik „jogos” elvárás a közösség szolgálatában lévőkkel szemben.

A közigazgatásban dolgozók fejlesztésének egyik alapeleme (kellene hogy legyen) tehát a szóbeli és írásbeli készségek tudatos és közvetlen fejlesztése.³¹ Ebben nyilvánvalóan szükséges az irányított és mindkét oldalon (tanuló és oktató) elemi felkészültséget feltételező interaktivitás.³² Álláspontunk szerint a közigazgatás és szépirodalom koncepció ezen interaktivitás egyik leghasznosabb célzott formája.³³

7. A praktikus – kommunikációs természetű – megfontolások mellett általánosabb, a magyar jogi-igazgatási műnyelv tudatos megújításával összefüggő érvek is kínálkoznak. Minden olyan képzés, amely a szűkebben vett nyelvművelés kérdéseire irányítja a figyelmet, hozzájárulhat az adott szaknyelv tudatos fejlesztéséhez is.³⁴

A magyar államigazgatási nyelv a nyelvújítás áramában, a reformkorban jött létre. Már akkor föltűntek sajátos (máig szívesen használt) képzői, valamint túlbonyolított mondat szerkesztése, terjengős körmondatai.³⁵ Kosztolányi Dezső 20. század eleji nyelvművelő mozgalmá is – többek között – a túlzott hivataloskodás („bikkfanyelv”) ellen lép föl.

A hivatalos nyelvművelés legrégebbi vesszőparipája a hivatali nyelv; napjainkban különösen a különféle idegenszerűségek, így egyes „euronyelvi” jelenségek értelmezése és az ang-

30 BENEDEK: *i. m.*, 8–9. (Kiegészítés: R. Á.)

31 Brian A. ELLISON: *Teaching Writing in Public Administration Education*, Teaching Public Administration, 2006/1, 25–31.

32 Miron MUSHKAT: *Teaching Case Analysis to Public Managers in Academic Settings*, Teaching Public Administration, 2001/1, 37–45.

33 Alistair McCULLOCH: *Seeking the Holy Grail? Utopian Novels as an Aid to Teaching and Assessing the Political Analysis Component of Public Administration Courses*, Teaching Public Administration, 1997/1, 73–78.

34 Részletesebben lásd: RIXER Ádám: *A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása: Vitaindító*, Glossa Iuridica, 2014/1, 9–15.

35 GYERGYÁK Ferenc, Kiss László: Általános jogalkotási ismeretek. Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez. KSzSzK KK, Budapest, 2007, 100.

licizmusok elleni fellépés került előtérbe. A legnyilvánvalóbb problémák közé tartozik továbbá, hogy az állampolgárok nem vagy nem megfelelően értik a jogszabályokat, illetve formanyomtatványokat stb., ennek okai közé sorolhatjuk – egyebek mellett, hogy az igazgatási műnyelvet (szaknyelvet) erősen jellemzi az igekötők hiánya, illetve egyes igekötők sajátos, nyelvhelyességi szempontból kifogásolható, „közigazgatási” használata.³⁶ Ugyanígy, tipikus, hogy egy főnévhez a hibás gyakorlat egy „tartalmatlan” igét kapcsol, pl. ellenőrzést gyakorol, intézkedést foganatosít kifejezések helyett jobb, helyesebb megoldás az ellenőriz vagy az intézkedik szavak használata.³⁷

Lényeges, hogy az egységes terminológiák bevezetése, terjesztése vagy éppen szövegek egyszerűsítése, világosabbá, „ügyfélbarátabbá” tétele nem lehetséges kizárólagosan minisztériumi műhelyek révén/mélyén, ezen törekvések szélesebb körből kell hogy impulzusokat kapjanak, szélesebb körben kell hogy viták által formálódjanak.³⁸

8. A *pedagógia és didaktika tudatosabb megjelenésének szükséglete a jogi oktatásban*. A pedagógia ma legáltalánosabban elfogadott megközelítésében a tanítás mindenekelőtt a társadalomilag releváns művelődési tartalmak elsajátításának tervszerű előmozdítása, meghatározott műveletek, jártasságok kifejlesztésének biztosítása, alapvető és speciális készségek fejlesztése, a művelt magatartás, viselkedés (tolerancia, kooperáció, empátia) formálása.³⁹ Ez a definíció a jogi/igazgatási ismeretek átadásának célleírására is alkalmas, azzal a megjegyzéssel, hogy ma ez a tanítás erősen féloldalas; a szakmai, dogmatika alapú ismeretek rendszerezett átadása került a törekvések homlokterébe, az emberi kvalitások fejlesztésének és az általános értelmiségképzés (mint lehetséges funkciók) kárára (lásd korábban). A középkorban az egyetemeken a skolasztika módszereit alkalmazzák: szép sorban a bizonyítandó tételek bemutatását, az ellenérvek, a mellettük szóló érvek felsorakoztatását, a tételek kifejtését, az ellenérvek cáfolatát. A „didaktika” terminológiáját Comenius, a „didaktika atyja” honosította meg *Didactica Magna* című művében. Új megközelítéseket felvető munkájában javasolja, hogy a dolgokat érzéki úton, tapasztalással, az értelem útján, saját gondolati mérlegeléssel ismeressük meg. Nála a tekintélyelv hangsúlyozása háttérbe szorul, de az empirikus megismerés szorgalmazásánál sem reked meg, mondván az érzékszervekkel nem lehet a dolgok lényegét megismerni, habár azok használata elkerülhetetlen a megismerés folyamatában. Oktatásméleti felfogása az intellektuális elemek mellett – némileg – már épít az érzelmekre is.⁴⁰ Mit tanuljon a gyermek? – fogalmazódik meg a kortalan kérdés. Fináczy szerint „[A]zt, ami érdekli, ami természetes tudásvágyának megfelel. A gyermek tanulásának legfőbb mozgatója a gyermekben lévő ösztönszerű kíváncsiság a külvilág előtte még ismeretlen dolgai iránt.”⁴¹ Rousseau *Emil, avagy a nevelésről* című munkájában erre a kíváncsiságra utalva figyelmezteti a nevelőket is: „Mialatt azonban tápláljátok kíváncsiságát, so-

36 Pl. az ügyet X. bonyolítja helyett javasolt az ügyet X. bonyolítja le használata. A főlősleges igekötőre példa az „önkormányzat rendeletben leszabályozza”, mely helyett ajánlott a „rendeletben szabályozza” változat.

37 GYERGYÁK-KISS: i. m., 105.

38 Uo., 102.

39 FALUS Iván: *Elméleti alapok a tanítás tanuláshoz*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1998, 10.

40 Uo., 14–15.

41 FINÁCZY Ernő: *Az újkori nevelés története*, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1927, 123.

ha ne siessetek kielégíteni. Adjátok keze ügyébe a kérdéseket, és hagyjátok, hadd oldja meg ő maga.”⁴² Tehát a készen kapott ismeret – Rousseau szerint – nem sokat ér: a gyermek ne „...tanulja a tudományt, hanem találja fel.”⁴³ „A [jog és irodalom, közigazgatás és szépirodalom kurzusokon a] hallgatók számára az egyik legizgalmasabb feladat mindjárt a történet, a regénybeli események menetének rekonstrukciója. Jogi/igazgatási oktatásunk jelenlegi rendszerében, amely alapvetően a szabályok elsajátítására és dogmatikai elemzésére koncentrál, szinte elvétve találkoznak a hallgatók a ténymegállapítás feladatával. Még azokon a tételes jogi kurzusokon is, ahol bírósági döntéseket elemeznek, már előre megrágott, a jogilag releváns elemeket kiemelő történeti tényállásokkal van dolguk, ezért magának a tényfeltárásnak a nehézségeiről és buktatóiról vajmi kevés fogalmuk van a hallgatóknak.”⁴⁴

Jog és irodalom (közigazgatás és szépirodalom) kapcsolata szerencsés elegy (lehet) mindazok számára, akik a jogi/igazgatási oktatás didaktikus jellegzetességeinek megújításával foglalatoskodnak.⁴⁵ Szerencsés, hiszen – némi túlzással – a jogi/igazgatási oktatásban ma jelentkező számos negatív tendencia jól kezelhető, illetve visszaszorítható ennek tudatos és tervszerű használatával. A jelen jogi felsőoktatásának legaggasztóbb jellegzetességeit – így a személytelenséget, az általános műveltség szintjének rohamos hanyatlását, az érdektelenséget, a pálya- és jövőkép hiányát, az oktató-hallgató és hallgató-hallgató relációban a kölcsönös tisztelet mozzanatának kiüresedését stb. – ugyanis igen jól ellensúlyozhatja a jog és irodalom kapcsolatára erőteljesebben építő jogi/igazgatási felsőoktatás. Külön hangsúlyozandó, hogy bár a felsőoktatásnak vannak bizonyos belső logikái és századok alatt kimunkált keretei, a hallgatók „elidegenedettsége” egyik döntő oka a változatlanul porosztípusú oktatási metódusok és környezeti elemek jelenléte az oktatásban. E körben valódi áttörést jelenthet minden olyan módszer, amely valóban hozzájárul az oldott környezet és az érdemi véleménynyilvánítás kultúrájának kialakításához. Ebben a törekvésben a gyakorlati óraszámok emelése, a szeminarizálás erőltetése – önmagában – nem hozhat áttörést. Ehhez szükséges további stimuláló elemek beemelése is; így a személyes olvasmányélményeket is felhasználó „aha” élmény megteremtése, biztosítása; a számonkérés mozzanatát – legalább a szeminárium erejéig – végletesen elhalványító légkör és – talán leghangsúlyosabb elemként – a kortalan erkölcsi dilemmákat a jogász szocializáló, a pályakép-erősítés és az önbizalomnövelés eszközeként bemutató perspektivikus közeg is.

Oktatás-módszertani megközelítésben tehát a *közvetett tudásátadás újszerű formái is meg kell jelenjenek* (pl. a közigazgatási témájú szépirodalmi művek közös olvasása, ismertetése, feldolgozása, adaptálása révén). Ezeknek a közvetett módszereknek a dikta-
túrákban különösen jelentős szerep jut, hiszen a valóság szabad értelmezésének szinte egyedüli terepuma a művészet, ám a folyamatok érzékelésében, a jelenségek valós sú-

42 Jean-Jacques ROUSSEAU: *Emil, avagy a nevelésről*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1957, 171.

43 Uo., 177.

44 H. SZILÁGYI: *Jog – irodalom...*, i. m., 151–152.

45 PL. NAGY Zsolt: *A jogi oktatás fejlődése és aktuális kérdései*, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2007, 115.

lyának és értékének megragadásában demokratikus társadalmi berendezkedés mellett is hasznosak lehetnek.

A két terület (közigazgatás és szépirodalom) összekapcsolódása természetesen nem új keletű. Vannak olyan munkák is, melyek a szépirodalmi köntöst csupán ürügyként használják, hogy a szerző igazgatási, szervezés- és vezetéselméleti vagy éppen politikai elképzeléseit kifejthessék, bemutathassák. Utóbbira jó példa Balzac *Hivatalnokok* című regénye,⁴⁶ melynek váza a szerző körütekintően kidolgozott, részletekbe menő – a bürokráciát csökkenteni kívánó – közigazgatási reformterve.

Szükséges kiemelni azt a művelődéstörténeti tény is, hogy egészen a 20. század első harmadáig a jogi-igazgatási műveltség nem elsősorban „munkaerő-piaci” tényezőként volt jelen a közsférában, s tágabban a társadalomban; hanem éppen a mindenkori hatalmi elithez, vezető réteghez tartozást, illetve ennek szándékát volt hivatva jelezni. Egy magára valamit is adó nemesi vagy polgári származású személy számára a jogi és teológiai felsőbb ismeretek elsajátításának lehetősége és célja éppen „osztályhelyzetéből” következett. Lényeges azonban kiemelnünk azt is, hogy ezek az ismeretek sok esetben inkább széleskörűek voltak, semmint alaposak; a közigazgatás és a tágabb közsféra működtetésében közreműködők társadalmi helyzete, kapcsolatrendszere, általános műveltsége, nyelvtudása (német, latin, francia, kisebbségek nyelvei) a legtöbbször elégségesnek bizonyult, különösen, ha kiegészült az egyes ügyekben szerzett gyakorlati ismeretekkel. A társadalom komplexebbé válásával azonban a közigazgatási és egyéb „joghasználati” tevékenység is egyre kiterjedtebbé és bonyolultabbá vált,⁴⁷ egyre specializáltabb szakértelmet követelve az egyes igazgatási területeken működőktől.

4. A KÖZIGAZGATÁS ÉS SZÉPIRODALOM KÖZÖTTI KAPCSOLAT LEHETŐSÉGES FORMÁI

A legegyszerűbb – s talán leggyakrabban alkalmazott – séma szerint (lásd a 2. fejezetben) a kutatási területen két jellegzetes megközelítés különíthető el: az egyik, amely azt vizsgálja, hogy a jog hogyan jelenik meg az irodalmi művekben (*law in literature*), míg a másik a jogot magát tekinti egy sajátos irodalmi műfajnak (*law as literature*),⁴⁸ amely ekként az irodalmi szempontú elemzések tárgyává is válhat.⁴⁹ Ennek nyomán bátran megfogalmazható a közigazgatás az irodalmi művekben és a közigazgatási jog mint szépirodalmi teljesítmény megkülönböztetés is. Jelen tanulmány – praktikus okokból – az előbbi megközelítést alkalmazva kívánja feltárni azokat a szempontokat, példákkal megvilágított csoportképző ismérveket, melyek révén e terület tudományos szempontú vizsgálata is elkezdődhet, előrehaladhat.

46 HONORÉ DE BALZAC: *Hivatalnokok*, Európa, Budapest, 1964.

47 „Midőn az élet komplexebbé vált, (...) a finomabb részleteket, összefüggéseket „felszínre kellett hozni”, s ezeket végezték el a jogászok.” KULCSÁR Kálmán: *Jogsociológia*, KULTURTRADE, Budapest, 1997, 197.

48 H. SZILÁGYI: *Jog és irodalom...*, i. m., 5.

49 Ezzel kapcsolatban lásd pl.: KULCSÁR-SZABÓ Zoltán: *Olvasás/politika: a „Paul de Man-ügy”*, Tiszatáj, 2005/8, 22–30.

4.1. Jog az irodalomban, a közigazgatás a szépirodalomban

A jog és irodalom (közigazgatás és szépirodalom) kapcsolata körében lényeges előkérdés, hogy milyen szoros legyen a *jogi motívum* és az *irodalmi keret*, illetve *műfaj* kapcsolata? Mennyiben szükséges/lehetséges valamifajta szimbiotikus kapcsolat, hogy ezek egymás *érde*mi, *valamifajta értelmezésre lehetőséget biztosító kontextusaiként jelenhessenek meg*? Össz-
többször adjuk azt a választ, hogy az irodalmi műben megjelenő jogi/igazgatási probléma legyen „kifejezett” és többé-kevésbé jól körvonalazott, illetve az ábrázolt karakter arcéle is legyen kellőképpen éles kontúrokkal megrajzolt. Magyarul: a jog vagy a jogász/a közigazgatási jelenség vagy közigazgatási szakember jelenléte valamifajta vezérmotívumként, de legalábbis hangsúlyos szállként legyen része a műnek.

A jogi felsőoktatásban meghirdetett jog és irodalom kurzusok döntő többsége a Kiss Anna által is megjelenített metódust követi: „Mindenki választ magának egy-egy irodalmi művet, regényt, verset, novellát vagy drámát, és ezt jogi szempontból elemzi. A félév végi értékelés főleg ez alapján történik.”⁵⁰ Nyilván hasonló módon történik a – jogi tematikához képest szűkebbnek vagy tágabbnak is tekinthető – közigazgatási problémákat felmutató művek értelmezése is.

Az irodalmi művek helyes értelmezéséhez vezető utat általában – azaz nem csupán a jog és irodalom/közigazgatás és szépirodalom kurzusok keretében – „(...) három lépésben javasolják bejárni: a *kontextualizáció*, a *dekontextualizáció*, végül pedig a *rekontextualizáció* fázisain keresztül. A kontextualizáció azokat a szellemi erőfeszítéseket jelenti, amelyek segítségével a mű jelentését a keletkezésének körülményeire tekintettel igyekszünk feltárni. Ide tartozik a szerzőnek az irodalmi hagyományhoz, kora társadalmi problémáihoz való viszonyának felderítése éppúgy, mint a műnek a szerző életművében elfoglalt helyének, a szerzőt foglalkoztató irodalmi témáknak, esztétikai kérdéseknek a megvilágítása. Röviden a kontextualizáció célja tehát a szerző szándékainak körvonalazása, vagy legalábbis a helytállóként elfogadható értelmezések horizontjának felrajzolása, ami természetesen a lehetséges értelmezések sokaságát fogja át, hiszen a szerzői szándék sohasem tisztázható pontosan. Az értelmezés második fázisában, a dekontextualizáció szakaszában figyelmünket magára a műre, mint esztétikai, intellektuális egységre és egészre összpontosítjuk, mintegy kiszakítva azt a keletkezés kontextusából. Egy regény esetében ez hagyományosan magában foglalja például a cselekmény szálainak felfejtését; a szereplők jelentőségének, jellemének vizsgálatát; az elbeszélő és a szereplők viszonyának, a mű dramaturgiai szerkezetének elemzését. Vizsgálódásaink tulajdonképpeni célja ekkor a műben az eredeti szerzői szándéktól függetlenül benne rejlő jelentésváltozatok felszínre hozása. Végezetül a mű rekontextualizációja azoknak az aktuális irodalmi hagyományból és társadalmi körülményekből adódó szempontoknak a meghatározását kívánja, amelyekre tekintettel behatárolhatjuk a mű számunkra való jelentésének változatait, s ezáltal egyúttal megalapozhatjuk esztétikai értékítéleteinket.”⁵¹ A kontextuális értel-

50 Kiss Anna: *Bűnbe esett irodalmi hősök. Jog és irodalom*. Ügyvédlátogató, 2009/1. Forrás: <http://ugyvedvilag.hu/laparchivum.php?ref=143> (2014. 01. 01.)

51 H. SZILÁGYI: *Jog – irodalom...*, i. m., 149–150.

mezés legmeghatározóbb „[d]idaktikai hozadéka lehet, hogy felerősíti a hallgatókban a „valóság és a képzelet, valamint az azonosulás és a kritikus távolságtartás közötti ellentét dinamikájának játékba hozásával azt a lelki rezgést, ami nem csupán a jogi hivatás és az irodalom, hanem általában az alkotó emberi élet alaphangját adja.”⁵²

Amennyiben a *közigazgatás a szépirodalomban* témakörében megpróbálunk rendet tenni – ezzel is elősegítve ezen eszközök tudatosabb használatát a jogi/igazgatási oktatás említett területein –, meg kell találnunk a *megfelelő csoportosítási szempontokat*, melyek segítségével katalogizálhatjuk a kapcsolat mindeddig a szakirodalomban is elszórtan és esetlegesen megjelenített elemeit. A csoportosítást jelen írásban három főbb megközelítést alkalmazva végzem el:⁵³

- egyrészt a *szépirodalmi mű szerzőjének közigazgatási háttere, tevékenysége alapján*;
- másrészt a közigazgatási téma megjelenítésére használt *irodalmi műfajok szerint*;
- harmadrészt pedig a *feldogozott közigazgatási témák (problémák) szerint* csoportosítom az egyébként rendelkezésre álló (összegyűjtött) műveket.

4.1.1. A szépirodalmi mű szerzőjének közigazgatási tapasztalata

Vannak szerzők, akik esetében nem vonhatunk le messzemenő következtetéseket abból a tényből, hogy jogot vagy jogot is hallgattak egyetemi tanulmányaik során, esetleg a későbbiekben a közigazgatásban helyezkedtek el; műveikben ugyanis a jogi/igazgatási tematika gyakran teljesen hiányzik, vagy csak rendkívül közvetetten van jelen. Az említett körbe tartozik Georg Philipp Friedrich von Hardenberg – közismertebb nevén Novalis – is, aki előbb a jénai, majd a wittenbergi egyetemen tanul jogot, s így szerzett ismereteit a bányászati igazgatásban hasznosítja.⁵⁴ Teszi ezt úgy, hogy mindeközben *Heinrich von Ofterdingen* című munkája nem a jogról, a jog világáról vagy a „bányászati igazgatásról” szól.

Hazai (ellen)példákat keresve, Arany János – irodalmunk egyik legnagyobbja – mind (másod)jegyzőként, mind pedig belügyminisztériumi tisztviselőként – hosszabb-rövidebb ideig – jelen volt a magyar közigazgatásban, s műveiben is gyakran visszaköszönnek a szomszéd-jogi viták, választási visszaélések, s más ezekhez hasonló problémák.

Talán Esterházy Péter sem válik azzá, aki ma, ha nem „a minisztérium tisztviselőjeként” kezdi pályáját,⁵⁵ hiszen ez nyilvánvalóan elősegítette, hogy a jogi-igazgatási bikkfanyelvet is felhasználva és a közeget „értelmezve” hozzon létre új irodalmi műnyelvet.⁵⁶ Az Esterházy által használt nyelvi forma tudatos stílusválasztás eredménye a *Termelési-regényben*; a kemény,

52 Uo., 177.

53 E csoportosításra már korábban javaslatot tettem: RIXER: *Jog és szépirodalom...*, i. m., 165–194.

54 NOVALIS: *Heinrich von Ofterdingen*, Helikon, Budapest, 1985, 193–194.

55 Esterházy Péter 1974-ben az ELTE-n szerzett matematikusi diplomát (szakdolgozatának címe: *Optimum binary search trees*), és egyetemi diplomáját hasznosítva a Kohó- és Gépipari Minisztérium Számítástechnikai Intézetében dolgozott 1978-ig.

56 Esterházyt a *Termelési-regény (kisregény)* című munkája (1979) emelte a magyar irodalom élvonalába, elsősorban új nyelvi megoldásai révén.

rideg és sok szempontból átláthatatlan közeg leírására, megjelenítésére a szerző keresve sem találhatott volna megfelelőbb eszközt.

A mai magyar közigazgatás személyi állományához tartozók (e vonatkozásban ide nem értve a közalkalmazottakat, köztük pedagógusokat, egyetemi oktatókat) esetében nincsenek nagy számban intenzív jelenléttel párosuló látványos irodalmi teljesítmények, illetve azok között is inkább a versek, novellák dominálnak. Természetesen nem vállalkozhatunk az egyes teljesítmények, illetve valamifajta „összteljesítmény” sommás értékelésére, az azonban rögzítendő, hogy a tágabban vett közszféra által vagy éppenséggel azon belül generált irodalmi fórumok, műhelyek, kísérletek láthatósága csekély.

4.1.2. A jogi téma megjelenítésére használt irodalmi műfajok

1. A vizsgált téma első megjelenése természetesen a *dráma* műfajához kötődik. „(...) Szophoklész *Antigonéjában* – amely a „jog és irodalom” kurzusokban William Shakespeare *Szeget szeggel* és *A velencei kalmár* darabjai után a harmadik leggyakrabban használt drámai mű – Antigoné és Kreón egyaránt az önhietség és a jogias gondolkodás példáit mutatják, szemben a közvetlenséget és nyitottságot megjelenítő Iszméné és Haimón alakjával. (...) mind Kreón, mind Antigoné csupán az értékek egy bizonyos szférájára van tekintettel – Kreón a város jólétére, míg Antigoné a családi kötelezettségek „íratlan törvényeire” –, s a másik által képviselt értékeket figyelmen kívül hagyja. (...) Az álláspontok és az „olvasatok” sokfélesége persze magyarázható George Steiner meglátásával, aki az emberi élet öt alapvető konfliktusát különböztette meg, melyek a drámai összecsapás alapját képezhetik: a férfi és a nő, az idős és a fiatal, a társadalom és az egyén, az élő és a halott, illetve az ember és az istenek közötti ellentétet. Steiner szerint az *Antigoné* egyike azon kevés drámai műveknek, melyben mind az ötféle konfliktus megjelenik.”⁵⁷

A közigazgatás egyik sajátossága pedig – különösen diktatórikus körülmények között – éppen az, hogy mindegyik „elempár” befolyásolására erőteljes kísérleteket tesz... Még demokratikus alaptermészetű (alapszerkezetű) közigazgatási rendszerek irodalmi ábrázolásai esetében is ezen viszonylatok, „ellentétek” hibás feloldási kísérletei kerülnek leggyakrabban a középpontba, pellengérre állítva a hibás, okszerűtlen jogalkalmazói mérlegelést, a hibás jogalkotási instrumentumok tartalmát, a jogszerű, de embertelen eljárásokat vagy éppen a jogot – olykor következmények nélkül – áthágó közszolga magatartását.

2. Műfajilag talán a *regény* alkalmas arra leginkább, hogy például egy kérelem, egy keresetlevél, esetleg egy hatósági határozat teljes terjedelemben megjelenjen benne, *anélkül, hogy a mondandó kárt szenvedne, vagy az olvasó elveszítené érdeklődését*. Igen sajátosan közelíti meg a regény lehetőségeit Woolf: „A regény, s azt hiszem, minden művészet az életről való vízióinkat a maga intenzív és sértetlen teljességében akarja megragadni, nem pedig összetevőire bontva, szempontok szerint értelmezve.”⁵⁸ *Ez az epikai eszközökkel munkált totalitás az a mozzanat, amely miatt a jog nem nélkülözheti az irodalmat; a jog intézményei és té-*

57 H. SZILÁGYI: *Jog és szépirodalom...*, i. m., 8.

58 OTTLIK Géza: *Maugham Salvatore* = szerk. TóBIÁS Áron: *Tarts Nyugatnak!* ARIÓN Kiadó, Budapest, 2007, 98.

teles szövegei ugyanis olyan képtelenül messze esnek az iménti értelemben használt élet fogalmának legbensőbb tartalmaitól, hogy az irodalom közvetítő és értelmező szerepéről, az általa kínált segítségről nem érdemes lemondanunk. Mai – s mindenkori – jogunk is sok szempontból olyan, mint az események érzelmmentes elbeszélésére korlátozódó – s itt negatív minősítésű – modern regény, melyből – Virginia Woolf szavaival élve – az élet „elillan, elpárolog, mint a kámfor.”

Hasonló kérdéseket boncolgat Peter Brooks, aki a vallomástétel aktusát vizsgálja a jog, az irodalom és a lélektan tükrében, majd arra a következtetésre jut, hogy *a jog képtelen biztosítani a „félelemmentes történetmesélés” lehetőségét.*⁵⁹ Ezen utóbbi ok az, amely szinte kikényszeríti az irodalmi köntöst, ezzel is elősegítve a jogkérdés élethez való hozzákapcsolását.⁶⁰

A mai világirodalom számos – itt elsorolhatatlan – példát ad a közigazgatási témára. Talán nem tekinthető véletlennek, hogy korunk leg(el)ismertebb írónőjének első felnőttnek szóló regénye is egy közigazgatási problémát ragad meg. J. K. Rowling *The Casual Vacancy* (Átmeneti üresedés) című regénye egy megüresedett önkormányzati hely betöltésének folyamatáról és hátteréről szól. A szenvedélyektől, köpönyegforgatástól, döbbenetes leleplezésektől sem mentes, viharos választások árnyékában Rowling döbbenetesen „élő” módon rajzolja meg – egyebek mellett – a szociális munkás vagy éppen a helyi pedagógusok arcélét. A sok szálon futó cselekmény majdhogynem „komplex” képet ad nem csupán a kisváros tágabban vett közéletéről, de magáról a szűkebben vett közigazgatásról és annak társadalmi környezetéről is.

A magyar regényirodalom – különösen a 19. században és a 20. század elején – számos példát ad a közigazgatás, a mindenkori végrehajtó hatalom olykor hibás, olykor csupán humoros működésére, rávilágítva nehezen megválaszolható erkölcsi dilemmákra is – különösen Jókai vagy Mikszáth műveiben. Az újabb magyar regényirodalom – hasonlóan a nemzetközi trendekhez – gyakran fordul a titkosszolgálatok, rendőrségi nyomozások témáihoz. David J. Doesser álnév alatt jelent meg 2012-ben a londoni Athena Press kiadónál *A Very Important Message* (Egy nagyon fontos üzenet) címmel Dr. Nagy János, az Információs Hivatal korábbi hírszerzőjének tollából egy regénynek álcázott, valós eseményeken alapuló memoár. Az írás javarészt Magyarországon játszódó eseményeken alapul, a regény középpontjában pedig a szocialista éra hírszerző szolgálata, a III/I, illetve annak utódszervezete, az Információs Hivatal áll. A mű egyik érdekessége – annak szerzője révén –, hogy Nagyot – még az első Orbán-kormány idején – a CIA-nak való kémkedés miatt távolították el a Hivatalból.

A regény műfaján belül sajátos, s ritkán használt forma a *verses regény*. A vizsgált témakörben a legismertebb Térey János *Protokoll. Regény versekben* című munkája.⁶¹ A mű főszereplője, Mátrai Ágoston, a magyar külügyminisztérium protokollfőnöke egy skóciai vacsorát otthagya fogja magát és elautózik a tengerpartra. Magányosan üldögél az elhagyott északi táj kellős közepén, és számot vet az életével: „Tettekre nincs mód, és ez nem

59 H. SZILÁGYI: *Jog és szépirodalom...*, i. m., 11.

60 Erre nézve lásd még az 3.1. alfejezet 3–4., illetve 6. pontjait.

61 TÉREY JÁNOS: *Protokoll. Regény versekben*, Magvető, Budapest, 2010.

derít föl. / Mi előttünk volt, az marad utánunk: / A szertartásrendet átörökítjük. / Segíteni akárkin, megoldani bármit? / Tüneti kezelés a műsorunk.” Ennek a lemondó fölismerésnek egészen más az akusztikája, mint annak az életbölcsetségnek, amelyet még a kötet elején fogalmaz meg Mátrai: „Te vagy az istenem, Hűvös Protokoll! / S ti vagytok az isteneim, ti mind, / Udvariasságból kölcsönösen / Betartott normák! Mert ha ti kihaltok, / Elszabadul, s megfojt minket a dzsungel.” Míg e korábbi belátás egy kultúrát fönntartó, értelmes és civilizatórikus tevékenységnek ítéli a protokollt, az utóbbi pótcselekvésnek, a legjobb esetben is csupán utóvédharcnak tekinti. E két belátás között szemmel láthatóan nagy távolság húzódik, és ez az az út, amelyet a Protokoll hőse bejár a regény lapjain.⁶²

A regény egyik erőssége, hogy a politika és a közigazgatás elválaszthatatlanságát jól illusztrálja, pontos látélellettel szolgál e vonatkozásban is.

3. A *novella* műfaja szintén gyakori kerete és eszköze a jogi természetű események, ügyek és jogi/igazgatási szakemberek ábrázolásának: Anton Pavlovics Csehov *A csinovnyik halála* című munkája egyúttal a novella műfajának megújítása is volt a maga idejében. A magyar példák áttekintésekor e műfaj esetében is érzékeljük a rendőri tevékenység – mint téma – dominanciáját, de legalábbis hangsúlyos voltát. A korábbi magyar irodalomban Mikszáth Kálmán *Egy rendőrszeni* című novellája, az újabban megjelentek közül pedig M. Lamos Krisztina *Késésben* című munkája hozható fel példaként.⁶³
4. A drámai és epikai műfajok mellett természetesen nem feledkezhetünk meg a líra műneméről sem, amely sajátos eszközei: intenzív ábrázolása, humoros hatású s egyúttal leleplező rímei, olykor epigrammaszerű tömörsége, máskor balladai homálya révén a bűn, az ostobaság⁶⁴ súlyát, a legátfogóbb, már-már filozófiai magasságokban szárnyaló közösségi kérdéseket felvető,⁶⁵ vagy éppen a jogászlét mélységeit, hátulütőit felnagyítva érzékelt-

62 KERESZTESI József, VISY Beatrix: *Két bírálat egy könyvről*. Forrás: www.holmi.org/2011/06/keresztesi-jozsef-visy-beatrix-ket-biralat-egy-konyvrrol-terey-janos-protokoll-regeny-versekben (2015. 07. 20.)

63 MIKSZÁTH Kálmán: *Egy rendőrszeni* = szerk. MIKSZÁTH Kálmán: *Novellák, karcolatok*, Kortárs Könyvkiadó, Budapest, 2011, e-book, 184–188.; illetve M. LAMOS Krisztina: *Késésben = A Gregorina-kanyar. Moral History* pályázat legjobb írásai, Xantusz Könyv Kft., Budapest, 2012.

64 A magyar költészet egyik legismertebb – a pereskedő hajlamot és a bírói agyafúrtságot bemutató – verse a *Fülemile*, melyet Arany János írt 1854-ben, egy képzelt jogesetet vázolvá fel, melyben a szomszédok perre mennek, azon vitatkozva, hogy az egyikük telkén nőtt fa másikuk telkére áthajló ágán ülő madár fütttye vajon melyiküket illeti.

65 FRADY Endre: *Köz (Közérdekű közhelyek)*, Kézirat, Budapest, 2014.

„Egén keresi helyét a Közben,
Egyéniségét vesztí-e közben?
S Köz-e a Köz, ha sok-sok kis egyén
Elvan csak egymás hátán és hegyén?
Mondja-e a Köz: egyén, ezt tegyed?!
Egén marad-e ettől az egyed?
Köz van egyénért? Egyén van Közért?
ABC közös nyelv, vagy csak egy közért?
És egyáltalán, hol a Köz helye?
S erről bármit írni nem közhely-e?
Köz, jól vagyok!”

tő műfaj. A számos példa közül álljon itt Radnóti Miklós egy ügyvéd emlékét megörökítő, *Tünemény* című verses remeklésének két sora:⁶⁶

(...) S mert törvény egymagában nem lehet,
burjánzott mellé sok kis rendelet.

4.1.2.1. A szépirodalom határán

A leghagyományosabb műfajok mellett természetesen megjelennek egyes határterületi műfajok is, az alábbiak szerint:

- A nagyközönség számára hozzáférhetővé tett tudomány megjelenítésének hagyományos formája a *tanulmány*, illetve *esszé* műfaja.⁶⁷ Ezek egyik jellegzetessége, hogy tárgyük feldolgozásában gyakran maguk is irodalmi eszközökkel élnek és irodalmi hatásra (is) törekszenek. Hiba lenne elhallgatni, hogy mind a tanulmány, mind pedig az esszé műfaja jelentősen átalakult az elektronikus médiumok térnyerésével. Sőt, nem csupán a jogról/közigazgatásról való kommunikáció formáit, de a *jogi-igazgatási szféra működési módját* is alapvetően változtatta meg az a tény, hogy a jogalkotási folyamatok és az egyedi döntések nem csupán a szűkebb, hagyományos értelemben vett nyilvánosságnak válnak részeivé, de a legszélesebb értelemben vett populáris kultúra, a médiumok is „sajátjukként” tekintenek ezekre.⁶⁸ A *jogi/igazgatási ismeretterjesztésben feloldódó „új jogélet”* egyik sajátossága, hogy az egyébként bonyolult jogot frappáns és naponta fejlesztett leegyszerűsítésekkel igyekszik az olvasó elé tárni. Nem is kell túlságosan távoli példákat keresnünk: az adózási tudnivalókról százezre látnak napvilágot különféle honlapok írásai.
- Szintén a szépirodalom határán mozgó műfaj az *életrajz*, „amely maga is az esszéirodalom körébe tartozik, ha célja nem (elsősorban) az adatok tudományos felkutatása és közlése, hanem az emberi jellem megrajzolása, amihez mindig szükség van a művészi képzeletnek egy fajtájára.”⁶⁹ Az életrajz éppen stilizáló jellege okán szükségképpen mutat fel „irodalmi” értékeket is az élet- és pályáiv bemutatása során. Az ismeretterjesztésnél annyiban több egy ilyen mű, hogy az (ön)életrajzi *elemek* döntő súllyal való megjelenítése sajátos *naplóvá* avatja az írást, olyan munkává, mely az életrajz alanyának életét, véleményét, világszemléletét is kommunikálja, közvetíti az olvasó felé (akár valódi naplóról, akár egy külső szerzőről van szó).
- Az előbbivel rokon műfaj a beszélgetések szerkesztett formájaként előálló *interjú(kötet)*, melyre a magyar könyvkiadás is számos példát kínál; itt említhetjük a közismert ügyvéddel, Dr. Bárándy Györggyel folytatott hosszú beszélgetéssorozat alapján készült munkát is.⁷⁰

66 Szerk. RÉZ Pál: *Radnóti Miklós összes versei és versfordításai*. Nagy Klasszikusok, Szépirodalmi Könyvkiadó, Budapest, 1987, 296.

67 BENEDEK: i. m., 248.

68 Richard SHERWIN: *Intersections of Law and Culture. A cross-disciplinary conference hosted by the Department of Comparative Literary and Cultural Studies*, Franklin College Switzerland, Lugano, October 2, 2009.

69 BENEDEK: i. m., 250.

70 N. J. KANDINSZKY, Dr. SCHMIDT Attila: *Dr. Bárándy György ügyvéd taláros történetei*, Pult Kft., Budapest, 2006.

- Immár hagyományosan számos interjúkötet, illetve életrajzszerű írás, nem kifejezetten tudományos igényű tanulmány vagy újságcikk jellegű, az *ézelmekre is hatni kívánó* kötet jelent-jelenik meg Magyarországon a mindenkori *miniszterelnökkel*.⁷¹
- A miniszterelnökök, miniszterek mellett – amiként arra már utaltunk is – a titkosszolgálatok világa⁷² az, amely egy a fentiekkel rokon műfaj, a *tényfeltáró, oknyomozó* (esszé)irodalom révén folyamatosan jelen van a szélesebb irodalmunkban, méghozzá érdemi kereslet mellett.
- A jogi-igazgatási szféra rendszerszerű jellegzetességei, időtől és helytől független nyomorúságai és korlátai egyes irodalmi műfajokat – így a *humoreszket* és a *pamfletet* – különösen alkalmassá tesznek arra, hogy a jogról és a jogászlól lerántsák a leplet, feltárva annak póreségét, erkölcsi értelemben vett szégyenét – minden esetben éles és kíméletlen korrajzá is alakítva a kritikát. Mark Twain *Választási hadjárat* című pamfletje (valójában novellája) kitűnő példája annak az irodalmi ábrázolásnak, amely aprólékos pontossággal tárja föl egy szatirikusan eltúlzott rágalomhadjárat mögött a botrányos valóságot, amely részben önös eszközeinek céljává teszi a jogot, részben pedig megmosolyogja annak eszköztelenségét. A *joghalál* formáinak bemutatása során az író kényszerhelyzetben is van, hiszen olyan problémát mutat be, amelynek szakmai jellemzői, jogi finomságai az olvasók jelentős része számára nem vagy csak alig hozzáférhetőek. Ilyenkor a legkézenfekvőbb megoldás a visszasság felnagyítása, óriás luftballonná pumpálása, majd látványos nevetségessé tétele...
- Nem feledkezhünk meg néhány átmeneti vagy vegyes műfajú – ám kifejezetten közigazgatási tárgyú – műről sem. Ilyenek pl. az esszéisztikus, emellett tudományos igényű tanulmányra is emlékeztető, összességében mégiscsak pamfletszerű írások, melyek közül a legismertebb Parkinson, C. Northcote *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája* című műve.⁷³ A tudományosnak szánt megállapításokat sem nélkülöző könyv az elbürokratizálódott közigazgatás éles, majd minden mondatában ironikus hangütésű, összességében kifejezetten szarkasztikus kritikáját adja. Parkinson matematikai képleteket sem nélkülöző számításai szerint békés körülmények között – a tényleges munkamennyiségtől teljes mértékben függetlenül – a hivatalnokok létszáma átlagosan, évente 6% körüli mértékben növekszik. Vagyis a bürokrácia nemcsak újratermeli önmagát, hanem terjeszkedik is, döntő feladatának mindig is önnön fontosságának folyamatos igazolását tekintve.
- Nem feledkezhünk meg a *viccről* mint sajátos irodalmi műfajról sem, hiszen ma is igen virágzó, naponta új hajtásokat hozó területe ez a jog és különösen a gyarló jogász/köztisztviselő „bemutatásának”.⁷⁴ A szűkebben vett közigazgatási területen a legnagyobb számban

71 Szerk. UJVÁRY Béla: *Hétről-hétre a miniszterelnökkel*: Gyurcsány Ferenc, DELA Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006; illetve Igor JANKE: *Hajrá magyarok! – Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*, Rézsong Kiadó, Budapest, 2013.

72 Lásd pl.: Dr. KENDE Péter: *Titkos magyar szolgálatok*, Hibiszkusz Könyvkiadó Kft., Budapest, 2004.

73 PARKINSON, C. Northcote: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája*, Minerva, Budapest, 1990.

74 Lásd a jogászvicceket, pl. FENYVESI Csaba: *A jog humora* című munkájában (Kódex Kiadó, Pécs, 2003).

rendőrviccekkel találkozhatunk, ezekből feltehetően naponta keletkezik legalább tucatnyi Magyarországon.⁷⁵

- Olyan munkával is találkozhatunk, amely több közigazgatási területről is hoz vicceket, rövid, humoros történeteket (adomákat). Ezek közül az egyik legismertebb Pogány József II. világháború előtti kötete, amely a *Mosolygó közigazgatás* címet viseli. „Miből áll elő általában a száraz hivatalos élet humora?” – kérdezi Pogány, majd meg is adja a feleletet: „Elsősorban a sokat emlegetett bürokrácia elfajulásából, másodsorban a rendeleteknek az életbe való átvitelénél, azok végrehajtásánál, midőn a törvényes rendelkezés szembe kerül az egyénnel. A magánélet bárminemű szabályozásánál hajlamosak vagyunk arra, hogy abból „viccet” csináljunk. Az emberek szeretik magukat túltenni a szabályokon, tehát vagy azok megkerülésével, vagy ha ez nem sikerül, azok túrésénél elégtételként legalább tréfát űznek velük. De leginkább ott terem meg a közigazgatás humora, ahol az egyszerűbb gondolkodású, a hivatalos életre nem nevelt, de ilyet ellátó embereknek van intézkedési joga (rendőr, kisbíró, halottkém). A komoly hivataloskodás közben bizony nem csoda, ha ezek tetteiben, intézkedéseiben vagy írásaiban önként születik meg a mosoly.”⁷⁶

Összefoglalásképpen – a regény primátusának elismerése mellett – megállapíthatjuk, hogy az irodalmi műfajok között nemigen akad olyan, amely ne lenne alkalmas egyes igazgatási témák megjelenítésére; sőt éppen az egyes műfajok jellegzetességei okán bizonyos témák kényelmesebben, s olykor tetszetősebben is jelenhetnek meg bizonyos ábrázolási formák díktálta keretek között.

4.1.3. A feldolgozott témák szerinti csoportosítás lehetősége

A lehetséges témák sokszínűsége miatt ezen alponban csupán példákat kívánok felhozni; nem törekszem a teljességre, s arra sem, hogy az általam felvázolt kategóriák egyneműek legyenek. Utóbbi szempont azt is jelenti, hogy az egyes csoportokba sorolt művek számos esetben egymáson átfekvő kategóriákba illeszkednek; egyes regények szinte mindahány csoportban megállnák helyüket...

Megfigyelhető, hogy az egyes nemzetek szerzői, írói gyakran jól körülhatárolható tematikák mentén alkotnak. A történelmi, földrajzi, kulturális és egyéb determinációk jelentősége nem túlbecsülhető. Nyilvánvaló, hogy Heinrich Böll munkáiban visszatükröződik a II. világháború utáni német társadalom számos erkölcsi, s ezen keresztül jogi természetű konfliktusa, így a parancsra tettem problematika számos aspektusa is. Böll esetében az irodalmi köntös nagy értéke, hogy nem csupán a „géhások által elsikkasztott vajjat”⁷⁷ vagy a háborús bűncselekményeket, a *szűken vett honvédelmi igazgatás furcsaságait mutatja be* – olykor szinte a kényelmetlenségig fokozott szenvtelenséggel –, de egyúttal azokat a körülményeket, motivációkat és egyéb jogilag is releváns tényeket is felvázolja, melyeket egyébként bármely ügyben fel kell tární. „Istenem, de sokszor töprengtem azon, hogy milyen irtózatoss erő lehet az,

75 Lásd pl.: FÖLD S. Péter: *Nagyon rendőr viccek*, Edit & Press Bt., Budapest, 1997.

76 POGÁNY József: *Mosolygó közigazgatás*, Magyar Távirati Iroda, Budapest, 1934, 7.

77 Heinrich BÖLL: *A hagyatéka*, Magvető Kiadó, Budapest, 1984, 124.

amely embermilliókat bír megfosztani az akaratuktól, bír arra kényszeríteni, hogy – pedig gyávák, pedig félnek – szembebukdácsoljanak a halállal, ahogy mi is szembebukdácsoltunk aznap éjjel.”⁷⁸

Amennyiben az irodalmi műveink alapján kellene megállapítanunk, hogy a magyar közgazgatás mely területei, vonatkozásai foglalkoztatták rendszerváltás utáni társadalmunkat – feltételezve, hogy szépirodalmunk annak lenyomata is, ami valóban lényeges az adott korban –, néhány terület körvonalai jól érzékelhetőek. *Feltétlenül ilyen (volt) a privatizáció, illetve a bankárvilág megjelenése.* Ezen – a gazdasági, politikai átmenetnek hangsúlyos elemeiként kezelhető – témák számos igazgatási összefüggést kínáltak, s a hivatkozható művekben ezek az aspektusok – olykor dokumentumregény-szerűen – meg is jelennek. Lenkei Gábor *Vegyünk bankot!* című kisregénye⁷⁹ Ovács Péter ifjú jogász főszereplésével mutatja be a 90-es évek Magyarországon játszódott privatizációs tragikomédiát. A történetben az állami tulajdonú bank saját maga finanszírozta eladását, valamint a folyósításhoz szükséges önerőt is a banktól kapta Ovács és a bankból korábban kirúgott barátja. A törvényesség látszatát végig sikerül fenntartaniuk, így a regény végkimenetele egy percig sem kérdés. A szerző azonban P. G. Wodehouse stílusában görbe tükröt állít a folyamat minden szereplője elé, legyen szó akár a vevőről (Ovács mintha Psmith utóda lenne), akár magáról a bankról, akár az állami hivatalnokokról, akik ezt az üzletet hagyták ilyen formában létrejönni.

A privatizáció során történtek nem csak Lenkei Gábort ösztönözték írásra, mások mellett Kerékgyártó István is igyekezett feltárni egy szeletet az 1989 és 1997 közötti Magyarország életéből *Vagyonregény – Ipszilon történet*⁸⁰ című munkájában. Könyve személyes reflexióval és szociológiai-politikai kommentárokkal ellátott naplóregény, melynek bejegyzéseit két nő írta, egymás gondolataira is reagálva a soraikban. A meglepő írói megoldásokkal élő történet azonban a köz akkori állapotára reagál, a naplóbejegyzések zöme valós eseményeknek feleltethető meg, így válik mintegy korrajzzá a regény.

Természetesen nem csak szakigazgatási terület szerint, hanem a közgazgatás személyi állománya felől is feltárhatjuk a közgazgatás és a szépirodalom kapcsolatát. A rideg jog alkalmazója az irodalmi eszközök révén vedlik vissza emberré, ölti magára egy érző, érzéseit nehezen kifejező és egyébként vágyaktól fűtött lény jelmezét.

A művek egy jelentős részéből nem derül ki (merthogy a mondanivaló szempontjából nincs is különösebb jelentősége),⁸¹ hogy az adott – cím- vagy csupán főszereplő – hivatalnok, csinovnyik vagy jegyző a kifejezés mai értelmében „jogvégzett” személy-e, vagy születési jogon, esetleg egy tanfolyam nyomán látja el hivatali feladatait. Nem csupán a gyakorlatban tapasztaljuk, hogy a kapcsolatrendszer, a habitus, a jártasság elhomályosítja adott személy vonatkozásában a munkakör betöltéséhez egyébként szükséges feltételeket; az iroda-

⁷⁸ Uo., 154.

⁷⁹ LENKEI Gábor: *Vegyünk bankot!* Kává Kiadó, Budapest, 2002.

⁸⁰ KERÉKGYÁRTÓ István: *Vagyonregény*, Magvető, Budapest, 2001.

⁸¹ Ki gondolkodna el azon, hogy *A csinovnyik halála* című elbeszélés főszereplőjének – Cserjakovnak – hagyatéki végrehajtói pozíciója vajon milyen iskolai végzettséghez volt kötve...

lomban még csekélyebb súllyal jelennek meg ezek a – mondandó szempontjából általában érdektelen – részletek.

A magyar irodalomban azt látjuk, hogy korábban inkább a helyi-területi közigazgatás szereplői „uralták” a piacot. Eötvös József *A falu jegyzője* című regénye, illetve Gvadányi József *Egy falusi nótáriusnak budai utazása*⁸² című munkája jól illusztrálja ezen kijelentést. A falu jegyzője Eötvös József legismertebb regénye, „az első nagy kísérlet a magyar irodalomban, hogy „az egész társadalom keresztmetszetét adja, hatalmas, balzaci célkitűzésű munka.”⁸³ A regényben egy reformkori vármegyét ismerhetünk meg egész tisztikarával és szegény népével, politikai harcaival és mindennapi világával, a megyei élet tipikus alakjaival és helyszíneivel együtt. Réty alispánné, ügyvédje, Macskaházy segítségével lopja el Tengelyi Jónástól, a falu jegyzőjétől nemeslevelét, és néhány, az asszonynak anyagi okokból kellemetlen iratot, így állítva félre a jegyzőt a megyei tisztújításon...⁸⁴

Szintén a helyi-területi igazgatáshoz kapcsolódó témát dolgoz fel Jókai *A régi jó táblabírák* című munkájában.⁸⁵ Művében olyan kérdéseket feszeget, minthogy a közérdek alulmaradhat-e a magántulajdonnal szemben; még pontosabban: az éhes, árvízről sújtott tömeget ki lehet-e elégíteni az uraság élelmiszerraktárából?

Az alapkérdés ugyanez Móricz Zsigmond *Rokonok* című munkájában is. Az utolsó nagy Móricz-regényben a főhős, Kopjáss István átlagon felüli, alulról a tehetségével feltörő dzsentri. Mint egyszerű *kultúrtańácsosban* még nagy tervek és álmok élnek, de amint Zsarátnok város főügyésze lesz, lassanként megtagadja ifjúkori elveit, elnyeli őt is a panamák világa, s csak saját karrierjével törődik. Mire rádöbben a kíméletlen igazságra, bírálatra már nincs erkölcsi alapja, s öngyilkos lesz... A *Rokonok* éppen azt hirdeti, hogy aki sorozatosan megaluskuszik, annak értékes vonásai elkopnak, s a „született gazok közé” kerül.

A legújabb magyar irodalom – a fentiekkel szemben – inkább a központi közigazgatás intézményeihez és szereplőihöz vonzódik. Hogy pontosan mi áll e vonzalom hátterében, nem tudhatjuk, bár gyanítható, hogy egy minisztérium hétköznapijai egy mai író számára a médiumok híradásai alapján még akkor is hozzáférhetőbbek, ha egyébként az illető szükségképpen kapcsolatba kerül a helyi igazgatással. Az okok között jelenhet meg az is, hogy az irodalmi „elit” e szféra képviselőivel is kapcsolatba kerül, pl. egy-egy fogadáson vagy más összefüggésben.

András László *Egy medveutató feljegyzései* című regénye⁸⁶ egy minisztériumi pályakezdés irodalmi eszközökkel történő, karikírozott bemutatása. Nagy Koppány Zsolt regényének, a *Nem kell vala megvélnöd 2.0*⁸⁷ vitriolos humorral és lendületes pontossággal teremt meg egy groteszk világot, amelyik vésszen hasonlít jelenünkre. Fényező Nagyjuhász János, az idősödő közszolga a Só- és Egyéb Szóráanyagok Hivatalában tengeti hivatali intrikáktól tarkított, szerelemre éhes életét.

82 Gróf Gvadányi József: *Egy falusi nótáriusnak budai utazása...* Komárom és Pozsony, 1787.

83 Szerb Antal: *Magyar irodalomtörténet* (5. kiadás), Magvető Könyvkiadó, Budapest, 1972, 326.

84 Erről lásd Falusi Márton: „Esszé a jó kormányzásról.” = szerk. FEKETE-SZILÁGYI: *Iustitia modellül áll*, Szent István Kiadó, Budapest, 2011, 55–74.

85 Jókai Mór: *A régi jó táblabírák*, Mercator Stúdió, Szentendre, 2006.

86 András László: *Egy medveutató feljegyzései*, Nyitott Könyvműhely Kiadó Kft., Budapest, 2010.

87 Nagy Koppány Zsolt: *Nem kell vala megvélnöd 2.0*. Magvető, Budapest, 2014.

Nagy Koppány Zsolt negatív utópiájában az élemedettebb korú közszolgákat likvidálják, így a főhős sem tehet mást, mint hogy meneküljön és végiggondolja az életét... András László művével szemben (amelyben is egy pályája elején lévő hőssel találkozunk) Nagy a közszolgálatból való kilépés érzelmi, lelki és fizikai gyötrelmeit nagyítja fel és helyezi elénk.

A minisztérium és a minisztériumi alkalmazotti létforma – mint valamely regény ideális tárgya – máshol is visszaköszön: Térey korábban említett verses regénye is ebbe a közegbe vezet be minket.

A fentiekhez tegyük hozzá azt is, hogy az egyik leggyakoribb – irodalmi műben feldolgozott – jogi-igazgatási szerepkör az ellenérdekű felek közti közigazgatási természetű jogvitát eldöntő jogalkalmazóé [akit néha bírónak, néha másnak (pl. szomszédjogi ügyekben döntő jegyzőnek stb.) hívunk]: ha a ma már nem használt táblabírói tisztség fogalmát a mai viszonyok között kellene elhelyeznünk, egy alapvetően közigazgatási szereplőről kellene számot adnunk. A bíró egyszer egy orákulum, egy igazi nagyság, máskor nagyon is kisszerű, meglepően emberi vonásokkal rendelkező valaki. „Bölcsességgel – kevés pénzzel – sok becsülettel ki igazgatta a közügyeket (...)? A régi jó táblabírák. Ki járt legelől vallás, tudományok, érények útjain? A jó öreg táblabírák.”⁸⁸

⁸⁸ JÓKAI: *i. m.*, 6.

nemzetközi kitekintés•

Baranyai Gábor

**AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAINAK
NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG
JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGÉNEK TÜKRÉBEN**

A liszaboni szerződés tovább csökkentette az EU tagállamainak külkapcsolati hatásköreit. Ez a tendencia jól illeszkedik az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatába, mely az európai integráció kezdete óta következetesen növeli az uniós intézmények külső kompetenciáit a tagállamok terhére. A Bíróság releváns jogfejlesztő tevékenységének a kiindulópontja máig az uniós jog autonómiájának védelme és a nemzetközi jog recepciójának dilemmája. Ez a megközelítés a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatásköreinek lényeges korlátozását eredményezte, mind inter se, mind pedig harmadik felek irányában. A Bíróság azonban nemcsak a szerződéskötési autonómiát szűkítette, hanem a tagállamok nemzetközi fórumválasztási szabadságát is. A Bíróság ugyanis valamennyi olyan tagállamok közti jogvita kapcsán is kimondta kizárólagos joghatóságát, melyek alapja bármely tetszőleges, többoldalú nemzetközi szerződés, melynek az EU is részese.

KULCSSZAVAK:

az Európai Unió külkapcsolatai, a nemzetközi jog recepciója az uniós jogban,
az uniós jog autonómiája, lisszaboni szerződés,
tagállamok szerződéskötési autonómiája, tagállami fórumválasztás korlátai

1. BEVEZETÉS

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozása az 1988–1990-es jogi és politikai rendszerváltáshoz hasonló léptékben alakította át a magyar jogrendszert. Az uniós jog alkalmazásának elméleti és gyakorlati kérdéseit, hazai recepcióját széles körben taglalta a ma-

gyar jogi közvélemény.¹ Bár korántsem előzmény nélküli,² mégis jóval kisebb jogirodalmi érdeklődés kíséri azonban az uniós tagság külső jogi dimenzióját: a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterét egymás közötti, harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel fennálló kapcsolataik alakítása során. A figyelem hiányát részben igazolhatja, hogy hazánk uniós tagsága eredményeképpen külkapcsolataink jelentős része – legalábbis uniós jogi értelemben véve – internalizálódott.

Mivel azonban a politikai integráció jelenlegi dinamikája mellett nem kell tartanunk sem a tagállami külkapcsolatok, sem a nemzetközi jogi jogképesség gyors uniós abszorpciójától, a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterének problematikája tehát még sok évig biztosan velünk marad. Sőt, a nemzetközi közjog, az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatrendszerének kritikus kérdései várhatóan éleződni fognak. A lisszaboni szerződés bár ezen összetett kapcsolatrendszer jogi fundamentumait nem rendezte át, az EU új külkapcsolati hatásköreinek bizonytalansága és az uniós intézmények szokásos hatáskörnövelő étvágya számos olyan rendszerszintű feszültséget eredményezett, melyek feloldása szükségképpen az Európai Bíróságra (a továbbiakban: Bíróság) marad. A Bíróságnak a lisszaboni külkapcsolati intézményi kaósszal³ kapcsolatos, jelenleg bontakozó ítélkezési iránya⁴ pedig láthatóan tovább fogja gyengíteni a tagállamok nemzetközi jogi mozgásterét az EU hatásköreinek javára.

Következésképp, indokoltnak tűnik a tagállamok nemzetközi szerződéseire vonatkozó uniós jogot történeti-dogmatikai keretbe ágyazva áttekinteni, különös tekintettel a Bíróság jogfejlesztő tevékenységére. A jelen tanulmány erre tesz kísérletet.

2. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOG KAPCSOLATÁNAK RELEVÁNS KÉRDÉSEI

Az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolata az egyik legszélesebb körben tanulmányozott európai uniós alkotmányos, illetve nemzetközi közjogi kérdés.⁵ A két jogrendszer illeszkedésének visszatérően tárgyalt témái a jogelméleti premisszáktól a nemzetközi jog uniós jogi recepcióján, a kiváltott joghatásokon és a két rendszer közti hierarchián át az EU és tagállamok

1 BARANYAI Gábor: *Magyarország uniós jogi integrációja: főbb tendenciák és kiemelt jogi ügyek* = szerk. MARJÁN Attila: *Magyarország első tíz éve az Európai Unióban*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014.

2 SZABÓ Marcel: *A nemzetközi jog és az európai jog főbb kapcsolódási pontjai*, PKKE Habilitációs Füzetek, Budapest, 2012, 3.3–3.4. fejezet. Forrás: https://alumni.ppke.hu/uploads/files/szabo_marcel_tezisek_2012.pdf (2015. 01. 20.).

3 SZABÓ Erika Márta: *Background Vocals: What Role for the Rotating Presidency in the EU's External Relations post-Lisbon?* College of Europe, EU Diplomacy Papers, Brugge, Natolin 5/2011. Forrás: http://aei.pitt.edu/32319/1/EDP_5_2011_ErikaSzabo.pdf (2015. 01. 20.)

4 C-399/12. sz. ügy, Németország kontra Bizottság (EBTH-ban még közzé nem tett ügy). A Bíróság annak ellenére állapította meg a Nemzetközi Szőlészeti és Borászati Szervezet kapcsán a Bizottság koordinatív hatásköreit, valamint a tagállamok közötti egyeztetési kötelezettséget, hogy a szervezetnek az EU nem részese, csak egyes tagállamai, valamint hogy az nem hoz a tagok számára kötelező határozatokat.

5 Lásd pl.: Piet EECKHOUT: *EU External Relations Law*, OUP, Oxford–New York, 2011; Jan KLABBERS: *The European Union in International Law*, Pédone, Paris, 2012; Pieter Jan KUIJPER, Jan WOUTERS, Frank HOFFMEISTER, Geert de BAERE, Thomas RAMOPOULOS: *The Law of EU External Relations – Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, OUP, Oxford–New York, 2013.

mai szerződéskötési kompetenciájáig terjednek. Mivel végső célunk annak feltárása, hogy az EU-tagállamok nemzetközi szerződéses mozgásterét az uniós jog hogyan és milyen mértékben befolyásolja, ezért a lenti elemzés csak annyiban foglalkozik a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatának általános (elméleti) kérdéseivel, amennyiben ezekből a tagállamok közötti viszonylatban gyakorlati következtetések vonhatók le.

Ennek megfelelően először áttekintjük a nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatrendszerének alakulását az Európai Unió alapító szerződéseinek (a továbbiakban: Szerződések),⁶ majd a Bíróság jogfejlesztő tevékenységének tükrében. Ezt követően elemezzük a nemzetközi jog és az uniós jog közötti rangsor (hierarchia) kérdését, különös tekintettel a nemzetközi szerződések státuszára. Ezekből részletes következtetések vonhatók le a tagállamok nemzetközi szerződéseire nézve, mind harmadik országok és nemzetközi szervezetek viszonylatában, mind pedig *inter se*. Végül, kitérünk a tagállamok nemzetközi szerződéseik kikényszerítésének az uniós jog által elismert jogérvényesítési lehetőségeire.

3. A NEMZETKÖZI JOG ÉS AZ EURÓPAI UNIÓS JOG KAPCSOLATA A SZERZŐDÉSEK TÜKRÉBEN

1957-ben az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó (római) szerződés csak igen szűkszavúan rendelkezett a Közösség külső kapcsolatairól, illetve a nemzetközi joghoz való viszonyáról. Ezen szerződéses klauzulák az EUMSZ-ban máig szinte változatlanul szerepelnek. Ezeket lényegesen csak a Szerződések 2007-es liszaboni módosítása bővítette. A nemzetközi jog és az uniós jog kapcsolatára vonatkozó legfontosabb hatályos szerződési rendelkezések az alábbiak.

- Az EUSZ 3. cikk (5) bekezdése az Unió céljai, 21. cikke pedig az EU külső tevékenységére vonatkozó alapelvek között kimondja az Unió lojalitását a nemzetközi joghoz. Ezen cikkek szerint az Uniónak hozzá kell járulnia a „nemzetközi jog szigorú betartásához és fejlesztéséhez”, az Unió külső fellépésének alapja a nemzetközi jog.
- Az EUMSZ 216. cikk (2) bekezdése deklarálja, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések kötik annak intézményeit és tagállamait.
- Az EU nemzetközi szerződéseit az EUMSZ 218. cikk (1)–(10) bekezdés által leírt módon köti meg. A nemzetközi szerződés megerősítésére mindig az Unió jogi aktusának elfogadásával kerül sor. Az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az Európai Parlament, a Tanács vagy az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) a Bíróság előzetes véleményét kérje, ha felmerül annak gyanúja, hogy a tervezett nemzetközi

6 Ezek: az Európai Unióról szóló Szerződés (a továbbiakban: EUSZ) és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ). Külön nevesítés hiányában az EUSZ-ba és az EUMSZ-ba beleértjük ezek előzményeit és módosító szerződéseit is, így az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó (római) szerződést (1957), az Egységes Európai Okmányt (1986), a maastrichti szerződést (1992), az amszterdami szerződést (1997), a nizzai szerződést (2001) és a liszaboni szerződést (2007). E körbe tartozik még az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó szerződés (1957) is. Közösség alatt az Európai Gazdasági Közösséget (1958–1993), illetve az Európai Közösséget (1993–2009) értjük. Eltérő hivatkozás hiányában Európai Unió alatt a jogelőd Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Közösséget is értjük. Ugyanez vonatkozik a „közöségi” és „uniós” jelzők használatára is.

megállapodás nem kompatibilis a Szerződésekkel. Negatív vélemény esetén a szerződéseket előzetesen módosítani kell a tervezett megállapodás megkötéséhez.

- A tagállamok nemzetközi jogi jogvitáinak rendezése kapcsán kiemelt szereppel bír az EUMSZ 344. cikke is. Ez kimondja, hogy a tagállamok a Szerződések értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogvitáikat kizárólag az uniós jog mechanizmusain keresztül rendezik.⁷
- Az EUMSZ 350. cikke látszólag jogtörténeti fosszília: az 1947-es Benelux-szerződés fenntartásának kereteiről rendelkezik. A 350. cikk azon kitételéből azonban, mely szerint a Benelux együttműködés csak annyiban maradhat fenn, amennyiben annak céljait az uniós integráció nem valósítja meg, fontos következtetések vonhatók le a tagállamok *inter se* nemzetközi szerződésai vonatkozásában.⁸
- Az EUMSZ 351. cikke a tagállamoknak a szerződés hatálybalépése, azaz 1958. január 1-je előtt, illetve később csatlakozó országok esetén: a csatlakozás előtt harmadik országokkal kötött szerződéseinek a joghatályáról rendelkezik.⁹ A cikk első bekezdése megerősíti a *res inter alios acta* elvét, azaz kimondja, hogy ezen nemzetközi szerződések hatályát az EUSZ és az EUMSZ rendelkezései nem érintik. A második bekezdés azonban erősen relativizálja ezen nemzetközi jogelv érvényesíthetőségét. Ez ugyanis rögzíti, hogy amennyiben egy vagy több tagállam és harmadik ország(ok és nemzetközi szervezetek) közötti megállapodások nem egyeztethetők össze a Szerződésekkel, akkor az érintett tagállamoknak „megfelelő lépéseket” kell tenniük a kompatibilitás megteremtésére.¹⁰

Fontos hangsúlyozni, hogy bár a 351. cikk megfogalmazása évtizedek óta változatlan, annak tartalma korántsem statikus. Az EU fokozatosan bővülő külső hatáskörei, valamint az uniós jog változása a tagállamokat visszatérően az Unión kívüli szereplőkkel kötött nemzetközi megállapodásaik felülvizsgálatára kötelezik.¹¹

4. AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG JOGFEJLESZTŐ TEVÉKENYSÉGE: A NEMZETKÖZI JOG RECEPCIÓJA VERSUS AUTONÓM ELKÜLÖNÜLÉS?

4.1. Jogalkalmazási dilemmák

Mivel az európai integráció céljainak jelentős része a kezdetektől *per definitionem* nemzetközi jellegű volt, viszont ezeket a Közösség, majd az Unió egy *sui generis* új normarendszer,

7 Az EUMSZ 344. cikknek a tagállami fórumválasztás szabadságára gyakorolt korlátairól lásd a VII. fejezetet.

8 A Benelux-szerződésre vonatkozó cikkből a tagállamok közti nemzetközi szerződésekre levonható következtetésekről lásd a VI. fejezetet.

9 A tagállamok csatlakozás előtti nemzetközi szerződéseiről lásd a VI. fejezetet.

10 E tárgykörhöz kapcsolódó, sajátos kötelezettséget állapít meg az Euratom-szerződés. Ennek 106. cikke előírja, hogy az atomenergia területén való együttműködésről valamely harmadik állammal kötött korábbi megállapodások kapcsán a tagállam köteles a Bizottsággal közösen tárgyalásokat folytatni ezzel a harmadik állammal annak érdekében, hogy az ilyen megállapodásból eredő jogokat és kötelezettségeket a lehetőségekhez mérten az Atomenergia Közösség vegye át.

11 Magdalena LIČKOVA: *European Exceptionalism in International Law*, European Journal of International Law, Vol. 19. No. 3, 2008, 463–490, 474.

nem pedig a nemzetközi közjog keretei között kívánta megvalósítani, a nemzetközi jog és a bontakozó közösségi jog konfliktusa szükségszerű volt.¹² A szerződésből fakadó egyértelmű jogi iránymutatás hiányában a két jogrendszer kapcsolatának kibontása azonban szükségképpen a Bíróságra hárult.¹³

A Bíróság e tárgyban folytatott több évtizedes ítélkezési tevékenységének jogpolitikai megítélése korántsem egyértelmű. Egyrésztől a Bíróság markánsan nyitott, monista megközelítést követve megalapozta a nemzetközi jog széles körű európai jogi recepcióját, kiindulópontként hangsúlyozva, hogy a nemzetközi jog az uniós jog szerves részét képezi.¹⁴ Másrésztől, a két jogrendszer találkozásának értékelése során folyamatosan jelen volt a Bíróság törekvése az Unió sajátos konstitucionális rendszerének, így különösen a Van Gend en Loos¹⁵ és a Costa kontra ENEL¹⁶ ügyekben lefektetett autonómia koncepciónak a védelmére.¹⁷

Az EU tehát a nemzetközi jogot saját jogrendszerének ismeri el, azonban ez a recepció minden esetben az EU-s jog saját, autonóm szabályai szerint történik. Ahogy a témában kiemelt figyelmet kapott Kadi-ügy¹⁸ főtanácsnoka fogalmazott: „[a] nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át”.¹⁹ Ez a tudatosan fenntartott kettősség kellő játéktérrel biztosított a Bíróság számára aktuális jogpolitikai megfontolásainak megfelelő ítéletek meghozatalára.²⁰

Ez azonban korántsem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy a Bíróságnak az uniós jog és a nemzetközi jog kapcsolatát kibontó jogfejlesztő tevékenysége kéz a kézben járt a közösségi jog és a nemzeti jogrendszerek viszonyrendszerét meghatározó doktrinális ítélkezésével. Ahogy a Bíróság az AETR-ügyben kifejtette: „a szerződés rendelkezései végrehajtásának tekintetében a Közösség belső intézkedéseinek rendszere nem választható el a külső kapcsolatainak rendszerétől”.²¹ Ennek elsődleges oka, hogy a Kupferberg-ítélet szerint az Unió által elismert nemzetközi szerződések alkalmazása során a tagállamok elsősorban az Unió felé

12 Erre a leginkább evidens példa a vámunió kérdése volt. A Közösség egyik deklarált fő célkitűzése ugyanis a vámunió megteremtése volt, amely szükségképpen beleütközött az alapító tagállamok által is megerősített GATT megállapodásnak a diszkriminációt tiltó rendelkezéseibe. Uo. 472.

13 Peiter Jan KUIJPER: „It Shall Contribute to ... the Strict Observance and Development of International Law...” – *The Role of the Court of Justice = The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2013, 591.

14 Christine KADDOUS: *Effects of International Agreements in the EU Legal Order* = szerk. Marise CREMONA, Bruno de WITTE: *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, 293.

15 C-26/62. sz. ügy, Van Gend en Loos, EBHT 1963 1.

16 C-6/64. sz. ügy, Costa/ENEL, EBHT 1964 01141.

17 Marise CREMONA: *External Relations and External Competence of the European Union: the Emergence of an Integrated Policy* = szerk. Paul CRAIG, Gráinne de BÚRCA: *The Evolution of EU Law*, OUP, Oxford–New York, 2011, 244.

18 C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. egyesített ügyek, Kadi és Al Barakaat, EBHT 2008 I-06351.

19 M. Poires Madura főtanácsnok indítványa, C-402/05. P. sz. ügy, Kadi, EBHT 2008 I-06372, 24. pont.

20 Judicael ETIENNE: *Loyalty Towards International Law as a Constitutional Principle of EU Law?* Jean Monnet Working Paper NYU School of Law, New York, 03/11, 7.

Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/11/110301.html (2014. 07. 31.).

21 C-22/70. sz. ügy, Bizottság kontra Tanács (AETR), EBHT 1971 00263, 19. pont.

tartoznak elszámolással, nem pedig a többi (nem uniós) szerződő partner irányában.²² Az az a nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogban primer belső jogi kérdés. Az alábbiakban a két, egymással versengő ítélkezési vonulatból levonható, témánk kapcsán releváns következtetéseket foglaljuk össze.

