

GAJDUSCHEK GYÖRGY

*Nagy Marianna:
Interdiszciplináris
mozaikok
a közigazgatási
jogi felelősség
dogmatikájához¹*

Egy recenziónak legalább három funkciója lehet. Egyfelől ismerteti, hogy a kiadvány milyen kérdésekkel foglalkozik, és azokkal kapcsolatban melyek a legfontosabb megállapításai. Másrészt felhívja a figyelmet a dologra, és igyekszik olvasásra sarkallni a potenciális érdeklődőket. Harmadrészt igyekszik szélesebb kontextusba helyezni a könyvben foglaltakat, és esetlegesen kritikai észrevételeket fogalmaz meg.² Ezeknek az elvárásoknak próbálok az alábbiakban megfelelni, kissé talán szokatlanul szubjektív stílusban.

A kötet címe, bár kétségkívül elegáns és tudományos, kissé nehezen dekódolható. Szerencsére a szerző a könyv első – bevezetőnek is tekinthető – fejezetében világossá teszi, mire számíthatunk, illetve mit takar a cím. Nagy Marianna jelzi, hogy ebben a kötetben korábbi PhD-disszertációjának³ témáját gondolja, fejleszti tovább. Ez a közigazgatási jogi szankció kérdésére utal, aminek a szerző a rendszerváltás utáni időszakban első számú szakértőjévé vált, tucatnyi publikációval és gyakorlati szakértői tevé-

kenységével egyaránt. Az említett továbblépés mind tematikusan, mind módszertanilag megjelenik. A „közigazgatási jogi felelősség” fogalmába Nagy ugyanis besorolja a hatósági jogalkalmazó tevékenység keretében történő, a közigazgatás által végzett szankcionálást – vagyis korábbi fő témáját. Ide sorolja ugyanakkor a közszolgálati jogban megjelenő, a köztisztviselőre vonatkozó felelősségi viszonyokat, valamint a közigazgatás kárfelelősségét, a deliktuális és kontraktuális felelősséget egyaránt.

Bár e témakörök együttes értelmezése indokolható, amennyiben mindkettőben megjelenik a „közigazgatás” és a „felelősség”, s még inkább, mert, mint a szerző jelzi, ez az értelmezés bevett a hazai jogtudományban, jómagam ezt a fogalommeghatározást nem feltétlenül tartom szerencsésnek. Így ugyanis jogilag, jogágilag (ezt Nagy is jelzi), de főleg logikailag (szerintem) össze nem tartozó dolgok kerülnek egy fogalomba, hiszen az egyik esetben a közigazgatás a tevékenység alanya, a másikban tárgya, az egyikben a közhatalom birtokában hatóságként lép fel, a másikban polgári jogviszonyban, amelyben esetleg állami státusa sem releváns (pl. a kontraktuális felelősség számos esetében). Ilyen értelemben a fogalom túl heterogénnek tűnik, túl sok elemet tartalmaz. Másfelől viszont talán túl keveset. Egy ilyen átfogó, széles értelmezésből ugyanis hiányolom a közigazgatásnak a „köz”, és az azt képviselő politikai döntéshozó, avagy ha úgy tetszik „törvényhozó” irányában fennálló felelősségét. Ennek – bár elsősorban politológiai kérdésről van szó – nyilvánvalóan vannak alkotmányjogi vonatkozásai, jogtudományi vetületei is. (Lásd pl. a korábbi parlamenti felelőssége, miniszteri felelőssége, a közigazgatás törvényessége.)

Nagy egyébként az általa megjelölt témakörök közül csak kettőt tárgyal. A II–IV. fejezetet szenteli a közigazgatási szankciónak, míg az V. foglalkozik a kárfelelősség szabályozásának egyes kérdéseivel. A II. fejezet az objektív felelősség kérdését járja körül a közigazgatási szankcióra vonatkoztatva, át-

¹ A kötet megjelent: Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2010 (pp. 214)

² Jelen szöveg tehát „recenzió”, a szó eredeti értelmében, ami a „mű kritikai bemutatását” jelenti. Nagy Marianna megtisztelt azzal, hogy – ismerve kritikai attitűdömet, és így vállalva a kockázatot – engem kért fel dolgozata bemutatására.