4.2. A nemzetközi jog recepciója

A Bíróság esetjogának vitathatatlanul domináns iránya a nemzetközi jog primátusából kiindulva alapozta meg annak uniós jogi recepcióját. A Bíróság ezekben az ítéletekben a nemzetközi jog uniós tiszteletét, illetve a nemzetközi egyezményeknek az uniós jogban betöltött meghatározó szerepét hangsúlyozta.²³ Az idesorolható legfontosabb ítéletek és doktrinális megállapítások közül említést érdemel a Haegeman-ügy,²⁴ melyben a Bíróság kimondta, hogy a Közösség által a szerződés alapján kötött nemzetközi szerződések – hatálybalépésüktől – a közösségi jog szerves részét képezik. Más szóval: a nemzetközi szerződések külön jogi aktus nélkül, automatikusan fejtik ki hatásukat az uniós jogrendben. Ahogy a Kupferberg-ítéletben²⁵ a Bíróság kifejtette, ennek egyenes következménye, hogy mivel a Közösség által kötött szerződések kötik az intézményeket és a tagállamokat, a nemzeti jogalanyok – bizonyos korlátok között²⁶ – szabadon hivatkozhatnak ezekre az uniós és nemzeti bíróságok előtt. Kifejezetten a nemzetközi jog és a közösségi jog kapcsolatáról rendelkezett a Bíróság az 1992-es Poulsen-ítéletben,²⁷ amikor kimondta, hogy a Közösség köteles hatáskörei gyakorlása során tiszteletben tartani a nemzetközi jogot, és – ebből következően – másodlagos jogi aktusait a releváns nemzetközi egyezménnyel összhangban értelmezni. A nemzetközi szokásjognak az uniós jogrendben betöltött helyét jelezte ki a Bíróság a Racke-ítéletben,²⁸ amikor elvi éllet mondta ki a nemzetközi szokásjog szabályainak eseti uniós jogi alkalmazhatóságát.

Bár a széles körű nemzetközi kritikát kiváltó Kadi-²⁹ és Intertanko³⁰-ügyek joggal vetették fel a Bíróság addig ismert befogadó esetjogától való tartós távolodás félelmét,³¹ a

22 C-104/81. sz. ügy, Kupferberg, EBHT 1982 03652, 13. pont.

23 Gráinne de Búrca: *The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi*, Jean Monnet Working Paper NYU School of Law, New York, 01/09, 9. Forrás: www.jeanmonnetprogram.org/papers/09/090101.html (2015. 01. 20.).

24 C-181/73 sz. ügy, Haegeman, EBHT 1974 449.

25 Lásd: Kupferberg-ügy 22. lj.

26 Így különösen, ha a hivatkozott rendelkezések feltétel nélküliek és kellően precízen megfogalmazottak, lásd: Kupferberg-ügy, 22. lj. 20. pont.

27 C-286/90. sz. ügy, Poulsen, EBHT 1992 I-06019.

28 C-162/96. sz. ügy, Racke, EBHT 1998 I-03655.

29 Kadi-ügy, 18. lj.

30 C-308/06. sz. ügy, Intertanko, EBHT 2008 I-4057.

31 Jan Willem van Rossem: *Interaction between EU Law and International Law in the light of Intertanko and Kadi: The Dilemma of Norms binding the Member States but not the Community*, CLEER Working Papers, 2009/4, T.M.C. Asser Institute, The Hague, 2–5. Forrás: www.asser.nl/upload/documents/11172009_42019clee09-4comb.pdf (2015. 10. 26.)

2011 decemberében elbírált Air Transport Association³² ügyben a Bíróság szinte didaktikus részletességgel erősítette meg a nemzetközi jog uniós inkorporációjának korábban kifejtett tételeit.

4.3. Az uniós jog autonómiája

A fentiekől eltérő, az uniós jog recepcióját relativizáló ítélkezési irány vagy az Unió által elismert (tipikusan szabadkereskedelmi tárgyú) nemzetközi szerződések uniós jogi hivatkozhatóságát igyekezett korlátozni (Schlüter,³³ Chiquita Italia,³⁴ Portugália kontra Tanács ügyek³⁵), vagy pedig magának a nemzetközi jog uniós jogi érvényesülését kívánta markáns korlátok közé szorítani (Kadi-ügy).

Témánk szempontjából különösen a már többször hivatkozott Kadi-ügy érdemel említést. A Kadi-ítéletben a nemzetközi jog irányában megjelenő korlátozó bírósági megközelítés dogmatikai kiindulópontja ugyanis az uniós jogrend autonómiájának tétele és az uniós jog egységes alkalmazásának imperatívusza volt. A Bíróság érvelése szerint ugyanis az uniós jog *per definitionem* egy zárt (autonóm) rendszer, melynek a tagállamok irányában fennálló belső és a nemzetközi közösség irányában fenntartott külső korlátozások adják a legfőbb jogrendszeri sajátosságait.³⁶ Ezt az autonómiát nem lehetne fenntartani, ha a tagállamok belső jogi aktusaikkal vagy nemzetközi kötelezettségvállalásaikkal az uniós alkotmányos jogrend sajátosságait (így az uniós szinten elfogadott normákat) meg tudnák változtatni.³⁷

Más szóval: a fenti általános jogrendi autonómia koncepció szükségképpen következménye a nemzetközi jog érvényesülésének a közösségi jog által történő korlátozhatósága. Így „[a] nemzetközi jog és a közösségi jogrend viszonyát maga a közösségi jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak a Közösség alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át”.³⁸ A Bíróság értelmezésében ebből logikusan következik, hogy „az EK Szerződés[t] ... nemzetközi megállapodás nem sérthet”.³⁹ Mint tehát a

32 C-366/10. sz. ügy, Air Transport Association, EBHT 2011 I-13755.

33 C-9/73. sz. ügy, Schlüter, EBHT 1973 1135.

34 C-469/93. sz. ügy, Chiquita Italia, EBHT 1995 I-4533.

35 C-149/96. sz. ügy, Portugália kontra Tanács, EBHT 1999 I-8395.

36 Az uniós jog autonómiájának részletes tárgyalása nem célja a jelen dolgozatnak. Ezért csak az elkülönült jogrendi jelleg számunkra néhány fontos következményére utalunk. Ezeket a téma monográfiája – René Barents – az alábbiakban foglalja össze: (a) a Szerződések képezik az uniós jogrend egyetlen és kizárólagos alapját, (b) eképp az uniós jog végrehajtása is csak a Szerződések által létrehozott intézményi keretek között, illetve az azokban lefektetett szabályok és elvek mentén képzelhető el; (c) ebből következően az uniós jog joghatásai (hatálya) nem módosíthatók sem valamely nemzeti, sem a nemzetközi jog által, hacsak az uniós jog ezt kifejezetten vagy implicit módon lehetővé teszi; (d) az uniós jog tagállamok területén történő érvényesülését így semmiképpen sem a nemzeti jogrend szabályai határozzák meg. René BARENTS: *The Autonomy of Community Law*, Kluwer, The Hague, London–New York, 2004, 11–12.

37 A Bíróság 2/91. sz. véleménye, EBHT 1993 I-1061. 11. pont.

38 M. Poirés Madura főtanácsnok indítványa, 19. lj.

39 Kadi- és Al Barakaat-ügy, 18. lj. 316. pont.

– De Búrca szerint egyenesen „soviniszta és szűklátókörű”⁴⁰ – Kadi-ítélet demonstrálja, az uniós jog autonómiája végső soron az ENSZ Biztonsági Tanácsa határozatának uniós végrehajtását is megakadályozhatja, egyes szerzők szerint megkérdőjelezve a nemzetközi jog egyik rendszeralkotó premissáját.⁴¹

5. AZ UNIÓS JOG ÉS A NEMZETKÖZI JOG KÖZÖTTI HIERARCHIA

5.1. A hierarchia kérdése általában

Tekintettel arra, hogy elemzésünk végcélja azon kérdés megválaszolása, mi az uniós jog ernyője alatt a tagállamok nemzetközi jogi mozgástere, szükségképpen szót kell ejtenünk a két jogrendszer közötti hierarchiáról (rangsorrol) is. Hangsúlyozandó, hogy a lenti összefoglalás a két jogrendszer közötti kapcsolatnak csak a – számunkra releváns – uniós jogi olvasatát tartalmazza, amely nem szükségképpen egyezik a nemzetközi közjog domináns megközelítésével.⁴²

A téma monográfiája, Pieter Jan Kuijper a Szerződések releváns rendelkezéseit, valamint a Bíróságnak a két jogrendszer közötti hierarchiát értékelő ítéleteit és véleményeit egy összetett mátrixban osztályozza, melynek koordinátáit egyik oldalon a nemzetközi szerződések és a nemzetközi szokásjog, másik oldalon az elsődleges és másodlagos uniós jog adják.⁴³

5.2. A Szerződések és az EU által kötött nemzetközi szerződések

A Szerződések és az EU által kötött nemzetközi szerződések kapcsolatáról az EUMSZ 218. cikk (11) bekezdése egyértelmű felvilágosítást ad: az EU belső alkotmányos rendszere fellelhető áll az EU által kötendő nemzetközi szerződéseknek. Az EU ugyanis a Szerződésekbe ütköző nemzetközi megállapodást csak abban az esetben köthet meg, amennyiben azt – a Bíróság előzetes véleményének tükrében – megfelelően módosítja. Megjegyzendő, hogy a Szerződések ilyen célú prompt módosítása mind a mai napig pusztán elvi lehetőség maradt. Mindazonáltal – ahogy Kuijper megjegyzi – az korántsem precedens nélküli, hogy a Szerződéseket hosszabb távon a Bíróság véleményeiben kifejtett irányban módosít-

40 De BÚRCA: *i. m.*, 4.

41 ALBERT POSCH: *The Kadi case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?* Columbia Journal of European Law Online, Volume 15/2009, 4. Forrás: www.cjel.net/wp-content/uploads/2009/03/albertposch-the-kadi-case.pdf (2015. 01. 20.).

42 A klasszikus meghatározása szerint ugyanis a nemzetközi jog elsőbbsége a nemzetközi jog egyik fő szervező elve, amely annak valamennyi ága kapcsán – így akár az uniós jog kapcsán is – alkalmazandó. Lásd: G. FITZMAURICE: *The General Principles of International law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, 92 Recueil des cours (II) (1957), Académie de Droit International de la Haye, 85. Említést érdemel, hogy korántsem kivételes, hogy egy nemzeti jogrendszer csak korlátozottan ismeri el a nemzetközi jog feltétlen elsőbbségét. Lásd: ANDRÉ NOLLKAEMPER: *Rethinking the Supremacy of International Law*, Amsterdam Center for International Law, Working Papers 2009, 5–11. Forrás: <http://ssrn.com/abstract=1336946>. (2014. 07. 31.)

43 KUIJPER: *i. m.*, 597–601.

sák a tagállamok.⁴⁴ Összefoglalva: saját konstitucionális rendszere kapcsán az EU nem ismeri el külső szabályok primátusát.

5.3. Az EU másodlagos joga és az EU által kötött nemzetközi szerződések

Az EU másodlagos joga és az EU által kötött nemzetközi szerződések közötti kapcsolatról szintén az EUMSZ ad iránymutatást. A 216. cikk (2) bekezdése szerint ugyanis az EU által megkötött nemzetközi egyezmények kötik az EU intézményeit és tagállamait. A már említett Kupferberg-ügyben a Bíróság egyértelművé tette, hogy ezek a nemzetközi szerződések az uniós jog szerves részét képezik. Ez főszabály szerint vonatkozik a nemzetközi szerződés által létrehozott testületek kötelező jellegű határozataira is.⁴⁵ Mindezek következménye, hogy az EU által kötött nemzetközi szerződések és az ezzel esetlegesen ellentétes uniós jogi norma esetén a nemzetközi szerződés elsőbbséget élvez. Ennek gyakorlati következménye, hogy „az uniós jogi aktus érvényességét érintheti, ha ez az aktus összeegyeztethetetlen a [z Unió által kötött megállapodásokban foglalt] nemzetközi jogi szabályokkal”.⁴⁶

A Bíróság esetjoga alapján egy uniós jogi norma érvénytelenségére elvben bárki hivatkozhat a nemzeti bírósági eljárás keretében – azaz a nemzetközi jog és a belső uniós jog konfliktusa széles körben vizsgálható –, azonban a nemzeti bíróságoknak nincs hatáskörük a kérdés megítélésére. Az érvénytelenség kérdését – előzetes döntéshozatali eljárás keretében – csak a Bíróság bírálhatja el a nemzeti bíróság felterjesztése alapján. Fontos szűkítés továbbá, hogy a nemzetközi szerződéseknek a másodlagos joggal szembeni közvetlen hivatkozhatóságát a Bíróság csak szigorú korlátok között ismeri el.⁴⁷

5.4. A nemzetközi szokásjog és az uniós jog

A nemzetközi szokásjog és az uniós jog kapcsolata kevésbé egyértelmű. A már említett Poulsen- és a Racke-ügyek következménye, hogy a másodlagos uniós joggal szemben érvényre kell juttatni a nemzetközi szokásjogot. Ez azon általános tételből fakad, mely szerint az Uniónak hatáskörei gyakorlása során tiszteletben kell tartania a nemzetközi jogot. Így – a nemzetközi egyezményekhez hasonlóan – a nemzetközi szokásjogra is hivatkozni lehet az

44 KUIJPER: *i. m.*, 597. A Szerződések más nemzetközi szerződések tükrében való felülvizsgálatára példa a közös kereskedelempolitikára vonatkozó szerződési rendelkezések módosítása amszterdami, a nizzai és a lisszaboni szerződés keretében a Bíróság 1/94. sz. véleménye tükrében (EBHT 1994 I-05267) vagy az EUSZ 6. cikk új – a lisszaboni szerződés által bevezetett – (3) bekezdése az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez való csatlakozásról, a Bíróság 2/94. sz. véleménye (EBHT 1996 I-01759) tükrében.

45 C-192/89. sz. ügy, Sevince, EBHT 1990 I-03461.

46 Air Transport Association ügy, 32. lj. 50–55. pont.

47 Így különösen, a Bíróság csak akkor vizsgálja egy uniós jogi norma nemzetközi szerződéssel való összhangját, ha (a) az kötelezi az Uniót, (b) az „a nemzetközi szerződés természetével és rendszerével nem ellentétes”, (c) a szerződés kérdéses rendelkezései feltétel nélküliek és kellően pontosak, így a hivatkozott rendelkezés „világos és pontosan meghatározott kötelezettséget tartalmaz, amelynek végrehajtása vagy hatálya semmilyen későbbi aktusnak nincs alárendelve”. Lásd: *uo.*

uniós jogi aktusok érvényességének megítélése kapcsán.⁴⁸ A nemzetközi szokásjog ilyen alkalmazhatósága azonban korántsem horizontális, azt egy-egy esetkör kapcsán a Bíróság egy erősen szűk jogértelmezési kritériumrendszer alapján egyedileg bírálja el.⁴⁹

Ezzel szemben az elsődleges jog és a nemzetközi szokásjog kapcsolatáról nincs bírósági diktum. Kuijper véleménye szerint azonban az autonómia koncepció következetes védelme tükrében nem látszik reálisnak olyan bírósági ítélet, amely – ellentétben az EUMSZ 218. cikk (11) némiképp analóg rendelkezéseivel – elismerné a nemzetközi szokásjognak a Szerződések feletti szupremáciáját.⁵⁰

6. A TAGÁLLAMOK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI AZ UNIÓS JOG TÜKRÉBEN

6.1. A tagállamok nemzetközi szerződéseinek státusza az uniós jogban

Tagállami szerződések alatt a továbbiakban a tagállamok egymással, harmadik országokkal vagy nemzetközi szervezetekkel a nemzetközi jog alapján megkötött azon megállapodásokat értjük, melyek kapcsán az EU-nak nincs hatásköre a kérdésben, vagy fennálló osztott hatáskörét nem gyakorolja, és így nem válik maga is részes félle.⁵¹ Azaz nem tekintjük e körbe tartozónak azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyekhez az EU is csatlakozik, még akkor sem, ha egyébként annak akár valamennyi tagállam részese.

A tagállamok nemzetközi szerződéseivel kapcsolatos legfontosabb megállapítás, hogy az uniós jog nézőpontja szerint a tagállamok ilyenén kötelezettségvállalásai lényegében nemzeti jognak minősülnek.⁵² Ennélfogva az EU-s jog és a nemzetközi jog közötti, fent bemutatott hierarchia sem érvényesül a tagállamok nemzetközi szerződéseinek kapcsán. Ellenkezőleg, ezen tagállami megállapodások tekintetében automatikusan belépnek az uniós jog és a nemzeti jog kapcsolatát szabályozó jogelvek és mechanizmusok. Más szóval: a tagállamok nemzetközi szerződéseinek kapcsán érvényesül az uniós jog elsőbbsége, annak közvetlen hatálya, továbbá az előfoglalás és a lojális együttműködés elvei, melyek érvényesülését végső soron az Európai Bíróság ítélkező tevékenysége garantálja.⁵³ Ebből következik, hogy a tagállamok kötelesek az uniós jog céljainak megvalósítását veszélyeztető nemzetközi kötelezett-

48 Air Transport Association ügy, 32. lj. 101–102. pont.

49 A Bíróság ennek keretében először azt vizsgálja, hogy a hivatkozott nemzetközi jogi elvek, szabályok valóban elfogadottan a nemzetközi szokásjog részei (e tekintetben leginkább a már kodifikált, illetve a Nemzetközi Bíróság által ilyennek ítélt normákat fogadja el). Másodsorban a Bíróság mérlegeli, hogy az adott jogalanyok hivatkozhatnak-e, és ha igen, milyen mértékben a szokásjogi normára. Az uniós jogi aktus érvényessége kapcsán a nemzetközi szokásjogra a hivatkozási jogalap igen szűk, csak az alábbi konjunktív feltételek teljesülése esetén tekintett megalapozottnak: (a) a nemzetközi szokásjog alapján kétségre vonható, hogy az Unió hatáskörrel rendelkezett a belső jogi aktus elfogadására, (b) a szóban forgó aktus érintheti a jogalany uniós jogi jogosultságait vagy az számára uniós jogi kötelezettségeket keletkeztet. Ezek fennállása esetén a Bíróság csak azt vizsgálja, hogy (c) az uniós intézmények a nemzetközi szokásjog tükrében nem követtek-e el nyilvánvaló mérlegelési hibát. Lásd: uo. 107–110. pont

50 KUIJPER: *i. m.*, 601.

51 A hatásköri elhatárolásról lásd a következő alfejezetet.

52 VAN ROSSEM: *i. m.*, 17.

53 LIČKOVA: *i. m.*, 467., lásd még: IV. fejezet.

ségek vállalásától tartózkodni, valamint az EUMSZ 351. cikk értelmében a meglévő kötelezettségeiket felülvizsgálni, ideértve a meglévő szerződések szükségképpeni felmondását is.⁵⁴ A tagállamok szerződéseinek ezen státuszából következik továbbá, hogy annak rendelkezéseit – összeütközés hiányában is – az uniós joggal összhangban kell értelmezni, végrehajtani (harmonious interpretation).⁵⁵

6.2. A tagállamok nemzetközi szerződéskötési szabadságának általános korlátai

Az uniós jog autonómia koncepciójának egyik sarokköve, hogy az Európai Unió tagállamai egymás között, valamint harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel csak akkor köthetnek nemzetközi szerződéseket, ha egyébként ez nem sérti az Unió hatásköreit.⁵⁶ Ellenkező esetben ugyanis a tagállamok egyoldalú aktusaikkal tudnák befolyásolni az Unió jogrendjét.

A Bíróság az Unió hatásköreit többszörösen is kiterjesztő módon értelmezi. Nemcsak akkor állapítható meg ugyanis az EU külkapcsolati hatásköre, ha erre a Szerződések kifejezetten felhatalmazzák. A már említett AETR-ügyben lefektetett doktrína alapján ilyen külső hatáskör egyéb szerződéses rendelkezésekből, illetve másodlagos jogi aktusokból is levezethető.⁵⁷ Így különösen a tagállamok nem köthetnek a Szerződés vagy a másodlagos jog által létrehozott szakpolitikákkal ellentétes nemzetközi megállapodásokat, mivel csak az EU alkalmas arra, hogy ilyen közös szabályok megléte esetén azok külső dimenziói kapcsán is jogi kötelezettségeket vállaljon. További szűkítés, hogy teljes vagy részleges uniós jogharmonizáció esetén a tagállamok akkor sem vállalhatnak nemzetközi szerződéses kötelezettségeket, ha egyébként az uniós szabályok és a kérdéses nemzetközi szerződéses szabályok között nincs ellentmondás.⁵⁸ Sajátos korlát, hogy a Bíróság szerint akkor is uniós jogi kompetenciát

54 Ilyen egyértelmű utasítást adnak a csatlakozási szerződések is. Lásd a Cseh Köztársaság, Észt Köztársaság, Ciprusi Köztársaság, Lett Köztársaság, Litván Köztársaság, Magyar Köztársaság, Máltai Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Szlovén Köztársaság és Szlovák Köztársaság csatlakozásának feltételeiről, valamint az Európai Unió alapját képező szerződések kiigazításáról szóló okmány 6. cikk (10) bekezdését.

55 Paul CRAIG, Gráinne de BÚRCA: *EU Law*, OUP, Oxford–New York, 2007, 189.

56 Ez alól sajátos kivétel, amikor a tagállamok uniós hatáskörben tartozó kérdésben azért válnak részesévé egy többoldalú megállapodásnak, mert maga a kérdéses nemzetközi szerződés nem teszi lehetővé, hogy az EU maga is szerződő fél legyen (pl. az 1973-as egyezmény a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről – CITES). Ezek a megállapodások nem válnak az EU-s jog részévé, azonban a Bíróság egyre inkább a végrehajtásukra elfogadott uniós jog értelmezési forrásként tekint rá. Lásd: LIČKOVA: *i. m.*, 606–607.

57 AETR-ügy, 21. lj. 28. pont.

58 Erre példa az ún. a tagállamok által kötött kétoldalú „nyitott égbolt” légiforgalmi megállapodások uniós jogi összeegyeztethetetlenségének megállapítása (C-466/98. sz. ügy, Bizottság kontra Egyesült Királyság, EBHT 2002 I-09427; C-467/98. sz. ügy, Bizottság kontra Dánia, EBHT 2002 I-09519; C-468/98. sz. ügy, Bizottság kontra Svédország, EBHT 2002 I-09575; C-469/98. sz. ügy, Bizottság kontra Finnország, EBHT 2002 I-09627; C-472/98. sz. ügy, Bizottság kontra Luxembourg, EBHT 2002 I-09741; C-475/98. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2002 I-09797; C-476/98. sz. ügy, Bizottság kontra Németország, EBHT 2002 I-09855).

sért egy harmadik féllel kötött megállapodás, ha az aktuálisan nem, de a jövőben akadályozhatja egy potenciális új uniós intézkedés tagállami végrehajtását.⁵⁹

Az uniós hatáskörök védelme érdekében az elsődleges és másodlagos jog egyes ügýtípusok kapcsán előírja a tagállami szerződések uniós kompatibilitásának vizsgálatát. Ennek tipikus eszköze az Európai Bizottság részére történő előzetes vagy utólagos bejelentés. Egyes megállapodások kapcsán – pl. az Euratom-szerződés hatálya alá tartozó, harmadik felekkel kötendő nemzetközi szerződések – a Bizottság jóváhagyása érvényességi feltétel (azaz vétőjoga van a hatálybalépés tekintetében).⁶⁰ Más megállapodásokat elegendő a Bizottságnak (vagy/és a tagállamoknak) bejelenteni, melyet szükség szerint konzultáció követ (pl. a tagállamok kereskedelmi tárgyú megállapodásai,⁶¹ a közbeszerzés alól mentes beruházások nemzetközi szerződés alapján történő megvalósítása⁶² stb.). Természetesen a Bizottság a bejelentésre tekintet nélkül bármikor vizsgálhatja a tagállamok nemzetközi szerződéseinek uniós jogi megfelelését, és eljárhat annak kikényszerítése érdekében.

6.3. Egy sajátos aleset: a tagállamok egymás közötti nemzetközi szerződései

A tagállamok nemzetközi szerződéseinek sajátos csoportját képezik az egymással kötött megállapodások. Az EUMSZ a kérdésről nem rendelkezik, mindazonáltal Kuijper szerint a Benelux Gazdasági Unió fennmaradásáról rendelkező 350. cikk általános útmutatóként értelmezhető a tagállamok egymás közötti szerződéskötési mozgástere tekintetében. Ez a cikk kimondja, hogy az 1948-ban meginduló Benelux unió csak annyiban maradhat fenn, amennyiben annak céljai a Szerződések alkalmazásával nem valósulnak meg. Itt tehát már nem arról van szó, hogy az uniós jog – korlátok között bár, de – elismeri a tagállamok szerződéskötési mozgásterét az uniós jog által aktuálisan le nem fedett területeken, hanem a tagállamok két- vagy többoldalú együttműködésének céljai sem lehetnek átfedésben a Szerződések céljaival. Más szóval: a tagállamok együttműködése csak a Szerződések keretei között tolerálható.⁶³

A kérdéskör további permutációját jelenti az az eset, amikor a tagállamok által kötött megállapodásoknak harmadik országok vagy nemzetközi szervezetek is részes felei, az EU ellenben nem (ilyen szerződéseknek a tagállamok máig nagy számban részesei). A Bíróság igen korán, már 1961-ben nyilvánvalóvá tette, hogy a tagállamok egymás közötti viszonyaikban nem hivatkozhatnak (korábbi) nemzetközi megállapodásokra.⁶⁴ Ezek az egyezmények,

59 Az uniós jog ilyen hipotetikus sérelmére alapítva állapította meg a Bíróság pl. a tagállamok harmadik országokkal kötött kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásainak inkompatibilitását (C-205/06. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2009 I-0130; C-249/06. sz. ügy, Bizottság kontra Svédország, EBHT 2009 I-01335; C-118/07. sz. ügy, Bizottság kontra Finnország, EBHT 2009 I-10889).

60 Euratom-szerződés 103. cikk.

61 A Tanács 74/393/EGK határozata a tagállamok és harmadik országok közötti együttműködési megállapodáshoz szükséges konzultációs eljárás létrehozásáról.

62 Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, 15. cikk.

63 KUIJPER: i. m., 591.

64 C-10/61. sz. ügy, Bizottság kontra Olaszország, EBHT 1962 I., II. rész B. pont.

amennyiben az uniós joggal nem összeegyeztethetőek, csak harmadik országok viszonylatában értelmezhetőek.⁶⁵

7. A FÓRUMVÁLASZTÁS KORLÁTAI

A nemzetközi jog és az európai uniós jog együttes alkalmazásának járulékos gyakorlati kérdése, hogy a tagállamok milyen keretek között, így elsődlegesen: mely bírói fórum előtt tudják egymással fennálló nemzetközi jogi vitás kérdéseiket rendezni. Mint említettük, a Bíróság egyértelmű értelmezési tendenciája az, hogy – az EU jogalkotási tevékenységének túlnyomó többségét lefedő – osztott hatáskörök kapcsán akkor is korlátozza a tagállamok szerződésalkötési képességét, ha egyébként a területet aktuálisan nem fedi le uniós szabályozás.⁶⁶ Ennek tükrében számtalan olyan eset merülhet fel, amikor egy adott nemzetközi megállapodás uniós jogi státusza, illetve a joghatósággal rendelkező fórum nem állapítható meg egyértelműen. Értelemszerűen ez a tagállamok számára jelentős gyakorlati nehézségeket okozhat.

Az erős autonómia koncepcióra tekintettel nem meglepő a Bíróságnak a fenti problematikára adott válasza: az uniós jog részévé vált nemzetközi jogi normák alapján eldöntendő vitás kérdések rendezése céljából a tagállamok nem vehetnek igénybe más bírói fórumot, mint magát a Bíróságot. A tárgyban precedenst teremtő MOX Plant-ítélet⁶⁷ – melynek tárgya az volt, hogy vajon Írország kérheti-e az Egyesült Királysággal szemben az EU által is megerősített ENSZ Tengerjogi Egyezmény alapján fennálló jogvitájának eldöntését az Egyezmény vitarendezési fórumától – ugyanis a tagállamok számára mindenféle alternatív fórum igénybevételét kizárja. Az EUMSZ 344. cikkére alapított érvelés szerint ellenkező esetben ugyanis csorbulna a Bíróságnak az uniós jog értelmezésére fennálló monopóliuma, amely az európai integráció egyik alkotmányos szervező elve.⁶⁸

Nem nehéz belátni, hogy ez a megközelítés mind a tagállamok, mind harmadik felek számára jelentős tájékoztatói és jogalkalmazási bonyodalmat okozhat.⁶⁹ Különösen igaz ez a tagállamok és harmadik felek részvételével fenntartott multilaterális szerződések kapcsán. Először is, minden olyan esetben, amikor a Bíróság egy ilyen nemzetközi egyezménnyel kapcsolatos, tagállamok közti vitában eljár, egyfajta nemzetközi szuperbírósággént szükségképpen magához vonja olyan kérdések vizsgálatát, melyekben egyébként a részes felek akaratából más, gyakran specifikus szakértői háttérrel rendelkező bíróság jár(na) el. Tekintettel a nemzetközi bíraskodás erős precedens jellegére, a Bíróság minden ilyen esetben akarva-akaratlanul is extraterritoriális jogalkalmazást gyakorol, ugyanis ítéletének hatásait nehezen

65 C-286/86. sz. ügy, Deserbais, EBHT 1988 4907, 17–18. pont, C-147/03. sz. ügy, Bizottság kontra Ausztria, EBHT 2005 I-05969, 73. pont.

66 Lásd: VI. fejezet.

67 C-459/03. sz. ügy, Bizottság kontra Írország, EBHT 2006 I-4635.

68 Az ítélet részletes elemzéséről lásd SZABÓ Marcel: *i. m.*, 3.3.1 pont.

69 Jan Willem van ROSSEM: *The Autonomy of EU Law: More is Less?* = szerk. Ramses A. WESSEL, Steven BLOCKMANS: *Between Autonomy and Dependence*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2013, 38.

hagyhatják figyelmen kívül sem a harmadik részes felek, sem pedig az ügyben egyébként eljáró, joghatósággal bíró fórum.⁷⁰

A tagállamok számára további, mindenféleképpen „versenyhátrányt” jelentő következmény, hogy egymás közötti vitáikban csak az uniós jog által felkínált szűk vitarendezési eszközrendszert vehetik igénybe. Azaz az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárást kezdeményezhetik a Bizottságnál, vagy pedig az EUMSZ 259. cikk szerinti közvetlen keresettel élhetnek a vitában érintett más tagállammal szemben. A kötelezettségszegési eljárás azonban egészen más rendeltetésű jogintézmény, s mivel annak minden fázisában a Bizottság az ügy ura, ezért a tagállami fellépés eredménye szükségképpen bizonytalan. Az EUMSZ 259. cikke szerinti közvetlen kereset pedig az uniós jog legritkábban alkalmazott jogintézménye, amely számos jogi, politikai, szociológiai ok miatt strukturálisan alkalmatlan arra, hogy a tagállamok közötti vitarendezés rendes eljárásaként működjön.⁷¹ Ennek eredményeképp a tagállamok közötti vitás kérdésekben a tagállamok el vannak zárva a más részesek számára általában nyitva álló rugalmasabb, alternatív vitarendezési módszerektől és fórumoktól.

Kiemelendő azonban, hogy az Európai Bíróságnak a kizárólagos joghatóságra való törekvése a gyakorlatban csak korlátozottan tud érvényesülni. Tekintettel arra, hogy a nemzetközi jog különböző területei, valamint a bíróságok között nincs egyértelmű hierarchia⁷² – az uniós jog is csak saját tagállamaival szemben tud ilyet felállítani – a különböző nemzetközi jogi fórumok akár az uniós jog részének tekinthető (pl. nemzetközi jogi) kérdésekben is eljárhatnak.⁷³ Az ilyen esetek visszaszorítása érdekében a Bíróság – mint ezt a MOX Plant-ügyben láttuk – mindössze abban bízhat, hogy a Bizottság (esetleg egy más tagállam) kezdeményezi az érintett nemzetközi fórumhoz forduló tagállam uniós kötelezettségszegésének megállapítását.

70 SZABÓ Marcel: *i. m.*, 3.3 fejezet.

71 BARANYAI GÁBOR: *The Water Convention and the European Union: The Benefits of the Convention for EU Member States* = szerk. Attila TANZI, Owen MCINTYRE, Alexandros KOLLIPOPOULOS, Alistair RIEU-CLARKE, Rémy KINNA, Brill NIJHOFF: *The UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes*, Leiden, Boston, 2015.

72 A nemzetközi bíróságok hatásköri összeütközéseiről lásd: Nikolaos LAVRANOS: *Regulating Competing Jurisdictions Among International Courts and Tribunals*, Heidelberg Journal of International Law 68, 2008, 575–621, 576.

73 Így pl. a már említett MOX Plant-ügy egyik, Írország által kezdeményezett eljárásában az Atlanti-óceán északi körzete tengeri környezetének védelméről szóló (OSPAR) egyezmény alapján eljáró Állandó Választott Bíróság annak ellenére megállapította a joghatóságát, hogy az ügy jelentős mértékben az uniós jog alkalmazásáról szól (Permanent Court of Arbitration, Dispute Concerning Access to Information under Article 9 of the Oskar Convention, Ireland v. United Kingdom. Forrás: www.pca-cpa.org/showfile.asp?fil_id=447 (2014. július 31.)). Hasonlóan járt el az Állandó Választott Bíróság az Ijzeren Rijn-ügyben Belgium és Hollandia között (Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands, decision of 24 May 2005), ahol – kvázi tagállami bírósággént pozicionálva magát – úgy ítélte meg, hogy a vizsgált uniós (nem nemzetközi jogi alapú!) jogi kérdések kellően egyértelműek ahhoz (acte claire), hogy az Európai Bíróság bevonása nélkül maga is eljárhasson velük kapcsolatban. Forrás: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVII/35-125.pdf (2015. 10. 26.).

8. ÉRTÉKELÉS

A fentiekből látható, hogy bár a tagállamok uniós jog által elismert nemzetközi szerződéskötési képességére vonatkozó alapvető jogszabályi paraméterei évtizedek óta változatlanok, mégis a Bizottság fokozódó aktivitása alapján a Bíróság folyamatosan szűkítette a tagállamok tényleges mozgásterét. Ezt a folyamatot erősíti, hogy a lisszaboni szerződés alapján bővülnek az EU külkapcsolati hatáskörei és az Európai Külügyi Szolgálat felállításával újabb intézmény kíván a tagállamok rovására területet foglalni.

A tagállami szerződési szuverenitást meghatározó fontos mérföldkövek lesznek továbbá a szabadkereskedelmi megállapodások új nemzedéke kapcsán a Bíróság által elfogadott vélemények,⁷⁴ illetve esetleges ítéletek, melyek hosszú távon befolyásolhatják a tagállamoknak a további politikai integráció melletti elkötelezettségét.

A tagállami szerződéskötési képesség láthatóan a hatásköri és szuverenitásvita fontos elemévé vált, ekképp az EU politikai jövőjét meghatározó, alapvető politikai folyamatok középpontjába került.

⁷⁴ A Bizottság a tagállamok nyomására 2014. október 30-án a Bíróság véleményét kérte az EU–Szingapúr szabadkereskedelmi megállapodás kapcsán az EU és a tagállamok közötti hatásköri megosztás tisztázása érdekében (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1235_en.htm, 2015. 01. 20.).

CHINA'S REGIONAL POLICY – HOW IT COULD BENEFIT FROM THE EU EXPERIENCE

In the domain of regional policy there exist major differences between the EU and China as regards institutions, needs, policy considerations, tools and concrete measures. And yet, there are important lessons Chinese regional policy actors can learn from the EU experience. EU cohesion policy has clear boundaries, rules, institutions, and financial instruments. Cohesion policy in the EU has a longstanding and relatively stable institutional setup, and also stability in policy directions once these directions are established by the member states. A certain level of flexibility is also present. There is also a clear and stable regional demarcation regime to manage and control regional policy. Moreover designing and implementing regional policy in partnership with a broad spectrum of stakeholders (partnership), instead of applying a government dominated investment policy has important positive social and efficiency effects. This is important for China since it suffers from increasing domestic regional inequalities and contrary to large-scale regional policy measures, regional disparities tend to grow in the country while enjoying a high speed of economic growth.

KEYWORDS:

EU-China cooperation, regional policy, cohesion policy

• • • • •

1. INTRODUCTION

China indeed looks at the EU as a reference point in the domain of regional policy. The co-operation between China and the EU on regional policy already started ten years ago. In 2006 a memorandum of understanding on regional policy cooperation was signed between the European Commission and the National Development and Reform Commission (NDRC) to exchange information and share best practices in the field of regional policy. In 2009 it was amended to make room for a strategic cooperation in the field of innovation and on regional clusters. Based on this cooperation a comprehensive study comparing the key aspects of Chinese and EU regional policy was published in 2010 (EU-China Cooperative Research Programme on Regional Policy – Research Report of the Chinese Expert Group, March 2010.). In 2010 the European Commission launched CETREGIO, a Chinese European Training Series on Regional Policy. CETREGIO intends to offer

Chinese regional experts a source of reference for designing regional development policies focusing on regional policy legislation; statistical information systems; innovation and clusters; territorial cohesion; urban-rural linkages; and sustainable urban development. The programme also aims at strengthening links between European and Chinese regions. Since 2010 more than 220 Chinese decision makers from all 31 regions at provincial level have visited EU regional policy best practices sites. About 100 EU experts (officials, scholars and business representatives) have visited China for mutual exchanges. The EU-China Dialogue on Regional Policy Cooperation has also been set up, which helps direct contacts between regional and urban authorities in a decentralized way, including the participation of the private sector in the dialogue. The commonly agreed key themes for the work programme of the Dialogue for 2014 were sustainable urban development, the issue of large cities, and major urban challenges including energy efficiency, low carbon economy. Industrial clusters and enhancing innovation capacity of regions also made to the priority list. The EU Commission and the Chinese National and Reform Commission agreed to create a joint multiannual roadmap to frame the common work, moreover the Guangzhou Development Zone was selected as a pilot area of EU-China regional policy cooperation. Finally even the overarching “*EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*” includes a chapter on regional policy stressing the importance of the work done by the EU-China Dialogue on Regional Policy Cooperation and the need to continue direct contacts between regional policy authorities, joint research, training programmes and pilot projects. On 29 June 2015 a joint statement was signed by the national Development and Reform Commission and DG Regio (Directorate General for Regional and Urban Policy of the European Commission) in order to “comprehensively deepen EU-China regional policy cooperation. The joint statement acknowledges the positive effects of the cooperation since 2006, which helped know-how and expertise exchange but also concrete joint pilot actions between Chinese and European regions, but most importantly sets out a cooperation master plan for the future, including a multi-annual road map, a series of joint studies that could feed the preparation of China’s regional development policy. More interregional pilot actions are also foreseen as well as an innovation cooperation platform for cities and an increased level of personnel exchange and capacity building. Cooperation in regional policy has thus been well established and ongoing for a decade, the question is how relevant it is for the parties.

Since its reform and “opening up” policy began in the late 1970s, China has undoubtedly been one of the most rapidly growing countries in the world. Meanwhile, however, there are increasing concerns over social and political instability resulted from regional economic disparities and polarization. Increasing imbalances can be observed not only in the economic development, but also in incomes, the quality and accessibility of public services, the level of development of a liberal market economy and economic openness in general. The Chinese government has been impelled to implement a series of regional policy that aim at alleviating the regional disparities and promoting a coordinated regional development. However, after more than decades, how effective those measures are remains largely controversial.

EU regional policy is not a *perfect* model, especially when efficiency is concerned, but still has important lessons to offer to China. This is supported by the fact that there is now a decade long cooperation between the EU and China on exchanging know-how and good practice as demonstrated above. Having studied relevant official documents and also both European and Chinese scholarly works (see references in footnotes), we found that this know-how transfer (mostly from the EU towards China) is not focused enough, which is the result of the lack of an established list of priorities based on deficiencies in the Chinese practice. Therefore we looked for areas where suboptimal Chinese performance can be matched with a relevant EU good practice.

In this paper, we first evaluate the development of regional inequalities in China to shed light on whether regional policy measures have had a significant impact on reducing these inequalities. Furthermore, we will reveal four crucial factors that put a constraint on China's regional policy to result in a more balanced and less polarized pattern of regional development, and also propose how EU's experience may serve as reference points for improvement for China.

2. REGIONAL GAPS KEEP WIDENING IN CHINA

In 1999, the “Western Development Program” (or “Go West Strategy”) was launched to boost the economic development of 12 provinces in western China. It has been a top agenda for the Chinese government since the Tenth Five-Year Plan began in 2001. Not only large-scale capital investments but also abundant preferential policies have been provided in order to enhance the development of western China. During 2000–2007, central fiscal transfers to the West was as high as more than 1.5 trillion, other kinds of government investments were nearly 0.8 trillion.¹ In May 2010, the Central Work Conference decided to build the Kashgar special economic zones, hoping that Kashgar would become another Shenzhen and achieve the economic miracles Shenzhen once did.

After the earliest “Western Development Program”, China's government subsequently took a series of measures aimed at improving three other regions, namely the North-eastern, the Central and the Eastern region. According to different natural endowment each of them has specified goals. According to the 12th Five-Year Plan (2011–2015),² besides consistent

1 See more in: LIU Shenglong, WANG Yahua and HU Angang: *The Effect of Western Development Program and Regional Economic Convergence in China*, Economy Research, No. 9. 2009, 94–105.; and also LIU Jun, QIU Chang-rong: *Implementation Appraisal for Tax Preferential Policies in West China Development*, Modern Economic Science, Vol. 28. No. 4 Jul 2006, 64–71.

2 Part V of the 12th Five Year Plan: Optimizing the structure, accelerating the coordinated regional development and sound urbanization development. Translated version in English language, www.cbichina.org.cn/cbichina/upload/fckeditor/Full%20Translation%20of%20the%2012th%20Five-Year%20Plan.pdf

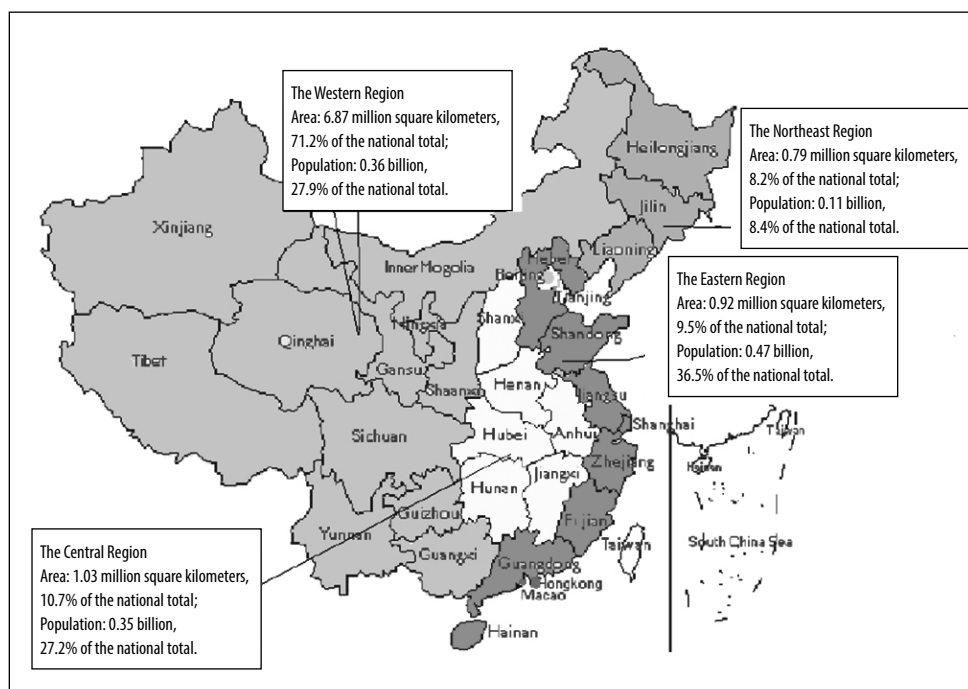
support to the development of Lao-Shao-Bian-Qiong areas³ (namely old revolutionary base areas, areas populated by ethnic minorities and border areas), great importance has been attached to four regions:

- *Western region: promote a new round of large-scale development.* According to the plan, infrastructure construction is the core strategy in developing western China, especially those related to water conservation and ecological projects, among which energy projects are top priorities. Besides, attentions should also be paid to the development of agriculture and tourism.
- *North-eastern region: revive the old industrial base.* Here the plan is to upgrade industry and the financial sectors, deepen the SOE reform,⁴ consolidate north-eastern area's role as the "national grain base", and generally restructure the resource-exhausted region.
- *Central region: acceleration of development.* Key policy objectives include consolidating the central region's role as the national grain production base, and also as the energy and raw material base; building a comprehensive center of modern equipment manufacturing and transportation; promoting the agglomeration of industry and population; strengthening the connection with surrounding cities.
- *Eastern region: Support the eastern region's leading role in economic development.* The main focus for this regional action is to encourage Eastern-China to participate in international cooperation and global competition, foster the development of strategic innovative sectors, modern services and cutting edge manufacturing, promote institutional innovation and reform in this region to achieve socialist-market-economy.

3 Lao-Shao-Bian-Qiong areas, is a fixed expression of the least developed places in China, composed of three situation – old revolutionary base areas, areas populated by ethnic minorities, and border areas – born with disadvantaged location and weak capacity to compete in the market, most of them lack natural resource or necessary infrastructure or money to develop their economy. In the modern history of China, the old revolutionary base areas are local strongholds established by the Communist Party of China and its revolutionary army, which were usually remote areas with mountainous or rough terrain far from the centre cities and extremely difficult for enemy forces to reach. These might be advantages for a revolution, but definitely are disadvantages for economic development. Therefore, after so many years since the Communist Party won the war and took the power, those old revolutionary base areas have still remained to be the least developed areas in contemporary China. Lao-Shao-Bian-Qiong area is a term defined economically, which is different from the four geographical regions mentioned later. According to statistics in 2004, more than 1000 counties in China are regarded as Lao-Shao-Bian-Qiong areas and enjoy preferential policies of the central government. www.360doc.com/content/10/1020/15/357883_62463925.shtml

4 The industrial base in north-eastern China had been the most important backbone of heavy industry for decades after the PRC established in 1949. Due to its rich natural resources such as coal and oil, north-eastern region played a key role in developing an integrated industry system in China. After the reform and opening up policy in the late 1970s, the share of north-eastern industrial base decreased from more than 15% to less than 10%, for which the main reason was that the monopolized SOEs were unable to adapt to the rule of market economy. Therefore, deepening the SOE reform has been a key to the revival of the industrial base in north-eastern China.

Figure 1 • Eastern, Central, Western and North-eastern China⁵



The basic goals of China's regional policy are to gradually narrow the regional disparities, equalize basic public services, highlight respective advantages of different regions, and deepen regional cooperation.

The question here is: How does it work? It is reasonable to expect a development at an observable level in the targeted regions, especially in the western, central and north-eastern areas, as a result of regional policy actions, yet whether these regions can develop fast enough to catch up with the East remains an open question. Among China's four region strategies briefly outlined above, the Western Development Program was the earliest, and it has the longest lifecycle to assess. Therefore, we take it as our case to study the effect of China's regional policy.

On the one hand, some researchers are optimistic about the Go West Strategy's role in reducing regional inequality. For example, by assessing Total Factor Productivity (TFP), Zhu, Yue and Li⁶ argued in their paper that the Go West Strategy has accelerated largely the growth of TFP in Western China from -0.9% up to 1.2% over the past ten years. The West has already surpassed the East in terms of TFP growth, and the regional

5 EU-China Cooperation Activity on "Regional Policy" Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version, December 2010, 53.

6 Zhu CHENGLIANG, Yue HONGZHI, Li TING: *A performance evaluation on the western region development: based on the total factor productivity perspective*, Studies in Science of Science, Vol. 27. No. 11. Nov. 2009, pp. 1663–1667.

technological gap has been narrowing due to the Go West Program. Besides, some indicators lend further support to the positive influences of the Go West Strategy. The growth rate of GDP increased from 7.2% in 1999 to 10.6% in 2004, and per capita GDP has also doubled in five years. Import-Export trade in the West grows by 19.5% annually, and Foreign Direct Investment (FDI) rises to a total of nearly 15 billion dollars. Since 2008 the economic growth rates of the central, western and north-eastern regions have surpassed that of the East. The growth rates of the eastern, central, western and north eastern regions in 2009 increased by 10.7%, 11.6%, 13.4% and 12.6%, with the western region ranking the highest of all.

But on the other hand, it is a fact that per capita GDP in western provinces accounts only for two thirds of the national average and less than 40% of that of the East. Many more scholars⁷ argued that the Go West Strategy could hardly alleviate interregional inequality and some⁸ even concerned that the “Go West Strategy” would finally turn out to be a “Go East process”. Programs, such as the West-East pipeline⁹ and the West-East electricity transmission project,¹⁰ speed up the process that natural resources and raw materials flow from the West to the East at artificially underestimate prices.¹¹ Scholars also criticize the Go West Strategy for over-focusing on infrastructure constructions and overlooking the significance of building soft-environment (such as improving legislations, providing an open market).¹²

First, Coefficient of variation (CV), Gini coefficient and Theil index are the three most commonly used and popular measures in the literature of China's regional inequality, which all reveal a similar trajectory of interprovincial inequality for the period 1978–2006. According to Figure 2, interprovincial inequality increased only slightly from about 1999 to 2004, and declined for two consecutive years from 2004 to 2006. The relative plateau of inequality reached in the late 1990s and the subsequent decline since 2004 hint at a downward trend of interprovincial inequality, possibly related to efforts such as the Western Development Program.

- 7 For example: YUE Liping, BAI Yongxin: *Performance evaluation on the strategy of western region development of China based on the difference between east and west regions using PCA*, Science Research Management, Vol. 29. No. 5. September 2008, 84–88. 岳利萍, 白永秀: 从东西部地区差距评价西部大开发战实施绩效—基于主成份分析法的视角, 《科研管理》第29卷第5期, 2008年9月; and LIU Shenglong, WANG Yahua and HU Angang: *The Effect of Western Development Program and Regional Economic Convergence in China*, Economy Research, No. 9. 2009, 94–105. 刘生龙、王亚华、胡鞍钢: 西部大开发成效与中国区域经济收敛, 《经济研究》2009年第9期; and also see in WANG Yan-mei: *The institutional factor of regional gaps*, Economic Science, No. 3. 2001, 5–13. 王燕梅: 东西部地区发展差距的制度因素分析, 《经济科学》2001年第3期
- 8 See YUE Liping, BAI Yongxin: *Performance evaluation on the strategy of western region development of China based on the difference between east and west regions using PCA*, Science Research Management, Vol. 29. No. 5. September 2008, 84–88.
- 9 A pipeline transmitting natural gas from western China to the East.
- 10 An electricity network transmitting electricity from Guizhou, Yunnan, Guangxi to Guangdong.
- 11 See LIN Yi-fu, LIU Pei-lin: *Chinese Development Strategy and Economic Convergence*, Economy Research, No. 3. 2003, 19–25.
- 12 LIU Shenglong, WANG Yahua and HU Angang: *The Effect of Western Development Program and Regional Economic Convergence in China*, Economy Research, No. 9. 2009, 94–105.

Figure 2 • Interprovincial inequalities in per capita GDP, 1978–2006¹³

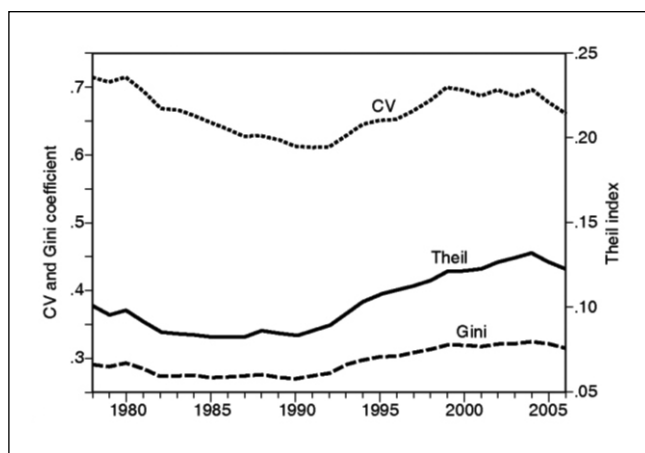
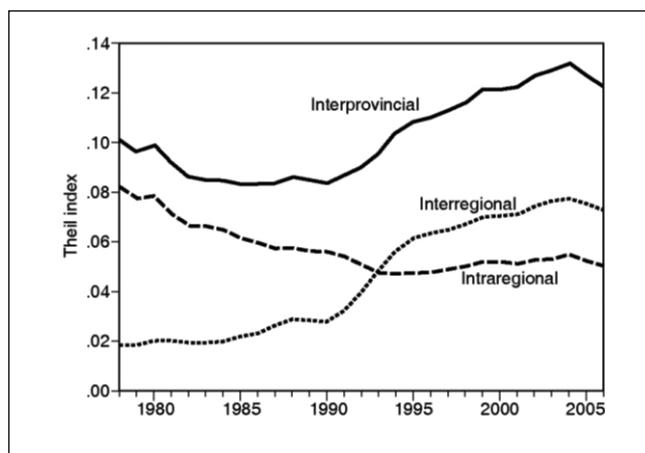


Figure 3 • Decomposition of interprovincial inequality, 1978–2006¹⁴



But when we dig deeper into the decomposition of the Theil index into its interregional (between-region) and intraregional (within-region) components (Figure 4), it is obvious that interregional inequality increased sharply and continuously during the period 1999–2004, and replaced intraregional inequality as the main determinant of changes in interprovincial inequality from 1993.

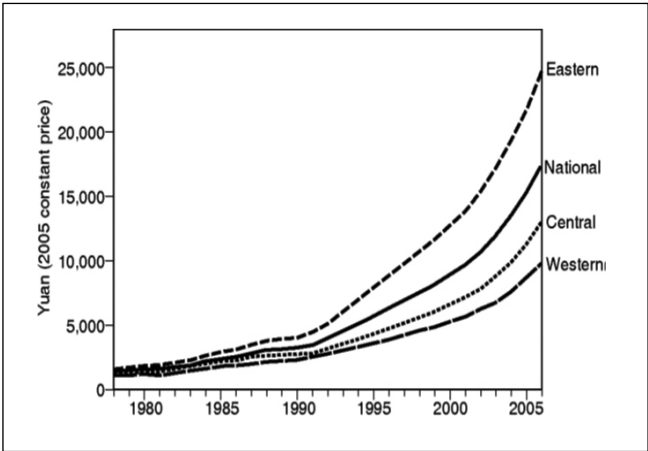
Second, per capita GDP is an indicator of the overall level of economic development. Figure 4 illustrates the eastern region's accelerated growth in per capita GDP from the 1990s.

13 C. Cindy FAN and Mingjie SUN: *Regional Inequality in China, 1978–2006*, Eurasian Geography and Economics, 49. No. 1. 2008, 7.

14 Ibid, 8.

As presented in the figure below, the gap between eastern provinces and the central and western regions continued to enlarge. This gap accounted for the increase in interregional inequality from the early 1990s.

Figure 4 • *Per capita GDP of China and its three regions, 1978–2006*¹⁵



Despite a smaller disparity in growth rate between the regions in recent years, the absolute disparities are still growing. The disparity in per capita GDP between the eastern and the western regions increased from RMB 14 885 to RMB 22 129 during 2005–2009.

Table 1 • *Relative Disparity and Absolute Disparity in per capita GDP*¹⁶

	1978	200	2009
Relative Disparity (times)	1.8	2.4	2.4
Absolute Disparity (times)	203	7120	17523

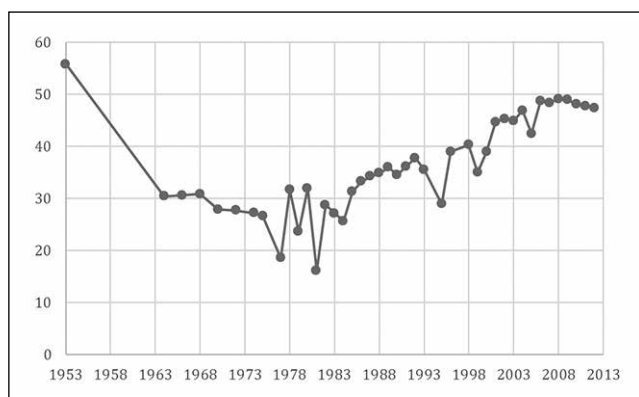
SOUTCE: CHINA STATISTICAL YEARBOOKS (2001 AND 2007)

The Gini coefficient after 2005 lend further support to the argument that interregional gap is not narrowing as considerably as imagined after launching the Go West program. As showed in Figure 6, which is based on the latest data from World Income Inequality Database, after a short decline after 2004 the Gini coefficient quickly bounced back to nearly 0.5 and then stayed there. According to the World Bank, China has become the least equal country in the world.

¹⁵ Ibid

¹⁶ EU-China Cooperation Activity on “Regional Policy” Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version, December 2010, 121.

Figure 5 • Gini coefficient of China, 1953–2012 (WIID V3.0A)



Besides the level of economic development, disparities exist in education, health, culture and public services. The per capita educational expenditure budget of the western region was only 73.5% of that of the eastern region in 2008. At the end of 2008, the unemployment insurance¹⁷ coverage rate in the western region was 12.2% lower than that in the eastern region, and the coverage rate of social pension insurance in rural areas of the western region was only 10% of that of the eastern region, less than 20% of the national average.¹⁸

In a word, although abundant money and policy preference were provided for disadvantaged regions, China's regional policy is relatively limited in realizing a more balanced and less polarized pattern of regional development.

3. A BRIEF REVIEW OF EU REGIONAL POLICY¹⁹

The European Union is not a country governed by a single government; it lacks federal administration as well as a common language. EU cohesion policy framework is decided by member states and the European Commission, and implementation is done mostly by

17 The unemployment insurance, together with social pension, medical insurance, employment injury insurance and maternity insurance are five basic components of China's social security insurance. They are monetary assistances provided by the state for pensioners and those who are unemployed, disabled or mothers on maternity leave. The difference in providing public service presents a main respect of regional gaps.

18 EU-China Cooperation Activity on "Regional Policy" Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version, December 2010, 31.

19 This part aims to give a brief overview especially for the Chinese readership. NB.: From a Chinese perspective LI Gang: The Origin of EU Regional Policy In a Theoretical Perspective. Chinese Academy of Social Sciences, Working paper Series on European Studies. Vol. 6. No. 5. 2012 gives a theoretical introduction.

national authorities.²⁰ EU regional policy (sometimes called cohesion policy²¹ – causing thereby a slight uncertainty) targets regions, cities and poorer member states (through the Cohesion Fund) in the European Union to support job creation, business competitiveness, economic growth, sustainable development, improve citizens' quality of life and decrease regional development differences. Economic and social cohesion – as defined in the Single European Act 1986 – is about reducing disparities between the various regions and the backwardness of the least-favoured regions. The Lisbon Treaty adds another facet to cohesion, referring to economic, social and territorial cohesion. The accession of poor countries such as Greece (1981), Spain and Portugal (1986) significantly boosted the EU's consciousness of regional differences in the level of development; therefore the common regional policy was reinforced.

The EU applies a 7 year-long budgetary framework for planning and implementation. (The current one runs from 2014 until 2020. In this period the EU spends EUR 351.8 billion – one third of the total EU budget – on cohesion policy.) The EU regional policy is basically delivered through three funds: the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the European Social Fund. Together with a separate agricultural fund on rural development and a maritime and fisheries fund they constitute the EU's Structural and Investment Funds.

The so-called big-bang EU enlargement²² of 2004 was not only a historical event but also increased the heterogeneity of the union on an unprecedented scale: the new member states, mostly former communist countries increased the EU's population by 20%, but its GDP by only 5%. The EU had to devote significant amounts to reduce the development differences between the old and the new members. National governments negotiated how the funds should be distributed in the EU Council and, even though all regions still benefit from the cohesion policy, priority was given to the countries and regions whose development was lagging behind. More than half of the budget – €182.2 billion – has been set aside for less

20 Member States then use the EU funds to finance programmes – thematic programmes covering the whole country (on the environment or transport, for instance) or regional programmes. The European Commission is not involved in selecting projects (except for a small number of major projects) – this is done by the national and regional authorities responsible for managing the programmes. These 'managing authorities' lay down selection criteria, organise selection committees and – via a project tendering procedure open to all – decide which projects will receive European funding. The programmes are prepared by each Member State and/or region, and financed under the European Regional Development Fund or the Cohesion Fund for the European Social Fund (ESF) programmes. 'Major Projects' are usually large-scale infrastructure projects in transport, environment and other sectors such as culture, education, energy or ICT. As they receive more than €50 million in support through the ERDF and/or Cohesion Fund, they are subject to an assessment and a specific decision by the European Commission. Search the database for details of Major Projects.

21 Cohesion policy should also promote more balanced, more sustainable 'territorial development' – a broader concept than regional policy, which is specifically linked to the ERDF and operates specifically at regional level, but the use of these terms in practice is not really precise. The term cohesion policy gained true relevance after the accession of poorer southern countries and especially once Eastern-European countries joined in 2004.

22 For the 2007–2013 budget period (in 2007 the two poorest countries, namely Romania and Bulgaria joined too), the cohesion budget grew to EUR 347 billion of which 25 percent has been earmarked for research and innovation, and 30 percent for environment protection and climate action. In the 2014–2020 budgetary period the budget's size remained untouched contrary to heavy lobbying by rich member states who pay for the bill.

developed regions, which have a GDP of less than 75% of the EU average. €35 billion has been allocated to transition regions, which have a GDP of between 75% and 90% of the EU average, and €54 billion to more developed regions which have a GDP of more than 90% of the EU average. Wealth inequalities in the EU based on per capita GDP are also very significant: a major East-West divide is visible. This in fact is the most important challenge that EU cohesion policy is set to deal with.

Regional policy is the EU's most important common investment policy. EU cohesion policy helps other EU policy objectives such as education, employment, energy, environment, research and innovation policies. It is a key financial support for the EU's overarching Europe 2020 Strategy. In the eighties EU regional policy was relevant mainly for the public sector in the form of state help for big companies and large-scale infrastructure subsidies, now it is much more focused on SME's and knowledge economy.

For the 2014–2020 programming period, there are eleven thematic objectives that are financed by the EU cohesion policy funds. (Areas such as research and innovation, SME support, environment, transport, low carbon economy, transport and energy, employment, training, and public administration.) National and regional authorities specify in their operational programmes how they intend to distribute the available funding between the different thematic objectives. In some poor member states EU cohesion transfers are the most important sources of public investment (representing sometimes the 4% of these countries GDP), thereby alleviating the countries' national budgets helping them maintain a modest budget deficit, which is an EU requirement for both Eurozone and non-Eurozone members. In some cases (Slovakia, Hungary, Bulgaria) government investments are financed up to 90% from EU funds.

At the same time the assessment of the impact and efficiency of the EU's regional policy is a controversial matter.²³ The European Commission publishes a so-called Cohesion Report on the development of European regions and the impact of EU cohesion policy. According to the data published by the European Commission,²⁴ for the 2007–2010 period the GDP per capita in the so-called Convergence Regions (regions with per capita GDP under the 75 percent of EU average) increased from 60.5% of the EU-27 average to 62.7% between 2007 and 2010. Nevertheless the direct impact of EU cohesion policy is very difficult to discern. It is estimated that EU cohesion policy generated an additional **600 000 jobs from 2007 to 2012, at least one third of them in the SME sector. 25 000 km** of roads and 1800 km of rail were constructed or modernised in the same period, 200 000 SMEs received direct financial support, and cohesion policy helped some 80 000 start-ups get up and run. Every year, around 15 million people take part in the thousands of projects co-financed by the European Social Fund (ESF) across the EU. 2.4 million participants in ESF actions supporting access to

23 See more in: Böhme et al., Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020, Inception Report, European Commission Regional and Urban Policy, 2013., and in: London School of Economics (LSE), Study on the Impact of the Single Market on Cohesion: Implications for Cohesion Policy, Growth and Competitiveness, Study commissioned by DG Regio, London, 2011.

24 <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785629/KS-HA-14-001-EN.PDF/e3ae3b5c-b104-47e9-ab80-36447537ea64>

employment found a job within 6 months between 2007 and 2010, and some 60 000 research projects were supported in the period 2007–2012.²⁵

The direct impact of EU cohesion policy on economic growth is also a widely debated matter in the scholarly discourse²⁶ but most research evidence suggests that this impact is possibly less significant than intended by policy-makers.

Moreover, EU cohesion policy especially in the phase of its implementation is not without problems. Occurrences of misuse, waste or even corruption in relation to EU cohesion funds are well-known. The poorer the country the graver these problems prove to be. This is one of the biggest obstacles to the decrease of territorial differences through cohesion funds in the EU.²⁷

To analyse territorial competitiveness at the regional level, the European Commission developed the Regional Competitiveness Index (RCI) in 2010, which indicates the strengths and weaknesses of the EU NUTS 2 regions. The index builds on the methodology developed by the World Economic Forum for the Global Competitiveness Index, covering a wide range of issues including innovation, quality of institutions, infrastructure (including digital networks) and measures of health and human capital.

Figure 7 below shows the ten most competitive EU regions based upon RCI 2013 scores normalized between 0 (lowest level of competitiveness) and 100 (highest).²⁸ Eight out of the top ten regions in 2013 were also featured on the 2010 list. It is also very important to note that seven out of the top ten most competitive regions are either capital regions or regions including large cities. It is even more important that at the lower end of the European competitiveness scale, regions also seem to have been stuck, therefore indicating the lack of success of EU's cohesion efforts in levelling territorial differences.²⁹ The poorest regions are mainly Bulgarian, Greek and Romanian ones. The Greek economic crisis is yet another stark indicator that – since Greece was and still is one of the major beneficiaries of EU cohesion support – financial transfers do not work if the recipient countries' or region's institutional and legal framework is inadequate.³⁰

25 European Commission regional Policy statistics

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/international/china_en.cfm

26 For reference see for instance: G. PELLEGRINI, F. TERRIBILE, O. TAROLA, T. MUCCIGROSSO and F. BUSILLO: *Measuring the effects of European Regional Policy on economic growth: A regression discontinuity approach*, Papers in Regional Science, 92(2013), 217–233. Or.: Sascha O. BECKER, Peter EGGER and Maximilian von EHRLICH: *Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy*. Working Paper. Coventry, UK: Department of Economics, University of Warwick, CAGE Online Working Paper Series, Volume 2012, Number 70.

27 EU Competitiveness report 2010; EU Competitiveness report, 2013; EU regional GDP Data: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level

28 DIJKSTRA, Lewis, ANNONI, Paola, KOZOVSKA, Kornelia: *A new European regional competitiveness index*.

29 Michele BOLDRIN, Fabio CANOVA: *Europe's regions – Income disparities and regional policies*, CEPR, 2001.

30 This has been reiterated by several authors, including Jean PISANI-FERRY, Guntram WULF, DARVAS Zsolt in *Europe's growth problem and what to do about it?* Bruegel, March 2013, Brussels

Table 2 • The 10 most competitive EU regions³¹

Region	RCI 2013
Utrecht	100
London area	94
Berkshire, Buckinghamshire, Oxfordshire	94
Stockholm region	93
Surrey, East and West Sussex	91
Amsterdam region	90
Frankfurt region	89
Paris region	89
Copenhagen region	89
Zuid-Holland	88

4. EU'S EXPERIENCE AS REFERENCE POINTS FOR CHINA

Although EU's cohesion policy is far from perfect, there are institutional, financial and policy solutions and good practices that are merit consideration by other countries.

In this paper we focus on four crucial aspects in the process of designing regional policy that China could learn from EU's experience, according to problems within China's regional policy designing and related good practice of EU's regional policy. Good blueprint does not necessarily mean good implementation and desired results, but no one can deny the fundamental importance of a scientific guideline.

4.1. Official organization specialized in regional management

Regional policy is the most important instrument for a government to achieve coordinated regional development, it is necessary to set a specialized official organization to design, implement, supervise and evaluate the whole process of regional policy.

4.1.1. China lacks a single organization in regional management

Currently, the Chinese National Development and Reform Commission (NDRC) is in charge of designing regional policies. However, regional development is only one of the many duties of the NDRC. There are two main offices in the State Department that also take responsibility to promote the Go West Strategy and the Rejuvenation Strategy of Old Industrial Bases in Northeast China, which are far from being powerful and effective

31 Source: European Commission, Joint Research Centre: EU Regional Competitiveness Index RCI 2013.

leading organizations. In the implementation of regional policies, the Ministry of Land and Resources, and the Ministry of Housing and Urban-Rural Development also take part.

Apparently, none of the above organizations has the full capacity and legitimate status to address the issue of regional disparities in a comprehensive and forceful manner. In practice, due to the lack of a single organization, different parties often have conflicts, overlaps and blind spots in regional policy management.

4.1.2. DG Regio – EU’s leading organization in regional management

As opposed to China, the EU – as a department of the European Commission – has its central department for regional policy (Directorate General for Regional and Urban Policy of the European Commission), which is the key player in designing, implementing, managing and controlling Union cohesion policy. DG Regio employs some 700 professionals from all over the European Union using a wide range of expertise. Besides being the centrepiece of regional policy design and implementation DG Regio has become a knowledge base within the European Commission to inform policy making with regional data and intelligence. DG Regio works with EU member states, regions and other stakeholders to assess needs, finance investments and evaluate the results of EU cohesion policy in a comprehensive manner.

4.2. Identifying the optimal target regions

Regional demarcation is an important step in formulating a regional development strategy, and they are dependent on each other – without a long- demarcation it would be less stable and without practical importance, while without a reasonable regional demarcation, a specific strategy (measure) is impossible to implement. Without comparable figures among regions, the formulation of reasonable regional strategies and measures is out of the question.

4.2.1. China’s ambiguous regional demarcation

Regional policy should target specific problems from which regions are suffering. As mentioned above, China’s current regional policies mainly focus on four regions – the East, the West, the Central and the Northeast. But China is such a big country that even the smallest region is larger than several European countries combined. Considering rather complicated and diverse situations inside different regions, it is impossible to fix the regional problems by only four sets of predetermined toolboxes.

At present, provincial units are generally regarded as the basis for China’s regional policy formulation. The Chinese government should think about a better-identified framework for considering and formulating regional strategies and policy measures. In other words, there is a need to shift the basic level of regional policy formulation from merely administrative demarcation to problem-oriented areas which are based on similar economic features and suffer from similar problems. Only by this can the regional policy be specific and clear, and therefore be effective. There are three levels of regional demarcation in China, namely the

provincial level, the municipal level and the county level, which are generally comparable. However, the county-level statistics in China are far from perfect, lacking comprehensive statistical indicators. To strengthen the county-level statistics is a major challenge of the Chinese regional policy. As the report of the joint EU-China regional policy committee of 2010 states: the county-level statistics in China is unable to provide comprehensive and stable statistical indicators. Moreover, the regional demarcation system in China has changed frequently.³² As the report claims, in addition to a rapid social and economic growth and changes in the macro environment, there is no definite, long-term regional development strategy – frequent adjustments to the regional development strategy have led to frequent changes in regional demarcations.³³ The authors of the report urge the Chinese government to decide which basic level should be used for regional strategies and policy measures. There is also a need to shift the basic level of regional policy formulation from the provincial level down to municipal or even county-level units, to reduce administrative complexity and get closer to the level of implementation.

Table 3 • Territorial features of the four regions

Region	Scope
China	31 cities, autonomus regions and provinces
Eastern region	10 cities and provinces: Beijing, Tianjin, Hebei, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang, Fujian, Shandong, Guandong and Hainan
Central region	6 provinces: Shangxi, Anhui, Jiangxi, Henan, Hubei and Hunan
Western region	12 cities, autonomus regions and provinces: Chongquin, Sichuan, Guizhou, Yunnan, Tibet, Shaanxi, Gansu, Qinghai, Ningxia, Xinjiang, Inner Mongolia and Guangxi
North-eastern region	3 provinces: Liaoning, Jilin and Heilongjiang

4.2.2. EU's NUTS system

In the EU's NUTS system, countries are divided into three levels — NUTS1, NUTS2 and NUTS3. Regional policies are mainly targeting the NUTS2 areas, in order to avoid the targeted area from being over-ambiguous or over-fragmented. The main purpose of the EU's NUTS is to acquire comparable statistical data among the member countries.³⁴ For example, by means of the EU NUTS system, the UK, which only covers about 243000 sq. km, can

32 See more in EU-China Cooperation Activity on “Regional Policy” Within the Policy Dialogue between DG REGIO and NDRC Final Report of the Chinese Experts – English Language Version, December 2010, 98–99.

33 Ibid

34 See more at: Eurostat, regional statistics.

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785629/KS-HA-14-001-EN.PDF/e3ae3b5c-b104-47e9-ab80-36447537ea64>

be divided into 12 NUTS-1 areas and 37 NUTS-2 areas and take diverse regional policies targeting different problems.³⁵

The current NUTS 2013 classification (*Nomenclature of territorial units for statistics*) is valid from 1 January 2015 and lists 98 regions at NUTS 1, 276 regions at NUTS 2 and 1342 regions at NUTS 3 level. The NUTS classification is a hierarchical system for dividing up the economic territory of the EU for the purpose of:

- The collection, development and harmonisation of European regional statistics;
- Socio-economic analyses of the regions
 - NUTS 1: major “socio-economic” regions
 - NUTS 2: basic regions for the application of regional policies
 - NUTS 3: small regions for specific diagnoses
- Framing of EU regional policies (at NUTS 2 level)

At the beginning of the 1970s, Eurostat (the EU’s central statistical office) set up the NUTS classification as a single, coherent system for dividing up the EU’s territory in order to produce regional statistics. For around thirty years, implementation and updating of the NUTS classification was managed under a series of “gentlemen’s agreements” between the Member States and Eurostat – now it is rule-based. The EU rules establish stability of the classification for at least three years with no change. Stability ensures that data refers to the same regional unit for a certain period of time (this is crucial for statistics, in particular for time-series analysis). Sometimes however Member State national interests require changing the regional breakdown of a country. When this is the case, the country concerned informs the European Commission accordingly. The Commission in turn amends the classification at the end of the period of stability according to the rules of the NUTS Regulation.

The basic principles of the NUTS system are the following:

- *Principle 1:* The NUTS regulation defines minimum and maximum population thresholds for the size of the NUTS regions:

LEVEL	MINIMUM	MAXIMUM
NUTS 1	3 million	7 million
NUTS 2	800 000	3 million
NUTS 3	150 000	800 000

- *Principle 2:* NUTS favours administrative divisions – normative criterion.

For practical reasons the NUTS classification is based on the administrative divisions applied in the Member States that generally comprise two main regional levels. The additional third level is created by aggregating administrative units.

35 ZHANG Keyun: *The Institution base of EU regional policy and China’s regional policy in the future*, March 2010.

- *Principle 3: NUTS favours general geographical units because general geographical units are normally more suitable for any given indicator than geographical units specific to certain fields of activity.*³⁶

4.3. Financial support instruments

4.3.1. China's limited financial toolbox

China lacks such a comprehensive financial toolbox to meet local needs. Policy largely depends on individual central fiscal transfers and China hardly deploys funds or loans addressed to specific regional issues. Thus, without a stable and institutionalized financial support mechanism, economic assistance to the least developed regions is largely funded via national economic and social development plans.

4.3.2. EU's financial instrument

The effective implementation of EU's regional policy largely relies on its financial instruments. In the EU five major funds (European Structural and Investment Funds) constitute the financial framework of regional policy:

- European Regional Development Fund (ERDF)
- European Social Fund (ESF)
- Cohesion Fund (CF)
- European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
- European Maritime and Fisheries Fund (EMFF)

Every EU region has the right to receive transfers from the ERDF and ESF (mostly poorer regions do so). Cohesion Fund is solely devoted to the poorest regions.

The *European Regional Development Fund* aims to strengthen economic and social cohesion in the European Union by reducing imbalances between NUTS 2 regions. The ERDF focuses its investments on several key priority areas, such as innovation and research; digital development; support for SMEs and low-carbon economy. The ERDF also gives particular attention to specific territorial characteristics. ERDF action is designed to reduce economic, environmental and social problems in urban areas, with a special focus on sustainable urban development. At least 5% of the ERDF resources are set aside for this field, through 'integrated actions' managed by cities. Areas in a naturally disadvantageous situation (remote, mountainous or sparsely populated areas) benefit from special treatment.

The *European Social Fund* invests in people to improve employment and education opportunities. It also aims to improve the situation of the most vulnerable people that are at

³⁶ Source: Eurostat. Eurostat Regional Yearbook, 2014.

risk of poverty. More than €80 billion is earmarked for human capital investment in Member States between 2014 and 2020.³⁷

The *Cohesion Fund* is – as already mentioned – aimed at Member States whose Gross National Income (GNI) per inhabitant is less than 90% of the EU average. It aims to reduce economic and social disparities and to promote sustainable development.³⁸ The Cohesion Fund allocates a total of €63.4 billion to activities under the following categories: trans-European transport networks, notably priority projects of general European interest, and also big infrastructure projects under the so-called Connecting Europe Facility; environment; energy and transport projects, as long as they benefit the environment (energy efficiency, renewable energy, rail transport, intermodality, etc.) It is important to note that the payments from the Cohesion Fund can be suspended if the beneficiary Member State has higher deficit than tolerated by EU rules (3% of GDP).

The *European Agricultural Fund for Rural Development* (EAFRD) is devoted to the development of rural and agricultural territories, while the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF) is directed to the fisheries and maritime sector.

Also the EU has a separate fund for countries that are on their way to join the EU as members (including Turkey), the so-called *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA). The IPA is made up of five different components: assistance for transition and institution building; cross-border cooperation (with EU Member States and other countries eligible for IPA); regional development (transport, environment, regional and economic development); human resources (strengthening human capital and combating exclusion); rural development.

A relatively new instrument is the *European Fund for Strategic Investments* (in which, as mentioned earlier, China also indicated its interest to participate), which is established in close partnership with the European Investment Bank (EIB) in the order of at least €315 billion in private and public investment across the European Union. This will especially support strategic investments, such as broadband and energy networks, as well as smaller companies with fewer than 3000 employees. The proposal also sets up a European Investment Advisory Hub to help with project identification, preparation and development across the

37 For the 2014–2020 period, the ESF focuses on the below four thematic objectives: promoting employment and supporting labour mobility, social inclusion and combating poverty, investing in education, skills and lifelong learning, enhancing institutional capacity and efficient public administration. 20% of ESF investments are committed to activities improving social inclusion and combating poverty.

38 For the 2014–2020 period, the Cohesion Fund is open to the following EU member states: Bulgaria, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia and Slovenia.

Union. Finally, the European Investment Project Pipeline will improve investors' knowledge of existing and future projects.³⁹

As opposed to the EU, China lacks such a comprehensive financial toolbox to meet local needs. Policy largely depends on individual central fiscal transfers and China hardly deploys funds or loans addressed to specific regional issues. Thus, without a stable and institutionalized financial support mechanism, economic assistance to the least developed regions is largely funded via national economic and social development plans.

4.4. Roles of government and non-governmental actors

4.4.1. China's regional policy is over-dependent on government and therefore fail to include non-governmental actors

A great achievement of China's economic reform over the last 30 years is to diversify the source of capital input. Less fiscal investment from government, more capital resources allocated by the market, such as private investment and foreign direct investment. But the least developed regions are still over-dependent on government investment. China's regional development unduly depends on government investment, leading to several negative consequences. Excessive fiscal investment may distort the allocation of capital resources and consequently be inefficient. In other words, the capital is less productive. The productivity of capital in western areas is much lower than the eastern ones. In the East, if capital increases by 1%, GDP will rise by 1.03%; while every 1% increase in capital can only deliver 0.933% increase of GDP in the West.⁴⁰ In the given managing mechanism of the West, namely being over-dependent on state investment and inefficient in using capital, increasing investment cannot necessarily bring a better outcome.

Due to worse soft-environment – lacking educated human resources, weak law enforcement, dysfunction of market and so on – the foreign direct investment (FDI) in the West is far behind than that in the East. FDI plays an important role in improving regional economy. It cannot only provide more capital supplies, but also brings advanced technologies and management experience. FDI can be an indicator of the quality of investment conditions, legislations, labours, and the degree of openness. During the period 1987–2007, the FDI in the West accounted for less than 5% of the total amount.

39 Besides the different EU Funds the European Investment Bank (EIB) also contributes to the execution of EU policies through loans, guarantees and equity investment. The EIB is owned by the EU member states, more than 90% of its activity is focused on Europe but it also supports the EU's external policies to some extent. The EIB also provides professional advice and project management capacity. The EIB's four priority areas are innovation and skills, SME finance, climate action, strategic infrastructure. EIB generally finances one-third of the projects but sometimes 50%. It employs around 2000 people. Its younger brother, the European Investment Fund is a specialist in SME risk finance. The EIB is the majority EIF shareholder with the remaining equity held by the European Union (represented by the European Commission) and other European private and public bodies. From 10bn in 1988, the EIB's annual lending jumped to EUR 79bn in 2009, and it was EUR 77bn in 2014.

40 Liu Jun, Qiu Chang-rong: *Implementation Appraisal for Tax Preferential Policies in West China Development*, Modern Economic Science, Vol. 28. No. 4. Jul 2006, 67.

Besides, government investments prefer heavy industry and infrastructure construction. The qualities of investing conditions, legislation, labour market and the degree of general economic openness in the West remain relatively low.

The Chinese government has tried to motivate other players' involvement by introducing preferential tax measures. At the beginning, it did play a positive role in enhancing economic growth and also boosting corporate profits in the West. Both foreign and domestic enterprises investing in the West can enjoy tax reduction or exemption. But tax incentives have been losing their positive impact since 2002. Tax preferences in the West benefited state owned enterprises more than privately owned ones. In general over-dependence on government policies does not produce optimal results.

4.1.2. EU's "partnership" policy

As opposed to the Chinese practice, the outreach of regional policy institutions towards other (including different types of non-governmental) stakeholders is well established and institutionalized. One of the key principles of the management of EU regional policy is "partnership". DG Regio, as the central hub of EU regional policy builds partnerships with and between business, research, educational and public actors. The European Commission also encourages the Member States and regions, as well as enterprises, universities and research centres to cooperate in order to maximize the effects of Cohesion Policy investments and other EU financial sources and programmes. The 'RegioNetwork' is an on-line collaboration platform for representatives of European regions and other stakeholders in the European Union's regional policy. The so-called Regions for Economic Change Initiative fosters networking and mutual learning of other regions' experiences in improving their innovation capacity, ICT connections and human capital or in giving their industrial clusters development.⁴¹

5. CONCLUSIONS

In the field of regional policy there are several differences as regards institutions, needs, policy considerations and tools between China and the EU. Moreover, as opposed to China, in the EU the Union-level cohesion policy has an additional function in nation state development policies, although in some poorer regions and Member States it constitutes the entirety of development policy in itself.

The EU cohesion policy has clear boundaries, rules, institutions, and financial instruments. The EU regional policy's status and also longevity are also guaranteed by the reference to them in the basic EU Treaty. Cohesion policy in the EU has a longstanding and relatively stable institutional setup, and also stability in policy directions once these directions are established by the Member States. At the same time a considerable level of flexibility is

⁴¹ See more on this in: Van den Brande, L., Multilevel Governance and Partnership – The Van den Brande Report – Prepared at the request of the Commissioner for Regional and Urban Policy Johannes Hahn, October 2014.

also present through flexibility instruments, funds and procedures. The system of regional demarcation in the European Union is also dependable and stable. The funding framework is complex but rule-based. The planning and implementation of regional policy in the EU is an inclusive act: people, local institutions, market forces, regions, civil society are involved.

By presenting several indicators of regional inequality, we have shown in this paper that the trend of regional inequality in China after implementing the Go West Strategy in 1999 has been continuously aggravating. We identified some of the key aspects for this underperformance, and after a brief introduction of EU's cohesion policy as a basis of comparison we indicated four crucial areas where China could learn from EU's practice. We have found that China's four regional strategy pillars lack a single management entity; regional demarcation is over-ambiguous and based largely on administrative districts instead of specialized issues to tackle; the Chinese financial support toolbox is underperforming and cannot serve local and regional needs in an optimal way; China's regional policy is over-dependent on government actions and fails to involve non-governmental actors. Further research is necessary to analyse how these findings may be interpreted in China.

DEMOCRATIC LINKAGE BUILDING IN WESTERN AND EASTERN EUROPE AGENDA AND PRELIMINARY RESULTS

Political parties exert pivotal influence in ensuring democratic accountability. Performing this role is more difficult in Central and Eastern Europe where features of party, party system and voter behaviour still tend to create an environment that weakens the mechanisms of democratic linkage, e.g. as the result of weakly structured party systems coupled with weak partisanship.

In this research paper, we draw an agenda for research on linkage building between parties and voters in the region. We also report on preliminary results of a first paper which focused on parties' party familial propensities as their presence indicates rather high levels of party system institutionalization. Our findings support the concept of party families across linkages for the West while there is mixed evidence for post-socialist countries.

We tentatively conclude that Central and Eastern European countries have not yet developed political landscapes similar to those existing in older Western democracies. Most essential, party competition here is dominated by the antagonism of clientelistic and programmatic parties.

KEYWORDS:

**clientelism, Eastern/Western Europe, linkage building,
party competition – party families, quality of democracy, quantitative methodology**

• • • • •

1. INTRODUCTION

Most normative models of democratic representation recognize congruence of public policies and preferences of citizens/voters as the essence and bottom line of responsive government.¹ However, parties and candidates competing for votes have to convince their electorates on multiple grounds of political reasoning. Policy does not form the common single currency on the market place established within the framework of democratic polities. Instead the various domains of linkage building at work are of very different nature: rational,

1 Jane MANSBRIDGE: A 'Selection Model' of Political Representation, Journal of Political Philosophy, Vol. 17. No. 4. 2009, 369–398.

instrumental and emotional. Consequently, political accountability in democratic polities encompasses various non-policy modes of linkage building.

The majority of studies at the intersection of patterns of party competition, electoral studies and quality of democracy have hitherto been anchored in the policy dimension of political competition. The general orientation has been towards the responsible partisan (government) model.² Hence, other paths of crafting democratic accountability in the long run received much less attention. This applies to (a) clientelism as part of the world of instrumental calculation and (b) electoral strategies representing the sphere of emotional reasoning, consistent party identification, charismatic leadership and ascriptive (formal) representation.³

To get a full picture of how representation works in the variety of institutional landscapes and party systemic features in contemporary Europe all of these domains of interaction between consumers and suppliers on the democratic market place have to be considered and analyzed systematically. Keeping this task description in mind, the argument of shortcomings resulting from limited scope carries additional weight in evaluating cross-regional divides along the distinction between older Western (first and second wave) and newer Eastern (third and fourth wave) democracies. In this field, comparative political research proved vibrant and has expanded into new domains over the past decades. Renewed interest in regional European disparity has been (a) driven by notions of Europeanization in the enlarged European Union and (b) created by perspectives on democratic (club) convergence trends. Scholars have investigated a wide range of phenomena including varieties of capitalism, party system propensities, distribution of policy preferences at various levels of aggregation, and programmatic convergence of party families.⁴ Most of these contributions have resumed convergence taking the shape of catch-up processes in the East. Thus, the revealed

2 For instance Robert ROHRSCHEIDER and Stephen WHITEFIELD: *The Strain of Representation, How Parties Represent Diverse Voters in Western and Eastern Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

3 Herbert KITSCHOLT: *Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities*, Comparative Political Studies, Vol. 33. No. 6. 2000, 845–879.

4 Dorothee BOHLE and GRESKOVITS Béla: *Capitalist Diversity on Europe's Periphery*, Cornell University Press, Ithaca–London, 2012. Daniele Caramani: *The Europeanisation of Politics: The Integration of Electorates and Party Systems in the European Union*, Cambridge University Press (forthcoming), Cambridge. Tim Haughton: *Party Politics in Central and Eastern Europe. Does EU Membership Matter?* Routledge, London, 2011. Peter Mair: *The Europeanization dimension*, Journal of European Public Policy, Vol. 11. Vol. 2. 2004. 337–348. Eds. Thomas Poguntke, Nicholas Aylott, Robert Ladrech, Carter and Kurt Richard Luther: *The Europeanization of National Political Parties: Power and Organizational Adaptation*, Routledge, London–New York, 2007. Paul Webb and Stephen White: *Party Politics in New Democracies*. Oxford University Press, Oxford, 2007. Paul G. Lewis and Radosław Markowski: *Europeanizing Party Politics? Comparative Perspectives on Central and Eastern Europe*, Manchester University Press, Manchester, 2011. Stephen Whitefield and Robert Rohrschneider: *The Salience of European Integration to Party Competition: Western and Eastern Europe Compared*, East European Politics and Society (forthcoming).

trends towards Western European average typically describe beta type convergence at party and country level respectively.⁵

Why should we concern ourselves with aspects of linkage building and political accountability? For sake of conciseness no exhaustive list of arguments is provided. A few selected examples will illustrate the importance of the sketched agenda. First, political actors' promises to serve demands on various linkages and corresponding delivery of electoral pledges impact upon the quality of democracy in much respect. For example, formal representation can be conducive to mobilize marginalized groups for participation in the democratic process (ethnic minorities, the younger generation and elderly people, women, and perhaps the bold and ugly). Second, clientelism, while bearing economic costs at the macro level and violating several principles of good governance, provides an effective tool for ethno-cultural and ethno-regional minorities. Here we may think of the Hungarian minority party RMDSZ in Romania, the Turkish one in Bulgaria (DPS) and SVP representing the German speaking population of South Tyrol in Italy as primary examples. Third, the lasting presence of more or less familiar party families allows for informational shortcuts among voters. It thus reflects upon party system institutionalization, which at lower and medium levels helps to avoid conduct of bad governance (e.g. moral hazard and related rent-seeking strategies).⁶ In other words, parties still exert pivotal influence in ensuring democratic accountability across time and space. Performing these roles is more difficult in Central and Eastern Europe where features of party, party system and voter behaviour still tend to create an environment that weakens the mechanisms of democratic linkage, e.g. as the result of weakly structured party systems coupled with weak partisanship. We thus focus on parties' party familial propensities as their presence indicates rather high levels of party system institutionalization. In more practical terms, our analyses should also be of interest for those in the business of political campaigning.

2. TOWARDS A UNIFORM MODE OF POLITICAL COMPETITION IN EUROPE?

In the present article the focus of analysis is on the structure of supply-side party political competition across Europe at the brink of the international financial crisis in 2008–2009. Demand-side considerations and institutional opportunity structures are dropped for now.

5 Katharina HOLZINGER, Helge JÖRGENS and Christoph KNILL: *Transfer, Diffusion und Konvergenz: Konzepte und Kausalmechanismen*, Politische Vierteljahresschrift, Vol. 7. 2007, 11–35. See also Jan-Erik Lane and Svante Ersson: *Party System Instability in Europe. Persistent Differences in Volatility between West and East*, Democratization, Vol. 14, No. 1. 2007, 92–110.

6 Paul G. LEWIS: *Party System Institutionalisation in East-Central Europe*, Empirical Dimensions and Tentative Conclusions, ECPR Joint Sessions, Rennes, 11–16 April, 2008.

In addition, this opener operates at the level of party families and does not touch upon other levels of aggregation (e.g. country and individual party).⁷

Based on the sketched framework this study adds to the literature on – the absence of – convergence trends between older Western European and newer Eastern European democracies the perspective of patterns of accountability. Have party systems in Eastern Europe developed political landscapes highly similar to those existing in Western Europe? Do parties and party families conform in the combinations of linkage mechanisms they utilize and prioritize in their attempt to resonate with voters? Do these profiles reflect shortcomings existing in third-wave democracies? In addressing these questions the analysis relates to the recent wave of meritorious contributions investigating the effects of globalization and supranational integration on the operative mode of national party systems.

This article (a) takes up the argument for encompassing all domains of linkage building in order to allow for more comprehensive conclusions and (b) generates hypotheses for the regional profiles of party familial behaviour drawing from established theories in the various fields of research concerned. The next section discusses the data at hand and informs about methodological aspects (case selection, statistical procedures to be employed). In the empirical part a number of bivariate and multivariate analyses will be employed. Finally, the need for more detailed research on determinants of parties' accountability profiles across Europe will be demonstrated.

3. THE ROLE OF SUPPLY SIDE POLITICS

Most studies of party competition dealing with divides between Western and Eastern European sets of countries solely focus on programmatic competition. But neither do all voters focus on policy considerations in their evaluation of a party nor does it seem apt to separate different dimensions of evaluation. For example, there is ample evidence for how closely evaluations of programmatic offers influence perceptions of leaders' character traits. There is a significant net effect of the assessment of the party leaders on vote choice independent from programmatic screening.⁸ Also, voters sometimes bridge the two worlds of rational and emotional reasoning as is the case with assignments of issue competence mediated through party identification.⁹

On the supply side, parties of all party families utilize various non-programmatic linkage mechanisms, albeit in a different fashion and to varying degrees as not all types of par-

7 Note that a variety of topics related to modes of political linkage building across the global universe of (semi-) competitive polities is covered in the work of the DALP research team at Duke University. Draft papers are available at <http://sites.duke.edu/democracylinkage/papers/>

8 Amanda BITTNER: *Platform or Personality? The Role of Party Leaders in Elections*. Oxford University Press, Oxford, 2011.

9 Rune STUBAGER and Rune SLOTHUUS: *What Are the Sources of Political Parties' Issue Ownership? Testing Four Explanations at the Individual Level*, *Political Behavior*, Vol. 35. No. 3. 2012, 567–588.

ties are able and willing to serve all linkages.¹⁰ All of these mechanisms influence the reasoning of voters in choosing from the party and candidate menu served. Yet, while some linkage building strategies go hand in hand, other combinations of linkage mechanisms to reach out for potential voters entail sharp trade-offs and even incompatibility, or may simply go beyond the resources of a single party. Clientelism, for instance, tends to lower credibility in delivering policies to boost the national economy.¹¹ On the other hand, extensive party membership and organization often result in programmatic ossification. In short, parties cannot freely choose among linkage strategies suited to address the needs of a multiple of ever narrower groups of voters.

Bringing together existing theoretical propositions about the relationship between linkage strategies of party families, linkage profiles at the regional level and the spatial configuration of supply-side politics would lead us to predict substantial regional differences in the configuration of supply-side politics. How party choices of utilizing linkages combine into dimensions of accountability should differ significantly, too. Turning to party families, the theories at hand point to a rather congruent setting. In other words, one would expect a different make-up of supply-side politics but a similar line-up of party families within their respective setting.

4. DATA AND METHODOLOGY

Supply side data come from the unique Democratic Accountability and Linkages Project (DALP).¹² Party level variables on the wealth of voter-party linkage mechanisms have been derived from an expert survey and include information on parties' policy positions and mobilization efforts as well as party leaders' operational efforts. Our analyses focus on national parties in European democracies. Countries in the sample had to qualify over two additional criteria. First, the survey only covers countries which had experienced two consecutive (semi)democratic elections and had an overall Freedom House score of four and above in the years before 2008–2009. Second, DALP employs a population size criterion in that it excludes very small polities. Thus, a number of countries had to be dropped from the chosen sample for either one or both reasons, most notable EU member states Luxemburg and Malta, and non-members Iceland and Turkey.

The measurement of parties' operational effort consists of five variables: an index for the procurement of different categories of targeted goods and services, a multiplicative index of

10 Herbert Kitschelt: *Party Systems* = eds. Carles Boix and Susan Stokes: *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 522–554.

11 Gary W. Cox and Matthew D. McCubbins: *The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes* = eds. Stephan Haggard and Matthew D. McCubbins: *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, 21–63.

12 For more and detailed information on funding (e.g. World Bank), conceptualization and implementation please consult <https://web.duke.edu/democracy/>. The team at Duke University employed a wealth of measures to validate the reliability of DALP data.

party-level cohesion, polarization and salience measures,¹³ and three aspects of mobilization efforts, namely presenting a leader's charismatic personality, invoking loyalty, party history or party identification, and claiming the party's competence to govern.

The DALP survey covers parties represented in the lower chamber.¹⁴ The resulting 220 parties from 33 countries (16 West, 17 East) were classified according to their party familial entity. Eleven parties (~5%) could not be classified for various reasons (typically single issue and populist/personalist parties). Seven of these come from Eastern Europe, three alone from Ukraine. Except for major parties in Russia and Ukraine only small and very small parties had to be excluded. As we are interested in both the location of party families in the supply-side political space and their degrees of homogeneity, party families which scarcely populate the European political space and which do not alter the national/regional configuration of that competitive space, such as agrarian and religious parties, have been dropped as well.

There are a number of reasons of conceptual and statistical nature to operate at this rather high level of aggregation.¹⁵ As for classification and ascription of membership, we identify ideology and policy records as the key element and guiding principle for making choices. Right-wing populist (RPP) and radical right parties (RR) have been merged on these grounds. In addition, the largest party family in our data set, Christian democrats and secular conservatives (SC), consists of a number of borderline cases, which (almost) equally qualify as agrarian and religious parties respectively. Please note that the classification refers to parties' attributes as of 2008–2009 when the survey was implemented. Party familial membership, of course, varies over time.¹⁶

In the end, the performed analysis works with more than 200 parties from eight European party families coming from all countries included in the design of our study (listed in table 1). Most party families enjoy comparable support in both regions. This similarity dates back to the mid 1990s.¹⁷ Except for the category of 'socialist' parties they are all sufficiently represented (in numeric terms) in both regions under examination.

13 For their definition see KITSCHOLT and FREEZE: *Programmatic Party System Structuration*.

14 There are a few minor exceptions to that rule. Country anchors could propose to deviate from this golden rule in either way (add/drop parties) where they are convinced about the respective parties' relevance for the national competitive space.

15 Caramani operates with nearly two-dozen of party families mainly due to the inclusion of single-issue parties and those of rather particularistic nature. See Daniele CARAMANI: *The Europeanization of Electoral Politics: An Analysis of Converging Voting Distributions in 30 European Party Systems 1970–2008*, Party Politics, Vol. 18. No. 6, 2012, 803–823.

16 For this reason it is not an option to make use of the largely time-invariant classification of political parties in the CPDS data sets (I+II). See Klaus ARMINGEON, Laura KNÖPFEL, David WEISSTANNER and Sarah ENGLER: *Comparative Political Data Set I 1960–2012*, Institute of Political Science, University of Berne, Bern, 2014.

17 CARAMANI: *The Europeanization of Electoral Politics*, 813.

Table 1 • Number of parties according to regional membership in eight party families

	West	East	West+East
PARTY FAMILY			
COMMUNIST	4	4	8
SOCIALIST	10	1	11
SOCIAL DEMOCRATIC	16	21	37
GREENS	10	3	13
LIBERAL	19	18	37
ETHNIC (merged with ethnoregionalist)	5	7	12
CHRISTIAN DEMOCRATIC (merged with secular conservatives)	27	33	60
RIGHT-WING POPULIST (merged with radical right)	15	11	26
SUM	106	98	204

5. RESULTS

We first look at the descriptive statistics of variable and party family scores comparing the two regions. Table 2 presents the relevant summary information. At first glance we notice the very limited differentiation among the three major mainstream party families (SD, CD/SC and Liberals) in both regions. The numbers confirm basic assumptions of prioritization as specified for particular party families operating in Western Europe. For example, with regard to political leadership, we find the expected divide between low-scorers of the united political left and increasing levels towards the right pole. While the line-up of party families reflects ideological orientation (left-right, location in two/three-dimensional policy space) by and large, polarization driven by more extremist parties is entirely absent. In addition, in the West again, we observe that greater emphasis on a certain linkage is associated with higher degrees of homogeneity, e.g. valence issues¹⁸ for mainstream families, charismatic effort for parties of the far right and programmatic effort for the Greens. Here the existence of ideological blueprints is most clearly exemplified. The same pattern was unfolded for policy competition in Western Europe.¹⁹

18 Valence topics, contrary to positional issues, are non-divisive among the general electorate. For instance, 'economic prosperity' can be assumed to be (almost) uniformly welcomed by voters. In this view, voters' choice primarily depends upon competence ratings (who is more likely to succeed in the job?) and issue ownership by parties/candidates (who is more credible in delivering this goal?).

19 LAURENZ ENNSER-JEDENASTIK: *The Homogeneity of West European Party Families. The Radical Right in Comparative Perspective*, Party Politics, Vol. 8. No. 6. 151–171.

Table 2 • Basic descriptive statistics of party familial linkage scores across Europe

WEST	Clientelism	Programmaticism	Charisma
Social democrats	9,17	0,45	2,68
Standard deviation	2,90	0,11	0,49
Christian democrats/conservatives	9,08	0,37	2,62
	3,06	0,15	0,70
Liberals	7,22	0,39	2,47
	1,68	0,11	0,66
Ethnic/ethnoregionalist	9,52	0,28	2,81
	3,04	0,08	0,37
Right-wing populists/radical right	7,71	0,40	3,32
	2,27	0,13	0,68
Greens	6,26	0,48	1,85
	0,51	0,13	0,21
Socialists	6,94	0,43	2,38
	1,15	0,18	0,64
Communists	8,69	0,50	1,97
	0,89	0,04	0,81
EAST	Clientelism	Programmaticism	Charisma
Social democrats	13,01	0,32	2,87
Standard deviation	2,85	0,12	0,60
Christian democrats/conservatives	12,24	0,32	2,93
	2,09	0,14	0,72
Liberals	12,2	0,34	2,96
	1,25	0,11	0,65
Ethnic/ethnoregionalist	13,36	0,21	2,55
	0,60	0,12	0,22
Right-wing populists/radical right	12,34	0,33	3,61
	2,16	0,14	0,73
Greens	9,28	0,31	2,64
	3,25	0,12	0,75
Socialists	–	–	–
	–	–	–
Communists	11,19	0,37	2,48
	3,79	0,18	0,49

	Party identification	Competence	Factor1	Factor2
	3,19	3,74	0,72	-0,06
	0,38	0,32	0,64	0,59
	2,89	3,51	0,46	-0,08
	0,38	0,32	0,64	0,59
	2,45	3,36	-0,17	-0,14
	0,57	0,53	0,62	0,96
	3,24	3,02	0,68	0,13
	0,48	0,96	1,01	0,60
	2,33	2,10	-0,44	1,14
	0,72	0,77	0,96	0,90
	2,10	2,47	-0,92	-0,83
	0,26	0,36	0,28	0,30
	2,40	2,24	-0,59	-0,16
	0,52	0,66	0,61	0,93
	3,82	1,79	0,41	-1,01
	0,22	0,45	0,27	1,09
	Party identification	Competence	Factor1	Factor2
	2,73	3,39	0,35	0,06
	0,50	0,68	0,77	0,84
	3,17	3,29	0,22	-0,15
	0,46	0,82	0,56	0,96
	2,69	3,31	0,24	-0,19
	0,58	0,52	0,60	0,97
	3,28	2,56	-0,76	0,68
	0,28	0,43	0,30	0,32
	2,66	2,58	-0,65	0,23
	0,64	0,76	0,90	0,99
	2,15	2,31	-1,31	-0,55
	0,10	0,84	0,79	0,88
	-	-	-	-
	-		-	-
	3,82	3,15	0,03	-0,58
	0,86	0,94	1,43	0,65

In the East, we miss such tendency on the supply side of politics. One of our counterintuitive findings would be that across linkages the standard deviation at party family level is not significantly greater in Eastern Europe compared to the West, and indeed much smaller in the case of clientelism. This *prima facie* points to equal validity of the concept of party families in both regions, which is surprising given lower degrees of party system institutionalization and much shorter history of democratic party competition in post-communist countries. However, the distinction of party familial linkage profiles is less clear cut in that region for average scores are characterized by much smaller distances between them. This is best illustrated by clientelistic effort. No fewer than five party families score similarly high on this linkage. Overall, the described similarity accounts for fuzziness of the concept of party families in Eastern Europe in this analysis of supply-side components.

Turning to the regional configurational aspect of supply-side competition, we take a closer look at the bivariate correlations of the five variables. The coefficients for the bivariate correlations reveal some intriguing patterns both cross-regional and within the regional set-up. First, the trade-off between clientelistic engagement and programmatic effort is much more accentuated in the East. According to developmental theory, we expected to find such a relationship rather in Western Europe where it is in fact not applicable. Second, we notice the non-relationship between party identification and featuring charismatic leaders for both regions. In the East, party identification effort is characterized by the absence of any distinctive relationship with other ways of linkage building (see the high uniqueness and low communality of this variable in the exploratory factor analysis). Third, the different regional web of relationships provided by 'valence' effort (competence to govern) is particularly noteworthy.

6. THE STRUCTURATION OF SUPPLY-SIDE SPACE

We perform exploratory factor analyses to gain insight into the configuration of supply-side competitive space in Western and Eastern Europe.²⁰ In both cases rotated solutions (varimax) suggest sufficiency of two factors which explain 50.3% (West) and 44.6% (East) of the variance, factor loadings thus pointing to the existence of two underlying dimensions. In the West, the first dimension is defined by a demarcation line drawn between establishment and challenger parties (high loadings on clientelism, party identification and valence). The second is almost exclusively based on parties' profile on charismatic effort.²¹ As already mentioned, we lack the trade-off between clientelism and programmaticism predicted in the literature for affluent countries.²²

20 Recall that this analysis is performed at the party level only without weighting them according to party size (vote/mandate share). Also, in the section devoted to party familial profiles, one should take into consideration the possibility of strong country effects.

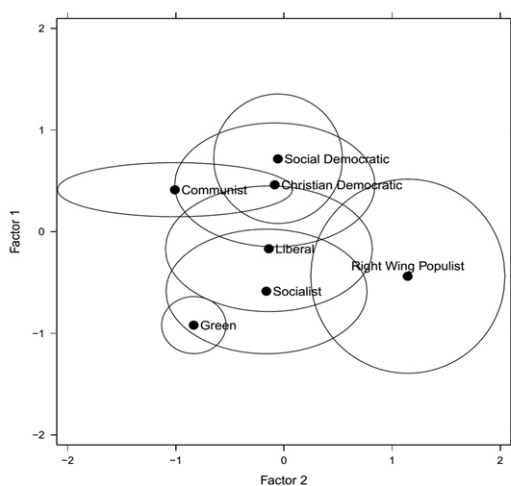
21 Compare this to the very similar associations reported by Wineroither and Seeber: *The Winning Formula of Portfolio Diversification*, and derived from five party families representing 77 parties in ten countries.

22 Eds. Herbert KITSCHELT and Steven I. WILKINSON: *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

In the East, the setting of both dimensions looks much different. The first factor highlights ‘competence to govern’ appeal and features clientelism and charismatic effort to moderate degrees. This leaves us with the difficult task to pin down the essence of this background or higher-order variable in a verbal interpretation. We may act with restraint in our assignment and simply call this the ‘competence to govern’ dimension. The second factor expresses a sharp trade-off between clientelism and programmaticism, properly framed as ‘universalism vs. particularism’.

As we can see the make-up of supply-side competitive space across Europe differs markedly. However, the descriptive statistics support the validity of the concept of party family for both regions and indicate a similar positioning of party families relative to each other. Where, then, are party families located in their respective two-dimensional space? Does any (fictional) axis of competition result from the line-ups of party families? The answer to the second question is clearly no for West and East. The location of party families rather constitutes a squared area within which linkage strategies are pursued. As it seems competition over certain linkage mechanisms is more a matter of individual parties and emerges from rather ad hoc dynamics in national party systems. This would be the case for parties’ emphasis on contrasting images of their rival’s lead candidate, or by ignoring the leadership aspect at all.²³

Figure 1 • *The supply-side location and homogeneity of party families in the West*

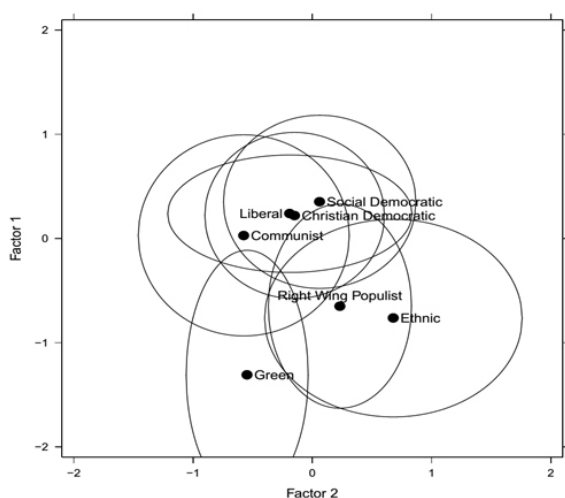


SOURCE: WINEROITHER, DAVID M. AND SEEGER, GILG: TWO WORLDS OF REPRESENTATION? PARTY FAMILIES AND PATTERNS OF LINKAGE BUILDING ACROSS EUROPE, ECPR JOINT SESSIONS, WARSAW, 2 APRIL, 2014.

²³ For the prominence and electoral effectiveness of such strategy see ed. Anthony KING: *Leaders' Personalities and the Outcomes of Democratic Elections*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

In answering the question of party familial tangibility, the results are ambivalent. First, as we have seen the configuration of supply-side space differs markedly in East and West. Second, the ordering of parties shows moderate resemblance across regions. Third, while the positioning of party families relative to each other reveals their ideological roots in the West, some of them overlap to substantial degree. This characterizes established mainstream party families whereas it least applies to the smaller and more homogenous challenger parties of the far right and Green family. Parties of the left ideological spectrum tend to be more homogenous. In the East, however, the story is much shorter. Here the location of party families simply tells little or nothing about ideological commitment and programmatic identity as a consequence of low homogeneity.

Figure 2 • *The supply-side location and homogeneity of party families in the East*



SOURCE: WINEROITHER, DAVID M. AND SEEBER, GILG: TWO WORLDS OF REPRESENTATION? PARTY FAMILIES AND PATTERNS OF LINKAGE BUILDING ACROSS EUROPE, ECPR JOINT SESSIONS, WARSAW, 2 APRIL, 2014.

We briefly turn to the issue of (groups of) outliers within party families by performing cluster analysis. The shape of dendrograms originating from hierarchical cluster analysis (Euclidean distance) and based on linkage scores suggests classification of parties forming six groups. In Western Europe, cluster 1 is of moderate size almost exclusive consists of SD and CD/SC parties (17 out of 19). Membership in this group seems to be driven by high effort on clientelism and party identification. Cluster 2 has a more diverse setting featuring parties from all other party families (mainstream party families are completely absent!) and strong representation of Greens: seven out of the ten parties of this party family in the sample we find here alone. While the third cluster is dominated by right-wing parties, the large fourth is characterized by the overrepresentation of Liberals, the underrepresentation of Greens and the absence of RPPs. It is primarily CDs to populate cluster

5 while all four Communist parties exclusively make up for the final cluster. Green parties are packed in two clusters only. Communist parties form a separate cluster on their own. Ethnic and ethno-regionalist parties are spread over four out of six clusters. Socialist parties are evenly distributed over three clusters (numbers 3–5). Two Scandinavian Green parties join a number of socialist parties from the same region in cluster four. Over two-third of Liberals are amassed in the fourth cluster. Right-wing parties are highly concentrated in clusters 2 and 3 (33% and 53% respectively). The two largest party families, CD/SC and SD, are similarly spread over clusters 1, 4 and 5 with more than half of their members participating in no. 4.

Overall, the membership profile reproduces the image of distinct party familial linkage building. If we exclude the small group of ethnic/ethno-regionalist parties, the share of parties belonging to the same family represented in one cluster only varies from 40% (socialists) to 100% (communists). We find almost all parties of a party family concentrated in two clusters: 100% in the case of Communists and Greens, 94% of SDs, 86% of RPPs, 85% of CD/SCs, 79% of liberals and a low of 70% for socialists. Thus, larger party families in Western Europe are not significantly more heterogeneous in their supply-side strategies at this rather general level. Notions of relative heterogeneity in the case of the centrist party family of Liberals seem to be driven by outliers, which we find scattered over the remaining five linkages.

In the East, the large second cluster is dominated by CD/SC and SDs, the 'twins' of clientelistic engagement, which are typically of larger electoral size. This cluster describes the 'particularistic' pole on the second dimension of linkage building existing in Eastern Europe. Cluster three, similar to no. 1, consists of manifold party families. The smallest cluster (4) exclusively represents far right parties. This group of parties heavily emphasizes charismatic leadership. In contrast, they put little effort in valence appeal. Cluster five comprises centrist parties from three mainstream families: SDs, liberals and CD/SCs. This cluster denotes focus on programmatic effort and competence to govern. Put in a different fashion, it forms the universalistic pole of political accountability. Hence, the party families of SDs and CD/SCs seem to be split over the second dimension of linkage building. The very large final cluster consists of parties from all families with CD/SCs and Liberals being overrepresented.

How much variation in cluster membership do we find across party families? For membership in one cluster, the percentage ranges from 36% (CD/SC) to 75% (communists, in pole position again). We step aside 'Greens' which consists of just three parties in clusters 1, 2 and 6. The percentage for membership in two clusters sees Communists ahead once more (full sample of four parties) followed by RPP/RRs (73%), ethnic parties (71%), CD/SCs (69%), liberals (61%) and SDs (57%). Compared to Western Europe, we see weaker party familial bonds at work here. The gap is most remarkable for Social democratic parties (94 vs. 57%). We are wondering if this remarkable heterogeneity hints at electoral difficulties SDs face in many Eastern European countries, prompting them to try different and perhaps unknown combinations of linkages to strengthen competitiveness.

Table 3 • Dispersion vs. concentration of party familias over clusters in each region hip (share of parties within each party family represented in two clusters only)

	Communists	Greens	Social democrats
WEST	100	100	94
EAST	100		57

7. CONCLUSION

Using the unique DALP data set on the wealth of modes of political accountability, our analyses have unveiled a number of noteworthy patterns of linkage building across Europe. First, basic assumptions regarding a number of crisp relationships between certain linkages and party families are supported by our findings for Western Europe. Second, we see confirmed the expectation of (a) different dimensional make-up between Western and Eastern Europe and (b) similar party familial line-up within the respective space. In short, the concept of party families can be meaningfully applied to some non-programmatic linkage mechanisms, most confidently PID and charismatic effort. This is an important finding as it provides evidence which runs contrary to claims of ‘cartelization’ of political parties, and predominance of politico-economic constraint hand in hand with electoral dealignment. These challenge the foundations of (responsible) party government, and hence the presence of definable party families.²⁴

What ranks high on our to-do list? For sake of limited space we felt unable to address the role of party familial outliers, the significance of country effects and the role of DOES – do everything parties (whose presence might explain the absence of a sharp clientelism-programmaticism trade-off in the West). We are further in need of developing more sophisticated model based cluster solutions assisting to refine our understanding of outlier structures. These more fine-grained analyses would more closely reflect upon historical-institutional pathways to democracy to mention just one aspect. Similar, we put aside the entire topic of imperfections in Central and Eastern European ‘third wave’ democracies as reflected in linkage building strategies. Do patterns of linkage building imply a trend of convergence among old and new democracies? What do these empirical profiles suggest in terms of fostering democratic consolidation and increasing quality of democracy? For instance, are all voters equally represented at individual party and party systemic level over various linkage domains? Are we able to connect efforts of linkage building with effects on resonance among sets of voters? After all, functioning democratic competition should result in rather crisp relationships between the nature of supply-side offers and demand-profiles of party

²⁴ KITSCHOLT and REHM: *Party Alignments*.

	Right-wing populists/ radical right	Christian democrats/ secular conservatives	Socialists	Liberals	Ethnic
	86	85	70	70	
	73	69		61	71

electorates, e.g. in terms of class appeal in postindustrial societies. The resulting indicators could serve researchers in creating new variables in order to explain democratic underperformance in the described ways.²⁵ Finally, and perhaps most importantly for some polities in the region, what is the exact nature of conditional effects of political clientelism and executive leadership on erosion of accountability and macro-economic performance?

²⁵ The individual party scores computed and referred to in this study can, of course, be made available upon request.

INTERNATIONAL LAW AND PUBLIC ADMINISTRATION: THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

This year, in October 2015, the European Charter of Local Self-Government celebrates its 30th birthday. This paper outlines the Congress of the Local and Regional Authorities of the Council of Europe and its historical institutional evolution. The focus is directed at its most important instrument to safeguard local and regional democracy in Europe: The European Charter of Local Self-Government. The paper illustrates core provisions of the Charter, questions of its implementation as well as the monitoring activities of the Congress, which aim at supporting the effectiveness and implementation of the Charter. This is exemplarily shown by drawing on the most recent report on local and regional democracy in Hungary since 2013. The paper concludes with an outlook on current needs and future challenges of local and regional democracy in Europe and especially envisions the 'individualization' of local democracy.

KEYWORDS:

**European Charter of Local Self-Government;
Congress of Local and Regional Authorities; International Public Administration;
Local and Regional Democracy; Council of Europe; Monitoring**

• • • • •

1. INTRODUCTION

This year, in October 2015, the European Charter of Local Self-Government¹ ('Charter', or 'ECLSG') celebrates its 30th birthday.² Without exaggeration the Charter can be referred to as one of the most important instruments of the Council of Europe in general and the Congress of Local and Regional Authorities ('Congress') in particular. By strengthening local self-government the Charter contributes to the development and continuously fosters de-

1 See European treaty series No. 122, online accessible at www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=14/03/2013&CL=ENG (accessed in March 2015).

2 The Charter was opened for signature on 15th October 1985.

mocracy in general as well as local and regional democracy in particular in Europe.³ However, being confronted with current challenges, for instance the economic and financial crisis and its consequences, it is still important to remember the origins of the democratic movement in Europe and its value for a peaceful and well-functioning public administration. Thus, we should not forget that a stable democracy needs steady hard work to be maintained and enhanced. Major support for local and regional democracy comes also from international law, especially in the institutional frame of the Congress. A major aim of the Congress is to support member states in the protection, improvement and development of self-government and, thus, also democracy at local and regional level. The institutional history of the Congress shows – according to one of its former president Halvdan Skard⁴ –, ‘that the Congress has always been able, by dint of energy and endeavour but also persuasion and sometimes stubborn persistence, to further the cause of local and regional authorities in European integration.’⁵ By shedding some light on historical innovations of the Congress this paper will elaborate on the core support from international law for local and regional public administration in Europe. The Charter is a cornerstone of local and regional democracy in Europe and therefore shall serve as a constant reference point.

2. HISTORICAL INNOVATIONS: THE INSTITUTIONALISATION OF THE CONGRESS

Today we consider things which were not feasible for earlier generations, as self-evident. We tempt to underestimate huge progresses we might have made and accomplished in a relatively short period of time. What is now known as the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe was launched as a ‘simple’ conference of 124 local elected representatives of 13 European countries in Strasbourg in 1957.⁶ A further remarkable step was the draft Conference-Charter, adopted by the Consultative Assembly – today known as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe – in 1960 in the

3 Compare for instance Chris HIMSWORTH, *Treaty-Making for standards of local government: The European Charter of local self-government and its possible application beyond Europe*, University of Edinburgh School of Law Working Paper No. 2011/24, at p. 2 speculates about the Charter as probably being the ‘highest profile product’ of the Council of Europe in terms of promoting democracy.

4 President of the Congress from 2006 to 2008.

5 See the Foreword of Halvdan SKARD, former President of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, in: Council of Europe Publishing (ed.), *50 years of local and regional democracy in Europe*, 2007.

6 For details see Council of Europe (ed.), *50 years of local and regional democracy in Europe (1957–2007): The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe*, Council of Europe Publishing 2007, at p. 13ff. As Jacques Chaban-Delmas, first president of the conference, put it in his opening address, was: ‘the first time in the history of the democracies that the representatives of local authorities have been invited by members of parliament, with the consent of governments, to express their opinion on how they might take part in institutions which are still being organised’. Cited after: Council of Europe, *Committee of Ministers, 50 years and 104 sessions for building a greater Europe without dividing lines*, accessible at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=124329> (2015. 03.).

Recommendation 262.⁷ This Conference-Charter, which was finally adopted by the Committee of Ministers on 13th September 1961, gave the Conference a clear frame defining its membership, terms of reference and powers and it provided for its tasks. This strengthened the influence and powers of the European Conference of Local Authorities as ‘a Council of Europe advisory and technical commission under Article 17 of the Statute of the Organisation’.⁸ In 1975 the Conference was renamed the ‘Conference of Local and Regional Authorities of Europe,’ (‘CLRAE’) by an amendment to its Charter in order to include also the growing importance of the Regions in its work.⁹ Finally, almost some 20 years ago, another major innovation took place and the now so-called ‘Congress of Local and Regional Authorities’ became a full-fledged body of the Council of Europe in 1994, comprising a ‘Chamber of Regions’ and a ‘Chamber of Local Authorities’.¹⁰ The Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe (‘Congress-Charter’) was adopted in 1994¹¹ and amended in 2000,¹² 2007¹³ and 2011.¹⁴ In its present form, the Congress gives 318 elected representatives from local and regional authorities in the Council’s 47 member states for a political sounding board, representing more than 200,000 grassroots communities in Europe.¹⁵

Its main activities are beside consultative functions (Art. 2 § 1 lit. a Statutory Resolution to the Congress-Charter), the preparation of ‘country-by-country reports on the situation of local and regional democracy in all member states and in states which have applied to join the Council of Europe’.¹⁶ They ‘shall ensure, in particular, that the principles of the European Charter of Local Self-Government are implemented’ (Art. 2 § 3 Statutory Resolution to the Congress-Charter). A further aim of the Congress is the preparation of ‘reports and recommendations following the observation of local and/or regional elections’ (Art. 2 § 1 lit. 4 Statutory Resolution to the Congress-Charter). The monitoring ac-

7 Cf. Council of Europe, *supra* n. 6, 18.

8 *ibid.*

9 Cf. *supra* n. 6, 22.

10 Cf. *supra* n. 6, 46.

11 See the Appendix to Statutory Resolution (94) 3 relating to the setting-up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 14 January 1994 at the 506th meeting of the Ministers’ Deputies.

12 See the Statutory Resolution (2000) 1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2000 at the 702nd meeting of the Ministers’ Deputies.

13 See the Statutory Resolution CM/Res (2007) 6 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto, adopted by the Committee of Ministers on 2 May 2007, at the 994th meeting of the Ministers’ Deputies.

14 See the Statutory Resolution CM/Res (2011) 2 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto, adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2011 at the 1103rd meeting of the Ministers’ Deputies.

15 For a more detailed analysis of the current tasks and the institutional background of the Congress see Andreas KIEFER: *Der Kongress der Gemeinden und Regionen: Grundlegende Reform und neue Dynamik für Monitoring* = eds. Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung Tübingen, *Jahrbuch des Föderalismus 2012 – Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Nomos, 2012, 1–20.

16 C.f. Resolution 31 (1996) on guiding principles for the action of the Congress when preparing reports on local and regional democracy in member states and applicant states.

tivities regarding the implementation and compliance with the European Charter of Local Self-Government as well as the observation of local and regional elections are nowadays well established and good functioning tools in the field of the establishment and protection of a common standard of local and regional democracy in Europe. The Congress is mandated to do so by virtue of its Charter, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 1994 and revised most recently in 2011.¹⁷ Yet, the observation of local and regional elections by locally and regionally elected representatives was another important innovative supplement in November 1990, when the Congress' first observation mission took place in the Czech and Slovak Republic.¹⁸ As of today the Congress has conducted almost 100 election observation missions and has been taken part in observer missions in all 47 member states and even beyond.¹⁹ Since 2000 the Congress has been mandated to accomplish election observations by Art. 2 § 1 lit. 4 of the Statutory Resolution to the Congress-Charter. Such missions comprise also pre-electoral missions to assess the political situation, the campaign environment as well as the legal framework prior to the Election Day. As from 2006 onwards Recommendations and Resolutions were adopted in Congress Sessions following the observation missions.²⁰ Equally important was the first monitoring mission regarding the compliance with the Charter carried out in Romania already as of 1992.²¹

3. THE EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

3.1. *The Charter*

As of October 1953 a political declaration was framed in the 'European Charter of Municipal Liberties'. This political sign was approved by the first Assembly of European Municipalities, the Council of European Municipalities and Regions ('CEMR') founded in Geneva in 1951.²² Inspired by this the CLRAE aimed – however unsuccessfully – at guaranteeing local autonomy by the 'Declaration of Principles' in 1968.²³ In 1981 this led to the idea of creating a binding international treaty ensuring local democracy and local self-governance. The

17 See *supra* n. 12–15. Monitoring missions are prescribed by Art. 2 § 3 of the Statutory Resolution to the Congress-Charter since its amendment in 2000.

18 See The Congress/CPL/Bur (25) 21, Report of the Council of Europe Mission to observe the municipal elections in the Czech and Slovak Federative Republic (23–24 November 1990). For more details see Council of Europe Publishing (ed.), 50 years of local and regional democracy in Europe, 2007, 47.

19 See information on the website of the Congress www.coe.int/t/congress/Activities/Observation/default_en.asp?mytabsmenu=3 (March 2015)

20 See for instance Recommendation 186 (2006) 1 on the follow-up to the referendum on the state-status of Montenegro (Serbia and Montenegro) (21 May 2006).

21 Again, for more details concerning the development of the monitoring missions, see COUNCIL OF EUROPE, *supra* n. 6, 48.

22 See thereto Jean PETAUX: *Democracy and human rights for Europe – The Council of Europe's Contribution*, Council of Europe Publishing, 2009, 113.; See also Council of Europe, *supra* n. 6, 34.

23 *Supra* n. 6, 34.

European Charter of Local Self-Government was adopted by the Council of Europe in 1985 and entered into force on 1st September 1988.²⁴ The Charter is a cornerstone treaty for local democracy. It lays down the legal basis for the application of the principle of subsidiarity, which leads to decentralisation and, thus, the development of local self-government on the European continent. The Charter, which represents the foundation for a multi-level governance system, is still a unique and was at its time of origin also an innovative convention. It safeguards the principle of local self-government and, thus, establishes and protects the rights of local authorities; both necessary elements of local democracy. In other words, the European Charter of Local Self-Government is a key Council of Europe convention and thus was referred to as a '*Magna Carta* for local communities' by the current Secretary General of the Congress *Andreas Kiefer*.²⁵ Since 1949, the Council of Europe has concluded more than 200 conventions. Less than 20 have been ratified by the 47 member states. Since 29th October 2013 the Charter has been ratified and signed by all 47 member states of the Council of Europe and is within this special group.²⁶

Since its entry into force in 1988 the Charter has remained the only binding European legal instrument laying down the principles of democratic local self-government and enshrining a common standard for Europe. The Charter, thus, has become the main reference point and a benchmark convention for local and regional democracy over the years. This is reflected in its Preamble, which enshrines local self-government as an important part of a 'Europe based on the principles of democracy and the decentralisation of power' in general and 'the right of citizens to participate in the conduct of public affairs' in particular. Thus, local 'councils or assemblies' shall be 'freely elected' (Article 3 § 2 ECLSG). Article 3 establishes, for the first time in history that local authorities have the right to manage a 'substantial share of public affairs under their own responsibility'. The 'basic powers and responsibilities of local authorities', so enshrines Article 4 § 1 ECLSG, 'shall be prescribed by the constitution or by statute'. Article 4 § 3 ECLSG expressly lays down that 'public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen' and could, thus, be referred to as a principle of subsidiarity.²⁷ To safeguard these responsibilities and their effective functioning the Charter protects, for instance, the boundaries of local authorities (Article 5 ECLSG), their administrative structures (Article 6 ECLSG) and, probably most importantly, their financial resources (Article 9 ECLSG). In addition central supervision is limited (Article 8 ECLSG) and a principle of prior consultation of local authorities by central organs is established if local au-

24 See European treaty series No. 122, online accessible at www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=122&CM=8&DF=14/03/2013&CL=ENG (March 2015).

25 See the notes of his speech *Andreas KIEFER: Monitoring activities of the Congress of Local and Regional Authorities* at the conference *Local communities in the European multi-level governance system*, online available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1995645&Site=Congress> (March 2015).

26 Most recently, Monaco ratified the Charter on 1 October 2012 (entry into force on 1st May 2013) and San Marino, as the last Council of Europe member state, ratified the Charter on 29th of October 2013 (entry into force on 1st of February 2014).

27 Compare to KIEFER, *supra* n. 26.

thorities are concerned in their matters (Articles 4 § 6, 5, and 9 § 6 ECLSG). Furthermore, local authorities shall have the 'right of recourse to a judicial remedy' (Article 11 ECLSG).

3.2. IMPLEMENTATION OF THE CHARTER IN NATIONAL LAWS

Article 2 of the Charter stipulates that '[t]he principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation, and where practicable [even] in the constitution.' The implementation of the Charter is basically guaranteed by the simple fact that the Charter is a legally binding treaty regime. All the member states, thus, declared to be bound by ratifying the Charter. This is further ensured by the monitoring activities of the Congress. The Congress insists that appropriate measures are taken in each country to make sure that the Charter takes a proper place in the legal system of the member states.²⁸ Article 12 § 1 ECLSG establishes a so called 'pick and choose' system, which enables the signing states to apply only some of the provisions of the Charter. However, a common basis is ensured by the need to choose at least 10 out of 14 core provisions. Furthermore, Article 12 § 1 ECLSG requires the member states to ratify 20 out of altogether 30 provisions. This so called 'pick-and-choose' system, which allows the member states to pick certain provisions à la carte, is one of the reasons for the huge success of the Charter. It has made possible that 47 Council of Europe member states have ratified the Charter and created thereby a common Europe wide standard of local and regional democracy and self-government. However, by the 14 core principles, whereby the Charter requires the ratification of a minimum of 10, the Charter seeks to ensure a common base, which all the member states have to accept. In addition, monitoring the implementation of the Charter motivates and supports member states to continuously check whether in the light of new developments and reforms non-ratified provisions could be ratified. Thus, the Charter provides for a common basis for all 47 member states, which can gradually provide for further strengthening of the protection of local and regional democracy.

3.3. Monitoring the implementation of the Charter and the Report and Recommendation on Local and Regional Democracy in Hungary 2013

One of the core missions of the Council of Europe's Congress of Local and Regional Authorities is to monitor the implementation of and the compliance with the Charter in all the 47 European countries that have ratified the Charter. It is a systematic procedure, which applies to all 47 member states. By the so-called regular country-by-country monitoring the Congress ensures that the ratified provisions of the Charter are observed. The Congress is mandated to do so by the virtue of its Charter, which was adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 1994 and revised most recently in

28 Cf. Recommendation 39(1998) on the incorporation of the European charter of local self-government into the legal systems of ratifying countries and on the legal protection of local self-government. Discussed and adopted by the Standing Committee of the Congress on 6 March 1998.

2011.²⁹ Thus, the Congress has a direct mandate from the national governments to ensure that the Charter is implemented in their territories. On this basis the Congress carried out about 140 reports from 1994 until March 2015.³⁰ The rules of procedure for monitoring missions were last revised in 2012 in order to ensure fair, independent, transparent and regular monitoring visits.³¹ Generally, a monitoring visit is mostly conducted by two rapporteurs, one independent expert, and one or two members of the Congress Secretariat. Detailed questionnaires are sent out to national, regional and local authorities, academics and other possibly informative interrogation partners in advance. The interviews with the interrogation partners are based upon the questionnaires and are an important basis for the report and recommendations.

The monitoring of the Charter's implementation and observation has produced many country-specific proposals, which have often been translated into new legislation and have sometimes led to the reform of the legislative framework in the field of local democracy.³² And for some countries the Charter and its principles have served as a guideline to design their system of local self-governance.³³ At the same time, the monitoring experience shows that local self-government in many member states is still fragile, characterised by a rather weak legislative framework and rather arbitrary administrative practices. Most pressing issues regarding all the monitoring and reporting activities as well as the recommendations show '*a disproportionality between local competences and available resources; a lack of consultations with local authorities, [...] and providing for consultations on the allocation of financial resources [...] matters of administrative supervision of local authorities by higher levels; [and] finally, a lack of the effective right to legal recourse, which in practice is often hindered by the existing filters (such as the requirement to lodge a legal complaint through a government agency)*'.³⁴

As one of the most recent innovations, monitoring visits are now followed by an effective follow-up process coined as post-monitoring process, which aims to assist the author-

29 See *supra* n. 12–15. Monitoring missions are prescribed by Art. 2 § 3 of the Statutory Resolution to the Congress-Charter since its amendment in 2000.

30 Information from the Congress Secretariat.

31 See Resolution 337 (2012) New Rules of Procedure of the Congress and its chambers – adopted by the Congress on 20 March 2012, 1st sitting. C.f. Resolution 307 (2010) Revised, Procedures for monitoring the obligations and commitments entered into by the Council of Europe member states in respect of their ratification of the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122). Adopted according to the tacit adoption procedure (Rule 25 of the Rules of Procedure) by the Congress on 19 October 2011.

32 For a detailed account see Andreas KIEFER: *Die Monitoring-Aktivitäten des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates* = eds. Elisabeth Alber, Carolin Zwilling: *Gemeinden im Europäischen Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert*, Nomos, 2014, 217–236.

33 See Kathleen M. DOWLEY: *Local Government Transparency in East Central Europe* = Andrew Coulson, Adrian Campbell: *Local Government in Central and Eastern Europe: The Rebirth of Local Democracy*, Routledge, 2008, 23–26. C.f. Szenté Zoltán: *Local Government in Hungary*, 289; Diana Šaparnienė, Aistė Lazauskienė: *Local Government in Lithuania*, 392.; Simina Tanasescu: *Local Government in Romania*, 536; Inga Vilka: *Local Government in Latvia*, 367. = ed. Ángel Manuel Moreno: *Local Government in the Member States of the European Union: A comparative legal perspective*, INAP, 2012.

34 See KIEFER, *supra* n. 26.

ities of the country in complying with the recommendations and findings of the monitoring reports.³⁵ The main objective of these missions is not to pinpoint problems and shortcomings but rather to assist the countries concerned in improving multi-level governance as well as the legal and political environment. The Congress aims to raise the 'impact and effectiveness' of its missions by pursuing 'political dialogue with national authorities and other relevant stakeholders involved in monitoring and election observation activities, in order to improve the implementation of the [...] adopted texts'.³⁶ As a result, the Congress has expanded its activities and set the frequency of monitoring at least once every five years for each country, with an average of 12 to 13 country missions per year since 2010. Even though limited resources might endanger this ambitious goal, the Congress strives to maintain this high pace.³⁷

Hungary signed the Charter on 21st March 1994. The Charter entered into force on 1st of July 1994 and was adopted in the Hungarian legal order by the promulgation of Act XV of 1997. The first monitoring visit to Hungary dates back to 2002, which resulted in Recommendation 116 (2002). Hungary was last monitored in May 2012 and a detailed report including recommendations was adopted in the 25th session of the Council of Europe's Congress held between the 29th and 31st October 2013, presenting the strengths and weaknesses of local and regional democracy.³⁸ While the ratification of the Additional Protocol on the Charter on the Right to Participate in the Affairs of a Local Authority is mentioned positively, the report criticises 'the recent reforms, which led to a deterioration of the legislative framework on local and regional issues in Hungary'.³⁹ The main points of criticism and thus also the target of the recommendation 341 (2013)⁴⁰ for improvement were the 'trend towards recentralisation of competences and the weak level of protection afforded, at constitutional level, to the principle of local self-government'.⁴¹ Another important recommendation was to ensure financial autonomy of local and regional authorities as well as clearly define their competences. Furthermore, one of the rapporteurs, Mr. Artur Torres Pereira, stressed that

35 See Resolution 353 (2013), Congress post-monitoring and post-observation of elections: developing political dialogue. Debated and adopted by the Congress on 20 March 2013, 2nd sitting.

36 See Resolution 353 (2013), Congress post-monitoring and post-observation of elections: developing political dialogue. Debated and adopted by the Congress on 20 March 2013, 2nd sitting.

37 For a more detailed account of the Congress' monitoring activities on the European Charter of Local Self-Government see KIEFER, *supra* n. 33.

38 See Recommendation 341 (2013) and the report on Local and Regional democracy in Hungary, online available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE>. C.f. regarding local governance in Hungary, ZENTE, *supra* n. 34.

39 See the Report, *supra* n. 39.

40 Debated and adopted by the Congress on 29th October 2013, 1st Sitting (see Document CG(25)7FINAL explanatory memorandum), rapporteurs: Artur Torres Pereira, Portugal (L, EPP/CCE) and Devrim Çukur, Turkey (R, SOC). Online available at https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2825%297PROV&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P46_2693 (March 2015).

41 *Ibid.* For a general overview on monitoring missions see the Congress document on Recurring issues based on assessments resulting from Congress monitoring and election observation missions (reference period 2010–2013) from 15 September 2014, available at <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2596045&SecMode=1&DocId=2180964&Usage=2> (March 2015).

'Local authorities are not consulted properly or in due time on matters of interest for them.' Another issue for him was that local authorities 'do not dispose of an effective legal remedy to protect their interests'⁴²

4. CURRENT NEEDS AND FUTURE PERSPECTIVES: THE 'INDIVIDUALIZATION' OF LOCAL AND REGIONAL DEMOCRACY

The current crisis of the representative system demands to consider new directions questioning the presumption that representation is the only expression of democracy. People are turning their backs on institutionalised politics. Democracy needs to be developed beyond representation, through the introduction of more sustained forms of interaction between people and authorities in order to include direct democratic elements in the decision-making process. As the level closest to citizens, the local and regional tier of governance also represents a great potential for innovation as far as citizen participation is concerned, it often acts as a testing ground for new forms of participation before they become accepted at national and European level as good practices. Within the Council of Europe, the Congress acts to promote and enhance such citizen participation at the grassroots, where its results are the most effective.⁴³

The current situation in Europe shows that the traditional system of representative democracy is already being increasingly extended by elements of direct democracy. The new participatory model is combining representative and direct democracy and should be designed as a process in which all persons, not just nationals, are involved at all times, not just during elections, in the conduct of public affairs at local, regional and national level. Participatory democracy should involve broad access for citizens to information on public action and to consultations with public authorities, as well as self-organisation of civil society within citizen groups and associations, interaction between direct democracy and indirect (representative) democracy (for example, debates in local councils and regional parliaments on citizens' initiatives), innovation and greater use of new communication technologies (in the framework of edemocracy and e-participation), and many other elements.

Thus, the first component of further strengthening the democratic model is a better framework for citizen participation. The European Citizens' Initiative is an important step in this direction, which will also give a boost to e-democracy and the use of e-tools. New information and communication technologies offer vast opportunities in this field, in the framework of the so-called edemocracy – for example, in carrying out direct consultations with citizens and receiving their feedback on public action, in introducing e-voting and e-governance in a broader sense, and in setting up a general framework for e-participation and provision of eservices.

42 See <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2122295&Site=CM> (March 2015).

43 Compare, for instance, Andreas KIEFER: *Innovation and the European Charter of Local Self-Government*, speech delivered in July 2013 in Münster; online available at <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2086499&Site=COE> (March 2015)

Measures to extend the rights of participation are also crucial in order to better involve all residents: the participatory rights of the citizens of the Council of Europe member states should no longer be linked to citizenship, but to the length of residence, and they should be extended through various forms of participatory democracy.⁴⁴ In this regard, the Council of Europe has made a wide range of proposals to increase and encourage the participation of immigrants in political life, through the granting of political rights to non-citizens. For example, the 1992 Council of Europe Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level⁴⁵ in particular provides for the right to vote and to stand in local elections for everyone who has lived in a given community for five or more years. Today, in practice more than 20 European countries effectively grant foreigners the right to a local vote, and several countries the right to stand in local elections. Yet, this Convention has only been ratified by 8 member states so far, which is a challenge to be addressed, especially with regards to current tragic events.

Another successful initiative of the Congress testing various participation schemes at the grassroots level is the European Local Democracy Week, which has become a truly pan-European annual event since its first launch in 2007.⁴⁶ The Local Democracy Week serves to bring together local citizens and their public authorities to learn about local democratic processes, listen to each other's concerns and decide on priorities for the community. Yet another example is the key policy document for the participation of the youth: the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life,⁴⁷ which suggests lines of action to engage young people in democratic processes at the grassroots. In this regard, the Council of Europe system in the field of the youth, whereby recommendations to national governments are elaborated with the participation of representatives of youth organisations, is unique and could serve as an example for any future participatory framework.

The European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities was ratified as of March 2015 by 38 Council of Europe member states and provides for a legal framework for cross-border regions.⁴⁸

44 See thereto Andreas Gross: *The crisis of democracy and the role of the State in today's Europe*, Committee on Political Affairs and Democracy of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Report No. 12955 from 11 June 2012, para 25: 'the participatory rights of the citizens of Europe should no longer be linked to citizenship, but to length of residence, and they should be extended through forms of participatory democracy'.

45 Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, ETS. 144, adopted on 5 February 1992, entered into force 1 May 1997. As of May 2013 8 Council of Europe member States have ratified this Convention.

46 For further information see <http://www.congress-eldw.eu/> [accessed in March 2015].

47 See the Appendix to the Recommendation 128 (2003), revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of Europe on 21 May 2003.

48 See Council of Europe treaty series No. 106, online accessible at <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=106&CM=&DF=&CL=ENG> (March 2015).

On 16th November 2009 an Additional Protocol on the right to participate in local authorities' affairs was designed to supplement the text of the Charter.⁴⁹ It entered into force on 1st June 2012 and has been ratified by 10 Council of Europe member states so far. The citizens' right to participate in the conduct of public affairs is a democratic principle already enshrined in the Preamble to the European Charter of Local Self-Government. The Additional Protocol specifies this right as the right to seek to determine or to influence the exercise of local authority's power and responsibilities. Its purpose is to bring within the scope of the Charter the right of 'everyone within the [...] jurisdiction' of the ratifying state 'the right to participate in the affairs of a local authority.' (Art. 1 § 1 Additional Protocol).

The adoption of the Additional Protocol is the first step to broaden the application of the Charter by improving direct democracy at local and regional level. This step was complemented by the Congress' recommendation on increasing citizen participation at local and regional level in Europe in October 2011.⁵⁰ In October 2012, the Council of Europe Committee of Ministers, responding to this recommendation, encouraged national governments to implement the proposals for greater public access to government information and for greater use of direct democracy as well as new information technologies to increase citizen participation.⁵¹ The Committee of Ministers also encouraged member states to sign and ratify the Additional Protocol to the Charter and reiterated its support for the Congress' work on monitoring the Charter's implementation.

Another direction for broadening the Charter's implementation is to lay stress on human rights.⁵² The work of local governments in a decentralised system has a wide range of human rights implications through public service provisions, allocation of public resources, etc. Therefore the Congress emphasises the crucial role of local and regional authorities in ensuring conditions for the full exercise of human rights in their communities.⁵³

The Reference Framework on Regional Democracy, adopted by the European ministers responsible for local and regional government in 2009,⁵⁴ stipulates also a relevant body of principles. Even though this Reference Framework is not legally binding, it serves

49 See Council of Europe treaty series No. 207, online accessible at www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=207&CM=8&DF=18/03/2013&CL=ENG (March 2015).

50 See Rec. 307 (2011) on Citizen participation at local and regional level in Europe, adopted at the 21st session of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, taking place on 18–20 October 2011 in Strasbourg.

51 See CM/Cong (2012) Rec. 307, reply to 'Citizen participation at local and regional level in Europe' Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe Recommendation 307 (2011), adopted by the Committee of Ministers on 24 October 2012 at the 1153rd meeting of the Ministers' Deputies.

52 Compare Recommendation 280(2010) revised, Role of local and regional authorities in the implementation of human rights. Adopted according to the tacit adoption procedure (Rule 25 of the Rules of Procedure) by the Congress on 19 October 2011.

53 For detailed account, see Andreas KIEFER: *Human Rights: Local and regional authorities in action* = eds. Wolfgang Benedek et al.: *European Yearbook on Human Rights*, NWV, 2011, 483–495.