³ NAGY Marianna: *A közigazgatási jogi szankciórendszer*, Budapest, Osiris (Doktori mester munkák sorozat), 2000.

tekintve a nemzetközi összefüggéseket, a kérdés elméleti aspektusait és a szabályozási gyakorlatot is. Olyan kérdésről van szó, amely egyébként a széles jogászi közvélemény érdeklődésének homlokterébe került, sőt a médiában is megjelenő vitában kulminált, elsősorban a gyorsajrással kapcsolatos bizonyítási rend változása kapcsán. Nagy, korrekten bemutatva az esetleges ellenérveket is, meggyőzően érvel a közigazgatási felelősség főszabályként megőrzendő szubjektív (az elkövető vétkességét tételező) jellegének megőrzése mellett. Az V. fejezetben, amelyben a szerző némileg túllép korábbi érdeklődési területén, a polgári jog irányába, hasonlóan meggyőző jogászi okfejtéseket találunk. E két fejezet tehát mind témájában, mind módszerében egyértelműen jogtudományi.

Mégis, ami a kötetet igazán izgalmassá teszi – legalábbis számomra – az a klasszikus jogtudományi megközelítéseken való túllépés. Nagy legalább három ilyen megközelítésmódot villant fel, vagy elemez mélyebben is. Viszonylag röviden utal a hálózatelmélet alkalmazási lehetőségeire, elsősorban a közigazgatás szankcionáló tevékenysége kapcsán az I. fejezetben. Itt több szempontot is felvázol, ám ezek közül a jogsértők és más, a közigazgatással kapcsolatba kerülő entitások (pl. civil szervezetek: Greenpeace) „globalizálódását” emeli ki, ami megköveteli a hatóságok „hálózatba szerveződését” is.

A III. fejezetben a jog közgazdasági elméletének, illetve a racionális döntéseméletnek a közigazgatás ellenőrző, bírságoló tevékenységére vonatkozó alkalmazását tekinti át. Ennek kapcsán utal az elmélet lehetőségeire és eredményeire, de hangsúlyozza annak korlátait is. Ebben a fejezetben jelentős részben az én egyik korábbi munkámra⁴ hivatkozik, illetve azt bírálja. A recenzió műfaja nyilván nem alkalmas egy számos kérdésre kiterjedő szakmai vita lefolytatására.

ra; azt sem a terjedelmi korlátok, sem az ésszerűség, sem a jó ízlés nem engedi meg. Mégsem tudom megállni, hogy röviden ne reflektáljak Nagy elmélyült, alapos és rendkívül intelligens kritikájára.

Összességében a Nagy Marianna által megfogalmazott ellenérvek talán három csoportba sorolhatók. Egyes pontokon Nagynak egyértelműen, tényszerűen (így számomra fájdalmasan) igaza van. Ilyen pl. a bírói felülvizsgálatra vonatkozó megjegyzése, illetve annak jelzése, hogy a jog közgazdasági elméletének már a nyolcvanas évektől – elsősorban Sajó Andrásnak köszönhetően – hozzáférhető magyar nyelvű irodalma van.

A kritikák másik része olyan állításokkal vitatkozik, amelyeket – reményem szerint – nem, vagy – szándékom szerint – nem ilyen tartalommal fogalmaztam meg. Így Nagy egyik meghatározó érve, hogy számos jogsértésre a racionális döntéseméleti modell egyáltalán nem alkalmazható. Ebben egyetértünk. Magam igyekeztem definiálni azokat az eseteket (pl. az „elkövető” nem ismeri a jogszabályt, nem racionális alapon cselekszik, hanem szokásszerűen, emocionálisan, hirtelen felindulásból stb.), amelyeket Nagy is említ, s amelyekben a racionális modell szerint kiszabott szankció egyáltalán nem vagy csak korlátozottan működhet. Más kérdés, és erre Nagy is utalni látszik, hogy a jog alapvetően maga is a racionális döntésemélet logikáját követi, amikor azt feltételezi, hogy a szankció elrettenti a potenciális jogsértőt (ti. azzal, hogy mérlegelés után arra jut: „nem éri meg”). Amikor tehát a racionális döntéseméleti modell nem alkalmazható az elméletben, akkor a legtöbb esetben a szankció is hatástalan marad a gyakorlatban. Hasonlóképpen nekem tulajdonítja a szerző a minimális és olcsó állam követelését, ami legalább egy évtizede biztosan távol áll tőlem.