54 See Council of Europe Reference Framework for Regional Democracy, adopted at the 16th Session of the Council of Europe Conference of Ministers responsible for Local and Regional Government on 16–17 November 2009.

as a source of inspiration for member states, through guidelines that can be used by national authorities when establishing or reforming regional authorities. Furthermore, the Congress may rely upon it in his monitoring reports regarding regional democracy in its member states.⁵⁵ In the same vein the Committee of Ministers of the Council of Europe encourages the governments of the member states to take account of the Reference Framework for Regional Democracy in connection with policies and reforms, as proposed in paragraph 8b of the recommendation. It recalls that the framework has been prepared jointly by the Congress and the former European Committee on Local and Regional Democracy ('CDLR')⁵⁶ as '*a useful and practical reference for those considering institutional reforms and governance at the regional level, as well as for the Parliamentary Assembly and the Congress in their work*'.⁵⁷

All these examples show that the common European principles of local self-government are not resistant to development. On the contrary, the principles enshrined in the Charter, which are also developed further by other documents, can be considered as a continuously developing living material – similarly to the European Convention on Human Rights, which has been referred to as a "living instrument".⁵⁸ Thus, the Congress is not only restricted to control the compliance of what has been requested years before, but rather to improve the application of these principles and standards. One aim of the Congress therefore is also to reach a full commitment to the Charter, aiming to support and convince all member states to undertake virtually all of the provisions of the Charter.⁵⁹ As important as historical innovations were in the past is the sensibility for new innovations and the progressive development of the status quo. Thus, a fully ratified Charter in all 47 Council of Europe member states remains a challenge to be addressed in order to guarantee and beyond that to improve the common standard of local self-government and democracy in Europe.

55 Cf. KIEFER, *supra* n. 16.

56 Note that the CDLR, which was in existence between 1967 and 2013, aimed at enabling discussions and preparing sessions for the Conference of European Ministers responsible for local and regional government. For more information, see www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDLR/default_en.asp (accessed in March 2015). The CDLR was now replaced by the European Committee on Democracy and Governance ('CDDG'). For further information, see www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/CDDG/default_en.asp (March 2015).

57 See the reply by the Ministers' Deputies of 12 October 2011, CM/Cong(2011)Rec299 final.

58 Compare EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Tyrer v. the United Kingdom*, no. 5856/72, 25 April 1978, at para 31: "the Convention is a living instrument which [...] must be interpreted in the light of present-day conditions".

59 See therefore See CPL(21)5, Reservations and declarations to the European Charter of Local Self-Government, 21st Session on 28 September 2011. For more details see KIEFER, *supra* n. 33.

• szakmai fórum

Szablics Bálint

LENNI VAGY NEM LENNI? – AVAGY NONPROFITOK CSEBERBŐL VEDERBE

A nonprofit szervezetekre gyakran tekintünk kétkedéssel, némi gyanakvással, amelyre a média megfelelő alapot teremt és egy-egy – a szektor méretéhez képest elenyésző gazdasági hatású – problémát kiragadva és bemutatva rá is erősít. Társadalmunknak azonban egyre inkább szüksége van ezekre a sok szempontból védőhálóként is funkcionáló szerveződésekre, közösségekre. Ráadásul az államnak is egyre nagyobb szüksége van gazdasági megfontolásokból is egy erős, jól működő, a közszolgáltatások nyújtásában partneri szerepet vállalni képes szektorra. A jogi szabályozás ugyanakkor látszólag évtizedek óta nem teremt egyértelmű helyzetet, aminek a rendszerváltozás előtt még alapos oka lehetett, de a történeti előzmények egyre kevésbé jelenthetnek mentséget. S bár a jogszabályok megalkotása alapvetően állami felelősség, a fennálló helyzet okai nem kizárólag az államban keresendők.

Dolgozatomban néhány, az állam és nonprofit szektor együttműködésének szükségességét megalapozó trend vázolásával, az elmúlt évtizedek szabályozási története releváns tényezőinek ismertetésével és pár jelenlegi probléma felvetésével kívánom bemutatni e viszonyrendszer viszontagságait és a tisztánlátást nehezítő körülményeket, mint az együttműködés akadályait.

KULCSSZAVAK:

közfeladat-ellátás, közhasznú, nonprofit gazdasági társaság, új Ptk.

• • • • •

1. MIÉRT VAN SZÜKSÉGE AZ ÁLLAMNAK A NONPROFIT SZERVEZETEKRE?

1.1. Gazdasági környezet

2008-ban az Amerikai Egyesült Államok jelzáloghitel-piacáról hatásaiban az egész világra kiterjedő gazdasági válság bontakozott ki, tartósan.¹ Legalábbis az Európai Unió – az

¹ Lásd például: David M. Kotz: *Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Harvard University Press, 2015.

Eurostat adatai alapján² – még hét évvel később sem tudott teljesen magához térni, az összehangolt intézkedések és a tagállamok különböző, sokszor rendhagyó akciói még nem hoztak áttörést. Magyarországról elmondhatjuk, hogy az elmúlt időszakban több formabontó (unortodoxnak is nevezett) gazdaságpolitikai lépéssel átforgatta az állam szerepét és a közfeladatok struktúráját, megközelítését (pl. szerepvállalás a bankszektorban, közfoglalkoztatási programok, nonprofit közműszolgáltató stb.). A gazdasági folyamatok egyre inkább rávilágítanak arra is, hogy az állam szempontjából – szolgáltatásai ellátása során – olyan szervezetek bevonása is felmerülhet, amelyek szorosan vett felügyeletén kívül esnek: újraértelmezésre lehet szükség a gazdasági, nonprofit szektorral való viszonyában.

1.2. Társadalomfejlődés

Napjaink másik fontos jellemzője az információs társadalom robbanásszerű fejlődése, melynek üteme továbbra sem látszik lassulni. Az információ megszerzésének és birtoklásának egyre komolyabb jelentősége van, ezek alapján hozzuk (pl. gazdasági) döntéseinket. Ezekben a döntésekben fennálló információs asszimetria a gyorsuló fejlődés mellett az információt (mint a termék, illetve szolgáltatás megvásárlását és az árat befolyásoló tényezőt) magát jobban előtérbe helyezi adott esetben, mint az ügylet tárgyát, lényegét. Így az állam, mint tipikusan nem rugalmas, gyorsan alkalmazkodni képtelen szervezetrendszer, innovatív megoldások alkalmazására szorulhat, rugalmasabb szerveződések együttműködését segítségül hívva.

1.3. Demográfia és együttműködési kényszer

Nem tekinthetjük új keletű megállapításnak azt sem, hogy minden fejlett ország költségvetésének komoly problémát jelent az előregedés. Még azonos szintű munkanélküliség és változatlan arányú kiskorú lakosság mellett is egyre növekszik az egészségügyi, szociális ellátórendszer terheltsége, mert a népesség egyre kisebb része „tartja el” a társadalmat. Az állami feladatok folyamatos volumennövekedése – és az a tény, hogy nem várható az adófizető népesség ezzel arányos teherviselési képessége – előrevetíti, hogy az államnak mind több erőfeszítést kell tennie külső szereplők bevonására egyes feladatai, szolgáltatásai ellátásához. Ugyanakkor a profitorientált szervezetek partnerségére ebben a folyamatban állásponthoz szerint csak addig számíthat, amíg – létükből fakadó – nyereségszerzési törekvéseikkel ez összeegyeztethető. További lehetőségként adódik – az állam és gazdaság mellett – az ún. harmadik szektor: a nonprofit szereplők bekapcsolása, ezért fontos kérdés, hogy a nonprofit szervezetek létrehozására az állam milyen lehetőségeket biztosít.

² A GDP, munkanélküliségi mutatók alakulása alapján. Forrás: EUROSTAT: *National Accounts including GDP* (2015), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/main-tables> (2015. 03. 10.)

E szerepfelfogással egyébiránt nem teljesen egyezik az Európai Unió általános megközelítése, amelynek középpontjában a párbeszéd, az európai közvélemény kialakítása és a demokratikus folyamat kiteljesítése áll.³

2. A „NONPROFIT” JELENTÉSE

2.1. Közös ismérvek

Hogy kik is azok a nonprofit szervezetek? E kérdésben hosszas szakmai viták folytak Magyarországon is, hiszen a kifejezés nem definiált módon vált életünk részévé, hanem már létező jogintézmények összefoglaló nevéként kezdtük alkalmazni. A definíciós vitáról a téma nemzetközileg is elismert szakértői, Kuti Éva és Marschall Miklós 1991-ben írtak összefoglaló tanulmányt,⁴ amelyben megkísérelték szintetizálni a nemzetközi gyakorlatban is eltérő tartalmú fogalom közös ismérveit. E szerint a nonprofit szektor általánosan elfogadott definíciója az alkotó szervezetek közös jellemzői alapján az alábbi ismérvekből vezethető le:

- A profit felosztása tilos (tehát nem a nyereség megszerzése, hanem annak tulajdonosok/tagok közötti szétosztása).
- Végrehajtó hatalomtól, kormányzattól való függetlenség.
- Szervezett működés, amely jogi személyiségben is megtestesül.⁵

A mai jogszabályok alapján nonprofit szektorba tartozónak tekintjük a civilszervezeteket (civil társaság, egyesület, alapítvány, közalapítvány) és a nonprofit gazdasági társaságokat⁶ (korábban közhasznú társaság).

Kuti–Marschall fent hivatkozott tanulmányában is elismeri ugyanakkor, hogy a definícióból több olyan további elem kimaradt, amely más, a területen nagyobb (és főképp törésektől mentes) múlttal rendelkező országokban szintén a meghatározás fontos része. Ilyenek lehetnek pl. a közjó szolgálata és az elsődlegesen adományokból származó bevétel, továbbá a pártpolitikától, valamint a hitéleti tevékenységtől való mentesség. Véleményem szerint azonban ezen distinkciók valóban nem illeszthetők teljes egészében a hazai joganyagban szabályozott fogalmakhoz.

3 SIPOS Katalin: *Európai Unió: Civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent*, Állam- és Jogtudomány, 44(2003)/3–4, Budapest, 279.

4 KUTI Éva, MARSCHALL Miklós: „A nonprofit szektor fogalma. Egy definíciós vita és ami mögötte van”, ESÉLY: társadalom és szociálpolitikai folyóirat, 3(1991)/1, Budapest, 61–69.

5 Vö. SIPOS: i. m., 271–272.

6 A lehatárolás önmagában is furcsa, miután előbbieik sui generis jogalanysok, a nonprofit gazdasági társaságok nem önálló cégformát takarnak – lásd: AUER Ádám, BAKOS Kitty, BUZÁSI Barnabás, FARKAS Csaba, NÓTÁRI Tamás, PAPP Tekla: *Társasági jog*, Lectum Kiadó, Szeged, 2011, 44.

2.2. Közjó

A közjó szolgálatát a Civil tv.⁷ 2. § 16. pontja szerinti közcélú tevékenységek megvalósítása által minden civilszervezet ellátja, amelynek már a Ptk.⁸ 3:386. § némiképp ellentmond, mert alapítvány létrehozható az alapító vagy hozzátartozója érdekében is.⁹ Ráadásul a civilszervezeteken (értsd: egyesületek és alapítványok) kívüli nonprofitok (nonprofit gazdasági társaság) esetében a közérdek szolgálata egyáltalán nem elvárás. Rájuk vonatkozóan a Ctv.¹⁰ 9/F. szakasza csak azt határozza meg, hogy a tevékenységből származó nyeresége a társaság vagyonát gyarapítja (tehát a profitfelosztás tilos).

2.3. Jótékonyág

Az adományok kérdésköre egyértelmű és szoros kapcsolatban áll a lakosság, a vállalkozások anyagi helyzetével, így ezen bevételek elsődlegessége csak akkor válhat a nonprofit szervezet fogalmi kellékévé, ha ezt az ország gazdasági állapota lehetővé teszi. A jogalkotó talán ezzel is indokolható óvatos lépésként határozta meg a vállalkozási tevékenység tolerálható maximumaként a 60%-os küszöböt (Civil tv. 2. § 7. és 23. §).

2.4. Politika

A pártpolitikai semlegesség vitán felül elvárás lehet a nonprofit szervezetekkel szemben, a tisztánlátást azonban nehezíti, hogy maga a párt az egyesületnek egy különös formája Magyarországon [Civil tv. 4. § (1) bek. és Párttv.¹¹ 1. §], illetve léteznek olyan alapítványok is, amelyeket kifejezetten e szervezetek működésének segítésére lehet létrehozni.¹²

2.5. Vallás

Hasonlóképp a vallás területén is kilóghatnának az egyesületek sorából az – egyébként elnevezésükben az „egyház” megjelölés használatára is jogosult – vallási tevékenységet végző szer-

7 Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civilszervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény.

8 A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.

9 Ptk. „3:386. § [Az alapító és hozzátartozója mint kedvezményezett]

(1) Az alapító és a csatlakozó abban az esetben lehet az alapítvány kedvezményezettje, ha az alapítvány célja az alapító tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotásainak gondozása.

(2) Az alapító és a csatlakozó hozzátartozója abban az esetben lehet az alapítvány kedvezményezettje, ha az alapítvány célja a hozzátartozó tudományos, irodalmi vagy művészeti alkotásainak gondozása, a hozzátartozó ápolása, gondozása, tartása, egészségügyi ellátási költségeinek viselése, iskolai tanulmányainak ösztöndíjjal vagy egyéb módon történő támogatása.”

10 A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény.

11 A pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény.

12 A pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény szerinti alapítványok.

vezetek [Ehtv.¹³ 9/A. § (1) bek.] is. Ám a magyar nonprofit szektor fejlődésében (a korai szakaszban és napjainkban újra) az egyházak szerepe hagyományosan jelentős, számos területen (szociális, oktatási, egészségügyi, nemzetközi humanitárius segítségnyújtás területen) úttörő.¹⁴ Jóllehet, az egyházak ilyen irányú tevékenysége inkább köthető a vallásgyakorlással szorosan összefüggő, azzal együtt jelentkező gondoskodási formának, így bár e tevékenységek nonprofit jellegűnek tekinthetők, nem minősülnek a nonprofit szektor részének.¹⁵

3. SZABÁLYOZÁSI ELŐZMÉNYEK MAGYARORSZÁGON

3.1. Státus

A nonprofit szervezetek szabályozása alapvetően (természetszerűleg) a polgári jog részeként jelent meg, bár közjogias elemeket is hordoz.¹⁶ Az elmúlt évtizedek jogszabályi változásai jelzik, hogy a megítélésük e vonatkozásban még nem került véglegesen nyugvópont-ra. Az alapítványok szabályai 1987-ben kerültek vissza a Ptk.-ba¹⁷ (akkor még azzal a fenn-tartással, hogy alapítvány létrehozásához a cél szerint illetékes állami felügyelő szerv jóváha-gyása szükséges¹⁸), az egyesülési jog gyakorlásának és a társadalmi szervezetek létrehozásá-nak feltételrendszere 1989-ben teremtődött meg.¹⁹ A fejlődési folyamat 1993-ban azzal folytatódott, hogy – az alapítványi és egyesületi szabályok korrekciója mellett – a Ptk. módosít-ásával megnyílt az út a köztestületek, közalapítványok és közhasznú társaságok életre hívá-sa előtt.²⁰ (Vizsgálódásom szempontjából a köztestületek és közalapítványok nem tartoznak a tárgykörbe, hiszen államtól való függetlenségük nem áll meg, de figyelemre méltó, hogy a közalapítványok az alapítás lehetőségének megszüntetése ellenére gyakorlati hasznuk – fel-tehetően az államháztartáson kívüli gazdálkodás és az állami feladatok ellátása – miatt a mai napig fennmaradtak.)

13 A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogál-lásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

14 KUTI Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak...*: A jótékonyság, a civil kezdeményezések és az állami keretkből kisko-ruló jóléti szolgáltatások szektorra szerveződése (2. fejezet), Nonprofit Kutatócsoport, Budapest, 1991.

15 CSEHI Zoltán: *A civil társadalom szervezeteinek joga Magyarországon*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007, 24.

16 SÁRKÖZY Tamás: *Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban*, Budapest, 2013, 178.

17 Jóllehet a Ptk. korábbi 597. §-a tartalmazta, hogy az „alapítványrendelet közérdekű célra való kötelezettségvál-lalásnak kell tekinteni”, a részletes szabályok csak a 1987. évi 11. törvényre jú rendelettel kerültek a 74/A-74/F. §-sal beiktatásra.

18 Az 1990. évi I. törvény akként módosította a létrehozás szabályait, hogy állami felügyelő szerv helyett a bíróság engedélye vált szükségessé.

19 Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (mely módosította a Ptk.-t is) a szervezeti kereteket, az Alkot-mány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény alkotmányos garanciákat biztosított.

20 A polgári törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény.

3.2. A közhasznúság megjelenése

Kétségtelen, hogy a nonprofit jelleget tovább erősítette a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvény (Ksztv.), de ez számos további problémát is felvetett. A jogalkotó a törvény indokolása szerint a nonprofit szektor szabályozásának részeként a közhasznú és kiemelkedően közhasznú szervezetek működéséhez kívánt rendezett körülményeket teremteni:

„A törvény megalkotásával eleget kívánunk tenni annak a jogos igénynek, hogy a civil-szervezetek közhasznú tevékenységüket világos, rendezett viszonyok között végezhessek. A piacgazdaságra történő áttérés, valamint az állami szerepvállalás szükségszerű csökkenésének időszakában különösen fontos, hogy létrejöjjön és működjön az állami és a piaci szektor között az úgynevezett nonprofit szektor.”²¹

A koncepció lényege szerint a privilegizált helyzetbe hozott szervezetektől a biztosított előjogokért (különböző kedvezmények) szigorúbb átláthatósági szabályok betartását várta el az állam. A jogállás megszerzésére csak bizonyos szervezettípusok számára, bizonyos előfeltételek fennállása esetén volt lehetőség. Ezen előfeltételek megítélése ugyanakkor szinte kizárólag a jogállást megállapító bíró részben szubjektív megítélésén múlt, ráadásul egyszerű döntésen alapult. A szabályozás nem tartalmazott semmilyen előírást arra vonatkozóan, hogy bármilyen szempontú vizsgálódást kellene végezni a továbbiakban azt illetően, hogy a szervezet továbbra is megfelel-e az eredeti jogalkotói szándékban rögzítetteknek.

Másik, a gyakorlatban felmerült problémaként az jelentkezett, hogy a jogállással kapcsolatosan döntést olyan személy hozott, akinek nem volt, nem lehetett rálátása a szervezet szakterületén betöltött szerepére. (Különösen, hogy akár a szervezet alapításakor is megállapítható volt a megkülönböztetett jogállás.) Magát a döntést így pusztán adminisztratív feltételek teljesítése alapján lehetett meghozni az előterjesztett létesítő okirat alapján, amelyben – leegyszerűsítve – elegendő volt a törvényben felsorolt tevékenységi kategóriák közül (legálább) egyet kiválasztva alapcél szerinti tevékenységként feltüntetni.

3.3. A közhasznú (nonprofit) szervezetek gazdasági privilegizálása

Mindezek oda vezettek, hogy – a közhasznú jogállásból következő módon igénybe vehető – adó- és más kedvezményekhez a bíróság egyszerű, adminisztratív követelmények teljesítésének vizsgálatán alapuló döntésével hozzá lehetett jutni.

A közhasznú jogállás kérdéskörének állami funkciók ellátásához való kötése megítélésem szerint a közjog felé tolt el a nonprofitok szabályozását, amennyiben annak céljaként a közérdek szolgálatát tekintjük.²² E közérdekűséget 2011-ben az új Civil tv. tulajdonképpen minden civilszervezetre (egyesületek és alapítványok) kiterjesztette a „közélcélú tevékenységek” definíciójával, amely szerint ilyennek tekintendő a „személyek csoportja által, valamely a csoportnál tágabb közösség érdekében – más, e közösségbe nem tartozó személyek érdekei-

²¹ Idézet a törvény indoklásából.

²² Dr. BÚZA László: *Közjog és a magánjog fogalmi elhatárolásának kérdései* = Az Erdélyi Múzeum-Egyesület Jog-, Közgazdaság- és Társadalomtudományi Szakosztályainak értekezései, 2, Budapest, 1943, 3–19.

nek sérelme nélkül – végzett tevékenység”. Utóbbi szabályozás emellett törekedett rendszerbe foglalni a területet átszövő, addigra gyakorlatilag átláthatatlanná vált joganyagot, számos jogintézmény (pl. közhasznúság) megújítása mellett.

A polgári törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 1993. évi XCII. törvény 1994-től beiktatta a közhasznú társaság létrehozásának lehetőségét. Az akkori jogszabály szerint a közhasznú társaság létrejöhetett új jogi személyként, jogelőd nélkül vagy korlátozott felelősségű társaságból átalakulással. A Ksztv. 1997-ben azt a – feltehetően nem szándékolt – hatást is elérte, hogy közhasznú társaság nem (kiemelkedően) közhasznú jogállással is működhetett. A jogalkotó az akkor új Gt.-vel²³ 2007-től oldotta fel az anomáliát, a közhasznú társaságok jogrendszerből történő kivezetésével és egyidejűleg a nonprofit gazdasági társaságok megteremtésével.

4. JELENLEGI KERETEK PROBLÉMÁI

Ezen jogalkotási előzményeket követően – hosszas, párhuzamos előkészítő munka után – született meg az új Ptk., amely alapjaiban rengette meg az addigra kialakult gyakorlatot, a felülvizsgált és életbe léptetett új jogszabályokat, végső soron a jogalkalmazást.²⁴ Az új kódex annak megalkotói szándéka szerint lényegesen részletesebb szabályozással kívánta elősegíteni a jogbiztonság elvénél mind magasabb szintű érvényesülését és lépett az elavult jogszabályok helyébe.²⁵ A számos megoldott kérdés mellett azonban újabbak keletkeztek. A nonprofit szektor szervezeti előírásainak is gerincét képező, jogi személyekre vonatkozó általános (így az egyesületekre, alapítványokra és nonprofit gazdasági társaságokra egyaránt érvényes) szabályok mellett a jogszabályi környezet más pontjain is keletkeztek újabb problémáknak tekinthető pontok.

4.1. Cél a fel nem osztható profit elérése?

Először is – a kontinentális jogrendszer azon sajátosságát figyelembe véve, mely szerint alapvetően a szöveggközpontú megközelítés az uralkodó – az új Ptk. 3:4. §-ból következő diszpozitivitás ebben a körben szokatlan újítást hozott.²⁶ Fentiekből és a diszpozitivitásból az következik ugyanis, hogy – tekintettel a Ptk. tiltó szabályának hiányára – nonprofit gaz-

23 A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény.

24 A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy új Ptk. kodifikációja és elfogadása természetesen hoz alapvető változásokat, amely nem értékváltást, hanem ténykérdést rögzít.

25 VÉKÁS Lajos, GÁRDOS Péter: *A Polgári Törvénykönyv magyarázatokkal*, Budapest, Complex Kiadó, 2013, 115., 224.

26 Ptk. 3:4. § „(2) A jogi személy tagjai, illetve alapítói az egymás közötti és a jogi személlyel fűződő viszonyuk, valamint a jogi személy szervezetének és működésének szabályozása során a létesítő okiratban – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével – eltérhetnek a törvénynek a jogi személyekre vonatkozó szabályaitól.

(3) A jogi személy tagjai, illetve alapítói nem térhetnek el az e törvényben foglaltaktól, ha

a) az eltérést e törvény tiltja; vagy

b) az eltérés a jogi személy hitelezőinek, munkavállalóinak vagy a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti, vagy a jogi személyek törvényes működése feletti felügyelet érvényesülését akadályozza.”

dasági társaság lehet akár közkereseti társaság vagy betéti társaság is.²⁷ A szabályozás furcsasága az a – már az új Ptk. hatálybalépése előtt is létező – lehetőség, hogy nonprofit formában részvénytársaság is működhet. Jogi ellentmondás ugyan látszólag nem áll fenn, mégis érdekes közgazdasági megközelítésben az a momentum, mely szerint a részvényes tulajdonosként jogosult a részvénytársaság jövedelmének (profitjának) arányos részére, osztalékra. Ez ugyanis ellentmond annak az egyébként jogszabályban is rögzített elvnek, mely szerint a nonprofit jelleg lényege a profit kivételének tilalma. A jogalkotó az új Ptk.-val az osztalék tartalmát lényegesen nem változtatta meg. A korábbi Gt.²⁸ 132. § (1) bekezdés némi egyszerűsítéssel élve, a felosztható és felosztani rendelt tárgyévi adózott eredmény arányos részeként definiálta, ebben a tekintetben a – Gt. szabályait is magába olvasztó – Ptk. 3:262. § (1) bekezdése azonos tartalommal továbbra is fenntartja a különös állapotot (jóllehet a „felosztható” kitétel jelen esetben a profit mértékétől függetlenül nullát jelent).

4.2. Szürke zóna

A kht. korábban egyértelműen sui generis jogalany volt. A Gt. szabályai a kht.-kat felváltó nonprofit gazdasági társaság esetében a „nonprofitságot” már „jelleg”-ként, működési jellemzőként határozta meg, bár a 4. § (4) bekezdésében foglalt átalakulási szabályok egyértelmű elkülönítésre utaltak. Ezzel szemben az anyagi jogi szabályokat tartalmazó jelenleg hatályos Ptk. nem rendelkezik e formáról (nem is tiltja), az eljárási normát jelentő Ctv. pedig az átalakulással kapcsolatos rendelkezést már nem tartalmazza. A nonprofit gazdasági társaságot így már megítélésem szerint nem lehet önálló alakzatnak tekinteni: egy olyan eljárási kérdéssé alakult át, amely a szervezet szempontjából végleges (tekintettel a Ctv. 57/A. §-ra) döntésen alapul. (A nonprofit gazdasági társaság nem az egyetlen, ami megszűnt önálló jogi forma lenni. Némiképp hasonló a helyzete a köztestületeknek is, azzal a különbséggel, hogy e szervezettípus esetében külön létrehozó törvények tartalmazzák a szervezeti keretek szabályait, így esetükben nem merül fel létük alapjaival kapcsolatos probléma.)

A közhasznúsággal kapcsolatban a Civil tv. által megállapított egyik fontos újítás az volt, hogy legalább kétéves működés szükséges ahhoz, hogy valamely jogi személy elnyerhesse ezt a státust. A szintén nonprofit körbe tartozó alapítványokhoz, egyesületekhez képest a nonprofit gazdasági társaságok már 2012-ben is kivételezett helyzetbe kerültek, mert mentességet kaptak a minimálisan két üzleti év működési tapasztalat követelménye alól, de csak feltételek vállalása és szankció fenyegetése mellett. A feltételek teljesülése a közhasznú jogállás új szabályrendszerében első alkalommal 2014-ben (a számviteli beszámoló májusi letétbe helyezését követően) lett volna releváns a szankció érvényesítése kapcsán, ám – a feltételek változatlanul hagyása mellett – a szankció a Ptk. hatálybalépésével törlésre került.

27 SÁRKÖZY Tamás: *Szervezetek státuszjoga az új Ptk.-ban*, Budapest, 2013, 71.

28 A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény.

4.3. Kiskapu civilszervezeteknek

A magánjogi kódex nem tesz említést az egyházakról sem, amely természetesnek tekinthető, ugyanakkor egy sajátos hazai szabályozási megoldás miatt jogilag egyes „egyház” elnevezéssel illelhető szervezetek mégiscsak a nonprofit szektor részévé váltak.

Az Alaptörvény VII. cikke kinyilvánítja az állam és a vallás különvált működését, illetve azt, hogy a vallási közösségek szervezeti formáit sarkalatos törvény határozza meg. Ezzel párhuzamosan ugyanakkor a jelenleg hatályos Ehtv. 6. § (1) bekezdése és 9/A. § (1) bekezdése a vallási tevékenységet végző szervezetet mint vallási közösséget az egyesület különös formájaként [Civil tv. 4. § (1) bekezdés] definiálja úgy, hogy a sarkalatosságra vonatkozó rendelkezés nem terjed ki erre a szakaszra. A szervezeti keretek kialakítása során az egyesületre vonatkozó (Ptk. és Civil tv.) szabályokat kell alkalmazni az Ehtv. szerinti eltérésekkel. Zavart kelt ugyanakkor, hogy az Ehtv. meghatározza azon kritériumok taxatív listáját, amelyeket a nyilvántartásba vételre irányuló eljárásban a bíróság vizsgálhat, és csak ezen feltételek nemteljesítése esetén engedni a nyilvántartásba vétel megtagadását.²⁹ Az egyesületekre vonatkozó általános szabályok és eljárások ugyanakkor jóval részletesebb előírásokat tartalmaznak, amelyek érvényesülése még akkor sem biztosítható, ha az adott kérdés nem tartozik az Ehtv. által célzott körbe, a vallásgyakorlás alkotmányos védelme alá. Álláspontom szerint így a vallási tevékenységet végző szervezet nyilvántartásba vétele akkor sem tagadható meg, ha pl. a kérelmező nem a megfelelő nyomtatványok alkalmazásával és szükséges mellékletek benyújtásával járt el. Mindemellett az Ehtv. a Ptk. szabályozási körébe (is) tartozó egyesületekre (mint vallási tevékenységet végző szervezetekre) további kivételszabály megfogalmazásával további engedményt tesz.³⁰ Eszerint a vtvsz.-ek az egyesületre vonatkozó általános működési szabályok egyes részeinek alkalmazása alól felmentést kapnak azok hitéleti vonatkozásai miatt.

Ezzel véleményem szerint így veszélybe kerülhet azon sokszor artikulált jogalkotói szándék maradéktalan érvényesülése, mely szerint az állam nem kívánja támogatni a „bizniszegyházak” tevékenységét. Bár a (bevett) egyházak köre valóban jelentős szűkítésen

29 Ehtv. „9/B. § (1) A vallási tevékenységet végző szervezet nyilvántartásba vétele a Fővárosi Törvényszék kizárólagos illetékességébe tartozik.

(2) A nyilvántartásba vétel iránti kérelem alapján a bíróság kizárólag azt vizsgálja, hogy

a) a szervezet képviselői nyilatkoztak arról, hogy az alapítás vallási tevékenység végzése céljából történik,

b) a szervezet által gyakorolni kívánt tevékenység a 6. § (4) és (5) bekezdésével nem ellentétes,

c) legalább tíz tag a szervezet megalakulását kimondta és elfogadta annak alapszabályát, vagy

d) a szervezet tagja kizárólag természetes személy és az alapszabály nem teszi lehetővé, hogy a szervezet tagja nem természetes személy is legyen.

(3) A bíróság a nyilvántartásba vétel iránti kérelmet kizárólag abban az esetben utasíthatja el, ha a szervezet nem felel meg a (2) bekezdés a)–d) pontjában meghatározott valamely feltételnek.”

30 Ehtv. „8. § (1) Az állam a vallási közösségek irányítására, felügyeletére szervet nem működtethet és nem hozhat létre.

(2) A vallási közösség hitelvei, belső törvénye, alapszabálya, szervezeti és működési szabályzata vagy azoknak megfelelő más szabályzata (a továbbiakban együtt: belső szabály) alapján hozott határozat érvényre juttatására állami kényszer nem alkalmazható, azt állami hatóság nem vizsgálhatja. A vallási közösség belső szabályon alapuló döntését állami szerv nem módosíthatja vagy bírálhatja felül, a jogszabályban nem szabályozott belső jogviszonyokból eredő jogviták elbírálására állami szervnek nincs hatásköre.”

ment keresztül – és ezzel számos korábbi egyház számára bezárultak finanszírozási lehetőségek –, az állam szempontjából problémaként észlelt lehívási lehetőségek az egyházak korábbi néhány százas szervezetszámához képest egy jóval szélesebb, több tízezres egyesületi kör számára nyíltak meg.

5. ÖSSZEGZÉS

Az új Ptk. egyértelműen magánjogias keretbe foglalta a nonprofit világot, de továbbra is jelentős közjogias elemeket hordoznak a szabályok a közhasznúság közfeladatok ellátásában betöltött szerepe miatt. Érzékelhető, hogy az elmúlt évtizedekben végbement jogi változtatások nem eredményeztek végleges vagy legalább évtizedes távlatban tartós megoldást, noha az újítások minden esetben arra is irányultak, hogy tiszta helyzetet teremtsenek. De a valóságban mindig számos új, vitára okot adó kérdés merült fel, annak ellenére, hogy közben több megoldódott. Bár a magánjogi kódex megalkotásának feltehetően nem volt célja, hogy a nonprofit szervezetek szabályozási környezetét rendezze, a Ptk. megalkotása komoly lépés lehetett volna e területen is. A nonprofit szektor státusának és az állammal való kapcsolatának tisztázása már csak a közfeladatok és a szűkülő fiskális lehetőségek miatt is létkérdés.

6. KÖVETKEZTETÉS

Persze igazságtalan és meglehetősen visszatetsző lenne, ha a fejlettnek tekintett nyugati társadalmak több száz éve komoly törés nélkül fejlődő nonprofit szektorához és szabályozásához akarnánk hasonlítani a Magyarországon a rendszerváltozás után két és fél évtizede (újra)kezdődött építkezés jelenlegi fejlettségi szintjét. Természetes és fordulatokkal teli, de folyamatos fejlődésnek lehetünk tanúi a nonprofit szervezetek világában, amelyben a jogalkotó eltérő intenzitással, de az igényekre és társadalmi jelenségekre érzékeny módon reagálva támogatja a szektor működését. Ebben a folyamatban kulcskérdés a folyamatos együttműködés az állam és a nonprofitok között a szabályozási keretek alakításában is. E téren most a harmadik szektornak magának kell előrelépnie: tovább kell fejlesztenie önmeghatározását, szerepfelfogását a társadalmi igények mentén.

MAGYAR KÖZJOGTUDOMÁNY ÉS KOMPARATISZTIKA A DUALIZMUS KORÁBAN – MÓDSZEREK, SZEMÉLYEK, TÉMÁK CÍMŰ KONFERENCIA

ELŐSZÓ A TANULMÁNYOKHOZ

A Nemzeti Közszolgálati Egyetem mindig is támogatta és most is támogatja, hogy tanszékei egyben kutatóműhelyként is működjenek – akár külön-külön, akár egymással összefogva. Az együttműködés kérdését rendszerint a kutatandó téma jellege határozza meg, hiszen vannak témák, amelyeket önállóan (azaz egy-egy tanszék keretein belül) is fel lehet dolgozni, másokhoz pedig mindenképpen szükséges a szélesebb összefogás. Ennek megfelelően a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karán működő Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék az oktatási feladatok teljesítése mellett igyekszik bekapcsolódni a különböző átfogó, sokszor már folyó kutatásokba, de emellett törekszik kialakítani saját kutatási prioritásait is.

Ezek a prioritások természetesen igazodnak a tanszék európai és összehasonlító profiljához. Az is figyelembe veendő, hogy a jogi, egyúttal közigazgatási komparatiztika azon kevés műhelyeinek egyikéről van szó, amely az elmúlt időszakban intézményesen is önállósodni tudott, azaz önálló tanszékké vált, ami nemcsak a szakmai lehetőségeket, de a szakmai felöltséget is növeli.

Az Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék egyik fontos kutatási prioritása a magyar közjogi komparatiztika történetének a kutatása. Ebből a célból a tanszék idén egy konferenciasorozatot indított útjára, amely a tudománytörténeti szempontból meghatározó korszakokra tekintettel igyekszik körüljárni a közjogi komparatiztika fontosabb állomásait. Az első rendezvényre 2015. május 11-én került sor, amelyen a tanszék oktatói mellett a doktoranduszok is előadást tartottak. A sorozatindító tudományos ülés az 1918 előtti korszakra koncentrál, vagyis az előadások a magyarországi polgári kori közjogi komparatiztika első időszakára összpontosítottak. Az előadók mindenekelőtt bizonyos alapkérdéseket igyekeztek körüljárni. Mikortól datálható a jog-összehasonlító tudomány, illetve az összehasonlító módszer megjelenése Magyarországon? Kik voltak a komparatiztika, ezen belül is a közjogi komparatiztika korai művelői? Miként viszonyult a közjogi komparatiztika a rokon tudományágakhoz? Melyek voltak a komparatistákat foglalkoztató legfontosabb tudományos,

módszertani és terminológiai kérdések? Mely államokra, térségekre terjedt ki figyelmük? Az előadások arra is igyekeztek választ keresni, hogy milyen tudományterület felől érkeztek a komparatisztika művelői, továbbá milyen nyelvismerettel rendelkeztek, s miként viszonyult hozzájuk a tágabb értelemben vett szakmai közösség. Az első szakmai rendezvény természetesen még nem tudott (nem is tudhatott volna) minden felmerülő kérdésre kielégítő választ adni. Az mindenesetre nyilvánvalóvá vált, hogy a munkát folytatni kell, és újabb személyeket, módszereket, illetve témákat célszerű a vizsgálat látókörébe bevonni. A májusi konferencián elhangzott előadások alapján született írásokból pedig egy válogatás készült, amelynek remélhetőleg a későbbiekben lesz majd még folytatása. Ezeket az írásokat ajánljuk most a tisztelt Olvasó figyelmébe.

LÉTEZIK-E MAGYAR JOG-ÖSSZEHASONLÍTÁS?

E rövid bevezető célja, hogy rámutasson a magyar jog-összehasonlítás kutatásával kapcsolatos alapdilemmákra. Ha egy kutató nem foglal állást abban a kérdésben, hogy a jog-összehasonlítást önálló tudománynak vagy pedig az egyes szakjogtudományokban alkalmazott módszernek tekinti, akkor az eredményei pontatlanok és konfúzak lehetnek. A közjogi komparatisztika hazai történetének kutatása a módszerként felfogott jog-összehasonlítás kutatásával kapcsolható össze, mivel az összehasonlító módszer alkalmazását vizsgálja a közjog területén. További fontos kérdés, hogy vajon a külföldön dolgozó szerzők munkássága a magyar tudománytörténet részét képezi-e, mivel megalapozottan lehet amellett érvelni, hogy azt inkább nemzetközi kontextusban érdemes tárgyalni.

KULCSSZAVAK:

**jog-összehasonlítás, összehasonlító módszer, eszmetörténet,
jogtudomány, magyar jogtudomány**

• • • • •

Amikor 2003 körül elkezdtem a magyar jog-összehasonlítás történetével foglalkozni,¹ egy ilyen konferencia ötlete még fel sem merülhetett volna, egyszerűen azért, mert – annak ellenére, hogy a modern magyar jogi gondolkodás kutatásának és a marxista torzítástól mentes újraértékelésének ekkorra már kialakult egy új hagyománya² – a jog-összehasonlítás magyar tudománytörténetének feltérképezése távol állt a kutatók érdeklődésétől. Ennek oka részben a jog-összehasonlítás „műfaját” körülölelő állandó bizonytalanság, részben pedig – ezzel összefüggésben – a kiindulópontok meghatározatlansága volt. Azaz a magyar jog-összehasonlítás történetének kutatása egyrésztől megkövetelte azt, hogy a kutatónak magáról a jog-összehasonlításról legyen egy koherens, a tudományelmélet kortárs eredményeinek megfelelő képe, másrészt a magyar jogi és jogelméleti gondolkodás történetét is kellett egy bizo-

1 FEKETE Balázs: *Két vázlat a magyar összehasonlító jogi gondolkodás tablójához. Adalékok a magyar jogösszehasonlítás történetéhez*, Állam- és Jogtudomány, 2005/1–2, 143–169.; FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat, Budapest, 2011, 160–195. Átdolgozva és kiegészítve: FEKETE Balázs: *A jogösszehasonlítás magyarországi történetének és alkalmazásának alapkérdései* = szerk. JAKAB András, MENYHÁRD Attila: *A jog tudománya*, HVG-ORAC, Budapest, 2015, 419–450.

2 Szabadfalvi József munkássága és Varga Csaba szöveggondozásai és -kiadásai e hagyomány központi elemei.

nyos szintig ismernie. (Paradox módon az egyetlen használható kiindulópontot a jogelmélet területén sokszor és megalapozottan kárhoztatott Szabó Imre két írása jelentette, melyek hangneme és szemléletmódja azonban jelentősen különbözött a szerzőnek a magyar jogelmélet történetét osztályharcos és inkvizitórius szellemben feldolgozó műveitől.³)

Nem nehéz belátni, hogy ezekre az előismeretekre miért van szükség: a kutatási cél kijelölése minden esetben döntően hat a kutatás eredményeire, hiszen megjelöli azokat a legalapvetőbb pontokat, melyek között az eredmények is alakot öltenek. Csak példaként: teljesen másmilyen történetet rekonstruálhatunk, ha a jog-összehasonlításra a jogtudomány egyes területeinek kiegészítő módszereként tekintünk, vagy ha a jog-összehasonlítást autonóm tudományos tevékenységként fogjuk fel. Ezekkel a dilemmákkal szembe kellett nézni, ebben nagyon nagy segítséget kaptam Péteri Zoltántól, aki nagyon érzékenyen, sosem a saját álláspontját erőltetve támogatott abban, hogy kialakuljon bennem egy átfogó kép a jog-összehasonlításról – ami természetesen nem áll túl távol az övétől.

Mint látható, véleményem szerint a tudománytörténet-írás előfeltétele egyes alapkérdések átgondolása, mert csak ezek tisztázását követően lehet valóban tudományos értékű kutatást végezni. Két alapproblémát villantanék fel a konferencia résztvevői számára, természetesen elfogadva, sőt bátorítva az eltérő álláspontok megfogalmazását.

Az első kérdés, amit mindenképpen érinteni kell, hogy mi is valójában a jog-összehasonlítás. A módszer vagy tudomány hamis dilemmája végigkíséri a jog-összehasonlításról való modern gondolkodást, és hajlamosak vagyunk még ma is valamelyik felfogás mellett elkötelezni magunkat. Véleményem szerint azonban a jog-összehasonlítás természetét más irányból is meg lehet közelíteni, és ez segít az előbbi, valójában teljesen meddő kettősségen túllépni. René David már a hetvenes években is arra hívta fel a figyelmet, hogy a jog-összehasonlításként összefoglalóan felcímkezett tevékenységek nem takarnak koherens tudományos kiindulópontokat vagy célokat. Véleménye szerint voltak és vannak olyan szerzők, akik a jog-összehasonlítást tevékenységük önálló tárgyaként, tudományként fogják fel, míg egy sokkal szélesebb körben pedig az egyes jogi problémák megoldásánál kiegészítésként alkalmazták az összehasonlító módszert.⁴ Hangsúlyozni kell, hogy ez a két megközelítés nem áll ellentétben egymással, hierarchikus viszony sincs köztük, hanem egyszerűen a kutatók céljai, szocializációja és érdeklődése miatt különböznek.

Kutatásaim során úgy láttam, hogy az első csoporthoz kapcsolódó jog-összehasonlítás története értelmesen feldolgozható és kutatható, különösen azért, mert ezekből a szerzőkből mindig kialakul egy olyan autonóm tudósközösség, mely egy meghatározott intézményrendszer keretei között a tudományosság igényével fejleszti tovább a jog-összehasonlításról vallott nézeteket.⁵ A modern jog-összehasonlításról szóló munkámban e felfogás tudománytörténetének megírására tettem kísérletet, és ugyanezzel a szemmel dolgoztam fel a mo-

3 SZABÓ Imre: *Az összehasonlító jog Magyarországon* = SZABÓ Imre: *Szocialista jogelmélet*, KJK, Budapest, 1967, 196–218.; SZABÓ Imre: *Elemér Balogh et l'Académie internationale de droit comparé* = eds. SZABÓ Imre – PÉTERI Zoltán: *Comparative Law-Droit comparé. Selected Essay for the 10th International Congress of Comparative Law*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978, 11–22.

4 Vö. René DAVID: *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Paris, 1982, 13.

5 Vö. Thomas S. KUHN: *A tudományos forradalmak szerkezete*, Osiris, Budapest, 2002.

dern magyar jog-összehasonlítás történetét is. Jelen konferencia témája véleményem szerint a második, az összehasonlító módszert kiegészítő eszközként felfogó megközelítés keretei közé illik, és így itt is gyümölcsöző kutatások folytathatók. Különösen érdekes lehet az általam már részben feldolgozott általános összehasonlító jogi gondolkodás és a közjogi komparatiztika közötti kölcsönhatások tanulmányozása, ezeknek a megismerése a jogtudomány fejlődésének általános kérdéseihez is közelebb vezethet.

Az előbbi kérdéssel egyenrangú fontosságú, hogy vajon létezik-e egyáltalán magyar jog-összehasonlítás. Elsőre ez a kérdés teljesen értelmetlennek, vagy egyenesen ijesztőnek tűnhet, azonban ha következetesen végiggondoljuk, akkor már egyáltalán nem is annyira „felkavaró”. A jog-összehasonlítás minden bizonnyal a jogtudomány „legnemzetközibb” területe, hiszen az összehasonlítást csak valamilyen külföldi „elem” bevonásával lehet értelmesen elvégezni. (Ez természetesen nem zárja ki a belső jog különféle területeinek vagy időpillanatbeli állapotainak összehasonlítását, de ezek nyilvánvalóan vagy a szakjogi tudományokhoz, vagy a jogtörténethez tartoznak.) E jellegzetesség miatt a különféle összehasonlító munkák jelentős része *ab ovo* átível a nemzeti jogi gondolkodás határai felett, és ez nemcsak a kutatások tárgyaira, hanem az azok megismeréséhez választott módszerekre is igaz. Emiatt pedig már megalapozottan kérdőjelezhető meg, hogy vannak-e a jog-összehasonlításnak különféle nemzeti történetei; vagy pedig helyesebb lenne-e mondjuk általában a jog-összehasonlításról és annak történetéről beszélni.

Úgy gondolom, hogy jelen esetben sem egymást kizáró dilemmákkal, hanem sokkal inkább egymást kiegészítő szempontokkal állunk szemben. A jog-összehasonlítás elsődleges közege természetszerűleg a nemzetközi jogtudomány,⁶ azonban emellett a jog-összehasonlításnak ugyanúgy léteznek nemzeti történetei is.⁷ A jog-összehasonlításnak a meghatározott – általában nemzeti keretekkel összekapcsolódó – kultúrákhoz kötődő történetei annak fejlődésében kiemelt szerepet játszanak, mivel ezek közvetítik a nemzetközi eredményeket a hazai jogtudomány és jogi gondolkodás számára. A magyar jog-összehasonlítás általános történetében erre számos példát találhatunk: Pulszky Ágost Henry Sumner Maine *Ősi jogát* nemcsak lefordította 1875-ben, hanem terjedelmes kommentárral is ellátta, melyből a magyar olvasó kimerítően tájékozódhatott a külföldi eredményekről; Szászy István pedig, aki az idős Édouard Lamberttel együtt bíraskodott Egyiptomban 1938-tól 1941-ig, összehasonlító magánjogi tankönyvével jelentősen hozzájárult a jog-összehasonlítás francia hatás alatt kiformálódó magánjogi orientációjú és közös jogi elemek (*droit commun législatif*) felfedezésére törekvő felfogásának hazai megismertetéséhez.

További érdekes és fontos kérdés, hogy vajon a magyar jog-összehasonlítás részét alkotják-e azoknak a tudósoknak a munkái, akik magyarként, de külföldön, egy másik tudós-

6 Az általam ismert legjobb összefoglalás: Léontin-Jean CONSTANINESCO: *Traité de droit comparé I*, LGDJ, Paris, 1972, 8–161.

7 Pl. Marc ANCEL: *Cent ans de droit comparé en France = Livre centenaire de Société de Législation Comparé*, LGDJ, Paris, 1963, 3–21.; Max RHEINSTEIN: *Comparative Law and Conflicts of Law in Germany*, University of Chicago Law Review, 1934/35, 232–269.; a 2006-ban megjelent *Oxford Handbook of Comparative Law* önálló fejezeteket szentel egyes nemzeti „történeteknek” (Franciaország, Nagy-Britannia, Olaszország, az Egyesült Államok).

közösség részeként foglalkoztak jog-összehasonlítással. Ilyen szerző lehet például a nemzetközi összehasonlító jogi akadémia (*Académie internationale de droit comparé*) megalapításában elvülhetetlen érdemeket szerző Balogh Elemér (1881–1955), a francia jog-összehasonlítás tudományszervezésében egy időben fontos szerepet játszó Zajtay Imre (1912–1983), vagy a legjelentősebb összehasonlító jogi bibliográfiát évtizedeken keresztül szerkesztő Charles Szladits (1911–1986). Úgy gondolom, hogy e ponton érdemes egy fontos választóvonalat meghúzni. Elfogadva a szociológiai tudományelmélet egyik fontos alaptételét, miszerint a tudomány egyik fontos ismertetőjegye a tudósok közösségi tevékenysége, és ebből következően a tudomány kutatásának „alapegysége” a tudósközösség, úgy gondolom, hogy a fenti szerzők és munkásságuk nem tartozik a magyar jog-összehasonlítóshoz, mivel nem váltak részévé, vagy csak rövid ideig voltak részei a hazai tudományos életnek, tudományos közösségnek. Ez természetesen semmilyen értéktétele sem jelent a személyüket és munkásságukat illetően, pusztán amellettt érvelek, hogy célszerűbb tevékenységüket a nemzetközi jog-összehasonlítás – pl. Balogh Elemér – vagy egy másik nemzeti jog-összehasonlítás – Zajtay esetében a francia, Szladits esetében pedig az amerikai – keretei között vizsgálni. Azaz, véleményem szerint azok a szerzők tartoznak a magyar jog-összehasonlítás történetéhez, akik tevékenységüket döntően a magyar tudományosság keretei között végezték, magyar vagy más nyelveken.

Mint látható, amellettt érvelek, hogy a jog-összehasonlításnak több története is van, az lehet nemzetközi vagy nemzeti, és e történet hangsúlyai azzal összhangban változhatnak is, hogy a jog-összehasonlítást a tudományos reflexió önálló területeként, vagy pedig a szakjogi kutatásokat segítő módszerként fogjuk fel. Éppen ezért tartom fontosnak e konferenciát, amelynek célja, hogy megvizsgálja a közjogtudományok körében alkalmazott jog-összehasonlítás dualizmus kori történetét. Ez a történet egyelőre még „megíratlan” – mint oly sok minden más a jog-összehasonlítás vonatkozásában –, azonban biztos vagyok benne, hogy a konferencián elhangzó előadások és az azokból készülő tanulmányok értékes hozzájárulást jelentenek majd ehhez a történethez. Ezzel pedig nemcsak a magyar jogi gondolkodás és jog-összehasonlítás történetére vonatkozó ismereteink gazdagodnak, hanem a jog-összehasonlítás problémáira vonatkozó általános ismereteink is.

WENZEL GUSZTÁV ÉS A MAGYAR JOGI KOMPARATISZTIKA KEZDETEI

A tanulmány egy rövid elméleti és tudománytörténeti bevezetés után, amely főleg a jog-összehasonlító módszer magyarországi megjelenésére koncentrál, főleg Wenzel Gusztávval, mint a magyar jogi komparatiztika egyik legelső elméleti képviselőjével foglalkozik. Wenzel ugyanakkor más területeken is jelentőset alkotott – ez különösen igaz az egyetemes jogtörténetre és gazdaságtörténetre. Az ő pályafutása klasszikus tudományos karriernek tekinthető – tulajdonképpen egész életében oktatott és aktívan részt vett az MTA életében is. Wenzel néhány éves bécsi kitérő után, a neoabszolutizmus idején került a pesti jogi karra, de a dualizmus idején egy ideig már dékánja volt, sőt az egyetem rektori posztját is betöltötte néhány éven át. A több tanítványt felnevelő professzor a Savigny-féle történeti-jogi iskola követője volt. Jelentősége abban rejlik, hogy írásaiban nemcsak alkalmazta a jog-összehasonlító módszert, hanem megpróbálta azt elméletileg is körüljárni, illetve megalapozni. Ebben úttörő szerepet játszott a korabeli magyar jogi gondolkodásban.

KULCSSZAVAK:

**a 19. század, egyetemes jogtörténet, összehasonlító jogtudomány és módszer,
MTA, pesti egyetem**

• • • • •

Bár az összehasonlító módszer érthető módon nagyon régóta jelen van a tudományban, a jogtudományon belül csak a hosszú 19. században kezdte elnyerni azt a formát, amelyet most is ismerünk.¹ Tény ugyanakkor, hogy egyes szerzők az állam- és jogtudományi összehasonlítás elemeit már Platón műveiben vélük felfedezni, de az is igaz, hogy a tudatos jogi komparatiztika intézményi háttere csak a 19. század második harmadában alakult ki. Párizsban alakult meg 1869-ben a *Société de législation comparée*, amely a mai napig a legrégebbi jog-összehasonlító tudós társaságnak tekinthető. Az új szakma első nemzetközi (mondhatni világ-) kongresszusára pedig 1900-ban került sor, szintén Párizsban.²

1 Az egyik legnehezebben eldöntendő alapkérdés ugyanakkor az, hogy itt egy önálló tudományággal állunk-e szemben, vagy csak egy módszerrel van dolgunk. Erről lásd: FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat, Budapest, 2011, 165.

2 VIKTOR KNAPP: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*, C. H. Beck, Praha, 1996, 8–9.

Mindez nem jelenti azt, hogy a 19. század első felében ne lehetne rábukkanni a formálódó összehasonlító jogtudomány bizonyos elemeire és művelőire. Az élet többi területéhez hasonlóan itt is a nyugat-európai nagyhatalmak és azok tudományos körei játszottak vezető szerepet. Mint sok más területen, úgy a komparatiztika megalapozásában is a franciák, a németek és az angolok játszották a vezető szerepet. Az összehasonlító jog mint önálló tudomány körülbástyázásában főleg a mindig is nagy kodifikációs potenciállal rendelkező franciák szerepe volt a meghatározó.³

A reformkori Magyarországon viszonylag korán jelent meg affinitás az összehasonlító jogtudományi kutatások iránt. Az akkori Magyarország több szempontból érdekes helyzetben volt – egyrészt nem rendelkezett nagyhatalmi státussal, sőt, igazi szuverenitással sem, másrészt viszont a Habsburg Birodalom keretein belül sikerült megőriznie nagyfokú politikai autonómiáját és jogrendszerének homogén nemzeti jellegét. Sőt, saját jogi-jogászai önállósága mélyen beépült a nemzeti identitásba, amelyre a magyar „jogász nemzet” mindig is büszke volt. Erre utalnak azok a gyakori hivatkozások a „nemzet jogi géniuszára”, amelyekkel egészen a 20. század közepéig lehetett találkozni a közjogi szakirodalomban.

Közismert, hogy Magyarország saját jogi autonómiája már évszázadok óta fontos védelmi eszköz a Bécsből érkező abszolutista törekvésekkel szemben, tehát komoly politikumnak számított ebben a korban. Mint egy ilyen sajátos nemzeti-történeti képződmény viszont nem nagyon volt képes komolyabb hatást kifejteni az ország határain kívül,⁴ amire egyébként a geopolitikai gyengeség és a gyarmatosító ambíciók (és egyben lehetőségek) hiánya is predesztinálta. A helyzet csak a 19. század utolsó harmadában kezdett megváltozni, amikor Magyarország az Osztrák–Magyar Monarchia révén egy európai nagyhatalom fontos, már-már egyenrangú elemévé vált, amely a külpolitikára is hatást tudott gyakorolni, különösen balkáni vonatkozásokban. Ez azért fontos, mert az utóbb említett térségben a század utolsó harmadában komoly államépítő munka zajlott, amely során külföldi jogi hatások is érvényesültek.

A magyar jog hatása kifelé ennek ellenére korlátozott maradt.⁵ Magyarországon a jogi komparatiztika módszerei és eredményei inkább befelé voltak érdekesek, hiszen az ország nagyon hosszú és komoly modernizációs folyamaton ment keresztül. Ez különösen igaz a 19. század középső harmadára, amely nagyjából a reformkorral és a neoabszolutizmussal azonos. Az 1848 előtti Magyarország jogrendszere ugyanis meglehetősen elavult volt, és csak egyre nehezebben tudott reagálni az új kor kihívásaira.

Szerencsére az akkori reformnemzedék legjobbjai tisztában voltak ezzel, és az 1830-as évektől kezdve próbáltak is cselekedni. Ebben a cselekvési programban pedig igyekeztek fi-

3 FEKETE Balázs: *i. m.*, 82–87.

4 Ebbe természetesen nem értendők bele az akkori társországok – Horvátország és Szlavónia, Erdély, illetve a határörvidékek.

5 A magyar jogi megoldások a balkáni államépítés során mint potenciális minta csak nehezen juthattak szerephez – nem utolsósorban azért, mert a nem írott, nem chartális történelmi alkotmányt, vagy a nem létező polgári törvénykönyvet a jogátültetés során csak nagyon nehezen lehet megragadni és lemásolni. Más kérdés, hogy Kállay Béni és Thallóczy fontos szerepet játszottak a bosnyák és albán nemzetépítésben, és voltak jogi javaslatok is.

gyelembé venni a modernnek tekintett külföldi mintákat is. Ez teremtette meg először a kedvező táptalajt az összehasonlító jogi módszer és szemlélet magyarországi megjelenése számára. A témával sokat foglalkozó Szabó Imre akadémikus a következőket írta erről: „Az összehasonlító jog eszméje Magyarországra a múlt század harmincas-negyvenes éveiben vonult be, nem egy szerzőnél szinte öntudatlanul. Az említett évtizedekben kibontakozó az a hatalmas reformmozgalom, amely Magyarországnak feudálisból polgári rendszerű állammá való fejlesztését tűzte ki célul, elsőrendű feladatként jelölte meg a fennálló feudális jogrendszer gyökeres átalakítását; e tekintetben, miként általában is, példakért és tanulságokért nyilvánvalóan a fejlettebb, már a fejlődés polgári szakaszába került országok jogrendszereihez fordult... A kor legjobb politikusai és jogászai ezért behatóan tanulmányozták a különböző nyugati, haladottabb jogrendszereket s összehasonlították azok intézményeit mind a magyar joggal, mind az esedékes változtatások terveivel. A legmesszebb ment ez a munka a büntetőjog és a büntetőeljárási tekintetben.”⁶

Jellemző, hogy az első jogterületek, amelyek figyelembe próbálták venni a külföldi megoldásokat és az onnan jövő új eszméket, egyrészt a büntetőjog volt, amely mindig is egy nagyon érzékeny területnek számított, valamint a gazdasági fejlődést szolgáló új modern területek – azaz a váltó- és hiteltörvények, bányajog stb. Wenzel Gusztáv ezt a következőképpen foglalta össze egyik legfontosabb jog-összehasonlító művében: „Törvényhozásunk legelől az 1839/40-ki országgyűlésen ezen álláspontnak mai elégtelenségét átlátván, először a váltó- és hiteltörvények megállapításában, azután a büntető törvénykönyv, s az 1844-ki országgyűlés alatt a bányatörvény előkészítésében kezdte követni a tudomány és az európai államok és nemzetek általános tapasztalatának útmutatását.”⁷

Szabó Imre a fent már idézett írásában megjegyezte, hogy az akkori politikai és szellemi-jogi elit legnagyobb alakjai nyitottak voltak a komparatiztika eredményeinek befogadására és felhasználására.⁸ Ugyanakkor azt is észrevette, hogy a reformkorban „...az összehasonlító jogtudomány e gyakorlati művelésétől a pesti egyetem jogi karának, illetőleg a jogakadémia tanárai távol tartották magukat, aminthogy nem működtek közre a büntetőjogi és egyéb kodifikatórius munkálatokban sem. Ezek az intézmények, elsősorban az osztrák kormányzat feudális-reakciós kultúrpolitikája folytán, nem mertek vagy érdemben nem tudtak kellőképpen részt venni a kor nagy reform-mozgalmában, sőt a jogtudományos fejlesztésében sem jártak az élen; így az összehasonlító jogtudomány is valójában katedrán kívül volt kénytelen kibontakozni.”⁹

Ez a megállapítás helyesnek tűnik, még akkor is, ha nehéz megmondani, hogy mi volt ennek a jogi kari tartózkodásnak a valódi oka. De ez most itt nem is a legfontosabb kérdés. Sokkal izgalmasabb kérdés az, hogy végül ki volt az a tudós jogtanár, aki az összehasonlító

6 SZABÓ Imre: *Az összehasonlító jog Magyarországon* = Szabó Imre: *Szocialista jogelmélet – népi demokratikus jog*, KJK, Budapest, 1967, 197–198.

7 WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, MTA Könyvkiadó-hivatala, Budapest, 1876, 6.

8 Szabó különösen kiemelte ebben a tekintetben Szalay Lászlót, Eötvös Józsefet, Lukács Móricot, Szemere Bertalan és Trefort Ágostont. Lásd: SZABÓ Imre: *i. m.*, 199.

9 *Uo.*, 199.

módszert az elsők között nemcsak megpróbálta, hanem tartósan be is tudta vinni a jogi kari oktatásba és az intézményesített egyetemi kutatásokba.¹⁰ Aligha vitás, hogy a pesti jogi karon ezt a szerepet a katedratudósok közül Pauler Tivadar¹¹ mellett Wenzel Gusztáv jogtörténész és magánjogász töltötte be, aki addig is érdekes életpályát tudhatott magáénak.

A szakirodalom szerint „...az összehasonlító jogtudomány 1848-ban megkezdte útját ahhoz, hogy katedratudománnyá váljék. A forradalom idején készült és annak törekvéseit is ki-fejező jogi felsőoktatási reform-javaslatban már megtalálható az összehasonlító jogtudomány, mint tantárgy; igaz, hogy jellege és tartalma kétséges lehetett, mert azzal a megjegyzéssel vet-ték fel a programba, hogy oktatását esetleg helyesbítheti a jogbölcselet... E szoros kapcsolat ar-ra mutat, hogy az összehasonlító jogot ekkortájt – a korábban kifejtett akadémiai álláspont-nak megfelelően – a jogbölcselet egy variánsának, azaz a tételes jog bölcseletének előtanaként fogták fel. Az összehasonlító jogtudomány a forradalom bukása után is megmaradt előadási tárgynak a pesti jogi karon, de előadója Wenzel Gusztáv jogtörténész volt, ami bizonyára az-zal járt, hogy a tematikája eltolódott az összehasonlító jogtörténet irányában. A hivatalos el-ísmérés azonban nem volt teljes és nem is tartott sokáig; az összehasonlító jog ugyanis vizsga-tárggyá sohasem lett...”¹²

Wenzel Gusztáv (1812–1891) apja a császári és királyi hadsereg huszártisztje volt, aki kü-lönböző helyeken szolgált. Gusztáv fia az alsóluzsikai Lukauban született, de gyerekkorának jelentős részét Észak-Itáliában töltötte. A középfokú tanulmányait is Milánóban kezdte egy katonaiskolában, majd a veronai gimnáziumban és Salzburgban folytatta azokat. Ezzel való-színűleg összefügg Wenzel nyelvi felkészültsége, amely oly fontos a komoly komparatistikai kutatások végzése során. A Wenzel rövid életrajzát közreadó dédunoka, Bertényi Iván törté-nészprofesszor a nyelvi kérdést a következőképpen összegezte: „Iskoláit Veronában, Milánó-ban, Salzburgban, Veszprémben és Vácott végezte, így édesapja garnizonjait követve a soknem-zetiségű Habsburg Monarchiában használatos fontosabb nyelveket már fiatalon elsajátította.”¹³

A későbbi pályafutás szempontjából valószínűleg nem mellékes szempont ugyanakkor az, hogy a középiskolát végül már Magyarországon fejezte be – itt járt ugyanis a veszprémi és váci gimnáziumba.¹⁴ A jogot is részben itt hallgatta, mert a jogi pályára a fiatal Wenzel két helyen készült – Bécsben és Pest-Budán. A jogtudományi doktori oklevelet az utóbb emlí-tett intézmény állította ki számára 1835-ben, és egy évvel később Pesten tette le az ügyvédi vizsgát is. Az aktív oktatással először József nádor Sándor fiának nevelőjeként került kapcsola-tba, de a fiú korai halála miatt ez a szakasz nem tartott sokáig. A fiatal jogtudós helyette-sítő tanárként ezután a pesti bölcsészkarra került, ahol a történelem tanszéken oktatott. Ér-

10 Az akadémiai vonalon némileg más volt a helyzet, mert itt az első ilyen kutatások már az 1848 előtti időszak-ban is felbukkantak. Erről részletesebben lásd megint Szabó Imre az előzőekben már idézett művét, főleg annak 200–201. oldalait.

11 Pauler Tivadar előbb Zágrábban, majd a győri jogakadémián tanított.

12 SZABÓ Imre: *i. m.*, 201. Szabó Imre ezen megállapításoknál főleg a következő műre támaszkodott: ECKHART Ferenc: *A Királyi Pázmány Péter Tudományegyetem története. II. kötet. A jog- és államtudományi kar története*, Budapest, 1936, 383.

13 BERTÉNYI IVÁN: *Wenzel Gusztáv = Évfordulóink a műszaki és természettudományokban*, Budapest, 1987, 112.

14 Erről lásd: http://mult-kor.hu/20090530_wenzel_gusztav 1.

dekes, hogy a későbbi neves jogtudós és egyben történész fiatalkorában a természettudományok iránt is intenzíven érdeklődött. Pesten emiatt megpályázta a természettani tanszéket, de végül nem ő, hanem Jedlik Ányos nyerte el az állást.¹⁵ Miután a történelem tanszékre is végül másvalaki került, Wenzel Bécsbe távozott, ahol az 1839 és 1848 közötti években a bécsi Theresianumban magyar történelmet, közjogot, bányajogot és statisztikát tanított. 1844-től kezdve pedig a tanítás mellett bányajogi szakértő is lett az udvari kamaránál. Több cikke is megjelent osztrák folyóiratokban.¹⁶

1849-ben és 1850-ben Wenzel már a bécsi egyetemen a jogtörténet, illetve a bányá- és tengerészeti jog tanára volt. A Bach-abszolutizmus éveiben innen került vissza Pestre, ahol a jogi karon egészen 1891-ben bekövetkezett haláláig tanított. Itt nemcsak a jogtörténetre fókuszált, hanem idővel ő lett a magánjog nyilvános rendes tanára. 1869 és 1870 között Wenzel két ízben a jogi kar dékánja volt. 1866-ban még a rektori tisztelet is betöltötte a pesti egyetemen.¹⁷

A fenti életrajzi adatokból több fontos dolog, illetve mozzanat olvasható ki. Annak ellenére, hogy Wenzel az egyetemi oktatói pályafutását a pesti egyetemen kezdte meg helyettesítő oktatóként, fiatalkorában végül is nem itt, hanem a birodalmi Bécsben szocializálódott, ott vált először tudóssá. Pest-Budára a nehéz években tért vissza, a szabadságharc leverése után. A korábban már idézett dédunoka a következőképpen foglalja össze az akkori hozzáállását: „Nagy feltűnést keltett, hogy a szabadságharc bukása után – bár az osztrák jogot és a bányajogot németül adta elő – magyar magánjogi és összehasonlító jogtudományi óráit magyarul tartotta. A német birodalmi jogtörténet helyett ő honosította hazánkban az egyetemes (európai) jogtörténet oktatását. Elméletileg az akkoriban modernnek számító, legmagasabb szinten Savigny által képviselt történeti-jogi iskola követője volt.”¹⁸

Nemcsak a kezdeti, hanem a későbbi tanári portfóliója is nagyon széles volt, hiszen Wenzel munkássága eleve két tudományágat érintett – a jogot és a történelmet. A jog- és a történettudomány közti ingadozását szellemesen ragadta meg a korábbi professzora, majd tanártársa halála alkalmából elmondott búcsúbeszédében Vécsey Tamás, a pesti jogi kar 19. század végi dékánja: „A történelemben szeretted azt, ami jog, a jogban imádtad azt, ami magyar, s olasz hévvel, a huszártiszt fiához méltó bátorsággal tanítottál a nemzeti jogért lelkesedni ezreket akkor, mikor a kevély idegen kódex hódítólag vonult le Dévénytől Orsováig. Tanszéked volt a magyar jog fellegvára...”¹⁹

Ezekből az adatokból is látszik tehát, hogy a pesti jogi kar oktatójaként Wenzel teljesen azonosult a magyar jogi hagyományokkal és jogtudományi örökséggel, ugyanakkor olyan tárgyakat is tanított, amelyek több vonatkozásban túlléptek a magyar nemzeti kereteken. Egyébként a jogon belüli érdeklődése is imponálónan széles körű volt – az egyetemes és ma-

15 BERTÉNYI Iván: *i. m.*, 112. Bertényi szerint a természettudományi érdeklődés nem volt csupán pillanatnyi felhangolás, hanem Wenzel egész életében érdeklődött a természettudományi kérdések iránt és el is járt az ilyen tematikájú előadásokra. Részt vett a Természettudományi Társulat munkájában és eljárt a Magyar Orvosok és Természetvizsgálók vándorgyűléseire is.

16 *Uo.*, 112.

17 *Uo.*, 112.

18 *Uo.*, 112.

19 Wenzel Gusztáv, *Jogtudományi Közlöny*, 26(1891)/48, 381.

gyar jogtörténettől kezdődően a tengerészeti jogon és bányajogon keresztül egészen a magánjogig bezárólag nagyon nagy területeket ölelt fel. A történelmen belül leginkább a gazdaságtörténetet izgatta. Elévülhetetlen érdemeket szerzett a régi források kiadásában is.

Tudományos munkásságát és oktatói tevékenységét a tudóstársadalom nemcsak különböző testületi tagságokkal díjazta, hanem 1879-ben, negyvenéves tanári jubileumán a királytól nemességet is kapott. Az akadémiai karrierje egyébként már nagyon korán elkezdődött, mert 1846-tól a Magyar Tudományos Akadémia levelező, majd 1858-tól kezdve rendes tagja volt. 1889-ben pedig, amikor az idős professzor nyugdíjba vonult, a főrendiház örökös tagjának nevezték ki.²⁰ A korszak több komparatistikai érdeklődésű tudósával ellentétben Wenzel aktívan nem politizált, azaz nem volt országgyűlési képviselő, miniszter vagy hasonló tisztség betöltője. Aktív pályafutása az egyetemhez és az akadémiai körökhöz kötődött. Wenzel szakmai érdeklődésének szélessége, amely magában foglalta a történelmi szemléletet, a hatályos (magán)jogi érdeklődést és a gazdaságtörténeti megalapozást, azért is érdekes, mert egyik jog-összehasonlító elméleti írásában ő maga is külön kiemelte a sokoldalúság fontosságát a tudományban: „A tudományoknak újabb története azt tanúsítja, hogy az összehasonlító módszernek használata által egyes tudományok óriási haladást tettek... Szabadjon e tekintetben az összehasonlító boncztanra, az összehasonlító élettanra (physiologia), az összehasonlító földrajzra, az összehasonlító nyelvtudományra stb. hivatkoznom. S nem kevésbé tény, az, hogy az u.n. pozitív tudományokban, milyenek a legtágabb értelemben vett történelem, a statistika stb., az az összehasonlító rendszernek alkalmaztatása szintén a legfontosabb adatok és igazságok megismeréséhez vezetett, melyek a nemzetgazdaság, a pénzügytudomány, a közönséges és magas politika stb. téren nem ritkán a leggeniálisabb kombinációk és conceptiók lettek biztos alapja.”²¹

Egyik legelső összehasonlító jogtudományi előadását Wenzel Gusztáv 1850. november 25-én tartotta meg a Magyar Tudományos Akadémia úgynevezett kisülésén. Erről az előadásról egy feljegyzés készült, amely a Magyar Akadémiai Értesítőben még ugyanabban az évben jelent meg.²² Ezen elméleti és módszertani jellegű írás a legelső ilyen jellegű írások, illetve összefoglalók közé tartozik a magyar jogtudományban.

Wenzel az akadémiai előadásban megpróbálta összefoglalni az összehasonlító jogtudomány előtörténetét, illetve azokat a tényezőket, amelyek a létrejöttét egyáltalán lehetővé tették. Abból indult ki, hogy korábban az összehasonlító vizsgálódásoknak tulajdonképpen nem volt létjogosultságuk, mert „...minden népnek külön nemzeti és vallásos elveken alapuló jogélete volt...” és emiatt e tudománynak hiányzott a legszükségesebb feltétele. Közös vizsgálati szempontok sem nagyon voltak.²³ Az ókori görög örökséget Wenzel inkább csak a „státustudományok” (azaz az államtudomány) szempontjából tartja érdekesnek, de az összehasonlító jogtudomány ez által csak keveset nyerhetett.

20 BERTÉNYI Iván: i. m., 113.

21 WENZEL Gusztáv: Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog, MTA Könyvkiadó-hivatala, Budapest, 1876., 23–24.

22 Lásd: Magyar Akadémiai Értesítő, 10(1850. november), 292–296.

23 Uo., 293.

Ezzel szemben az előadó jóval izgalmasabbnak tartotta a rómaiak, illetve az egész Római Birodalom jogi örökségét, amely „...*részint közvetlen, részint közvetve a 'későbbi kor' minden nemzetei, jogrendszereire és törvényhozásaira mély befolyást gyakorolt, s ez által az összehasonlítható jogtudománynak mindeddig legbiztosabb tudományos alapjává lön.*”²⁴ Mindez annak ellenére, hogy a birodalom felbomlása után az egyes népek jogfejlődése és kultúrája más-más irányban indult el.

A középkor legfontosabb hozadékát a téma szempontjából Wenzel a *ius canonicum*, azaz a kánonjog megszületésében látta. Szerinte ennek olyan tekintélye volt annak idején, hogy ez a keresztény népek esetében nemcsak az egyházi életben, hanem a világi jogkérdésekben is szerephez jutott. A kánonjog jelentőségét ugyan némileg viszonylagossá tette azon tény, hogy a reformáció megdöntötte a tekintélyét a világi kérdésekben, de mint örökség akkor is fontos maradt.²⁵

Az összehasonlítható jogtudomány vizsgálati tárgyának (azaz az összehasonlítható joganyag) kialakulása szempontjából a következő fontos állomásnak a francia befolyás tekinthető, amely különösen a vesztfáliai békekötés után érvényesült Európában. Ettől a francia műveltségi hatástól „...*a különféle státusok jogrendszerei és törvényhozásai sem maradtak mentesek... A francia befolyás feltűnik főképp a 'codificationalis' irányban, mely a 'múlt század' közepe óta lett nevezetes, jogéletben és jogtudományban.*”²⁶

Wenzel más jelentős hatásokról sem feledkezik meg. Ez különösen igaz az angolokra: „...*miután Angolországban az egész világot átölelő hatalma a 'korunk' öntudatában és meggyőződésében gyökerezett legfőbb jogelveket, p. o. a 'személyi jog' elismerését és elsajátíthatatlanságát, a 'tulajdonjognak szentségét' stb. practicus úton az egész földön, és pedig nem siker nélkül általános érvényességre emelni, és nekik a győzedelmet kivívni törekszik.*”²⁷ A kialakulóban lévő komparatizistikára hatást gyakorló tényezők közül Wenzel közvetlenül megemlékezik Montesquieu munkásságáról, valamint a német jogtörténeti iskola és Hegel tanainak a hatásáról is.²⁸

Wenzel szerint a jogtudomány vonatkozásában „...*a tudományos tárgyalásra nézve a bölcsészeti, történeti és dogmaticus; továbbá az egyes jogokat külön tekintő, és az összehasonlítható rendszert különböztetjük meg.*”²⁹ Az összehasonlítható jogtudomány szerinte mindenekelőtt a jogéletet veszi szemügyre, úgy ahogyan az magában és az egyes államokban, illetve nemzeti kultúrákon belül kifejlődött. Mindig kettős szempontrendszert érvényesít, nevezetesen azt, hogy mi ezekben a megvizsgált rendszerekben az egyetemes érvényű, és mi tekinthető különösnek. Nagy figyelmet fordított a keletkezett jogrendszerekre és a törvényhozásokra, illetve vizsgálta az egyes jogintézményeket és jogviszonyokat, amelyek az egyes államokban és népeknél kialakultak a történelem folyamán.³⁰

24 Uo., 293.

25 Uo., 294.

26 Uo., 294.

27 Uo., 294.

28 Uo., 294.

29 Uo., 295.

30 Uo., 295.

Wenzel ebben a korai komparatistikai írásában még nem használta a komparatistika kifejezést (egyébként később sem nagyon) és példái mindig az európai kultúrkörhöz kötődnek, ami érthető is a korabeli viszonyok közepette. Nagyon fontos, hogy szerinte „...a magasabb értelemben össze hasonlítás önálló jogtudományi rendszernek alapját teheti...”,³¹ azaz tulajdonképpen az önálló összehasonlító jogtudomány mellett teszi le a voksát.

Ez a hozzáállás azonban nála nem teljesen következetes, ami főleg a későbbi írásokból következik. Ezekben néha összehasonlító jogtudományról, néha pedig a jog-összehasonlító módszer jogtudományi alkalmazásáról beszél. 1876-ban a következőképpen nyilatkozott erről egyik fontos (lentebb ismertetendő) írásában: „Különböztetni kell még, hogy az összehasonlító jogtudomány, mely a jogtudományra alkalmaztatott összehasonlító módszernek közvetlen eredménye, korunk általános kultúrájának egyik postulatuma; s hogy művelése a tudomány mai embereinek már kikerülhetetlen feladata lett.”³² Ugyanakkor éppen az előbb idézett munkában következő mondat is megtalálható: „Ma célom konkrét. Mert nem általán véve az összehasonlító jogtudományról; hanem az összehasonlító módszernek hazai jogunk tanulmányozásánál nagy hasznáról és jelentőségéről kívánok szólni.”³³

Erre a következetlenségre hívta fel a figyelmet a témával behatóbban foglalkozó Fekete Balázs is. Fekete szerint ennek több oka lehet, de a legvalószínűbb az, hogy maga Wenzel is bizonytalan volt a jogi komparatistika egyik örökzöld kérdésében, amely úgy hangzik, hogy valóban tudomány-e a jog-összehasonlítás, vagy inkább a jogtudományi módszerek egyikének tekintendő.³⁴ Az idézett szerző szerint ezt az ellentmondást Wenzel csak az egyik 1877. évi írásában oldotta fel, amelyben a jog-összehasonlítást már kifejezetten önálló tudománynak tekintette.³⁵

Az egyik legnagyobb terjedelmű elméleti és módszertani írást a jog-összehasonlító tudományról Wenzel Gusztáv 1876-ban *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog* címen tette közzé, mégpedig ahogyan az közvetve a munka elnevezéséből is kiderül, a magyar magánjog fejlődése és kodifikációja apropóján. Wenzel ugyanis mindig is fontosnak tartotta a jogban a gyakorlati kutatások és az elméleti eszmefuttatások közötti szintézis-teremtést.³⁶ Fekete Balázs szerint ezen előadás tekinthető szimbolikus értelemben a magyar jog-összehasonlítás első születésnapjának, mert a szerző ebben a munkában nemcsak „...a külföldi eredmények bemutatására és összegzésére törekedett, hanem azokat a magyar jogfejlődés kérdésével összevetve és így önálló problémákat vizsgálva bővítette.”³⁷

31 Uo., 296.

32 WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, MTA Könyvkiadó-hivatala, Budapest, 1876, 27.

33 Uo., 22.

34 FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái. Kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat, Budapest, 2011, 165.

35 Erről lásd: WENZEL Gusztáv: *Zlinszky Imre: A magyar örökösödési jog és az európai jogfejlődés*, Jogtudományi Közlöny, 1877, 177. (itt egy recenzió van Zlinszky Imre magánjogi publikációjáról)

36 FEKETE Balázs: i. m., 165.

37 Uo., 164.

Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog című írásában³⁸ Wenzel Gusztáv a nemzeti jogi hagyományok ápolása és a külföldi kitekintés szükségessége között egyensúlyozik. Wenzel már némileg másképpen szemlélte az összehasonlító jogtudomány megszületéséhez vezető útnak az állomásait, mint 1850-ben. Módszertanilag és tudománytörténetileg négy stációt tartott fontosnak – a humanizmust annak államtudományi vizsgálataival együtt, a reformációt, a németalföldi jogbölcseletet (a szerző a jogbölcselet kifejezést használta) és a jogtörténelmi módszer kidolgozását Friedrich Karl de Savigny által. Ez vezetett el a történeti iskola kialakításához a jogtudományon belül.

Munkájában Wenzel komoly kritikának veti alá a korábbi magyar előzményeket, különösen a 18. század végének és a 19. század első harmadának fejleményeit. Az összehasonlító módszerrel pedig a szerző saját bevallása szerint szeretne volna felpezsdíteni a magyar jogtudományi életet és segíteni a jogalkotási gyakorlatot is. A korábbi korok módszerei közül főleg a „racionális-dogmatikus” metódust kritizálta.³⁹

Ennek az alapvetően közjogi vonatkozású írásnak a szempontjából nem annyira a most tárgyalt munka magánjogi aspektusai az érdekesek, hanem inkább a módszertani és tudományelméleti okfejtései. Az összehasonlítást Wenzel nemcsak a jogtudományban tartotta fontosnak, hanem természetesen más tudományterületeken is. Ebben a tekintetben a jogtudománynak volt is még tanulnivalója. Szerinte ez a módszer az ismeretek bővülésén túl arra is jó, hogy a kutatók objektívek és a tárgyukhoz képest konkrétak maradjanak.⁴⁰ Az összehasonlításnak mint tudományos módszernek ugyanakkor lényege a hasonlóság és a különbözőség felismerése, mégpedig a *tertium comparationis* vizsgálata révén.⁴¹ Wenzel ezt a következőképpen foglalta össze: „Összehasonlítani, általában véve, annyit tesz, mint két vagy több tárgyat gondolatunkban egymás mellé állítani oly célból, hogy azokban az azonosság (paritas) és egymástól eltérés (vagyis különfélétség, imparitas) momentumait rendszeresen felismerjük. S ez alkalommal nemcsak az összehasonlított tárgyakat kell szemügyre vennünk, hanem bizonyos összehasonlítási pontot is (az u. n. *tertium comparationis*), amelynek nemcsak mennyiség, hanem minőség szerinti jelentősége is van. Továbbá megjegyzendő, hogy az azonosságon kívül a hasonlatosság jelenségei is bírnak érdekekkel...”⁴²

Wenzel összehasonlító módszerének vizsgálata során tehát érdemes kitérni arra is, hogy milyen körben végezte el az összehasonlítást, illetve mit mivel hasonlított össze. Nem mellékes kérdés az, hogy mit tett a nyelvileg valóban nagyon sokoldalú szerző akkor, amikor olyan joganyaggal, forrással vagy publikációval találkozott, amelynek nyelvét nem ismerte.

Wenzel például többször használta a korban teljesen megszokott „civilizált Európa” vagy a civilizált államok és nemzetek kifejezést,⁴³ amely akkor tulajdonképpen az európai civilizá-

38 Ezen írás 1876-ban jelent meg, de a szerzője már 1875. november 2-án olvasta fel a Magyar Tudományos Akadémián. Lásd: WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, MTA Könyvkiadó-hivatala, Budapest, 1876, 1–39.

39 Uo., 21–22.

40 Uo., 23–24.

41 FEKETE Balázs: *i. m.*, 164.

42 WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog...*, *i. m.*, 23.

43 Uo., 26. és 31.

cióból kinőtt európai és amerikai kultúrkört foglalta magában. A kultúrának amúgy is nagy jelentőséget tulajdonított a neves magyar jogász: „A speciális jogok ezen alakulásának mozzanatai a jogtörténetnek egyik legérdekesebb és legtanulságosabb jelensége. Amennyiben pedig ezen alakulás a cultura menetével, azaz emelkedésével, fordulataival és hanyatlásával függ össze legszorosabban, s eredményeiben annak uralkodó iránylatai által van feltételezve; magában világos, hogy a cultura oly szolidaritást alapít meg a civilisált államok és nemzetek közt, melynél fogva a határozottabban kifejtett életirányok nemcsak önálló jogképzésekre szolgáltatnak módot, hanem ezek közt bizonyos összhangzást is közvetítenek.”⁴⁴

A fentiekből világos, hogy amikor Wenzel konkrét jogtudományi vagy jogalkotási példákra hivatkozik, azok majdnem mindig európai gyökerűek. Ez valószínűleg a jogtörténész mi-voltával is összefügg. A magánjog területén akkoriban kézenfekvő példák mindig a következők voltak: a francia *Code Napoleon*, a porosz *Landrecht* és az osztrák polgári törvénykönyv (ÖBG). A konkrét részkérdéseknél ugyanakkor hivatkozik a lengyel polgári jogról szóló szakmunkára is, amelyet azonban nem lengyelül tanulmányozott, hanem németül. Az idézeteket is az érintett lengyel könyv német fordításából vette át.⁴⁵

Wenzel szerint a jog-összehasonlító módszert többféleképpen lehet alkalmazni a jogtudományban. Egyrészt összehasonlíthatók egymással az egyes nagy jogrendszereknek egyes konkrét intézményei, jogviszonyai, megoldásai, illetve szabályozásai. Másrészt pedig vizsgálhatók „...több államnak avagy nemzetnek törvényei és illetőleg jogrendszerei egészben véve, vagy hogy azoknak csak egyes körvonalazott részei hasonlíttatnak össze egymással.”⁴⁶ Érdekes, hogy az elsőként említett összehasonlításnak a szerző főleg gyakorlati hasznát látta, a második megközelítést tudományosan érdekesebbnek tartotta.⁴⁷ Ugyanakkor a sajátos magyar jogfejlődésre tekintettel Wenzel úgy látta, hogy a speciális jogterületeken (ilyen például a vasúti vagy tengeri jog, illetve a magánjog egyes speciális területei) sokkal könnyebben és gyömolcsözőbb módon hajtható végre az összehasonlítás, mint az egész, általánosnak is mondható, történelmileg erősen meghatározott magánjog tekintetében.⁴⁸ A magánjog átfogó vizsgálatához pedig komolyabb jogtörténeti és közgazdasági ismeretek szükségesek, gondolta akkoriban az interdiszciplinaritás iránt mindig nyitott Wenzel professzor.⁴⁹

Az egész jogrendszerek összehasonlítása során a 19. századi magyar jogtudós szerint figyelembe kell venni az egyes rendszerek fő elveit és köreit. „S ebben az egyes jogrendszereknek két momentuma volna egymástól elválasztandó; a tulajdonképpeni jogi, mely az örök igazság, a kor uralkodó eszméi, a törvényhozás szelleme, a nép jogi öntudata és meggyőződése, és a jogrend alkotó tényezőinek szükségképpeni postulatuma; – s a nem jogi, amely a külső okok és körülmények által (p. o. a közerkölcsiség tekintetei, az opportunitást tárgyazó közvélemény, az anyagi érdekek feltételei stb. által) amazzal csak külsőleg függ össze.”⁵⁰

44 Uo., 26.

45 Uo., 35. 2. lábjegyzet.

46 Uo., 24–25.

47 Uo., 24–25.

48 Uo., 27.

49 Uo., 30.

50 Uo., 25.

Wenzel nagyon magasra értékelte a jog-összehasonlítás praktikus hasznát: „...gyakorlatilag hasznavehetőbb anyagot nyújt, mint bármely, a subjectivismus tekintetei szerint idomított abstract szempontnak alkalmaztatása.”⁵¹ Emiatt nagyon intenzíven propagálta is az általa művelt új tudományt, hiszen „...az említett speciális törvények és jogok összehasonlító combinációja által új szempontokat állapítanak meg, vagy a meglévőket jobban és határozottabban kifejezni és hasznosítani igyekszenek.”⁵² Minden nemzeti elkötelezettsége ellenére mindezt a magyar jogra, illetve a magyar jogfejlődésre is érvényesnek érezte, hiszen „...hazai jogunk nemcsak nemzeti jogéletünk és jogi öntudatunknak a nyilatkozata; hanem azon solidaritásnak folytán, mely országunk alapítása óta minden időben kulturai tekintetben köztünk és a többi civilisált európai nemzetek és államok közt fennállt, azon tényezőkkel is összhangzólag alakult, melyek évszázadról évszázadra a többi európai jogok kifejtésére és megállapítására döntő befolyással voltak.”⁵³ Wenzel tehát abból indul ki, hogy minden nemzeti sajátosság és különlegesség mellett Magyarország jogával együtt a civilizált Európa részét képezi, tehát nem tudja figyelmen kívül hagyni az európai jogfejlődés tendenciáit.

Wenzel Gusztáv maradandó örökséget hagyott maga után. Itt nemcsak az itt ismertetett tudományos írásaira és előadásaira kell gondolni, hanem tulajdonképpen az egész életművére. Annak mélysége és interdiszciplináris szélessége valóban imponáló. De jelen írás szempontjából van még egy ennél is fontosabb mozzanat. Wenzel Gusztáv egész tudományos és oktatói munkásságát nemcsak a saját nemzete értékei iránti tisztelet, hanem a kívülről érkező impulzusok iránti nagyfokú nyitottság is jellemezte. Ez nagyon fontos a társadalomtudományok területén, különösen ki kell emelni ezen hozzáállás szükségességét és hasznosságát az éppen hogy kibontakozó magyarországi jogtudományi komparatiztika területén. Hiszen enélkül a két erő nélkül a jogi összehasonlítás csak nehezen művelhető, rosszabb esetben egyenesen torz eredményekhez vezethet.

51 Uo., 28.

52 Uo., 29.

53 Uo., 32.

JOGTÖRTÉNET ÉS JOGFEJLŐDÉS KÉT KÜLÖNBÖZŐ SZEMMEL – AVAGY EGY MÚLTBÉLI KOMPARATISZTIKAI VITA NYOMÁBAN

A magyar közjogi komparatiztika történetének egy igen jelentős szeletét képezi a következő műben tárgyalt módszertani vita, amely elsősorban a jog-összehasonlítás és jogtörténet összekapcsolódásának elméleti kérdéseire keresi a választ. Két különböző, de ugyanakkor tudományosan is alátámasztott álláspont fogalmazódik meg a Jogtudományi Közlöny hasábjában a 19. század utolsó éveiben, amely a későbbiekben nagy segítséggül szolgál a magyar jogtörténetészek és jogtudósok munkásságának fejlődésében. Az elméleti, komparatiztikai „párbeszéd” legfőbb érdekessége, hogy két olyan ember tollából születik meg, akik mindketten tanult, a jogban és társadalomtudományokban egyaránt jártas személyek, de ugyanakkor tapasztalataiknak és utazásaiknak köszönhetően merőben más világnézettel rendelkező emberek. A vita bemutatásán keresztül bepillantást nyerhet az olvasó az adott korszakot foglalkoztató legfontosabb tudományelméleti kérdésekbe, valamint megismerkedhet a jogtörténet és annak feltárását segítő kutatási módszerek eszközeivel.

KULCSSZAVAK:

**jog-összehasonlítás, jogtörténelem, paradigma, módszertani vita,
ethnológiai komparatív módszer, Reiner János, Illés József, kutatási módszer**

• • • • •

Az összehasonlító jogi gondolkodás alapkérdéseivel és annak hazánkban való elterjedésével számos magyar jogtörténész és jogtudós foglalkozott már. Az új diszciplína első szárnypróbálgatásai az 1840-es évek végére tehetők. A magyar jogtudományi közeg Wenzel Gusztáv és Pulszky Ágost munkásságának köszönhetően hamar megismerkedett a jog-összehasonlítás alapfogalmaival, s a későbbi tudományelméleti fejtegetések megjelenésével egy új paradigma körvonalai kezdtek kirajzolódni Magyarországon.¹ Ennek a korszaknak az egyik legmeghatározóbb eleme, s talán mondhatni vezérfonala, a jogtörténeti kutatások eredményeivel állott szoros összefüggésben, aminek következtében számos komparatív módszert és elméle-

1 FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái*, Doktori értekezés, Budapest, 2010.

tet magában foglaló kérdés és probléma látott napvilágot. Az egyik ilyen figyelemre méltó, s a témának nagy részét felölölő „párbeszéd” zajlott le Reiner János és Illés József között 1894 és 1895 fordulópontján. A tulajdonképpen módszertani vitának tekinthető, a jog-összehasonlítás és a jogtörténet összekapcsolódásának elméleti problematikáját tárgyaló cikksorozat Reiner János egy, a Jogtudományi Közönyben megjelent tanulmányával veszi kezdetét. A tanulmány *A jogtörténelem és kutatási módszerei* címet kapta. A tudományos igényű megfogalmazott mű a jogtörténet és annak munkáját segítő kutatási módszerek bemutatásán keresztül egy átfogó történeti-evolucionista paradigma kritikáját ismerteti az olvasóval. Álláspontja szerint ez az új „eszköz” olyan hibákat és hiányosságokat hordoz magában, amelyek alkalmatlanná teszik azt az összehasonlító jogi kutatások eredményes és tudományos lefolytatására. Ezt a véleményt próbálta megcáfolni Illés József, aki a lehető legapróbb részletességgel reagált az új módszert ért „vádakra”, s védte meg az igényesen megfogalmazott, nemzetközi gondolatokat is magában foglaló érvein keresztül. A vita további érdekessége emellett az, hogy az olvasónak lehetősége van két nagyon eltérő személyiséggel, életúttal és szakmai tapasztalattal rendelkező személy gondolkodásába bepillantani, s ezáltal a dualizmus éveinek magyar közjogtudományi kérdéseit, valamint a teret hódító komparatiztika problematikáját megismerni. Mindennek bemutatására született meg ez az írás is, amelynek elsődleges célja a két fentebb említett egyetemi magántanár, illetve jogtörténész életének és munkásságának, valamint a vita legfőbb pontjainak elemzésén keresztül egy átfogó képet nyújtani az olvasó számára.

Reiner János, aki jóval később, a két világháború közötti legitimista mozgalom egyik élharcosaként vált ismertté, 1865-ben született Nagybecskerekben.² Az 1880-as évek végén sikeresen megszerezte a jogi és államtudományi doktori fokozatot, majd ezt követően nyitotta meg saját ügyvédi praxisát Budapesten. Az ügyvédi munka mellett különösen nagy figyelmet szentelt az államjog tanulmányozásának, s hamarosan a Budapesti Tudományegyetem egyházjogi tanáráként kezdte meg pedagógusi pályafutását. Itt egészen 1935-ig aktívan oktatott. Elhivatottságát és elismertségét mi sem bizonyítja jobban, minthogy 1902-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává választották, továbbá a Szent István Akadémia főtitkári címét is elnyerte. Az írásai és tanulmányai számos folyóiratban jelentek meg (Jogtudományi Közöny, Századok, Történelmi Tár, Jogi Szemle, illetve az Ügyvédek Lapja). Cikkeinek és kutatómunkájának középpontjában elsősorban a magán- és egyházjog állt, amelyvel főleg a dualizmus éveiben foglalkozott igazán aktívan.³ A témában megjelent tanulmányai a következők: *Die Besetzung der Bistümer in Ungarn in historischer Entwicklung bis zur Gegenwart* (1888), *A jogtörténelem és kutatási módszerei* (1894), *Jogi dolgozatok* (1898), *A concordatumról* (1898), *Az egyházjog fogalma* (1899), *Az egyházi személyek utáni örökösödési jog Magyarországon* (1900), *Magyar házassági jog* (1904), *Az egyházi házasságkötési jog*

2 NAGY Péter Tibor: *Az 1929-es magyar zsidó lexikon adatbázisa*, Szociológiai adatbázisok, No. 1. WJLF, Budapest, 2013.

3 BÉKÉS Márton: *Tizenkét legitimista életrajz*. Forrás: www.rubicon.hu/magyar/oldalak/tizenket_legitimista_eletrajz/ (2015. 05. 06.)

(1908), *Az egyház és állam szétválasztása* (1910), *Az ezredéves magyar állam és népe*.⁴ Ahogy a tanulmányok címéből és témaköréből is kitűnik, Reiner János munkásságában nagy figyelmet szentelt a katolikus egyházjog, valamint az egyház és állam kapcsolatának. Emellett azonban nem feledkezett meg a jognak az alakító és közélet-, vagy társadalomformáló szerepéről sem. Ha Reinert egy adott irány mögé kellene besorolni, akkor egyértelműen a katolikus, konzervatív politika és világnézet képviselőjének volt tekinthető. A 1920-as években a legitimista mozgalom különös hatással volt munkásságára, a témában ekkortájt megjelenő kiemelkedő tanulmányai a következők: *Katolikus és nemzeti királyság* (1927) és *Hazajön a király* (1930). Ezekben az írásokban Reiner főként a legitimizmus úgynevezett traditionalista, monarchista, illetőleg katolikus-konzervatív vonásait emelte ki és azokat próbálta elemezni. Aktív munkásságának utolsó éveit viszont ismét a jogtudományok kutatásának és elemzésének szentelte.⁵

A téma szempontjából legfontosabb munkája a Jogtudományi Közlöny hasábjaiában megjelent cikksorozata volt, amelynek első része 1894 novemberében látott napvilágot a korábban már említett címmel: *A jogtörténelem és kutatási módszerei*.⁶ Ennek a tanulmánynak köszönhetően bontakozik ki az a bizonyos módszertani vita közte és Illés József között, amelynek középpontjában a korszakot foglalkoztató jogtörténet elméleti kérdései, valamint az összehasonlító, azaz komparatistikai szempontból is elemezhető jogi gondolkodás alapvetései állnak. Reiner János a tanulmányának első részében különös figyelmet szentel a jognak, a jogtörténetnek, s mindezek tudományos jellegének megőrzésére hívja fel a figyelmet. Fontosnak tartja, hogy a jogban jártas, s azt nagy odaadással művelő jogászok és ügyvédek a jogtudományra ne csak mint a „törvényhozás szolgálatára” tekintsenek, hanem annak történeti, társadalmi, politikai, erkölcsi, gazdasági és nem utolsósorban nemzetközi aspektusait is ismerjék, illetve alkalmazzák.⁷ Ennek alátámasztására Ehrenberg Victor,⁸ göttingai egyetemi tanár által javasolt, a jogázképzéssel kapcsolatos reformtervet hívja segítségül, kiemelve a következő hiányosságokat: „...a jogászai kar nem emelkedik túl a practicus élet szükségletein, s kizár tudásból minden magasabb s ideálisabb vonást és elemet.”⁹ Ahhoz, hogy ez az ideális elem ismét a jogászai képzettség birtokába jusson „fel kell emelni a tudomány magaslatára, a jogtudomány erejével.”¹⁰ Ennek a problematikának az orvoslása csak úgy valósítható meg, ha rávilágítunk a jog alakulására, fejlődésre, illetve megtapasztaljuk, hogy milyen erők munkálkodnak a jog belsejében, milyen tényezők és eszmék vezették és befolyásolták a jog történelmi alakulását. Elsődleges célunk nem lehet más, mint az emberi szellem tevékenységének, a jogot produkáló elme képességeinek megismerése és feltérképezése. Ez a feladat csep-

4 Uo.

5 BÉKÉS Márton: *A katolikus és nemzeti királyság*. Forrás: www.regnumportal.hu/regnum2/node/557 (2015. 05. 05.)

6 DR. REINER János: *A jogtörténelem és kutatási módszerei I. rész*, Jogtudományi Közlöny, 11(1894)/47.

7 Uo.

8 EHRENBURG Victor Gabriel: *Deutsche Biographie*. Forrás: www.deutsche-biographie.de/pnd116382813.html (2015. 05. 05.)

9 DR. REINER János: *i. m.*, 369.

10 Uo.

pet sem egyszerű, éppen ezért hívja segítségül a jogtörténelmet, vagyis a jog történelmének fejlődését. Ugyanakkor kiemeli, hogy ez alatt nem csak annak nyers leírását kell értenünk, „hanem értjük azon tudományt, mely foglalkozik az állami és társadalmi szervezet koronkénti fejlődésének felderítésével.”¹¹

A jogtörténet tudományos fontosságának kiemelése után az író annak feladatait s legfontosabb vonásait határozta meg. Véleménye szerint a jogtörténelem kettős feladattal rendelkezik, mely szerint az első, „mint a létező jognak a segédeszköze szerepel.”¹² Vagyis ez azt jelenti, hogy a jogtörténelem különös szereppel bír a jog alkalmazásának és megértésének elősegítésében, valamint az egyes, érvényben lévő jogintézmények, s szabályozások keletkezésének megértésében. A második feladat Reiner János szerint a magasztosabb célt képviseli: az emberi szellem, az emberi gondolkodás, a váltakozó formációjú társas együttlétek feltételeinek és szabályainak megismertetése. Itt a jogtörténet a létező jogtól elkülönül, s mint önálló tudomány jelenik meg. A jogtörténelem tehát „előadja és megmutatja a jognak, a jog fejlődésének történelmét, tisztán mint ezen hatalmas tényező fejlődésének s alakulásának menetét, előlről kezdve, s teszi ezt azért, hogy megmutassa, milyen uton jutott el a gondolkodó és alkotó ember jogintézményeihez, s jogi szabályozásaihoz.”¹³ Ettől függetlenül Dr. Reiner János nem állítja azt, hogy a jogtörténelemnek a pusztán praktikus vonásait le kellene becslülni, csak arra hívja fel a figyelmet, hogy a jogi élet komolyságához és tisztaságához elengedhetetlen a „...jogtörténelemnek, mint önálló s a létező pozitív jogok közvetlen szolgálatára be nem rendezett szabad tudománynak...”¹⁴ az ismerete.

Mindezek fényében bátran állítható, hogy az első cikk egy kellőképp alapos és tudományos háttérrel szolgáltató a jogtörténelem meghatározásához és későbbi vizsgálatához, amelyre a következő írásában, az 1890. november 30-án megjelent tanulmányában került sor. A második cikkében a jogtörténelem kutatási módszereit teszi nagyító alá, amelyben megfogalmazott gondolatai a magyar komparatistikai kérdések szempontjából a sorozat egyik talán legérdekesebb és leginkább elgondolkodtató részét képezik. Az író ugyanis felvonultatja mindazon kutatási módszerek sorát, amelyek eszközként szolgálhatnak a jogtörténelem tanulmányozásában.

Négy ilyen módszert emel ki Reiner, amelyek későbbi részletes elemzésével egy úgynevezett „történeti-evolucionalista paradigma átfogó kritikáját ismerteti.”¹⁵ Az első, s egyben legrégibb módszer egy, azaz egyetlen nép jogának történelmi elemzése, amely teljes mértékben kizárja más népek jogát, s az általuk gyakorolt történelmi hatásokat sem veszi figyelembe. A kutatáshoz szükséges anyagokat és forrásokat csakis kizárólag a „saját” nép múltjában, illetve dokumentumaiban keresi. A második módszer ennél azért kicsit több szabad teret enged a témával foglalkozó kutatóknak, ahol is már szélesebb körben, azaz a rokon népek jogának történelmén, a közös vonásokon és eszméken keresztül próbálja a hiányos foltokat felderíte-

11 Dr. REINER János: *i. m.*, 370.

12 *Uo.*

13 Dr. REINER János: *i. m.*, 371.

14 Dr. REINER János: *A jogtörténelem és kutatási módszerei II. rész*, Jogtudományi Közlöny, 11(1894)/48, 381.

15 FEKETE Balázs: *i. m.*, 149.

ni. Ez a komparatív módszer tulajdonképpen nem más, mint az adott nép, s az egyes intézményeinek kutatása során felmerült hézagok pótlása, a rokon népek hasonló intézményeinek és jogfejlődésének ismert részei alapján. Reiner, s később Illés is erre a módszerre gondol, ha a jogtörténelem régi módszerrel való elemzéséről beszél.¹⁶

A harmadik elemzési eszköz – amely az új komparatív kutatási módszer nevet kapja – szintén az összehasonlító módszerek családjába tartozik, csak annak egy szélesebb körű ága: „...az egész emberiséget s a legkülönbözőbb kulturális fokokat veszi összehasonlítási alapul; célja az emberi nem összes jogéletének ismeretét megadni...”¹⁷ Ebből adódóan a célja nem lehet más, mint az emberi nem összes jogéletének tanulmányozása és megismertetése, amelynek eszköze az összehasonlító etnológiai módszer. Ami különösképp megkülönbözteti a többi módszertől, hogy kutatásának látóköre nemcsak a jogélet pozitív jelenségeinek körét öleli fel, hanem magának az emberi természetnek az összes vonására kíváncsi. Ugyanakkor Reiner szerint ez az eszköz figyelmen kívül hagyja a történelmi összefüggéseket, és helyette a külső jelenségek hasonlóságának összehasonlítására alapozza kutatását.¹⁸ Lényege, hogy először felállít egy tételt, amely tulajdonképp nem más, mint egy hipotézis, „amit a későbbiekben a történelmi korok valamennyi létező jogrendszerét alapul véve, ezek bizonyos elemeit kiragadva és „összeollózva” igazol.”¹⁹

Negyedik, s egyben utolsó kutatási módszerként azon összehasonlítás elvét veszi alapul, amelynek alapját minden esetben történelmi összefüggés képezi. Emellett elsődleges céljának tekinti az európai jogfejlődés bemutatását, és összevetését a közös jogelvek, közös eszmék mentén, úgy, hogy közben az egyes állami és jogélet intézményeiben fellelhető hasonlóságok, s ezáltal a hasonló, vagy közel azonos berendezkedési formák és aspektusok a felszínre kerüljenek.²⁰

A jogtörténelem kutatási módszereinek rövid bemutatása után Reiner János a harmadik cikkében nagyító alá helyezi az összes fentebb bemutatott változatot, kiemelve az egyes esz-
közökben rejlő hibákat, s rávilágít a tudományos hatékonyságot akadályozó tényezőkre is. Az első módszer kapcsán megjegyzi, hogy habár a régebbi korok alatt egy általánosan elfogadott eszköz volt a jogtörténelem tanulmányozására, mára azonban már hanyatlóban van az alkalmazása az összehasonlítás viszonylag kevés rendelkezésre álló anyaga és fellelhetőségük okán. Az író szerint azonban ettől függetlenül ez a módszer előnyére válhat a kutató-
soknak, amelyhez a jogfejlődés „egyoldalú” tisztaságának leírása segítheti hozzá. Csak elő-
rébb viheti, ha „nem zavarják meg más népek jogfejlődésének jelenségei”.²¹ Ugyanakkor ez az előny csak addig nevezhető annak, amíg a „...jogfejlődést teljesen és minden részében földerítő jogforrások állanának rendelkezésre.”²² Azonban ekkora mértékű teljes forrásanyaggal egy nép sem rendelkezik, éppen ezért szükséges a hézagok pótlása más népek tudásanyagán ke-

16 Dr. REINER János: i. m.

17 Dr. REINER János: i. m., 382.

18 Uo.

19 FEKETE Balázs: i. m., 149.

20 Dr. REINER János: i. m.

21 Dr. REINER János: A jogtörténelem és kutatási módszerei III. rész, Jogtudományi Közlöny, 12(1894)/49, 385.

22 Uo.

resztül. Ehhez a megfelelő eszközt csak a második, azaz a régi komparatív módszer szolgáltathatja. Fontos tisztázni, hogy a vizsgálat és az esetlegesen felmerülő hiányosságok pótlásának tárgyát csak olyan népek képezhetik, amelyek az adott néppel rokonságban állnak, illetve az érintkezés révén viszonylag szoros kapcsolatba jutottak a történelem során. Ez a módszer tulajdonképpen nem más, mint az úgynevezett „kultúrnépek”, azaz rokonnépek egybeolvadását, s az abból származó hasonló jogi vonásokat és adatokat felhasználó, összehasonlító jogtörténelmi módszer. Fontos kiemelni, hogy ez az eszköz pozitív adatokkal, jelenségekkel és valóságos történelmi összefüggésekkel dolgozik, amely alapján véve megkülönbözteti a harmadik, azaz az „ethnologikus” módszertől.

A német jogtörténelemben ezt a módszert elsőként Grimm alkalmazta, míg a dán jogtörténelmi kutatások ilyen irányú behatása Kolderup Rosevinge névéhez kötődik. A magyar jogtörténelem írói és kutatói is felismerték ennek az összehasonlító módszernek a szükségességét, amelynek alkalmazásával találkozhatunk Hajnik Imre, illetve Wenzel Gusztáv munkássága során is. Reiner János e módszer tekintetében csupán egy nehézséget emel ki, amely a többféle nyelv ismeretének hiányából adódhat.²³

Az „ethnologikus”, vagyis az új módszer bemutatására és elemzésére Reiner egy egész cikket szán, amely a sorozat negyedik tagjaként jelenik meg a tudományos folyóiratban. Véleménye szerint ez a jogtörténelem kutatását célzó eszköz nagyban elősegítheti a jogfejlődés felderítését olyan területeken, ahol pozitív anyaggal dolgozik. Ilyenkor ugyanis támogat, felvilágosít, és érthetővé tesz olyan jelenségeket, amelyek önmagukban véve hiányosak, vagy viszonylag értelmetlenek: *„Ezen összehasonlító módszernek a jogtörténelem, mint történelem körében azon mértékben emelkedik ki, vagy csökken az értéke, a mely mértékben operál pozitív adatokkal, pozitív jelenségekkel, vagy ezek nélkül.”*²⁴ Reiner álláspontja szerint a módszernek emellett számos hiányossággal és gyermekbetegséggel is szembe kell néznie. A fő probléma az, hogy sok benne a megbízhatatlan anyag, mivel másodkézből származó forrásokkal dolgozik. További hiányossága, hogy a *„történelem előtti időket akarják történelemmé tenni”*,²⁵ vagyis olyan esetekben, amikor nem rendelkezik pontos információval, a történelem pozitív segédeszközei helyett szubjektív spekulációkat, kombinációkat, illetve fikciókat alkalmaz. A módszer további hátránya, hogy feladatául az egész emberiség jogának megismerését tűzi ki célul, amely feladatainak köre beláthatatlan. Ekkora terjedeleminél az anyagok bizonyos része ugyanis csak úgynevezett útleírásokból lelhető fel, amelyek szerzői gyakran tévedhetnek, vagy tévesen jegyezhetik fel az adatokat, sőt az is előfordulhat, hogy félreértékelik. Ebből a szempontból nézve az ilyen és ehhez hasonló forrásanyagok jogi és tudományos szempontból nem helytállóak. Reiner véleménye szerint az ezek áthidalására alkalmazott úgynevezett külső jelenségek és egyes vonások nem szolgáltatnak kellő jogi alapot a jogfejlődés igazolására és felderítésére. Továbbá azzal sem ért egyet, hogy a primitív népek jogállapotára úgy tekint ez a módszer, mintha az a kultúrnépek jogállapotának előképe lenne. Állás-

²³ Uo.

²⁴ Dr. REINER János: *A jogtörténelem és kutatási módszerei IV. rész*, Jogtudományi Közlöny, 12(1894)/50, 395.

²⁵ Uo.

pontja szerint ugyanis ezt még senki sem igazolta tudományos bizonyítékokkal.²⁶ A fejezet végén azt is kiemeli, hogy természetesen nem határolódik el teljes mértékben az ethnologiai eszköz használatától, s nem mondja azt, hogy ez az összehasonlító módszer a jogtörténelem körében semmi esetre sem hasznos, csupán úgy gondolja, hogy „...kizárólag az írott formában megjelent és rögzített jogok megismerésére...”²⁷ korlátozható.

A Reiner által megfogalmazott kritikára viszonylag hamar érkezett válasz, méghozzá egy sokat látott és tapasztalt jogtörténész és politikus tollából. Illés József (1897-ig még Illyasevics József), aki Huszton született 1871 novemberében, később a pozitivisták jogtörténeti kutatásainak egyik kiemelkedő alakjává vált. Jogtudományi doktori oklevelét a Budapesti Tudományegyetemen szerezte meg 1894-ben, majd ezt követően külföldi tanulmányokat folytatott, többek között a berlini Frigyes Vilmos Egyetemen, a párizsi Sorbonne-on, illetve a Lipcsei Egyetemen. A külföldön eltöltött idő kiváló szakmai tapasztalatokat hozott számára, különös tekintettel a jogtörténeti és összehasonlító jogi tanulmányokra.²⁸ „*Látogatta többek között Josef Kohler óráit, valamint a Collège de France-ban tartott Histoire des législations comparées előadásokat.*”²⁹ Hazatérése után az Igazságügyi Minisztériumban helyezkedett el, majd ezt követően sikeres bírói vizsgát tett. A munkája mellett különös figyelmet szentelt az oktatásnak is, hiszen 1902-től a Budapesti Tudományegyetemen magántanárként oktatta a magyar jogtörténet című tárgyat. Munkásságára és jogtörténeti felfogására nagy hatást gyakorolt mentora, Hajnik Imre. Pozitivisták szemléletének köszönhetően sok magyar magánjogi intézmény érdeklődött, különös tekintettel a 11–13. századra. Az 1930-as évektől kezdve új szakmunkái látnak napvilágot, amelyekben már a 16–19. századi közjogi gondolkodás vonatkozásai játszották a főszerepet. Illés nagy figyelmet szentelt Werbőczy István műveinek, s „Hármaskönyv szellemiségének” egyik védelmezőjévé vált. Emellett az érdeklődése középpontjában a magyar állam és közigazgatásának tanulmányozása állt, de aktívan foglalkozott a gazdaság és társadalom legfontosabb kérdéseivel is.³⁰

Illés József válasza elsőként 1895 januárjában jelent meg. Már rögtön az elején leszögezi, hogy mely fogalmakkal, illetve nézetekkel nem ért egyet. Elsőként a Reiner János által megfogalmazott jogtörténet célját és feladatát látja hiányosnak, ugyanis véleménye szerint egy nagyon fontos aspektus kimaradt a megfogalmazásból, amely nem más, mint a generalizáció. A generalizáció pedig előfeltétele minden igazán tudományos működésnek, vagyis egyfajta törekvés a lehető legáltalánosabb felfogásra, a jelenségek összjátékának, és a tényezők össz-működésének megértésére. Illés József emellett kiemelte a módszereket is, ugyanis sok tekintetben ezekkel sem értett egyet. Elsőként az izolált módszert mint a jogtörténet elemzésére alkalmas eszközt utasítja el. Véleménye szerint teljesen abszurdum, hogy egy ilyen ide-

26 Uo.

27 FEKETE Balázs: *i. m.*, 149.

28 Életrajzi lexikon: *Viski Illés József*.

Forrás: <http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/TanszekTortenet/VoltProfesszorok/ViskiIllesJozsef.html> (2015. 05. 07.)

29 FEKETE Balázs: *i. m.*, 149.

30 Életrajzi lexikon: *Viski Illés József*. Forrás: <http://majt.elte.hu/Tanszekek/Majt/TanszekTortenet/VoltProfesszorok/ViskiIllesJozsef.html> (2015. 05. 07.)

jétmúlt módszerrel, amely a tökéletes (jogi) elszigeteltségre kíván alapozni, hatékonyan lehessen kutatni a jogtörténelmet. A második, vagyis a régi komparatív módszert jó próbálkozásnak találja, ugyanakkor felhívja a figyelmet arra is, hogy ezzel az eszközzel csak részgazságokhoz lehet eljutni, mivel az összehasonlítás itt viszonylag szűk körű, azaz a rokon népcsoportokhoz kapcsolódik kizárólag. Hiányoznak ebből a módszerből a más, vagyis az idegen népcsoportok jogi jelenségeinek hasonló, vagy éppen eltérő vonásai.³¹ A negyedik módszert tekintve sok mindenben egyetért Reinerrel, azonban úgy gondolja, hogy még ez sem a tökéletes, illetve a leghatékonyabb eszköz a kutatásra. Miért? Illés erre egy egyszerű kérdéssel válaszol: „*Ha ismerem a jog európai történetét, akkor ismerem-e én a jog történetét általában?*”³² A probléma tehát az, hogy a jogtörténelem nem pusztán csak az európai jog fejlődését és útját kívánja megismerni, hanem magára a tudományra, annak teljes valójára kíváncsi. Ugyanakkor azt is kiemeli, hogy ennek a módszernek a használata az egyoldalúság veszélyét is magában hordozza, mivel azt feltételezi, hogy a jognak az európai fejlődése egyedülálló, s más nagy „birodalmakat” nem vesz számításba.

1895. január 18-án a válasz második részeként tekinthető cikkében egyértelműen az ethnologikus komparatív módszer védelmére kel, tudatva álláspontját és meggyőződését a témát illetően. Véleménye szerint ugyanis ez az a kutatási eszköz, amelynek segítségével teljesíteni lehet a kitűzött tudományos célt, vagyis megállapítja a jog fejlődésének törvényeit, illetve képes kimutatni a jogi életet mozgató akciókat és reakciókat. Emellett nagy előnye, hogy a források gyűjtésének tárháza kimeríthetetlen, vagyis helyszíntől és kortól függetlenül minden releváns adatot feldolgoz.³³ Az általa érdemesnek tartott kutatási eszköz pozitív elemeinek kiemelése mellett természetesen annak is elegendő teret enged, hogy a Reiner János által megfogalmazott kritikák mindegyikére reagáljon. Elsőként a történelmi fejlődés hiányosságát kívánja megcáfolni: „*Az egész és minden fejlődés a cél, hogy megállapítsa a fejlődésnek szükségképi fázisait, nem egy népfaj, egy népcsoport, hanem általában minden népnél a jog fejlődésének szükségképi és következetes fázisait.*”³⁴ A magyarázat után kiemeli, hogy ez a módszer éppen azért alkalmas, mert képes megállapítani „*...a jogfejlődés okozati törvényszerűségeit, illetve általánosságban foglalkozzon a joggal, mint társadalmi jelenséggel.*”³⁵ Ez pedig úgy sikerül neki, hogy önmagában egyesíti a történelmi fejlődés „synchronistikus” és „chronologikus” oldalát. Az előbbi elsősorban „*több különvált fejlődést néz, s iparkodik a parallel fázisok egy met-szetét élénk tárni.*”³⁶ a legkülönbözőbb korokból, s népek életéből véve a tényeket arra törekszik, hogy az így teljesen szeparált tények egymás melletti fennállásának szükségességét mutassa ki. Az utóbbi pedig a tények természetes egymásutániségének időbeni sorrendjére helyezi a hangsúlyt. Illés szavaival élve tehát: „*az ethnologikus komparatív módszer kronológiája megmutatja a jogi élet fejlődésének hosszmet-szetét, míg a szinkronisztikája a keresztmet-sze-*

31 Dr. ILLYASEVITS József: *Ethnologikus komparatív módszer és jogtörténet I. rész*, Jogtudományi Közlöny, 1(1895)/2.

32 Dr. ILLYASEVITS József: *i. m.*, 11.

33 *Uo.*

34 Dr. ILLYASEVITS József: *Ethnologikus komparatív módszer és jogtörténet II. rész*, Jogtudományi Közlöny, 1(1895)/3, 21.

35 *Uo.*

36 *Uo.*

tét.³⁷ Elutasítja emellett Reiner azon állítását is, mely szerint ez az eszköz a külső jelenségek hasonlóságát keresi. Véleménye szerint éppen ellenkezőleg: a belső jelenségek hasonlóságát hívja segítségül az összehasonlításnál: „a különféle jogintézmények belső hasonlóságra koncentrál, és így megpróbálja felfedni a jogfejlődés lényegét és a véletlenszerű változások okait”.³⁸ Továbbá azzal sem ért egyet, hogy minden nép jogának megismerése beláthatatlan. Pont ezek a beláthatatlannak tűnő feladatok sarkallják a tudósokat, s ennek köszönhetően születnek a nagy eredmények is a tudomány különböző területein. A Reiner által megfogalmazott nyelvi akadály sem lehet gátja a kutatásnak, hiszen „ma már” az ilyen jellegű probléma is kiküszöbölhető.

Összességében megállapítja, hogy ez a módszer is megköveteli a speciális jogtörténet, vagyis az egyes népek jogfejlődésének ismeretét, de elsődlegesnek és követendőnek a generális jogfejlődést tartja, mivel „ez adja meg a speciálisnak a kutatási szabályait, irányait s a különböző sajátosságok között a lényeges megtalálásához a lehetőséget, a különböző fejlődési fázisokhoz a kulcsot”.³⁹ Illés szerint el kell fogadnunk, hogy a jog mindenütt egyformán fejlődik, éppen ezért ha fontos eredményeket szeretnénk elérni, akkor nem kezdhünk a civilizáció legmagasabb fokával, vissza kell tehát nyúlni a ma is élő „vad” és „félvad” népekhez. Egyetlen dologgal ért csupán egyet Illés, ami pedig az úgynevezett útleírások pontatlanságára és megbízhatatlanságára vonatkozik. Ugyanakkor kiemeli, hogy a Reiner által támogatott régi komparatív módszer is sok esetben dolgozik másodkézből, s így könnyen előfordulhat azok pontatlansága is. Az útleírások bizonytalanságai ugyan akadályt jelenthetnek, de az csakis technikai jellegű lehet, ami nem leküzdhetetlen. Ezek a források megkövetelik a gondosabb kutatást, a pontosabb mérlegelést, és természetesen a nagyobb figyelmet, ami csak előnyére válhat az adott kutatásnak. Illés tehát egyértelműen kiáll az uralkodó paradigma mellett, úgy véli, hogy ez az irány továbbra is követendő a maga kezdetleges hibáival és tévedéseivel együtt, csakis a tudomány javát és jövőjét szolgálhatja.⁴⁰

Ahogy a fentiekből is láthattuk, egy nagyon érdekes, a jogtörténet elméleti problematikáját és a jog-összehasonlítás alapvető kérdéseit boncolgató vita zajlott le Illés József és Reiner János között. Míg Reiner a korszak uralkodó paradigmájának, vagyis az új módszernek (ethnologiai komparatív módszer) a kritikáját fogalmazza meg, addig Illés József a lehető legnagyobb körültekintéssel és részletességgel kívánja alátámasztani az új kutatási eszköz tudományos jellegét és annak megalapozottságát. Roppanat figyelemre méltóak a Reiner által megfogalmazott módszertani kérdések, amelyek az összehasonlító jogi gondolkodás alappilléreit jelölik. Az ügyvéd, és egyben egyetemi magántanár Reiner János olyan alapvető hiányosságokra és esetleges hibákra hívta fel a figyelmet az új módszer kapcsán, amelyek a magyar jogtudomány művelői és gondolkodói számára is kiemelt jelentőséggel bírnak. Az alapvetően német nyelvterületről származó példákon keresztül igyekszik érzékeltetni a té-

37 Uo.

38 FEKETE Balázs: i. m., 149.

39 Dr. ILLYASEVITS József: uo.

40 Dr. ILLYASEVITS József: *Ethnológusok komparatív módszere és jogtörténet II. rész*, Jogtudományi Közlöny, 1(1895)/4.

ma aktualitását és fontosságát, megragadva a régi módszer által nyújtott, a „*tételes jogra épülő jogrendszerek*”⁴¹ összehasonlításának hatékonyságát. Ezzel ellentétben a külföldön (főleg Franciaországban és Németországban) folytatott tanulmányainak és kutatásainak köszönhetően Illés József nagyon aprólékosan és körültekintően cáfolja az ethnológiai komparatív módszerrel szemben támasztott kritikákat. Álláspontja szerint a korszakban kibontakozó paradigma, amely az angol jogtörténeti felfogás nagy mestereinek köszönheti létét, a tudomány fejlődését, és jövőjének „felvirágzását” szolgálja. Annak eldöntése, hogy melyik módszer szolgálja jobban, illetve hatékonyabban a jogtörténeti kutatásokat, jelen tanulmánynak nem célja. S talán nincs is erre szükség, hiszen a választ megadja erre a Jogi lexikon „összehasonlító jogtudomány” című szócikke, mely Illés József nevéhez fűződik. A fogalom, amely nem sokkal a vita után, mondhatni annak eredményeként született meg, „*világosan rögzíti a korszakban meghatározó összehasonlító jogi paradigma elméleti kereteit*”.⁴² Elmondható továbbá az is, hogy a vita nagymértékben hozzájárult a jog-összehasonlítás alapkérdéseinek és problematikájának még részletesebb megismeréséhez, valamint a magyar jogtörténészek és a jogtudósok munkásságának fejlődéséhez.

41 FEKETE Balázs: *i. m.*, 149.

42 *Uo.*

SCHVARCZ GYULA – KÖZJOG ÉS KOMPARATISZTIKA EGY TÖRTÉNÉS SZEMÉVEL

E tanulmány legfőbb célja, hogy bemutassa a Schvarcz Gyula történész-akadémikus munkásságában megjelenő összehasonlító közjogi elemeket. A téma fontossága abban ragadható meg, hogy ő volt az egyik első olyan szerző, aki közjogi komparatistikával foglalkozott. Céltom, hogy az egyik legfőbb – Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire című – munkája kapcsán kiemeljem annak összehasonlító közjogi vonásait.

KULCSSZAVAK:

**Schvarcz Gyula, Wenzel Gusztáv, közjog, közjogi komparatiztika,
rendszeres alaptörvény, monarchia, Franciaország alkotmánya (1791-es),
Egyesült Államok alkotmánya (1787-es)**

• • • • •

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

E tanulmány homlokterébe Schvarcz Gyula (1838–1900) történész-akadémikus, a közjogi komparatiztika egyik első hazai úttörő művelője életének és *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire* című,¹ 1887-ben Budapesten megjelent művének tudományos igényű bemutatása, értékelése és elemzése áll, tekintettel annak összehasonlító közjogi voltára is. Ennek tükrében céltom a kötet lényegi, közjogi vonatkozású, komparatív elemeinek feltárása és analízálása, természetesen az adott kor szellemének megfelelően. Megjegyzendő, hogy Schvarcz ezen írása mellett más közjogi vonatkozású összehasonlító jogi munkája is napvilágot látott (már korábban is): többek között írt a honi államintézményekről és azok korabeli igényeiről, a legújabb külföldi trendek-

¹ SCHVARCZ Gyula: *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire*, Értekezések a társadalmi tudományok köréből IX. kötet 1. szám, MTA, 1887.

ről,² illetőleg vizsgálta – szintén jog-összehasonlító módszerrel – a miniszteri felelősséget.³ A terjedelmi korlátokra tekintettel ezek ismertetését más alkalomra hagyom.

Kiindulópontként Wenzel Gusztáv összehasonlító jogi vonatkozású előadását⁴ veszem, mely előadásra 1850 novemberében került sor a Magyar Tudományos Akadémia kisgyűlésén. Ez tekinthető az első olyan tudományos igényű előadásnak, amelyet az összehasonlító jogtudomány témakörében magyarul prezentáltak.⁵ Értéke nem csupán abban rejti, hogy módszertani kérdéseket feszeget, hanem abban is, hogy a jogtudomány önálló ágaként definiálja magát a komparatistikát, amikor azt állítja: „[...] mely mint a 'jogtan' egyik legfontosabb ága [...]”.⁶ Magát az összehasonlító jogtudományt az alábbiaként határozza meg: „[E tudomány] az egyetemes emberiség 'jogéletét teszi vizsgálatai' tárgyává [...]”.⁷ Ugyanakkor Szabó Imre akadémikus szavaival élve: „[Wenzel Gusztáv] tulajdonképpen csak az összehasonlító módszer alkalmazását propagálja a jogtudományban általában és a magánjogban különösen; később azonban kifejezetten állást foglalt a mellett, hogy az összehasonlító jog új, önálló tudomány.”⁸ Wenzel előadása elején jogtörténeti szempontból vizsgálja a komparatistika fejlődésének tudományos szakaszait. Így többek között említésre kerülnek a görögök (akik – Wenzel szerint – keveset tettek hozzá e tudomány fejlődéséhez); a rómaiak, akik a népek jogával (*ius gentium*) kellő alapot szolgáltatottak az összehasonlító jogtudomány fejlődéséhez; e történeti előzmények következő szakaszául a kereszténység révén elterjedő kánonjogot nevezi meg (*ius canonicum*); majd szól a reformáció kánonjogra gyakorolt hatásáról; illetőleg a francia kodifikáció koráról.⁹ A tudománytörténeti visszatekintést azon állítása megalapozásának szánja, miszerint: „[...] az összehasonlító jogtudománynak is le van már téve bizonyos alapja, s reménylhetni, hogy [...] rövid idő alatt magának szintazon állást fogja kivívatni, mellyel már jelenleg testvértudományai, u. m. az összehasonlító nyelvtudomány, az összehasonlító geographia stb. bírnak.”¹⁰ Ebből is következtethetünk arra, hogy

2 SCHVARCZ Gyula: *Államintézményeink és a kor igényei*, Aigner, Pest, 1871.

3 SCHVARCZ Gyula: *A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben*, Értekezések a társadalmi tudományok köréből IX. kötet 6. szám, MTA, Budapest, 1883. A miniszteri felelősség témakörében egyébiránt más jelentős írás és monográfia is megjelent a dualizmus idején. Többek között kiemelendő e körben: VUTKOVICH Sándor ifj.: *A ministeri felelősség*, WIGAND F. K., Pozsony 1894; MÁRFFY-MANTUANO Rezső: *A ministeri felelősség intézménye Magyarországon*, Politzer, Budapest, 1905; HEIMAN Jenő: *A ministerek közjogi állása és felelőssége Magyarországon*, Kilián, Budapest, 1906; BUZA László: *A ministerek jogi felelőssége*, Grill, Budapest, 1911.

4 WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudományról*, Magyar Académiai Értesítő, 10(1850)/1, 292–296.

5 Wenzel egyébiránt huszonhat évvel később már nem csupán az összehasonlító jogtudomány alapjait veszi górcső alá, hanem azt a magyar magánjog vonatkozásában egy hosszabb tanulmányában részletezi. Lásd: WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, Athenaeum, Budapest, 1876.

6 WENZEL: i. m., 292.

7 Uo., 293.

8 SZABÓ Imre: *Az összehasonlító jog Magyarországon* = SZABÓ Imre: *Szocialista jogelmélet, népi demokratikus jog*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1967, 196–218.

9 WENZEL: i. m., 293–295.

10 Uo., 294.

e tudomány ekkortájt – azaz a 19. század közepén – csupán szárnyait bontogatta.¹¹ Wenzel előadásában a jogtudomány rendszertani felosztását is elvégzi (tárgyi, alanyi, tudományos szempontból), amiből kitűnik, hogy az összehasonlító jogtudományt a „tudományos tárgyalás” szerinti rendszerbe sorolja, mégpedig a bölcsészeti, a történeti és a dogmatikus rendszerek mellé.¹² Témám szempontjából Wenzel előadásának legrelevánsabb eleme, amikor négy pontba foglalva ismerteti a komparatisztika legfőbb jellemzőit:

a) Egyrészt a jogéletet veszi szemügyre önmagában, illetőleg akként, ahogy az az egyes nemzeteknél kifejlődik. Ennek alapjául kettős szempontrendszer szolgál: az egyetemes (amely a státusokat és a népeket mint az emberiség egyes tagjait tekinti) és a különös (amely őket egyéniség szerint veszi) szempont.

b) Figyelemmel kíséri a régi és az új jogrendszereket és törvényhozásokat.

c) Célja továbbá a különféle népek és státusok jogintézményeinek és jogviszonyainak vizsgálata (melyeket jogszokások és törvények szabályoznak) is.

d) Végül feladata a jog a szempontból történő analizálása, hogy az miként hatja át az egyes társadalmi viszonyokat. Ennek kapcsán a jog legfőbb elveit kutatja, melyet tisztábban láttat és hatásukat is világosabban fogja fel.¹³ „E tudomány módszere a »magasabb értelembeli összehasonlítás«, amely nemcsak egymás mellé helyezi tárgyait, mint a »közértelembeli összehasonlítás«, hanem annak lényegi megismerésére törekszik, és a köztük fennálló hasonlóság fő elveit kutatja. Wenzel szerint tehát a tudományos módszer a pozitív joggal foglalkozó jogösszehasonlítás önálló jogtudományként történő elismerésének alapja.”¹⁴

Mindezek ismertetését azért láttam szükségesnek, mert – ahogy az Wenzel írásából is kitűnik – a (köz)jogi komparatisztika más jelentéstartammal bírt a dualizmus idején és más jelentéstartammal bír napjainkban. Ennek oka nyilván a történeti fejlődésben (is) keresendő, hisz a 19. század közepe-vege felé önállósult maga a jogi komparatisztika mint a (jog)tudomány önálló ága, avagy mint e tudományba integrálódott módszer. Felmerül a kérdés, hogy maga a (jogi) komparatisztika elfogadható-e önálló diszciplínaként? Véleményem szerint csupán abban a kontextusban értelmezhető a komparatisztika, amelyben valamely egyéb tudománnyal együttesen van jelen, és ez esetben is elsősorban magát a módszert hivatott biz-

11 E ponton utalni kell Wenzel három kortársára, nevezetesen Rudolf Gneist, Lorenz von Stein és Frank Johnson Goodnow közjogi vonatkozású összehasonlító jogi műveire: Rudolf GNEIST: *Das Englische Verwaltungsrecht mit Einschluss des Heeres, der Gerichte und der Kirche geschichtlich und systematisch* I. *Geschichte des englischen Verwaltungsrecht*. II. *Das heutige englische Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 1867; Rudolf Gneist: *Verwaltung Justiz Rechtsweg. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preussen*, Springer, Berlin, 1869; Lorenz von Stein: *Die Verwaltungslehre* I–VII., Cotta, Stuttgart, 1865–1868.; Frank Johnson GOODNOW: *Comparative Administrative Law. An Analysis of Administrative System National and Local, of the United States, England, France, and Germany* I. *Organisation*. II. *Legal Relations*, Putnam, New York, 1893; A három kiemelkedő jogtudós életéről és tudományos tevékenységéről részletesen lásd: Kóri Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014 (különös tekintettel az alábbi oldalak: 81–96. és 110–114.)

12 WENZEL: *i. m.*, 295.

13 *Uo.*, 296.

14 FEKETE Balázs: *A modern jogösszehasonlítás paradigmái: kísérlet a jogösszehasonlítás történetének új értelmezésére*, Gondolat, Budapest, 2011, 163.

tosítani. Teljesen más minőségben van jelen az összehasonlítás más tudományágakban, továbbá más minőségben van jelen egyéb tudományterületeken is, sőt magán a jogtudományon belül is eltérő összehasonlító jogi megoldásokat találunk (pl. magánjog és közjog tekintetében stb.). További érdekes kérdés a jog-összehasonlítás és az összehasonlító jog mint két egymáshoz hasonlatos terminus jelentéstartambeli különbségére kitérni. A jog-összehasonlítás inkább a módszerre utal, míg az összehasonlító jog (jogi komparatiztika) inkább a tudányszerűségezt érzékelteti. Visszatérve az előző okfejtéshez, napjainkban a jog, a jogágak, illetőleg a jogterületek differenciáltabb tagozódása megannyi új lehetőséget biztosít a jog-összehasonlítás számára (jogterület-specifikus komparatiztika). Nem véletlen, hogy kezdetben Wenzel is a magánjogot vizsgálja, és nem kifejezetten a kereskedelmi jogot vagy a polgári perjogot, mint a magánjog mára különvált részterületeit.

2. SCHVARCZ GYULA ÉLETÉNEK ÉS TUDOMÁNYOS PÁLYÁJÁNAK RÖVID ISMERTETÉSE

Schvarcz Gyula (1838/1839.¹⁵ december 7., Székesfehérvár – 1900. január 31., Budapest) bölcsész akadémikus volt, de szerteágazó érdeklődésének köszönhetően jogi, államtudományi vonatkozású írásai is jelentek meg.¹⁶ Édesanyja Horhy Katalin, édesapja a Dom Miguel ezredben szolgált főhadnagy volt (neve nem ismert). Schvarcz természettudósak készült, de végül történészként és államtudományi íróként munkálkodott. A középiskolát Székesfehérváron (1848–1854), majd a gimnázium hetedik és nyolcadik osztályát a pesti piaristáknál (1854–1856) végezte. Felsőfokú tanulmányait a pesti, müncheni és berlini egyetemen végezte, majd a jénai egyetemen bölcsészdoktorrá avatták 1861-ben. Több évet töltött tanulmányúton, amely során bejárta Közép-Európát és Angliát is. Írásai magyar, német, francia, angol és ógörög nyelven jelentek meg. 1864. január 20-án levelező, 1887. május 13-án rendes taggá választotta meg az Akadémia. Számos tagsággal rendelkezett, többek között tagja volt: a londoni Geological Society, az Ethnological Society, az Anthropological Society, a Société Géologique de France, az Académie Nationale stb. társaságoknak.¹⁷ Tudományos pályája mellett a politikában is elévülhetetlen érdemeket szerzett: szülővárosa háromszor is megválasztotta országgyűlési képviselőnek (1868–1872, 1875–1878 és 1887–1894). Ez idő alatt célja volt a hazai intézmények és az államjog (közjog) európai színvonalra történő emelése.¹⁸ A nevéhez fűződik továbbá a közoktatásügyi reform kidolgozása is, mely öt füzetben (később önálló kötetben) jelent meg.¹⁹ Nem véletlen, hogy évekig volt tagja – majd később elnöke – a parlament mellett működő közoktatásügyi bizottságnak. Mindemellett őt tekinthetjük

15 Hornyánszky állítja, hogy Schvarcz 1838-ban született és tévesen sok helyen az 1839-es dátumot jegyzik.

16 HORNYÁNSZKY Gyula: *Schvarcz Gyula r. tag emlékezete*, MTA emlékbeszédok, XVII. kötet 15. szám, 1917, 315–387.; valamint SZINNYEI József: *Magyar írók élete és munkái* XII., Saád-Steinensis, Hornyánszky, Budapest, 1908, illetőleg szerk. KENYERES Ágnes: *Magyar életrajzi lexikon* II., L–Z, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1969.

17 SZINNYEI: i. m., 726.

18 Érdekeség, hogy ekkor született az 1871-es „Államintézményeink és a kor igényei” c. írása, melyben tulajdonképpen e témát dolgozta fel.

19 SCHVARCZ Gyula: *A közoktatásügyi reform, mint politikai szükséglet Magyarországon*, Stolp, Pest, 1869.

a vármegyei, városi, törvényhatósági kézikönyvtárak, a progresszív jövedelmi adó stb. hazai atyjának, és tiszteletbeli tagja volt számos népnevelési egyesületnek, illetve az országos kö-zépiskolai tanegyesületnek is.²⁰ Érdekesség, hogy katedrát csupán hat évvel halála előtt (56 évesen) kapott.²¹ Halála kapcsán Hornyánszky így emlékezett Schvarczról: „Midőn Schvarcz Gyula 1900. január 31-ikén meghalt, a leghetőségesebb és legszorgalmasabb magyar elmék egyike szűnt meg dolgozni.”²²

3. KÖZJOGI KOMPARATISZTIKA SCHVARCZ GYULA MŰVÉBEN

E ponton áttérek Schvarcz Gyula egyik legjelentősebb e témában megjelent *Az európai monarchiák rendszeres alaptörvényeiről tekintettel ezek alkotmánytörténelmi előzményeire* című írásának közjogi komparatistikai vonásainak értékelő elemzésére. E mű keretében Schvarcz számos európai állam alaptörvényét vizsgálta, többnyire a kor szellemének megfelelően a Wenzel-féle metodológiát követve. Napjainkban hasonló jellegű *opus*nak a Chronowski–Drinóczi-féle²³ *Európai kormányformák rendszertana* tekinthető, ugyanakkor megjegyzendő, hogy ezen kötet jóval letisztultabb szempontok alapján analizálta az európai államok alkotmányos berendezkedését.²⁴ Ehhez képest Schvarcz szempontrendszere nem mindig egyértelmű, némely állam vizsgálatára több figyelmet fordít (pl. Svédország, Norvégia, Portugália, Németalföld), másokat viszont kissé elhanyagol (Belgium, Olaszország, Spanyolország, Szászország, Szerbia,²⁵ Görög Királyság, Dánia). Ennek oka természetesen egyrészt abban is rejlik, hogy akkoriban nem mindegyik állam rendelkezett „rendszeres alaptörvénnyel” vagy ha mégis, az valamely más ország alaptörvényének szó szerinti átvétele volt. Másrészt Schvarcz sok esetben csupán az egyes alaptörvények lényegi, egyedi vonásait, intélcúcióit (pl. miniszteri felelősség²⁶ intézménye) emelte ki (tehát nem átfogóan mutatja be azokat), melyek összehasonlító elemzésére csak abban az esetben volt lehetősége, ha az adott intézmény egy másik európai állam alaptörvényében is megtalálható volt.

Mindenekelőtt fontosnak tartom jelezni, hogy Schvarcz jelen kötetében két állam alkotmányát tekinti mintaértékűnek, már ami a legelső írott „rendszeres alaptörvényeket” illeti,

20 SZINNYEI: *i. m.*, 726.

21 HORNYÁNSZKY: *i. m.*, 315.

22 *Uo.*

23 Megjegyzendő, hogy e kötet összehasonlító jogi felfogásától eltér a Halász-féle összehasonlító alkotmányjogi mű, mely inkább az *institucionális* jog-összehasonlító módszert követi. Lásd: szerk. HALÁSZ Iván, BENDE Zsófia: *Összehasonlító alkotmányjog: Fejezetek az alkotmány, az állam, az államszervezet és az alapvető jogok témaköréből*, Nemzeti Közszołgálati Egyetem, Budapest, 2014.

24 Lásd: szerk. CHRONOWSKI Nóra, DRINÓCZI Tímea: *Az európai kormányformák rendszertana*, HVG-ORAC, Budapest, 2007.

25 Megjegyzendő, hogy Belgium, Szászország, Szerbia, Olaszország és Spanyolország esetében kiemeli, hogy területi korlátok miatt ezekről később, más munkában értekezik majd.

26 Természetesen magát a miniszteri felelősség intézményét is (akárcsak az alkotmány és alaptörvény szavakat) a kor szellemének megfelelően kell értékelni, nem azonosítva azt a modern jogállami megfelelcjével.

ti. az 1787-es egyesült államokbeli,²⁷ illetőleg az 1791-es francia alaptörvényeket.²⁸ Schvarcz egyébiránt meghatározza azt, hogy mit is ért „rendszeres alaptörvény alatt”, holott annak „[...] fogalmáról adott meghatározások nagyon csekély tudományos értékkel bírtak egész a legújabb időkig az államtudományi irodalomban.”²⁹ Véleménye szerint ahhoz, hogy „rendszeres alaptörvényről” beszélhessünk, az alábbiak együttes fennállása szükséges:

- a) az alaptörvény mindig „[...] magában foglalja valamely állam alkotmányjogának legfontosabb tételeit, mintegy irányadásul [...] a létrehozandó törvények szellemére nézve”;³⁰
- b) továbbá releváns eleme, hogy az alaptörvényt más eljárásrendben kell hogy elfogadják, módosítsák, hatályon kívül helyezték, mint amely eljárásrendet egyébként a sima törvényekre alkalmazzuk.³¹

Lényegében e két feltétel megléte szükséges ahhoz, hogy „rendszeres alaptörvényről” beszélhessünk. E tanulmány során éppen ezért az alaptörvény, alkotmány stb. megnevezéseket mindig a schvarczi értelemben használt rendszeres alaptörvény szinonimájaként, s nem a modern alkotmányok kontextusában használok.

A kötet maga – vizsgálódásom szempontjából – két részre osztható. A mű első része lényegében négy ország (Anglia, Lengyelország, Spanyolország, Svédország) azon alkotmánytörténeti mozzanatait kívánja prezentálni, melyekben esetleg – a már említett két állam (USA és Franciaország) „rendszeres alaptörvényeit” megelőzően – találkozhatunk ilyen „rendszeres alaptörvényszerű vonásokkal.” Az írás második része számos európai állam hatályos alkotmányát vizsgálja összehasonlító szempontból. Ennek megfelelően a mű első felében (az alcímnek megfelelően) számos állam alkotmánytörténete is bemutatásra kerül. Elsőként Anglia³² történeti alkotmányára tér ki, kiemelve azon sarokpontokat,³³ melyek az angol történeti alkotmány organikus egymásra épülésével később megteremtik az alkotmányos alapokat és a jogbiztonságot. Mindemellett – összefüggésben az angol alkotmányos fejlődés első mozzanatával – kiemeli az 1222-es Aranybulla fontosságát és azon tény, miszerint az Aranybulla, a *Magna Charta*val egyetemben távol állt a „rendszeres alaptörvény” fogalmától.³⁴

Ezt követően Lengyelország³⁵ alkotmánytörténelmére tér át, ahol bemutatásra kerül azon alkotmánylevél,³⁶ amely időben megelőzte mind az 1791-es francia, mind az 1787-es ame-

27 A dualizmus idején egyébiránt, az Egyesült Államokat alkotmányának bemutatásával Concha is foglalkozott.

Lásd: CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok I–II.*, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1884–1888.