A kritikák harmadik része tényleges vitapontokra utal. Jómagam a hiperjogállam kifejezést használtam az olyan jogállami berendezkedésre, amelyben az egyének jogai olyan mértékig körülbástyáztak a jogi sza-

⁴ GAJDUSCHEK György: *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest, MKI-KSZK, 2008.

bályozásban, hogy azokkal – különösen a gazdagokkal és hatalmasokkal – szemben, akik ezekkel a garanciákkal élni is tudnak, az állam, illetve a közigazgatás gyakorlatilag tehetetlen. A hiperjogállamot a jogállami garanciák túlhajtásaként, a rendszerváltás utáni Magyarország viszonyai között különösen inadekvát jelenségként értelmeztem, amely ellehetetleníti a közösségi érdek érvényesítését az egyéni és a szűk csoportérdekkel szemben, s ami végső soron lehetetlenné teszi magát a jogérvényesítést a tudatos jogsertőőkkel szemben. Nagy ezzel szemben azt hangsúlyozza, hogy nincs „kevés vagy sok” jogállam, csak jogállam van, illetve vitatja, hogy a magyar szabályozás túlzott garanciákat biztosítana.⁵ Valóban egyikünknek sincsenek egyértelmű érvei. Jómagam azért elgondolkodtatónak tartom, hogy nálunk az Alkotmánybíróság mellett az ombudsmanok és a köztársasági elnök is deklaráltan az alkotmányos jogok védelmét tekintették elsődleges feladatuknak, és majd minden állami entitás jogosult volt a végrehajtó hatalom szerveinek kontrolljára (lásd: közigazgatás felelőssége), míg a hatalommegosztás másik oldala lényegében nem érvényesült. Így pl. – ellentétben a mintaadó állammal – nálunk már négy ombudsman működött, akik tevékenységük töredékét fordították eredeti feladatuk ellátására, az egyes állampolgári panaszok kivizsgálására, nagy átfogó vizsgálatokat végeztek a végrehajtó hatalom területén, de a bíróságok kontrolljára nem voltak jogosultak. Maga Nagy is utal a személyes adatok védelmének nemzetközi összehasonlításban is nyilvánvalóan abszurd túlhajtására (egyébként az alkotmánybíró-ság, külön ombudsman, később az államfő aktív védelmével; lásd, amikor a köztársasági elnök kioktatja Amerikát és Angliát alkotmányosságából és demokráciából), ami jelentős mértékben bénítja a közigazgatás működését.

Úgy vélem ugyanakkor, hogy mindkettőnk megközelítésében közös az a törekvés, hogy a közigazgatási jogi szankciórendszer működésének minél jobb megértésére törekszünk, s hogy normatív oldalról azokat a megoldásokat keressük, amelyek a közigazgatási jogérvényesítést minél eredményesebbé teszik. Az eredményes közigazgatási jogérvényesítés ebben a kontextusban a Nagy által is alapvető problémaként, az I. fejezetben kvázi kiindulópontként megfogalmazott, a társadalom mindennapjait átható és fertőző „rendetlenség” és rendetlenségérzés⁶ csökkentésének, megszüntetésének egyik eszköze lehet.

Bár személyes érintettségem jóval kisebb, legalább ennyire érdekesnek tartottam a IV. fejezet témáját. Nagy ebben az idegtudományok eredményeit tekinti át és vonatkoztatja a jogra. Itt olyan döbbenetes tényekkel ismerkedhetünk meg, hogy számos esetben cselekvésünk előbb indul meg, minthogy arra gondolkodásunk utasítást adna. Csak azt hisszük, hogy azt cselekedjük, amit akartunk, valójában a már megindult cselekvéshez rendelődik az akarat, ami a „szándékos-ság” jogi kategóriájával kapcsolatban vet fel alapvető kérdéseket. Nagy elemzi a morális döntések agyi modelljeinek különféle hipotéziseit, utal az antiszociális magatartás biológiai gyökereire stb. Hasonlóképpen bemutatja a fiatalok döntési képessége korlátozottságának biológiai alapjait, mivel az ilyen döntések meghozataláért felelős agyi terület csak 18–25 éves korra fejlődik ki teljes egészében. Ennek kapcsán jelzi, hogy az Egyesült Államok legfelsőbb bírósága erre (is) hivatkozva mondta ki a fiatalok esetében a halálbüntetés alkotmányellenességét. Utal a memória működésére vonatkozó kutatásokra is, ami a tanúk mint „bizonyítási eszközök” kapcsán csakúgy releváns lehet, mint az egyes egyének esetében a szabályok memorizálása kapcsán stb.