28 SCHVARCZ: *Az európai monarchiák...*, i. m., 3.

29 Uo.

30 Uo.

31 Uo., 3–4.

32 Uo. (különös tekintettel lásd: 4–10).

33 1215. *Magna Charta*, 1628. *Petition of Rights*, 1689. *Bill of Rights (Declaration of Rights)*.

34 SCHVARCZ: *Az európai monarchiák...*, i. m., 5.

35 Uo. (különös tekintettel lásd: 10–13).

36 Ezt megelőzően egyébként kitér három – alkotmánytörténetileg releváns, de a „rendszeres alaptörvénytől” igencsak távol álló – mozzanatra, nevezetesen: az 1347-es király által szentesített státutumok, *constituciók* írott jogba illesztésére, az 1496-os *constituciótörvényre* (mely többek között a lengyel parlament törvényhozási jogát is vindikálta.), illetőleg az 1573-as *confoederatio actára* (lengyel *Declaration of Rights*, de mégis alig tartalmazott fontos alkotmányjogi elemet).

rikai mintául szolgáló „rendszeres alaptörvényt”, ez ti. a huszonnégypontból³⁷ álló 1768-as lengyel alaptörvény. Schvarcz ugyanakkor megjegyzi, hogy: „[...] közelebb állott [...] a lengyelek ezen 1768-ki alkotmánylevelére a szó relatív értelmében egy modern rendszeres alkotmányjogi alaptörvény fogalmához, mint akár az angol *Bill of Rights*: nagyon távol állott az mégis egy ilyentől a szó *absolut* értelmében.”³⁸ Hogy mit ért ez alatt, azt nem fejtí ki.

A soron következő – alkotmánytörténetileg vizsgált – állam Spanyolország.³⁹ Az eddigieknek megfelelően, Schvarcz Spanyolország esetében is azon alkotmányjogi eseményeket, dokumentumokat veszi sorra, amelyek – tartalmukat tekintve – közelít(het)nek a „rendszeres alaptörvényekhez”. Így említésre kerül Aragónia 1278-as Nagy Privilegiuma és az 1287-es Unió Privilegiuma, melyek egyébiránt a Magna Chartával és az Aranybullával mutattak hasonlóságot (azaz természetesen nem feleltek meg a „rendszeres alaptörvény” követelményeinek, hisz az államszervezetről és az államhatalom gyakorlásáról nem szóltak). Változást – már ami a „rendszeres alaptörvénységet” illeti – ugyanakkor az 1567-es II. Fülöp által kiadott törvénykönyv (*Nueva Recopilacion*) és a IV. Károly-féle 1805-ös törvénykönyv (*Novisima Recopilacion*) sem hozott. Schvarcz ez utóbbi tizenkét könyvét részletekbe menően is elemzi (közel nyolc oldalon keresztül, tartalmas lábjegyzet-apparátussal is ellátva).⁴⁰ A törvénykönyv legnagyobb hibáját abban véli felfedezni – amellyel egyébiránt a „rendszeres alaptörvényszerűségét” is elveszti –, hogy a *Cortes* alkotmányos jogköréről, összeállításáról, illetőleg a másik két hatalmi ághoz való viszonyáról szót sem ejt: „Minderről vagy benne szó, csak a spanyol alkotmányjog ezen legfőbb kérdéseiről nem”.⁴¹ Azt is problémásnak tartja, hogy meglehetősen differenciált a törvénykönyv tartalma.

Az utolsó jogtörténetileg górcső alá vett állam Svédország.⁴² Ennek jelentősége abban áll, hogy vizsgálódását Schvarcz tulajdonképpen a jogtörténeti részből átvezeti a hatályos jogi részbe. Gyakorlatilag ez a kötet egyik leghosszabb egysége a maga közel tizenhét oldalával. Hosszúságát indokolja az előbb említett tény, továbbá az, hogy Schvarcz szerint: „legközelebb jöttek egy rendszeres alkotmányjogi alaptörvény alap gondolatához, az Egyesült Államok alkotmányának létrejöttét megelőzőt időkből [...]”.⁴³ A svéd alkotmánytörténet jelentősebb sarokköveit az alábbi mozzanatok alkotják: elsőként említendő az 1347-es királytörvény, mely Schvarcz szerint „[...] alkotmányjogibb”⁴⁴ tartalmúnak mondható, az angolok

37 A huszonnégypontot részletesen kifejtve lásd: SCHVARCZ: *Az európai monarchiák...*, i. m., 11–12.

38 Uo., 12.

39 Uo. (különös tekintettel lásd: 13–21).

40 Uo.

41 Uo., 18.

42 Uo. (különös tekintettel lásd: 21–38).

43 Uo., 21.

44 Ezen kijelentését arra alapozza, hogy Svédországban – e törvény értelmében – csak egy király lehet, akit törvényesen választanak a „belföldiek”, azaz nem öröklés útján nyeri el címét (bár a király fiai közül választják, amennyiben rendelkezik fiúgyermekkel). Minden kerület tizenkét követet küld (akik tanultak és birtokkal rendelkeznek), akik szavazhatnak a király személyére. A király esküjében köteles hűséget fogadni az országnak (a hűségeskü tizenegy pontból áll és többek között az alábbi passzusokat tartalmazza: keresztény egyház védelme, oltalmazása; jog és igazság támogatása; senkit sem pusztíthat el és foszthat meg vagyonától önkényesen; koronajavakat nem pocsékolhatja el, nép védelmezése, háztartását saját jövedelméből fedezi stb.), fontos elem továbbá, hogy a király tanácsosai is kötelesek az eskütelre.

1215-diki Magna Charta-jánál”.⁴⁵ Ugyanakkor ezen alaptörvény sem felelt meg a „rendszeres alaptörvény” fogalmának, mint ahogy nem felelt meg az azt követő 1436-os és 1587-es dokumentum sem,⁴⁶ hisz az államhatalmi kérdéseket egyik sem tisztázta. Ezt követően kiemelésre kerül az 1602-es „alkotmány”, mely ugyan kevésbé bírt arisztokratikus jelleggel, de messze elmaradt a „rendszeres alaptörvényektől”, mint ahogy elmaradt attól az 1617-es is, amely csupán a svéd parlament szervezetével és jogkörével foglalkozott.⁴⁷ Az első komolyabb kísérlet a „rendszeres alaptörvény” megteremtésére az 1634-es ún. kormányforma törvény (*Regeringsformen*),⁴⁸ melynek tartalmát Schvarcz részletekbe menően ismerteti, aminek eredményeképpen megállapítja, hogy: „[...] sem az államhatalom törvényhozói, végrehajtói és bírói jog- és munkakörei nem lőnek abban tudományos államjogi éllel, úgy egymással, mint az állampolgársággal szemben megállapítva, sem pedig nem lőnek az állampolgárok egyéni jogai egyáltalán mint ilyenek kidomborítva, annál kevésbé *sanctió*val megerősített szerkezetbe vindikálva, [valamint] nem különbözött az az eltörölhetése, egészbeni vagy részbeni *revisió*ja vagy hatályon kívül helyezhetése szempontjából semmiféle egyéb svéd köztörvénytől.”⁴⁹ Azaz tulajdonképpen megdől mindazon tétel, melyet a „rendszeres alaptörvényekkel” szemben felállított kötete elején, ti. az alaptörvény *revízió*ja hasonlatos a sima törvényekéhez. Azt, hogy valójában miért is oly fontos a megkülönböztetett *revízió*s eljárás az alkotmányok vonatkozásában, eklatánsan mutatja azon tény, hogy 1680-ban a svéd rendek határozása alapján, az 1634-es kormányforma törvény nem volt többé kötelező a királyra nézve.⁵⁰ 1719-ben szintén elfogadtak egy kormányforma törvényt (*Regeringsformen*), melyet 1720-ban módosítottak is. Ennek hiányossága azonban abban állt, hogy meglehetősen kevés figyelmet fordított a svéd országgyűlésre. Ezt kiküszöbölendő, az országgyűléssel kapcsolatos kérdések rendezésére 1723-ban elfogadtak egy olyan törvényt, amely nagyban elmenthető volt e kormányforma törvénnyel, azaz nem felelt meg a „rendszeres alaptörvények” azon kritériumának, amely értelmében az alkotmány irányadásul kell szolgálgjon a megalkotandó általános törvények vonatkozásában. Vagyis az elfogadott törvényeknek összhangban kell lenniük az alaptörvénnyel, azaz nem lehetnek ellentétesek azzal. Ugyanakkor számos korszakújító elgondolás is található e kormányforma törvényben, többek között megjelenik benne a miniszteri felelősség intézménye: „[...] felelőssé tette [e törvény] a birodalmi tanács tagjait, akiknek szavazattöbbségétől pedig a király minden uralkodási *actusa* függött

45 Uo. E kijelentését ugyanakkor Schvarcz nem támasztja alá, csupán egyfajta ténymegállapításként deklarálja azt, illetőleg elemzi magát a törvényt. Arra azonban, hogy miben áll ezen „alkotmányjogibb tartalom”, nem tér ki.

46 Előbbi a „királyválasztási föltétellül kikötött alapjogokat” (Uo., 23.) tartalmazta, míg utóbbi „némi szervezetét állapította meg a kormánynak” (Uo., 24.).

47 Uo., 21–25.

48 Megjegyzendő, hogy Svédországban jelenleg négy alaptörvény (*grundlag*) létezik, melyek közül az egyik éppen az 1809-es kormányformatörvényt (*Regeringsformen*) váltotta fel 1974-ben. Mindezek mellett egyébként alaptörvénynek tekintendő az 1810-es koronázási törvény (*Successionsordningen*), az 1949-es sajtószabadságról szóló törvény (*Tryckfrihetsförordningen*), illetőleg az 1991-es szólásszabadságról szóló törvény (*Yttrandefrihetsgrundlagen*).

49 Uo., 29–30.

50 Uo., 31.

[...].⁵¹ Az 1720-as *revízió* kimondta, hogy az országgyűlési rendeknek felelnek a kormánytagok (birodalmi tanács), illetőleg a birodalmi tanács rendkívüli ügyekben a parlamentet – a király jóváhagyása nélkül is – összehívhatja, továbbá a nemzetközi ügyek, a háború, a hadsereg fölötti rendelkezés, a békekötés stb. ügykörök az országgyűlési rendek kezébe kerültek át a királytól, ti. az a korábbi 1719-es kormányforma törvény értelmében még a királyhoz tartozott.⁵² A következő fordulópontja a svéd alkotmányos fejlődésnek – melyről Schvarcz említést tesz – nem más, mint Adolf Frigyes 1751-es koronázási hitlevele, mely komoly újításokat hozott: az uralkodó ti. innentől kezdve a királyi ház miniszterét nevezhette ki saját hatáskörében, más magas tisztségviselőt nem, hisz azt csupán a birodalmi tanács által készített lista alapján tehette meg. A kancellária elnökét pedig maguk a parlamenti rendek választották meg. Érdekes, hogy egyidejűleg hatályban volt az 1720-as *Regeringsformen* és az 1751-es alkotmánylevél is. Joggal teszi fel a kérdést Schvarcz: „Hogy lehetett volna még ekkor szó, komolyan, rendszeres alkotmányjogi alaptörvényről?”⁵³ Ezt követően az 1765-ben kelt parlamenti aktus a maga nemében szintén úttörőnek minősült, ugyanis kimondta, hogy a kormányforma törvények módosításai csak akkor hatályosulhatnak, ha azt a következő országgyűlés ugyanazon tartalommal ismételtén elfogadja. III. Gusztáv uralkodása idején – 1772-ben – egy új alkotmánytörvényt fogadtak el, amelynek jelentősége abban állt, hogy a korábbi – 1680 óta megalkotott – kormányforma törvényeket hatályon kívül helyezte, elmozdulván ezzel a „rendszeresség” irányába, ám a két legfontosabb kritériumot nem tartalmazta ez sem, ti. nem volt minősített eljáráshoz kötve az elfogadása, és nem szolgált iránymutatásul a létrehozandó törvények szellemére sem.⁵⁴ A francia forradalmat pár hónappal megelőzően (1789. február 21-én) III. Gusztáv revídiálni kívánta az 1772-es *Regeringsformen*t, elmozdítva azt egy félig demokratikus és félig autoriter irányba, ti. a nem nemesi rendek számára teljes egyenjogúságot kívánt biztosítani (azaz Svédország már a francia forradalom előtt kísérletet tett a nemesi rend megtörésére). Ezen intézkedést azonban nem sikerült véghezvinnie a regnáló uralkodónak, hisz ahogy Schvarcz fogalmazott: „[...] III. Gusztáv 1792-ben elesett Ankarström gyilkától, – az ő utódát, IV. Gusztávot, meggyűlöli lassankint az egész svéd nemzet, – hasztalan dühöng a gondolat és sajtó szabadsága ellen; eltipor valamennyi folyóiratot, kitilt országából (1804.) minden francia és dán hírlapot [...] [s mivel hogy] tarthatatlanná válik ezen zsarnokság, megrohanják őt a rendek [...] és lemondatják.”⁵⁵ 1809. március 29-én megtörténik tehát a detronizáció.

Lényegében e ponton tér át (ahogy említettem, tulajdonképpen az összehasonlító jogtörténeti részt itt vezeti át a hatályos alaptörvényeket összehasonlító részbe) Schvarcz a hatályos alkotmányok elemzésére. Még mielőtt erre áttérnék, szeretném kiemelni, hogy Schvarcz a kötet első felében a közjogi összehasonlítást jogtörténeti vonatkozásban végzi el, mégpedig meghatározott szempontok alapján. Ilyen szempontnak tekinthető, hogy a korábban emlí-

51 Uo., 32.

52 Uo., 33–34.

53 Uo., 34–35.

54 Uo., 35–37.

55 Uo., 37–38.

tett államok⁵⁶ vonatkozásában az egyes alkotmányjogi mozzanatokot veszi (*kronológiailag*) sorra, vizsgálva, hogy a különböző korokban született alkotmányjogi dokumentumok megfelelnek-e az általa felállított – s korábban már általam is említett – „rendszeres alaptörvény” kritériumainak. E kritériumokat – vélhetően – a két „mintaalkotmány” tartalmából és az alkotmányjog-tudomány akkori állásából vezette le. Végére is, összehasonlító jogtörténeti vizsgálódása során arra a következtetésre jut, hogy voltak ugyan „rendszeres alaptörvény-szerű” mozzanatok az európai alkotmányfejlődés során (leginkább Svédországban), ugyanakkor azt a „rendszeres alaptörvényi” minőséget, amely az Egyesült Államok és Franciaország alaptörvényét jellemzi, egyetlen államnak (legalábbis öket megelőzően) sem sikerült elérnie. Éppen ezért az 1787-es amerikai és az 1791-es francia alkotmányokat a „rendszeres alaptörvények geneziseként” határozza meg.⁵⁷

Az átvezetésnek köszönhetően az első olyan alaptörvény, amelyről Schvarcz szól, nem más, mint az 1809-es svéd kormányforma törvény (*Regeringsformen*).⁵⁸ Érdekesség, hogy e ponton csupán annyit állapít meg, hogy: [e *Regeringsformen*] valóságos, rendszeres alaptörvény volt; [...] alakilag mégis túlnyomólag az 1791-diki francia alkotmány [...] mintájára készült [...].⁵⁹ Az, hogy miért csak pár sort szánt az egyébként jogtörténeti szempontból meglehetősen részletesen ismertetett állam ezen alaptörvényére, azzal magyarázható, hogy más európai monarchia alaptörvényének bemutatása során számtalanszor visszautal e kormányforma törvényre, ugyanis számos európai állam alkotmányára mégis hatást gyakorolt (pl. Norvégia alaptörvényére), annak ellenére, hogy nagyban hasonlított az 1791-es francia alaptörvényre. A svéd alaptörvény ugyanakkor sem az amerikai, sem a francia alkotmányokra nem gyakorolt különösebb hatást, jöllehet igen közel jártak egy „rendszeres alaptörvény” megalkotásához (lásd a korábban ismertetett svéd kormányforma törvényeket, alkotmányleveleket stb.), hisz azok létrehozását túlnyomórészt a (jog)irodalom befolyásolta (Morus, Rousseau, Locke stb.).⁶⁰ Schvarcz egyébiránt kiemeli azon tényt, hogy Svédország a miniszteri felelősség intézményét például már jóval az 1791-es francia alkotmány előtt nevesítette, mégpedig az 1719-es kormányforma törvényben, melyet az 1772-es ugyancsak megerősített.⁶¹

Schvarcz kiemeli azon tényt, hogy ez idő tájt Anglia, Magyarország, a két Mecklenburgi Nagyhercegség,⁶² az orosz császári birodalom, a Montenegrói Fejedelemség és az Oszmán

56 Anglia, Spanyolország, Lengyelország, Svédország. A mintavételre egyébként nem tért ki a szerző (bár a címben található „európai monarchiák” utalás körbehatárolja a vizsgálódási területet, de arról, hogy miért pont e négy államra esett a választás, nincs adat), így csak vélelmezhető, hogy azért ezen országokra esett a választás, mert fejlődésük során náluk találkoztunk olyan alapjogi dokumentumokkal, melyek tartalmilag megközelíthették a „rendszeres alaptörvény” fogalmát, illetőleg valószínűleg ezek jogtörténetét ismerte tüzetesebben.

57 Uo., 39.

58 Uo. (különös tekintettel lásd: 38.)

59 Uo.

60 Uo., 39–40.

61 Uo., 47.

62 Mecklenburg-Schwein Nagyhercegség parlamentje 1849-ben alkotott egy alaptörvényt (*Staatsgrundgesetz*), amely megfelelt a „rendszeres alaptörvények” kritériumainak, ugyanakkor 1850-ben semmisnek nyilvánították (a lovagrend panszára a választott bíróság).

Birodalom nem rendelkezett „rendszeres alaptörvénnyel” az európai monarchiák közül. Továbbá rendszerezi az európai monarchiákat, s így megkülönböztet olyan államokat, amelyek

- a) „rendszeres alaptörvénnyel” rendelkeznek, és azt egyetlen dokumentumba foglalták: Norvégia (1814), Bajorország (1818), Württemberg (1819), Portugália (1826), Szász Királyság (1831), Belgium (1831), Németalföld (1848), Görögország (1864), Románia (1866), Dánia (1866);
- b) illetőleg amelyek „rendszeres alaptörvénye” több dokumentumban található: Svédország (1809, valamint 1865/1866), Ausztria (1867);
- c) továbbá azokat, amelyek kevésbé rendszeres alaptörvénnyel rendelkeztek: Olaszország (1848), Poroszország (1850), Szerbia (1869);
- d) végezetül egységes, de nem rendszeres alaptörvénye volt Spanyolországnak (1876).⁶³

Svédországot követően az első tárgyalt ország, mely hatályos és immár „rendszeres alaptörvénnyel” rendelkezett, nem más, mint Norvégia.⁶⁴ A jog-összehasonlító jelleg már az első sorokban szembeütő, ugyanis Schvarcz megállapítja, hogy e norvég alaptörvényt leginkább három hatás⁶⁵ érte: egyrészt hatott rá az 1791-es francia alkotmány, az 1809-es svéd alkotmány és az 1812-es spanyol alkotmány.⁶⁶ A francia alkotmány norvégra gyakorolt hatását részletezi, ti. a hatalommegosztás elméletét, az állampolgári jogegyenlőség eszméjét, a király szuszpenzív vétőjogát, az aktív választójog mérsékelt cenzushoz kötésének gondolatát a két parlamenti kamara (*Lagthing* – felsőház, *Odelsting* – alsóház) választása vonatkozásában, az országgyűlési jogkörök felsorolását,⁶⁷ illetőleg az alaptörvény revíziójára vonatkozó egyes rendelkezéseket. Schvarcz más szerzőre hivatkozva írja, hogy e revízió kapcsán fellelhető spanyol hatás is, de annak megalapozott igazolását nem találta.⁶⁸ A spanyol hatásról a továbbiakban Schvarcz nem szól. Ami az 1809-es svéd *Regeringsformen*beli hatást illeti, Schvarcz a minisztertanács (kormány) ülésén vezetendő jegyzőkönyv államjogi jelentőségét emeli ki,

63 *Uo.*, 41–44.

64 *Uo.* (különös tekintettel lásd: 44–55.)

65 A hatások fogalmi – erősorrendi – különhatárolását és meghatározását részletesen lásd: Koi: *i. m.*, 33–36. Koi *opus*ában megkülönbözteti: az inspirációt, a hatást, az áthatást, a kreatív adaptációt, a befogadást és az oktrojációt. A hatások mibenlétéről csupán közvetett módon – Schvarczra támaszkodva – informálódhatok, így egyértelműen egyetlen esetben sem jelenthetem ki, hogy a Schvarcz által kiemelt hatás éppen befogadás vagy kreatív adaptáció lenne, hisz ezt a fajta fogalmi elhatárolást Schvarcz még nem ismerhette, így a hatások erősorrendjét sem vizsgálta, illetve ha meg is tette, azt nem jelezte. Egyes hatások esetében a „kölcsonőzte”, „szó szerint átvette” megfogalmazásokat használja, tehát csak az ilyen értelemben vett legerősebb hatás, a tulajdonképpeni másolás, illetőleg teljes (szó szerinti) átvétel az, amit a sima hatástól megkülönböztet(hetünk).

66 A francia, svéd és spanyol hatásokról: SCHVARCZ: *Az európai monarchiák...*, *i. m.*, 44–52.

67 A király tulajdonképpen csak a végrehajtó hatalom birtokosa, a bírói hatalmat a bíróságok törvénynek megfelelően gyakorolják, míg a törvényhozási jogkör kizárólag az országgyűlést (*Storthing*) illeti meg, hisz a király csupán szuszpenzív vétőjoggal, illetőleg a parlamenti aktusok szentesítési jogával rendelkezik. Továbbá az 1814-es norvég alaptörvény 82. §-a nevesíti azon tárgyköröket, melyek esetében királyi szentesítés sem szükséges [pl. alsóházi (*Odelsting*) állami vezetők felelőssége vonása, házszabály megállapítása, döntés választási vitás kérdésekben, honosítási ügyek stb.]. Erről részletesebben lásd: *Uo.*, 50–52.

68 *Uo.*, 45. első lábjegyzet.

amely tulajdonképpen a miniszteri felelősséget⁶⁹ alapozta meg. Schvarcz e ponton egyébként kitér az angol kabinet kollektív felelősségére, és szembeállítja azt a norvég megoldással, ahol a kormánytagok egyénileg is felelősséggel tartoznak a képviselőház (*Odelsting*) előtt. Ilyen fogalmi vagy jogintézményi összehasonlításokat is találunk az írásban.⁷⁰ Az 1814-es norvég alaptörvény taxatív felsorolja azon tárgyköröket, melyekben nem szükséges a parlament aktusának királyi szentesítése, aminek okát Schvarcz abban látja, hogy: „[a norvég alkotmány] hangsúlyozni óhajtotta azon ellentétes álláspontot, a melyet a svéd alaptörvénnyel és a svéd törvényhozó testület e részbeni megszorított jogkörével szemben elfoglalt.”⁷¹ E hatások mellett ugyanakkor Schvarcz kiemeli egy – az országgyűlés jogköre (azon belül is a királyi szentesítés) tekintetében – egyéni megoldást is, nevezetesen: az alaptörvény módosításához sem szükségeltetik uralkodói szentesítés.⁷² Ez tulajdonképpen kimerít(het)i a kreatív adaptáció fogalmát (ha annak tartalmát nem csak magyar vonatkozások esetében fogadjuk el). Schvarcz mindemellett az 1814-es norvég alaptörvény hiányosságaira is felhívja a figyelmet, így például arra is, hogy a tartományi, kerületi, járási és községi (tehát a területi és települési) szerveződésekre figyelmet sem fordított; továbbá arra, hogy az alaptörvény egyoldalú, merev, hisz a módosításokat csak bizonyos szakaszok s nem az egész alaptörvény vonatkozásában ismeri el.⁷³ Jóllehet napjainkban is léteznek olyan demokratikus alkotmányok, melyeknek vannak megváltoztathatatlan tételei, ugyanakkor más az, amikor csak egyes szakaszokat nem lehet módosítani, mint az, amikor pusztán néhány szakasz módosítható (lásd Grundgesetz örökkévalósági klauzulája). További érdekességnek tekinthető, hogy Schvarcz párhuzamot von a norvég *odelsjog*,⁷⁴ a mérsékelt cenzus és a magyar vármegye között, ti. e két elem a norvég alaptörvény olyan mélyen gyökerező alap gondolata, mint hazánk felfogásában a vármegye.⁷⁵ Schvarcz a norvég alaptörvény vonatkozásában nevesít egy olyan megoldást is, mely messze túlmutat mind a svéd, mind a francia alkotmányok szellemén. Ez tulajdonképpen az államtörvényszék (*Rigsret*) speciális jogköre, mely a miniszteri felelősségre vonás garanciáit hivatott biztosítani, ti. nem egy politikai szervezetre bízva a norvég alaptörvény a miniszterek felelősségre vonását (valamint a legfőbb ítélőszéki bírák felelősségre vonását), hanem egy bírói testületre, kiküszöbölve a politikai befolyásoltságot.

Schvarcz Norvégiát követően Portugália⁷⁶ 1826-os alaptörvényét veszi górcső alá, s azt állítja, hogy: „Rendszeresség és államjogi minden oldalra belemélyedő tartalmasság tekintetében ezen portugál alaptörvény [...] fölülmúlja a tényleges összes egyéb európai monarchi-

69 Azon tény, hogy a miniszteri felelősség intézményét a norvég alkotmány tulajdonképpen a svéd alaptörvényből kölcsönözte, a két alkotmány szó szerinti idézetével támasztja alá (a két idézett szakasz: az 1814-es norvég alaptörvény 14. §, és az 1809-es svéd kormányforma törvény 9. §). Részletesen lásd: *Uo.*, 48–49.

70 Erről a jogintézményi összehasonlításról részletesebben lásd: *Uo.*, 46–47.

71 *Uo.*, 52.

72 *Uo.*

73 *Uo.*, 52–53.

74 Bármely család legidősebb tagjának jogában állott az eladott családi birtokrészt bármikor is azon áron visszavásárolni, a melyen azt eladta volt. (*Uo.*, 53.)

75 *Uo.*

76 *Uo.* (különös tekintettel lásd: 55–65.)

ák [...] alaptörvényeit.”⁷⁷ Megállapítja, hogy a portugál alaptörvényre komoly hatást gyakorolt Benjamin Constant (alkotmánypolitikai eszméi), Rousseau és a jogtörténeti iskola. Éppen a Constant-féle hatásnak köszönhető, hogy a portugál alaptörvény négy hatalmi ágat különböztetett meg, nevezetesen: a törvényhozó hatalom, a mérséklő hatalom, a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom. Azt, hogy mit is ért mérséklő hatalom alatt a portugál alaptörvény, az V. címbe saját maga határozza meg.⁷⁸ Ezt követően Schvarcz sorra veszi és elemzi az alaptörvény tartalmát a címek szerint, amely során többek között megállapítja, hogy a törvényhozás kezdeményezési joga mindkét kamarát megilleti, ugyanakkor vannak olyan tárgykörök, melyekben csak és kizárólag a képviselő-kamara jogosult törvénykezdeményezésre (pl. adóügyek; miniszterek, államtanácsosok felelősségre vonása stb.).⁷⁹ Ebben például eltér norvég társától. Schvarcz továbbá megemlíti az ún. üzenetformulákat,⁸⁰ melyeket az 1848-as németalföldi alkotmány is átvett (tehát a portugál alkotmány ezen intézménye hatott a németalföldi alaptörvényre).⁸¹ A szuszpenzív vétőjog, ugyanakkor nem illette meg a portugál királyt, nem úgy, mint norvég társát. A norvég alaptörvény vonatkozásában Schvarcz olasz és francia hatást is emleget: ti. az 1878-as portugál alkotmánymódosítás eredményeképpen a király csak bizonyos kategóriákból nevezhetett tagokat a felsőházba (pairkamra), de ez egyelőre csupán elvi jelentőséggel bírt, hisz az életfogytig tartó tagságot bár megszüntette ezen intézkedés, a még hivatalban lévő tagok megtarthatták pozíciójukat.⁸² Éppen ezért Schvarcz úgy fogalmaz, hogy: „Ezen alkotmányrevisio (1885) demokratikus alapeszmét tűz ki ugyan [...], ámde e célzott oly annyira lassú mérvekben munkálja, hogy a braziliai császárság rabszolgaságot megszüntető törvényének hatálya sokkal hamarabb fogja [...] új rendjét előidézni [...]”.⁸³ A portugál alaptörvény II. fejezete meghatározta mindazon jogokat, melyeket a király – mint a végrehajtó hatalom feje – csupán felelős miniszterei útján gyakorolhatott. Schvarcz ezt olyan megoldásként értékelte, amely eltért mind az angol, mind a kontinentális, szűkebb értelemben német alkotmányok eszméjétől. További érdekesség, hogy ha az uralkodó az országgyűlés engedélye nélkül hagyta el az országot, akkor azt úgy kell tekinteni, mintha lemondott volna, valamint a portugál alaptörvény is ismerte a miniszteri felelősség intézményét. Egy másik jellegzetessége a portugál alkotmánynak – mindazon túl, hogy a polgári és politikai jogokat európai társaihoz hasonlatosan szabályozta –, hogy eltörölte a testi (fizikai) büntetést és elrendelte a börtönök tisztán tartását, valamint azt, hogy jól szellőztek, egészségesek legyenek, továbbá elkülönített osztályokkal bírjanak. Ez meglehetősen liberális, a kor szellemét meghaladó felfogásra vallott, ugyanakkor kérdéses, hogy ezt mennyire tartották be.

77 Uo., 55.

78 Uo., 56. Egyébiránt e mérséklő hatalom bevezetésére Schvarcz a következőképpen reagál: „Még ennyire sem szállott szembe Montesquieu háromhatalmi elméletével egy európai alaptörvény sem.” (Uo.)

79 Uo., 56–57.

80 „A IV. fejezet 48–55. pontjai tüzetesen megállapítják nemcsak a két kamra közt, vagy a kamarák és a király közt váltandó üzenetekre vonatkozó eljárást, de magát azon formulát is, a melybe egyfelől a kamaráknak egymás közti üzenetei, másfelől pedig a király válaszai öntendők.” (Uo., 57.)

81 Uo., 58.

82 Uo., 58–59.

83 Uo., 60.

Szintén a jellegzetességek körébe sorolandó, hogy az alaptörvény biztosította a jogot minden állampolgár számára, hogy alkotmány sértés esetén a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalomhoz panaszt nyújtson be azon személyek ellen, akik az alkotmány sértést elkövetették.⁸⁴ E jellegzetességek részéről történő kiemelésének relevanciája abban áll, hogy ezek megállapításának elengedhetetlen feltétele volt azon komparatív igényű vizsgálat, amellyel Schvarcz Gyula számos állam alaptörvényét összevetette. Schvarcz egyébiránt nem csupán a portugál alaptörvényt, hanem annak releváns módosításait is értékeli (lásd: korábban), illetőleg a norvég alaptörvényhez hasonlatosan itt is kitér a hiányosságokra (pl. nem szabályozta a helyi önkormányzatok jogállását, nem tartotta fontos kérdésnek a közigazgatási bírászkodás szabályozását stb.).

Belgium⁸⁵ alaptörvénye kapcsán csak néhány jellegzetességet emel ki (terjedelmi korlátokra hivatkozva), többek között annak *plutokratikus* voltát, a bírák kinevezésének módját, az alaptörvény módosításának folyamatát (két egymást követő parlament módosíthatja kétharmados többséggel és – a norvégokkal ellentétben – a módosítás érvényességi kelléke annak uralkodói szentesítése), illetőleg a miniszteri felelősség intézményét (a semmítőszék hivatott ilyen ügyekben dönteni, ellentétben például a norvég megoldással, ahol e jogkör az államtörvényszék kezébe tartozott).⁸⁶

Schvarcz Szászország⁸⁷ esetében is a belgához hasonlatosan jár el, ugyanis csak néhány megoldását emeli ki az 1831-es szász alaptörvénynek (mely egyébként hét hónappal később lépett hatályba, mint belga társa), tulajdonképpen csak a két kamara összetételéről és az aktív választójogról találunk adatot.⁸⁸

A soron következő vizsgálandó állam Németalföld,⁸⁹ melynek alkotmányát 1848-ban fogadták el. Jelentős eredményének tekinthető, hogy a helyi igazgatást a belga alaptörvényénél jóval részletesebben szabályozza. Ugyancsak sajátossága, hogy a törvényhozás tulajdonképpen aszimmetrikus kétkamarás parlamentnek minősül, ugyanis az európai trendekkel ellentétben, a felsőház kevesebb jogkörrel rendelkezik, mint az alsóház (pl. nincs törvénykezdeményezési joga, törvényjavaslatokat sem módosíthat, azokat csak az eredeti szerkezetükben fogadhatja el). Ezen 1848-as alaptörvényről Schvarcz azt mondja, hogy tulajdonképpen nem vezetett be valódi parlamentarizmust, hisz a király hatalma jóval túlmutatott más államokén (a király saját belátása szerint állította fel és szüntette meg a miniszteri tárcákat, a községi tanácsok elnökét is a király nevezte ki stb.), ugyanakkor a másik két hatalmi ág által korlátozva volt. Szintén fontos vonása a németalföldi alaptörvénynek, hogy az államtanács minden törvényalkotást célzó javaslatot megvizsgált.⁹⁰

84 A jellegzetességekről és az alaptörvény egyéb rendelkezéseiről részletesebben lásd: *Uo.*, 60–64.

85 *Uo.* (különös tekintettel lásd: 65–66.)

86 *Uo.*

87 *Uo.* (különös tekintettel lásd: 66–67.)

88 *Uo.*

89 *Uo.* (különös tekintettel lásd: 67–70.)

90 *Uo.*, 68–69.

Az olasz és spanyol alaptörvények kapcsán csupán annyit emel ki, hogy arról majd más-kor kíván értekezni.⁹¹

Ezt követően Schvarcz a görög királyság⁹² alaptörvényét mutatja be, szintén kis teret hagyva annak ismertetésére. Az államtanács feladata tulajdonképpen megegyezett a németalföldi államtanácséval, és egy-egy javaslat csakis abban az esetben válhatott törvénné, ha azt előzetesen megvizsgálta (ezen intézményt később eltörölték). A görög alaptörvény egyébiránt a norvéghoz hasonlatosan meglehetősen merevnek bizonyult, már ami az alkotmány módosítását illeti, ugyanis csak bizonyos rendelkezései módosíthatók. A norvég és belga alaptörvényekhez hasonló azon tény, hogy a görög alkotmány sem tartalmaz semmilyen rendelkezést a helyi igazgatásra vonatkozóan. A miniszteri felelősség intézményét a Görög Királyság tekintetében is vizsgálta Schvarcz, s elismerésre méltónak találta azon vonását, hogy ügyükben külön bírói testület ítélkezik.⁹³ Ez is norvég vonásként értékelhető.

Dánia⁹⁴ alkotmányát – a göröghöz képest – kissé részletesebben ismerteti. Francia hatásként értékeli azon tényt, hogy trónörökös hiányában a parlament (*Rigsdag*) választ új királyt és szabályozza a trónöröklés rendjét (III. Napóleon 1852-es alkotmánya). A *Rigsdag* mindkét kamarát felruhazza a törvénykezdeményezés jogával – ellentétben a németalföldi megoldással. A dán alaptörvény – akárcsak a norvég – a miniszterek felelősségre vonását az államtörvényszékre (*Rigsret*) bízta. Jellegzetessége továbbá a dán alkotmánynak, hogy azon állampolgárok, akik nem voltak képesek eltartani magukat – bizonyos kötelezettségek teljesítése mellett –, állami támogatásban részesülhettek (szociális alapjogok „előfutára”). Érdekeség továbbá, hogy az alaptörvény módosítására csupán abban a formában van lehetőség, ha a parlament (mindkét kamara) elfogadja a módosítást, majd felosztatja magát, és az újonnan megalakult *Rigsdag* (mindkét háza) szintén elfogadja, illetőleg az uralkodó szentesíti. A módosítás ugyanakkor mégsem könnyű, mert a kormány a felosztatást visszautasíthatja, gátat szabván így az eljárásnak.⁹⁵

Utolsóként Schvarcz a szerb alaptörvényt említi meg, de ezt nem elemzi,⁹⁶ ugyanazon okból, amelyet a spanyol és olasz alkotmányok kapcsán felhozott.

A kötet végén összegzi, hogy melyek azok az alkotmányjogi mozzanatok, melyek tulajdonképpen az összes európai monarchia alaptörvényében megtalálhatók, példának okáért említendő az államhatalom felelőssége, a törvény előtti egyenlőség, a közteher-viselési egyenlőség, illetőleg hogy passzív választójoggal bármely állampolgár rendelkezhet (bizonyos feltételek teljesítése esetén). Éppen ez utolsó elem – azaz a választójog cenzushoz kötöttsége – alapján sorolja be az egyes monarchiakat bizonyos kategóriákba: így megkülönböztet arisztokratikus, plutokratikus és demokratikus berendezkedésű államokat és azok árnyalt variánsait.⁹⁷

91 Uo., 70–71.

92 Uo. (különös tekintettel lásd: 71–72.)

93 Uo.

94 Uo. (különös tekintettel lásd: 72–75.)

95 Uo.

96 Uo., 75.

97 Uo., 75–76.

4. ZÁRÓ GONDOLATOK

Mindezek tükrében kijelenthető, hogy Schvarcz történészként jogász alaposággal és értő hozzáállással vizsgálta számos európai állam alaptörvényét, mégpedig a kötet elején felvázolt problémákkal összhangban. Egyrészt írása első részében jogtörténeti összehasonlítást végezve bemutatta négy európai állam legfontosabb alkotmányfejlődési mozzanatait, mégpedig azon okból, hogy az általa mintának tekintett két „rendszeres alaptörvénnyel” rendelkező állam (1787-as amerikai és az 1791-es francia) valóban – ebben az értelemben véve – elsőnek tekinthető-e, vagy voltak-e már korábban olyan államok, amelyek – e tekintetben – megelőzték e kettőt. Másrészt rendszerezte, majd sorra analizálta az egyes hatályos alaptörvényeket abból a szempontból, hogy azok valóban megfelelnek-e a „rendszeres alaptörvény” – általa a két mintaalkotmányból levezetett – kritériumainak. Harmadrészt az egyes hatályos alkotmányok bemutatása során vizsgálta az azokat ért egyes hatásokat, valamint az alaptörvények egymásra gyakorolt hatásait is. Kiemelendő továbbá, hogy hivatkozott Gneistra, illetőleg az angol mellett skandináv, német, spanyol, portugál forrásokra, valamint alkotmányokra is.⁹⁸

A munka során Schvarcz, a Wenzel-féle négy összehasonlító jogi szempontot természetesen figyelembe vette s kötete a mentén építkezett. Ennek megfelelően vizsgálta a régi („rendszeres alaptörvény” előtti) és az új („rendszeres alaptörvény” utáni) „jogéletet”, például Svédországban. Kitért továbbá azok törvényhozásának működésére, a többi hatalmi ághoz való viszonyára (hol szűkebben, hol részletesebben). Mindemellett arra is találtunk példát, hogy egyes jogszokásokat elemzett (pl. norvég *odelsjog*), vagy éppen a vizsgált állam jogintézményeit is bemutatta, illetőleg összehasonlította azt más országéval (pl. norvég és dán államtörvényész vagy éppen a miniszteri felelősség). A jog és az alaptörvények társadalmi viszonyára gyakorolt hatását talán kissé elhanyagolta, és arra kevesebb figyelmet fordított, de megálapítható, hogy a wenzeli szempontokat alkalmazni törekedett.

Érdekes kérdés, hogy honnan fakadhatott Schvarcz komparatiztika iránti érdeklődése? Véleményem szerint mindez a képviselői megbízatásával is összefüggésben állt, hisz mint említettem, az első összehasonlító jogi műve, az Államintézményeink és a kor igényei, éppen az első képviselősége idején kapott feladat hatására(?) született.⁹⁹

Összességében Schvarcz ezen munkája – bár rövid terjedelmű – kiemelkedő jelentőséggel bír (még ha kevésbé is ismert), hisz az összehasonlító jog(tudomány) e korai szakaszában kellő igényességgel és precizitással lett megírva, figyelembe véve – többek között – Wenzel és Gneist összehasonlító munkáit is.

98 Arra ugyanakkor nincs adat, hogy ez mennyiben „átvétel” vagy egyéni hivatkozás, hisz az életrajzi adatok alapján kérdéses, hogy pl. skandináv nyelveket is beszélt-e Schvarcz.

99 „Ez idő alatt célja volt a hazai intézmények és az államjog (közjog) európai színvonalra történő emelése.”

PARLAMENTARIZMUS ÉS KOMPARATISZTIKA. GONDOLATOK HAENDEL VILMOS: A PARLAMENTARISMUS CÍMŰ KÖTETE KAPCSÁN

A 19–20. század fordulójának közjogtudományát élénken foglalkoztatták a parlamentarizmus alapkérdései. Ez az érdeklődés annak is tulajdonítható, hogy választ találjanak arra a felvetésre, vajon parlamentárisnak tekinthető-e Magyarország kormányformája. Figyelmük nemcsak a parlamentarizmussal összefüggő általános jellegű kérdések feltárására, hanem egy-egy fontos részterület feldolgozására is irányult. Ennek az érdeklődésnek köszönhetően számos szakmunka született a vizsgált időszakban. Ezek közé tartozott Haendel Vilmosnak *A parlamentarismus* címen 1903-ban közzétett monográfiája is. A parlamentarizmus intézményének, illetve a parlamentáris kormányformának az elemzése során merült fel a közjogtudományban és a politikai (országászati) tudományban a komparatiztika lehetősége. Az összehasonlító módszer használata természetesnek is tűnhetett, hiszen a parlamentarizmus és a parlamentáris kormányforma kialakulását, jellemző vonásait és összefüggéseit, valamint a hasonlatosságokat és a különbségeket az angol prototípushoz, illetve a kontinentális variánsokhoz viszonyítva lehetett árnyaltan bemutatni. Az alábbi esettanulmány ezekre a szempontokra figyelemmel tekinti át Haendel Vilmos kötetét.

KULCSSZAVAK:

dualizmus, parlamentarizmus, parlamentáris monarchia, parlamentáris kormányforma, parlamenti kormány, komparatiztika, közjogtudomány, politikai tudomány

• • • • •

A 19–20. század fordulójának közjogtudományát élénken foglalkoztatták a parlamentarizmus és a parlamenti kormányforma alapkérdései. Ez az érdeklődés nyilvánvalóan annak is tulajdonítható, hogy választ találjanak arra a felvetésre, vajon parlamentárisnak tekinthető-e a dualista Magyarország kormányformája. Figyelmük nemcsak a parlamentarizmussal összefüggő általános jellegű kérdések feltárására, hanem egy-egy fontos részterület, illetve intézmény, miként a parlamenti jog, a törvényhozás szervezete, avagy a miniszteri felelősség feldolgozására is irányult. Ennek az érdeklődésnek köszönhetően jó néhány monográfia, könyvfejezet és tanulmány született a vizsgált időszakban. A parlamentarizmus intézményének, illetve a parlamentáris kormányformának az elemzése és értelmezése során merült

fel a közjogtudományban és a politikai (országászati) tudományban a komparatiztika lehetősége, sőt, esetenként szükségessége is. Az összehasonlító módszer használata természetesnek is tűnhetett a közjogtudomány művelői részéről, hiszen a parlamentarizmus és a parlamentaris kormányforma kialakulását, jellemző vonásait és összefüggéseit, valamint a hasonlatosságokat és a különbségeket az angol prototípushoz, illetve a kontinentális variánsokhoz, ezen belül is a francia, belga és olasz megoldásokhoz viszonyítva lehetett érzékletesen bemutatni. A komparatiztika művelőinek ugyanakkor nyilvánvalóan szembesülniük kellett a hazai közjogi intézmények egyediségét illetve autochton fejlődését hangoztató nézetekkel is.

1903-ban jelent meg Haendel Vilmos debreceni református jogakadémiai tanár *A parlamentarismus című monográfiája*, amely átfogó jelleggel és az összehasonlító módszer alkalmazásával törekedett az általa ideálisnak tekintett parlamentaris kormányforma intézményeinek a vizsgálatára.¹ Érdemes lehet a kötetet tágabb kontextusban elhelyezni. Már csak amiatt is, mert két évvel *A parlamentarismus* megjelenését követően, 1905–1906-ban rázta meg a legmélyebb alkotmányos válság a dualizmus kori Magyarországot, aminek utóhatásaként nemcsak politikusok és publicisták, hanem olykor a politikum világában otthonosan mozgó közjogászok is elmerenghettek a parlamentaris kormányforma régi-új dilemmái felett.²

A Haendel-féle kötet megjelenése előtti időszakból mindenekelőtt Concha Győző nagy ívű összefoglalójára, az 1894-ben megjelent *Politikára*³ hivatkozhatnánk, hiszen – miként erre P. Szabó Béla hívta fel a figyelmet – Haendel Vilmos kötete lényegében a *Politika parlamenti kormányzatról* szóló fejezetén alapult, illetve az abban foglaltak monografikus feldolgozásának tekinthető.⁴ Haendel Vilmos a Concha-tanítványok közé tartozott, miként utóbb, a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karán folyó egyetemi magántanári habilitációs eljárás során Concha Győző egykori tanítványának egyik hivatalos bírálója is volt.⁵ S ami talán a legfontosabb, Haendel Vilmos – miként műve alcíme is mutatja – *politikai tanulmány*-nak szánta könyvét, azaz a megközelítés tekintetében is követte mestere irányvonalát. Emellett Haendel Vilmos számos alkalommal hivatkozott közjogi, illetve alkotmányjogi szempontokra és megfontolásokra is, amiből viszont az következik, hogy kötete a politikai tudomány mellett a közjogtudományhoz is besorolható.

Szintén évekkel *A parlamentarismus* előtt, 1896-ban jelent meg Somló Bódog *A parlamentarizmus a magyar jogban* című, visszafogott terjedelme ellenére is figyelemre méltó doktori értekezése, amelyben a szerző elsődlegesen történeti módszerrel vizsgálva a parlamentarizmus intézményét jutott arra a következtetésre – amit egyébként kortársai közül többen is vitattak –, hogy hazánkban az 1848-as átalakulás idején rakták le a parlamenti kormányzat alapjait. A

1 HAENDEL Vilmos: *A parlamentarismus, Politikai tanulmány*, Politzer Zsigmond és Fia Könyvkereskedése, Budapest, 1903.

2 Lásd: SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában*, Atlantisz, Budapest, 2011, 382. skk.

3 CONCHA Győző: *Politika – Alkotmánytan*, Grill Károly Könyvkiadó, Budapest, 1894.

4 P. SZABÓ Béla: *Szepesváraljai Haendel Vilmos = szerk. P. Szabó Béla: „Ernyedetlen szorgalommal...” – A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949)*, Debrecen, 2014, 29.

5 ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei. 4. kötet. Az 1903. szeptember 16-i I. rendes ülés jegyzőkönyve. A kari ülés Concha Győző mellett Földes Bélát is felkérte a bírálói teendők ellátására, aki utóbb elfoglaltságaira hivatkozva visszaadta a megbízást. Földes Béla helyett az 1903. december 14-i IV. rendes ülésen Kmety Károlyt bízták meg a másik bírálat elkészítésével.

parlamentarizmus nem a történelmi fejlődés, hanem az elmélet révén került a magyar közjogba, „de olyan előzmények után, mint másutt sehol sem és ennek következtében nálunk kevésbé is idegen, mint Anglián kívül.”⁶

A Haendel-féle monográfiája megjelenése utáni évekből Concha Győző írásait,⁷ Kun József – utóbb barabási Kun József – a parlamentarizmus általános és a magyar parlamentarizmus különös kérdéseit komparatista szemszögből is vizsgáló tanulmányát,⁸ valamint érdekeség gyanánt a Concha Győzővel is vitába szálló kolozsvári ügyvéd, Deák Albert közjogi és politikai műveit említhetnénk meg.⁹ Külön is kell szólnunk Kautz Gyula A parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányalkat című 1906-ban megjelenő munkájáról. Figyelemre méltó, hogy a komparatiztika szempontjait is szem előtt tartó munka a szakirodalom áttekintése során azt a kijelentést tette, hogy „az angol államjog” és a parlamentáris kormányrendszer tudományos és rendszeres elemzését a hazai politikai irodalom – Concha Győző fentebb is hivatkozott írásaitól eltekintve – még nem végezte el.¹⁰ Ez a megállapítás annyiban mindeképp furcsállható, hogy Haendel Vilmos évekkel korábban jelentette meg a parlamentarizmust átfogóan bemutató, háromszáz nyomtatott oldalt meghaladó terjedelmű monográfiáját, amiről azonban Kautz Gyula tudomást sem vett. Kautz professzor mellesleg határozottan elutasító álláspontot képviselt a hazai parlamenti kormányzat létét illetően. Véleménye szerint ugyanis Magyarországon 1848-ban, illetve 1867-ben nem parlamentáris kormányforma, hanem „független felelős alkotmányos képviselői kormányrendszer” valósult meg.¹¹

A parlamentarizmussal, a parlamenti joggal, a törvényhozás szervezetével, a végrehajtó hatalommal összefüggő közjogi kérdések köszönnek ugyanakkor vissza – a teljesség bármiféle igénye nélkül – Polner Ödön,¹² Balogh Arthur,¹³ Réz Mihály¹⁴ és ifj. Vutkovich Sándor¹⁵ könyveiben és tanulmányaiban is. A parlamentáris kormányforma egyik legalapvetőbb intézményéről, a miniszteri felelősségről szintén születtek átfogó, illetve monografikus igényű feldolgozások: Schvarcz Gyula¹⁶ jogtörténeti és összehasonlító szempontokat egyaránt érvénye-

6 SOMLÓ Bódog: A parlamentarizmus a magyar jogban, Gibbon Albert Könyvkereskedése, Kolozsvár, 1896, 10.

7 CONCHA Győző: Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? Budapesti Szemle, 124. kötet (1905), 402–443., továbbá A parlamenti kormányrendszer Magyarországon, Budapesti Szemle, 153. kötet (1913), 49–74.

8 KUN József: Parlamentarizmus és magyar parlamentarizmus, Jogállam, 8(1909)/8, 561–586.

9 KÖPECZI Deák Albert: A parlamenti kormányrendszer Magyarországon I–II. rész, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1912, továbbá Jogi intézmény-e a parlamenti kormány? – Megjegyzések Concha Győzőnek a Budapesti Szemle 1905. decemberi számában megjelent cikkére, Erdélyi Múzeum, 1906; Új folyam 1(23)/1, 8–32.

10 KAUTZ Gyula: A parlamentarizmus és különösen a parlamentáris kormányalkat, Budapest, 1906, 21–22.

11 Uo., 40–41.

12 POLNER Ödön: Parlamentarizmus és kabinetszolidaritás = Tanulmányok az alkotmánypolitika köréből, Budapest, 1895, 125–146, továbbá Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből, Singer és Wolfner, Budapest, 1902.

13 BALOGH Arthur: A magyar államjog alaptanai, Franklin, Budapest, 1901.

14 RÉZ Mihály: A magyar parlamentarizmus = Közjogi tanulmányok, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság, Budapest, 1914, 5–23.

15 IFJ. VUTKOVICH Sándor: A felsőházak szervezete a főbb államokban, Politikai tanulmány, Wigand, Pozsony, 1896.

16 SCHVARCZ Gyula: A miniszteri felelősség elve az európai alkotmánytörténelemben, MTA Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1883.

sító 1883-as munkája mellett Ferdinandy Geyza¹⁷ 1895-ben, Márffy-Mantuanó Rezső¹⁸ pedig 1905-ben jelentetett meg szakkönyvet ebben a témakörben.

Haendel Vilmos monográfiája ebben a tágabb szakirodalmi környezetben helyezhető el. Mielőtt azonban magáról a könyvről, illetve a könyvben alkalmazott komparatistikai módszerről esne szó, szükséges röviden bemutatni magát a szerzőt.¹⁹ Haendel Vilmos 1874-ben született Selmecbányán. Jogi tanulmányait a budapesti tudományegyetem jog- és államtudományi karán folytatta, közben 1894 és 1895 között kiegészítő tanulmányokat végzett a berlini Friedrich Wilhelm Egyetemen. Budapesten avatták jogtudományi doktorrá 1898-ban, két évvel később pedig kinevezték a debreceni református jogakadémia tanárává. Az egyetemi magántanári habilitáció alapjául is szolgáló, a parlamentarizmus intézményét feldolgozó szakkönyvet 1903-ban jelentette meg. Az egyetemi magántanári címet a következő esztendőben a kedvező bírálati jelentések, valamint a sikeres magántanári kollokvium eredményeként szerezte meg.²⁰ A debreceni tudományegyetem 1914-ben történő megalakulását követően Haendel Vilmos nem került automatikusan a jog- és államtudományi kar professzorai közé. Azután kapott katedrát, miután Jászi Viktor, a magyar közjog és politika professzora halálát követően 1915 őszén – egyetempolitikai megfontolásokból – kettéosztották tanszékét, és meghívást kapott az önállóul működő politikai tanszék élére.²¹ Innentől kezdve közel három évtizeden keresztül oktatott a debreceni jogi fakultáson. Az önállósá váló magyar közjogi tanszék élére 1917-ben ugyanakkor egy másik Concha-tanítvány, barabási Kun József került. Haendel Vilmos 1920-ban jelentette meg *A parlamenti kormány című könyvét, amely a szerző szándékai szerint az 1903-as monográfia javított kiadása kívánt lenni.*²² Néhány lapalji és publicisztikai jellegű megjegyzéstől eltekintve azonban lényegében megegyezik *A parlamentarismus* című kötettel. Ezt a következő példával illusztrálhatnánk. Az 1903-as kötet egyik lapalji jegyzetében Thomas Woodrow Wilsonra hivatkozva írta Haendel Vilmos, hogy szerinte – mármint Wilson szerint – a tökéletes politikai jelentéktelenség az első kellék ahhoz, hogy valaki az USA elnöki méltóságába jusson.²³ Az 1920-as kötetben ehhez a lapalji jegyzethez Haendel professzor azt a zárójelbe tett, meglehetősen maliciózus megjegyzést fűzte, hogy Wilson talán azért – mármint jelentéktelensége okán – jutott később önmaga is oda.²⁴ Egyebekben annak nemigen találni nyomát, hogy a két kötet megjelenése közötti időszakban keletkező szakirodalmat a szerző hasznosította volna.

17 FERDINANDY Geyza: *A felelősség elve a magyar alkotmányban*, Hornyánszky, Budapest, 1895.

18 MÁRFFY-MANTUANÓ Rezső: *A miniszteri felelősség Magyarországon*, Közjogi tanulmány, Politzer, Budapest, 1905.

19 P. SZABÓ Béla: *i. m.*, 15–41.

20 ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei. 4. kötet. Az 1904. május 17-i IX. rendkívüli ülés jegyzőkönyve.

21 HOLLÓSI Gábor: *A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914–1949)*, Debrecen, 2007, 68.

22 HAENDEL Vilmos: *A parlamenti kormány (II. javított kiadás)*, Politikai tanulmány, Magyar Nemzeti Könyv- és Lapkiadóvállalat Rt., Debrecen, 1920.

23 HAENDEL: *A parlamentarismus...*, *i. m.*, 321.

24 HAENDEL: *A parlamenti kormány...*, *i. m.*, 312.

Az Interparlamentáris Unió magyar csoportjának tagjaként 1930-ban Haendel Vilmos felkérést kapott, hogy nyilvánítson véleményt az Unió által a parlamentarizmus válságával kapcsolatban kezdeményezett ankét alkalmával. A körkérdést a kezdeményezők a hazai tudományos és közélet ismert személyiségeihez intézték. Haendel Vilmos mellett a közjogtudomány jeles képviselőit, miként debreceni professzortársát, barabási Kun Józsefet, valamint Polner Ödön szegedi professzort is a válaszadók között találjuk. A parlamentarizmust illetően Haendel Vilmos továbbra is azt a régi véleményét képviselte, hogy az „*elvileg jól van kidolgozva, ha azonban mégsem funkcionál helyesen, az nem a rendszeren, hanem az emberekben múlik.*”²⁵ A parlamentarizmus témaköréhez is kapcsolódik, hogy az 1930-as évek végén jelentette meg végső változatában közel 900 oldal terjedelmű előadásjegyzeteit *Politika (Alkotmánytan és közigazgatástan)* címen, ami 20 félév előadásanyagát foglalta össze.²⁶

Haendel Vilmos világnézeti és politikai meggyőződése az első világháborút követően élesen irányt váltott. Amíg az összeomlás előtt a 48-as Kossuth-párt felfogását vallotta, az 1920-as évektől kezdődően a fajvédő és antiszemita nézetek álltak közel hozzá. A II. világháború éveiben ugyanakkor a német szövetség elkötelezett hívének mutatkozott, ami nagy visszatétst váltva ki saját egyetemén ahhoz vezetett, hogy hónapokkal 70. életének betöltése, azaz a nyugállományba helyezéshez szükséges életkor elérése előtt megromlott egészségi állapotára való hivatkozással betegszabadságot kényszerült kivenni. Noha a német megszállás után állásába visszahelyezték, 70. születésnapja közeledtén, 1944 nyarán ismételten napirendre került immáron a menetrendnek megfelelő nyugállományba helyezése.²⁷ Haendel Vilmosnak utóbb egyszerűen nyoma veszett. Valószínűleg az emigrációban hunyt el 1955-ben.

A 29 évesen publikált *A parlamentarismus* című kötetben Haendel Vilmos három átfogó kérdéskört vizsgált meg. A Történelmi részben a szerző a parlamentarizmus kialakulásával összefüggő fejleményeket dolgozta fel, különös tekintettel a parlamenti kormányzat angliai fordulópontjaira. A kötet terjedelmes, Elemző rész címre hallgató második egysége az államfő (uralkodó), a kétkamarás törvényhozó testület – ezen belül is a domináns szerepet betöltő alsóház –, valamint a „cabinet” parlamentáris kormányforma esetén fennálló státuszát, jogosultságait és egymáshoz való viszonyát tárta fel. Ebben a részben vizsgálta tehát meg a parlamentarizmus lényegét jelentő parlamenti kormányzat működési törvényszerűségeit, a miniszteri ellenjegyzés és a miniszteri felelősség intézményét, az államfő (uralkodó) parlamenti viszonyok között érvényesülő prerogatíváit. A pártok működésének bemutatása és elemzése ugyanakkor a kötet politikatudományi orientációját tükrözi. A kötet harmadik, Kritikai része leginkább kora aktuális kihívásaival foglalkozott. A szerző görcső alá vette a parlamentarizmus egykorú szakirodalom által hivatkozott általános válságtüneteit – miként a stabil pártrendszer felaprózódását, a kormányképes nagy váltópártok hiányát, a pártkoalíciók alapuló parlamenti kormányok törékenységet –, egyes szakirodalmi megállapításokkal vitába szállt, alkalmanként pedig javaslatokat fogalmazott meg a válságtünetek kiküszöbölésére. Felvetései alapján valamiféle állagörző világkép rajzolódik ki az

25 *Válságban van-e a parlamentarizmus?* Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1930, 42–45.

26 E művét újabban Koi Gyula doktori értekezése méltatta. Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*, Nemzeti Közföldügyi és Tankönyvkiadó, Budapest, 2014, 290–291.

27 P. SZABÓ: *Szepesváraljai...*, i. m. 22–27., továbbá Hollósi: *A debreceni...*, i. m. 68–71.

olvasóban a kötet szerzőjéről. Gondolhatunk itt a választójog túlzott kiterjesztése, avagy a nemzetiségi és felekezeti alapú pártpolitizálás miatti aggodalmaira.

Haendel Vilmos a monarchikus államforma és ezen belül a parlamentáris kormányforma hívének vallotta magát. A parlamentarizmust – mestere, Concha Győző értékelésével egyetértésben – korának összes kormányformái közül a relatíve legjobb kormányformának tartotta, hiszen a parlamentáris rendszer egyeztetette össze a leghelyesebben a hatalmat és a rendet az egyéni és a politikai szabadsággal. Ebben rejlett Haendel Vilmos szerint a parlamentarizmus saját korában is tapasztalható hódító útjának a magyarázata, és emiatt azonosította végső konklúzióként a parlamentáris kormányzatot magával a szabadsággal.²⁸ A parlamentarizmus fogalma alatt egyébként azt az elsődlegesen erkölcsi tényezőkhöz nyugvó kormányrendszert értette, ahol az állam politikai vezetése a nemzeti akarat kifejezésre juttatására legközvetlenebbül hivatott képviselői szervvel állandó összhangban a fejedelem (király-elnök) nevében, illetve a tőle nyert megbízás alapján, a kormány által valósul meg. Parlamentarizmusról tehát csak ott és csak akkor lehet szó, ahol és amikor az állami élet főszervei között a népképviselő túlsúlyba került.²⁹ A parlamentarizmus erkölcsi alapokra helyezése tulajdonképpen arra utal, hogy a parlamentarizmus, illetve a parlamenti kormány – miként erre Concha Győző is hivatkozott – nem jogi, hanem etikai alapokon nyugszik.³⁰

A komparatistikai módszer alkalmazására a kötet szerzője már a bevezetésében is hivatkozott, hiszen a parlamentarizmus mint „uralkodó elv” tekintetében Anglia szolgáltatta a legtöbb alapot az összehasonlításra, amennyiben a parlamentarizmus eszméje a szigetországban alakult ki és a leghuzamosabb ideje is ott érvényesült. Mindazonáltal óvatosságra intett a túlzottan leegyszerűsítő angol–magyar párhuzamokat illetően.³¹ Ebben Haendel Vilmosnak alighanem igaza is volt, hiszen többen – miként utóbb Kun József is – hivatkoztak arra a legkézenfekvőbb különbségre, hogy amíg az organikusan fejlődő angol parlamentarizmus évszázados múltra tekinthetett vissza, addig a parlamenti kormányzás igénye a miniszteri felelősséghez hasonló „absztrakt teóriák” hatására csupán az 1848-as polgári forradalmat közvetlenül megelőző időkben merült fel hazánkban.³² Nem melleleg Concha Győző is akként fogalmazott egyik tanulmányában, hogy a parlamenti kormány kezdetben a szobatudósoknak, doktrénereknek csúfolt reformkori centralisták kis csoportjának ideáljaként fogalmazódott meg.³³

Az összehasonlítás tekintetében Haendel Vilmos további óvatosságra intette olvasóit, hiszen ugyanaz az alapeszme, amely Angliában „a történelmi alkotmány szabálytalan, göröngyös medrében folyva” működőképesnek bizonyult, másként működik a modern alkotmányok kísérleti állomásaként számon tartott Belgiumban, ahol „a nemzeti akarat folyamata már gondosabban és egységes concepció szerint készült szimmetrikus csatornáknak” haladt a cél felé. A Magyarországon megvalósult parlamentarizmus is rendelkezett egyéni sajátosságokkal, hiszen az Ausztriához és Horvátországhoz fűződő közjogi viszony már önmagában

28 HAENDEL: *A parlamentarismus...*, i. m., 326.

29 Uo., 14.

30 CONCHA: *Jogi intézmény-e a...*, i. m., 442.

31 HAENDEL: *A parlamentarismus...*, i. m., 7.

32 KUN: *Parlamentarizmus és...*, i. m., 572–573.

33 CONCHA: *Jogi intézmény-e a...*, i. m., 404.

is rányomta az egyediség bélyegét Haendel Vilmos véleménye szerint a magyarországi parlamentáris rendszerre.³⁴

Az összehasonlító módszert Haendel Vilmos mindenesetre, ha nem is rendszeresen, de többször alkalmazta – leginkább különböző kormányformák különböző megoldásait hasonlítva össze egymással. A kötet Elemző része több lehetőséget is biztosított az összehasonlító módszer számára. Itt kerített sort a szerző a felsőházak szerkezetét és személyi összetételét alapul vevő összehasonlításra, amelynek során figyelme elsősorban a felsőházi tagság megszerzésének jogcímeire és módjaira (születés, kinevezés, választás) irányult. Szemléletes, ahogy a Kritikai részben a korábbiakban általa részletesebben is leírtak mintegy összegzéseként pontról pontra haladva állította szembe egymással az alkotmányos monarchia és a parlamentáris monarchia legjellemzőbb vonásait. Amíg az alkotmányos monarchiában az állami összhatalom a fejedelem kezében összpontosul és a képvisleti szervekkel kizárólag a törvények meghozatala, továbbá a költségvetés megállapítása tekintetében osztozik, addig a parlamentáris monarchiában az államhatalom birtokosának a parlamentet tekintik, és a fejedelem kizárólag a taxatív módon felsorolt prerogatívákat gyakorolhatja. Amíg az alkotmányos monarchiában az általános politikai irányvonal meghatározására kizárólag a fejedelem jogosult, addig a parlamentáris monarchiában ez a jogosultság a parlamentet illeti meg. Amíg az alkotmányos monarchia nem ismeri a kabinetszolidaritás fogalmát, addig a parlamentáris monarchia nem képzelhető el kabinetszolidaritás nélkül. Amíg az alkotmányos monarchiában a miniszterek személyének kiválasztása a fejedelem kizárólagos hatáskörébe tartozik, addig a parlamentáris monarchiában a törvényhozási kamarák (ezen belül is az alsóház) azok, amelyek a miniszterelnök, a premier személyét – miként Haendel fogalmazott – „kisebb-nagyobb határozottsággal” kijelölik, hiszen a fejedelem a kormány kinevezésénél a parlamenti erőviszonyokhoz van kötve. Amíg alkotmányos monarchiában a kormány bizalma a fejedelemtől függ, addig parlamentáris monarchiában a kormányt a törvényhozás – ezen belül is az alsóház – bizalma tartja fenn.³⁵ A köztársasági államforma mellett megvalósuló nem parlamentáris kormányformák összehasonlítását ugyanakkor az USA-ban bevezetett prezidenciális kormányforma és a Svájcban érvényesülő konventi kormányforma összevetésén keresztül szemlélte.³⁶ Mindezek a példák már önmagukban is arra utalnak, hogy Haendel Vilmos a kötet írása közben szem előtt tarthatta a komparatistikai módszer Wenzel Gusztáv által 1876-ban megfogalmazott általános célkitűzését: „Összehasonlítani, általában véve, annyit tesz, mint két vagy több tárgyat gondolatunkban egymás mellé állítani olyan célból, hogy azokban az azonosság (a paritas) és egymástóli eltérés (vagyis különféleség, imparitas) momentumait rendszeresen felismerjük”.³⁷

Haendel Vilmos könyve megírása során széles körű nemzetközi szakirodalmi bázisra támaszkodott. Imponálóan sok angol, francia, német és olasz szerző művét vonultatta fel. Nemritkán közölt rövidebb-hosszabb idegen nyelvű idézeteket is kötete lapjain, ami arra utal, hogy

34 HAENDEL: *A parlamentarismus...*, i. m., 8.

35 Uo., 304.

36 Uo., 314–318.

37 WENZEL Gusztáv: *Az összehasonlító jogtudomány és a magyar magánjog*, MTA Könyvkiadó-vállalata, Budapest, 1876, 23.

hivatkozásai érdemiek. Jóllehet a figyelmet magától értetődően Angliára és az európai kontinens néhány, a parlamentarizmus szempontjából kiemelt fontosságú államára összpontosította, a parlamentáris kormányforma recepciója vagy inkább adaptációja miatt kitekintett Kanadára, Új-Zélandra és Dél-Amerika egyes országaira is,³⁸ miként azt is jóleső érzéssel állapította meg egy japán szerző francia nyelvű munkája nyomán, hogy „Ázsia Albionja” szintén a parlamentáris kormányforma átvételét fontolgatta.³⁹

A fentiek összegzéseként megállapíthatjuk, hogy Haendel Vilmos kötete a parlamentarizmussal foglalkozó egykorú politikatudományi és jogtudományi művekhez hasonlóan az összehasonlító módszert is igyekezett szem előtt tartani a minél szemléletesebb és minél pontosabb megismerés és megértés érdekében. A feldolgozás során Haendel professzor természetesen arra is rámutatott, hogy az Angliában hosszú történelmi fejlődés eredményeként az uralkodói abszolútizmus ellenhatásaként kialakuló parlamenti kormányzat varázslás-szerűen és mechanikusan nem ültethető át a kontinentális országokba, így Magyarországra sem. A sajtóságokra ugyanis mindig tekintettel kell lenni.

A parlamentarizmus ideájának hazai megjelenése mindenesetre azt az üzenetet is hordozta, hogy a historizálásra hajlamos, egyúttal az autochton alkotmányfejlődés fontosságát súlykoló magyar közjogi gondolkodás képesnek bizonyult – még ha korlátozott mértékben is – egyes külföldi alkotmányos eszmék és intézmények hazai körülményekhez igazított elfogadására, illetve befogadására. Ebben a folyamatban pedig a magyarországitól eltérő alkotmányos megoldások megismertetése és elemzése révén a közjogi komparatistikának is megvolt a maga szerepe.

Miközben Haendel Vilmos monográfiája a kortársak részéről P. Szabó Béla megállapítása szerint „nem kapott különösebb visszhangot”,⁴⁰ napjaink politikatudományi és jogtudományi szakirodalma, gondolhatunk itt elsősorban Pesti Sándor⁴¹ és Sente Zoltán⁴² munkásságára, már kellő figyelmet fordított A parlamentarizmus című kötetben foglalt gondolatok felidézésére és értelmezésére.

38 Venezuela, Haiti, St. Domingo

39 HAENDEL: *A parlamentarizmus...*, i. m., 323. A hivatkozott munka Tanaka Yodouru: *La constitution de l'empire du Japon*, Paris, 1899.

40 P. SZABÓ: *Szepesváraljai...*, i. m., 31.

41 PESTI Sándor: *Parlament és parlamentarizmus Magyarországon (1848–1945)*, Politikatudományi Szemle, 2001/4, 57–75.

42 SZENTE Zoltán: *Kormányzás a...*, i. m., 22–23.

KÜLFÖLDI FORRÁSIMERET ÉS FORRÁSKEZELÉS CONCHA GYŐZŐ KÖZIGAZGATÁSI JOGI ÉS KÖZIGAZGATÁS-TANI MUNKÁSSÁGÁBAN (1869–1905) A MUNICIPALIZMUS PÉLDÁJÁN KERESZTÜL¹

A tanulmány Concha Győző korai és kései munkásságában veszi vizsgálat alá a helyi önkormányzatisággal (municipalizmus) kapcsolatos forrásismeretet és forráskezelést. A dolgozat figyelmet fordít a különféle francia, angol, német, orosz, spanyol és az USA-ból érkező hatásokra. Az alkalmazott metodika a komparatív módszertan. Kutatásunk eredménye, hogy Concha forrásismerete rendkívül átfogó volt, bár a forrásidéзések – a kor szokásaihoz hasonlóan – olykor kissé pontatlanok.

KULCSSZAVAK:

amerikai közigazgatási jog, angol közigazgatási jog, cári jog, francia közigazgatási jog, helyi önkormányzat, konzervativizmus, község, külföldi hatások, municipalizmus, német közigazgatási jog, orosz közigazgatási jog, spanyol közigazgatási jog.

• • • • •

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Egyéb elfoglaltság miatt sajnálatosan nem állt módomban a tanácskozáson részt venni, de ezen írásos contributióval üdvözlöm a konferenciát, melynek megrendezése örömmel tölti el az összehasonlító közigazgatás ügye iránt fogékonyakat.

Concha Győző (1846–1933) a dualizmus korának és a Horthy-korszaknak is első számú közjogásza volt, aki a közigazgatási jog és a közigazgatástan mellett az alkotmányjog-

¹ A tanulmány az NKE KTK Közjogi Intézet Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszéke „A magyar komparatiztika története” című kutatása keretében készült. A kutatás első szakasza a dualizmus korszakát vizsgálja.

nak és az alkotmánytannak jelentős művelője.² A Magyar Tudományos Akadémia levelező (1886), rendes (1900), igazgatósági (1914), majd tiszteleti tagja (1931), a köztisztviselői másodelnöke volt (1922–1925).³ Munkásságában jelentős szerepet kapott az összehasonlító szemlélet érvényesítése.

2. KÉT (KORAI ÉS KÉSEI) ÖSSZEHASONLÍTÓ JELLEGŰ MUNKÁJÁRÓL ÁLTALÁBAN

Jelen tanulmányban a dualizmus korából Concha két, időbeli szélsőértékhez kötődő összehasonlító munkáját vetjük össze. Az első a korszak elejéből, 1869-ből Concha legkorábbi közigazgatási jogi irányultságú tudományos munkája (egy, a pesti magyar királyi egyetem által koszorúzott pályamunka), *A municipális rendszer jelen állása Európában* című.⁴ A másik pedig a dualizmus korszakának végén keletkezett (közigazgatás-tani irányú) fő művének, a *Politika II. Közigazgatástani* (1905)⁵ című részének a municipiumokkal,⁶ azaz tágabb értelemben a helyi önkormányzatokkal, szűkebb értelemben a községgel, másfelől pedig a helyi önkormányzatisággal (municipalizmussal) foglalkozó részei. [Magyarország esetében a törvényhatóságot és a megyei önkormányzatot/önkormányzatiságot is jelenti a szó; illetve a centralista mozgalom ellenzéke a municipalista mozgalom volt, akik a felelős

2 Tevékenységére lásd az alábbi műveket (és az ott található további szakirodalmat): Koi Gyula: *Concha Győző (1846–1933)*; Koi Gyula: *Évszázadok mezsgyéjén = Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2013, 73–106.; Koi Gyula: *A közigazgatástani érett korszaka = Concha Győző*; Koi Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése = Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástani művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014, 211–223.

3 Az MTA húsz előülője közül két jogtudóst említhetünk meg: Eötvös Józsefet, aki 1866 és 1871 között a tudós társaság harmadik; illetve Moór Gyulát, aki 1945 és 1946 között tizedik elnöke volt. A másodelnök (kezdetben: másod előülő; 1948-tól: alelnök) tisztségét a jelenkorig hatvanhatan töltötték be, közülük jogtudós az alábbi tíz személy: Eötvös József (1855–1866); Pauler Tivadar (1880–1886); Wlassics Gyula (1898–1901); Kautz Gyula (1904–1907); Plósz Sándor (1913–1916); Concha Győző (1922–1925); Balogh Jenő (1940–1943); Szabó Imre (1970–1976); Harmath Attila (1996–1999); Vékás Lajos (2014–). Az MTA 26 titoknok (főtitkára) közül csupán egy volt jogtudós, Szalay László (1861–1864). A főtitkárhelyettesek (akadémiai titkárok), valamint az MTA Doktori Tanácsa elnökeinek archontológiája teljeskörűen nem ismert. Tudomásunk szerint a Doktori Tanács elnökei közül Lőrincz Lajos akadémikus volt jogtudós.

4 Először a Budapesti Szemlében adatott közre, későbbi (könyvfejezetkénti) megjelenése: CONCHA Győző: *A municipális rendszer jelen állása Európában* (1869) = CONCHA Győző: *Hatvan év tudományos mozgalmi közzétett. Concha Győző [MTA] igazgató[sági] és rendes tagnak összegyűjtött értekezései és bírálati I.* MTA, Budapest, 1928, 1–112.

5 CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástani*, Grill, Budapest, 1905, 447.

6 A konceptushoz: „The word ‘municipality’ has different meanings. The root-word *municipal* originally means free towns in Roman Empire (see Latin *municipium*). The Roman *municipium* system was the basis of the English municipality system – as common ground. This word has three meanings. The first one is: „A city, town, or other district possessing corporate existence and usually its own local government. The second one is: „A community under municipal jurisdiction.” The third one is: „The governing body of such a district or community.” The transmitting language between English and Latin was French (*municipalité*), and this word disappeared in English between 1780 and 1790.” Koi Gyula: *Scholars and Community. Foreign Influences in Hungarian Administrative Sciences with Regard to Municipality* = ed. Eva ZATECKA: COFOLA 2012. *The Conference Proceedings*, Masaryk University, Brno, 2012, 425–434. A meghatározásra lásd a 429. oldalon írtakat.

parlamenti (központi) kormány mellett a megyei önkormányzatiságot alkotmánybiztosíték gyanánt szerették volna fenntartani.]⁷ Vizsgálatunk célja részben a szellemi horizont felvázolása, részben a külföldi forrásismeret szintjének jelzése. Fontos, hogy a kezdő időpont a modern jogi tudományosság hajnala, illetve a közigazgatási jog és a közigazgatástan nemzetközi művelése szempontjából is igen korainak számít.⁸ Ugyanez igaz az összehasonlító közigazgatás és a közigazgatási jog szempontjából is.⁹ Fontos, hogy terjedelmi keretek miatt a *Közigazgatástan* utolsó, 1905-ös kiadását tudjuk vizsgálni csupán.¹⁰ Maga Concha szépkorúan is szeretettel emlékezett meg első megjelent tudományos publikációjáról: „[H]ű maradtam a municípiumokról írt első ifjúkori dolgozatom eszméihez is, amelyeket 60 éve hirdetek, hasztalanul, mert a mi politikai életünk még ma sincs tisztában az igazi önkormányzati eszmével.”¹¹

A municipalizmus külföldi forrásait Concha első korszakában mintegy vezértémaként kezelte. Első tudományos munkájának is ez lett a tárgyköre.

3. A MUNICIÁLIS RENDSZER JELEN ÁLLÁSA EURÓPÁBAN

Concha első munkája rendkívül érett, és komoly felkészültségről tanúskodó, annak ellenére, hogy csupán 23 évesen, jogtudományi doktori oklevele megszerzésének évében írta. Azonban a kor jogtudományi szokásaival nem ellentétesen, e korai munkájában forrásait csak

7 Ennek nyomán a reformkorban, de a kiegyezés korában is tetemes mennyiségű (olykor szerző feltüntetése nélküli) megyei tárgyú politikai (jogi) pamfletirodalom szökkent szárbá.

8 Koi: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 24. Stein *Verwaltungslehre*-je 1865 és 1869 között jelent meg, kiteljesedése 1884-re történt meg, de monumentális nyolc kötete (négy könyvbe rendezetten) befejezetlen maradt. Gneist 1860-tól kezdte mélyebben kifejteni közigazgatással kapcsolatos tanait. Természetesen a közigazgatással foglalkozó előfutárok munkássága jóval korábban, 1705-ben megkezdődött (Delamare).

9 Hans-Peter NEHL: *Administrative Law* = ed. Jan M. SMITS: *Elgar Encyclopaedia of Comparative Law*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2006, 18–32. Itt szintén Stein és Gneist (*Die heutige englische Kommunalverfassung und Kommunalverwaltung, oder das System des Selfgovernment I–II*. Springer, Berlin, 1860–1863) munkássága a kezdőpont. Azonban a dolog ennél szerintünk összetettebb. Stein fő műve első kötetében (1865) az angol, a francia és a német törvényhozást vetette egybe, Gneist pedig az angol közigazgatással foglalkozott (1867 a fő művének megjelenése, de már 1857-ben könyvet írt németül az angol közhivatalnokokról), míg (igaz, csupán 1886-ban) Otto Mayer a francia közigazgatási jogot írta meg németül. Frank Johnson Goodnow az USA-ban írta meg összehasonlító közigazgatási jogát 1893-ban, itt a francia, a német, és az USA-beli közigazgatási jogot hasonlította össze. A franciák részéről Alexandre Laya már 1845-ben feldolgozta anyanyelvén az angol jogot. Műve címe a közigazgatás ismertetését is ígérte, azonban ez csupán az ügyi igazgatásra (és valamelyest az igazságügyi igazgatásra) korlátozódott.

10 A korábbi kiadásokra: Koi: *Évszázadok... i. m.*, 92., valamint Koi: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 214.

11 N. N.: *Concha Győző*, Huszadik Század Honlap, 1927/6. www.huszadikszazad.hu/1927-junius/politika/conchagyozo (2015. 10. 01.). (A forrás nem azonos az 1900 és 1919 közötti *Huszadik Század* című, a Társadalomtudományi Társaság folyóirataként megjelent polgári radikális orgánummal.) A bizonytalan eredetű anyag azon kitétele, hogy Concha a nyilatkozatban önmagát a liberalizmus hívének mondta volna, még elemzésre szorul a későbbi kutatások során. (Itt nyilvánvalóan az Eötvös József-féle nemzeti szellemű liberalizmusra kell gondolni, nem pedig arra, amit a 21. században a politikatudomány e fogalmon ért).

esetlegesen jelölte meg.¹² (Egyébként Conchának ez nem volt sajátossága.) Alapvetően tehát az azokból az adatokból tudunk kiindulni, ahol Concha megnevezi az alapul szolgáló munkák szerzőit. A kismonográfiányi hosszúságú tanulmány egy elméleti (funkcionális)¹³ és egy országismertető részre¹⁴ oszlik.

Az elméleti (funkcionális) rész az alábbi kérdéseket tárgyalja. Centralizáció és önkormányzat;¹⁵ ennek keretében: az önkormányzat a politikai (itt: alkotmánytani és közigazgatástani) írásokban;¹⁶ az önkormányzat fejlődése napjainkban;¹⁷ az európai önkormányzatok Concha nézőpontjából;¹⁸ ennek keretében a főbb témák: az önkormányzat lényege;¹⁹ a szerződéses államelmélet és az önkormányzatok;²⁰ kényszer és szabadság;²¹ a központi kormány és az önkormányzatok viszonya;²² a község létének alapjai.²³

Az országtanulmányok a következőket foglalják magukba. Az angol önkormányzat;²⁴ a francia önkormányzat;²⁵ spanyol önkormányzat;²⁶ belga önkormányzat;²⁷ német önkormányzat;²⁸ orosz önkormányzat;²⁹ magyar önkormányzat.³⁰

A hazai összehasonlító közigazgatási jog, de az általános adminisztratív *jurisprudencia* szempontjából is figyelemre méltó az a tény, hogy e korai, 1869-es mű a spanyol³¹ és az

12 A jogtudomány és ezen belül a közigazgatási jog (valamint a közigazgatástani irodalom) eléggé vegyes képet mutat a hivatkozási jelölések pontossága tekintetében. Ez a kérdés formalizáltan csupán az 1950–1960-as évekre látszik megszilárdulni. Ebben a kérdésben némi támpontot adhat a tudományos minősítés hazai szabályozása (1950. évi 44. tvr.), amely bevezette a kandidátus (CSc) fokozatot, valamint a tudományok doktora (DSc) címet, melyeket először 1953-ban lehetett Magyarországon adományozni. Erre lásd: KÁLLAY István (összeáll.): *Kandidátusi és doktori disszertációk (1953–1975. január 31.)*, MTAK, Budapest, 1978, 3. Valamint általában: LŐRINCZ Lajos: *A tudományos kutatások állami irányítása*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1969, 142., és 243.

13 CONCHA: *A municipalis rendszer...*, i. m., 1–29.

14 *Uo.*, 29–112.

15 *Uo.*, 1–3.

16 *Uo.*, 3–4.

17 *Uo.*, 4–5.

18 *Uo.*, 5–29.

19 *Uo.*, 5–6.

20 *Uo.*, 7–8.

21 *Uo.*, 8–12.

22 *Uo.*, 12–23.

23 *Uo.*, 23–29.

24 *Uo.*, 29–64.

25 *Uo.*, 64–72.

26 *Uo.*, 72–75.

27 *Uo.*, 75–85.

28 *Uo.*, 86–101.

29 *Uo.*, 101–107.

30 *Uo.*, 107–112.

31 A Concha művet e szempontból regisztrálja: Kori: *A közigazgatás-tudományi nézetek...* i. m., 69, 198. lábjegyzet. A kötet mindössze Karvasy Ágoston és Kautz Gyula közigazgatás-tani munkássága esetén említ szórva-nyos spanyol példát: Kori: *Uo.*, 178. és 182. Utóbbi esetben Mariano Roquer 1843-as *Teoría de los gobiernos civiles* című munkáját hivatkozva Kautz. Ezzel szemben a francia közigazgatás korai nagy műveit (Bonnin, Vivien) lefordították spanyolra, illetve jelentős francia szerzők foglalkoztak a spanyol közigazgatási bíráskodással (Ducrocq). Concha arra utal, hogy volt olyan (meg nem nevezett), és a nem francia jogban kissé talán kevésbé járatos francia szerző, akit nem a francia és spanyol önkormányzati rendszer különbözősége, hanem inkább a hasonlósága lepett meg: CONCHA: *A municipalis rendszer...* i. m., 73.

orosz³² közigazgatási jog feldolgozása szempontjából a hazai *Polizeiwissenschaft* korától a Magyar-éráig (1769–1945) – a hazai közigazgatás-tudományt ért külföldi hatásokat feldolgozó kézikönyv tanúsága szerint – gyakorlatilag egyedülálló.

Concha műve elején – kissé epésen – kiemeli a szakirodalom egy olyan ágát, amely pozitívan tekintett a helyi önkormányzatokra.³³ E „kecsegtető képek” piktoraiként Jean de Lolme³⁴ és Ludwig Vincke³⁵ van említve. (Concha aláhúzza, hogy a szóvirágokból nem tűnt ki az önkormányzat belső természete és praktikus értéke.) Jelentős szerzők (Tocqueville, Stein *Verwaltungslehre*-je, Gneist) munkássága a külföldi alkotmányok vizsgálatának említésekor kerül elő. Tocqueville³⁶ az észak-amerikai (USA), Gneist³⁷ az angol állapotokat vizsgálta –

32 Az orosz (cári orosz) közigazgatásra egyedül Concha műve a forrás a hazai szakirodalomban: Kori: *A közigazgatás-tudományi nézetek...* i. m., 69, 198. lábjegyzet.

33 „A politikai iratok áradoztak az önkormányzat dicsőítésében, mint az alkotmány egyik garanciája, mint a politikai élet legjobb iskolája magasztaltatott.” CONCHA: *A municipális rendszer...* i. m., 3.

34 Jean Louis de Lolme (1740–1806) genfi születésű svájci francia alkotmányjogász, aki az angol alkotmányosságot dolgozta fel. Concha feltehetően másodkézből ismerhette munkásságát, mivel fő művének alkotmánytani részében is csak az említés szintjén utal e szerzőre. Erre lásd: CONCHA Győző: *Politika I. Alkotmánytan*, Grill, Budapest, 1895, 298., ahol Montesquieu és Blackstone mellett az államhatalmak elválasztásának híveként említi. De Lolme nézeteinek vélhető elsődleges forrása mindkét esetben franciául és angolul megjelent fő műve: Jean Louis DE LOLME: *Constitution de l'Angleterre, ou état de Gouvernement anglais, comparé avec le forme républicaine, et avec les autres monarchies de l'Europe*, Harrevelt, Amsterdam, 1771. Angol nyelven: Jean Louis DE LOLME: *The Constitution of England, or an Account [=state] of the English Government in which is it Compared with the Republican Form, and Occasionally with the Other Monarchies in Europe*, Spilsbury, London, 1775. De Lolme egyetlen munkája sincs regisztrálva a pesti királyi magyar tudományegyetem (később Concha professzorsága alatt megszaporodott állományú) Államtudományi Szemináriumának könyvei között. Erre lásd összeáll. Krisztics Sándor, Weis István: *Az Államtudományi Szeminárium Könyvtárának szak- és betűrendes katalógusa a Budapesti Kir. Magy. Tudományegyetemen. Dr. Concha Győző egyetemi tanár, szemináriumi igazgató megbízásából összeállították Dr. Krisztics Sándor és Dr. Weis István, Kertész József*, Budapest, 1913, 105–107. (Községi igazgatás és megyei, kerületi igazgatás címszavak). A tanulmány szerzője által birt (elektronikus árverésen 2015 márciusában vásárolt) kötet érdekessége, hogy ún. betanított példány, azaz a könyv minden oldala után egy üres lapot kötöttek, hogy a gyarapodások (tollal) feljegyezthessenek, azaz példányunk az Államtudományi Szeminárium példánya volt. (Ám De Lolme a gyarapodásokban sem fordul elő.) 1913-ig a témában 24 kötet volt: négy angol, három francia, hét német, és tíz magyar nyelvű munka (1918-ig négy magyar kötet a gyarapodás).

35 Ludwig VINCKE: *Darstellung der innern Verwaltung Grossbritanniens*, Realschulbuchhandlung, Berlin, 1815, 163. A mű a nagy német elektronikus katalógusokban nem szerepel, az életrajzok sem említik. Digitalizált formátumban is csupán csak a belgiumi Universiteit Ghent példánya található meg: www.google.hu/search?hl=hu&tbm=p&btn=bks&q=inauthor:%22Ludwig+Vincke+%28Freiherr+von%29%22. Vélhetően a belső igazgatás (belügyi igazgatás) Joseph Sonnenfels-i (1798-ból eredeztethető) koncepciójában fogant. Rendkívüli érdekessége, hogy már 1815-ben (!) egy külföldi állam közigazgatását dolgozta fel. Conchán kívül a mű hazai említéséről nem tudunk. A művet az angol békebírói intézmény lelkes felfogásaként ismerteti, de kissé zavarosnak látja: CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan...* i. m., 548. Sonnenfels koncepciójára: Kori: *A közigazgatás-tudományi nézetek...* i. m., 56. Ludwig Vincke (1774–1844) porosz államtudós és reformer, Heinrich Friedrich Karl Stein minisztere. (Utóbbi nem azonos Lorenz von Steinnel, és nem is vér-, csupán névrokona).

36 Alexis de Tocqueville (1805–1859) politikai filozófus, történész, az amerikai alkotmányt vizsgálta. Alexis de TOCQUEVILLE: *De la démocratie en Amérique I–II.*, Paris, 1835–1840.

37 Rudolf von Gneist (1816–1895) porosz jogtudós, a német közigazgatás-tudomány és összehasonlító közigazgatási jog egyik legnagyobb művelője. Az angol közigazgatási jogról számos német nyelvű alapművet írt. Munkásságára: Kori: *A közigazgatás-tudományi nézetek...* i. m., 81–85.

mutat rá Concha.³⁸ A megoldást Concha bécsi professzora, Stein³⁹ elméletében látja, aki szerint az önkormányzat (önkormányzás) nem csupán emberi jog (!), hanem az állami végrehajtás szerinte kifejezetten helyi ügyekre szorított megjelenési módja, a végrehajtó hatalom része.⁴⁰ Stein művéből fordít egy idézetet a szerző, mikor a szerződéses államelmélet tagadását plasztikusan kívánja bizonyítani: „A képtelenség ily szerződés szükségességét tagadni, – mit különben soha nem akart senki – már maga is megcáfolja az állam szerződésszerű természetét és bizonyítja független létezését.”⁴¹ Másutt Gneist munkásságát felhasználva az angol parish (parochia, egyházközség, szerzőnk a fára szót használja ezek mellett) ínség unióval (éhezést kezelő hatóság) kapcsolatos tagválasztást illetően idézte az alábbiakat saját fordításában: „Ez [az] eljárás nyilván arra szolgál, hogy a községi tagok közt a tanácskozást, kölcsönös felvilágosítást, eleven községi életet megszüntesse, és ezt tökéletesen el is érte.” (Az ínség unióba a beválasztás meglehetősen mechanikus szavazás útján történt.)⁴²

Concha utal Alexandre Vivien⁴³ és Franz Lieber⁴⁴ munkásságára (utóbbi esetben megosztja az olvasókkal az önkormányzati tárgyú angol kötet címét is). Vivien szerint az önkormányzat egyik fajtája a legcentralizáltabb adminisztrációjú, de a nemzetnek felelős kormány is. (Egyebekben Concha *Közigazgatástana*ban Vivien Steinnel és Hauriouval fej fej mellett a legidézettebb szerző.) Liebernél pedig a kormány és az önkormányzat fogalma összemosódik.⁴⁵

Odilon-Barrot⁴⁶ és Dupont-White⁴⁷ tudományos tevékenységét is beveszi Concha műve sáncai közé. Odilon-Barrot – Concha fordítása alapján – az alábbiak szerint vélekedik a közigazgatásról: „A jó vagy rossz közigazgatás nagyon másodlagos az erkölcsi kérdés mellett. Jól vagy rosszul végzik-e a polgárok az ügyeiket [a helyi önkormányzatban], ez mindenesetre fontos, de még fontosabb, hogy ők [maguk] végezzék s intézésük által megtanulják jogukat védelmezni, másokéit tisztelni, és főleg, hogy általa azon méltóságot, önbizalmat, és fér-

38 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 3–4.

39 Lorenz von Stein (1815–1890) a dán uralom alatt lévő Schleswig-Holsteinben született közigazgatás-tudós és közgazdász, a közigazgatástan atyja. Munkásságára: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 86–96.

40 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 4.

41 Uo., 7.

42 Uo., 60.

43 Alexandre Vivien (1799–1854) jogi író, ügyvéd, államtanácsos, a francia közigazgatási jog egyik atyja. Fő műve: Alexandre VIVIEN: *Études administratives*, Guillaumin, Paris, 1845., 514. Munkásságára: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 73–74.

44 Franz (Francis) Lieber (1800–1872) Amerikában élt porosz jogtudós és államtanász. Nevéhez fűződik a Lieber Code (1863), amely a Genfi Konvenció előzményeként funkcionáló hadijogi kódex. Önkormányzati tárgyú Concha által idézett munkája: Franz LIEBER: *On Civil Liberty and Self-Government I–II.*, Lippincott, Philadelphia, 1853. Forrás: <https://archive.org/details/uncivillibertya00liebgoog>

45 CONCHA: *A municipális rendszer... i. m.*, 6.

46 Hyacinthe Camille Odilon-Barrot (1791–1873) jogtudós, politikus, aki főként a centralizáció kérdésével foglalkozott. Műve: Hyacinthe Camille ODILON-BARROT: *De la centralisation et ses effets*, Paris, 1861. Munkásságát Kautz Gyula is ismerte és idézte, erre: KOI: *A közigazgatás-tudományi nézetek... i. m.*, 183.

47 Charles Brook Dupont-White (1807–1878) francia szocialista ügyvéd. Concha Charles Brook DUPONT-WHITE: *L'individu et l'Etat*, Paris, 1856, 350. művét idézi: CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan... i. m.*, 39. Az Államtudományi Szeminárium katalógusa ismerteti egy centralizációval kapcsolatos munkája adatait is: Charles Brook DUPONT-WHITE: *La centralisation. Suite à l'individu et l'Etat*, Guillaumin, Paris, 1861, 370. Erre: KRISZTICS-WEIS: *i. m.*, 33.

fias erőt nyerjék, melyet az embernek a közügyekkel való foglalkozás nyújt.” Concha ehhez hozzáteszi, hogy e gondolat teljes hatása és nagy eredményei akkor lesznek érezhetőek, ha mindez az állami ügyek intézésére is kiterjed, különben jogos annak a francia centralistának a gúnyos (és tegyük hozzá, gonosz) ellenvetése, aki a self-government barátainak azt vetette a szemére, hogy mit várnak kövezéssel, világítással, és utcasepréssel bajlódó emberektől?⁴⁸ Későbbi munkásságában Odilon-Barrot-t olyan szerzőként írja le, mint aki a centralizációt az államhatalom mindenre kiterjesztésével azonosítja, így az önkormányzat mellett „nemes hévvel síkra száll”.⁴⁹ Egyes szerzők (Szentkirályi Móric) szerint a centralizáció az abszolutizmus praxisa. Ennek a 23 esztendőes Concha nagy elmeével azt veti ellene, hogy ő a túlzott centralizációt inkább kommunizmusnak mondaná (1869-ben!), és ezzel nem osztja a „szel-lemdús francia centralista” Dupont-White felfogását, amely szerint a kommunisztikus alapú társadalom a szerencsés társadalom.⁵⁰ Másutt Dupont-White (a német Vinckéhez hasonlóan) az angol grófságokkal kapcsolatban kiemeltnek tekinti a békebírák szerepét.⁵¹

Az orosz helyi önkormányzatokkal⁵² kapcsolatban több forrásra (szerzőre) is utal Concha (az átírásból következően vélhetően német forrás(ok)ból dolgozott), de az általa említett orosz (jog)történészek (Bistram, Isitserics, Kawelin, Samarin) nem azonosíthatók be. Az orosz községetek (*Otschestwo*; nemzetközi szlavisztikai átírásban helyesen: *obsčestvo*, cirill betűkkel: общество) a jogtörténészek különös nemzeti intézményként, az orosz népszellem legbelsőbb természetének megnyilatkozásaként kezelték. Ennek központi fogalma a birtok-közösség, amelytől az egyéni tulajdon szigorúan el van határolva, és ez állítólag egyedül a szláv népeknél fordulna elő. Concha ellenvetése ezzel szemben, hogy minden népnél (rómaiak, germánok, skandinávok) előbb dolgozták ki a köztulajdon fogalmát, és az egyéni (má-gán) tulajdon csak későbbi fejlődés eredménye. Tagadja az orosz és német történész szerzők (Haxthausen) azon feltételezését, hogy a birtokközösség vérségi alapon állt volna. Ennek alapja nem a jövedelem, hanem a család, a „lelkek”, erre épült az orosz adórendszer (*tjaglo*, тягло) is. Azaz ez volt az oka a rigid birtokközösségnek Concha szerint.

4. A MUNICIPALIZMUS CONCHA FŐ MŰVÉBEN

Concha érett korszakában, *Politika (Alkotmánytan/Közigazgatástan)* című fő művében is tere-t szentelt a helyi igazgatás témakörének, bár nyilvánvalóan kevesebbet, mint 1869-es ifjú-kori *contributió*jában. A korai korszakban írott munkával kapcsolatban több esetben is utal-tunk szükség szerint Concha 1895 és 1905 között megjelent kétkötetes *Politikájának* vonat-kozó szöveghelyeire, azaz gyakran az itteni pontos(abb) hivatkozásokból lehetett visszakö-vetkeztetni az 1869-es munka forrásaira, azaz ezen kérdések egy jelentős része az előző feje-zetben már elemzésre került.

48 CONCHA: *A municipális rendszer...* i. m., 27–28.

49 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 221.

50 CONCHA: *A municipális rendszer...* i. m. 28.

51 *Uo.*, 40.

52 A jelenkori orosz helyi önkormányzati rendszerre lásd: RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzati rendszer = szerk. FÁBIÁN Adrián: Válogatott európai önkormányzati modellek*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2012, 71–79.

A kormányzati és a közigazgatási centralizációt megkülönböztető⁵³ Tocquevillettől az alábbi idézet már az 1869-es forrásban is megjelent,⁵⁴ azonban a hozzáfűzött érvelés nélkül. A citátum a következő: „Az ember királyságokat alkot, és köztársaságokat teremt, a község mint-ha egyenesen Isten kezéből származnék.”⁵⁵ Concha szerint azonban mindezt nem igazolta az élet, valamint Észak-Amerika gyarmatosításának története sem. Az északi gyarmatokon a községek nagy határral rendelkeznek, és a határterületek középső sávjában kerítetten helyezkednek el a tanyák vagy tanyacsoportok, és ez alkotja a 3-4000 fős községet (*township*). Megyei szint itt nem alakult ki. A déli gyarmatok ezzel szemben távol eső, szórt tanyákat foglalnak magukban, így a közigazgatási terület megyei, helyi-községi igazgatás esetében nem jött létre. A két terület közötti gyarmatok esetében nagy földterületeket uralnak az északi területekhez hasonló községi szomszédságok. Így erős községi szint alakult ki egy gyengített megyei szinttel együtt. James Bryce 1888-ban írta ezt meg.⁵⁶ Mindezt a későbbiekben Goodnow is megerősítette.⁵⁷ Ezek az USA-beli alakulatok azonban nagyban eltérnek az angol községektől.⁵⁸

A közigazgatás területi tagozódásával kapcsolatban szokásos dichotómia az országos (általános; a franciáknál *générale*) és helyi (részszerű; *locale*) fogalmak alkalmazása. Az olasz Francesco Meucci⁵⁹ szerint az országos és a helyi megkülönböztetést csupán az általános állami közigazgatásban kellene alkalmazni⁶⁰ (véltetően szerinte ez a különös részi közigazgatásban – szakigazgatásban – gondot okozna).

Számos problémát érintettünk már a centralizációval kapcsolatban. A közigazgatás-tani kötet ezeket igen komolyan összefoglalja,⁶¹ de a municipalizmus ismertetése már – az 1869-es munkával ellentétben – szűkebb keretek közé szorul.

5. KONKLÚZIÓ

Összefoglalásul elmondható, hogy a külföldi források ismerete Concha tekintetében már kora ifjúságában kivételesen átfogó volt, gyakorlatilag az összehasonlító közigazgatási jog egyik legkorábbi hazai darabját alkotta meg. Igen figyelemre méltó, hogy a spanyol és az orosz közigazgatási jog hazai megjelenítése gyakorlatilag az amúgy alapvetően, de nem kizárólag közigazgatás-tanász Conchához kötődik. Forráskezelése korai munkájában kissé hektikus, de ez

53 CONCHA: *Politika I. Alkotmánytan...* i. m., 548.

54 CONCHA: *A municipális rendszer...* i. m., 24.

55 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 42., az eredetire: TOCQUEVILLE: i. m., I., 95.

56 James BRYCE: *The American Commonwealth I.*, MacMillan, New York, 1888, 589–562. James Bryce (1838–1922) neves brit jogász, történész, az USA jogtörténetének egyik legmegbecsültebb kutatója.

57 Frank JOHNSON GOODNOW: *Comparative Administrative Law I.*, Putnam, New York, 1893, 165–171. Frank Johnson Goodnow (1859–1939) amerikai jogtudós, francia és német egyetemeken tanult, az USA összehasonlító közigazgatási jogának legnagyobb alakja. Fő művében a francia, a német, és az USA közigazgatási jogát vette össze. Utódai H. B. Jacobini és Ferrel Hedy.

58 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 42–43.

59 Francesco MEUCCI: *Istituto di diritto amministrativo*, Torino, 1879, 158.

60 CONCHA: *Politika II. Közigazgatástan...* i. m., 48.

61 Uo., 218–229.

a korban nem volt másoknál sem feltétlenül másképp a jogtudományban (és a társadalomtudományok egészében sem). Mindezt feledtetni látszik fő művének a mai standardokhoz közelítően pontos hivatkozásai, és a korai munkásságában is kiemelkedő forrásismeret, forrásismertetés és forráselemzés színvonala. Ez még pregnánsabb, ha közigazgatástani, közigazgatási jogi és alkotmányelméleti munkásságát a maga teljességében szemléljük.

A TÖRVÉNY FOGALMA ÉS A JOG-ÖSSZEHAISONLÍTÁS – ETÚD JOÓ GYULA TÖRVÉNYFOGALMÁNAK TÉMÁIRA

A 20. század elején a közjog pozitivista szemlélete nem volt uralkodó irányzat Magyarországon. Joó Gyula azok közé tartozott, akik – elsősorban Laband és Jellinek hatására – így értelmezték a közjogot. A formális törvényfogalom Joó számára lehetővé tette a szuverenitás, az állam és a törvényhozó hatalom kritikai értelmezését. Bizonyos értelemben Joó elmélete a Carl Schmitt nevéhez köthető decizionista irányzat előfutárának tekinthető. A pozitivista törvényfogalom a jog-összehasonlítás előtt is új távlatokat nyitott. Joó szerint a nemzeti jogfejlődés iránya az összehasonlító módszer segítségével határozható meg biztonságosan.

KULCSSZAVAK:

állam, hatalom, ismeretelmélet, megismerés, összehasonlítás, törvény fogalma

• • • • •

I.

Tárgyának és anyagának sajátossága miatt a jogtudomány nem tudja a tudományosság klaszikus követelményeit alkalmazni. A megértés és a bizonyítóerő növelése érdekében azonban régóta használja az összehasonlítás módszerét. Csak az athéni alkotmányról szóló *Arisztotelész*-szöveg maradt fenn, de ebben is vannak nyomai annak a sajnos elveszett nagy munkának, amellyel 158 görög városállam politikai berendezkedését rendszerezte és hasonlította össze. *Montesquieu*-t is a jog-összehasonlítás korai művelőjeként szokás emlegetni. Relative önálló célként a jog-összehasonlítás igénye azonban csak a 19. században merült fel, az első egyetemi összehasonlító jogi tanszék 1831-ben létesült Párizsban, az első összehasonlító jogi világkongresszust pedig 1900-ban rendezték, ugyancsak Párizsban. Volt időszak, amikor a jog-összehasonlítás valóságos mozgalommá szélesedett, ma – hogy *Pulszky Ágost* régi, de érvényes szavait idézzem – „állandó, hű, megbízható kísérője”¹ a tudományos igényű gondolkodásnak. De az a kérdés, hogy mi is valójában a jog-összehasonlítás – tudomány, segéd-tudomány, módszer – általánosan elfogadott választ nem kapott. *Pulszky* szerint a jogból-

1 PULSZKY Ágost: *Bevezetés Sir Maine Sumner Henrik: A jog őskora* című könyvéhez, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó Hivatala, Budapest, 1875.

cselet új iránya.² *René David* hajlik arra, hogy az összehasonlító jognak elsőrendű szerepet kell kapnia a jogtudományban. A jogtudomány ugyanis csak mint egyetemesség létezhet.³

Edmund Husserl óta tudományelméleti alaptétel, hogy az egyetemességre való képesség a tudomány jellemzője, amit azon lehet lemérni, hogy van objektíve megalapozott, tanítható teoretikus anyaga.⁴ Nézőpont kérdése, hogy az összehasonlító jog rendelkezik-e ilyennel. Sokak szerint ugyanis az összehasonlító jog pusztán rendszerezett leírás. *Paul Feyerabend* anarchista metodológiája a sokféleség magasztalásán alapul. Ez nem csak új alternatívák kiötlését ajánlja, de tiltja a régebbiek elvetését is.⁵ Ha erre gondolunk, nem mondhatunk mást: bármi megteszi, az összehasonlítás is egy a történelmileg egymásra következő metódusok között, értéke és szerepe relatív. A történelem, a filozófia és a tudomány bizonyos konstellációkban valóságos egység, más együtt hatásokban pedig semmivé foszlik. Ennek a szerénységnek nem árt a tudatában lenni, ha egyetemes érvényű dolgokról beszélünk. A tudomány tárgyi alapja süppedékeny talaj.

A kritikai ismeretelmélet nagy hatású kortárs alakjaként *Jürgen Habermas* arra mutatott rá, hogy a tudományos megismerés szükségképpen korlátozott, mert egyetlen lehetséges feladata a pozitív tudás lehetőségeinek felismerése és feloldása. A módszer és a művelődés akár egybe is olvadhat. A megismerést a lehetséges megismerés eszközei határozzák meg, az viszont nem tartható, hogy a tudomány azonos lenne a megismeréssel. Ami nem tudomány, az is felléphet a tudományosság igényével, sőt olykor fel is kell lépnie. A lényeg mindenesetre az, hogy a lehetséges megismerés szubjektív feltételeire vonatkozóan létezik önmagában való megismerés. Más szóval: a tudományos vizsgálódást a megismerési érdek kormányozza, ez az érdek építi fel a tudományos kutatás logikáját.⁶ Hasonló elemekre utal *Szabó Imre* fel fogása, aki azt az álláspontot képviseli, hogy a jog-összehasonlítás lehetne tudomány, ha kimutatható olyan önálló cél, amely azzá teszi.⁷ Az összehasonlítás céljaként szokásosan megnevezett „helyes jog” vagy „világjog” eszméje azonban *Szabó* szerint merő formalitás, s önálló célként nem állja meg a helyét. Marxista ideológusként nem meglepő tehát tétele, miszerint az összehasonlító jogtudomány nem önálló tudomány.⁸

Az 1900-as évek legelején *Joó Gyula* nemzeti érzékenységet erősen sértették azok a támadások, amelyek külföldi szerzők részéről a magyar közjog bemutatásának bizonyos rendszerei ellen irányultak. A magyar közjogot nemzeti kultusszá emelő *Timon Ákos* romantikus jogtörténeti munkáit ért külföldi, elsősorban osztrák bírálatok néha nemcsak egy jogi ideológia kritikái, hanem az önálló magyar államiság kétségbevonásai is voltak. *Friedrich Tezner* vagy *Gustav Turba* ítélete szerint magyar állami szuverenitás nem létezik

2 Uo.

3 *René David*: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 23. sk.

4 *Edmund Husserl*: *A filozófia mint szigorú tudomány*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993, 25.

5 *Paul Feyerabend*: *A módszer ellen*, Atlantisz, Budapest, 2002, 87.

6 *Jürgen Habermas*: *Megismerés és érdek*, Jelenkor Kiadó, Pécs, 2005, 10–15.

7 *Szabó Imre*: *A jogösszehasonlítás szocialista elmélete*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1975, 26.

8 Uo., 29.

a közös monarchia rendjében.⁹ A túlzások csatájában az összehasonlítás kiváló eszköznek tűnt a magyar jogintézmények értékének és egyediségének kimutatásához. Joó Gyula úgy érzelki, hogy a külföld szemében a magyar közjogi intézmények idegenből recipiáltattak. Álláspontja szerint azonban „a magyar alkotmány felfogásának eredetiségével, intézményeinek sajátos, a mai európai államokénál nem ritkán értékesebb, de azokénál mindenestre régibb formáival tűnik ki”. Hogy ez kimutatható legyen, „vissza kell menni az egyes közjogi alakulatok keletkezésének időpontjáig, „velük egybevetni idegen államok hasonló alakulatát, látni kell az idegen eszmék és áramlatok térfoglalását”.¹⁰ Az összehasonlító alapon való értékelés tudományos eszköz, amelyet a vizsgálódás céljának szolgálatába kell állítani. A cél – ebben az esetben – az „idegen” és a „nemzeti” elemek elkülönítése és szembehelyezése, majd értéksorrendbe állítása.

Az összehasonlítás célja tehát az az elem, amely az egybevetés pillérei közé a logika és a rendszer ívét kifeszíti. Ha a jog-összehasonlítás nem éri el a rendszer minőségét, akkor nem több, mint esetlegességekből összehordott adathalmaz. Látszólag a jog-összehasonlítás célja formális kategória, lényege, hogy legyen, és tulajdonképpen bármi megteszi. A tudományos anarchizmussal való enyelgést *Feyerabend* megengedhette magának, hiszen anyagát alapvetően a természettudományok területéről vette. Ott el lehet boldogulni a megismerés pszichológiai összetevői nélkül. Az érték- és normatudományok esetében azonban a hit és a legitimitás mozzanatai konstitutív jelentőségűek. E területeken a tartalom nem tehető zárójelbe. A jog-összehasonlítás célja nemcsak forma, hanem tartalom is, így vele kapcsolatban a *helyesség* kérdése mindig feltehető. A hamis feltevésekre alapozott célok itt – ellentétben az egzakt tudományokkal – soha nem vezetnek helyes vagy hasznos tudáshoz, eltekintve persze attól, ha tévelygőknek akarunk útmutatót írni. De ezt *Maimonidész* már megtette. Mind ezt azért hozom szóba, mert a 20. század elején nálunk általában követett jog-összehasonlítási célok helytállóságát illetően alapos kétségek vethetőek fel. *Eckhart Ferenc* nagy vihart kavart értekezésében kimutatta, hogy a magyar közjog nem rendelkezett az egyediségnél, az eredetiségnél és a nemzeti jogérzék teremtő és folyamatos erejének azzal a fokával, amellyel önmagát értékelni és más jogrendszerekkel szembeállítani Trianon után szokásos és elvárt volt.¹¹ Márpedig a magyar jogtudomány ebben az időben éppen azért nyúlt a jog-összehasonlítás eszközeihez, hogy e minőségek kidomborításához találjon viszonyítási pontokat. Talán mondani sem kell, hogy a jogtörténet és az alkotmánytörténet ilyen azonosítása az 1900-as évek elejétől már nem azt jelentette, mint amit *Deák Ferenc* szánt neki jó 40 évvel korábban a „magyar közjog történelmének szempontjából”, azaz a kiegyezést megalapozó és legitimáló jogfolytonosság, s az ezzel összefüggésbe hozható „alkotmányvesztés” elhárítása érdekében.¹²

9 Vö. WLASSICS Gyula: *Alkotmányjogunk védelme – Tezner és Turba ellen*, Budapesti Szemle, 40(1912)/426, 356.

10 Joó Gyula: *A magyar törvény fogalma és jogi természete jogtörténeti és összehasonlító alapon. Első részlet*, Nyomatott Sziládi László Könyvnyomdájában, Kecskemét, 1908, 4.

11 Vö. ECKHART Ferenc: *Jog- és alkotmánytörténet* = szerk. HÓMAN Bálint: *A magyar történetírás új útjai*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1931, 304. skk.

12 DEÁK Ferenc: *Adalék a magyar közjoghoz*, Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865, (Reprint. Utószó és jegyzetek: Kovács István. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.) 170.

II.

A törvény fogalma az antikvitás óta a politikai és közjogi gondolkodás egyik központi kategóriája volt, jóllehet nem lehet eléggé az ókori és a középkori gondolkodás ama különbségére figyelmeztetni, hogy ott a dolgok *valóságos* rendje, itt pedig a dolgok *meghatározott* rendje a törvény. Ott a kozmológia, itt a teológia eszméi uralkodnak. A gondolkodás alapját veszteti a döntő jelentőségű *ontológia* nélkül. Ha ezt belátjuk, nem nevetséges többé *Heidegger* erőfeszítése, hogy minden problémát az ontológia elsőbbségének elfelejtésére vezessen vissza.¹³ A filozófiatörténet tökéletesen meddő szerelmének tűnő kapcsolat korántsem annyira vesztélytelen: nem kevésbé fontos választás felismerését kényszeríti ki, mint hogy valamely jog *önmagában* avagy *létfeltételeivel együtt* érvényes-e? Úgy is fogalmazható ez, hogy a jogban a *normatív* avagy az *ontológiai* elemnek van-e elsőbbsége? *Párizsi* vagy *philadelphiai* stílus szerint rendezzük-e be alkotmányjogi otthonunkat? *Tiszta* elvek vagy *szövevényes* szokások, az értelem vagy az érzelmek szabjanak irányt politikai cselekvéseinknek? A törvény hatalmat *létesítsen* vagy hatalmat *formáljon*?¹⁴

Rögtön idetolakszik persze az a kérdés, hogy nem túlzás-e *Heidegger* vagy más későbbi gondolkodók nagyítójával szemlélni a magyar komparatiztika kezdeteit, hiszen sem időbeli, sem tudományterületi egybeesés nem áll fenn. Igazi hermeneutikai feladat – állítja *Gadamer* – a múltbeli úgy megérteni, hogy az a jelenhez *közvetíthető* legyen.¹⁵ Amikor a múltról beszélünk, nem az általunk nem ismert halottakhoz szólunk, hanem az ő nyelvükön, fogalmaikkal és szókészletükkel a mi kortársainkhoz. A tény mindig az, ami megtörtént, a tény jelentése az a tapasztalat, amelyet szavakba foglalni csak *most* lehet. A hitelességet nem lehet csak a múltban keresni. Egy 15. századi oklevél ismertetésekor nem leszünk soha az az írástudó, aki akkor a formulákat lejegyezte. De történelem sem lenne, ha nem aktuális szellemi képességeink ismernék meg, rendeznék egybe és értelmeznék a megtörtént dolgokat. Történelem csak azért van, mert szubjektum által szerveződik és valójában csak általa létezik. A történelem az a múlt, amit képesek vagyunk a mából áttekinteni. Az „objektív”, szemlélőnélküliségében meghagyott történés nem más, mint a természet ismeretlen tartománya, olyan, mint a felfedezetlen bolygó vagy a nem azonosított baktérium. Magának van, de számunkra nincs. Amikor most olvasom a szöveget, nem kell úgy viselkednem és gondolkodnom, mintha *Joó Gyula* kortársa és kortársa *lennék* a kecskeméti jogakadémián 1908-ban. A múltbeli gondolatokat új életre keltő gondolkodás *kritikus újragondolás*.¹⁶

Jóllehet, a legtöbb akkori magyar közjogászhoz hasonlóan *Joó Gyula* sem ismerteti történelemszemléletének elvi alapjait, de ténylegesen nem áll távol a történelmi idealizmus most vázolt eszméjétől. A törvény fogalmát ugyanis, amivel a történeti és az összehasonlító vizsgálódás tartományát körülhatárolja, *előfeltevésként* kezeli, amelynek tartalmát az aktuális tu-

13 Martin HEIDEGGER: *Sein und Zeit* (15. Auflage), Max Niemeyer Verlag, Tübingen, 1979, 8. skk.

14 Vö. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE: *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht* (2. Auflage), Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1992, 42. skk.

15 Hans-Georg GADAMER: *Igazság és módszer*, Gondolat, Budapest, 1984, 231.

16 Vö. Robin G. COLLINGWOOD: *A történelem eszméje*, Gondolat, Budapest, 1984, 276. skk.

dás alapján adja meg. Bár a törvény történetileg számos alakban lép elénk, azokat felismer-ni és jellemezni a modern törvényfogalom alapján lehet. Ez az alap *Georg Jellinek* formális törvényfogalma, aki egyébként szintén történeti és összehasonlító szemlélettel közelített tár-gyához, így minden bizonnyal több volt *Joó* számára egyszerű hivatkozási pontnál. A tör-vény pozitív jog, a jogi normával azonos értelmű, forrása pedig közömbös.¹⁷ Sőt mi több, a fogalom szempontjából a törvény tartalma is elhanyagolható, minthogy ez az alkotmányos államban értékkel és jelentőséggel nem bír. „Az alkotmányos törvény fogalmi kellékeit a tör-vényhozási formaságok képezik”.¹⁸ Ha lehet, még tudatosabb pozitivistaként beszél *Jellinek* is, s ez azért érdekes, mert ő az alkotmány fogalmát viszont szokásos és szükségképpen tar-talmi elemeivel definiálja.¹⁹ Nála az alkotmány materiális és a törvény formális fogalma egy-más mellett létezik. A magyar közjogtudományban mindenesetre a törvény formális felfo-gása tekinthető uralkodó nézetnek.²⁰

A magyar törvényfogalom különlegessége, hogy hosszú ideje az *állammal* hozzák össze-függésbe. A törvény az államnak és nem valamely alkotóelemének – többnyire a fejedelem-nek – a törvénye. Ilyen természetű törvényfelfogással Magyarországon kívül állítólag csak Anglia rendelkezett. A törvény e fogalmával kapcsolatban azonban több kétely is megfogal-mazható. Így mindenekelőtt az az *Eckhart* által kifejtett tétel,²¹ miszerint a középkori felfo-gásban – ahonnan például *Joó Gyula* is eredezteti a nemzeti jogtudat elemeit – a jog volt az elsődleges, az állam *másodrendű* jelenség és csak eszköze a jog megvalósításának. A törvény jelentősége más volt a középkorban, de később is, mint ma. A törvényhozásnak nem az volt a feladata, hogy jogot alkosson, hanem hogy pillanatnyi jogi szükségleteket elégítsen ki és egyedi intézkedéseket tegyen. A jog a szokásokban, az emberek emlékezetében létezett, nem pedig törvényekben. Az állam nem alkotja és változtatja, hanem érvényesíti és megőrzi a jo-got, de semmiképpen sem áll a jogalkotás élén. *Eckhart* a szokásjog feltétlen elsőbbségével magyarázza, hogy bizonyos törvényeket miért kellett újból és újból megismételni anélkül, hogy nagyobb hatásuk lett volna.²² A szokásjog – mint a jog – tulajdonképpen nem az állam joga, hanem *népjog* a szó intellektuális értelmében: közgazság (*communis iustitia*). *Bónis György* elének tárja, hogy a szokásjogot miként formálta élő rendszerré az *ars dictandi* egye-temes hagyománya.²³ Ha állami törvényt említünk, akkor ezzel nagyon is modern kifejezést használunk, amelynek nem csak más államokban, de Magyarországon sincsenek meg a tá-voli múltba visszavezető előzményei. A törvény régi és modern értelme között nincs töretle-nül felfelé ívelő fejlődési vonal. Legalábbis kétségeket támaszt tehát *Csekey István* jellemzé-se,²⁴ hogy a magyar alkotmányosság az államalakulástól kezdve fennáll, s az alkotmány za-

17 Vö. Georg JELLINEK: *Gesetz und Verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Freiburg, 1887, 228.

18 Joó: i. m., 10.

19 Georg JELLINEK: *Allgemeine Staatslehre* (Fünfte Ausgabe), Verlag von Julius Springer, Berlin, 1929, 505. skk.

20 Vö. CSEKEY István: *Die Verfassung Ungarns*. Danubia Verlag, Budapest–Leipzig, 1944, 66.

21 ECKHART: i. m., 284. sk.

22 ECKHART: i. m., 286.

23 BÓNIS György: *Középkori jogunk elemei*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972, 159. skk.

24 CSEKEY: i. m., 11. skk.

vartalan és egyenletes fejlődés eredménye: *constitutio viva*. A régi jogi műveltség kollektivistája és univerzalisztikus vonásai lehetetlenné teszik, hogy a törvény fogalmát a jogfejlődés leírásában úgy használjuk, mint ma. És azt is, hogy kizárólagos helyi érvényességet tulajdonítsunk neki. Mindez hamis képet kelt a történelmi fejlődésről.

Joó Gyula a jogi hagyományok egybevetése alapján párhuzamba állítja a magyar és az angol jogfejlődést, minthogy szerinte mindkettőben a törvény hasonló felfogása jut érvényre, s mindkettő a kiválóság különleges erényeivel rendelkezik. A korai királyság idején – melynek hatását Joó nem veti el, sőt tudati és érzületi alapnak tekinti – a törvényeket tulajdonképpen a király hozta, pontosabban: ő állapította meg. A mitikus törvényhozó király – mint Nagy Károly, Hitvalló Edward, Szent István – művében helye van mindennek – állítja Eckhart²⁵ –, ami jónak és helyesnek tűnik. A bírói analógiákkal élő angol jogfelfogás a 15. század közepére jut oda – Horváth Barna 1433-ra teszi az időpontot²⁶ –, hogy a törvény nem a király kegyelméből, hanem a parlament hatalmánál fogva (*by the authority of Parliament*) keletkezik. Nálunk Werbőczy idejére már szilárd elvvé, mondhatni kanonizált szokásként megőrizendő szabállyá (*pro consuetudine volumus observari*) lett, hogy törvényt a király és a nép együtt alkot.²⁷ Szinte egy időben áll előttünk két ország törvényhozásának hasonló modellje. Ezt Joó Gyula így is látja, s felfogása a kor uralkodó felfogásának tekinthető. Eckhart azonban kimutatja, hogy az összehasonlítás e közvetlen módja tarthatatlan és pusztá fantáziálás.²⁸ A tények és érvek sokaságából talán elég egyetlenegy kiragadni. Az angol jogfejlődés parlamentarizmushoz vezetett, mert a királyt a nemzet részének tekintette, s ilyen minőségében lett része a parlamentnek, csakúgy, mint az arisztokrácia.²⁹ Ez a különleges és összetett jogkörű testület integráló erővel rendelkezett és fokozatosan vetkőzte le rendies eredetének jegyeit azáltal, hogy az általa megjelenített társadalmi, politikai és gazdasági különbségeket *egy jogi egységbe* olvasztotta. Ebben az időben a magyar alkotmányfejlődés megőrizte, sőt megerősítette rendies vonásait és doktrínává emelte a király és a nemzet kettősségét. A király nem olvadt bele a nemzetbe – bármit is értsünk nemzet alatt –, hanem tőle különböző, vele szemben álló pólus maradt. A két országban más a tagság, a részvétel és a kölcsönösség tapasztalata. Amit a magánjogi kötelékek átélhetővé tesznek, azt nem biztos, hogy pótolni képes a közjog jobb esetben személytelensége, rosszabb esetben miszticizmusa. Nem árt tehát rögzíteni, hogy a hatalom közjogias szemlélete nem feltétlenül magasabb rendű, mint a magánjogi alapokon nyugvó, az pedig végképp nem igazolható, hogy a középkorban a közjognak tényleg meg lett volna az a primátusa, amellyel a romantikus jogtörténet később felruházta. Eckhart egyenesen azt jelenti ki, hogy a középkori embernek nem volt közjogi szemlélete.³⁰ Az tény, hogy a klasszikus hűbéri rendszerekben a hűbérurat és a hűbérest szerződés kötöt-

25 ECKHART: *i. m.*, 285.

26 HORVÁTH Barna: *Angol jogelmélet*, Pallas Stúdió – Attraktor Kft., Budapest, 2001, 9.

27 Vö. KMETTY Károly: *A magyar közjog tankönyve* (Negyedik javított kiadás), Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat, Budapest, 1907, 3.

28 ECKHART: *i. m.*, 300.

29 A(lbert) V(enn) DICEY: *Bevezetés az angol alkotmányjogba*, A Magyar Tudományos Akadémia Kiadása, Budapest, 1902, 35. sk.

30 ECKHART: *i. m.*, 315.

te össze, Kelet-Európában a kötelék viszont inkább személyes jellegű volt, a magánjogi kapcsolat hiánya azonban nem jelenti azt, hogy a személyes kapcsolat közjogi jellegű lett volna. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kapcsolat intézményesületlen, a jogi formák tekintetében kevésbé fejlett, esetleges maradt. A beleegyezés, a hozzájárulás szükségességének megléte vagy hiánya a 21. század alkotmányelméletében vált megkerülhetetlen kérdéssé, és ott vált nyilvánvalóvá, hogy ezek a cselekvési fajták intézményeket kívánnak.³¹ Az ezzel kapcsolatos problémák azonban nem ma keletkeztek, következésképpen valószínűleg nem is orvosolhatóak a ma szokásos eljárás szerint.

III.

Joó Gyula a törvény lényegét az államhoz való viszonyban látja. Az állam a nemzet erejének irányítója, a legfőbb irányítás pedig a törvényhozás.³² Az az állam azonban, amelyet ő a törvényhozás alanyának tart, nagyon is modern képződmény, ily módon a történeti törvényfogalom alapjává csak komoly fenntartások mellett tehető. Az állam tekintélyének ki kellene zárnia minden olyan horizontális szerveződést, amely az állam hatalmi centrumait megkerülve teremt jogokat és köteleességeket, nem is beszélve a hűség monopóliumának felbontásáról. A hűbéri rendben a hűbérúr és a hűbéres közötti hűségi kötelék erősebb, mint a csak közvetetten, szimbolikusan jelen lévő király iránti. A rendi állam látszólag nélkülözi ezt az anarchiát, kérdés azonban, hogy hierarchikus viszonyai államépítő erők vagy az állam elleni támadás csatornái. A hűbériség úgy is felfogható, mint ami pótolni volt hivatott az államhatalom gyakorlásának intézményes biztosítását. A hűbéri viszony kétségkívül partikuláris jellegű az átfogó államhatalomhoz képest, de olyan helyi autoritás mégis, ami hozzátesz valamit az államhatalom kialakulatlan kapacitásaihoz. A birtok mint tényleges hatalom csak addig hatalomforrás, amíg mennyiségi fölényben van más birtokokkal szemben. A fölény elérésében volt – olykor nem is kevés – szerepe az uralkodók egyéniségének is. Max Weber feltárta uralmi tipológiájában a személyiség és az intézményesség sokrétű összefüggését,³³ de azt inkább csak sejtette, hogy a szubjektív és az objektív elem általában a másik rovására érvényesül. Karizmatikus uralom esetén a hatalom intézményesülése vagy még nem következett be, vagy már felesleges. Ernst Kantorowicz alapvető könyvére utalva az a dilemma is megfogalmazható, hogy a hatalom lelke a király két teste közül melyikben lakozik.³⁴ Azt mindenesetre jó emlékezetben tartani, hogy az újkori abszolutista állam előtti államalakulatok nem rendelkeztek a koncentrált hatalom azon mértékével, ami a mai értelemben vett uralmi igények megvalósításához szükséges lett volna.³⁵ Mai fogalmaink alapján elnyomó képes-

31 Vö. Görg HAVERKATE: *Verfassungslehre. Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung*, Verlag C. H. Beck, München, 1992, 38. skk.

32 Joó: *i. m.*, 9.

33 Max WEBER: *Állam, politika, tudomány. Tanulmányok*, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970, 158. skk.

34 Vö. Ernst H. KANTOROWICZ: *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*, The Princeton University Press, Princeton, 1957, 61. skk.

35 Vö. Perry ANDERSON: *Az abszolutista állam*, Gondolat, Budapest, 1989, 22.

ségük korántsem volt hatékony, védekező erejük pedig még ennek is alatta maradt. Eckhart megállapítása szerint az államhatalom nem volt intézményesen biztosítva a birtokarisztokrácia ellen.³⁶ Ugyanígy az alattvalók jogai sem voltak biztosítva az uralkodó jogot meg nem tartó intézkedéseivel szemben. A király ugyanis nem jogokat, hanem *kiváltságokat* adott. A kiváltság természete szerint lemondás valamiről, s mint ilyen, nélküli az erkölcsi emelkedettség tekintélyét. A kiváltság alkuban létrejött jog. A *Magna Charta* elfogadásának ceremóniája – Winston Churchill előadásában³⁷ – igen szemléletesen mutatja meg a királyi hatalom természetét, s megérthetővé teszi, hogy a királyság fogalmától milyen hosszú az út az állam fogalmáig. Azt mindenesetre könnyű belátni, hogy a *Magna Charta* nem a korabeli állami állapotok miatt lett nagy szabadságlevél, de ugyanez a megállapítás érvényes a mi *Aranybullánkra* is. Eckhart szerint az Aranybulla alkotmánytörténetünk nagy rejtélye, amely „a magyar alkotmányfejlődésben csekély aktuális jelentőséggel bírt”.³⁸ De ez nem csak Angliához hasonlítva igaz, hanem a cseh, a lengyel és a német alkotmányfejlődéssel egybevetve is. A rendi korszakban hiányzik „a modern államot jellemző közjogi egység”, sokkal inkább jellemző „a rendek örökös paktálása az uralkodóval”.³⁹ Történeti és összehasonlító értelemben nincs meg tehát a magyar törvénynek az az egyedülállóan szilárd, „legtökéletesebben szervezett állami organumtól”⁴⁰ származó alapja, amely különlegessé tehetné az európai népek jogrendszerei között.

A törvény valamit szabályoz. Meghatároz egy tartalmat, amelyet aztán kötelezővé tesz. A törvény lényegét a *tartalom* és a *parancs* kettőssége adja. A duális törvényfogalom kidolgozása Paul Laband nevéhez kötődik,⁴¹ aki ily módon gondolta a törvényhozási eljárás szakaszait a jogpozitivisták dogmatika számára megragadhatóvá tenni. A törvény létrejötté valóban folyamat, ámde érvényességének – lezárt jogi minőségének – egy pontosan meghatározható időpontban kell bekövetkeznie. A jogi normativizmus logikája szerint lennie kell a törvényalkotás menetében egy olyan mozzanatnak, amely a kötelező erő hatását felszabadítja. Ez a mozzanat voltaképpen független mindattól, ami azt megelőzően történt. Az előzmények szerepe csak annyi, hogy lehetővé teszik a kötelező erő kinyilvánítására vonatkozó parancs kiadását. Ha a törvényalkotás folyamata bizonyos szakaszokon túljutott, a kötelezésre vonatkozó rendelkezés meghozható, függetlenül attól, hogy milyen tartalmat tesz kötelezővé. Joó Gyula – akinek felfogása szerint az alkotmányos államban a törvény tartalma közömbös, egyedül a jellegadó forma, azaz az eljárás bír jelentőséggel – nem véletlenül tette magává a törvénytartalom és a törvényparancs megkülönböztetésén alapuló szemléletet. Jóllehet, Laband a duális törvényfogalom két komponensének nem tulajdonított azonos jelentőséget, hanem következetes pozitivistaként a törvényparancsnak adott logikai és normatív elsőbbséget, de teóriájának bizonyos mértékű átértelmezése Joó Gyula számára megnyitotta az utat

36 ECKHART: *i. m.*, 312.

37 WINSTON S. CHURCHILL: *Az angol ajkú népek története*, Európa Könyvkiadó, Budapest, 2004, 164.

38 ECKHART: *i. m.*, 315.

39 ECKHART: *i. m.*, 320.

40 JOÓ: *i. m.*, 12.

41 Vö. PAUL LABAND: *Deutsches Reichsstaatrecht* (Sechste Auflage), Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1912, 116.

az eredeti hatalmat gyakorló két tényező: a király és az országgyűlés viszonyának magyarázatához. Mindez annak a gyakorlatnak a gondolati eleganciát sem nélkülöző jogi formába öntése, hogy a törvény a király és a rendek egyezkedésének eredményeként jön létre. *Laband* éppen ezt a szerződésszerű törvényalkotási processzust igyekezett kiiktatni. A törvény kezdeményezésének, szövege alakításának, megszavazásának, szentesítésének bonyolult politikai mechanizmusa a *Laband* által javasolt dogmatikai sémában két forma egymásra épülésére egyszerűsödik. *Joó Gyula* értelmezésében az Országgyűlés szövegez, a király kötelező erővel rendel hozzá: szentesít. Mindkét hatalom önálló, eredeti hatalom, a nemzet e két alkateleméből áll, ezek egyikét sem billenthetjük el a másik javára anélkül, hogy az államhatalom egysége és valódi államakaratként való lényege csorbát ne szenvedjen.⁴² A két eredeti és önálló hatalom feltételezése egyben azt is jelenti, hogy az állam nem azonosítható egyik alkotóelemével sem, hanem azokkal szemben álló külön jogalany. A törvény úgy lesz az állam akarat, hogy a király és a nemzet akarata.⁴³ A kétféle akarat a törvényhozás menetében mintegy elkülönül egymástól, de aztán az érvényes törvényben újra egymásra talál. Így jön létre az az eszmei egész, ami az állam lényege. Erről a közjogi konstrukcióról állítja *Joó* – a korabeli közjogi gondolkodás tartósan fő irányát követve⁴⁴ –, hogy az másutt nem, csak nálunk volt meg. Megjegyzendő azonban, hogy *Joó*hoz hasonló felfogást képvisel *Jellinek* is, de mégis azzal az eltéréssel, hogy nála a törvény két mozzanata csak logikailag különíthető el, a gyakorlati jogalkotásban az uralkodó is és a törvényhozó képviseleti szerv is belefolyik a törvénytartalom megállapításába csakúgy, mint a törvénytartalom kiadásába.⁴⁵ *Laband* esetében ellenben a törvény lényege a törvénytartalom, azaz a tartalom kötelező erőre emelése, szankcionálása, amely a monarchia kizárólagos joga, mert ő az egységes és oszthatatlan államhatalom hordozója.⁴⁶ Találóaan állapítja meg *Concha Győző* erről a teóriáról, hogy nemcsak pozitivista, hanem materialista is, minthogy az államhatalom egységét csak fizikai értelemben bírja elképzelni.⁴⁷ Ez bizonyos értelemben érthető is, hiszen a német közjog még a 19. század második felében is jó ideig „államtalan közjog” volt. Ennek egyenes következménye viszont, hogy *Laband* felfogásában semmiféle hatalommegosztásnak nincs helye. *Jellinek* vagy *Joó* törvényfogalma viszont nem zár ki kategorikusan mindenféle hatalommegosztást, jóllehet annak kevésbé intézményes, inkább – ahogy *Concha* mondja⁴⁸ – lélektani formái jöhetnek szóba.

Joó Gyula törvényfogalma – akárcsak *Labandé* vagy *Jellineké* – az alkotmányos monarchia törvényfogalma. Más elvek szerint szerveződő államban – például parlamentáris berendezkedésűben – használhatatlannak bizonyul. Angliában a törvény ilyen felfogása teljességgel alkalmatlan lenne a joganyag rendezésére. A magyar változat és a német felfogások között az

42 *Joó: i. m.*, 19.

43 *Joó: i. m.*, 20.

44 Vö. TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország közjoga* (Harmadik kiadás), Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 286. skk.

45 Vö. JELLINEK: *Gesetz und...*, i. m., 318.

46 Vö. LABAND: i. m., 117.

47 CONCHA Győző: *Politika. I. kötet – Alkotmánytan* (Második kiadás), Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1907, 310. sk.

48 Vö. CONCHA: i. m., 297.

a különbség, hogy az utóbbiak az alkotmányos monarchia logikáját következetesebben fejezik ki, míg a magyar az alkotmányos monarchia rendiesebb feltételeihez igazodik. De a különbség a közjogi tradíciók egészen modern rendszerezését adó kategóriákkal is leírható,⁴⁹ s ekkor az a helyzet, hogy a német törvényfogalom a hatalmat *megalapozó*, míg a magyar a hatalmat *formáló* hagyomány körébe sorolható.

IV.

Joó Gyula értelmezése szerint az állam a reális világban mindig „valamelyik életnyilvánulásában, azaz törvényhozó, végrehajtó vagy a bírói hatalom terén való érvényesülésben jelenik meg”.⁵⁰ A hatalom megjelenési formái azonban szerinte nem egyenértékűek. Ez a döntő oka annak, hogy Joó közjogi rendszerében az intézményesült hatalommegosztásnak nincs helye, noha a teóriának nem olyan elvi elutasítója, mint például *Laband*. A törvény a legfőbb állami akarat, a törvényhozó hatalom mindenható, s az állam tulajdonképpen maga dönti el, hogy hatalmát milyen formában gyakorolja, törvényhozásként, végrehajtásként vagy bírászkodásként jelenjen-e meg. Joó nézete közel áll *Nagy Ernő*éhez – *Laband* első magyarországi követőjéhez –, aki azt az álláspontot képviselte, hogy az államhatalom azért főhatalom, mert oszthatatlan, ez azonban nem zárja ki, hogy különböző alakzatokban mutakozzon.⁵¹ Az állam hatalmának oszthatatlanságát fejezi ki az is, hogy törvény formában dönt arról, miként nyilvánuljon meg. Ebből viszont Joó Gyula számára a törvényhozás minden más állami életjelenség felett álló minősége következik. Így jut arra, hogy „az államnak a törvény általi megköötöttségéről tulajdonképpen nem beszélhetünk”.⁵² A törvényben a teljes állami akaraterő fejeződik ki, benne a szuverén hatalom ölt alakot. Ezért ott, ahol nincs külön alkotmányozó hatalom, a törvényhozó állapítja meg az állam alkotmányát is.

A törvényt nem tartalma, hanem a rá megállapított forma miatt tekintjük törvénynek. Ha a tartalom közömbös, akkor a benne kifejeződő állami akaratot is feltétlennek és fokozatok nélkülinek kell felfogni. A formai és az akarati elem ilyen találkozása hozza létre a *decezionista* jogszemléletet. E szemlélet követésére a jogpozitivizmus általában titkolt hajlandóságot szokott mutatni, erre utaló jeleket Joó Gyulánál is fel lehet lelteni. Azt állítja, hogy a törvény mindenre kiterjedhet, mindent működési körébe vonhat, s mindebből az a következtetés adódik, hogy az állam saját magának a jövőre nézve nem állíthat fel abszolút korlátokat.⁵³ A törvényben rejlő állami akarat mindig a legerősebb, ennek elvitatása egyenértékű lenne a törvény érvényességének megkérdőjelezésével. Az akarati elem súlyát még radikálisabban hangsúlyozza *Jellinek*, aki azon az alapon, hogy az állam akarata mindig ugyanaz az intenzitású akarat, függetlenül attól, hogy milyen jogi formában jelenik meg, a jogforrá-

49 Vö. Christoph MÖLLERS: *Verfassunggebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung* = Hrsg. Armin von BOGDANDY: *Europäisches Verfassungsrecht*, Springer-Verlag, Berlin–Heidelberg–New York, 2003, 4. skk.

50 Joó: i. m., 25.

51 Vö. NAGY Ernő: *Magyarország közjoga – Államjog* (Második átdolgozott kiadás). Az Eggenberger-féle Könyvkereskedés Kiadása, Budapest, 1891, 159. skk.

52 Joó: i. m., 25.

53 Vö. Joó: i. m., 47. sk.

sok kategorizálását is értelmetlennek tartja. Az állam akarata nem „gyengébb”, ha rendeletben mutatkozik, és nem „erősebb”, ha törvényben. A jogforrások megkülönböztetésével valóban csak kibocsátóikat különböztetjük meg.⁵⁴ A törvényhozó hatalom korlátozása érdekében sem jogi, sem politikai biztosítékok nem emelhetők, mert ehhez a garanciában kellene megjelennie a legerősebb akaratnak, ez pedig azt jelentené, hogy a biztosíték már nem biztosíték. A decizionista szemlélet filozófiája nyílt vagy látens forrása *Nietzsche* kategóriája a *hatalom akarásáról*. A dolog természete szerint a hatalom akarása mindig abszolút.

Laband és *Jellinek* hatása *Joó Gyula* jogszemléletére és törvényfogalmára kétségtelen. A magyar szerző a nemzeti tradíciók keretei között értelmezte a két nagy német közjogász gondolatait. Lehetséges azonban olyan szellemi magatartás is, amely a pozitivista gondolkodásmódból éppen a hagyományok elvetésére jut. Ezt az utat járta *Carl Schmitt*. Őt a pozitívizmus nem a hagyományok szelíd ápolására indította, hanem ellenkezőleg: az értékek átértékelésére. *Schmitt* is feltételezi, hogy az államhatalomnak a legerősebbnek kell lennie, de a hatalom az ő felfogásában nem absztrakt tartalma a törvénynek, hanem *konkrét képesség: potestas*.⁵⁵ A legfőbb hatalomnak abban a helyzetben kell lennie, hogy döntéseket hozhasson a politikai lét módjáról és formájáról, vagyis, hogy magát a politikai létet képes legyen meghatározni.⁵⁶ Az állam hatalma nem egyszerűen abszolút hatalom, hanem totális hatalom. Az államban és jogi intézményeiben az a politikai erő van jelen, amelyik képes dönteni és „biztos kézzel bánni a politikai monopóliumával”.⁵⁷ Az állam hatalma összefüggő és folyamatos egzisztenciális döntések sorozata, függetlenül attól, hogy törvényi formában vagy azon kívül jelenik-e meg. Az államhatalom nem ismerhet esetlegességeket, mert a hatalomra törő akarat megingása magát a hatalmat és a politikai egységet oldja fel.⁵⁸ A jog-összehasonlítás tehát arra is alkalmassá tehet, hogy felismerjük: nincs ártalmatlan világnézet, akkor sem, ha mi magunk ártalmatlanok vagyunk.

54 Vö. JELLINEK: *Gesetz und...*, i. m., 249.

55 Carl SCHMITT: *Verfassungslehre* (Sechste Auflage), Duncker & Humblot, Berlin, 1983, 9.

56 SCHMITT: i. m., 75. sk.

57 Cs. Kiss Lajos: *Egy keresztény Epimétheusz. Utószó Carl Schmitt: A politikai fogalma című művéhez* = Carl Schmitt: *A politikai fogalma*, Osiris – Pallas Stúdió – Attraktor, Budapest, 2002, 277.

58 SCHMITT: *A politikai...*, i. m., 30.

FERENCZY ÁRPÁD ÉS AZ ÖSSZEHAISONLÍTÓ MODERN ÁLLAMTUDOMÁNY¹

A magyar közigazgatás-tudomány művelője, Ferenczy Árpád (1877–1930) összefoglaló, rendszerező tanulmányt készített, hogy nemzetközi eseteken, elemzéseken keresztül megismerhessük a 19. századi modern államintézményeket. Komparatistikai módszerének segítségével megérthetjük a modern állam életjelenségeit, az ún. „modern állam tudományát”.