⁵ A vita nyilván csak a 2010 előtti viszonyokra értelmezhető.

⁶ Ennek kapcsán Nagy többször is hivatkozik Sajó Andrásnak az Állam és Jogtudományban, 2008-ban megjelent (XLIX/3. 233–280. p.), *A társadalom működési zavarai és az államgépezet* című kutatási összefoglalóként is értelmezhető dolgozatára.

A szerző tehát széles körben áttekinti azokat az orvostudomány és kapcsolódó tudományterületeket, valamint a pszichológia területén született kísérleteket és azok következtetéseit, amelyek relevanciával bírhatnak a jog követése, illetve a jog érvényesülése szempontjából. Mindezek magának a jognak az értelmezéséhez is rendkívül releváns információkkal szolgálnak, számos területen kifejezetten kihívást jelentenek a jogi gondolkodás számára, és meghatározók lehetnek a jogi gyakorlat számára is. Hasonlóképpen jár el a kognitív és evolúciós pszichológia eredményeinek ismertetése kapcsán is. Íme néhány, a kognitív pszichológia területére tartozó kérdés: Hogyan mérlegetünk és hogyan hozzuk meg döntéseinket? Miképpen tanulunk, hogyan sajátítjuk el a normákat? És néhány az evolúciós pszichológia megközelítésmódjával elemezhető kérdések közül: Milyen eszközei voltak az ősközösség kis emberi csoportosulásainak az egyéni agresszió korlátozására, a csoportkohézió és a normakövetés biztosítására; mi maradt meg mindebből az emberi természetben, és hogyan hasznosítható ez az ismeret a modern jogban kódolt közösségi célok elérése érdekében?

Nagy a IV. fejezetben olyan kutatási eredményeket tár elénk, amelyek önmagukban is rendkívül érdekesek és izgalmasak, a jogász szempontjából pedig teljesen új, ismeretlen, ám – mint a szerző bizonyítja – rendkívül lényeges területekre kalauzol. Nagy Marianna eddig is túllépett a hazai jogtudományban meglehetősen gyakorinak számító, jogpozitivistának nevezett, a hatályos jogi szöveget recitáló, azt esetleg némi kritikával fűszerező tudományon; már korábbi munkáiban is elméletalkotásra törekedett. Ebben a könyvben ezt az utat folytatja – mondhatnánk. De azt is mondhatjuk, hogy járatlan útra tért rá, amikor elhagyta a szűk értelemben vett jogtudomány ösvényét, és olyan területre lép, amely a jogász számára járatlan, ám mégis tanulságos „kalandozást” ígér.

Valójában arról van szó, hogy – elsősorban a közigazgatási szankciórendszer kapcsán – Nagy megfogalmaz egy interdiszciplináris programot. Ennek lényege, hogy a téma (ti. a közigazgatási ellenőrzés és szankcionálás, valamint annak eredménye) szempontjából relevánsnak tűnő tudományterületeket együttesen alkalmazva kísérreljük meg jobban megérteni és ezzel jobbra tenni a vizsgált jelenséget. Nagy – feltételezésem szerint inkább példálózó, mint taxatív – felsorolást adva a következő tudományokat említi: jogdogmatika, közigazgatás-tudomány, szociológia, kriminológia, közgazdaságtan, kognitív idegtudományok, hálózatelemélet, pszichológia. A jogdogmatikán kívül azokat a területeket (közgazdaságtan, hálózatelemélet, pszichológia, kognitív idegtudományok) tekintti át ebben a könyvben, amelyek a jogász számára talán leginkább idegenek, legalábbis amelyekkel jogi tanulmányai kapcsán biztosan nem találkozhat.