KULCSSZAVAK:

államintézmények, közjog, összehasonlító államtudomány, politika

• • • • •

1. BEVEZETÉS

Ha a magyar dualista kori közjogtudomány területén vizsgálódunk, akkor elsősorban olyan neves kutató jogtudósokat kell megemlítenünk, mint Concha Győző, Schvarcz Gyula, Kmetty Károly, Ferdinándy Geyza vagy Tomcsányi Móric. Az akkor még kialakuló összehasonlító közjogtudomány kevésbé ismert, ámbar a tudományos élet számára mégiscsak megkérdőjelezhetetlen tekintélyű szereplőjének számító Ferenczy Árpád szintén maradandó munkát írt, akkor is, ha a későbbi tudományos karrierje kevésbé volt látványos, mint az előbb említett kollégáié.

Ferenczy Árpád *A politika rendszere* című könyvének címéből kiindulva az írásomban először arra az alapvető kérdésre keresem a választ, hogy mely tudományterületen vizsgálódik az író. Ennek okán szükség van a korabeli tudományos kategóriák ismertetésére, hogy a cím alapján egyáltalán értelmezhesük a tanulmány tartalmát.

Általánosságban elmondható, hogy 1867-től kezdve a tudományok művelésére és oktatására kedvező hatást gyakoroltak az akkori politikai és társadalmi körülmények. A rohamos fejlődés nemcsak a természettudományokat jellemezte, hanem a társadalomtudományok terén is érződött. A modern értelemben vett tudományosság tulajdonképpen ekkor jelent meg

¹ A kifejezést ebben a formában maga Ferenczy Árpád használta, ezért eredeti formájában hagytuk.

a társadalomtudományok több ágában, így a „politikában” is.² A kiegyezést követően a „politika” mint tantárgy két elméleti nézőpontból volt megközelíthető: az alkotmánytani, illetve a közigazgatás-tani szempontból.³ Ferenczy Árpád az 1900-as évek elején is ezen értelmezési kereteken belül vizsgálta az állam működését az előbb említett könyvében. Az ilyen értelemben felfogott „politika” tudományos vizsgálata (főként a nagy hazai egyetemi tanszékek révén) ebben az időszakban élesen elvált a napi politikai küzdelmekre fókuszáló egyéb szakirodalomtól.⁴ Ebben a magyar gyakorlat nem tért el jelentősen a nyugati mintáktól.

A dualizmus kori Magyarország politikatudósai leginkább államtani politikaelméletekről írnak. Ők voltak azok a 19. század végi gondolkodók, akik még nem a közvéleményről, a népről, a vitakultúráról, továbbá a politikusi személyiségekről, s a politika intézményes és érzelmi aspektusairól értekeznek, hanem alapvetően az államról, mint olyanról. Később azonban ez is megváltozik, és a nem államtani politikaelmélet lesz a kutatások súlypontja.⁵ De ez már egy másik téma.

Ez is magyarázatul szolgál arra, hogy a politikatudomány, az államtudomány és a jogtudomány elválasztása teljes mértékben indokolt. E szemléletmód abból indul ki, hogy az ugyanazon jelenségek különböző oldalait vizsgáló tudományágak egyformán értékesek; az általuk nyújtott ismeretek összekapcsolása, egyoldalúságaik kiküszöbölése a gyakorlati alkalmazó vagy fölhasználó dolga.⁶

Tény, hogy a tudományos kutatások és a tudományos ismeretek közvetítése területén elkerülhetetlenek az átfedések; hiszen bizonyos társadalmi jelenségek több tudományág vizsgálódásának tárgyát, illetve bizonyos ismeretek több tudományág tartalmát képezik. Másrészt minden társadalomtudományt rokontudományok sokasága vesz körül, ahol a kutatás a rokontudományok eredményeinek a vizsgálatára áttérjed, azokat nem veszi adottnak, hanem kritikailag fölülvizsgálja. Elmondható tehát, hogy a társadalomtudományok területén gyakoriak a több tudományágat érintő, ún. interdiszciplináris kutatások.⁷

Ferenczy is ezzel kezd bele munkájába, azaz lefekteti elsődleges alaptételét, miszerint szükséges „*elhatárolni tudnunk a politika tudományát egyéb oly tudományoktól, melyeknek tárgya szintén az állam s annak jelenségei.*” Majd azzal folytatja, hogy a tudományok közötti különbségtétel keresztülvihető azok céljainak meghatározásával. Így elmélete szerint az állambölcsészet az állam mivoltát kutatja, a politika ezzel szemben egyes államintézmények összehasonlítására és bemutatására törekszik.⁸

Amennyiben a fentiekre, illetve kizárólagosan a címben foglaltakra hagyatkozunk, azzal a feltételezéssel élhetnénk, hogy Ferenczy egyértelműen a politikatudomány területén alkot-

2 ARCZT Ilona: A „Politika tudományok” oktatása a Budapesti Egyetem (ELTE) Jogi Karán és elődintézményeiben, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 77.

3 Uo., 87.

4 CSIZMADIA Ervin: Beszámoló – A magyar politikatudomány tradíciói (OTKA-azonosító: 69072) keretében végzett kutatómunkáról, 2010, 6.

5 CSIZMADIA: i. m., 9.

6 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös Kiadó Kft., Budapest, 2014, 30.

7 SZILÁGYI: i. m., 30.

8 FERENCZY ÁRPÁD: *A politika rendszere*, Politzer-féle Könyvkiadó-vállalat Kiadása, Budapest, 1905, 1.

ta meg művét. Azonban első olvasás után már megbizonyosodhatunk arról, hogy e tárgykörben inkább egy összehasonlító modern államtudományi kötetet tartunk a kezünkben. Ezt megpróbálják bebizonyítani a következő okfejtések is.

2. FERENCZY ÁRPÁD ÉLETÚTJA

Mielőtt elmélyednénk a könyvelemzés további részleteiben, ismerjük meg jobban szerzőjének az életútját. Ferenczy Árpád neve ugyanis manapság sokak számára ismeretlenül hangozhat. Ez nem meglepő, hiszen a kutatásom során is azt tapasztaltam, hogy a vele kapcsolatos bibliográfiai adatok igencsak szegényesek, felületesek, illetve néha elnagyoltak. Ez ösztönzött a részletes elemzésre, amelynek során elmélyülhettem az – első pillantásra is – tapasztaltnak tűnő író izgalmas szakmai élettörténetében. Izgalmas, hiszen könyvtárosi pályakezdése után egyetemi tanárnak nevezték ki, majd haditudósítónak szerződött, utána pedig buddhista szerzetesi életet választott. Tapasztalt, mert Győrből, szülővárosából, 1901-ben Budapestre, majd Sárospatakra költözött, végleges lakhelyéül pedig Indiát, Ceylont választotta 41 évesen.

Ferenczy 1877-ben született, és már egészen fiatalon, 25 éves korában elkezdett publikálni, és idővel könyvek egész sorát adta ki.⁹ Első könyve a század elején, 1902-ben jelent meg *A nemzetközi választott bíróságok múltja, jelene és jövője* címen.¹⁰ *A politika rendszere* című könyve is korai kutatásai közé sorolható. Ezt a munkát 1905-ben, Tisza István első kormányzásának végén adták ki, azaz az 1905–1906-os magyarországi belpolitikai válság előtt.

Könyvét joghallgatóknak szánta, akik számára megismerhetővé akarta tenni hazájuk államintézményeit a további céllal, hogy azt könnyebben összevethessék más államok megfelelő intézményeivel.¹¹ Ez első műve volt abban a tekintetben, hogy a közjogi elemek részletes összehasonlítását vizsgálta, azonban nem az utolsó, amely ezzel a jogterülettel foglalkozott.

Ilyen további közjogi elemző munka volt például *Az angol parlamenti szólásjog és fegyelem történeti fejlődése és jelen állapota (1547–1914)* című könyve, amely az angol jogintézményeket tanulmányozta.¹²

Ferenczy közjogi munkásságából arra következtethetünk, hogy a polgári demokrácia eltökélt híve volt.¹³ A kutatásaiban azonban – a közjog mellett – a magánjog vizsgálata is erőteljes szerepet játszott. Ezt is természetesen nemzetközi térben elemezte. Ilyen témában jelent meg például 1918-ban a *Honosság, illetőség és lakóhely a nemzetközi magánjogban*, illetve 1911-ben *A nemzetközi magánjog kézikönyve* című munkája.

9 Főszerk. KENYERES Ágnes: *Magyar életrajzi lexikon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967.

10 FERENCZY Árpád: *A nemzetközi bíróságok múltja, jelene és jövője*, Szerzői kiadás, Budapest, 1902.

11 FERENCZY: *A politika...*, i. m., VII.

12 FERENCZY Árpád: *Az angol parlamenti szólásjog és fegyelem történeti fejlődése és jelen állapota (1547–1914)*, Szerzői kiadás, Budapest, 1914.

13 Főszerk. KENYERES: i. m.

1902-ben a budapesti könyvtárosi munkáját feladva,¹⁴ jogakadémiai tanári állást vállalt Sárospatakon, ahol 1904-ben megírta *A politika rendszere* című tankönyvét. 1903-ban a kolozsvári egyetemen, majd 1909-től Budapesten szerezte meg az egyetemi magántanári címet.¹⁵ Jogi tanulmányai után olyan jogterületen végzett kutatásokat, amely már csak az Osztrák–Magyar Monarchia többértű, komplex államigazgatása miatt is egy nagyfokú rendszer-átlátást és rendszerező gondolkodást igényelt. Ehhez minden bizonnyal hozzásegítette az Országgyűlési Könyvtárban eltöltött egyévnnyi könyvtárosi munka.

Azon kevesek közé tartozott, aki a magasfokú előkészülést kívánó és emiatt nálunk akkor kellő megbecsülésnek örvendő nemzetközi jog tanulmányozásának is szentelte idejét. Nemzetközi jogásként pedig az idegen nyelvek mestere és művelője is. Jelentek meg német, angol és francia nyelvű írásai is (Timotheus Thümmel und seine Ameisen, Berlin-Grunewald Verlagsanstalt Hermann Klemm AG, Berlin, 1923; *Kunala an Indian fantasy*, London, 1925; *Revue d'économie politique*; *Archives d'anthropologie criminelle*, Athenaeum, 5. kötet 4. sz., Budapest, 1896¹⁶).

Nyelvi jártasságát kiválóan tudta kamatoztatni *A politika rendszere* című könyvének kutatása során is. Szakirodalom tekintetében így releváns, külföldi forrásokra és kutatásokra támaszkodott. Szükség is volt erre, ugyanis könyvében a kor addigi tudásanyagának összefoglalására vállalkozott. Tette mindezt úgy, hogy a társadalomtudomány berkein belül használta az adott terminust, de ami még ennél is fontosabb, hogy jogásként lényegre törő és világos megfogalmazásokkal értette meg olvasóival a legalapvetőbb működési mechanizmusokat, illetve intézményeket.

3. ELEMZÉS

Ferenczy – egyetemi tankönyv lévén – széles körű általános ismeretanyagot állított össze, amely akár a tanuló, akár az olvasó számára is hasznos lehetett az alapműveltségük elsajátításához. A könyv hivatkozási alapját leginkább az elismert tudósok, filozófusok elméletei adják. Ferenczy nemcsak interpretálja a különböző elméleteket, hanem értékeli is azokat, adott esetben kritikát is megfogalmaz.

Az író Arisztotelész, Machiavelli, Bodin, Hobbes, Montesquieu, Rousseau, Tocqueville, Mill, Concha és mások művein keresztül visz közelebb a kutatás teljes ismeretanyagának feltárásához.¹⁷ Angol, német, francia tudósoktól merít, nem elfeledkezve a magyar tudományos élet kiemelkedő alakjairól, akik a politikaelmélet meghatározó egyéniségei voltak akkor (Eötvös, Schvarcz Gyula, Kautz, Concha, Kuncz).¹⁸

A politika rendszere című művének vizsgálati helyszíne leginkább Európa, de foglalkozik az Amerikai Egyesült Államok alkotmányával, államhatalmával, működésével is. Más

14 Addig ugyanis Ferenczy az Országgyűlési Könyvtárban dolgozott.

15 Főszerk. KENYERES: *i. m.*

16 *Uo.*

17 FERENCZY: *A politika...*, *i. m.*, 8–11.

18 *Uo.*, 12–13.

államokra vonatkozó információk csak említés szintjén merülnek fel (pl. Kanada, Ausztrália, Afrika). Mindez széles látóköréről és tájékozottságáról tesz tanúbizonyságot, amelytől a komparatív kutatása igényes, térben pedig kiterjedt lesz. Mindamelllett, hogy tematikusan felépített, átgondolt, logikus gondolatvezetésen keresztül tagolt ismeretanyagot kapunk, egy minden elemében alaposan kidolgozott műről is beszélhetünk.

Témakörök szerint rendszerezi és sorolja be az államokat. A bevezetés után öt részre tagolja a tartalmi részt, melyekben a következőket definiálja, illetve körüljárja: az állam fogalmát; az állam formáját; az állam törvényhozó hatalmát; az állam végrehajtó hatalmát; az állam közigazgatási feladatait. Ezen részeket pedig kategorizálja is, mint Általános államtan, Alkotmánytan I. rész, Alkotmánytan II. rész, Közigazgatástan I. rész, Közigazgatástan II. rész,¹⁹ ezzel is átláthatóvá téve a jogtanulónak szánt (tan)könyvet. Az összehasonlítást pedig nem az egymást követő országok sorrendjében valósítja meg, hanem a könyv különböző fejezetein, témakörein belül. Ettől lesz valóban komparatív a vizsgálata.

Választott módszertanát Ferenczy azzal indokolja, hogy nem lehet mindig a külföldi minta alapján eljárni. Szerinte a nyugati nemzetek – a tételes államjog keretében – az egyes belföldi intézményeket hasonlítják össze más államok tételes államintézményeivel, az elméleti államtan elveivel. Ezeket lényegesen egyszerűbbnek tartja. Az ehhez hasonló módszert alkalmazza egyébként a francia Esmein *„Elements du droit constitutionnel français et comparé”*²⁰ című könyvében. Ferenczy azonban ettől eltérőnek ítéli meg a magyar közjog rendszerét. Sajátos közjogról ír, amely a nyugati államjogoktól nagymértékben elüt, ezért a magyar összehasonlítás esetében az államok tételes államintézményeit külön, önálló rendszerbe, a politikának az elméleti rendszerébe illesztve kell görcső alá venni.²¹

Ferenczy maga is jog-összehasonlításra hivatkozik, mikor ezzel vezeti fel könyvét: „A könyv ezen kitűzött célja érdekében lehetetlen volt mellőzni az összehasonlító államjog tételes anyagát, melyet egybe kellett olvasztani a tulajdonképpeni *politika*, az *elméleti államtan anyagával*”.²² Tehát ennek mentén törekszik minél bővebb tudást átadni alkotmányjogi, közigazgatás-jogi területen.

Sok esetben ügyesen csempészi bele a témakörök általános meghatározása után az egyes országokra vonatkozó sajátosságokat. Azonban az is szembetűnő, hogy más esetekben kiemel egy-egy államot és azt elemzi adott fejezeteken belül. Az államforma fejezetben például külön-külön taglalja a modern Belgium, illetve az ókori Róma vagy éppen Spárta alkotmányát. Kérdés az, hogy ennyire eltérő háttérű és korú államokat mennyire lehet egyáltalán összehasonlítani.

Ferenczy szándéka nem pusztán egy leíró tanulmány elkészítése volt, hanem inkább az, hogy általános igazságokat és úgynevezett elveket is megállapítson a természettudományi vagy induktív módszer segítségével. Ezáltal a kutatást először a jelenségek ismétlődéséből

19 FERENCZY: *A politika...*, i. m., VIII–XII.

20 Adhémar ESMEIN: *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 1899, újra kiadva: Éditions Panthéon-Assas, Párizs, 2001.

21 FERENCZY: *A politika...*, i. m., VI–VII.

22 Uo., VII.

állítja fel, általánosít, s elvképet, igazságképet állít fel.²³ Mindamellet deduktív módszert is alkalmaz, amely esetében a lényegét kiemeli, majd a lényegest a mellékeستől elválasztja, és okozati kapcsolatot állapít meg.²⁴ Tudományos mű lévén szempontként határozza meg, hogy „A politika, mint a legbonyolultabb társas jelenségeket vizsgáló tudomány, természetesen legkevésbé nélkülözheti a hypothesiseket s kutatásaiban segítő eszközül túlnyomóan egy-egy előzetes, minden valószínűség szerint helyes feltevést használ, szóval a deduktív módszert alkalmazza.”²⁵ Ezenkívül pedig a történeti módszer használata sem kerüli el a szerző figyelmét, amely a politikai analízisre tekintettel sem megkerülhető. A kutatás során ugyanis a történelem által nyújtott igazolások állnak rendelkezésre, eszközei anyagát túlnyomóan a történeti tapasztalatokból meríti.²⁶

Ferenczy egy elemi – jelenleg is mértékadó – tényre is felhívja a figyelmet könyvében, a tudomány elméleti megalapozottságának fontosságára. Elgondolkodtató kérdésnek tartja azt, hogy kereshető-e összefüggés a gyakorlati értelemben vett (és az ő felfogásában is szereplő) politika és az elméleti politika, azaz a tudomány között. Egyes vélekedések szerint a problémakör tudományos megközelítése, illetve létjoga nem értelmezhető. A gyakorlati politika ügyességet, rátermettséget jelent, melyet egzakt módon tanítani nem lehet. Azonban az elméleti politika célja nem határozható meg abban, hogy kizárólagosan gyakorlati politikusokat neveljen és készítsen elő. Másrészről pedig „szükség van egy oly tudományra, mely a gyakorlati politika igényeitől függetlenül, minden célzatosság nélkül összefoglalja az államélet konkrét jelenségeit, kutatja ezek okait, összefüggéseit s kijelöli ezek fejlődési irányait.”²⁷

4. ÖSSZEFOGLALÁS ÉS KONKLÚZIÓ

Összefoglalóan elmondható, hogy Ferenczy könyve összehasonlító alapon „a modern állam életjelenségeit vizsgálja, modern államintézményeket taglal”. Ily módon szemlélteti a modern államtudomány főbb körvonalait, az állambölcsekedés és a gyakorlati államélet jelentősebb elveit és problémáit fejtegeti.²⁸ A szerző azt állítja, hogy nemzetközi összehasonlítás nélkül csak felületes és általános tudásra teszünk szert. Mindazonáltal, ha megismerjük a hazai államjogunkat, az általános államelméleteket, még nem leszünk tisztában az ezeken alapuló és azokat igazoló más állambeli intézményekkel.²⁹

Ferenczy törekedett a politikai elméleteket és a megfelelő tételes államintézményeket egymással szerves kapcsolatba, összefüggésbe hozni. Ezen felhalmozott tudást, illetve a kor addigi ismeretanyagát pedig egy kötetben összefoglalóan rendszerezte, amely nemcsak az akkori jogtanulóknak szolgált szakirodalomként, hanem a jelenkor egyik értékes, komparatistikai forrásanyagává is vált.

23 Uo., 6.

24 Uo.

25 Uo., 6.

26 Uo., 6–7.

27 Uo., 3–4.

28 Uo., V–VI.

29 Uo., VII.

Megfelelve a kor akkori felfogásának, miszerint a „politika” két aspektusból (alkotmánytan, közigazgatástan) vizsgálható, Ferenczy kutatása során e téren is a teljességre törekedett. Mindamellett a „közigazgatási politika” kritériuma is érvényesül művében, azaz az összevetés, a jobb megoldásra való törekvés. Ezáltal pedig az értékelés szemszögéből is vizsgálat alá veszi a közigazgatás szervezetét és működését.³⁰

Végezetül az író egy gondolatát tenném írásom fő üzenetévé, melyre alapozva a könyvet is írta: *„A tudományos politikai mű, még ha tekintettel is van a gyakorlati politika kérdéseire és szükségleteire, nem napi vagy pártérdekeket tart szem előtt, hanem egyetlen célja, hogy a tudomány addigi álláspontját saját tudományos vizsgálódásának eredményével előbbre vigye, fogalmakat tisztázzon, általános igazságot állapítson meg.”*³¹ Ha pedig ezt összehasonlító módon teszi a kutató, minden bizonnyal eredményes vizsgálatot végez, vélhetően újszerű tézisek megállapításával.

30 ARCZT: *i. m.*, 87.

31 FERENCZY: *A politika...*, *i. m.*, 7.

Király Andrea

KOINNOVÁCIÓ A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEMEN¹

„Some social changes result from the innovations that are adopted in a society. These can include technological inventions, new scientific knowledge, new beliefs, or a new fashion in the sphere of leisure. Diffusion is not automatic but selective; an innovation is adopted only by people who are motivated to do so.” (Encyclopaedia Britannica)

A Nemzeti Köszolgálati Egyetem az International Research Society for Public Management (IRSPM) nemzetközi szervezettel közösen „Innováció és hatékonyság a közszolgálatban” címmel rendezett tudományos konferenciát, amelyen 65 nemzetközi kutató vett részt és osztotta meg legfrissebb tudományos eredményeit Európából és Európán kívülről egyaránt. A konferencia 2015. október 15–16-án zajlott le. A rendezvény vezérvonala az innováció fogalma körül összpontosult, amely egyre jelentősebb szerepet tölt be a nemzetközi közigazgatás-tudományban. A tanácskozás 15 szekcióban és két plenáris ülésen zajlott, a konferencián elhangzott előadások öt téma köré csoportosultak:

- Új fogalmi és elméleti irányok a köz- és társadalompolitikák, valamint közszolgáltatások nyújtásának innovációjában
- Új empirikus bizonyítékok a köz- és társadalompolitikák, valamint közszolgáltatások nyújtásában bekövetkező innováció hatékonyságára és kockázataira
- Köszolgáltatások innovációja és a közszolgáltatások reformja
- Közös tervezés, közös alkotás és közös kialakítás szerepe a közszolgáltatások nyújtásában
- A kormányzás szerepe a közszolgáltatások innovációjában

KULCSSZAVAK:

közpolitika, közszolgáltatás, közjó, okos kormányzás, innováció

• • • • •

¹ A beszámoló elkészítésében közreműködő PhD-hallgatók: Buda Lorina, Jugovits Károly és Menyhárt Zsolt.

1. BEVEZETÉS

A közszolgáltatások terén bekövetkező innováció a közpolitikának a közszektor létezésé óta részét képezi. A közpolitika vizsgálata nem korlátozódik azonban csupán az állami szervezetekre, hanem kiterjed az azokat körülvevő értékrendszerre és a bekövetkezett változásokra is.

A 2008-as gazdasági válság rákényszerítette a közigazgatást költségeinek visszaszorítására, az állampolgárokra pedig jelentős hatást gyakorolt a közszolgáltatások minőségének és mennyiségének korlátozása. Ezzel párhuzamosan az elmúlt évtizedben a szociális innováció terén növekedés figyelhető meg. Napjainkban a kormányzatok új megoldási lehetőségeket keresnek a közszolgáltatások kialakítása, tervezése és nyújtása terén. A felhasználó-központú közös kialakítás és tervezés egyre fontosabbá válik az új szolgáltatás-központú közszolgáltatások logikai modelljeinek fejlesztésében. A közszolgáltatások nyújtásában fontos szerep jut az e-közigazgatásnak és e-polgári részvételnek.

Annak érdekében, hogy szembenézzenek a megszorításokhoz, globalizációhoz és öregeedéshez kapcsolódó kihívásokkal, a nyugati kormányok szükségét érzik a szociális megújulásnak. A társadalmi innovációban fontos az állampolgárok szerepe abban, hogy a közszolgáltatások még hatékonyabbá és szolgáltatás-központúvá váljanak. Általánosan elfogadottá vált az állampolgárok minden eddiginél nagyobb mértékű bevonásának szükségessége ahhoz, hogy ezek a szolgáltatások fejlődni tudjanak. Ezzel egy időben azonban nem feledkezhetünk meg a társadalmi innováció és a közszolgáltatás-nyújtás közti kockázatról sem.

Valójában az új szervezeti struktúra és a hozzáértő menedzsment elősegíti a közszolgáltatások nyújtásának fejlesztését és a közszolgáltatások innovációját.

A téma empirikus és elméleti kutatóinak megállapításai a konferencia szekcióiban kerültek bemutatásra és megvitatásra.

2. INNOVÁCIÓ ÉS KONFLIKTUSOK A KÖZIGAZGATÁSBAN

Per Skälén és Peter Magnusson azt vizsgálták, hogyan lesznek helyzetekből valós ötletek, illetve csapatban hogyan fejlődnek az ötletek innovációkká. Tanulmányuk egy olyan kutatáson nyugszik, mely hat csoportra osztja az egészségügyi szolgáltatásokat. A csoportokba 5–9 páciens, vagy páciens és személyzetet rendeltek. A tanulmány egy módszertant fejleszt ki, mellyel elősegíthető a személyzet és a páciensek jólléte. Ezenkívül több újítást fogalmaz meg a személyzet és a betegek helyzetének javításához.

Rolf Rønning szerint a politikai munkát innovációs munkaként is fel lehet fogni; a politikusok népszerűsítik a társadalmi szerveződés formáit, vagy új megoldásokat kínálnak a megoldatlan problémákra. Néhány évtizeddel ezelőtt a tervezés a szakértők munkája volt. Most pedig a politikai munka egyik fontos részévé vált. Az innováció pedig még mindig a szakértők munkája. A politikusok bevonása az innovációkutatásba – mind az empirikus, mind az elméleti részről –, kihívások elé fogja állítani a politikusok napi munkáját. Konceptiója szerint az önkormányzati szinten lennének bevonva mind a bürokraták, mind a politikusok a köz megújításába, és a szolgáltatások kialakításában működnének közre.

Jean Hartley az innováció terjesztésének modelljeit vizsgálta a közszolgáltatásokban, és négy érdekes hasonlattal jellemzi ezen innovációk elterjedésének körülményeit s egyben értelmezését, ezek: kommunikációs, műszaki, hortikulturális és tanulási. Hartley ugyanakkor kitért arra is, hogy mi magyarázza ezen diffúzió megakadályozását vagy tompítását.

Toril Ringholm a demokrácia mint intézményesítő erő szerepét elemezte a közszolgáltatások innovációjának folyamatában, különös fontosságot tulajdonítva a helyi szintnek. Ringholm szerint a helyi szintű közigazgatási innovációs rendszert működtető intézmények – hasonlóan a professzionális és demokratikus rendszerekhez – tudás- és technológiai bázist alkotnak megengedő és korlátozó tényezők, valamint szervezői alapelv mentén. Felmerül a kérdés, amely ritkán kerül előtérbe ebben a politikai környezetben, azaz: a közszolgáltatások innovációjának rendszerében hogyan intézményesül a demokrácia? A demokratikus kormányzás alapvető jellemzője az állami szektornak, és az ebbéli innováció és a demokrácia közötti kapcsolatnak különös fontosságúnak kell lennie a helyi szintű innovációs rendszerek folyamatos feltérképezésében.

Maria Rønnebak egy konceptuális keretrendszert ismertetett, amelyben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos innováció egyfajta dinamikus közjáték formájában valósul meg a top-down és a bottom-up folyamatok között, az információs és kommunikációs technológiákon (ICT) keresztül. Rønnebak azzal érvelt, hogy a jelenlegi szakirodalom nem számol eléggé azzal, hogy a közszolgáltatásokban megvalósuló „improvizatív” tevékenységeket olyan tényezők határoznak meg, mint a politikai irányvonalak, eljárások, jogalkotások és bürokratikus struktúrák, ezáltal kijelenthető, hogy az ún. „improvizatív” tevékenységnek és hozzáállásnak túlnyomórészt velejárója a tárgyalás, illetve az információs és kommunikációs technológiákkal való „kontárkodás”.

Lars Fuglsang a közérték és az improvizatív munka kapcsán kiemelte, hogy az innováció kiemelkedő jelenség, amely a szociális innováció formájában valósulhat meg, és az emberi jólét, emberi méltóság és más értékek referenciájaként minősíthető – ugyanakkor előfordul, hogy mindez kevesebb figyelmet kap a jogalkotóktól. Fuglsang jellemezte, hogy az ún. improvizatív munka milyen konfliktusteremtő szereppel bírhat az állami források körül, hogyan lehet azt lényegileg és szimbolikusan is megszerezni, és milyen létjogosultsággal bírhat.

3. OKOS KORMÁNYZÁS, TUDÁSMENEDZSMENT ÉS INNOVÁCIÓ

Veiko Lember arra a kérdésre kereste a választ, vajon az okos városok okosabb bürokratákat követelnek-e az adminisztrációs kapacitásra való tekintettel, valamint előadásában kitért arra, hogy az innovációk hogyan befolyásolják a meglévő belső és külső erőforrásokat és a feladatok megosztását, illetve kontrollját; valamint ezek az innovációk milyen hatással bírnak az olyan városok hatásáinak és intézményeinek tekintélyére, mint az észak-tallini.

Mohammad Habibur Rahman az Egyesült Arab Emírátságok példáját ismertette a reformok terén, amely abban valósult meg, hogy a kormányzás főszerepet játszott a szolgáltatások javítása kultúrájának rögzítésében és a sokrétű eszközhasználat segítségével megvalósult hatékony politikai végrehajtásban. Ezen reform filozófiája a következő: a kifejlesztett technológia igénybevételével közelebb hozza a polgárokat a kormányhoz, és

okostelefonokra letölthető applikáción keresztül megkönnyíti az integrált közszolgáltatás nyújtását a számukra.

A tudásmenedzsment – mint a közszolgáltatásban megvalósítandó eszköz – szintén nagyon fontos szerepet játszik, mint ahogy Valeriya Utkina megállapítja: a tudásmenedzsment megvalósítása az állami szférában egy jól teljesítő, polgárközpontú kormányhoz vezet.

4. AZ INNOVÁCIÓ ÚJ MEGKÖZELÍTÉSEI

Robert Kramer szerint a felsővezetők mentális komplexitása egy szinten kell legyen, vagy inkább felül kell kerekednie a társadalmi, gazdasági vagy politikai problémák komplexitásának szintjén, amelyekkel folyamatosan szembetalálkoznak. Kramer új megközelítése értelmében egy senior vezetővé történő fejlődés során inkább a megrögzött gondolkodásmód transzformációjára fókuszál, semmint az újabb készségek elsajátítására. Az új készségek elsajátítása és gyakorlása helyett a senior közszolgák azt tanulják meg, hogyan felejtsek el a megrögzöttségüket, radikálisan megváltoztatják a mentális modelljeiket, és új identitást vesznek fel. Voltaképpen újjászületnek.

Ani Matei szociális-statisztikai empirikus elemzés útján és adaptív szisztematikus modellezés segítségével vizsgálja az ún. F (Feedback) A (Accountability) L (Learning) modellt, amely a változó tanulás, elszámoltathatóság, valamint azok szisztematikus visszacsatolását jelenti a szociális innovációs folyamat megalapozásaként, és amely modell további független változókkal bővíthető – mint az innovációs kapacitás vagy a fenntarthatóság.

5. KORMÁNYZAT

Megan L. Anderson célja az volt, hogy tisztázza a kapcsolatot a szervezetközi kapcsolatok (*inter-organizational relationships, IOR*) és a közszektor innovációja között, hozzájárulva ezzel az együttműködésen alapuló innováció témájában tapasztalható élénk vitához.

Vidar Stevens állítása szerint mind ez idáig kevés figyelmet szenteltek ezen innovációs folyamatok „metakormányzati” aspektusainak. Stevens ezért a „metakormányzó” által gyakorolt szerepeket és alkalmazott stratégiákat vizsgálja az együttműködésen alapuló szakpolitikai innovációs folyamatokban. Ezen túlmenően az is a célja, hogy megértse, milyen körülmények vezetnek a metakormányzat kudarcához az együttműködésen alapuló szakpolitikai innováció folyamataiban, amelyek több szintet és ágazatot átható szakpolitikai kontextusokban zajlanak.

A fenntartható tömegközlekedési értékhálózatot elősegítő értékeken alapuló kormányzati és szolgáltatási innováció a közszolgáltatások nyújtásának jelentős paradigmája – Bo Enquist a „tömegközlekedési értékhálózatokra” Stockholm, London és Párizs városrégiók példáit hozta fel, hogy bemutassa a proaktív közpolitika-alkotás és a változást elősegítő erőforrások fogalmi kereteit: a tömegközlekedés hozzáadott értékének az emberek felé, a fenntarthatóság fejlesztésének a társadalom számára, illetve a különböző üzleti modelleknek és a szerződéses kormányzásnak ugyanazokon az értékeken kell alapulnia, mint amelyeken az üzleti logika alapul.

6. EGYÜTTMŰKÖDÉS

A civil közösségi finanszírozás (crowdfunding) elve egy olyan fontos terület – Nathalie Colasanti és munkatársai szerint –, ahol az egyének választhatnak egy projektet, amiről úgy gondolják, támogatásra érdemes, majd egy bizonyos pénzüsszeggel támogathatják annak létrejöttét. A közösségi finanszírozás főbb elvei: nyitottság, átláthatóság és legfőképpen együttműködés a társadalom minden rétege közt. Példaként egy olasz civil közösségi finanszírozási kampány, a „Szombatok a könyvtárban!” azt a célt tűzte ki, hogy kiterjessze a könyvtári hozzáférést a hétvégékre annak érdekében, hogy a könyvtár a település kulturális bázisa lehessen, mindenki (nem csak a diákok) számára nyitottan, kulturális események befogadására is lehetőséget adva.

A tudásmegosztás, a tanulási partnerségek és a benchlearning egy másik jó projektje volt Olaszország, Ausztria és Svájc határon túli együttműködése, amelynek keretében – az intézményi, adminisztratív és vezetői rendszerekre vonatkozóan Marco Meneguzzo és munkatársai – kidolgoztak egy erre az együttműködési formára alkalmazott összehasonlító elemzést.

Japán példáját – Hiroko Kudo szerint – egyedülállónak tartják azért, mert a japán társadalom jellemzői alapján úgy tűnik, a részvétel tekintetében speciális mintázatot mutat. Valóban, feltételezve, hogy a japán állampolgárok körében nem kerülhet sor a részvétel diszkurzív és konfliktusos formáira, úgy tűnik, Japán társadalmának jellemzői illeszkednek az együttműködéshez.

Ehhez csatlakozott Jenei Ágnes, aki – a Nemzeti Közszoigálati Egyetem és Újbuda Önkormányzata által megvalósított – empirikus tanulmányokat mutatott be a közszolgáltatások nyújtásának innovatív példáiként; illetve Lisa Massie, aki klinikusként motivált a vezető klinikusok által támogatott vagy elutasított szolgáltatási innovációkra fókuszáló egészségügyi szolgáltatások megértésében és fejlesztésében. Beszédében új fogalmi kereteket és új definíciókat is javasolt az együttműködési folyamatok felhasználóira, valamint elemezte a vezető műszaki szakemberek által betöltött szerepeket az együttműködéssel megvalósuló változások vezetésében.

Alessandro Sancino és munkatársai tanulmányukban az elméletre és a gyakorlatra vonatkozó következtetéseket is megfogalmaztak. Elméleti szempontból a munka lefektette az együttműködés hatásáról szóló tudásfelhalmozás elméletvezérelt, de konzisztens alapjait. Gyakorlati szempontból az általuk kidolgozott keretrendszer olyan eszközt ad a közmenedzserek kezébe, amely megkönnyíti az egyes esetek és azok tapasztalatai közötti vizsgálódást és összehasonlítást, közben garantálva az átláthatóságot az állampolgárok felé.

William Voorberg és munkatársai a különböző résztvevők közötti állami együttműködések kimeneteleit vizsgálták azon érintett szereplők csoportjainak (állampolgárok, közhivatalok, szakemberek) kimenetelei összehasonlításával, akik valamely igényüket ilyen együttműködés keretében érvényesítették az Európai Unióban.

Megan A. LePere-Schloop és munkatársai a koprodukciókat érintő speciális kihívásokra az Egyesült Államok főiskoláinak és egyetemeinek kontextusában próbálták megtalálni a választ.

7. KOCKÁZAT-KORMÁNYZÁS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK INNOVÁCIÓJÁBAN

A Stephen P. Osborne által vezetett LIPSE panelben Olaszországgal, Szlovákiával, Hollandiával és az Egyesült Királysággal kapcsolatban elhangzott esettanulmányok és empirikus adatok tájékoztatták a közpolitikai döntéshozókat és a gyakorlati szakembereket.

A közszolgáltatások állami kockázatmenedzsmentjével és innovációjával kapcsolatos, Lengyelországban bevezetett reformok – Piotr Tworek szerint – odáig vezettek, hogy szükségessé vált egy új megközelítés kidolgozása a közszolgálati szektor kockázatmenedzsmentjében. A tanulmány egyrészt elméleti és koncepcionális megfontolásokat, másrészt a közszféra kockázatkezelési ismereteinek haszonelvű dimenziójára történő utalásokat tartalmaz.

Magyarországhoz kapcsolódva Gellén Márton jelezte, a közelmúlt óriási centralizációs hulláma után egy háromoldalú kutatási tervvel rendelkező, empirikus alapokon álló kutatást hajtanak végre a magyar központi közigazgatásban (a központi közigazgatás magába foglalja a korábbi területi közigazgatást, valamint az újonnan megalakuló helyi „kerületi” hivatalokat a reformok után). A kutatás időzítése reflexiót kínál arra a kérdésre, hogyan befolyásolja a centralizáció az innovációs hajlandóságot.

8. FRISS BIZONYÍTÉK A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK INNOVÁCIÓJÁRA

Ugyancsak empirikus kutatások eredményeinek alátámasztásával Ilya A. Akishin hangsúlyozta a felsőoktatási intézmények aktív részvételét és fontosságát a közjó, a közszolgáltatások, a közigazgatás fejlesztése terén. A moszkvai Higher School of Economics (HSE) 2009 óta segít a Szamara régió hatóságainak ennek a folyamatnak a teljesítésében. A folyamat eredménye az önkormányzatok teljesítményértékelése volt.

Elżbieta Szulc-Wałęcka különös fontosságot tulajdonított az e-kormányzási kezdeményezések részeként az e-részvételnek a közszolgálatban, megkülönböztetve két kifejezést és hangsúlyt, az e-részvétel szerepét és az e-kormányzást a közszolgáltatások nyújtásában.

9. INNOVÁCIÓ A KÖZSZOLGÁLTATÁS-NYÚJTÁSBAN

Jesse Campbell és Tobin Ima mellett érvelt, hogy a munkatársak kielégítő mértékű motivációjának középpontjában a sikeres menedzsment – ami a közszolgáltatási előírásokat érinti – és az a kérdés áll, hogy vajon mely teljesítményalapú ösztönzők (PBIs) játszhatnak jelentős szerepet ebben a folyamatban, s ez az egyik legvitatottabb kérdés a közigazgatási diszciplínákkal foglalkozó tudósok és gyakorlati szakemberek között. Tanulmányukban a teljesítményalapú ösztönzők közötti kapcsolatot vizsgálták, az ideológiák kicserélődését, és a jutalmazás nyomán fellépő elégedettséget.

Tim Jaeckel megpróbálta megtalálni a választ arra a kutatási kérdésre, hogy vajon miért csak néhány önkormányzat vett részt a szakmavezérelt felmérésben, míg a többiek nem. A részvételi tendencia a társas interakciók működése alapján lett modellezve, teljesítménybeli hiányosságok, politikai változók, és olyan tényezők, amelyeket a kollektív akciók minőségével kötöttek össze.

A kormányzati szervek tevékenységére és azok minőségére vonatkozó eredmények értékelésének kérdéséről Alexey G. Barabashev azt mondta, hogy csak az ügyfelek mondhatják meg, hogy elégedettek-e a szolgáltatások tartalmával a szolgáltatásnyújtás során. A mérés szociológiai eszközei egészen egyértelműek: felmérés, kérdőív, fókuszcsoportok, statisztikai analízisek a nagyobb adateszközökig, amelyek megmutatják a közszolgáltatások nyújtásának színvonalát.

10. AZ INNOVÁCIÓ ÉS A KÖZSZOLGÁLTATÁSOK KIALAKULÓ PERSPEKTÍVÁI

Gajdusчек György az innováció egyetlen elemére koncentrált, a változásra, egy meghatározott régióra, a posztkommunista Kelet-Közép-Európára (KKE). Többek között azokra a dokumentációkra, amelyeket az Átmenet, változás és bizonytalanság nevű NISPAcee munkacsoport dolgozott ki. Gajdusчек úgy érvelt, hogy (a) a változás mértéke (KKE-re jellemző mélység, szélesség és különösen az intenzitás) KKE-ben magasan felülmúlta a nyugat-európai országokét (a jelenség); (b) ez a sűrű kormányzati és közigazgatási változás sokkal inkább hiányosságokat eredményezett, és nem oldotta meg azokat; (c) továbbá megkísérelte a változások főbb mozgatórugóit definiálni.

Hogyan tudja a kormányzat meghatározni, hogy mely áruk és szolgáltatások beszerzését végezze közbeszerzés keretein belül? Van lehetőség motiváló beszerzési eljárások lefolytatására annak érdekében, hogy a piaci szereplőket ösztönözze innovatív áruk és szolgáltatások támogatására és vásárlására?

Tátrai Tünde szerint az új Európai Közbeszerzési Irányelvek megkísérlik feloldani ezen problémákat azzal, hogy új szabályozási eszközöket vezetnek be, mint az „innovatív partnerség” folyamata. Úgy tűnik azonban, hogy ezek az új EU-direktívák bizonyos tényezőket nem vesznek számításba, mint például a közbeszerzési piaci szereplők kockázatkerülő magatartása. Ennek ellenére, a szabályozási háttér a jogalkotók innovatív szemléletét tükrözi.

Ugyanakkor Jinshan Li és Qianqian Wang úgy véli, hogy a problémák – részlegek közötti fennakadások, felelősségi kérdések, működési átfedések és szerkezeti hiányosságok – nagymértékben csökkentik az igazgatási hatékonyságot és a kínai kormány hitelességét napjainkban.

11. FÖLDRAJZI FEKVÉS, HELYI ÖNKORMÁNYZAT ÉS INNOVÁCIÓ

Nyikos Györgyi a makrorégiók stratégiai szerepét vizsgálta mint új lehetséges eszközt az EU-n belüli tagállamok, valamint az EU és harmadik államok közötti közpolitikai transzfer, és a nemzeteken átívelő tanulási folyamat megvalósítására. A cél eléréséhez jobb koordináció szükséges, ez azt jelentheti, hogy a hagyományos igazgatási akadályokon túl, és a különböző kormányzati szintek között nagyobb együttműködési hajlandóságot követel meg, és a kitűzött közös célok elérése érdekében erősíteni szükséges a komplementaritásokat, illetve a különböző eszközök közötti szinergiát. A makroregionális stratégiák a regionális együttműködés új formái, és világosan látszik, hogy már eddig is értékes együttműködési platformok kialakítását

eredményezték, amelyek a múltban nem léteztek. Észrevehető, hogy a makroregionális stratégiák potenciálja nem kizárólag a társadalmi-gazdasági fejlődés vagy a kormányzás teljesítményének növelését eredményezik, de erősítik a tagállamok közötti köteléket, a tagjelölt és potenciális tagjelölt államokat pedig közelebb hozzák az EU-hoz, ezáltal tovább erősítik az európai integráció folyamatát. A makroregionális stratégiák megvalósulásának egyetlen korlátja az lehet, ha a közpolitikák és eltérő kormányzati szintek között, a különböző megosztott tulajdonú szereplők között, az eltérő prioritások és területek operatív felelősségi mechanizmusai között nem megfelelő, proaktív koordináció és interakció valósul meg.

A USA városi vezetői nyomában Dan Balica megvizsgálta az egykor a magánszektorhoz tartozó tapasztalatokat, hálózati kapcsolatokat, és észlelte a munkaerő-piaci versenyképességet az innovatív munkahelyi viselkedés függvényében. Hasonlóképpen a szervezeti (vezetői támogatás, a célok tisztasága, munkahelyi autonómia és az erőforrások elégséges rendelkezésre állása) és a környezeti hatások (médiaérdeklődés, IT-fejlesztés és a helyi önkormányzati verseny) befolyása az innovatív viselkedésre (IB) szintén a vizsgálat tárgyát képezte. Balica azt találta, hogy a vezetői támogatás, a folyamatban lévő IT-fejlesztések, és a munkaerő-piaci versenyképesség a kulcs az IB-hoz.

Anne Vorre Hansen és Luise Langergaard Dániában azt kutatta, hogyan lehet megérteni az innovatív közszolgáltatási folyamatokat az otthonosság és az önrendelkezés hatásain keresztül az idősgondozáson belül. A tanulmány következtetéseinek gyakorlati elemei, hogy a közszektor helyi különbözőségei fontos tényezők az innováció és az új megoldások szervezeti úton történő kiterjesztésében.

12. SZOCIÁLIS SZÜKSÉGLETEK ÉS INNOVÁCIÓ A KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN

Mariusz Wiktor Sienkiewicz a lengyel önkormányzatiság tekintetében azt vizsgálta, hogy a fejlődés szintjének módszere és a kiszervezési folyamat milyen összefüggést mutat a New Public Managementtel. A cél a jó gyakorlatok jelzése, amelyeket a helyi önkormányzatok implementálhatnak a kiszervezéseik során.

Edwina Yida és Tony Kinder a szociális vállalatok kérdéskörét tárgyalta, Alex Murdock pedig az élelmiszer-biztonság keretében részletezte a különböző országok tapasztalatait az alapvető élelmiszer-szükségletek biztosítása terén, ahol olyan tipikus válaszok születtek, mint hogy képtelen (vagy bizonyos esetekben nem akarja) a közszektor elfogadni a teljes körű felelősséget annak biztosításában, hogy mindenkinek megfelelő szintű élelmiszer-ellátást biztosítson. Ami sokkal inkább meglepő, hogy az élelmiszer-bankolás egy növekvő és egyre meghatározóbb jelenség a magas GDP-vel rendelkező országoknál (mint pl. USA, Kanada, Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság). A hatóságok legfrissebb tapasztalatai a civil társadalmi válaszokat ösztönzik, ami magába foglalja mind az együttműködés, mind az innováció kérdését. Ezen innovációk magukban foglalnak olyan aspektusokat, mint az élelmiszer-újrahasznosítás sémái, és olyan praktikus fejlesztéseket, mint a szemétygyűjtés. Szintén idetartoznak a mozgó élelmiszerbankok, amelyeket az egyszerű élelmiszer-ellátók mellett olyan régiókba telepítenek, ahol mind az oktatási, mind a jóléti jogok az üzleti mo-

dellek széles körű megjelenésével együtt hozzájárulnak ahhoz, hogy a biztonságos erőforrások tekintetében az együttműködés a partnerek széles körével biztosítva legyen.

A közszolgáltatások innovációját vizsgáló esettanulmányi panelben a közszolgáltatási innovációra vonatkozó speciális kutatási eredmények szerepeltek az iraki, az orosz, és a magyar példákon keresztül.

Paiman Ramazan Ahmad a közszolgáltatások előtt tornyosuló akadályokra fókuszált, beleértve a fejlődő országok innovatív kontextusát – Irak esettanulmánya a Közel-Keleten –, a vezető réteg innovációs kultúráját, az innováció adta lehetőségeket, az állampolgárok szerepét, illetve a közszolgáltatások irányítását.

Natalia Ivanova az innováció részleteire volt kíváncsi Oroszországban: a közigazgatás reformja az utóbbi 20 évben Oroszországban a közszolgáltatások színvonalának emelését célozta. Ennek következtében sok innovatív megoldás keletkezett az elmúlt tíz évben és épült be a közstruktúra tevékenységébe. Ebben a helyzetben az innováció által generált kihívásokra a köztisztviselőknek kell megtalálniuk a potenciális és szakmai válaszokat. Összhangban az analitikai kutatással több probléma is jelentkezett az innováció közszolgáltatásokba való implementálásakor. Az innovációval kapcsolatos implementálási problémák a közfeladatot ellátó ügynökök szakmai jellemvonásaival, illetve a szakmai azonosságtudatukkal vannak kapcsolatban. A közszolgáltatások innovációjakor jelentkező problémák zöme a közszférára jellemző szakmai tevékenység speciális jellegzetességeiből, a vezetéskultúrából és az üzleti tradíciókból ered.

Sutka Barbara Éva a schengeni információs rendszer vizsgálatával kiemeli, hogy a Schengeni Információs Rendszer II. kommunikációja egy speciális közszolgáltatásként definiálható, mert az EU-tagállamok az állampolgáraik felé új formában nyújtanak szolgáltatásokat. A szolgáltatásnyújtás ezen fajtája eltér a megszokottól. Bár a szolgáltatást nyújtónak elégséges információ áll birtokában arra nézve, hogyan kommunikáljon a célközönségével (lásd: lobbitevékenység vagy korteskedés), az ilyen tartalmú kommunikációs formának számos hatása lehet. Ezek közül egy az innováció, jelesül a puha innováció. A SIS II kommunikációja rendkívül jól előkészített szakmai háttérrel követel meg. Ez azt jelenti, hogy a szervezetrendszernek és a back office-nak (kollégák) nyitottnak kell lenniük és be kell fogadniuk az új szemléletmódot: ők a kommunikációs lánc meghatározó része, más szavakkal ők állnak szemben az állampolgárokkal, amikor tájékoztatják őket a SIS működéséről.

A konferencián plenáris ülés keretében bemutatták a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Államtudományi Intézete által készített 2015-ös Jó Állam Jelentést. A dokumentum a kormányzati hatékonyság változásait, fejlődését vizsgálja, egy autonóm, tudományosan megalapozott mérési, értékelési módszertan és adatbázis segítségével. Dr. Kis Norbert kiemelte, hogy a Jó Állam Jelentésnek nem célja a nemzetközi értékelési rendszerek helyettesítése. Az NKE továbbképzési és nemzetközi rektorhelyettese szerint olyan indikátorrendszer kidolgozására volt szükség, amely hazai vonatkozásban is alkalmazható. Kis Norbert úgy véli, hogy a Jó Állam Jelentés a döntés-előkészítésben érintett szereplőknek, szakmai testületeknek és műhelyeknek szól. Dr. Kádár Krisztián előadásában hangsúlyozta, hogy az indikátorrendszerek kidolgozása kapcsán azokat a mechanizmusokat vizsgálták, amelyek a hatékonyabb kormányzati teljesítményt segítik elő. Ilyen hatásterületek, amelyek a gazdaság, a társadalom

és az államigazgatás szempontjából fontos szektorok összekapcsolódását fejezik ki. Ezek külön-külön is vizsgálhatóak, de együttesen átfogó és egyben mérhető képet adnak a „Jó Állam” működését alapvetően meghatározó kormányzati képességekről. Ilyen hatásterület például a kormányzatba vetett bizalom, a közösségi jóllét vagy a hatékony közigazgatás. A jelentés készítői a hatásterületeken belüli dimenziókat is vizsgálták, ugyanis itt figyelhetőek meg legmarkánsabban a konkrét jelenségek. A jelentés eredményei egy sakktáblára emlékeztető színes mátrixban vannak összefoglalva, ami a hat hatásterület valamennyi dimenzióját háromfokú skálán (erősödés, optimista várakozás, fejlesztendő) értékeli.

A szoros konferenciaprogram mellett volt alkalom a kutatók egymás közötti kötetlen gondolatcseréjére, hiszen ilyen alkalmakkor fogalmazódnak meg az új kezdeményezések, kutatási együttműködések, továbbá az előadott tanulmányok részt vesznek a 0,92-es impakt faktorral rendelkező Public Management Review kiválasztási eljárásában.



Közzszolgálati HR-menedzsment

(SZERKESZTETTE: DR. SZABÓ SZILVIA ÉS DR. SZAKÁCS GÁBOR)

A Nemzeti Közzszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Emberierőforrás-gazdálkodási Tanszék kutatóműhelyében íródott Közzszolgálati HR-menedzsment tankönyv az egyetem fennállása óta első a maga nemében. Elsősorban a közigazgatási mesterképzési szakon hallgatható, a mű címével azonos nevű kurzushoz kapcsolódik, az ott elhangzó ismeretanya-

got foglalja magában. Ezáltal a gyakorlatban felhasználható közszolgálati HR-menedzsment ismeretekkel és az ahhoz kapcsolódó szemléletmóddal segíti azon olvasókat, akik valamilyen formában érintettek a közszolgálati szervezetek mindennapjaiban.

A szerzők azzal a céllal vágtak úttörő vállalkozásukba, hogy a közszolgálatban dolgozó vezetők, a vezetői munkára készülők, az érintett funkcionális szakterületen tevékenykedők és valamennyi közigazgatási mesterképzési szakra járó hallgató számára eligazítást adjanak az emberierőforrás-gazdálkodás azon elméleti és gyakorlati kérdéseiben, amelyek a vezetői munka, valamint a közszolgálat eredményes működtetésének nélkülözhetetlen kellékei.

A szerzők munkájuk során a stratégiai alapú, integrált emberierőforrás-gazdálkodás közszolgálatra kidolgozott rendszermodelljét keretként használták fel arra, hogy a tizenegy fejezetbe szerkesztett kötet végül átfogó képet adjon:

- a stratégiai tervezés és gondolkodás, a szervezeti és a humánstratégia együtt mozgásának jelentőségéről;
- a vezetők kiemelt szerepéről, küldetéséről, amelyet az emberi erőforrással való hatékony gazdálkodás, az ösztönzés, a motiváció, a kommunikáció, a konfliktuskezelés, a coaching alkalmazása, a tanulószervezet kialakítása érdekében kell betölteniük;
- a szakterület előtt álló új kihívásokról, a jogi szabályozás és a menedzsmenttechnikák együtt mozgásáról;
- az emberierőforrás-gazdálkodás és az integritás, a fenntarthatóság, a diszkrimináció, az esélyegyenlőség, a hivatásetika, valamint egyes szervezeti jelenségek összefüggéseiről;
- a közszolgálat és a versenyszféra emberierőforrás-gazdálkodásának egyezőségeiről, illetve különbségeiről, nemzetközi összehasonlítást is biztosítva.

Az olvasó a legaktuálisabb közszolgálati emberierőforrás-menedzsment gyakorlattal találkozhat, hiszen az elmúlt időszak legfrissebb kutatási eredményei is megjelennek a műben. A kötet megírása mintaértékű példája annak, hogy megvalósítható a szakmai együtt gondolkodás a közszféra intézményei és az egyetem között. Ezekben a kutatásokban több ezer – vezető és beosztott – munkatárs vett részt, s tapasztalataikat a könyv szerkesztői és szerzői jelenítették meg az olvasó számára használható formában.

A könyv fontos és unikális abban a tekintetben is, hogy a szerzői gárdájába meghívást kaptak a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájában tanuló – az emberi erőforrások témakörében kutató – PhD-hallgatók és a HR-menedzsment területén kompetens külső szakemberek is. Mindannyian a gyakorlati és kutatási területükkel releváns fejezetek megírásába kapcsolódtak be, emelve ezzel a könyv színvonalát és szakmaiságát.

A kötet a közigazgatás-szervező alapképzési szak hallgatói számára készült *Közszolgálati stratégiai emberierőforrás-menedzsment* című tankönyv ismeretanyagára épül, azonban önállóan, előzetes tanulmányok nélkül is jól használható.

E számunk szerzői

Dr. BARANYAI GÁBOR, miniszteri biztos

Igazságügyi Minisztérium
gabor.baranyai@im.gov.hu

BORDÁS PÉTER, PhD-hallgató,
tudományos segédmunkatárs
MTA-DE Közzszolgáltatási Kutatócsoport, DE Marton
Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
bordaspeter.ajk@gmail.com

CHEN XI, mesterszakos hallgató
East China Normal University (ECNU)
School of Advanced International and Area Studies,
Shanghai, China
cx8998@hotmail.com

Dr. CSERVÁK CSABA, tanszékvezető egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtu-
dományi Kar
cscservak@gmail.com

DAVID M. WINEROITHER, visiting professor
University of Alberta, Department of Political Science
Edmonton, Canada
wineroit@ualberta.ca

Dr. FEKETE BALÁZS PhD, tudományos munkatárs
MTA TK Jogtudományi Intézet
fekete.balazs@tk.mta.hu

Mag.rer.nat. Dr.techn. GILG U.H. SEEBER, associate
professor
Institute of Political Studies, University of Innsbruck
gilg.seeber@uibk.ac.at

Prof. Dr. HALÁSZ IVÁN PhD,
tanszékvezető egyetemi tanár
NKE KTK Közjogi Intézet, Európai és Összehasonlító
Közjogi Tanszék, MTA TK Jogtudományi Intézet
halasz.ivan@uni-nke.hu

IVÁN DÁNIEL, tanársegéd
NKE KTK Közjogi Intézet, Európai és Összehasonlí-
tó Közjogi Tanszék
ivan.daniel@uni-nke.hu

Dr. JÓZSA ZOLTÁN PhD, habil., egyetemi docens
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Kar, Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék
jozo@juris.u-szeged.hu

Dr. KIRÁLY ANDREA PhD, adjunktus
NKE KTK Állam- és Társadalomelméleti Intézet,
Államelméleti és Politikatudományi Tanszék,
tudományos ügyek kiemelt referense,
Államtudományi Intézet (ÁTI)
kiraly.andrea@uni-nke.hu

Dr. KOI GYULA, egyetemi adjunktus
NKE KTK Közjogi Intézet,
Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék,
tudományos munkatárs,
MTA TK Jogtudományi Intézet
koi.gyula@uni-nke.hu

Mag.iur., Mag.iur.rer.oec., Dr.iur. LANDO
KIRCHMAIR
University of Salzburg, Austria,
law clerk, Labour and Social Court Vienna
lando.kirchmair@gmail.com

Dr. MARJÁN ATTILA PhD, egyetemi docens
NKE Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar,
Európai Tanulmányok Tanszék
marjan.attila@uni-nke.hu

SOMOGYI RENÁTA, PhD-hallgató
NKE KTK Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
somogyireni@yahoo.com

Dr. RIXER ÁDÁM, PhD, habil.,
tanszékvezető egyetemi docens
Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtu-
dományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék
rixer.adam@kre.hu

SOMOGYI RENÁTA, PhD-hallgató
NKE KTK Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
somogyireni@yahoo.com

SZABLICS BÁLINT, PhD-hallgató
NKE KTK Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
szablicsbalint@t-online.hu

Dr. SCHWEITZER GÁBOR PhD, habil., egyetemi
docens
NKE KTK Közjogi Intézet, Európai és Összehasonlító
Közjogi Tanszék, tudományos főmunkatárs,
MTA TK Jogtudományi Intézet
schweitzer.gabor@uni-nke.hu

SZINAY ILDIKÓ, PhD-hallgató
NKE KTK Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
ildikoszinay@gmail.com

Dr. habil. TAKÁCS ALBERT, kandidátus
NKE KTK Közjogi Intézet,
Európai és Összehasonlító Közjogi Tanszék
Takacs.Albert@uni-nke.hu

Szerzőinkhez

A Nemzeti Közszerológati Egyetem kiadásában megjelenő *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című szakmai, tudományos folyóirat közigazgatási témájú, tudományos írások közlésére kíván publikálási lehetőséget biztosítani.

A lap célja: az államtudományok, a közigazgatás, a közmenedzsment és a közpolitika fejlődését szolgáló lektorált kutatások és szakmai tapasztalatok közlése, a tudományos nézetek és a gyakorlati megfontolások közötti kölcsönhatás erősítése, a közigazgatás minőségének fejlesztését szolgáló tudás közvetítése.

A SZERKESZTŐSÉG AZ ALÁBBI ROVATOKBA VÁR ÍRÁSOKAT:

Tudományos közlemények/Tanulmányok

E rovat célja az államtudomány, jogtudomány és társadalomtudományok területén elért hazai és nemzetközi kutatási eredmények bemutatása, tudományos műhelyek, iskolák eszmecseréje.

Szakmai fórum

E rovat célja teret adni a közigazgatási praxis művelői közötti a tapasztalatcserének, a jó gyakorlatok bemutatásának és a közszolgálat változásait bemutató tudósításoknak.

Nemzetközi kitekintés

E rovat célja a nemzetközi állam- és társadalomtudományi kutatások közvetítése, különösen tudósítani a külföldi közigazgatási stratégiákról és gyakorlatokról, az európai közigazgatási rendszerek közeledéséről és együttműködéséről, az EU törekvéseiről és a nemzetközi szervezetek közigazgatás-fejlesztési programjairól.

Szemle

E rovat tudósít az államtudományok, az államélet és benne a közigazgatás világának szakmai és tudományos eseményeiről, híreiről, programjairól, recenziókat és konferenciabeszámolókat közöl.

MEGJELENÉS

A folyóirat negyedévente jelenik meg nyomtatásban magyar nyelven. A tartalomjegyzék angol, német és francia nyelven is megjelenik.

A megküldött írások közléséről a szerkesztőbizottság dönt ügyrendjének megfelelően. Az írásról referáló szerkesztőbizottsági tag véleményezés illetőleg lektori vélemény elkészítése vagy kikérése alapján tesz javaslatot az írás megjelentetésére a Szerkesztőbizottság számára. A lektorálás és véleményezés anonim.

A *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című folyóirat online formában is megjelenik. Az online változat, benne a korábbi lapszámok archívuma a <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/> portálon érhető el.

A részletes közlési feltételek megtekintéséhez, kérjük, látogasson el honlapunkra! <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas/kozlesi-feltetelek>

Table of contents

Foreword/Preface	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Scientific publications/ Studies	PÉTER BORDÁS	
	• Taxonomic and practical issues concerning municipal tax	4
	CSABA CSERVÁK	
	• The complex institution of fundamental rights protection in Hungary	13
	ZOLTÁN JÓZSA	
	• Changes in regional and local administration in the light of international trends	29
	ÁDÁM RIXER	
	• Public administration and literature	49
International Scope	GÁBOR BARANYAI	
	• The international treaties between EU members in the light of the activity of the European Court of Justice in the development of law	73
	MARJÁN ATTILA – CHEN XI	
	• China's regional policy – how it could benefit from the EU experience	88
	DAVID M. WINEROITHER – GILG SEEBER	
	• Democratic linkage building in western and eastern Europe agenda and preliminary results	109
	LANDO KIRCHMAIR	
	• International Law and Public Administration: The European Charter of Local Self-Government	124
Professional Forum	BÁLINT SZABLICS	
	• To be or not to be, or non-profits out of the frying pan into the fire	136
	IVÁN HALÁSZ – GÁBOR SCHWEITZER	
	• Hungarian public law and comparativism in the era of dualism – conference with the title of methods, persons, themes.	
	Preface to the studies	146
	BALÁZS FEKETE	
	• Does Hungarian comparison of law exist?	148
	IVÁN HALÁSZ	
	• Gusztáv Wenzel and the beginnings of Hungarian legal comparativism	152
	SOMOGYI RENÁTA	
	• The history of law and the development of law from two different points of view – or following two comparativistic disputes in the past	163

	IVÁN DÁNIEL	
	• Gyula Schvarcz – public law and comparativism through a historian's eyes	173
	GÁBOR SCHWEITZER	
	• Scientific examination of parliamentarianism at the turn of the 20 th century with special regard to Vilmos Haendel's work	189
	GYULA KOI	
	• Foreign resource knowledge and resource management in Győző Concha's work of administrative law and economy (1869-1905) through the example of municipalism	197
	ALBERT TAKÁCS	
	• The concept of law and the comparison of law On the themes of Gyula Etűd Joó's concept of law	206
	ILDIKÓ SZINAY	
	• Árpád Ferenczy and the comparative modern state science	217
Review	ANDREA KIRÁLY	
	• Co-innovation at the National University of Public Service	224
Information	Authors of this issue	237
	To out authors	238
	Literature in foreign language	240
	Imprint	246

Sommaire

Introduction/Préface	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Études	PÉTER BORDÁS	
	• Les questions taxonomiques et pratiques de la taxe locale	4
	CSABA CSERVÁK	
	• Le système complexe des institutions de la protection des droits fondamentaux en Hongrie	13
	ZOLTÁN JÓZSA	
	• Les changements de l'administration territoriale et locale vis-à-vis des tendances internationales	29
	ÁDÁM RIXER	
	• L'administration publique et la littérature	49
Perspectives internationales	GÁBOR BARANYAI	
	• Les contrats internationaux au sein de l'Union européenne vis-à-vis de l'activité du développement des droits de la Cour européenne	73
	MARJÁN ATTILA – CHEN XI	
	• La politique régionale de la Chine – comment elle peut bénéficier de l'expérience de l'UE	88
	DAVID M. WINEROITHER – GILG SEEGER	
	• Développer les relations démocratiques dans l'agenda de l'Europe occidentale et orientale et les résultats préalables	109
	LANDO KIRCHMAIR	
	• Le droit international et l'administration publique: La charte européenne des municipalités	124
Forum	BÁLINT SZABLICS	
	• Être ou ne pas être? Des établissements publics à but non lucratif tombant de mal en pis	136
	IVÁN HALÁSZ – GÁBOR SCHWEITZER	
	• La science du droit civil hongrois et comparatisme à l'âge du dualisme – méthodes, personnes et sujets, Conférence, Préface	146
	BALÁZS FEKETE	
	• Existe-t-il le droit comparé hongrois	148
	IVÁN HALÁSZ	
	• Gusztáv Wenzel et le commencement du droit comparé hongrois	152

	SOMOGYI RENÁTA	
	• L'histoire du droit et le développement du droit au travers de deux yeux séparés – au fil d'un débat du comparatisme du passé	163
	IVÁN DÁNIEL	
	• Gyula Schvarcz – le droit civil et le comparatisme étudié par un historien	173
	GÁBOR SCHWEITZER	
	• L'étude scientifique du parlementarisme à la Belle Époque, en focalisant sur l'œuvre de Vilmos Haendel	189
	GYULA KOI	
	• Le traitement des sources étrangères dans l'œuvre du droit administratif et de l'administration publique de Győző Concha (1869-1905) au travers de l'exemple de la municipalité	197
	ALBERT TAKÁCS	
	• Le concept de la loi et le droit comparé dans les sujets sur la loi de Gyula Etűd Joó	206
	ILDIKÓ SZINAY	
	• Árpád Ferenczy et la science de l'État comparé moderne	217
Revue	ANDREA KIRÁLY	
	• Co-innovation à l'Université nationale de service public	224
Information	À nos auteurs	237
	Les auteurs de ce numéro	238
	Sommaire en langues étrangères	240
	Impressioner	246

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	GYÖRGY KISS – ZSUZSANNA FEJES	3
Studien	PÉTER BORDÁS	
	• Praktische Aspekte der Gemeindesteuer	4
	CSABA CSERVÁK	
	• Das komplexe institutionelle System des Grundrechtenschutzes in Ungarn	13
	ZOLTÁN JÓZSA	
	• Die Änderungen der territorialen und lokalen Verwaltung im Zusammenhang mit dem internationalen Trend	29
	ÁDÁM RIXER	
	• Öffentliche Verwaltung und Belletristik	49
Internationaler Ausblick	GÁBOR BARANYAI	
	• Die völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten der EU hinsichtlich der Rechtsentwicklungstätigkeit des Europäischen Gerichtshofes	73
	MARJÁN ATTILA – CHEN XI	
	• China's regional policy - how it could benefit from the EU experience	88
	DAVID M. WINEROITHER – GILG SEEGER	
	• Développer les relations démocratiques dans l'agenda de l'Europe occidentale et orientale et les résultats préalables	109
	LANDO KIRCHMAIR	
	• Le droit international et l'administration publique: La charte européenne des municipalités	124
Fachforum	BÁLINT SZABLICS	
	• Sein oder Nichtsein? oder Nonprofite vom Regen in die Traufe	136
	IVÁN HALÁSZ – GÁBOR SCHWEITZER	
	• Ungarische Verwaltungsrechtslehre und Komparatistik zur Zeit des Dualismus – Methoden, Personen, Themen	146
	BALÁZS FEKETE	
	• Existiert eigentlich eine ungarische Jurakomparatistik?	148
	IVÁN HALÁSZ	
	• Gusztáv Wenzel und die Anfänge der ungarischen Jurakomparatistik	152
	SOMOGYI RENÁTA	
	• Rechtsgeschichte und Rechtsentwicklung aus zwei verschiedenen Aspekten – oder auf der Spur eines Komparatistkitreits der Vergangenheit	163

	IVÁN DÁNIEL	
	• Gyula Schwarz – öffentliches Recht und Komparatistik durch die Augen eines Historikers	173
	GÁBOR SCHWEITZER	
	• Die wissenschaftliche Untersuchung des Parlamentarismus an der Jahrhundertwende 19–20. mit Akzent auf die Tätigkeit von Vilmos Händel	189
	GYULA KOI	
	• Ausländische Quellenkenntnis und Quellenumgang in der verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichlichen Tätigkeit von Győző Concha (1869–1905) an dem Beispiel des Municipalismus	197
	ALBERT TAKÁCS	
	• Der Begriff des Gesetzes und der Rechtsvergleich Eine Etüde zum Thema von Gyula Joó „Gesetzbegriffe“	206
	ILDIKÓ SZINAY	
	• Árpád Ferenczy und die moderne komparative Staatswissenschaft	217
Rundschau	ANDREA KIRÁLY	
	• Ko-Innovation an der Nationalen Universität für den Öffentlichen Dienst	224
Information	Autoren dieser Ausgabe	237
	Zu unseren Autoren	238
	Fremdsprachiges Inhaltsverzeichnis	240
	Impressum	246

Impresszum

PRO PUBLICO BONO - MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A KIADÁSÉRT FELELŐS: Hegyesi József

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, KTK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna, NKE KTK tanszékvezető,
egyetemi docens

OLVASÓSZERKESZTŐ: Kutas Éva

A papíralapon megjelenő kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9058

Az internetes kiadvány azonosítószáma: ISSN 2063-9066 (online)

Szerkesztőség

SZERKESZTŐSÉGI TITKÁR: Paksi-Petró Csilla, NKE KTK egyetemi tanársegéd

CÍME: Nemzeti Közszerológati Egyetem, 1118 Budapest, Ménési út 5.

LEVELEZÉSI CÍM: 1519 Budapest, Pf.: 275

E-MAIL-cím: ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu

WEBLAP: <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgatas>

Nyomda

NYOMDAI MUNKA: Séd Nyomda Kft.

FELELŐS VEZETŐ: Katona Szilvia

WEBLAP: www.sednyomda.hu



PRO PUBLICO BONO – MAGYAR KÖZIGAZGATÁS

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

Tisztelt Olvasó!

A **Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás** szerkesztősége továbbra is várja mind az akadémiai világból, mind pedig a közigazgatás gyakorlati témáit feldolgozó írásokat. A folyóirat célja, hogy a közigazgatási és államigazgatási tudományok fő szakmai tudósítójaként a tudományterületek közötti párbeszédet segítse elő.

Bővebb tájékoztatás érdekében látogasson el a <http://uni-nke.hu/kutatas/egyetemi-folyoiratok/pro-publico-bono-magyar-kozigazgas/> weboldalra, vagy forduljon szerkesztőségünk munkatársaihoz a ppb.mk.szerkesztoseg@uni-nke.hu e-mail-címen!

Bízunk a sikeres szakmai együttműködésben!

Pro Publico Bono!

Dr. Fejes Zsuzsanna

NKE KTK tanszékvezető, egyetemi docens

Prof. Dr. Kiss György

KTK dékán

PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM ÁLLAM- ÉS
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

KIADÓ: NKE Szolgáltató Nonprofit Kft.

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG ELNÖKE: Prof. Dr. Kiss György, KTK dékán

FŐSZERKESZTŐ: Dr. Fejes Zsuzsanna,

NKE KTK tanszékvezető, egyetemi docens

A SZERKESZTŐSÉG CÍME: 1118 Budapest, Ménesi út 5.