Ezek az ismeretek azonban nemcsak a közigazgatási jogi szankció, hanem általában a jog mibenlétével kapcsolatban vetnek fel alapvető kérdéseket. Nagy utal arra, hogy ezeket a vizsgálódásokat a későbbiekben ki kívánja terjeszteni. Világos, hogy óriási problématerületről van szó. Szerencsésebb (értsd: nagyobb és gazdagabb) országokban egy ilyen projekten nagy kutatói csapatok dolgoznának, míg a szerző egyedül küzd meg a feladattal. Az eddigi eredmények is rendkívül fontosak, nemcsak a közigazgatási szankció, hanem a jog egésze szempontjából. A további vizsgálódásoktól is hasonló eredményeket remélhetünk, különösen a szankció-problematika területén. Ez ugyanis nem egy a számtalan jogtudományi kérdés közül, hanem – ha elfogadjuk a norma szerkezetével kapcsolatos hármas tagolást: „hipotézis-diszpozíció-szankció”, akkor – a jogtudomány kevés számú alapkérdéseinek egyike.

Valóban, különösen az erre „kihegyezett” büntetőjogban a szankciónak óriási elmélete van, amelyre egyébként Nagy ko-

rábban is⁷, és e kötetében is támaszkodott. Olyan témáról van szó, amely alapvetően kérdőjelezheti meg mindazt, amit magáról a jogról gondolunk. Így a társadalomtudományokban és a pszichológiában az utóbbi évtizedekben egyre több olyan kutatási eredmény lát napvilágot, amelyek a szankció (értsd: büntetés) mint viselkedéskoordinációs eszköz hatékonyságát kérdőjelezi meg. Elsősorban nem arról – az általam többször kritizált – elméletéről van szó, amely szerint nem a szankció mértéke, hanem a bekövetkezés bizonyossága hat elrettentő erővel. (Mindez különösen a halálbüntetésről⁸ szóló vitában kap különösen nagy szerepet.) Ezt az állítást mint „szociológiailag bizonyított tény” szokták emlegetni a jogi oktatásban (igaz anélkül, hogy az állítás mellett hivatkozást is találhatnánk). Valójában nem egyszerűen arról van szó, hogy az állítás nincs bizonyítva, hanem arról, hogy egy ilyen állítást elvileg sem lehet a szociológia ma ismert eszközeivel bizonyítani. Arról most ne is beszéljünk, hogy ez a látszólag „humánus” megközelítés, éppen az ember emberi jellemzőjét (gondolkodási, belátási és előrelátási képességét) tagadja, és egyfajta állati működést feltételez. (Lásd: pl. a kutyá idomításainak szabályait.)

Mégsem erre kívánok itt utalni. Sokkal inkább arra, hogy a szankciónak (büntetésnek) olyan társadalom-technikai és pszicho-

lógiai hátrányai vannak, amelyek egyre gyakrabban kérdőjelezik meg a szankció alkalmazásának helyességét. Ilyenek a büntetés magas állami költségei (börtönök), a büntetés során jelentkező negatív szocializációs hatások (hasonlók között kitanulják a bűnözést, a jogsértő normarendszer válik normálissá), de különösen – és a közigazgatásban nagyobb relevanciával – a büntetés elidegenítő, agressziót szülő hatásai, amelyek aztán a jogsértés ördögi körébe taszíthatnak. Nem véletlen, hogy pl. az üzleti szférában a jutalmazást és más pszichés tényezőket alkalmazják a magatartás befolyásolására. Büntetésre nem kerül sor, vagy ha igen, akkor az egyben legsúlyosabb is, a közösségből való eliminálást (praktikusan: elbocsátást) jelenti, hogy a negatív hatások már ne terheljék a közösséget (ti. a vállalatot). A társadalom egészére vonatkoztatott jogrendszerben mindez persze lehetetlen. Eközben a jog alapvető eszköze továbbra is az a szankció, amely így mindinkább elfogadhatatlannak tűnik. Az én szememben ez a jogelmélet ma talán legégetőbb kérdése.

Nagy könyve arra készíti az olvasót, hogy elgondolkodjon a jog ilyen alapvető kérdésein, miközben a közigazgatási szankció, illetve felelősség konkrétabb problémáit is elemzi. Éppen ezért bátran ajánlható a kötet az érdeklődő jogász, a jog- és társadalomtudós, de a gyakorlati közigazgatási szakember számára is.

⁷ Lásd pl.: KIS Norbert–NAGY Marianna: *Európai közigazgatási büntetőjog*, Budapest, HVGORAC, 2007.

⁸ Az érvek és ellenérvek intelligens összegzését adja magyar nyelven: TÓTH J. Zoltán: *Halálbüntetés – pro és kontra*, Jogelméleti Szemle, jesz.ajk.elte.hu/toth14.html